

V2222 Motion (EVP-GLP-Mitte-Fraktion) "Für unverzerrte Proporzahlen", Externer Bericht

Kenntnisnahme; Direktion Präsidiales und Finanzen

1. Ausgangslage

Die Motion V2222 «Für unverzerrte Proporzahlen» der EVP-GLP-Mitte-Fraktion verlangt für Gemeinderats- und Parlamentswahlen in der Gemeinde Köniz einen Wechsel vom Divisorverfahren mit Abrundung (Verfahren Hagenbach-Bischoff) zu einem Divisorverfahren mit Standardrundung (Verfahren Sainte-Laguë).

An der Sitzung vom 13. März 2023 hat das Parlament die Motion mit 21:17 Stimmen erheblich erklärt. Der Gemeinderat hat in seiner Motionsantwort ausgeführt, dass bei einer Erheblicherklärung der Motion 2222 noch gewisse Fragen geprüft werden müssten, damit ein Wechsel keine unbeabsichtigten und für Wählerinnen und Wähler nicht nachvollziehbare Auswirkungen habe, welche dem Ziel der Motion - der unverzerrten Proporzwahl - widersprechen würden.

Dabei standen im Besondern die Frage der *Bedeutung des St Laguë Wahlverfahrens bei Exekutivwahlen* sowie die Frage der *Kombination des Sainte-Laguë Wahlverfahrens mit Listenverbindungen* im Zentrum. Diese Punkte wurden auch an der Parlamentsdebatte am 13. März 2023 ausführlich diskutiert. Der Gemeinderat hat in Aussicht gestellt, diese Fragen in einem nächsten Schritt vertiefter abzuklären (siehe Beilage 1: Gemeinderatsantwort und Wortprotokoll der Parlamentsdebatte vom 13. März 2013).

Um bei diesem politisch kontroversen Thema eine externe und somit neutrale und unabhängige Abklärung der offenen Fragen zu gewährleisten, wurde ein externer Experte (Ueli Friedrich, recht & governance <https://www.recht-governance.ch/partner-innen/ueli-friederich>) beauftragt, hierzu einen Bericht zu verfassen. Ueli Friederich ist ein anerkannter Experte zu den Themen Staatsorganisation und Abstimmungs- und Wahlverfahren und war u.a. auch massgeblich bei der Erarbeitung des Könizer Reglements für Abstimmungen und Wahlen beteiligt. Zudem ist er aktuell in die Gesamtrevision der Stadtordnung in der Gemeinde Biel involviert.

Mit vorliegendem Antrag wird der Bericht dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt, zusammen mit Ausführungen zum geplanten weiteren Vorgehen.

2. Der Bericht

a) Inhalte

Der Bericht enthält Ausführungen (rechtliche Situation, Praxis, Lehre, Schlussfolgerungen des Autors) zu

- den Verteilverfahren Hagenbach-Bischoff und Sainte-Laguë im Allgemeinen;
- zur Wahlrechtspraxis in der Schweiz und zur Frage, wie die Motion rechtlich umzusetzen wäre, inkl. der Frage der Anwendung von St Laguë bei Exekutivwahlen;
- zur Eignung der Verfahren aus rechtlicher und anderweitiger Sicht, inkl. dem Aspekt der "föderalen Struktur" der Gemeinde Köniz mit der Kombination aus ländlichen und urban geprägten Ortsteilen;
- zu Listenverbindungen im Verfahren nach Sainte-Laguë.

b) Schlussfolgerungen und Fazit

Die Schlussfolgerungen zu den einzelnen Teilfragen können dem Bericht entnommen werden. Zu den beiden im Parlament diskutierten Kernfragen kommt der Bericht zu folgendem Fazit:

- **Anwendung des St Laguë Wahlverfahrens bei Exekutivwahlen**

Soweit ersichtlich ist die Anwendung von St Laguë bei Exekutivwahlen unbekannt (Rz. 16, Rz. 35). Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Feststellung, dass angesichts der "föderalen Struktur" der Gemeinde Köniz eine ausgewogenere Vertretung der verschiedenen Ortsteile mit dem bestehenden Verfahren nach Hagenbach Bischoff tendenziell eher erreicht werden kann (Rz. 29-31).

- **Kombination des Sainte-Laguë Wahlverfahrens mit Listenverbindungen**

Mit Ausnahme des Kantons Glarus haben alle Kantone, welche ein Divisorverfahren mit Standardrundung (St Laguë, Doppelter Pukelsheim) gewählt haben, bei dieser Gelegenheit Listenverbindungen ausdrücklich untersagt (Rz. 38 ff). Der Bericht kommt zu folgendem Schluss: "Nach verbreiteter bis mehr oder weniger einhelliger Meinung sind Listenverbindungen in einem Wahlverfahren wie Sainte-Laguë, das Proporzverzerrungen mathematisch vermeidet, zumindest «systemwidrig» (...) Aus rechtlicher Sicht müsste nach dem «Vorsichtsprinzip» von einer solchen Kombination abgeraten werden. Systemwidrig und tendenziell problematisch erscheinen namentlich mehrparteiige Listenverbindungen für die Wahl der Exekutive" (Rz. 48).

3. Weiteres Vorgehen

Der Gemeinderat legt dem Parlament mit vorliegendem Antrag den vom Gemeinderat in Auftrag gegebenen externen Bericht zur Kenntnisnahme vor. Er beantragt dem Parlament somit zum jetzigen Zeitpunkt weder eine Zustimmung zu einer ausgearbeiteten Vorlage noch beantragt er die Abschreibung der Motion, aus folgenden Gründen:

Wie oben ausgeführt, sind bei der Parlamentsdebatte vom März 2023 verschiedene offene Fragen diskutiert worden, deren vertiefte Abklärung der Gemeinderat in Aussicht gestellt hat. Diese Abklärungen hat der Gemeinderat mittels des vorliegenden externen Berichtes durchführen lassen. Das Parlament erhält damit die Möglichkeit, als Auftraggeber der Motion 2222 die Abklärungen und Schlussfolgerungen sowie das weitere Vorgehen zu diskutieren. Der Gemeinderat wird anschliessend - auf der Grundlage der Diskussion im Parlament - die weiteren Schritte vornehmen, unter Einhaltung der reglementarisch vorgegebenen Erfüllungsfristen. Dabei sind folgende Varianten denkbar:

- a) Ausarbeitung einer detaillierten Vorlage (Parlamentsantrag und Abstimmungsbotschaft) z.H. der Könizer Stimmbevölkerung: Hierfür wäre es für den Gemeinderat wichtig, vom Parlament Hinweise zu erhalten, wie die zu erarbeitende Vorlage in Hinblick auf die im Bericht abgeklärten Fragen (Anwendung St Laguë bei Exekutivwahlen; Kombination St Laguë mit Listenverbindungen, insbes. mehrparteiige Listenverbindungen) ausgestaltet werden soll.
- b) Abschreibung der Motion: Falls die Diskussion im Parlament aufzeigt, dass auf der Grundlage der Abklärungen und Schlussfolgerungen des Berichts dem Motionsanliegen nicht nachgekommen werden soll, wird der Gemeinderat in einem nächsten Schritt dem Parlament die Abschreibung der Motion 2222 zum Beschluss vorlegen.

Effizienz- und Kostenüberlegungen sind ein weiterer Grund, weshalb der Gemeinderat dem Parlament im vorliegenden Antrag die Erfüllung der Motion 2222 in zwei Schritten vorlegt (Kenntnisnahme Bericht und Diskussion, anschliessend mögliche Ausarbeitung der Vorlage mit entsprechendem Aufwand und Kosten, siehe nachfolgendes Kapitel Finanzen).

4. Finanzen

Der bisherige Aufwand betrifft die Erarbeitung der Motionsantwort und die Vorbereitung und Erstellung des externen Berichts. Bei einem Wechsel des Verfahrens Hagenbach-Bischoff zu St Laguë müsste das Reglement über Abstimmungen und Wahlen (RAW) geändert werden und somit eine Volksabstimmung durchgeführt werden. Dabei müsste (evtl. mit externer

Unterstützung) die detaillierte Vorlage ausgearbeitet und anschliessend die Software angepasst werden.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Parlament nimmt Kenntnis vom externen Bericht "Wechsel vom Wahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff zum Verfahren nach Sainte-Laguë? - Überlegungen zu Eigenarten, zur Verbreitung, zu rechtlichen Aspekten und zur Opportunität der Wahlverfahren sowie zu Listenverbindungen, insbesondere in Kombination mit dem Verfahren Sainte-Laguë".

Köniz, 7. März 2024

Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) V2222 Motion (EVP-GLP-Mitte-Fraktion) „Für unverzerrte Proporzahlen“, Beantwortung (Protokollauszug inkl. Parlamentsdebatte vom 13. März 2023)
- 2) Bericht von Ueli Friederich, recht & governance, vom 7. Dezember 2023: "Wechsel vom Wahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff zum Verfahren nach Sainte-Laguë? - Überlegungen zu Eigenarten, zur Verbreitung, zu rechtlichen Aspekten und zur Opportunität der Wahlverfahren sowie zu Listenverbindungen, insbesondere in Kombination mit dem Verfahren Sainte-Laguë"

Gemeinde Köniz

Wechsel vom Wahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff zum Verfahren nach Sainte-Laguë?

Überlegungen zu Eigenarten, zur Verbreitung, zu rechtlichen Aspekten
und zur Opportunität der Wahlverfahren sowie zu Listenverbindungen,
insbesondere in Kombination mit dem Verfahren Sainte-Laguë

Bern, 7. Dezember 2023

Ueli Friederich

Inhalt

1	Ausgangslage, Auftrag und Inhalt dieses Papiers	3
2	Verteilverfahren Hagenbach-Bischoff und Sainte-Laguë	4
2.1	Wahl- und Sitzzuteilungsverfahren im Allgemeinen	4
2.2	Verfahren Hagenbach-Bischoff.....	4
2.3	Verfahren Sainte-Laguë.....	5
2.4	Verfahren für Parlamentswahlen in der Praxis	6
2.5	Wahlverfahren für die Exekutive	7
2.6	Schlussfolgerungen	7
3	Überlegungen zur Auswahl des Wahlverfahrens	8
3.1	Gemeindeautonomie	8
3.2	Rechtliche Beurteilung	8
3.3	Weitere Aspekte	10
3.4	Fazit: Merkmale und mögliche Vor- und Nachteile	12
4	Listenverbindungen	13
4.1	Allgemeines	13
4.2	Praxis.....	13
4.3	Lehre und Rechtsprechung	14
4.4	Listenverbindungen im Verfahren nach Sainte-Laguë?	15
4.5	Schlussfolgerungen	16
	Anhang: Beispiele kantonaler Wahlverfahren (Parlament)	17

1 Ausgangslage, Auftrag und Inhalt dieses Papiers

- 1 Die Motion V2222 «Für unverzerrte Proporzahlen» der EVP-GLP-Mitte-Fraktion verlangt für Gemeinderats- und Parlamentswahlen in der Gemeinde Köniz einen Wechsel vom Divisorverfahren mit Abrundung (Verfahren Hagenbach-Bischoff) zu einem Divisorverfahren mit Standardrundung (Verfahren Sainte-Laguë). Das Parlament hat die Motion an der Sitzung vom 13. März 2023 beraten und, wie durch den Gemeinderat beantragt, erheblich erklärt.
- 2 Das vorliegende Papier ist an einem Gespräch mit der Gemeindepräsidentin, dem Gemeindeschreiber und dem Leiter der Fachstelle Recht über die Motion, die Antwort des Gemeinderats vom 2. Februar 2023 und die Diskussion im Parlament in Auftrag gegeben worden. Es enthält einige Überlegungen zu rechtlichen und anderweitigen Aspekten der beiden Wahlverfahren, namentlich
- zu den Verteilverfahren Hagenbach-Bischoff und Sainte-Laguë im Allgemeinen, zur «Wahlrechtspraxis» in der Schweiz und zur Frage, wie die Motion rechtlich umzusetzen wäre (nachfolgende Ziffer 2),
 - zur Eignung der Verfahren aus rechtlicher und anderweitiger Sicht (nachfolgende Ziffer 4) und
 - zu Listenverbindungen im Verfahren nach Sainte-Laguë (nachfolgende Ziffer 5).
- 3 In der Staatsrechtslehre haben Sitzverteilverfahren bis anhin alles in allem eine eher «stiefmütterliche» Behandlung erfahren, auch in Monografien zum Wahlverfahren¹ oder zu einzelnen Aspekten wie Listenverbindungen.² Die ausführliche Darstellung der Volksrechte in der Schweiz von YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY³ äussert sich dazu eher am Rand. In jüngerer Zeit hat sich seit der Abhandlung von ALFRED KÖLZ⁴ aus dem Jahr 1987 namentlich ANINA WEBER in ihre Dissertation von 2016⁵ und einem Aufsatz⁶ näher dem Thema gewidmet. Speziell im Zusammenhang mit dem «Doppelten Pukelsheim» haben sich FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUMACHER,⁷ aus politologischer Sicht haben sich damit GEORG LUTZ/DIRK STROHMANN befasst.⁸
- 4 Lesenswerte Überlegungen zum Thema finden sich überdies in behördlichen Berichten zu verlangten oder umgesetzten Wahlrechtsreformen, unter anderem im Bericht der Bundeskanzlei «Proporzahlen im Vergleich» vom 21. August 2013,⁹ im Prüfungsbericht des Gemeinderats der Stadt Bern vom 8. Juni 2016 zu einem parlamentarischen Vorstoss¹⁰ und in der politikwissenschaftlichen Einschätzung von DANIEL BOCHSLER im Zusammenhang mit der neusten Wahlrechtsreform im Kanton Basel-Landschaft vom 2022.¹¹

1 Vgl. etwa PETER FELIX MÜLLER, Das Wahlsystem. Neue Wege der Grundlegung und Gestaltung, Zürich 1959; TOMAS POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürich 1988.

2 Vgl. etwa BENNO SCHMID, Die Listenverbindung im schweizerischen Proportionalwahlrecht, Zürich 1961.

3 YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.

4 ALFRED KÖLZ, Probleme des kantonalen Wahlrechts. Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBI 1987, S. 1 ff., 49 ff.

5 ANINA WEBER, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte. Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2016.

6 ANINA WEBER, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit – Zur Verfassungskonformität der geltenden Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren im Bund, AJP 2010 S. 1373 ff.

7 FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUMACHER, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP 2004, S. 505 ff.; FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUMACHER, Doppelproporz bei Parlamentswahlen – ein Rück- und Ausblick, AJP 2011, S. 1581 ff.

8 GEORG LUTZ/DIRK STROHMANN, Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen, Bern 1998.

9 Bericht der Bundeskanzlei «Proporzahlen im Vergleich» vom 21. August 2013.

10 Bericht des Gemeinderats vom 8. Juni 2016 zum 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).

11 DANIEL BOCHSLER, Wahlrechtsreform Basel-Landschaft: Politikwissenschaftliche Einschätzung vom 17. September 2020, <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/geschaeft/geschaeft-ab-juli>

2 Verteilverfahren Hagenbach-Bischoff und Sainte-Laguë

2.1 Wahl- und Sitzzuteilungsverfahren im Allgemeinen

- 5 Für die Wahl der Mitglieder eines Parlaments oder einer Exekutive stehen die «Grundmodelle» Mehrheitswahlverfahren (Majorz) und Verhältniswahlverfahren (Proporz) zur Verfügung. In einer Mehrheitswahl sind die Personen gewählt, die als solche am meisten Stimmen auf sich vereinigen. Majorzwahlen stellen die Persönlichkeit der Kandidierenden in den Vordergrund und sind in diesem Sinn «Persönlichkeitswahlen». In einer Verhältniswahl wird in einem ersten Schritt ermittelt, wie viele Sitze in dem zu bestellenden Gremium einer bestimmten Partei oder Wählergruppe zustehen. Diese Sitze werden in einem zweiten Schritt den Kandidierenden der betreffenden Listen mit den meisten Stimmen zugewiesen. Proporzwahlen werden zuweilen als «eigentliche Parteiwahlen» bezeichnet¹² und entsprechen der Idee, dass «sich in den Wahlen die politischen Anschauungen des Volkes niederschlagen und infolgedessen die politischen Richtungen im Parlament im gleichen Verhältnis vertreten sein müssen, wie sie in der Wahl zum Ausdruck kommen».¹³
- 6 Die Verfahren Hagenbach-Bischoff und Sainte-Laguë betreffen den ersten Schritt im Proporzwahlverfahren, nämlich die Methode, nach der die Sitze den einzelnen Parteien oder Wählergruppen zugeteilt werden. Diese Methode kann Auswirkungen auf den Ausgang der Wahl haben. Die Sitzverteilung wird deshalb zuweilen als «Kern des Wahlsystems» bezeichnet.¹⁴ Weil der mit einem Dreisatz berechnete Sitzanspruch der einzelnen Parteien oder Wählergruppen in Wirklichkeit kaum je einer ganzen Zahl entspricht, muss in aller Regel auf- oder abgerundet werden.¹⁵ Die Sitzzuteilung in einer Proporzwahl ist dementsprechend «im Wesentlichen ein **Rundungsproblem**».¹⁶
- 7 Die Zuteilung der Sitze kann, mathematisch betrachtet, in einem **Quotenverfahren** oder in einem **Divisorverfahren** erfolgen.¹⁷ Dem Quotenverfahren entspricht die in den Kantonen Tessin und Waadt angewendete Methode Hare/Niemeier (Buchzahlverfahren).¹⁸ Die Verfahren Hagenbach-Bischoff und Sainte-Laguë sind Divisorverfahren.¹⁹ Nach dieser Methode werden die erzielten Stimmen durch eine Zahl oder Zahlenreihe dividiert und die Sitze nach der Grösse der berechneten Quotienten vergeben. Ein Unterschied – nicht der einzige! (hinten Ziffer 2.3) – besteht darin, dass nach Hagenbach-Bischoff immer **abgerundet** (Divisorverfahren mit Abrundung) und nach Sainte-Laguë **standardmässig auf- oder abgerundet** wird (Divisorverfahren mit Standardrundung).

2.2 Verfahren Hagenbach-Bischoff

- 8 Der Basler Mathematiker und Physiker²⁰ Eduard Hagenbach-Bischoff entwickelte sein Verfahren in Anlehnung an das durch den belgischen Juristen Victor d'Hondt vorgeschlagene Verfahren, verein-

[2015?i=https%3A/baselland.talus.ch/de/politik/cdws/ge-schaeft.php%3Fgid%3D3bdbae566d2b4abeb7c5df0cd85c8529](https://baselland.talus.ch/de/politik/cdws/ge-schaeft.php%3Fgid%3D3bdbae566d2b4abeb7c5df0cd85c8529); besucht am 24. November 2023. Die Einschätzung ist mit Simulationen zum verschiedenen Wahlmodellen ergänzt.

¹² RRB Nr. 1564 vom 26. Mai 1976, BVR 1976 S. 344 (Landesring der Unabhängigen Burgdorf) E. 7.

¹³ WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ/THOMAS GÄCHTER, Allgemeines Staatsrecht, 5. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2013, S. 260.

¹⁴ MÜLLER, Wahlsystem (Anm. 1), S. 310. Ebenso WEBER, Wahlrecht (Anm. 5), S. 89.

¹⁵ WEBER, Wahlrecht (Anm. 5), S. 89.

¹⁶ So WALTER VETSCH, die Verteilung der Nationalratsmandate, NZZ vom 30. Oktober 1992, S. 23; Hervorhebung im Original. Ebenso WEBER, Wahlrecht (Anm. 5), S. 89.

¹⁷ Bericht Bundeskanzlei Proporzwahlssystem (Anm. 9), S. 5. f.

¹⁸ Dazu JULIAN-IVAN BERIGER, Kantone mit sonstigen Proporzwahlverfahren, in: Glaser, Parlamentswahlrecht (Anm. 39), S. 147 ff., 156 ff.

¹⁹ WEBER, Wahlrecht (Anm. 5), S. 91

²⁰ Entgegen öfters geäusserten Meinungen war Hagenbach-Bischoff nicht «nur» Physiker, sondern auch Mathematiker. Er war im Jahr 1862 ordentlicher Professor für Mathematik und ab dem Jahr 1863 ordentlicher Professor für Physik an der Universität Basel; vgl. Historisches Lexikon der Schweiz HLS, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/014801/2011-01-06/>, besucht am 23. November 2023. Auch das Bundesgericht und ANINA WEBER bezeichnen Hagenbach-Bischoff als Mathematiker; vgl. z.B. BGE 109 Ia 203 E. 4c S. 205 und WEBER, Wahlrecht (Anm. 5), S. 349.

fachte dieses aber etwas.²¹ Hagenbach-Bischoff selbst führte dazu aus, die Sitze würden

«auf die einzelnen Listen im Verhältniss ihrer Stimmenzahl vertheilt, in dem man alle Stimmenzahlen durch den gleichen gemeinschaftlichen Divisor theilt, und diesen so wählt, dass die Summe der Quotienten mit Weglassung allfälliger Brüche gleich der zu wählenden Zahl der Vertreter ist».²²

- 9 In der Praxis wird das Verfahren – auch in Köniz²³ – wie folgt umgesetzt: Die Gesamtzahl aller Partei- oder Listenstimmen wird durch die um eins erhöhte Zahl der zu vergebenden Sitze geteilt. Der Quotient wird auf die nächste ganze Zahl gerundet und bildet die Verteilungszahl. Im ersten Schritt erhält jede Liste so viele Sitze, wie die Verteilungszahl in ihrer Parteistimmenzahl ganzzahlig enthalten ist. Werden auf diese Weise nicht alle Sitze vergeben, werden der erste und dann alle weiteren verbleibenden Sitze wie folgt vergeben: Die Parteistimmenzahl jeder Liste wird durch die um eins erhöhte Anzahl der ihr bereits zugewiesenen Sitze geteilt. Der erste verbleibende Sitz geht an die Liste mit dem grössten Quotienten. Das Verfahren wird wiederholt, bis alle Sitze zugeteilt sind.²⁴ In Bezug auf die mathematischen Grundlagen und das Ergebnis ist das Verfahren Hagenbach-Bischoff mit dem Verfahren d’Hondt identisch.²⁵

2.3 Verfahren Sainte-Laguë

- 10 Der französische Mathematiker Jean-André Sainte-Laguë entwickelte sein Verfahren in Anlehnung an das Modell des US-amerikanischen Politikers Daniel Webster, das offenbar erstmals im Jahr 1840 für die Wahl der Mitglieder des Repräsentantenhauses angewendet wurde und die Kongressdebatten mehr als ein Jahrhundert lang prägen sollte.²⁶ Das Sainte-Laguë-Verfahren kann im Einzelnen «mittels verschiedener Rechenwege ausgewertet werden, die nur als Wege verschieden sind, im Ergebnis aber übereinstimmen».²⁷ Unterschieden werden namentlich ein Höchstzahlverfahren, ein Rangmasszahlverfahren und ein Divisorverfahren.²⁸ Die Motion «Für unverzerzte Proporzahlen» verlangt einen Wechsel «auf das Divisorverfahren mit Standardrundung (sog. Sainte-Laguë-Verfahren)». Im diesem Verfahren werden die Sitze nicht wie nach Hagenbach-Bischoff in zwei oder mehr Schritten, sondern in einem einzigen Schritt zugeteilt. Dazu werden die Parteistimmen durch einen geeigneten Divisor (Stimmen pro Sitz) dividiert; das Ergebnis wird standardmässig gerundet.²⁹ Dieses Verfahren kommt auch im Wahlverfahren nach dem Doppelten Pukelsheim zur Anwendung, das heute unter anderem die Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen kennen. FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUHMACHER beschreiben dieses Verfahren wie folgt:

«Auch beim neuen Zürcher Zuteilungsverfahren wird ein Divisor gesucht, durch den die Stimmenzahlen der Listen geteilt werden. Anders als beim Verfahren nach Hagenbach-Bischoff werden die Quotienten aus Stimmen und Divisor aber nicht abgerundet, sondern standardmässig auf- oder abgerundet. Enthält der Quotient nach der Kommastelle Bruchteile im Werte von grösser als ein Halbes, wird auf die nächstgrössere ganze Zahl aufgerundet. Bruchteilreste von weniger als ein Halbes werden auf die nächstkleinere ganze Zahl abgerundet. Wiederum ist der Divisor so festzulegen, dass mit dem Verfahren die vorgegebene Sitzzahl genau

21 HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte (Anm. 3), N 673.

22 EDUARD HAGENBACH-BISCHOFF/HEINRICH STUDER/RAOUL PICTET, Berechtigung und Ausführbarkeit der proportionalen Vertretung bei unseren politischen Wahlen. Ein Freies Wort an das Schweizervolk und seine Räte, Basel 1884, S. 15, zit. nach PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, Doppelproporz, S. 1590.

23 Art. 42 f. des Reglements vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen

24 Statt vieler CORINA FUHRER, Kantone mit Proporzwahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff, in: Glaser, Parlamentswahlrecht (Anm. 39), S. 57 ff., 63 f.

25 KÖLZ, Probleme (Anm. 4), S. 18; POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze (Anm. 1), S. 102.

26 Generell zu Verteilungsverfahren unter anderem in den USA GEORGE G. SZPIRO, Die verflixte Mathematik der Demokratie, aus dem Englischen übersetzt von Markus Junker, Zürich 2011. Vgl. auch etwa <https://de.wikipedia.org/wiki/Sainte-Lagu%C3%AB-Verfahren>, besucht am 24. November 2023.

27 <https://de.wikipedia.org/wiki/Sainte-Lagu%C3%AB-Verfahren>, Titel «Berechnungsweisen», besucht am 24. November 2023.

28 Vgl. auch etwa <https://www.wahlrecht.de/verfahren/stlague.html>, besucht am 24. November 2023.

29 <https://www.wahlrecht.de/verfahren/stlague.html>, besucht am 24. November 2023.

ausgeschöpft wird. In einem ersten Rechenversuch kann als Divisor der Quotient aus der Gesamtzahl der Stimmen im Wahlkreis geteilt durch die Gesamtzahl der hier zu vergebenden Mandate gewählt werden. Werden mit diesem Divisor zu viele Mandate zugeteilt, ist er schrittweise zu erhöhen, andernfalls zu senken.»³⁰

- 11 Im Unterschied zu Hagenbach-Bischoff erfolgt die Verteilung nach Sainte-Laguë nicht in zwei Schritten mit einer ersten Verteilung und anschliessender Verteilung von Restmandaten, sondern in einem **einzigem Schritt**. Die Verteilung erfolgt nicht anhand einer festen Formel, sondern – wie dem wiedergegebenen Zitat zu entnehmen ist – **iterativ** nach dem Grundsatz «trial and error» mit einem ersten «Rechenversuch» und anschliessender schrittweiser Annäherung des Divisors, d.h. durch «Versuchen und Korrigieren».³¹ Das Verfahren für den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt, das in der Lehre,³² den zuständigen kantonalen Behörden³³ und in Berichten³⁴ regelmässig als Verfahren Sainte-Laguë bezeichnet wird und das offenbar auch in der Antwort des Gemeinderats auf die Motion als Grundlage für die Berechnung der Sitze herangezogen worden ist,³⁵ sieht demgegenüber zunächst eine erste Verteilung mit Abrundung (Teilung der Listenstimmen durch die «auf den Quotienten folgende ganze Zahl») vor; die Standardrundung kommt erst für allfällige «weitere Verteilungen» zur Anwendung.³⁶ In der parlamentarischen Beratung der Motion «Für unverzerrte Proporzahlen» hat der Erstunterzeichner dementsprechend ausgeführt, bei dem die für die Grossratswahlen in Basel angewendeten Methode, handle es sich «nicht wirklich um den Sainte-Laguë». Die Motion enthalte «die Bestellung auf das richtige Sainte-Laguë-Verfahren [...], nicht auf das System wie im Kanton Basel-Stadt».³⁷

2.4 Verfahren für Parlamentswahlen in der Praxis

- 12 Gemäss Art. 40 f. des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte³⁸ werden die Mitglieder des Nationalrats nach dem Verfahren Hagenbach-Bischoff gewählt. Nach der Übersicht im Sammelband von ANDREAS GLASER³⁹ fanden auf Parlamentswahlen in den Kantonen im Jahr 2018 folgende Verfahren Anwendung:
- Hagenbach-Bischoff: Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Genf, Jura, Luzern, Neuenburg, Obwalden, Solothurn, St. Gallen, Thurgau,
 - Sainte-Laguë: Basel-Stadt, Glarus,
 - doppelproportionales Sitzzuteilungsverfahren (Doppelter Pukelsheim): Aargau, Nidwalden, Schaffhausen, Wallis, Schwyz, Zug, Zürich,
 - Hare/Niemeyer: Tessin, Waadt
 - Mehrheitswahlverfahren: Appenzell-Innerrhoden, Graubünden,
 - gemischte Wahlverfahren: Appenzell-Ausserrhoden, Uri.

³⁰ PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, Zuteilungsverfahren (Anm. 7), S. 512.

³¹ So das Statistische Amt des Kantons Zürich, Doppelproportionales Sitzverteilungsverfahren bei Zürcher Parlamentswahlen. Eine leicht verständliche Darstellung, überarbeitete Version vom August 2022, Ziff. 1. Vgl. Anhang.

³² BERIGER, Kantone mit sonstigen Proporzwahlverfahren (Anm. 18), S. 148 ff., 153 ff.

³³ Vgl. für Basel-Stadt den zweiten Bericht der Spezialkommission zu einer Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994 an den Grossen Rat vom 11. Mai 2011 (09.1775.02, S. 4 ff., 6; für Glarus das Protokoll der Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 7. Dezember 2016, S. 454 ff.

³⁴ Bericht Gemeinderat Bern vom 8. Juni 2016 (Anm. 10), S. 6.

³⁵ Antwort des Gemeinderats zur Motion (EVP-GLP-Mitte-Fraktion) «für unverzerrte Proporzahlen», S. 4.

³⁶ § 52 Abs. 1 und 53 des Gesetzes vom 21. April 1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz; SG 132.100); vgl. auch Anhang.

³⁷ Protokoll Parlamentssitzung Nr. 3 vom 13. März 2023, S. 97 unten, Votum von Arx.

³⁸ SR 161.1.

³⁹ ANDREAS GLASER (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich/St. Gallen 2018. Diese Darstellungen berücksichtigen das im Jahr 2018 im Kanton Glarus neu eingeführte Verfahren Sainte-Laguë naturgemäss (noch) nicht. Vgl. auch die Übersicht bei WEBER, Wahlrecht (Anm. 5), Anhang 5, S. 424 ff.

- 13 Diese Angaben sind allerdings teilweise überholt und generell «mit gewisser Vorsicht zu genießen». Wie erwähnt ist – nach hier vertretener Ansicht mit Recht – eingewendet worden, das gemeinhin dem Verfahren Sainte-Laguë zugerechnete Verfahren des Kantons Basel-Stadt entspreche tatsächlich nicht dieser Methode (vorne Ziffer 2.3). Der Kanton Wallis führte das System des Doppelten Pukelsheim im Anschluss an ein Urteil des Bundesgerichts zunächst per Dekret für beschränkte Zeit ein;⁴⁰ die geltende gesetzliche Regelung gilt seit Mitte 2018.⁴¹ Der Kanton Uri passte sein Wahlverfahren im Jahr 2019 an,⁴² nachdem das Bundesgericht dieses als nicht verfassungskonform beurteilt hatte.⁴³ Der Kanton Basel-Landschaft hat per 1. Januar 2023 ein Doppelproporz-Verfahren mit einer besonderen Methode für die Aufteilung der Sitze auf die Parteien und die Wahlkreise eingeführt.⁴⁴
- 14 Ausserhalb der Schweiz wird das Verfahren Webster bzw. Sainte-Laguë namentlich seit 1840 in den USA, seit 2009 für den deutschen Bundestag und die deutsche Vertretung im Parlament der Europäischen Union, in verschiedenen deutschen Bundesländern sowie in skandinavischen Staaten angewendet.

2.5 Wahlverfahren für die Exekutive

- 15 Alle Kantone mit Ausnahme des Tessin⁴⁵ wählen ihre Kantonsregierung im Majorz.⁴⁶ Proporzwahlen für die Mitglieder der kommunalen Exekutive, wie sie die meisten Städte und grossen Gemeinden im Kanton Bern mit Ausnahme z.B. der Stadt Burgdorf kennen,⁴⁷ sind schweizweit eher die Ausnahme.⁴⁸ Wo der Gemeinderat bernischer Gemeinden im Proporz gewählt wird, kommt soweit mir bekannt durchwegs das Verfahren Hagenbach-Bischoff zur Anwendung. Thema war eine Wahl des Gemeinderats nach dem Verfahren Sainte-Laguë demgegenüber im Zusammenhang mit dem parlamentarischen Vorstoss im Stadtrat Bern von 2012.

2.6 Schlussfolgerungen

- 16 Das **Verfahren Hagenbach-Bischoff** ist schweizweit nach wie vor verbreitet. Gemeinden im Kanton Bern, die ihr Gemeindeparlament oder ihren Gemeinderat im Proporz wählen, wenden soweit ersichtlich durchwegs dieses Verfahren an.⁴⁹ Verschiedene Schweizer Kantone haben in den letzten Jahren das **Verfahren Sainte-Laguë** (vor allem im Rahmen des Doppelten Pukelsheim) eingeführt. Dieses findet in der Praxis in der Schweiz und im Ausland soweit ersichtlich allerdings einzig auf **Parlamentswahlen** Anwendung.

⁴⁰ BERIGER, Kantone mit sonstigen Proporzwahlverfahren (Anm. 18), S. 133.

⁴¹ Art. 155 f. des Gesetzes vom 13. Mai 2004 über die politischen Rechte (kGPR, SGS 160.1).

⁴² Vgl. die revidierten Art. 23 f. des Gesetzes vom 3. März 1991 über die Verhältniswahl des Landrates (Proporzgesetz; Urner Rechtsbuch 2.1205).

⁴³ BGE 143 I 92.

⁴⁴ § 40 f. des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte (GpR; SGS 120).

⁴⁵ Das Tessin führte nach heftigen Auseinandersetzungen zum Wahlsystem im 19. Jahrhundert im Jahr 1891 als erster Kanton die Proporzwahl überhaupt ein; zum Ganzen SCHMID, Listenverbindung (Anm. 2), S. 67 ff., 73 ff. POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze (Anm. 1), S. 42 f. Bis Ende 2013 wurden auch die Mitglieder des Regierungsrats des Kantons Zug im Proporz gewählt; heute gilt auch für diese aufgrund einer Volksinitiative das Mehrheitswahlverfahren, vgl. § 78 Abs. 2a und 3 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1).

⁴⁶ Vgl. für Basel-Stadt § 31 Abs. 1 lit. a und abis des Gesetzes vom 21. April 1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz; S 132.100); für Glarus Art. 71 Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (GS I A/1/1).

⁴⁷ UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2021, S. 153 ff., N 137.

⁴⁸ Rund drei Viertel der Gemeinden wählen ihre Exekutive im Mehrheitswahlverfahren; vgl. ANDREAS LADNER, Regieren auf Gemeindeebene – die Gemeindeexekutiven, <https://www.defacto.expert/2019/06/07/regieren-auf-gemeindeebene-die-gemeindeexekutiven/>.

⁴⁹ In der Stadt Bern ist aufgrund des Postulats Fraktion GB/JA! (Lea Bill, JA!/Monika Hächler, GB) vom 18. Oktober 2012: Wahlsystem der Stadt Bern – Alternativen müssen geprüft werden! ein Wechsel des Wahlsystems erwogen, aber schliesslich verworfen worden.

- 17 Die Motion «Für unverzerrte Proporzahlen» verlangt nach den Erklärungen ihres Urhebers eine Streichung von Art. 42 und eine Anpassung von Art. 43 des Reglements über Abstimmungen und Wahlen. Die Anpassung kann nach diesen Erklärungen allerdings **nicht** so erfolgen, dass das geltende Verteilsystem verhältnismässig einfach mit einer geringfügigen Anpassung der Formel in Art. 43 im Sinn des baselstädtischen Wahlgesetzes (Einführung des Wortes «verdoppelt») umgesetzt werden. Verlangt ist vielmehr eine Regelung z.B. im Sinn des Glarner Abstimmungsgesetzes oder des Zürcher Gesetzes über die politischen Rechte, wonach der Zuteilungsdivisor **im Sinn einer stetigen Annäherung iterativ** durch «trial and error» (nach den Erklärungen des Kantons Zürich: «durch Versuchen und Korrigieren») ermittelt wird, bis er zur vollständigen Verteilung aller Sitze in einem einzigen Schritt führt (vgl. Anhang).

3 Überlegungen zur Auswahl des Wahlverfahrens

3.1 Gemeindeautonomie

- 18 In Bezug auf die Wahl der Mitglieder des Gemeindeparlaments oder des Gemeinderats geniessen die Gemeinden im Rahmen allgemeiner verfassungsrechtlicher Grundsätze, die sich unter anderem aus Art. 8 und 34 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)⁵⁰ ergeben (Rechtsgleichheit, namentlich Wahlrechtsgleichheit mit ihren drei Teilgehalten Zählwertgleichheit, Stimmkraftgleichheit und Erfolgswertgleichheit),⁵¹ Autonomie.⁵² Kantonale Wahlvorschriften, namentlich diejenigen im Gesetz vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG),⁵³ kommen nach Art. 33 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1999 (GG)⁵⁴ nur zur Anwendung, soweit die Gemeinden keine eigenen Regelungen vorsehen.

3.2 Rechtliche Beurteilung

- 19 Die Rechtmässigkeit sowohl des Verfahrens Hagenbach-Bischoff als auch des Verfahrens Sainte-Laguë dürfte unbestritten sein. Kritik am Verfahren Hagenbach übt in jüngerer Zeit ANINA WEBER. Sie kommt zum Schluss, nach diesem Verfahren gelte der Grundsatz «one man one vote» nicht, was «zentralen Forderungen der Verfassung» widerspreche; auch in der Schweiz sei deshalb «ein Wechsel über kurz oder lang unumgänglich».⁵⁵ WEBER verweist auf ein Urteil des Bayrischen Verfassungsgerichtshofs, der das Verfahren d'Hondt (das im Wesentlichen Hagenbach-Bischoff entspricht; vorne Ziffer 2.2) im Jahr 1992 als verfassungswidrig erklärt habe.⁵⁶
- 20 Zu dieser singular gebliebenen Kritik ist anzumerken, dass das Prinzip «one man one vote» kein ganz bestimmtes Wahlverfahren verlangt; nach WEBERS Massstäben müsste wohl auch ein Mehrheitswahlverfahren als prinzipiell unzulässig qualifiziert werden. Dies widerspricht allerdings beispielsweise der gemeinderechtlichen Regelung über den politischen Minderheitenschutz (Art. 38 ff. GG) – die offenkundig von der grundsätzlichen Zulässigkeit von Majorzwahlen ausgeht⁵⁷ – und ebenso der Rechtswirklichkeit widerspräche. Beispielsweise wählt die Burgergemeinde Bern

50 SR 101.

51 PIERRE TSCHANNEN/SIMONE WYSS, Wahlkreise im Kanton Zug. Gutachten zuhanden der Direktion des Innern des Kantons Zug vom 21. Februar 2005, S. 8 f. Einlässlich zu Wahlrechtsgrundsätzen POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze (Anm. 1), S. 21 ff.

52 UELI FRIEDERICH, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Vorbem. zu Art. 38–46 N 5; ULRICH ZIMMERLI, Gemeinden, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 195 ff., 203.

53 BSG 141.1.

54 BSG 170.11.

55 WEBER, Proporzglück (Anm. 6), S. 1377.

56 Urteil VerfGHE BY 45, 54, Vf. 5-V-92.

57 UELI FRIEDERICH, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Vorbem. zu Art. 38-46 N 1 ff.

gemäss ihren erst vor Kurzem durch den Kanton genehmigten Satzungen ihr Parlament (Grosser Burgerrat) im Mehrheitswahlverfahren.⁵⁸ Das Verfahren Hagenbach-Bischoff wird den Gemeinden im Muster-Reglement des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) ausdrücklich empfohlen,⁵⁹ und auch CLAUDIO KUSTER, der sich mit einzelnen Beiträgen im Sammelband von ANDREAS GLASER⁶⁰ kritisch bis sehr kritisch auseinandersetzt, kommt «eindeutig» zum Schluss, dass die «Hagenbach-Bischoff-Kantone ein rechtmässiges Wahlsystem» aufweisen.⁶¹ Zum Urteil des Bayrischen Verfassungsgerichtshofs ist klarzustellen, dass das Gericht nicht das Verfahren d'Hondt **per se**, sondern – vergleichbar mit der Beurteilung so genannter natürlicher Quoren durch das Bundesgericht – die **Kombination dieses Verfahrens mit den sieben Wahlkreisen** in Bayern beanstandete. Es hielt aber fest, «die verfassungsrechtliche Gleichwertigkeit des d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens etwa mit dem Proporzverfahren nach Hare/Niemeyer im System des Verhältniswahlrechts für den Landtag» sei «uneingeschränkt [...] gegeben», «wenn es um die Verteilung eines einzigen Sitzkontingents innerhalb eines einzigen Wahlgebiets geht».⁶² Gegen «das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren, das seit langer Zeit eine mögliche und vielfach praktizierte Berechnungsart für die Verteilung von Sitzen im System der Verhältniswahl ist», bestehen auch nach Auffassung des Gerichtshofs

«als solches grundsätzlich **nach wie vor keine verfassungsrechtlichen Bedenken**. Der Verfassungsgerichtshof hat wiederholt entschieden, dass dieses Verfahren mit dem Gebot der verbesserten Verhältniswahl gemäss Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV [= Verfassung des Freistaates Bayern] vereinbar ist, selbst wenn es nicht zu ganz genauen proporzgerechten Ergebnissen führt und im Bereich der damit zusammenhängenden Abweichungen kleine Parteien benachteiligt».⁶³

- 21 Die teilweise pointierten Äusserungen von ANINA WEBER zum Verfahren Hagenbach-Bischoff haben auf jeden Fall in der Rechtsprechung bis anhin auch keinen Niederschlag gefunden. WEBER selbst geht davon aus, dass «das Bundesgericht die Methode Hagenbach-Bischoff als grundsätzlich verfassungskonform erachtet».⁶⁴ Das Gericht selbst betont, dass **unterschiedliche Zuteilungsmethoden möglich** sind. Es bestehe

«weitgehend Einigkeit darüber, dass es keine Systeme der Mandats- und Restmandatsverteilung gibt, welche keinerlei Nachteile aufweisen [...]. Aus diesem Grunde hat das Bundesgericht wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass kein Verfahren bestimmt werden kann, das als einziges dem Verhältniswahlrecht entspreche und daher allein als zulässig betrachtet werden könne. Deshalb hat es unter Wahrung des den Kantonen zukommenden Gestaltungsspielraums verschiedene Auszählmethoden als mit dem Proporzgedanken vereinbar erklärt [...]».⁶⁵

- 22 Soweit das Bundesgericht Wahlsysteme mit einer Sitzzuteilung nach Hagenbach-Bischoff unzulässig erklärte, erfolgte dies in Zusammenhang mit der Einteilung des Gemeinwesens in **Wahlkreise** (Problem der so genannten natürlichen Quoren⁶⁶). Dieser Aspekt spielt im vorliegenden Fall keine Rolle; die Gemeinde Köniz bildet einen einzigen Wahlkreis
- 23 Sowohl das Verfahren Hagenbach-Bischoff als auch das Verfahren Sainte-Laguë sind nach dem Ausgeführten, abgesehen von allfälligen Problemen im Zusammenhang mit natürlichen Quoren aufgrund der Wahlkreiseinteilung **rechtlich zulässig und verfassungskonform**. Die Gemeinde Köniz ist aufgrund ihrer Gemeindeautonomie in Wahlanglegenheiten (Art. 3 und 32 Abs. 2 GG)

⁵⁸ Art. 35 Abs. 1 Bst. a-c der Satzungen der Burgergemeinde Bern vom 20. Juni 2018.

⁵⁹ Art. 41 f. des Muster-Reglements über die Urnenwahlen und -abstimmungen, Stand April 2023.

⁶⁰ Hier zitiert als GLASER, Parlamentswahlrecht (Anm. 39).

⁶¹ CLAUDIO KUSTER, Rezension: Andreas Glaser (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, LeGes 30 (2019) 2, N 9.

⁶² Erwägung IV.4 Rz. 41.

⁶³ Erwägung IV.3 Rz. 40; Hervorhebung nur hier.

⁶⁴ WEBER, Wahlrecht (Anm. 5), S. 104.

⁶⁵ BGer 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002 E. 5.2.

⁶⁶ NAGIHAN MUSLIU, Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahlsysteme der Kantone, in: Glaser, Parlamentswahlrecht (Anm. 39), S. 1 ff., 14 ff.

frei in der Auswahl des «richtigen» Verfahrens. Sie hat darüber mithin **politisch** zu entscheiden.

3.3 Weitere Aspekte

- 24 Unbestritten ist, dass das Verfahren Hagenbach-Bischoff aufgrund der Abrundung der Sitzansprüche namentlich im Rahmen der Restmandatverteilung **grössere Parteien oder Wählergruppen tendenziell bevorzugt** und kleinere benachteiligt. Demgegenüber verhält sich eine Verteilung nach Sainte-Laguë in dieser Hinsicht **neutral**, was mathematisch betrachtet der «reinen Proporzidee» besser entspricht und dementsprechend gemeinhin als vorteilhaft gewürdigt wird.
- 25 Festzuhalten ist indes, dass die beiden Verfahren **nur in beschränktem Umfang zu unterschiedlichen Ergebnissen führen**. Dies zeigen beispielsweise die Berechnungen in der Antwort des Gemeinderats zur Motion «Für unverzerrte Proporzahlen». Gemäss diesen Berechnungen hätte ein Wechsel zu Sainte-Laguë in den Jahren 2017 und 2021 keine Auswirkungen auf die Wahl des Gemeinderats gehabt; in den Parlamentswahlen wäre im Jahr 2017 zusätzlich zu der mit Listenverbindungen bewirkten Änderung ein Sitz, im Jahr 2021 wäre bei einer Beibehaltung der Listenverbindungen gar kein Sitz anders verteilt worden.
- 26 Das Bundesgericht hat die Unterschiede zwischen verschiedenen Proporzverteilungsverfahren generell stark relativiert. Im Jahr 1983 erwog es zum Wahlverfahren für den Kantonsrat Zürich nach Hagenbach-Bischoff, es liege «auf der Hand, dass die Teilung einer gegebenen Zahl (der Gesamtstimmenzahl) durch eine grössere Zahl (Mandatszahl + 1) einen kleineren Quotienten (Verteilungszahl) ergibt als die Teilung durch eine kleinere Zahl (Mandatszahl)». Daraus folge, «dass die Chancen kleinerer Parteien und Parteigruppen, schon bei der ersten Verteilungsart ein Mandat zugeteilt zu erhalten (also ein sogenanntes Vollmandat), bei der Methode Hagenbach-Bischoff grösser sind als bei dem von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen System». Diese Methode stelle
- «lediglich eine Vereinfachung der ersten Verteilung dar: es geht darum, den grössten Quotienten zu finden, der unter Einhaltung des Verhältnisgrundsatzes Gewähr dafür bietet, dass nicht mehr Mandate zugeteilt werden, als zu vergeben sind. Dieser Anforderung wird die Methode Hagenbach-Bischoff, die lediglich eine Weiterentwicklung des von der Beschwerdeführerin postulierten Systems darstellt, gerecht. Eine Berechnung der Verteilungszahl unter Teilung der Gesamtstimmenzahl durch die Mandatszahl selbst (statt durch die um eins erhöhte Mandatszahl) führt nur zur Verteilung einer grösseren Anzahl von Restmandaten und kommt deshalb kaum mehr vor [...]. Sämtliche Autoren stimmen darin überein, dass die Bestimmung des Wahlquotienten nach Hagenbach-Bischoff die Verhältniswahl nicht verfälscht und namentlich die kleineren Parteien nicht benachteiligt.»⁶⁷
- 27 In einem neueren Entscheid zum Wahlrecht im Kanton Freiburg⁶⁸ führt das Bundesgericht aus, zur Methode Hagenbach-Bischoff werde «im Allgemeinen angenommen, dass bei der Verteilung der Restmandate grössere Parteien tendenziell bevorzugt werden, während von einer Verteilung nach dem grössten Rest eher kleinere Parteien profitieren», womit mit der im konkreten Fall «angefochtenen Methode der Restmandatsverteilung kleinere Parteien eher benachteiligt werden».⁶⁹ Diese Benachteiligung wirke sich aber «nicht generell bei jeder Wahl aus, sondern in Anbetracht spezieller konkreter Verhältnisse nur in Einzelfällen»; die Restmandatsverteilung sei «im Vergleich zur gesamten Regelung des Wahlverfahrens vor dem Hintergrund des Verhältniswahlrechts von untergeordneter Bedeutung», womit «die Verteilungsmethode gesamthaft gesehen dem Proporz entspricht und kleinere Parteien durch die Erstverteilung gegenüber dem bisherigen Recht gar begünstigt werden».⁷⁰ Das Verfahren Hagenbach-Bischoff erlaube «im ersten Schritt grundsätzlich eine grössere Zuteilung von Vollmandaten» und erhöhe damit

⁶⁷ BGE 109 Ia 203 E. 4c S. 205 f.

⁶⁸ BGer 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002.

⁶⁹ BGer 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002 E. 5.4.

⁷⁰ BGer 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002 E. 5.5.

«die Chance, dass schon im ersten Schritt alle Mandate verteilt werden; umgekehrt wird die Zahl der Restmandate verkleinert [...]. Parteien und Wählergruppen, deren Listenstimmenzahl gerade knapp über dem Quotienten bzw. einem Vielfachen davon liegt, erhalten daher bei der ersten Verteilung ein Mandat bzw. mehrere Mandate. [...] Die Bestimmung des Wahlquotienten nach der [...] vorgesehenen Methode verfälscht daher die Verhältniswahl nicht und benachteiligt insbesondere kleinere Parteien nicht [...]».⁷¹

- 28 Der Gemeinderat von Bern hat in seinem Prüfbericht vom 8. Juni 2016 dargelegt, welche Auswirkungen unter anderem das Verfahren Sainte-Laguë auf die Stadtratswahlen 2012 gehabt hätte. Nach diesem Rechenbeispiel hätten zwei kleine Parteien mit Sainte-Laguë je einen Sitz statt nach Hagenbach-Bischoff keinen Sitz erhalten; die grösste Partei hätte nach diesem Verfahren 40 statt 41 Sitze, eine Partei hätte 17 statt 18 Sitze erhalten. Zwei weitere Parteien hätten nach beiden Verfahren 18 bzw. 3 Sitze erhalten. Dieses Beispiel lässt die Vermutung zu, dass tendenziell namentlich **Kleinst-Parteien** vom Verfahren Sainte-Laguë (für die Wahl in ein verhältnismässig grosses Parlament) profitieren dürften. Allerdings lassen sich aus derartigen Beispielen **keine allgemeinen gültigen Schlüsse für die Zukunft** ziehen; entscheidend sind immer die genauen Ergebnisse eines Wahlgangs, die sich mitunter schon aufgrund kleinster Differenzen verändern können.
- 29 Soweit das Verfahren Hagenbach-Bischoff namentlich für Kleinst-Parteien nachteilig ist, wirkt es einer **Zersplitterung der Parteien** entgegen. Diese Wirkung kann politisch selbstverständlich so oder anders gewürdigt werden. Gute Gründe, unter anderem das Anliegen einer möglichst breiten «Verankerung» der Politik in der Bevölkerung, sprechen aber gegen eine solche Situation. Dementsprechend kennen Wahlsysteme nicht allzu selten besondere Regelungen zur Verhinderung einer allzu grossen Zersplitterung, namentlich **gesetzlichen Quoren** («Sperrklauseln») in dem Sinn, dass eine Partei für einen Sitz im Minimum einen Stimmenanteil von beispielsweise fünf Prozent erzielen muss.
- 30 Eine weitgehende Parteizersplitterung erscheint im Interesse der «Regierbarkeit» namentlich für die **Wahl der Exekutive** unerwünscht, in der auch die **Persönlichkeit der Kandidierenden** nach verbreiteter Überzeugung eine grössere Rolle spielt als bei Parlamentswahlen (was auch darin zum Ausdruck kommt, dass die Exekutive schweizweit betrachtet überwiegend im Mehrheitswahlverfahren gewählt wird). Der Gemeinderat der Stadt Bern führte in seinem Prüfbericht dazu aus:
- «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.»⁷²
- 31 Dieser Gesichtswinkel erhält namentlich für «föderal» strukturierte Gemeinden wie Köniz ein gewisses Gewicht. Eine ausgewogene Vertretung der einzelnen urbanen oder ländlich geprägten Gebietsteile dürfte tendenziell eher erreicht werden, wenn der rein mathematisch berechnete Proporz nicht allzusehr «in Konkurrenz» zu andern Aspekten der Repräsentation tritt (nach den gemeindefrechten Vorgaben darf der Schutz politischer Minderheiten nicht [mehr] durch einen örtlichen Minderheitenschutz relativiert werden⁷³).
- 32 Mit Blick auf die **Akzeptanz des Wahlsystems** wird aus mathematischer und rechtlicher Sicht regelmässig ein Verfahren postuliert, das die «reine Proporzidee» möglichst genau umsetzt und in diesem Sinn «mathematisch gerecht» ist. Aus politologischer Sicht wird dagegen eingewendet, «Proportionalität» sei «nicht alles»; Ziele eines legitimen Verfahrens seien neben der bereits angesprochenen weit verstandenen Repräsentation (territoriale Repräsentation, Repräsentation bestimmter sozialer Gruppen, Repräsentation politischer Ideen durch Parteien) und der ebenfalls

⁷¹ BGer 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002 E. 5.3.

⁷² Bericht Gemeinderat Bern vom 8. Juni 2016 (Anm. 10), S. 15.

⁷³ Art. 20 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111).

erwähnten Herstellung handlungsfähiger Parlamente und Regierungen ebenso die **Einfachheit und Verständlichkeit des Systems** für die Wählenden.⁷⁴ Dieser Aspekt hat auch rechtliche Bedeutung. Er entspricht der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der politischen Rechte, die namentlich das Gebot der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe umfasst (Art. 34 Abs. 2 BV). Das Bundesgericht beurteilte das Verfahren Sainte-Laguë – allerdings in einem nicht mehr ganz «taufrischen» Urteil aus dem Jahr 1983 – unter diesem Gesichtswinkel wegen «künstlich anmutender Divisoren» im Vergleich mit dem Verfahren Hagenbach-Bischoff kritisch. Es erwo

«dass ein in jeder Hinsicht ideales System der Zuteilung von Restmandaten, das in der Praxis anwendbar und für den Bürger verständlich wäre, bis heute nicht gefunden worden ist. Das in verschiedenen ausländischen Staaten gebräuchliche System nach d'Hondt führt zu gleichen Ergebnissen wie dasjenige nach Hagenbach-Bischoff; seine Modifikation nach St.-Lague, wie sie in skandinavischen Ländern angewendet wird, setzt die Einführung künstlich anmutender Divisoren voraus; das System der Berücksichtigung der grössten Reststimmzahl ist systematisch wenig folgerichtig (Durchbrechung des Proportionalitätsgedankens durch Subtraktion) und kann die Bevorzugung von in Splittergruppen aufgeteilten Parteien zur Folge haben».⁷⁵

33 In späteren Urteilen zum Doppelten Pukelsheim äusserte sich das Gericht aber grundsätzlich positiv zu der auch in diesem Verfahren angewendeten Standardrundung nach Sainte-Laguë.⁷⁶

3.4 Fazit: Merkmale und mögliche Vor- und Nachteile

34 Für ein legitimes und repräsentatives Wahlverfahren sind neben rechtlichen und mathematischen Aspekten auch andere Kriterien zu berücksichtigen, die sich nicht ohne Weiteres auf einen Nenner bringen lassen. Eine «wertfreie» Beurteilung der Wahlsysteme und ihrer Vor- und Nachteile ist nicht möglich, und selbst die Auswahl der Beurteilungskriterien ist notwendigerweise «politisch». Aus der Sicht der Mathematik, der Staatsrechtslehre, der Politologie und der «Realpolitik» werden unter Umständen sehr unterschiedliche Schlüsse gezogen.

35 Unter diesem grundsätzlichen Vorbehalt seien als Grundlage für die politische Diskussion zusammenfassend einige Merkmale und mögliche (!) Vor- und Nachteile der Verfahren Hagenbach-Bischoff und Sainte-Laguë aufgelistet, die in den in diesem Papier wiedergegebenen Äusserungen angesprochen sind oder in anderweitigen Berichten gelegentlich ins Feld geführt werden.

Merkmals / Kriterium	Hagenbach-Bischoff	Sainte-Laguë
System der Verteilung	Zweistufiges Verteilverfahren Quotient (Verteilzahl) für erste Verteilung und Verteilung Restmandate gemäss fester gesetzlicher Formel	Einstufiges Verteilverfahren Quotient (Verteilzahl) iterativ durch Annäherungen zu ermitteln («trial and error»)
Rundung der Sitzansprüche	Generell abgerundet (Divisorverfahren mit Abrundung)	Standardmässig gerundet (Divisorverfahren mit Abrundung)
Auswirkungen auf Wahlergebnis je nach Parteigrösse	Bevorzugt tendenziell grössere Parteien und Wählergruppen, kann ähnliche Wirkung wie Quoren haben	Neutral in Bezug auf Parteigrösse
Paradoxa	Werden vermieden	Werden vermieden
Verbreitung	In der Schweiz verbreitet, im Kanton Bern praktisch ausschliesslich angewendet und den Gemeinden durch den Kanton empfohlen	In jüngerer Zeit in verschiedenen Kantonen eingeführt, insbesondere im Rahmen des Doppelten Pukelsheim

⁷⁴ GEORG LUTZ, Wahlsysteme: Proportionalität ist nicht alles, in: Parlament – Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2012 / Nr. 3, S. 4 f.

⁷⁵ BGE 109 Ia 203 E. 5a S. 207.

⁷⁶ Vgl. etwa BGE 136 I 364 E. 4.5 S. 373 ff.

Anwendung auf Exekutivwahlen	Verbreitet	Soweit ersichtlich unbekannt
Vorteile ⁷⁷	Verhindert Parteienzersplitterung Ist einfach nachvollziehbar Geniesst breite Akzeptanz Ist beständig	Bedeutet Angleichung an Erfolgswert
Nachteile ⁷⁸	Quotenbedingung kann verletzt werden Setzt Anreize für Listen- und Unterlistenverbindung Kann unter Umständen Anreiz zu Stimmabstinenz setzen, weil Stimmen für eine kleine Partei wirkungslos bleiben	Führt zu komplexeren Rechenoperation

4 Listenverbindungen

4.1 Allgemeines

³⁶ Wie das Proporzwahlverfahren als solches weist auch die Listenverbindung eine bewegte, nicht selten durch heftige Wahlkämpfe geprägte Geschichte auf, die namentlich in der im Jahr 1961 erschienenen, sehr lesenswerten Dissertation von BENNO SCHMID⁷⁹ anschaulich nachgezeichnet wird. Im Gegensatz zum Proporzwahlverfahren wurde das Listensystem zunächst auf eidgenössischer und erst anschliessend auf kantonaler Ebene eingeführt.⁸⁰ Heute erfreuen sich Listenverbindungen nach wie vor grosser Beliebtheit. Sie waren nicht zuletzt ein oft diskutiertes Thema im Zusammenhang mit den Nationalratswahlen 2023.⁸¹

³⁷ Listenverbindungen können so genannt «**einparteiig**» (z.B. Listenverbindung SP-Frauen und SP-Männer oder SVP und Junge SVP) oder «**mehrparteilig**» (z.B. Listenverbindung GLP und EVP) sein.⁸² Sind Listenverbindungen ohne besondere einschränkende Vorgaben zugelassen, ist davon auszugehen, dass sowohl einparteiige als auch mehrparteiige Verbindungen zulässig sind.⁸³

4.2 Praxis

³⁸ In der Praxis bestehen Listenverbindungen in der Regel da, wo das Verfahren Hagenbach-Bischoff zur Anwendung kommt, abgesehen vom Bund namentlich auch im Kanton Bern. Demgegenüber haben sämtliche Kantone mit Ausnahme des Kantons Glarus, die anstelle des Verfahrens Hagenbach-Bischoff ein Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë, Doppelter Pukelsheim) gewählt haben, bei dieser Gelegenheit Listenverbindungen ausdrücklich untersagt (zu beachten ist,

⁷⁷ Vorteile gemäss Bericht Bundeskanzlei Proporzwahlssystem (Anm. 9), S. 20.

⁷⁸ Nachteile gemäss Bericht Bundeskanzlei Proporzwahlssystem (Anm. 9), S. 20.

⁷⁹ SCHMID, Listenverbindung (Anm. 2), passim.

⁸⁰ Von den 10 Kantonen, welche die Proportionalwahl vor 1919 (Einführung des Verhältniswahlverfahren im Bund) eingeführt hatte, sah vorerst kein einziger in seinem Wahlgesetz die Möglichkeit einer Listenverbindung vor. Vgl. SCHMID, Listenverbindung (Anm. 2), S. 87.

⁸¹ Vgl. etwa den Kommentar von STEFAN HOTZ «Listenverbindungen für die Wahl in den Nationalrat verwirren nur – sie gehören abgeschafft», <https://www.nzz.ch/meinung/nationalratswahlen-2023-listenverbindungen-sind-abzuschaffen-ld.1751889>, besucht am 27. November 2023.

⁸² SCHMID, Listenverbindung (Anm. 2), S. 46 ff., 49 ff.; ANINA WEBER, Listenverbindungen: Problematische Liaisons bei Wahlen. Zur Verfassungskonformität der geltenden Regelung und möglichen Alternativen, AJP 2013, S. 683 ff., 685.

⁸³ Dies wird schon deshalb anzunehmen sein, weil unter Umständen nicht ohne Weiteres klar ist, was unter einer Partei genau zu verstehen ist.

dass die in solchen Kantonen zuweilen erwähnten Listengruppen mehrerer Wahlkreise⁸⁴ von Listenverbindungen zu unterscheiden sind). Dies gilt namentlich für die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Nidwalden, Schaffhausen, Schwyz, Wallis, Zug und Zürich. Auch beispielsweise der Kanton Freiburg untersagt Listenverbindungen.

- 39 Dieser Befund entspricht dem Umstand, dass die Listenverbindungen in erster Linie ein **mögliches Korrektiv für eine «verzerrende» Bevorteilung grosser Parteien oder Wählergruppen** sind, wie sie beispielsweise durch das Verfahren Hagenbach-Bischoff erzeugt werden können. Besondere Bedeutung kommt ihnen zu, wenn das Wahlverfahren als Voraussetzung für einen Sitzgewinn einen bestimmten minimalen Stimmenanteil (Quorum) verlangt, weil Quoren oder «Sperrklauseln»⁸⁵ die Erfolgswertgleichheit als Teilgehalt der Wahlrechtsgleichheit beeinträchtigen, was mit der Zulassung von Listenverbindungen teilweise korrigiert werden kann.⁸⁶ Allerdings können Listenverbindungen, wie BENNO SCHMID in seiner Dissertation darlegt, im konkreten Fall auch bei einem Verteilverfahren nach Hagenbach-Bischoff zu einigermassen seltsamen Resultaten führen.⁸⁷

4.3 Lehre und Rechtsprechung

- 40 Ungeachtet der unter Umständen verzerrenden Ergebnisse beurteilt BENNO SCHMID Listenverbindungen und ihre politische und praktische Bedeutung grundsätzlich positiv. Die neuere Lehre äussert sich tendenziell kritischer. Listenverbindungen werden zwar gemeinhin als taugliches Instrument zur Abmilderung der systematischen Bevorzugung grösserer Parteien nach dem Verfahren Hagenbach-Bischoff gewürdigt, bemängelt werden aber andererseits eine Komplizierung des Verfahrens, aber auch mögliche Verfälschungen des Wählerwillens durch mehrparteiige Listenverbindungen und mangelnde Transparenz.⁸⁸ ANINA WEBER urteilt auch in dieser Hinsicht streng. Sie erachtet mehrparteiige Listenverbindungen namentlich im Zusammenhang mit den Nationalratswahlen als «Verletzung des Grundsatzes der direkten Wahl» und damit als verfassungswidrig, weil gegen Art. 34 und 149 Abs. 2 BV verstossend; Listenverbindungen sollten «daher abgeschafft werden».⁸⁹
- 41 Das Bundesgericht hatte sich in jüngerer Zeit soweit ersichtlich kaum mit Beschwerden gegen eine Listenverbindung, sondern im Gegenteil in erster Linie mit der Frage zu befassen, ob die **Abschaffung** von Listenverbindungen im Zusammenhang mit der Einführung eines neuen Wahlverfahrens in Abkehr von Hagenbach-Bischoff vor der Bundesverfassung standhält. Einlässlich zu dieser Frage – und beiläufig auch zur rechtlichen Beurteilung von Listenverbindungen im Allgemeinen – äusserte sich das Gericht in einem Urteil zum Wahlsystem im Kanton Freiburg. Es bejaht die Zulässigkeit einer Abschaffung der Listenverbindung. Listenverbindungen ermöglichten zwar «bisweilen kleinen Parteien einen Ausgleich von systembedingten Nachteilen, wie sie durch kleine Wahlkreise mit wenigen Mandaten entstehen können», und könnten insofern dem Minderheitenschutz und damit der Idee der Verhältniswahl dienen, doch könnten davon umgekehrt auch grosse Parteien profitieren und entsprechend den konkreten Umständen ihr Gewicht gerade auch zum Nachteil von kleineren Parteien verstärken.⁹⁰ Dementsprechend könne

«nicht generell angenommen werden, dass Listenverbindungen zu einer Verbesserung oder zu einer Verschlechterung der Proportionalität führen, auch wenn sie unter konkreten

⁸⁴ Vgl. z.B. § 10 des Schwyzer Kantonsratswahlgesetzes vom 17. Dezember 2014 (KRWG; SRSZ 120.200); Art. 13 des Urner Gesetzes vom 3. März 1991 über die Verhältniswahl des Landrates (Proporzgesetz; Urner Rechtsbuch 2.1205); § 102 des Zürcher Gesetzes vom 1. September 2003 über die politischen Rechte (GPR; LS 161).

⁸⁵ MUSLIU, Anforderungen (Anm. 64), S. 22 ff.

⁸⁶ BGer 1C_546/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 4.3.3; 1C_369/2014 vom 28. November 2014 E. 6.3.3.

⁸⁷ Vgl. z.B. das durch SCHMID, Listenverbindung (Anm. 2), S. 210 f. erwähnte Beispiel der Gemeinderatswahl der Stadt Zürich von 1954 (in Zürich ist der Gemeinderat das Parlament, nicht die Exekutive). Eine bürgerliche Listenverbindung mit einem Anteil von 46 Prozent der Gesamtstimmen erhielt 62 Prozent aller Mandate; eine der verbundenen Liste (Freisinnige) erhielt mit einem Stimmenanteil von 28 Prozent 50 Prozent der Mandate.

⁸⁸ Vgl. etwa PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, Zuteilungsverfahren (Anm. 7), S. 518.

⁸⁹ WEBER, Listenverbindungen (Anm. 82), S. 694 und 697.

⁹⁰ BGer 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002 E. 4.

Umständen bisweilen kleineren Parteien erlauben mögen, gewisse systembedingte Nachteile abzuschwächen [...]. Demnach kann auch nicht gesagt werden, dass ein System mit Listenverbindungen kleinere Parteien generell stärkt und daher in besonderem Masse dem Sinne des Proporzwahlverfahrens entspricht».⁹¹

42 Das Gericht äusserte sich bei dieser Gelegenheit unter Bezugnahme auf neuere Lehrmeinungen, namentlich auch diejenige von ANINA WEBER, auch kritisch zu Listenverbindungen. Diese könnten

«die Transparenz bei der Stimmabgabe beeinträchtigen und zu Unklarheiten führen. Dem Wähler mag es zum einen - trotz ausdrücklichen Hinweises auf den Wahllisten [...] - bisweilen nicht hinreichend bewusst sein, dass er mit der Wahl nicht nur der von ihm bevorzugten Partei, sondern auch der mit ihr verbundenen Gruppierung Listenstimmen gibt. Vom System der Listenverbindung her betrachtet ist es gar möglich, dass die eine Partei bei der Erstverteilung überhaupt kein Mandat erreicht und alle Listenstimmen der andern zukommen. Es kann bei dieser Sachlage daher nicht von vornherein gesagt werden, dass von der Möglichkeit der Listenverbindung tatsächlich jene Partei profitiert, für welche die Stimmen abgegeben werden; es kann vielmehr zu Stimmenverlagerungen kommen. Ferner können Listenverbindungen zu praktischen Schwierigkeiten führen, wenn ein Abgeordneter ausscheidet und keine Ersatzmitglieder zur Verfügung stehen [...]; würde in einer solchen Konstellation [...] eine Ergänzungswahl nötig, könnten sich die Kräfteverhältnisse gegenüber den ursprünglichen Stimmen gar verändern. In praktischer Hinsicht darf zudem mitberücksichtigt werden, dass die Möglichkeit gemeinsamer Listen von Parteien oder Gruppierungen besteht und mit diesem Mittel bei grösserer Transparenz in Bezug auf die Stimmkraft der Erststimmen die gleichen Wirkungen erzielt werden können wie mit Listenverbindungen - auch wenn nicht zu übersehen ist, dass derartige gemeinsame Listen im konkreten politischen Umfeld nicht immer angezeigt erscheinen mögen.»⁹²

43 Das Gericht ging allerdings nicht so weit, dass es Listenverbindungen aufgrund dieser möglichen negativen Auswirkungen als schlichtweg unzulässig erklärt hätte. Es hielt vielmehr fest, ein Wahlsystem mit Listenverbindung sei «Ausdruck der vom Gesetzgeber im Rahmen eines weiten Gestaltungsspielraums getroffenen Wahl». Die konkrete Ausgestaltung dieses Systems «im Bereiche des beschriebenen Spannungsverhältnisses» sei «zur Hauptsache den politischen Wertentscheidungen vorbehalten».

4.4 Listenverbindungen im Verfahren nach Sainte-Laguë?

44 Bereits BENNO SCHMID, der sich im Jahr 1961 grundsätzlich positiv zu Listenverbindungen äussert, vertritt die Ansicht, Listenverbindungen seien «ihrem Wesen nach auf das Restmandatsverteilungssystem des grössten Quotienten hingeordnet» und vermöchten beispielsweise «beim Restmandatsverteilungssystem der grössten Reste nicht sinngemäss zu funktionieren».⁹³ Listenverbindungen machen nach ANINA WEBER «nur bei verzerrten Mandatsverteilungsverfahren überhaupt Sinn» und verlieren «jegliche Wirkung», wo «es keine (vermeidbaren) Verzerrungen gibt».⁹⁴ Auch die Bundeskanzlei erachtet Listenverbindungen (nur) als sinnvoll, wenn «die Wahlkreiseinteilung oder das angewendete Mandatsverteilungsverfahren Verzerrungen mit sich bringen»; bei einem optimierten Proporzwahlrecht seien sie «überflüssig».⁹⁵ Der Politologe DANIEL BOCHSLER sieht Listenverbindungen offenbar ebenfalls nur als Alternative zu einem Wechsel zu Verfahren Sainte-Laguë.⁹⁶

⁹¹ BGer 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002 E. 4.

⁹² BGer 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002 E. 4.1.

⁹³ SCHMID, Listenverbindung (Anm. 2), S. 210.

⁹⁴ WEBER, Listenverbindungen (Anm. 82): S. 691.

⁹⁵ Bericht Bundeskanzlei Proporzwahlssysteme (Anm. 9), S. 21.

⁹⁶ DANIEL BOCHSLER, Who gains from apparentments und d'Hondt?, *Electorals Studies* 29 (2010), S. 625, hier zit. nach WEBER, Listenverbindungen (Anm. 82), S. 697, Anm. 147: «If list apparentments cannot help to remedy against the disproportionalities of the D'Hondt rule, political practitioners might well evaluate whether it is worth introducing them, or if the same goal could not be more easily achieved by switching to a more proportional seat allocation rule, such als Sainte-Laguë». BOCHSLER Beitrag ist auch als Manuskript abrufbar unter https://www.bochsler.eu/publi/bochsler_apparentments_nov09elsrr.pdf; besucht am 25. November 2023.

45 Das Bundesgericht hat in einem neueren Entscheid zur Wahl des Kantonsrats Zug festgehalten, einer Listenverbindung komme «bei verändertem Wahlsystem nicht mehr die gleiche Bedeutung» zu; namentlich habe sie «im Zuteilungsverfahren Doppelter Pukelsheim [...] grundsätzlich keinen Platz».⁹⁷ Die Frage, ob Listenverbindungen im Verfahren Sainte-Laguë, das sich in Bezug auf die Zuteilung mit dem Doppelten Pukelsheim vergleichen lässt, rechtlich geradezu unzulässig ist, hatte das Bundesgericht bis anhin allerdings nicht zu beurteilen.

46 Speziell gegen Listenverbindungen für die Wahl von **Exekutivmitgliedern** ist das Argument ins Feld geführt worden, Listenverbindungen entsprächen nicht der Grundidee, dass die Persönlichkeit der Kandidierenden in einer solchen Wahl mehr Gewicht hat im Fall einer Parlamentswahl (was darin zum Ausdruck kommt, dass die Exekutiven praktisch aller Kantone und vieler Gemeinden ausserhalb des Kantons Bern nicht im Majorz-, sondern im Proporzwahlverfahren gewählt werden). Der Gemeinderat der Stadt Bern führte dazu in seinem Prüfbericht vom 8. Juni 2016 aus:

«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.»⁹⁸

4.5 Schlussfolgerungen

47 Listenverbindungen erfreuen sich nach wie vor grosser Beliebtheit. Wo sie – namentlich im Zusammenhang mit einem Verteilverfahren nach Hagenbach-Bischoff – tatsächlich existieren, hat die Gerichtspraxis ihre Zulässigkeit bislang nicht in Frage gestellt. Vor allem **mehrparteiige** Listenverbindungen werden in der neueren Lehre indes zunehmend kritisch beurteilt und vereinzelt gar als grundsätzlich verfassungswidrig eingestuft.

48 Nach verbreiteter bis mehr oder weniger einhelliger Meinung sind Listenverbindungen in einem Wahlverfahren wie Sainte-Laguë, das Proporzverzerrungen mathematisch vermeidet, zumindest «**systemwidrig**». Das Bundesgericht hatte bis heute soweit ersichtlich keinen Anlass, eine derartige Konstellation – die abgesehen vom Kanton Glarus in der Praxis offenbar auch nicht existiert – zu beurteilen. Angesichts des erwähnten dictums im Urteil des Bundesgerichts zum Wahlverfahren im Kanton Zug, Listenverbindungen hätten in dem nach der Methode Sainte-Laguë gestalteten «Zuteilungsverfahren Doppelter Pukelsheim [...] grundsätzlich keinen Platz», kann, auch angesichts verbreiteter in diese Richtung weisender Lehrmeinung, nicht ausgeschlossen werden, dass die Kombination eines Wahlverfahrens nach Sainte-Laguë mit Listenverbindungen im Rahmen einer rechtlichen Beurteilung inskünftig unter Druck geraten könnte. Aus rechtlicher Sicht müsste nach dem «Vorsichtsprinzip» von einer solchen Kombination abgeraten werden. Systemwidrig und tendenziell problematisch erscheinen namentlich mehrparteiige Listenverbindungen für die Wahl der Exekutive.

Bern, 7. Dezember 2023

Ueli Friederich

⁹⁷ Nicht publizierte E. 7.3 in BGE 136 I 376 (BGer 1C_127/2010 / 1C_491/2010 vom 20. Dezember 2010).

⁹⁸ Bericht Gemeinderat Bern vom 8. Juni 2016 (Anm. 10), S. 15.

Anhang:

Beispiele kantonaler Wahlverfahren (Parlament)

Kanton Basel-Stadt: Gesetz vom 21. April 1994 über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz):⁹⁹

§ 52 Erste Verteilung

¹ Die Summe aller Listenstimmen wird durch die Zahl der zu vergebenden Mandate geteilt. Die auf den Quotienten folgende ganze Zahl gilt als Wahlzahl.

² Jeder Liste werden so viele Sitze zugeteilt, als die Wahlzahl in ihrer Gesamtstimmenzahl enthalten ist.

§ 53 Weitere Verteilungen

¹ Können durch die erste Verteilung nicht alle Mandate vergeben werden, so ist die Gesamtstimmenzahl jeder Liste durch die um eins erhöhte verdoppelte Zahl der auf sie gemäss § 52 Abs. 2 entfallenen Sitze zu teilen.

² Der erste noch offene Sitz wird jener Liste zugeteilt, die den grössten Quotienten aufweist.

³ Dieses Verfahren wird wiederholt, bis alle Mandate vergeben sind.

§ 54 Gleichheit der Quotienten

¹ Haben zwei oder mehrere Listen auf den letzten Sitz zufolge Gleichheit der Quotienten das gleiche Anrecht, so hat die Liste den Vorrang, die bei der Teilung nach § 53 Abs. 2 den grössten Rest aufwies.

² Sind auch die Restzahlen gleich, so erhält die Liste den Vorrang, deren Kandidatin oder deren Kandidat die grössere Stimmzahl aufweist.

³ Ist auch die Stimmzahl gleich, so entscheidet das Los.

Kanton Basel-Landschaft: Gesetz vom 7. September 1981 über die politischen Rechte (GpR):¹⁰⁰

§ 39 Ermittlung des Ergebnisses

¹ Massgebend für die Ermittlung des Wahlergebnisses sind die Parteistimmenzahlen.

² Die Parteistimmenzahl setzt sich zusammen aus:

- a. den Kandidatenstimmen, d.h. den Stimmen, welche die Kandidaten der gleichen Partei erhalten haben;
- b. den Zusatzstimmen, d.h. der Zahl der leeren Linien auf den Listen der gleichen Partei; als leere Linien gelten auch die ungültigen Stimmen und die gestrichenen Namen.

³ Die leeren Linien auf den Freien Listen fallen als leere Stimmen ausser Betracht.

§ 40 Verteilung der Mandate auf die Parteien

¹ Für die Verteilung der Mandate auf die Parteien werden bei der Wahl des Landrats und des Verfassungsrats folgende Regionen gebildet:

[...]

² In jedem Wahlkreis werden die Parteistimmenzahlen durch die Zahl der Wahlkreismandate geteilt. Die auf die nächste ganze Zahl abgerundeten Ergebnisse sind die Wählerzahlen.

³ In jeder Region werden die Wählerzahlen aller Parteien zusammengezählt und durch die Zahl der Mandate der Region plus 1 geteilt. Das auf die nächsthöhere ganze Zahl aufgerundete Ergebnis ist die 1. Wahlzahl.

⁴ Jede Partei erhält so viele Mandate, als die 1. Wahlzahl in ihrer Wählerzahl der Region enthalten ist.

⁵ Können auf diese Weise nicht alle Mandate verteilt werden, so wird die Wählerzahl jeder Partei durch die Zahl der bereits zugeteilten Mandate plus 1 geteilt und das 1. Restmandat der

⁹⁹ SG 132.100.

¹⁰⁰ SGS 120.

Partei mit dem grössten Quotienten zugeteilt. Dieses Verfahren wird fortgesetzt, bis alle Restmandate verteilt sind.

⁶ Haben mehrere Listen aufgrund des gleichen Quotienten den gleichen Anspruch auf das nächste Mandat, so erhält jene unter diesen Listen das nächste Mandat, die bei der Teilung nach § 40 Abs. 4 den grössten Rest erzielt.

⁷ Falls noch immer mehrere Listen den gleichen Anspruch haben, geht das Mandat an jene dieser Listen, welche die grösste Parteistimmzahl aufweist.

⁸ Haben immer noch mehrere Listen den gleichen Anspruch, so erhält jene dieser Listen das nächste Mandat, bei welcher der für die Wahl in Betracht kommende Kandidat die grösste Stimmzahl aufweist.

⁹ Falls mehrere solche Kandidaten die gleiche Stimmzahl aufweisen, entscheidet das Los.

§ 41 Verteilung der Parteimandate auf die Wahlkreise

¹ In jeder Region wird die Wählerzahl jeder Partei durch die Zahl der ihr gemäss § 40 zugeteilten Mandate geteilt. Die auf das Ergebnis folgende höhere ganze Zahl ist die 2. Wahlzahl.

² Jede Partei erhält im Wahlkreis so viele Mandate, als die 2. Wahlzahl in ihrer Wählerzahl enthalten ist. Restmandate entfallen auf jene Wahlkreisparteien, die bei der Teilung ihrer Wählerzahl durch die 2. Wahlzahl die grössten Bruchzahlen aufweisen. Haben mehrere Wahlkreisparteien aufgrund der gleichen Bruchzahl den gleichen Anspruch auf ein Restmandat, so entscheidet das Los.

³ Entfallen so auf einen Wahlkreis weniger Mandate, als ihm gemäss § 49 zustehen, so werden ihm die fehlenden Mandate zulasten jener Parteien zugeteilt, welche im übervertretenen Wahlkreis bei einer Mandatverteilung gemäss dem Verfahren von § 40 kein Mandat bzw. die letzten Mandate erhalten würden und im untervertretenen Wahlkreis eine Liste eingereicht haben. Bei dieser Berechnung werden nur Parteien berücksichtigt, die bei der regionalen Mandatverteilung mindestens ein Mandat erhalten haben. Die Regelung von § 40 ist sinngemäss anzuwenden.

⁴ Entfallen auf mehrere Wahlkreise weniger Mandate, als ihnen gemäss § 49 zustehen, so werden ihnen die fehlenden Mandate gemäss dem Verfahren von Abs. 3 zugeteilt. Dabei ist bei demjenigen untervertretenen Wahlkreis zu beginnen, in welchem die das Mandat abgebende Partei zuerst ein weiteres Mandat erhalten würde. Die Regelung von § 40 ist sinngemäss anzuwenden.

Kanton Glarus: Gesetz vom 7. Mai 1989 über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Abstimmungsgesetz):¹⁰¹

Art. 41 Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise

¹ Die Zahl der Personen, die in einem Wahlkreis wohnhaft sind, wird durch den Zuteilungsdivisor geteilt.

² Das auf die nächstgelegene ganze Zahl gerundete Ergebnis bezeichnet die Anzahl Mandate, die im betreffenden Wahlkreis zu vergeben sind.

³ Massgebend ist die ständige Wohnbevölkerung gemäss Bundesstatistik am Ende des ersten auf die letzte Gesamterneuerungswahl des Landrates folgenden Kalenderjahres.

⁴ Der Regierungs- bzw. Gemeinderat legt den Zuteilungsdivisor so fest, dass beim Verfahren nach den Absätzen 1 und 2 sämtliche Mandate verteilt werden.

⁵ Sind mehrere Zuteilungsdivisoren möglich, so ist die kleinstmögliche ganze Zahl zu verwenden.

⁶ Die Ergebnisse der Verteilung der Mandate sind öffentlich bekannt zu geben.

¹⁰¹ GS I D/22/2.

Kanton Uri: Gesetz vom 3. März 1991 über die Verhältniswahl des Landrates (Proporzgesetz):¹⁰²

Artikel 23 Oberzuteilung

¹ Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt. Dies ergibt die Wählerzahl der Liste.

² In jeder Listengruppe werden die Wählerzahlen der Listen zusammengezählt. Die Summe wird durch den Landratswahlschlüssel geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das ergibt die Zahl der Mandate der betreffenden Listengruppe.

Artikel 24 Unterzuteilung

¹ Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch den Wahlkreisdivisor und den Listengruppendivisor geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das ergibt die Zahl der Mandate dieser Liste.

² Die Standeskanzlei legt für jeden Wahlkreis einen Wahlkreisdivisor und für jede Listengruppe einen Listengruppendivisor so fest, dass beim Vorgehen gemäss Absatz 1:

- a) jeder Wahlkreis die ihm vom Regierungsrat zugewiesenen Sitze erhält und
- b) jede Listengruppe die ihr gemäss Oberzuteilung zustehende Zahl von Mandaten erhält.

Kanton Wallis: Gesetz vom 13. Mai 2004 über die politischen Rechte (kGPR):¹⁰³

Art. 136 Doppelt-proportionale Zuteilung

¹ Die Abgeordneten und die Suppleanten werden nach dem System der doppelt-proportionalen Zuteilung direkt vom Volk gewählt.

² Die Wahl der Abgeordneten und der Suppleanten erfolgt auf dem gleichen Wahlzettel in getrennten Urnengängen.

³ Unter Nichtigkeitsstrafe muss die Liste mindestens die Kandidatur eines Abgeordneten und eines Suppleanten enthalten.

Art. 154 Quorum

¹ Die Listengruppe, die in mindestens einem Unterwahlkreis acht Prozent erreicht, nimmt an der Oberzuteilung der Sitze teil. Die Stimmen der ausgeschlossenen Listen werden für die Bestimmung des Zuteilungsquotienten nicht berücksichtigt.

Art. 155 Oberzuteilung nach Wahlkreis

¹ Die gesamte Stimmenzahl jeder Liste pro Bezirk wird durch die Zahl der im betreffenden Bezirk zu vergebenden Sitze geteilt und auf die nächsthöhere oder -tiefere ganze Zahl gerundet. Das Ergebnis bestimmt die gewichtete Wählerzahl jeder Liste im entsprechenden Unterwahlkreis.

² In jeder Listengruppe werden die gewichteten Wählerzahlen der Listen zusammengezählt. Die Summe wird durch den Zuteilungsquotienten geteilt und auf die nächsthöhere oder -tiefere ganze Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Anzahl Sitze der betreffenden Listengruppe für den entsprechenden Wahlkreis.

³ Das zuständige Departement legt die Zuteilungsquotienten so fest, dass alle Sitze in jedem Wahlkreis zuteilt werden.

⁴ In den Wahlkreisen, die bloss aus einem einzigen Unterwahlkreis bestehen, ist diese Zuteilung definitiv.

Art. 156 Unterzuteilung nach Unterwahlkreis

¹ Die Stimmenzahl jeder Liste wird durch den Unterwahlkreis-Divisor und den Listengruppendivisor geteilt und auf die nächsthöhere oder -tiefere ganze Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Anzahl Sitze jeder Liste in den Bezirken.

² Das zuständige Departement legt den Unterwahlkreis-Divisor und den Listengruppendivisor so fest, dass bei einem Vorgehen nach Absatz 1:

¹⁰² LS 161.

¹⁰³ SGS 160.1.

- a) jeder Bezirk die ihm vom Staatsrat zugewiesene Anzahl Sitze erhält und
- b) jede Listengruppe die ihr gemäss Oberzuteilung zustehende Anzahl Sitze erhält.

Kanton Zürich: Gesetz vom 1. September 2003 über die politischen Rechte (GPR):¹⁰⁴

§ 88 b. Sitzzuteilung

¹ Die Zahl der Personen, die in einem Wahlkreis wohnhaft sind, wird durch den Zuteilungs-Divisor geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze, die im betreffenden Wahlkreis zu vergeben sind.

² Der Zuteilungs-Divisor wird so festgelegt, dass beim Verfahren nach Abs. 1 genau 180 Sitze vergeben werden.

³ Die Direktion ermittelt die den Wahlkreisen zustehende Zahl von Sitzen und veröffentlicht das Ergebnis im Amtsblatt.

Erläuterungen des statistischen Amtes des Kantons Zürich zum Verfahren nach § 88 GPR:¹⁰⁵

«Der Zuteilungsdivisor ist für alle Wahlkreise derselbe. Nur: Wie gross ist er? Hier gilt: Der Zuteilungsdivisor muss so gross sein, dass alle Sitze des Parlaments den Wahlkreisen zugeteilt werden. Wie gross der Zuteilungsdivisor ist, kann durch Versuchen und Korrigieren ermittelt werden. In einer ersten Annäherung kann man dabei vom folgenden Wert ausgehen: Die Einwohnerzahlen aller Wahlkreise werden addiert und die Summe durch die Zahl der Parlamentssitze geteilt. Nun wird die Einwohnerzahl jedes Wahlkreises durch diesen Divisor geteilt und standardmässig gerundet. Das Ergebnis bezeichnet den Sitzanspruch des Wahlkreises.

Wenn den Wahlkreisen auf diese Weise alle Sitze des Parlaments auf zugeteilt wurden, ist die Sitzzuteilung abgeschlossen. Sind zu viele Sitze zugeteilt worden, muss der Zuteilungsdivisor schrittweise erhöht werden. Dadurch verkleinert sich der Sitzanspruch der einzelnen Wahlkreise. Wenn umgekehrt zu wenige Sitze zugeteilt worden sind, muss der Divisor verkleinert werden.

Die Sitzverteilung auf die Wahlkreise soll am Beispiel der Gemeinde „Kleinstadt“ erläutert werden:

Kleinstadt ist eine Ortschaft mit 93 Einwohnern und einem 9-köpfigen Parlament. Es bestehen 3 Wahlkreise, wobei sich die Einwohner wie folgt verteilen: Wahlkreis 1 hat 20 Einwohner, Wahlkreis 2 hat 35 Einwohner und Wahlkreis 3 hat 38 Einwohner.

Wie werden die 9 Sitze des Parlaments auf die Wahlkreise verteilt? Es muss der Zuteilungsdivisor gefunden werden. In erster Annäherung zählt man dazu die Einwohner aller Wahlkreise zusammen und teilt die Summe durch die Anzahl Parlamentssitze. Also: $20 + 35 + 38 = \text{total } 93 \text{ Einwohner}$, geteilt durch 9 Sitze = 10.3. Der Sitzanspruch des Wahlkreises 1 berechnet sich nun wie folgt: $20 / 10.3 = 1.9$. Dieser Wert wird standardmässig gerundet, d.h. hier auf 2 aufgerundet. Der Wahlkreis 1 erhält somit zwei Sitze. Die Rechnungen lauten für alle Wahlkreise also wie folgt:

Wahlkreis 1:	20 Einwohner	→	$20 / 10.3 = 1.9$	→	aufgerundet	2 Sitze
Wahlkreis 2:	35 Einwohner	→	$35 / 10.3 = 3.4$	→	abgerundet	3 Sitze
Wahlkreis 3:	38 Einwohner	→	$38 / 10.3 = 3.7$	→	aufgerundet	4 Sitze
Total:	93 Einwohner	/	9 Sitze	=	10.3	Total: 9 Sitze

Der Versuch mit dem Zuteilungsdivisor $[\text{Total Einwohner}] / [\text{Anzahl Sitze}] = 93 / 9 = 10.3$ führt bereits zum gewünschten Ergebnis: Es werden alle 9 Sitze auf die Wahlkreise verteilt. Wären zu viele Sitze verteilt worden, hätte der Divisor erhöht werden müssen (z.B. auf 11), andernfalls hätte man ihn senken müssen.»

¹⁰⁴ LS 161.

¹⁰⁵ Statistisches Amt des Kantons Zürich, Doppelproportionales Sitzverteilungsverfahren bei Zürcher Parlamentswahlen. Eine leicht verständliche Darstellung, überarbeitete Version vom August 2022, Ziff. 1.



Parlamentssitzung Nr. 3 vom 13.03.2023

Protokollauszug

V2222 Motion (EVP-GLP-Mitte-Fraktion) „Für unverzerrte Proporzahlen“

Beantwortung; Direktion Präsidiales und Finanzen

Vorstosstext

Antrag

1. Das Sitzzuteilungsverfahren für die Gemeinderats- und Parlamentswahlen wird vom Divisorverfahren mit Abrundung (sog. Hagenbach-Bischoff-Verfahren) auf das Divisorverfahren mit Standardrundung (sog. Sainte-Laguë-Verfahren) gewechselt.
2. Die hierfür nötigen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen werden rechtzeitig vorgenommen, damit der Wechsel des Sitzzuteilungsverfahrens – unter Vorbehalt der Zustimmung der zuständigen Organe – bei den nächsten Gemeindewahlen zur Anwendung kommt.
3. Abgesehen von Punkt 1 bleibt das Wahlsystem unverändert. Vorbehalten bleiben Anpassungen des Wahlsystems, die aus rechtlichen Gründen dieser Motion vorgehen (z. B. Anpassungen, die durch Änderungen im übergeordneten Recht nötig werden).

Begründung

Ziel eines gerechten Wahlverfahrens ist, dass jede Stimme denselben Einfluss auf die Zusammensetzung des zu wählenden Gremiums (hier: des Parlaments bzw. des Gemeinderats) hat. Anhand des sogenannten Erfolgswerts (Sitzzahl einer Partei dividiert durch Stimmenzahl der Partei) kann man den Einfluss der einzelnen Stimme messen und vergleichen. Ob jede Stimme denselben Einfluss auf die Zusammensetzung des zu wählenden Gremiums hat, ist dann erreicht, wenn der Erfolgswert bei allen Parteien gleich ist (Erfolgswertgleichheit).

Das Divisorverfahren mit Standardrundung optimiert die Erfolgswertgleichheit, sorgt also dafür, dass jede Stimme möglichst denselben Einfluss hat. Deswegen hat sich dieses Verfahren in den letzten Jahren vermehrt durchgesetzt.¹ Das heutige Divisorverfahren mit Abrundung erfüllt die gewünschte Eigenschaft nicht: es bevorteilt grosse Parteien und Bündnisse. Somit verleiht es den Wähler:innen dieser Parteien und Bündnisse einen grösseren Einfluss pro Stimme. Diese Verzerrung soll bei den Proporzahlen der Gemeinde Köniz aufgehoben werden.

Eingereicht

19.9.2022

Unterschrieben von 22 Parlamentsmitgliedern

Casimir von Arx, Andreas Hauser, Katja Streiff, Toni Eder, Roland Akeret, Beat Biedermann, Fabienne Marti, Michael Gerber, Selin Lopez, Lucas Erni, Iris Widmer, Fritz Hänni, Adrian

¹ Z. B. Wahl des Glarner Landrats, vgl.

https://gesetze.gl.ch/app/de/texts_of_law/1%2520D%252F22%252F2, Art. 50 ff.

Burren, David Burren, Reto Zbinden, Florian Moser, Heidi Eberhard, Sandra Röthlisberger, Beat Haari, Dominic Amacher, Tatjana Rothenbühler, David Müller

Antwort des Gemeinderates

1. Formelle Prüfung

Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag (Beilage 1: Motionsprüfung vom 23. September 2022).

2. Ausgangslage

In der Gemeinde Köniz werden sowohl das Parlament als auch der Gemeinderat bei den ordentlichen Wahlen im Proporz gewählt. Wie die Sitzverteilung erfolgt, ist im Reglement über Abstimmungen und Wahlen (RAW) geregelt, namentlich in den Artikeln 42 und 43. Dieses Verfahren der Sitzverteilung wird allgemein «Hagenbach-Bischoff» genannt, dies nach seinem Urheber, dem Basler Physiker Eduard Hagenbach-Bischoff.

Wenn die Motion erheblich erklärt wird, so ist das RAW zu ändern. Für eine reine Umstellung auf das Sitzverteilungsverfahren nach Sainte-Laguë wäre voraussichtlich nur ein geringfügiger Eingriff in den Text erforderlich. Gemäss Art. 32 Abs. c) Gemeindeordnung bedarf es hierfür einer Volksabstimmung.

Die Motion verlangt, dass das Wahlsystem abgesehen vom Wechsel auf Sainte-Laguë *unverändert* bleibt. Nach Auffassung des Gemeinderats muss aber darüber nachgedacht werden, ob nicht gleichzeitig die Listen- und Unterlistenverbindungen abzuschaffen wären; dafür wären weitere Änderungen des Reglements und auch der Verordnung (VAW) erforderlich (Einzelheiten siehe unten Ziffern 5 und 7).

3. Proporzahlen und Sitzverteilung

Proporzahlen sind Verhältniswahlen. Am Beispiel des Könizer Parlaments (40 Sitze) bedeutet dies, dass bei den Gesamterneuerungswahlen die Sitze im Verhältnis zu den erzielten Stimmen auf die Wählergruppen zu verteilen sind. Erzielt beispielsweise eine Wählergruppe 25% aller Stimmen, so stehen ihr 10 Sitze zu.

Die Schwierigkeit liegt darin, dass die Zahlen in der Realität nie so schön aufgehen. Eine Wählergruppe erzielt in der Realität beispielsweise 23,81% aller Stimmen. Ihr stehen somit im Parlament 9,524 Sitze zu. Es können aber nur ganze Sitze verteilt werden. Deshalb muss nun entschieden werden, wie viele Sitze die betreffende Wählergruppe erhält. Naheliegend ist es, dieser Wählergruppe entweder 9 oder 10 Sitze zuzuweisen.

Das Problem ist damit umrissen. Zur Lösung dienen sogenannte Sitzverteilungsverfahren. Von ihnen gibt es mehrere. Es ist wichtig, gleich zu Beginn festzuhalten, dass es kein «richtiges» oder «bestes» Sitzverteilungsverfahren gibt: Die Sitzverteilungsverfahren werden häufig gemessen an sogenannten Gütekriterien², und man stellt fest, dass es kein Verfahren gibt, das alle Gütekriterien am besten erfüllt. Jedes Verfahren hat seine Vor- und Nachteile, jedes Verfahren ist zu einem gewissen Grad «nicht-proportional», wenn man so will³.

² vgl. z.B. Anina Weber, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit - Zur Verfassungskonformität der geltenden Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren im Bund, AJP 2010 1373., S. 1376; Anina Weber, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, 2016, S. 150 ff.

³ Schön formuliert in: EPRS, Understanding D'Hondt, S. 4: «(...) a certain degree of disproportionality is inherent to all electoral formulae.»

Im Folgenden wird auf einige Grundzüge der Verfahren nach Hagenbach-Bischoff und nach Sainte-Laguë eingegangen.

Beim Sitzverteilungs-Verfahren nach Hagenbach-Bischoff wird die Anzahl aller bei einer Wahl abgegebenen gültigen Stimmen durch die Zahl der zu vergebenden Sitze plus 1 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 Gesamtstimmenzahl der Liste (Parteistimmenzahl) enthalten ist. Werden in dieser ersten Runde nicht alle Sitze vergeben, wird die Parteistimmenzahl 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.

Beim Sitzverteilungsverfahren nach Sainte-Laguë handelt es sich wie bei Hagenbach-Bischoff um ein Divisorverfahren, allerdings wird nach der Teilung nicht abgerundet, sondern es erfolgt eine Standardrundung. Dabei wird 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 Stimmzahl ganz enthalten ist. Für die Verteilung der Restmandate wird die Stimmzahl jeder Partei durch die verdoppelte Zahl der bereits erhaltenen Sitze 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 Sitz führt im Ergebnis dazu, dass bei der Verteilung der Restmandate geprüft wird, welche Wählergruppe Anspruch auf den nächsten "halben Sitz" anmelden kann.⁴

Wer sich eingehender mit verschiedenen Sitzverteilungsverfahren auseinandersetzen will, findet weitere Hinweise zum Beispiel in:

- Internet (z.B. Wikipedia, Sitzverteilungsverfahren)
- Bundeskanzlei, Bericht «Proporzwahlssysteme im Vergleich» vom 21. August 2013
- Bundesrat, Stellungnahme vom 6. November 2013 zur Interpellation 13.3999.
- Stadt Bern, Prüfungsbericht des Gemeinderats vom 8. Juni 2016 zum Postulat 2012.SR.000309.
- Stadt Bern, Vortrag der Aufsichtskommission vom 19. Februar 2018 zur parlamentarischen Initiative 2017.SR.000159.
- Friedrich Pukelsheim, Divisor oder Quote? Zur Mathematik von Mandatszuteilungen bei Verhältniswahlen, 1998 (via www.wahlrecht.de)
- European Parliamentary Research Service, Understanding the d'Hondt method, Juni 2019, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2019\)637966](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2019)637966)

Für die Recherche ist zu bemerken: Die verschiedenen Sitzverteilungsverfahren sind in aller Regel nach ihren «Erfindern» benannt.

- Das Verfahren nach *Hagenbach-Bischoff* ist vom Ergebnis her gleich wie jenes von *D'Hondt* und wie jenes von *Jefferson*. Deshalb findet man auch Beschreibungen zu den Vor- und Nachteilen des Verfahrens nach Hagenbach-Bischoff, wenn man nach «D'Hondt» oder nach «Jefferson» sucht.
- Das Verfahren nach *Sainte-Laguë* ist vom Ergebnis her gleich wie jenes von *Webster*.

4. Kurze Gegenüberstellung von Hagenbach-Bischoff und Sainte-Laguë

In der Literatur wird verschiedentlich erwähnt, dass das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff tendenziell eher grosse Wählergruppen bevorzugt, währenddessen jenes nach Sainte-Laguë

⁴ Stadt Bern, Vortrag der Aufsichtskommission vom 19. Februar 2018 zur parlamentarischen Initiative 2017.SR.000159, S. 3.

tendenziell eher kleine Wählergruppen bevorzugt.⁵ Wie dies geschieht, soll im Sinn einer Veranschaulichung gezeigt werden mit konkreten Zahlen der Könizer Parlamentswahlen 2021. Für die Veranschaulichung wird sehr stark vereinfacht:

- Es werden zwei Wählergruppen herausgegriffen, die sich für diese Veranschaulichung eignen, nämlich SP Frauen (71'861 Stimmen) und EDU (5'979 Stimmen).
- Es wird angenommen, es habe keine Listenverbindungen gegeben.
- Die Verteilung erfolgt im sog. Höchstzahlverfahren, welches anschaulicher ist als das Verfahren nach den Artikeln 42 und 43 RAW.
- Es ist bekannt, dass SP Frauen und EDU zusammen 7 Sitze erhielten. Diese 7 Sitze werden nach beiden Verfahren verteilt.

Nun zum Vorgehen: Man weist einen Sitz nach dem anderen zu. In jeder Runde dividiert man die Stimmenzahl, und wer das höhere Ergebnis erzielt, erhält den nächsten Sitz. Der *Unterschied* liegt in der Zahl, durch die man dividiert:

- Hagenbach-Bischoff: Man dividiert durch die bisher erhaltenen Sitze plus 1.
- Sainte-Laguë: Man dividiert durch *zweimal* die bisher erhaltenen Sitze plus 1.

Die Tabellen unten zeigen auf, wie die Sitze einer nach dem andern verteilt werden. Man stellt fest: Bei Hagenbach-Bischoff ist die grosse Wählergruppe der SP Frauen im Vorteil, denn sie hat bis zuletzt die höchsten Zahlen. Sie erhält deshalb alle sieben Sitze. Anders sieht es bei Sainte-Laguë aus: Hier sinken die Zahlen schneller ab, die SP Frauen erhalten zwar die ersten sechs Sitze, aber im siebten Durchgang ist dann die Zahl der EDU (5'979) höher als jene der SP Frauen (5'528), also geht der siebte Sitz an die EDU:

Hagenbach-Bischoff			Sainte-Laguë		
Stimmen	SP Frauen 71'861	EDU 5'979	Stimmen	SP Frauen 71'861	EDU 5'979
Divisor			Divisor		
1	71'861	5'979	1	71'861	5'979
2	35'931		3	23'954	
3	23'954		5	14'372	
4	17'965		7	10'266	
5	14'372		9	7'985	
6	11'977		11	6'533	
7	10'266		13	5'528	
	= 7 Sitze	= 0 Sitze		= 6 Sitze	= 1 Sitz

5. Praktische Auswirkungen eines Systemwechsels (Könizer Wahlen 2021 und 2017)

Die Motion verlangt eine Anpassung des Systems der Sitzverteilung für die Wahlen von Parlament und Gemeinderat. Wie sich ein Systemwechsel auf kommende Wahlen auswirken würde, weiss man nicht. Man kann aber nachrechnen, wie sich ein Systemwechsel auf vergangene Wahlen ausgewirkt hätte. Das erlaubt es, ganz grob die Folgen einer Umstellung auf Sainte-Laguë abzuschätzen.

Betrachtet werden vier Wahlen: Parlament 2021 und 2017, Gemeinderat 2021 und 2017. Die benötigten Zahlen sind öffentlich (Website Köniz, Detailresultate der Wahlen).

⁵ Von einigen AutorInnen wird Hagenbach-Bischoff empfohlen, dies mit dem Argument, dass die Bevorzugung kleiner Wählergruppen auch ihre Schattenseiten hat, weil sie zu einer Zersplitterung führen und die Arbeit in der Legislative erschweren kann.

Das Nachrechnen macht deutlich, dass nicht nur die Methode (Hagenbach-Bischoff oder Sainte-Laguë) wichtig ist. Auch die *Listenverbindungen*, die in Köniz zulässig sind, sind wichtig. Listenverbindungen sind anerkanntermassen ein taugliches Mittel, um die Folgen der Methode nach Hagenbach-Bischoff abzdämpfen, wenn einem diese Folgen als unerwünscht erscheinen. Die Zahlen von 2021 und 2017 belegen diese Wirkung von Listenverbindungen.

Interessant ist auch zu sehen, in welchem Umfang überhaupt Sitze anders verteilt werden:

- Listenverbindungen hatten bei allen vier Wahlen zur Folge, dass jeweils *ein* Sitz anders verteilt wurde (also 1 von 40 beim Parlament bzw. 1 von 5 beim Gemeinderat).
- Ein Wechsel auf die Methode nach Sainte-Laguë hätte 2021 und 2017 bei den Gemeinderatswahlen *gar keine* Auswirkungen gehabt. Bei den Parlamentswahlen 2017 wäre nach Sainte-Laguë noch ein *zweiter* Sitz anders verteilt worden. Bei den Parlamentswahlen 2021 hätte Sainte-Laguë *gar keine* Auswirkungen gehabt – nur wenn die Listenverbindungen abgeschafft gewesen wären, wäre nach Sainte-Laguë noch ein *zweiter* Sitz anders verteilt worden.

Hinzuzufügen bleibt noch, dass natürlich Vorsicht geboten ist: Man darf aus den Zahlen von vier Wahlen keine allgemeinen Schlüsse ziehen. Die Sitzverteilung wird durch viele Faktoren beeinflusst, beginnend bei den Stärkeverhältnissen im jeweiligen Jahr, dann durch die Art, wie die Parteien die Wählergruppen bilden, dann durch die Listenverbindungen, und ein Stück weit auch durch den Zufall.

Für Einzelheiten wird auf Beilage 2 verwiesen.

6. Recht

Das kantonale Recht lässt den bernischen Gemeinden einen grossen Spielraum bei der Ausgestaltung ihres Wahlsystems. Die Kantonsverfassung (KV, BSG 101.1) verlangt, dass Gemeinderat und Gemeindeparlament von den Stimmberechtigten gewählt werden (Art. 115 KV). Daneben verlangt das Gemeindegesetz (GG, BSG 170.11), dass die Stimmberechtigten auch die Grundzüge des Wahlverfahrens festlegen (Art. 33 Abs. 1 GG). Inhaltlich macht das Gemeindegesetz zum Wahlverfahren keine Vorgaben.

Die Gemeinde hat sich inhaltlich aber an die Vorgaben zu halten, die sich aus der Bundesverfassung ergeben. Wie diese Vorgaben aussehen, lässt sich in der Rechtsprechung des Bundesgerichts ablesen. Das Bundesgericht musste sich in den letzten rund zwanzig Jahren mehrmals mit Sitzverteilungsverfahren befassen. Die meisten der Fälle betrafen Wahlen, bei denen in mehreren Wahlkreisen gewählt wurde, was mit Blick auf den Proporz erheblich schwierigere Fragen aufwirft als Wahlen in einem einzigen Wahlkreis (Köniz: ein einziger Wahlkreis, Art. 13 RAW).

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein Sitzverteilungsverfahren bei Proporzahlen leitet das Bundesgericht vorab aus Artikel 34 der Bundesverfassung (Wahl- und Abstimmungsfreiheit) ab. Es hält fest, dass die Wahlrechtsgleichheit Bestandteil von Artikel 34 BV ist.⁶ Sie umfasst die Grundsätze der Zählwertgleichheit, der Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit sowie die Erfolgswertgleichheit.⁷ Bei Proporzahlen hat die Erfolgswertgleichheit besondere Bedeutung.⁸ Sie soll sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, das heisst dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden.⁹ Die Zahl der gewichtslosen Stimmen ist auf ein Minimum zu begrenzen.¹⁰

⁶ 1C_369/2014 E. 5.3; ausführlicher zum historischen Zusammenhang 129 I 185 E. 7.2

⁷ 1C_369/2014 E. 5.3; leicht anders und etwas ausführlicher 129 I 185 E. 7.3

⁸ 1C_369/2014 E. 5.3

⁹ 1C_369/2014 E. 5.3

¹⁰ 1C_369/2014 E. 5.3

Bei der Auswahl und Bestimmung von Wahl- und Auszählssystemen belässt das Verfassungsrecht den Gemeinwesen aber einen Spielraum, selbst bei Proporzahlen.¹¹ Das Bundesgericht hält fest, dass das Verfassungsrecht keine exakte Wissenschaft darstellt, welche mathematisch zum «einzig richtigen System» führen würde; selbst die Mathematik bemühe sich ja seit langer Zeit mit verschiedenartigen Modellen um optimale Sitzverteilungsmethoden.¹²

Ein Wert, an dem sich das Bundesgericht bisher mehrfach orientierte, ist das natürliche Quorum, das heisst der Stimmenanteil, den eine Liste benötigt, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten.¹³ Wenn beispielsweise ein Wahlsystem so ausgestaltet ist, dass eine Wählergruppe in einem Wahlkreis nicht einmal dann einen Sitz erzielt, wenn sie ein Drittel der Stimmen erhielt, dann ist das verfassungswidrig, weil allzu viele WählerInnen im Parlament nicht vertreten sind (sog. gewichtslose Stimmen; Urteil BGE 129 I 185). – In seiner bisherigen Rechtsprechung taxiert das Bundesgericht bei Parlamentswahlen natürliche Quoten von über 10% als verfassungswidrig.¹⁴ Ein gesetzlich festgelegtes sog. direktes Quorum von 5%, mit dem namentlich eine Zersplitterung der politischen Kräfte im Parlament verhindert werden sollte¹⁵, taxierte das Bundesgericht als massvoll und sachlich haltbar.¹⁶ – In der Gemeinde Köniz wird in einem Wahlkreis gewählt, und das natürliche Quorum beträgt bei den Parlamentswahlen 2,44%, damit liegt es weit unterhalb der Grenze, ab welcher das Bundesgericht aus verfassungsrechtlichen Gründen einschreiten würde.

Soweit ersichtlich hat das Bundesgericht noch niemals die Anwendung der Sitzverteilung nach Hagenbach-Bischoff in einem Einheitswahlkreis als verfassungsrechtlich heikel betrachtet, auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Erfolgswertgleichheit.

Fazit: Aus rechtlichen Gründen besteht kein Anlass für einen Wechsel auf die Sitzverteilung nach Sainte-Laguë. Es ist allein eine politische Frage, ob man den Wechsel vornehmen will.

7. Vergleich mit anderen Gemeinden und Kantonen

Das System Hagenbach-Bischoff wird für die Nationalratswahlen und für die Proporzahlen auf Kantonesebene in der Mehrheit der Kantone angewendet, inklusive dem Kanton Bern.¹⁷ In den Berner Gemeinden ist die Sitzverteilung nach Hagenbach-Bischoff das "Standardverfahren" für Proporzahlen, der Kanton Bern schlägt den Gemeinden denn auch im Musterreglement des Kantons die Sitzverteilung nach Hagenbach-Bischoff vor. Neben Köniz kommt es z.B. in Thun, Bern, Interlaken, Spiez und Burgdorf zur Anwendung. Das Sainte-Laguë Verfahren wird demgegenüber nur selten angewendet (z.B. Stadt Winterthur, Kanton Glarus, Kanton Basel-Stadt), im Kanton Bern gelangt es nach Kenntnis des Gemeinderats in keiner Gemeinde zur Anwendung.

8. Einschätzung des Gemeinderats

Das System Hagenbach-Bischoff ist das weitaus gebräuchlichste Proporzwahlssystem auf allen drei Staatsebenen. Es hat sich bei den Nationalratswahlen auf Bundesebene, bei den Grossratswahlen im Kanton Bern als auch beim Grossteil der Berner Parlamentsgemeinden seit Jahren bewährt. Es handelt sich somit um ein System, das den Könizer Wählerinnen und Wählern bekannt und vertraut ist. Demgegenüber ist das Sainte-Laguë Verfahren und somit auch dessen konkrete Auswirkungen im Kanton Bern und in seinen Gemeinden weitgehend unbekannt.

¹¹ 1C_253/2010 E. 4.5

¹² 1C_253/2010 E. 4.5

¹³ 136 I 352 E. 3.4; ausführlicher 129 I 185 E. 7.1.2

¹⁴ Begriff: 136 I 352 E. 3.5, Mehrdeutigkeit in der Literatur: 129 I 185 E. 7.1.1

¹⁵ Begriff direkte Quote: 131 I 74 E. 5.4

¹⁶ 1C_369/2014 E. 6.5

¹⁷ Siehe Bundeskanzlei, Bericht «Proporzwahlssysteme im Vergleich» vom 21. August 2013. S. 14 ff. sowie Stadt Bern, Prüfungsbericht des Gemeinderats vom 8. Juni 2016 zum Postulat 2012.SR.000309S. 10 ff. (mit einer ausführlicheren Auflistung).

Die Motionäre machen dagegen geltend, dass das Sainte-Laguë Verfahren unverzerrter sei. Der Gemeinderat empfiehlt dem Parlament, die Motion erheblich zu erklären.

Bei einer Erheblicherklärung müssen im Rahmen der Umsetzungsarbeiten noch gewisse Fragen geprüft werden, damit ein Wechsel keine unbeabsichtigten und für Wählerinnen und Wähler nicht nachvollziehbare Auswirkungen hat, welche dem Ziel der Motion - der unverzerrten Proporzwahl - widersprechen würden. Dem Gemeinderat ist beispielsweise kein Gemeinwesen mit nur einem Wahlkreis bekannt, bei dem Sainte-Laguë in Kombination mit Listenverbindungen eingeführt wurde.

9. Finanzen

Bei einem Wechsel der Sitzverteilung von der Methode nach Hagenbach-Bischoff auf jene nach Sainte-Laguë müsste das RAW geändert werden und somit eine Volksabstimmung durchgeführt werden. Für die Umsetzung müsste die Software angepasst werden, was verwaltungsintern einen gewissen Aufwand und allenfalls gewisse Zusatzkosten für die Software verursachen würde. Aller Voraussicht nach hätte dies aber keine grösseren finanziellen Folgen.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird erheblich erklärt.

Köniz, 2. Februar 2023

Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) Formelle Prüfung der Motion vom 23. September 2022
- 2) Nachrechnungen von Sitzverteilungen der ordentlichen Wahlen Gemeinderat und Parlament 2021 und 2017

Diskussion:

Erstunterzeichner Casimir von Arx, GLP: Heute behandeln wir eine Motion, deren Inhalt im Wesentlichen schon Gegenstand eines Antrags war, als wir am 10. Februar 2020 eine Revision des Abstimmungs- und Wahlreglements behandelten. Damals, ich habe das Protokoll nochmals angeschaut, wurde seitens SP vorgeschlagen, dass das Anliegen in Form einer Motion eingebracht werden soll. Dem sind wir gerne nachgekommen.

Inhaltlich geht es immer noch um dasselbe: Eine Anpassung des Sitzzuteilungsverfahrens bei den Gemeinderats- und den Parlamentswahlen. Ein Sitzzuteilungsverfahren ist eine Rechenanleitung, mit der man in einer Proporzwahl die Listenstimmen in Sitze umrechnet. Der Gemeinderat hat in seiner Antwort aufgezeigt, warum man ein Sitzzuteilungsverfahren braucht: Angenommen, es gibt 10 Sitze und eine Partei hat 16% Wähleranteil. Dann hat die Partei einen theoretischen Anspruch auf 1.6 Sitze. Man kann aber nur ganze Sitze verteilen. Das Sitzzuteilungsverfahren legt fest, wie viele Sitze die Partei genau bekommt, in diesem Beispiel wahrscheinlich einen oder zwei.

Das Sitzzuteilungsverfahren für die Proporzwahlen ist in Köniz im Reglement über Abstimmungen und Wahlen festgeschrieben. Heute ist es das sogenannte Hagenbach-Bischoff-

Verfahren. Wir wollen dieses Verfahren ändern, weil es Verzerrungen aufweist: Es bevorteilt systematisch grosse Parteien und Bündnisse. Das entspricht unseres Erachtens nicht dem Sinn eines Proporzverfahrens. Im Unterschied zu den Majorzwahlen, wo die Stärksten gewinnen, geht es bei einer Proporzwahl darum, dass jede Partei bzw. jedes Bündnis proportional zum Wähleranteil Sitze erhält. Und nicht die Grossen noch etwas mehr und die Kleinen noch etwas weniger.

Um dieses Manko zu beheben, möchten wir das Hagenbach-Bischoff-Verfahren durch das Sainte-Laguë-Verfahren ersetzen. Ich habe bei der Vorbereitung übrigens gelernt, dass man [sɛ̃tla'gy] sagt. Bisher ging ich davon aus, dass man [sɛ̃tla'ge] sagt, wegen dem Trema, also den beiden Pünktchen auf dem e.

Das Sainte-Laguë-Verfahren ist unverzerrt. Das heisst, es bevorteilt weder grosse noch kleine Parteien oder Bündnisse. Man kann das auch messen und zwar mit Hilfe des sogenannten Erfolgswerts. Den Erfolgswert kann man ausrechnen, indem man die Sitzzahl einer Partei durch die Stimmenzahl der Partei dividiert. Der Erfolgswert zeigt auf, wie viele Sitze pro Stimme die Partei bekommt. Anders gesagt: Der Erfolgswert drückt aus, wie viel Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments oder des Gemeinderats eine Stimme hat, wenn sie an eine bestimmte Partei gegangen ist. Offensichtlich sollte das Ziel sein, dass der Erfolgswert bei jeder Partei gleich ist. Das heisst: Meine Stimme hat immer gleich viel Einfluss, egal, ob ich sie der GLP, der SVP oder der SP gebe. Diesen Idealzustand nennt man Erfolgswertgleichheit. Das Sainte-Laguë-Verfahren erreicht die Erfolgswertgleichheit bestmöglich.

An dieser Stelle erlaube ich mir noch den Hinweis, dass André Sainte-Laguë ein Mathematiker war, während es sich bei Eduard Hagenbach-Bischoff um einen Physiker handelte.

Aus guten Gründen also gibt es seit etlichen Jahren einen Trend zum Sainte-Laguë-Verfahren. Seit 2009 kommt es bei den Bundesparlamentswahlen in Deutschland zum Zug, ausserdem bei den Parlamentswahlen in diversen deutschen Bundesländern: Seit 2003 in Bremen, seit 2008 in Hamburg, seit 2010 in Rheinland-Pfalz, seit 2011 in Baden-Württemberg, seit 2012 in Schleswig-Holstein und seit 2022 in Bayern.

Auch in der Schweiz findet das Sainte-Laguë-Verfahren zunehmend Verbreitung. Es kommt nämlich beim sogenannten doppelten Pukelsheim zum Zug, einem Wahlsystem, das in den letzten 20 Jahren für die Parlamentswahlen in den Kantonen Zürich, Aargau, Schaffhausen, Nidwalden, Schwyz, Wallis, Uri und Graubünden eingeführt wurde. Allerdings ist es in diesen Kantonen ein bisschen komplizierter, weil dort in mehreren Wahlkreisen gewählt wird und das Sainte-Laguë-Verfahren auf das Total aller Wahlkreise angewandt wird. Anders ist es im Kanton Glarus, den wir in der Motion erwähnt haben: Hier wird das Sainte-Laguë-Verfahren in drei Wahlkreisen separat angewendet. Die Situation in jedem Wahlkreis ist damit genau wie in Köniz.

Die Sitzuteilung gemäss Sainte-Laguë kann man unkompliziert ausrechnen. Es gibt übrigens verschiedene Methoden, mit denen man zum selben Ergebnis kommt wie Herr Sainte-Laguë. Eine solche Methode hat der Gemeinderat in Kapitel 4 seiner Antwort aufgeschrieben. Sie nennt sich Höchstzahlmethode. Eine andere kommt in unserem Vorstoss vor und nennt sich Divisormethode mit Standardrundung.

Ich verzichte auf weitere technische Bemerkungen, ausser folgendem Hinweis: In Kapitel 3 der Gemeinderatsantwort hat sich ein Fehler eingeschlichen und zwar im obersten Absatz auf Seite 3. In diesem Absatz wird eine weitere Berechnungsmethode beschrieben: "Dabei wird zunächst die Wahlzahl ermittelt, welche sich aus dem auf die nächste ganze Zahl ergänzten Quotienten der Gesamtstimmenzahl [...] ableitet. Dieses Prozedere wird wiederholt, bis alle Sitze verteilt sind." Diese Methode ist leider nicht äquivalent zum Sainte-Laguë-Verfahren. Es gibt nämlich Fälle, in denen sie zu einer anderen Sitzverteilung führt als beim Sainte-Laguë-Verfahren. Ich habe hier, für die, die es interessiert, ein ausgedrucktes Beispiel eines solchen Falls dabei.

Für unsere Diskussion hier ist das grundsätzlich nicht so wichtig. Das vom Gemeinderat in Kapitel 3 beschriebene Verfahren führt meistens zur selben Sitzverteilung wie das Sainte-Laguë-Verfahren, aber nicht immer. Es ist auch kein Vorwurf an den Gemeinderat. In den §§ 52 und 53 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen des Kantons Basel-Stadt findet sich derselbe Fehler. Obwohl manchmal das Gegenteil behauptet wird, handelt es sich beim Grossratswahlsystem des Kantons Basel-Stadt nicht wirklich um den Sainte-Laguë. Hingegen ist das Verfahren, das im Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Glarus beschrieben ist, der Saint-Laguë.

Ich halte einfach fest, dass, wenn diese Motion überwiesen wird, die Bestellung auf das richtige Sainte-Laguë-Verfahren lautet, nicht auf das System wie im Kanton Basel-Stadt. Die

Umsetzung im Könizer Reglement ist trotzdem sehr einfach. Im Wesentlichen kann man Art. 42 streichen und Art. 43 leicht anpassen.

So viel zum Technischen. Es freut mich natürlich sehr, dass auch der Gemeinderat erkannt hat, dass ein Wechsel zum Sainte-Laguë-Verfahren eine gute Sache ist. Nicht zuletzt deshalb, weil Köniz sich damit wieder einmal als fortschrittliche und innovative Gemeinde positionieren kann. Zwar nicht europa- und schweizweit, aber immerhin im Kanton Bern. In diesem Zusammenhang noch ein Wort zu Kapitel 6 der Gemeinderatsantwort: Dort wird darauf hingewiesen, dass das Bundesgericht bisher nie das Hagenbach-Bischoff-Verfahren als rechtswidrig bezeichnet hat. Das behaupten auch die MotionärInnen nicht. Der Hinweis des Gemeinderats spielt vielleicht darauf an, dass verschiedene Kantone, die ich vorher aufgezählt habe, ihr Wahlsystem aufgrund eines Bundesgerichtsentscheids ändern mussten. Das Bundesgericht hat sie aber nicht gezwungen, von Hagenbach-Bischoff auf Sainte-Laguë zu wechseln. Sie hätten verschiedene Möglichkeiten gehabt, beim Hagenbach-Bischoff zu bleiben. Auch im System doppelter Pukelsheim, für das sich diverse Kantone entschieden haben, kann man mit Hagenbach-Bischoff statt mit Sainte-Laguë arbeiten. Es spricht für sich bzw. für das Sainte-Laguë-Verfahren, dass man ihm überall den Vorzug gegenüber dem Hagenbach-Bischoff gegeben hat.

Meine Redezeit neigt sich langsam dem Ende zu. Obwohl mich die Positionierung des Gemeinderats freut, muss ich doch noch ein bisschen Kritik an der Antwort üben. Oben in Kapitel 4 steht Hagenbach-Bischoff bevorteile grosse Wählergruppen und Sainte-Laguë kleine. Letzteres stimmt nicht. Der Gemeinderat gibt für seine Aussage keine genaue Quelle an, sondern spricht etwas vage von "einigen AutorInnen". Ich habe darum einige der Quellen durchgecheckt, die der Gemeinderat oben in Kapitel 3 angibt. Dort finden sich folgende Aussagen zum Thema Bevorteilung:

- Auf der Website www.wahlrecht.de, die auch der Gemeinderat konsultiert hat, steht, dass Sainte-Laguë folgende Eigenschaft hat: "keine tendenzielle Bevorzugung grosser oder kleiner Parteien".
- Im Wikipedia-Artikel zu Sainte-Laguë steht: "Zudem ist das Sainte-Laguë-Verfahren ein unverzerrtes Sitzuteilungsverfahren."
- Und im vom Gemeinderat erwähnten Bericht der Bundeskanzlei steht: "Die Sitzuteilung nach [...] Sainte-Laguë [...] verhält sich [...] aufgrund der kaufmännischen Standardrundung zur Stärke der Parteien systematisch neutral."

Sainte-Laguë bevorteilt kleine Parteien höchstens im Vergleich zum Hagenbach-Bischoff. Die relevante Vergleichsgrösse ist aber nicht der Hagenbach-Bischoff, sondern der theoretische Idealanspruch, welchen ich zu Beginn in diesem Beispiel aufgezeigt habe.

Gut, so viel mal zum Einstieg. Die EVP-GLP-Mitte-Fraktion wird die Motion einstimmig annehmen. Ich freue mich auf eine angeregte und sachliche Debatte. Ich freue mich auch, wenn wir sachlicher debattieren können als in gewissen Medienmitteilungen, welche letzte Woche verschickt wurden.

Fraktionssprecher, Dominic Amacher, FDP: Wir danken dem Gemeinderat und der Verwaltung für diese fundierte Stellungnahme. Einleitend möchten wir daran erinnern, dass die FDP-Fraktion im Februar 2020 den Rückweisungsantrag nicht unterstützt hat. Eine Anpassung des Wahlsystems durch das Hintertürchen, kam für uns damals nicht in Frage. Schlussendlich lagen uns damals weder Fakten in Form von Zahlen, noch eine offizielle Stellungnahme des Gemeinderates vor. Inhaltlich haben wir uns aber gegenüber diesem Vorschlag nicht verschlossen. Wir haben signalisiert, dass eine vertiefte Prüfung für die Wahlen 2025 vorgenommen werden muss, wenn man das Thema ernsthaft weiterverfolgen will. Und heute sind wir so weit, uns liegen die Fakten in Form von Vergleichszahlen und einer Stellungnahme des Gemeinderates vor.

Wir haben in der Fraktion eine nüchterne und sachliche Analyse vorgenommen. Emotionale und schuldzuweisende Argumente sind nicht zielführend. Wir haben darum die Medienmitteilung der SP mit Befremden zur Kenntnis genommen. Wo bleiben die stichhaltigen und sachlichen Fakten? Wir distanzieren uns in aller Deutlichkeit von Manipulations- und Machtvorwürfen, welche darin enthalten waren. Solche Vorwürfe sind weder professionell, noch erfüllen sie ein gewisses Niveau in der Könizer Politlandschaft.

Zum Inhalt selber des Vorstosses: Man kann sagen, der Wähleranteil der FDP ist stabil, der Trend zeigt nach oben, aber das soll keinen Einfluss auf den Entscheid von heute Abend

haben, denn die Situation muss langfristig und nachhaltig und den aktuellen Befindlichkeiten eben nicht geschuldet, gefällt werden. Und niemand von uns weiss, wie es im Jahr 2025, 2029 oder dann 2033 sein wird. Und der Trend von diesem Hagenbach Bischoff-System, dieser wird immer mehr in Frage gestellt. Und dass man über das System selber debattiert, da muss ich sagen, da ist Köniz im Moment sicherlich nicht auf dem Holzweg. Es ist eine Tatsache, dass mit dem Sainte-Laguë-System im Gegensatz zum heutigen System, jede Stimme die gleiche Wirkung hat und zwar unabhängig von der Parteigrösse oder von der Listenverbindung. Und das ist der zentrale Punkt und um das geht es ja.

Was kann man nun gegen diese Fakten haben, haben wir uns gefragt? Es gibt generell eine Verbesserung bei den Restmandaten, dort wo diese Verteilung stattfindet, es gibt keine Verzerrung mehr, keine unfairen Rundungen und da müssten wir eigentlich alle ins gleiche Horn blasen. Und da ist mir noch der VAR in den Sinn gekommen, der Video Assistant Referee, welche man beim Fussball eingeführt hat. Zu Beginn haben auch alle darüber geschimpft und fanden, das geht gar nicht, das ist unfair und heute hat sich dieser etabliert und es gibt weniger Fehlentscheidungen. Ob es einem passt oder nicht, aber es ist so. Und man kann auch sagen, wenn man über fair oder unfair diskutiert, dann wäre das heutige System unfair, da man hier die grösseren Parteien und Verbindungen bevorzugt. Da kommen wir nicht weiter, da kann man noch lange darüber debattieren.

Für uns ist aber auch klar, dass die Liste und die Unterlistenverbindungen beibehalten werden sollen, denn gerade für die Jungparteien ist es wichtig, dass sie in der Mutterpartei mitpartizipieren können. Irgendwo sollte man da offen bleiben und auch die Flexibilisierung muss gewährleistet sein.

Auch haben wir uns die Frage nach dem geeigneten Zeitpunkt gestellt. Aber das erübrigt sich irgendwo auch, denn erstens wurde es im Jahr 2022 thematisiert und es sind ja immer alle vier Jahre Wahlen. Irgendwann muss man also beginnen und jetzt ist man frühzeitig mit diesem Vorstoss hier hingekommen, wo man darüber diskutieren kann. Und dann kann man auch dem Volk die Chance geben, in Form einer Abstimmung dazu Stellung zu nehmen. Natürlich, bei einer Abstimmung, da haben wir den einzigen Wermutstropfen, da entstehen Kosten, das ist klar, doch da erwarten wir, dass man dies mit einer anderen Abstimmung kombiniert, dann kann man dies auch etwas dämpfen. Und zum Schluss muss man auch sagen, es schützt niemanden davor - weder das eine noch das andere System – einen engagierten Wahlkampf zu betreiben und dort das Volk zu überzeugen, damit es für die eigene Partei stimmt und da spielt die mathematische Rundung eigentlich keine Rolle. Wir dürfen alle stets noch engagiert Wahlkampf betreiben.

Wir von der FDP wollen, dass sich das Wahlsystem gegenüber der Partei oder Bündnisgrösse neutral verhält und darum macht das Sainte-Laguë-Verfahren deutlich mehr Sinn. Darum werden wir dieser Motion einstimmig zustimmen.

Fraktionssprecher David Müller, Grüne/Junge Grüne: Zuerst bedanke ich mich noch für das schöne Geburtstagsständchen von zuvor. Bei meinem ersten Votum habe ich ganz vergessen, mich zu bedanken.

Ich will auch der Verwaltung und dem Gemeinderat für die Unterlagen danken, welche wir bekommen haben, welche auf jeden Fall sehr interessant und aufschlussreich waren. Wir haben die Forderungen dieses Vorstosses in unserer Fraktion eingehend und auch kontrovers diskutiert. Die Grünen Köniz haben grundsätzlich Sympathien für das geforderte Verfahren nach Sainte-Laguë, welche kleineren Parteien, im Vergleich zum heutigen Verfahren nach Hagenbach-Bischoff, tendenziell besser stellt. Wie die Literatur, aber auch diverse Beispielrechnungen von uns gezeigt haben, gelingt es keinem Verfahren, für alle denkbaren Situationen eine kongruente Abbildung des Stimmverhaltens erreichen zu können. Es ist darum wichtig, jeweils die konkrete Ausgestaltung und auch den konkreten Anwendungsbereich zu berücksichtigen, wenn man über diese Verfahren spricht. Das ist auch der Grund, wieso wir als Fraktion der Grünen und jungen Grünen schlussendlich zum Schluss gekommen sind, diesen Vorstoss abzulehnen.

Gerne möchte ich dies noch etwas genauer erläutern: Die geforderte Änderung betrifft zwar sowohl Parlament wie auch Gemeinderat, hinsichtlich der realen Konsequenzen zielt der Vorstoss aber insbesondere auf den Gemeinderat ab. Das im Gegensatz zu den Gemeinden oder Kantonen, in welchen Sainte-Laguë heute bereits angewendet wird. Zum Beispiel der im Vorstoss zitierte Kanton Glarus - und Casimir von Arx hat ja auch zuvor diverse Parlamente aufgezählt - aber ich habe von keiner Exekutive gehört. Bei Gemeinderatswahlen, wo es nur um

fünf Sitze geht - beim Parlament geht es ja in den meisten Fällen um wesentlich mehr - könnte es mit dem neuen Wahlverfahren nach Sainte-Laguë beispielsweise passieren, dass eine Partei knapp dreimal so viele Stimmen hat, wie eine andere und trotzdem bekommen beide Parteien nur je einen Sitz im Gemeinderat. Warum dies besser sein soll, als das heutige System, wäre den Wählerinnen nur schwer zu erklären.

Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass in Köniz beim heutigen System durch die Möglichkeit der Listenverbindungen schon ein Korrektiv zu Gunsten der kleinen Parteien besteht, was wir auch sehr begrüßen. Nur dank dieser Möglichkeit hat zum Beispiel die GLP mit 13% der Stimmen einen Sitz in der Exekutive, das heisst 20%.

Am Wahlverfahren als zentrales Element der politischen Teilhabe in unserem demokratischen System, sollte nur dann etwas geändert werden, wenn dies zu einer signifikanten Verbesserung führt oder auch offensichtliche Mängel aus der Vergangenheit behoben werden können. Die Grünen befürchten aber das Gegenteil, nämlich eine Verunsicherung der Bevölkerung über die Verlässlichkeit der Wahlergebnisse, ich habe zuvor ein Beispiel genannt. Trotz dem verlockenden Titel scheint es bei diesem Vorstoss eben nicht nur vordergründig um Fairness zu gehen. Aus Sicht der Grünen handelt es sich eben auch um klares machtpolitisches Kalkül von Mitte-Rechts. Nebst dem, dass die GLP als Absenderin, in diversen Szenarien selber von der Änderung profitieren würde, gilt es auch zu beachten, dass in der Exekutive heute der bürgerliche Block der FDP und SVP im Vergleich zum Stimmenanteil bereits überrepräsentiert ist. Sie vereinigen 32% der Stimmen auf sich, haben aber 40% der Sitze. Mit einem Wechsel des Verfahrens könnte diese Überrepräsentierung länger gehalten werden bzw. sogar noch verstärkt werden.

Darum lehnen die Grünen und Jungen Grünen trotz gewissen vor allem anfänglichen Sympathien bzw. trotz gewisser Sympathien für eine Änderung beim Parlament, diesen Vorstoss ab.

Fraktionssprecherin Claudia Cepeda, SP/JUSO: Bevor wir uns danach beim Apéro in den Armen liegen, ist jetzt auch etwas Klartext von meiner Seite her nötig. Wenn man nämlich dem reisserischen Titel der Motion Glauben schenken würde, dann hätten wir heute also ein verzerrtes Wahlsystem zu Gunsten grosser Parteien in Köniz.

Lasst uns doch zuerst einmal einen Realitäts-Check machen: Wie David Müller zuvor bereits erwähnt hat, bei all diesen Beispielen geht es immer um Parlamente, doch wir sprechen hier von einer Exekutive von fünf Sitzen, welche zu besetzen sind. Bei fünf Gemeinderatssitzen ergibt sich ein Vollmandat nach Adam Riese bei 20% WählerInnen-Anteil. An den letzten Gemeinderatswahlen haben die Parteien folgende Wähleranteile geholt: SP 26%, Grüne 19%, FDP. Die Liberalen 16%, SVP 16% und GLP 13%. Alle Fraktionen sind trotz zum Teil deutlichen Lücken zum Vollmandat in der Exekutive vertreten. Und ausgerechnet jene Partei, welche im Gemeinderat am weitesten von einem Vollmandat entfernt ist – nämlich mit fehlenden 7% - findet, dieses Wahlsystem sei ungerecht und verzerrt. Das Einzige, was hier verzerrt ist, ist wohl die Realitätswahrnehmung.

In der Argumentationsführung - und das finde ich wirklich verrückt und ich habe auf jedes Wort geachtet – wird nicht ein einziges Mal die Möglichkeit der Listenverbindungen in unserem Könizer System erwähnt. Listenverbindungen räumen zusammen mit unserem jetzigen Wahlsystem den kleineren Parteien bessere Wahlchancen ein – offenbar mit Erfolg, sonst wäre keine GLP im Gemeinderat vertreten. Listenverbindungen sind heute ein grosser Batzen für kleine Parteien. Dieser Batzen reicht der GLP aber nicht, sie wollen jetzt auch noch das Weggli dazu. Nämlich den Wechsel auf Sainte-Laguë-Verfahren und zwar explizit mit ansonsten unverändertem Wahlsystem – also Listenverbindungen und Sainte-Laguë. Und das für Exekutivwahlen mit nur einem einzigen Wahlkreis. Das wäre ein absolut seltenes und exotisches Produkt.

Die Motion referenziert auf die Wahl des Glarner Landrats, welcher ein Parlament ist. Es referenziert nicht auf weitere Beispiele, wie zum Beispiel Basel-Stadt. Du bist dort zwar nicht der Meinung, dass sie dort Sainte-Laguë anwenden, doch das müsste man noch klären. Aber als dort auf Sainte-Laguë gewechselt worden ist, wurden gleichzeitig die Listenverbindungen abgeschafft, aber das will hier ja niemand, zumindest nicht jene von dem Lager, welche diese Motion unterstützt. Dies ist dort passiert, damit es eben nicht zu einer Überbevorteilung von kleineren Parteien kommt. Es kippt dann nämlich auf die andere Seite. Aber klar, man pickt sich einfach diese Beispiele raus, welche zur Argumentation passen, es wird ja sicher niemand merken.

Um was geht es diesen MotionärInnen und den UnterstützerInnen also? Es geht um Machterhalt. Bei den letzten Gemeindewahlen 2021 war die SP nämlich nur knapp 1'800 Stimmen vom 2. Sitz entfernt. Rot-Grün hätte somit die Mehrheit im Gemeinderat bekommen und das macht den Bürgerlichen im Hinblick auf die aktuellen Anteilsverschiebungen – Stichwort Präsidiumswahl – Angst. Eventuell zurecht. Gehen wir also zurück zur aktuellen Sitzverteilung im Gemeinderat. Wenn wir den Gemeinderat in einem Linkslager bestehend aus SP und Grüne und in ein bürgerliches Lager bestehend aus SVP, FDP, GLP unterteilen, so hat 2021 der WählerInnenanteil wie folgt ausgesehen: Rot-Grün 45%, Bürgerliche 45%. Trotzdem haben Rot-Grün nur zwei Sitze und die Bürgerlichen drei. Ist das jetzt verzerrt? Vielleicht schon, aber ihr habt es, so glaube ich, nicht so gemeint. Oder um eure wahren Absichten auf den Punkt zu bringen: Eure bürgerliche Mehrheit im Gemeinderat wollt ihr mit allen Mitteln verteidigen und wenn man dafür eine Operation am offenen Herz ausführen muss, nämlich am Herz unserer Demokratie, eine Operation an unserem vertrauenswürdigen, bewährten ausgeglichenen Künzler Wahlsystem. Mit dieser Motion greift ihr in unser Grundrecht ein und zwar nicht aus einer Not heraus, nicht aufgrund von neutralen objektiven Argumenten, warum dieses Sainte-Laguë in Kombination mit den Listenverbindungen fairer sein sollte, sondern aufgrund parteipolitischer Interessen. Das ist reine Machtpolitik und wir von der SP/JUSO-Fraktion verurteilen dies scharf. Den WählerInnen von Künzler wird suggeriert, sie hätten sich jahrelang an einem verzerrten Wahlsystem beteiligt. Ist das wirklich die verunsichernde Message, welche ihr in Kauf nehmt, hinauszutragen? Weil, diese Motion kommt bei einer Überweisung vor das Volk, dann diskutieren wir dieses Thema in der breiten Öffentlichkeit. Ist es euch hier wirklich wohl dabei? Aufgrund der heutigen Machtverhältnisse und dem drohenden Machtverlust der Bürgerlichen im Gemeinderat, ist auch die Unterstützung der Motion durch den Gemeinderat parteipolitisch und nicht objektiv motiviert. Dass der Gemeinderat mit der bürgerlichen Mehrheit die Motion unterstützt, erklärt sich von selber und ist auch genau so zu werten.

Der Herzenswunsch der SP/JUSO-Fraktion an das Künzler Parlament ist: Kommen wir doch bitte zurück zur Sachpolitik. Stimmen holt man durch politische Inhalte, durch Vorstösse, welche den Menschen oder auch den Unternehmen von Künzler etwas bringen. Wir haben genug davon, dass unser Parlament aufgrund einer Vorstossflut aus der GLP-EVP-Mitte-Fraktion wie ein Satellit um den eigenen Parlamentsplaneten kreist und der Verwaltung und uns allen damit immer wieder unnötigen Aufwand und unnötige Kosten aufhals. Denken wir nebst dieser Wahlrechtsreform an Vorstösse zur Abfolge von Voten bei Parlamentsdebatten, zig neuen parlamentarischen Instrumenten, Einführung einer befristeten Steuererhöhung, neue PCG-Richtlinien etc.

Fraktionssprecherin Kathrin Gilgen, SVP: Ich mache es kurz, ich gehe davon aus, dass es nochmals einen Schlagabtausch bei den Einzelvoten geben wird.

Dass die Aufregung etwas gross ist, hat mich eigentlich überrascht bzw. dass diese schon einige Tage früher begonnen hat. Aber es hat ja wohl jede Partei eine Spezialistin oder einen Spezialisten, welcher diese Wahlsysteme mit Zahlen durchgerechnet hat. Vielleicht nicht überall ein Mathematiker und nicht überall gleich verbissen, aber so, dass daraus eine Meinung gebildet wurde, ob man diese Motion heute Abend überweisen soll oder nicht. Dazu kommt, dass der Gemeinderat beantragt, diese Motion erheblich zu erklären. Und sollte diese Motion heute Abend schlussendlich überwiesen werden, führen wir dieses System ja nicht gleich morgen früh ein. Es werden noch weitere Punkte abgeklärt, es wird nochmals darüber diskutiert und das letzte Wort hat dann die Künzler Bevölkerung. So sind also die demokratischen Grundrechte gegeben.

Aus unserer Sicht sprechen folgende Punkte für dieses neue Wahlverfahren: Man hat es schon von fast allen Seiten gehört, es bildet die Vielfältigkeit unserer Gemeinde besser ab und unterstützt den Wählerwillen auch von der Künzler Landbevölkerung. Es ist das gerechtere Verfahren, da einzelne Stimmen mehr Wert haben und der Proporz gestärkt wird. Künzler als spezielle Gemeinde mit dem urbanen und auch dem ländlichen Teil, eignet sich für dieses Sainte-Laguë-Wahlsystem. Die Unterschiede der beiden Systeme sind gering und es wird keine erdrutschartigen Veränderungen geben, sollte umgestellt werden. Und wie bereits erwähnt, ein ganz wichtiger Punkt: Die Künzler Stimmbevölkerung entscheidet schlussendlich über einen eventuellen Wechsel. Somit haben wir uns entschieden, diese Motion erheblich zu erklären.

Claudia Cepeda, SP: Ich habe zuvor darüber debattiert, dass es uns zu viele Vorstösse gibt, welche sich um unser Parlament und unser politisches System drehen und zu wenig politische Inhalte haben. Wir haben Themen wie Klimakrise, wir haben Wohnungsnot, wir haben knappe Finanzen, wir haben das Thema Bildung, wir haben das Thema Wirtschaftsförderung. Die Gemeinde steht vor ganz grossen Herausforderungen und es gibt viel zu tun. Warum packen wir nicht diese Themen an? Im Moment scheint es so, als ob sich unser Parlament für das politische System an sich, als für politische Inhalte interessieren würde und damit stehen wir nicht gut da.

Und liebe SVP, auch ihr enerviert euch immer wieder genau über diesen Punkt. Und auf kantonaler Ebene unterstützt ihr diesen Wechsel des Wahlsystems auch nicht. Aber jetzt hier, wo man profitiert ... ich würde mir wünschen, dass ihr Haltung zeigt und dies konsequenterweise auch ablehnt, ansonsten ist dies aus meiner Sicht unglaubwürdig. Stimmen holt man sich mit politischen Inhalten, nicht mit Gebastel am Wahlsystem zu eigenen Zwecken. Überflüssig zu erwähnen, dass die SP/JUSO-Fraktion die Motion ablehnt.

Andreas Hauser, GLP: Jede Stimme soll gleich viel zählen. Darum geht es in der Motion, die wir gerade diskutieren. Eigentlich sollte diese Motion von der SP kommen. Aber nein: "Unser Wahlsystem hat sich bewährt" schreibt die SP. Das fand 1917 auch die damalige FDP. Sie durfte im Nationalrat mit nur 40% der Wählerstimmen mehr als die Hälfte der Nationalratssitze besetzen. Die SP dagegen erhielt mit 30% der Stimmen nur 10% der Sitze. Es brauchte drei Volksabstimmungen, bis sich mit dem Proporz-Verfahren ein gerechteres Wahlverfahren durchsetzte. Die SP hat sich damals um unsere Demokratie sehr verdient gemacht. Ich habe deshalb für Claudia ein Zeitdokument mitgebracht.

Allerdings ist der Proporz bisher nur unvollständig umgesetzt: Es ist noch immer so, dass Stimmen für kleine Parteien tendenziell weniger zählen als Stimmen für grosse. Mich dünkt es, auch ohne Mathematiker zu sein, ziemlich einleuchtend, wenn man die Zahlenbeispiele in den Gemeinderatsunterlagen anschaut - dort wo es überhaupt Unterschiede gibt - dass diese einer proportionalen Verteilung näher kommen.

Das heute neu vorgebrachte Argument, beim Gemeinderat sei das anders, habe ich nicht verstanden, auch mit Blick auf die vorliegenden Zahlenbeispiele nicht. Vielleicht ist mir da als einfacher Ökonom der Zwanziger nicht runtergefallen.

Liebe SP, in eurer Medienmitteilung werft ihr uns "Gerrymandering" vor. Das bedeutet Wahlkreis-Manipulation – dabei hat doch Köniz nur einen Wahlkreis. Zudem: In Köniz hat die Stimmbevölkerung das letzte Wort über das Wahlsystem und kein republikanischer Gouverneur.

Ihr werft uns vor, wir seien zu stark "am politischen System an sich" interessiert. Doch Wahlen sind das Herz der Demokratie, das sagt ihr doch selbst in eurer Medienmitteilung. Darum verdient doch das Wahlsystem unsere Aufmerksamkeit.

Ich bitte euch "ja" zu stimmen, im Sinne des Prinzips "jede Stimme ist gleich viel wert" und nicht darauf zu schielen, ob einzelne Sitzverschiebungen den kurzfristigen Partei-Interessen zuwiderlaufen. Und wenn mir jemand erklären kann, weshalb Sainte-Laguë bei Exekutivwahlen ungerecht sein sollte, dann ich bin interessiert!

Reto Zbinden, SVP: Aufgrund dieses Angriffes von Claudia Cepeda wegen dem Kanton, will ich hier jetzt doch noch Stellung nehmen.

Das ist überhaupt nicht vergleichbar: Im Kanton könnte das Sainte-Laguë-Verfahren, so wie es hier vorliegt, gar nicht eingeführt werden, wir haben ja Wahlkreise. Wenn schon wäre es eben dieser doppelte Pukelsheim. Ich kann sagen, dass es hier nicht ausgeschlossen ist, dass dort die SVP mithilft, sofern dies gerechter ist, als das andere.

Ich weiss also nicht, wie du zur definitiven Annahme kommst, dass ich zum Beispiel, dort persönlich "nein" stimmen würde. Dieser Vorwurf finde ich etwas anmassend. Und "Rückkehr zur Sachpolitik" ist doch etwas sehr dick aufgetragen. Auf die Medienmitteilung gehe ich jetzt gar nicht ein, das lasse ich sein, das hat Andreas zuvor schon gut gemacht. Doch wir sind immer an Sachpolitik interessiert und gerade beim Budgetkompromiss, dieser ist vielleicht eher trotz der SP als wegen der SP zustande gekommen. Bei den wichtigen Themen waren wir sehr sachorientiert und darum finde ich es doch etwas sehr dick aufgetragen, wenn man uns jetzt hier in die Pfanne hauen will.

Casimir von Arx, GLP: Vielen Dank für diese angeregte Debatte. Ich mache noch eine Ergänzung zu meinem Vor-Vorredner aus unserer Fraktion, auch gerade wegen unserem Interesse an unserem Wahlsystem.

Gestern hat zum Beispiel der Kanton Schwyz sein Wahlsystem etwas angepasst. Das war eine Anpassung innerhalb des Majorzsystems – sie haben also nicht irgendetwas völlig anderes gemacht, sondern haben etwas nachjustiert und um das geht es eigentlich bei unserem Vorstoss auch und das ist eigentlich auch ein normaler Prozess. Denn auch die Demokratie muss man letztlich weiterentwickeln, sonst kommt es auch nicht gut.

Dann zu einigen Voten noch Repliken: David Müller hat sinngemäss gesagt, das Sainte-Laguë-Verfahren könne etwas unerwünschte Effekte haben. Ich glaube, wir haben Zahlen gesehen, welche der Gemeinderat ausgerechnet hat, diese zeigen schon mal, dass es deswegen keinen Anlass gibt Verunsicherung oder Misstrauen zu streuen. Es haben bekanntlich alle Wahlsysteme alle möglichen Eigenschaften und bei einem Teil dieser Eigenschaften kann man finden, dass diese unerwünscht sind und man kann auch irgendwelche Beispiele konstruieren, wo man sagt, aber jetzt genau hier ist das und das nicht gut. Ich glaube, wir müssen gewichten, welche Eigenschaften uns am Wichtigsten sind. Das Bundesgericht – siehe Kapitel 6 der Gemeinderatsantwort – hebt hervor, dass bei Proporzahlen der Volkswert "Gleichheit" eine besondere Bedeutung hat und das ist auch die Stossrichtung dieses Vorstosses. Dann hast du noch den Unterschied Parlament versus Exekutive hervorgehoben, dass dies in anderen Kantonen nicht so ist. Nun gut, mit diesem Argument kann man einfach die Proporzwahl des Gemeinderates allgemein in Frage stellen und ich glaube, das ist hier nicht der Punkt.

Thema Listenverbindungen: Es wurde erwähnt, dass die Möglichkeit eine Listenverbindung einzugehen ein Mittel ist, womit sich kleine Parteien dagegen wehren können, dass der Hagenbach-Bischoff die Grossen bevorteilt. Auf den ersten Blick stimmt dies durchaus. Auf den zweiten Blick ist aber auch dieses Argument nicht sehr überzeugend, denn dieses Mittel der Listenverbindung steht ja natürlich auch den grossen Parteien zur Verfügung. So ist es ja in Köniz Usus, dass die beiden grössten Parteien auch noch eine Listenverbindung miteinander eingehen. Die Listenverbindung, welche danach entsteht, ist sehr gross und profitiert potentiell maximal von der Bevorteilung durch das Hagenbach-Bischoff-Verfahren, ich komme nachher noch darauf zurück. Dadurch wird dieses Mittel, welches angeblich den Kleineren helfen soll, sozusagen neutralisiert. Damit ist auch klar: Einfach die Listenverbindungen aufzuheben, würde das Problem nicht lösen, weil die Bevorteilung der grossen Parteien bei einem reinen Hagenbach-Bischoff damit noch grösser wäre. Die Lösung besteht darin, dass man eben wie wir es vorschlagen, das Sitzzuteilungsverfahren ändern. Nebenbei – und das ist vielleicht ein willkommener Nebeneffekt – die Wichtigkeit von Listenverbindungen wird reduziert. Listenverbindungen können im Übrigen auch helfen, die Zahl der gewichtlosen Stimmen zu minimieren. Das lesen wir auch in der Antwort des Gemeinderates und das kommt ursprünglich vom Bundesgericht. Und das ist etwas Erstrebenswertes.

Dann noch die Frage wegen Basel-Stadt: Ich habe diese Abklärung selbstverständlich bereits vorgenommen, mit Professor Pukelsheim persönlich, und er hat mir bestätigt, dass dies dort nicht das Sainte-Laguë-Verfahren ist.

Aber jetzt noch mehr zum Punkt Eigeninteresse und solche Sachen: Auf das Narrativ der bürgerlichen Mehrheit, welches von der SP gerne verbreitet wird, gehe ich nicht ein, auch nicht auf die Wiederholung der Medienmitteilung, ausser vielleicht, dass ich es doch noch amüsant fand, dass uns dort einige Vorstösse vorgeworfen werden, welche ihr selber unterstützt habt.

Mein Kollege Andreas Hauser hat es bereits erwähnt: Die Positionierung der SP erstaunt irgendwie schon etwas. Aber auch das nur auf den ersten Blick. Die SP, welche sich sonst ja immer für Gleichbehandlung, für Minderheiten, für eine Eindämmung der Macht der Grossen einsetzt, ist gegen ein Wahlsystem, welches dafür sorgt, dass jede Stimme gleich viel zählt. Diese verkehrte Welt lässt sich nur erklären, wenn man auf den zweiten Blick den Fokus auf das richtet, was eigentlich das Machtinteresse der SP selber ist. Als grösste Partei in der Gemeinde Köniz, will sie natürlich ihr Privileg behalten, welches ihr das Hagenbach-Bischoff-Verfahren einräumt. Und um von dem abzulenken, schießt sie auf die Motionäre. Das ist doch relativ leicht durchschaubar. Die eigenen Prinzipien enden offenbar dort, wo sie für einen selbst zum Nachteil werden.

Die SP hat auch noch darauf hingewiesen, der Vorstoss sei eine Reaktion darauf, dass sie einen Sitz knapp nicht gemacht haben. Tatsache ist, dass die EVP-GLP-Mitte-Fraktion, welche damals noch Mitte-Fraktion hiess, genau den gleichen Antrag vor drei Jahren vor den Wahlen schon einmal gemacht hat. Es schmeichelt uns natürlich, dass ihr uns quasi hellseherische

Fähigkeiten zugesteht, aber wir setzen uns einfach für dasjenige Wahlsystem ein, für welches wir uns bereits vor drei Jahren eingesetzt haben.

Gemeindepräsidentin Tanja Bauer: Das war eine ausführliche und auch eine emotionale Debatte und das ist auch nicht weiter erstaunlich, wenn man bedenkt, dass es um etwas wirklich Wichtiges geht. Ihr habt eine ausführliche Antwort des Gemeinderates, diese wurde auch verdankt. Vielen Dank, die Verwaltung hat hier viel daran gearbeitet und ich will dies nicht unnötig verlängern, mich dünkt, es sind wirklich alle relevanten Fakten auf dem Tisch.

Ich will kurz auf einige Sachen replizieren, welche ich mitnehme, vielleicht mehr so als Schlaglichter: Der FDP-Sprecher, welcher sagt, es ist nicht nur für die nächsten Wahlen, das finde ich sehr wichtig, diese langfristige Perspektive. Die SP-Sprecherin, welche gesagt hat, dass das Wahlsystem das Herz der Demokratie ist und dass man dementsprechend gut überlegen muss. Und dann vielleicht zu Händen des Sprechers der Mitte-Fraktion, da hoffe ich natürlich schon, dass unser System heute besser ist, als das der Schweiz vor 1917. So schlimm ist es hoffentlich hier nicht.

Nun aber etwas ernsthafter zurück zum Motionär, welcher selber sagt, es ist pionierhaft, besonders für Exekutiven und dementsprechend sind noch Punkte offen, das hat man auch in dieser Debatte gehört und das Parlament hat zurecht den Anspruch, wie die SVP-Sprecherin gesagt hat, dass diese offenen Punkte auch sorgfältig abgeklärt werden. Es geht schliesslich nicht nur um eine Änderung im Wahl- und Abstimmungsreglement - das ist sicher vergleichsweise einfach umzusetzen, da muss man lediglich den Text anpassen - sondern wie wir es heute Abend auch schon gehört haben, geht es darum, wie man am Schluss rechnet, das ist für uns alle wichtig, das ist zurecht ein wichtiger Punkt und das muss natürlich klar sein. Darum, falls diese Motion hier eine Mehrheit findet, würde der Gemeinderat selbstverständlich diese Fragen noch abklären. Ich nehme an, das ist auch im Sinne des gesamten Parlaments und ich wiederhole hier gerne nochmals, dass unsere aller Legitimation am Schluss des Tages vom Vertrauen kommt, welche die Wählerinnen und Wähler in unser Wahlsystem haben und so etwas, das muss man sagen, kann man nicht schnell mit einigen Buchstaben ändern, sondern das ist eine etwas grössere Geschichte. Vielen Dank, den Rest habt ihr ausführlich und in verschiedensten Farben zusammengefasst.

Beschluss:

Die Motion wird erheblich erklärt.

(Abstimmungsergebnis: 21 Stimmen dafür, 17 Stimmen dagegen)

Verena Remund
Leiterin Fachstelle Parlament