

Vortrag der Aufsichtskommission an den Stadtrat

Interfraktionelle Parlamentarische Initiative glp/jglp, FDP/JF, SVP, BDP/CVP, AL/GPB-DA/PdA (Melanie Mettler, glp/Bernhard Eicher, FDP/Alexander Feuz, SVP/Philip Kohli, BDP/Daniel Egloff, PdA): «Neutrales Wahlverfahren bei den Stadtberner Wahlen»

1 Ausgangslage

Die Fraktionen glp/jglp, FDP/JF, SVP, BDP/CVP und GPB-DA/AL/PdA haben am 18. Mai 2017 eine Parlamentarische Initiative eingereicht, die die Einführung eines neuen Verfahrens zur Bestimmung der Sitzverteilung bei den Stadtberner Wahlen verlangt. Das Reglement über die politischen Rechte (RPR) soll so geändert werden, dass die Zuteilung der Mandate an die einzelnen Parteien gemäss ihren Stimmenanteilen künftig nach dem Sainte-Laguë-Verfahren anstelle des bisher angewendeten Hagenbach-Bischoff-Verfahrens erfolgt. Die Parlamentarische Initiative ist von insgesamt 30 Ratsmitgliedern unterzeichnet worden, womit das notwendige Quorum erreicht wurde. Das Büro des Stadtrats hat das Geschäft am 7. Juli 2017 an die Aufsichtskommission (AK) zur Vorbereitung und Antragstellung überwiesen. Die AK hat das Geschäft mehrmals beraten und schliesslich am 22. Januar 2018 zuhanden des Stadtrats verabschiedet.

2 Inhalt der Parlamentarischen Initiative

Die Parlamentarische Initiative zur Einführung eines neutralen Wahlverfahrens bei den Stadtberner Wahlen wird dem Stadtrat in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zur Änderung des Reglements über die politischen Rechte der Stadt Bern (RPR; SSSB 141.1) unterbreitet. Sie lautet wie folgt:

«Ein wichtiges Ziel der Proporzwahl ist es, die optimale Erfüllung der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zu gewährleisten. Zum Beispiel Zürich, Basel, Aargau und Schaffhausen kennen dazu seit Jahren ein Wahlverfahren, das dem Sainte-Laguë-Verfahren entspricht. In Bern hingegen kommt bei der Verteilung der Mandate das Hagenbach-Bischoff-Verfahren zur Anwendung. Der Hagenbach-Bischoff ist ein Divisorverfahren mit Abrundung, dessen proporzverzerrende Wirkung grosse Parteien systematisch bevorzugt. Bei grossen Unterschieden des Anteils Wählerstimmen zwischen den Parteien ist diese Wirkung besonders stark. Um das Ziel der möglichst grossen Annäherung an den Idealanspruch aufgrund der Wählerstimmen zu erreichen, eignet sich ein Divisorverfahren mit Standardrundung wie das Sainte-Laguë-Verfahren. Die Sitzzuteilung nach Sainte-Lague verhält sich neutral zur Stärke der Parteien. Die Einreichenden fordern deshalb die folgende Änderung des Reglements über die politischen Rechte der Stadt Bern:

~~**Art. 48** Verteilung der Mandate auf die Listen~~

~~¹ Nach Feststellung des Gesamtergebnisses wird die ermittelte Gesamtzahl aller Parteistimmen (Art. 47 Bst. d) durch die um eins vermehrte Zahl der zu besetzenden Sitze geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl über dem so errechneten Quotienten bildet die Verteilungszahl.~~

~~² Sodann wird die Parteistimmenzahl, die jede Liste auf sich vereinigt hat, durch die Verteilungszahl dividiert. Die aus diesen Divisionen sich ergebenden ganzen Zahlen geben an, wie viele Sitze jeder Liste zukommen.~~

Art. 49 Verteilung der Restmandate

¹ Die Parteistimmenzahl jeder Liste wird durch die um eins vermehrte verdoppelte Zahl der ihr schon zugewiesenen Mandate geteilt und jener Liste ein Mandat zuerkannt, die bei der Teilung den grössten Quotienten aufweist. Das gleiche Verfahren wird wiederholt, solange noch Mandate zu vergeben sind.

² Weisen bei der Teilung nach Absatz 1 zwei oder mehrere Listen denselben Quotienten auf, so erhalten diese Listen je ein Mandat. Sind hierfür nicht mehr genügend Mandate übrig, so entscheidet das Los. Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident nimmt bei den Stadtratswahlen, die Stadtratspräsidentin oder der Stadtratspräsident bei den Gemeinderatswahlen die Losziehung vor.

~~³ Bei der Verteilung der Restmandate sind auch solche Listen zu berücksichtigen, die bei der ersten Verteilung (Art. 48 Abs. 2) leer ausgegangen sind.~~

Art. 50 Sitzverteilung auf verbundene Listen

¹ unverändert.

² Die von der Gruppe erzielten Sitze werden **gemäss Artikel 49** auf die einzelnen Listen verteilt.»

3 Stellungnahme des Gemeinderats

Gemäss Artikel 61 der Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO) und Artikel 67 des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR) hat der Gemeinderat das Recht, bei der Behandlung von Parlamentarischen Initiativen mitzuwirken und Antrag zu stellen. Der Gemeinderat hat seine Stellungnahme am 25. Oktober 2017 zuhanden der Aufsichtskommission verabschiedet. Darin äussert er sich wie folgt zur vorliegenden Parlamentarischen Initiative:

«Es ist unbestritten, dass das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff/d'Hondt/Jefferson, wie es unter anderem bei den Nationalratswahlen und bei den meisten Proporzahlen in bernischen Gemeinden zur Anwendung kommt, in der Tendenz bei der Verteilung der Restmandate die Parteien mit grösseren Wählerschaftsanteilen bevorzugt. Die Abweichungen zum Verfahren Sainte-Laguë sind allerdings gerade in Parlamenten mit grosser Sitzzahl, die (wie in der Stadt Bern) in einem Wahlkreis gewählt werden, relativ klein bis inexistent, da bei solchen Gremien auch im System Hagenbach-Bischoff bereits ein sehr kleiner Wähleranteil (unter 1,5 Prozent) genügt, um bei der Verteilung der Mandate berücksichtigt zu werden. Unter solchen Voraussetzungen werden auch Klein- und Kleinstgruppierungen nicht vom Einzug in Parlamente ausgeschlossen, sofern diese auch nur schon eine vergleichsweise bescheidene Anzahl von Wählenden auf sich vereinigen können. Als einer der Nachteile des Sainte-Laguë-Verfahrens wird teilweise denn auch dessen Tendenz zur Parlementszersplitterung gesehen, weshalb verschiedene Gemeinwesen, die dieses System anwenden, Mindestquoten eingeführt haben.

Ob der Berner Stadt- und Gemeinderat weiterhin im Hagenbach-Bischoff oder inskünftig im Sainte-Laguë-Verfahren gewählt werden, ist letztlich eine rein politische Frage. Beide Systeme werden in der Schweiz angewandt, und beide führen zu demokratisch vertretbaren Resultaten. Der Gemeinderat äussert sich deshalb im Grundsatz weder ablehnend noch zustimmend zur Initiative.»

Für den Fall, dass die zuständige Kommission die Parlamentarische Initiative unterstützt und dem Stadtrat zur Zustimmung beantragt, bittet der Gemeinderat, die erforderliche Teilrevision des Reglements über die politischen Rechte gemeinsam mit der Stadtkanzlei vertieft zu analysieren und die Gesetzesänderung sorgfältig vorzubereiten. Der Initiativtext in seiner heutigen Form ist aus Sicht des Gemeinderats sehr rudimentär und im Vergleich zu Wahlgesetzen von Schweizer Städten und Kantonen, die nach Sainte-Laguë wählen, ohne Vorwissen nicht unbedingt auf Anhieb erfassbar. Es sei jedoch unerlässlich, dass für den Fall einer Systemänderung eine Teilrevision vorbereitet wird, die tragfähig und transparent ist.

4 Stellungnahme der Kommission

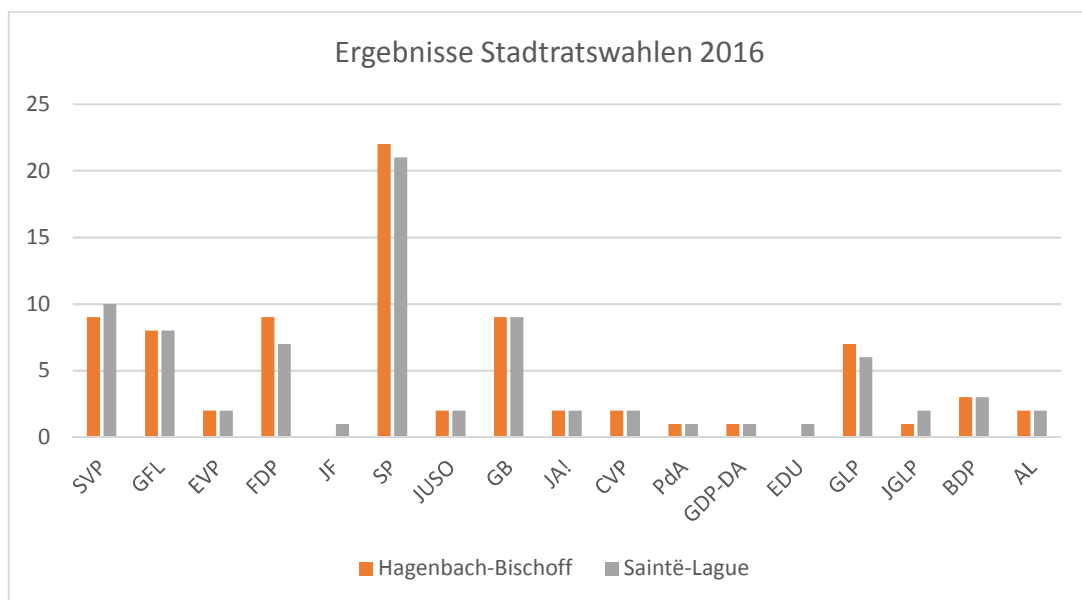
Gemäss GO werden Stadtrat und Gemeinderat der Stadt Bern im Proporzwahlverfahren gewählt. Sowohl die 80 Sitze im Stadtparlament wie die fünf Sitze in der Stadtregierung werden also bei den Gemeindewahlen im Verhältnis zu ihrem Anteil an den Wählerstimmen auf die einzelnen Parteien bzw. Listen verteilt. Die Zuteilung der Mandate erfolgt dabei nach der sogenannten Hagenbach-Bischoff-Methode: Dabei wird die Zahl aller gültigen Stimmen durch die Anzahl der zu vergebenden Sitze plus 1 geteilt. Das auf die nächste ganze Zahl gerundete Resultat bildet die Verteilungszahl. Darauf werden jeder Liste so viele Sitze zugeteilt, wie die Verteilungszahl ganzzahlig in der Gesamtstimmenzahl der Liste enthalten ist. Werden in der ersten Runde nicht alle Sitze vergeben, wird die Stimmenzahl jeder Liste durch die um 1 vermehrte Zahl der ihr bereits zugeteilten Sitze geteilt. Diejenige Liste mit dem höchsten Quotienten erhält das erste Restmandat. Dieses Verfahren wird solange wiederholt, bis sämtliche Sitze verteilt sind.

Das System Hagenbach-Bischoff ist das gebräuchlichste Proporzwahlssystem in der Schweiz. Es gelangt bei den Nationalratswahlen, bei der Mehrheit der kantonalen Parlamentswahlen und in den meisten Städten und Gemeinden des Kantons Bern zur Anwendung. Die Zuteilung der Mandate nach Hagenbach-Bischoff sorgt dafür, dass hinter jedem Sitz die grösstmögliche Zahl von Stimmen steht. Andererseits führt dieses Zuteilungsverfahren aufgrund der systematischen Abrundung dazu, dass die grossen Parteien gegenüber kleineren begünstigt werden und Stimmenanteile nicht oder nur unterproportional im Parlament vertreten sind. Dieser Verzerrung der Wahlergebnisse wirkt in der Stadt Bern allerdings der Umstand entgegen, dass die 80 Stadtratssitze in einem einzigen Wahlkreis gewählt werden, der das ganze Stadtgebiet umfasst. Dadurch ergibt sich ein vergleichsweise tiefes natürliches Quorum: Um ein Vollmandat im Stadtrat zu erlangen, muss eine Liste oder eine Listengruppe lediglich einen Stimmenanteil von rund 1,23 Prozent erreichen.

Die vorliegende interfraktionelle Parlamentarische Initiative verlangt die Einführung eines neuen Verfahrens zur Bestimmung der Sitzverteilung. Künftig soll die Zuteilung der Mandate an die einzelnen Parteien nach dem Sainte-Laguë-Verfahren erfolgen. Dabei 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 Stimmenzahl ganz enthalten ist. Für die Verteilung der Restmandate wird die Stimmenzahl 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.

Im Gegensatz zu Hagenbach-Bischoff ist das Sainte-Laguë-Verfahren neutral bezüglich der Parteidimension. Das System bevorzugt weder grosse noch kleine Parteien. Die Verdoppelung der Zahl der bereits erhaltenen Sitze führt dazu, dass bei der Verteilung der Restmandate geprüft wird, welche Partei Anspruch auf den nächsten „halben“ Sitz anmelden kann. Dadurch haben kleinere Parteien gegenüber dem heutigen System eine bessere Chance auf einen Sitzgewinn im Parlament. Das Sainte-Laguë-Verfahren wird seit 2012 bei der Wahl der 100 Mitglieder des Grossen Rates Basel-Stadt (zugleich Kantons- und Stadtparlament) angewendet, ansonsten ist es in der Schweiz auf kommunaler Ebene noch weitgehend unbekannt.

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihre Forderung nach der Einführung des Zuteilungsverfahrens nach Sainte-Lague damit, dass kleinere Gruppierungen bessere Wahlchancen erhalten und das Stimmengewicht der grossen politischen Blöcke durch den neuen Zuteilungsmodus relativiert wird. Damit verringert sich die Notwendigkeit für die einzelnen Parteien, bei den Wahlen gemeinsame Listen zu bilden und Bündnisse einzugehen. Ein Vergleich der Ergebnisse der Stadtratswahlen 2016 nach Hagenbach-Bischoff und Sainte-Laguë zeigt, dass die Parteien bzw. Listen mit einem verhältnismässig geringen Anteil an Wählerstimmen tatsächlich von einer Mandatsverteilung nach Sainte-Laguë profitiert hätten:



Wären die 80 Stadtratssitze bei den letzten Wahlen nach Sainte-Laguë verteilt worden, hätten die SVP, der Jungfreisinn, die EDU und die junge glp je ein Mandat mehr erhalten zu Lasten der FDP (-2) sowie der SP und der glp. Neben den aktuell 15 Parteien hätten zwei weitere den Einzug in Stadtrat geschafft, womit neu 17 Parteien vertreten wären. Insgesamt sind die Auswirkungen auf das Wahlergebnis aber eher bescheiden, zumal im Fall der FDP und der glp jeweils die Jungpartei einen Sitz der Mutterpartei gewonnen hätte.

Ein etwas anderes Bild zeigt sich beim Gemeinderat: Wären die fünf Sitze in der Stadtregierung bei den Wahlen 2016 nach neuem Modus verteilt worden, hätte das RGM-Bündnis statt vier nur drei Mandate erhalten und neben der Mitte-Liste auch die bürgerlich-liberale Liste einen Sitz gewonnen. Die Initiantinnen und Initianten betonen denn auch, dass die Änderung des Wahlsystems in erster Linie die Proporzverzerrungen bei den Gemeinderatswahlen verringern soll, da diese bei der Wahl der fünfköpfigen Regierung wesentlich stärker ins Gewicht fallen als bei der Wahl des Parlaments mit 80 Mitgliedern. Dass die Parlamentarische Initiative dennoch keine unterschiedlichen Zuteilungsverfahren für Wahl des Stadtrats und des Gemeinderats vorsieht, wird damit begründet, dass das Wahlsystem möglichst einfach ausgestaltet und für alle Wahlen gleichermassen gelten sollte.

Ein Teil der Aufsichtskommission unterstützt die Haltung der Initiantinnen und Initianten und sieht einen gewissen Handlungsbedarf beim Wahlverfahren für den Gemeinderat. Eine Anpassung wäre allerdings aus Sicht der AK nur sinnvoll, wenn sie im Rahmen einer grundlegenden Überprüfung des städtischen Wahlsystems erfolgt. Die Kommission hat sich im Verlaufe ihrer Beratungen ausführlich mit den Modalitäten der unterschiedlichen Wahlsysteme befasst und festgestellt, dass eine Reihe von Faktoren die Wahlergebnisse bzw. die Sitzverteilung gemäss den Wählerstimmenanteilen beeinflussen. Dazu zählen die Art des Wahlverfahrens (Majorz oder Proporz), die Anzahl zu vergebender Mandate, allfällige Listen- und Unterlistenverbindungen, Anzahl und Grösse allfälliger Wahlkreise sowie gesetzlich festgelegte Mindestquoten. All diese Einflussfaktoren müssen bei einer Änderung des städtischen Wahlverfahrens berücksichtigt werden, damit eine sinnvolle und tragfähige Neuregelung beschlossen werden kann.

Hinsichtlich der Stadtratswahlen ist eine deutliche Mehrheit der AK der Ansicht, dass sich das geltende Wahlverfahren inkl. der Zuteilung der Mandate nach Hagenbach-Bischoff bewährt hat und unverändert beibehalten werden soll. Aus der Tatsache, dass die 80 Stadtratssitze in einem einzigen stadtweiten Wahlkreis gewählt werden, ergibt sich für die Parlamentswahlen in der Stadt Bern ein natürliches Quorum von 1,23 Prozent. Diese vergleichsweise tiefe Hürde für den Einzug ins Stadtparlament führt dazu, dass die Parteidichte im Stadtrat im Vergleich mit anderen Parlamenten ohnehin sehr hoch ist. Ein Wechsel zum Sainte-Laguë-Verfahren ist deshalb zum jetzigen Zeitpunkt in demokratiepolitischer Hinsicht nicht notwendig, vielmehr hätte er eine Zersplitterung der politischen Kräfte im Stadtrat zur Folge, die aus der Sicht der AK nicht wünschenswert ist.

Grundsätzlich ist die Kommission der Auffassung, dass eine optimale Erfüllung der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zweifellos ein zentrales Ziel jedes Wahlverfahrens sein muss. Es ist allerdings wichtig, dass bei dessen Ausgestaltung neben dem Verfahren für die Mandatzuteilung auch die zahlreichen weiteren Einflussfaktoren beachtet werden. Je nach Kombination können sich die Auswirkungen dieser Elemente gegenseitig verstärken oder nahezu aufheben. In dieser Hinsicht ist der Vorschlag der vorliegenden Parlamentarischen Initiative zur Änderung der Bestimmungen über die Sitzzuteilung bei den Gemeindewahlen unzureichend und bringt keine nennenswerten Vorteile gegenüber der aktuellen Situation. Aus diesen Gründen beantragt die Aufsichtskommission dem Stadtrat, die Parlamentarische Initiative abzulehnen.

Antrag

Der Stadtrat lehnt die Parlamentarische Initiative «Neutrales Wahlverfahren bei den Stadtberner Wahlen» vom 18. Mai 2017 ab.

Bern, 19. Februar 2018

Die Aufsichtskommission