

2024.SR.0289**Motion Maurice Lindgren/Janina Aeberhard (GLP)/Bettina Jans-Troxler (EVP):
Jede Stimme zählt: faireres Wahlverfahren für die Stadt Bern****Auftrag**

Der Gemeinderat wird beauftragt Art. 48-50 des Reglements über die politischen Rechte der Stadt Bern so anzupassen, dass die Verteilung der Mandate für den Gemeinde- und den Stadtrat gemäss dem Sainte-Laguë-Verfahren anstelle des Hagenbach-Bischoff-Verfahren erfolgt.

Begründung

Ein wichtiges Ziel der Proporzwahl ist es, die Wähler:innenstimmen möglichst fair im Rahmen der Verteilung der Mandate abzubilden. 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. Das Hagenbach-Bischoff-Verfahren ist ein Divisorverfahren mit Abrundung, dessen proporzverzerrende Wirkung grosse Parteien systematisch bevorzugt. Bei grossen Unterschieden des Anteils der Wähler:innenstimmen zwischen den Parteien ist diese Wirkung besonders stark. Dies führt dazu, dass Stimmen für grosse Parteien und Bündnisse stärker gewichtet werden als Stimmen für kleinere Parteien und Bündnisse. In der Stadt Bern führte dies beispielsweise dazu, dass dem Bündnis Rot-Grün-Mitte mit rund 60% der Wähler:innenstimmen 4 von 5 Sitzen im Gemeinderat zugeteilt wurden. Um die Wähler:innenstimmen möglichst fair im Parlament abzubilden, eignet sich ein Divisorverfahren mit Standardrundung wie das Sainte-Laguë-Verfahren für die Mandatverteilung entsprechend wesentlich besser. Der Gemeinderat wird deshalb aufgefordert das Reglement über die politischen Rechte entsprechend anzupassen, damit auch in der Stadt Bern jede Stimme zählt und gleich stark gewichtet wird.

Bern, 17. Oktober 2024

Erstunterzeichnende: Maurice Lindgren, Janina Aeberhard, Bettina Jans-Troxler

Mitunterzeichnende: Corina Liebi, Denise Mäder, Natalie Bertsch, Salome Mathys, Irina Straubhaar, Yasmin Amana Abdullahi, Debora Alder-Gasser

Antwort des Gemeinderats*Zu Sainte-Laguë und Hagenbach-Bischoff allgemein*

In der Stadt Bern werden sowohl der Stadtrat als auch der Gemeinderat im Proporzverfahren gewählt. Das Proporzsystem basiert auf dem Gedanken, dass ein politisches Gremium die Vielfalt der Meinungen der Wähler*innen möglichst gut widerspiegeln soll, weshalb die Sitze auf die verschiedenen politischen Gruppierungen im Verhältnis zu den erhaltenen Stimmen verteilt werden. Im Gegensatz dazu ist der Grundgedanke im Majorzverfahren, dass eine Mehrheit der Wählenden hinter den Gewählten stehen soll, weshalb die Kandidierenden gewählt sind, wenn sie eine Mehrheit der Stimmen bzw. am meisten Stimmen erhalten haben.

Eine genau proportionale Sitzverteilung ist nicht möglich. Da keine Bruchteile von Sitzen besetzt werden können, müssen die theoretischen Sitzansprüche jeweils auf ganze Sitze auf- oder abgerundet werden. Hierzu gibt es verschiedene Methoden: In der Stadt Bern wird das Hagenbach-Bischoff-Verfahren angewandt. Es handelt sich um das in der Schweiz am meisten verbreitete Verfahren und gilt auch für die National- und Grossratswahlen im Kanton Bern. Das von den Motionär*innen verlangte Sainte-Laguë-Verfahren wird demgegenüber in Kantonen wie Zürich, Aargau oder Basel-Stadt angewandt. Das Gemeindeparlament von Köniz hat am 13. März 2022 eine Motion, die den Wechsel von Hagenbach-

Bischoff auf Sainte-Laguë fordert, erheblich erklärt. Eine Umsetzungsvorlage des Könizer Gemeinderates wurde am 10. Februar 2025 zurückgewiesen, um noch einige Details anzupassen.

Das Hagenbach-Bischoff-Verfahren (ausserhalb der Schweiz auch als Jefferson- oder d'Hondt-Verfahren bekannt) sorgt in einer Art «Versteigerung» der Sitze dafür, dass hinter jedem Sitz die grösstmögliche Zahl von Stimmen steht. Man kann sich dies bildhaft folgendermassen vorstellen: Es werden nacheinander alle zu vergebenden Sitze verteilt. Vor der Vergabe jedes Sitzes wird jeweils gefragt: «Bei welcher Partei vertreten die Gewählten am meisten Wählende, wenn wir ihr den Sitz geben?». Hierzu wird die Stimmenzahl jeder Liste (oder Listenverbindung) durch die ihr bereits zugeteilten Sitze plus eins geteilt. Die Liste mit dem höchsten Quotienten erhält den betreffenden Sitz. Das Verfahren wird so lange wiederholt, bis alle Sitze besetzt sind. In den Schweizer Gesetzen wird das Hagenbach-Bischoff-Verfahren gewöhnlich als zweistufiges Verfahren mit «Voll-» und «Restmandaten» umschrieben (Art. 48-50 des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte [RPR; SSSB 141.1]; Art. 83-85 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte [GPR; BSG 141.1]; Art. 40-42 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte [BPR; SR 161.1]). Hierbei handelt es sich um einen Algorithmus, der in vor-elektronischen Zeiten ermöglichen sollte, das Ergebnis der beschriebenen «Versteigerung» schnell zu bestimmen: Zuerst werden in einer «Abkürzung» die meisten «Versteigerungen» «auf einmal» durchgeführt, indem die Stimmen der Listen/Listenverbindungen durch eine Verteilungszahl geteilt werden – das Ergebnis ist dabei identisch, wie wenn alle diese Sitze (die sogenannten «Vollmandate») einzeln «versteigert» worden wären. Für die letzten Sitze (die «Restmandate») werden die «Versteigerungen» dann einzeln ausgerechnet. Die Methode Hagenbach-Bischoff bevorzugt tendenziell Listen mit höherer Stimmenzahl.

Das Sainte-Laguë-Verfahren (auch Webster-Verfahren genannt) unterscheidet sich vom Hagenbach-Bischoff-Verfahren dadurch, dass nicht abgerundet wird, sondern dass eine Standardrundung erfolgt. Bei der «Versteigerung» wird nicht durch 1, 2, 3, etc., sondern durch 0,5, 1,5, 2,5, etc. geteilt. In einer einzelnen «Versteigerungsrunde» teilt man die Stimmenzahl von Listen, die in den vorangegangenen «Runden» noch keinen Sitz erhalten haben, durch 0,5, jene von Listen, die bisher einen Sitz haben, durch 1,5, und so weiter. Der jeweilige Sitz geht dann an die Liste mit dem nach dieser Berechnungsart höchsten Quotienten. Das Sainte-Laguë-Verfahren hat den Vorteil, dass es weder grosse noch kleine Parteien bevorzugt und damit die sogenannte Erfolgswertgleichheit (das Ziel, dass möglichst alle Stimmen den gleichen Einfluss auf das Endergebnis haben) am besten wahrt. Es weist allerdings den Nachteil auf, dass es mit ihm möglich wäre, dass eine Liste zwar mehr als 50 % der Stimmen erhält, aber nur eine Minderheit der zu vergebenden Sitze.

Rechtlich sind sowohl das Hagenbach-Bischoff als auch das Saint-Laguë-Verfahren zulässig.

Frühere Diskussionen über einen Systemwechsel

Bereits 2017 forderte eine parlamentarische Initiative den Wechsel vom Hagenbach-Bischoff- zum Sainte-Laguë-Verfahren für die Stadt- und Gemeinderatswahlen.¹ Der Stadtrat hat diese parlamentarische Initiative am 17. Mai 2018 abgelehnt. Ausführlich mit den Vor- und Nachteilen verschiedener Wahlverfahren auseinandergesetzt hat sich der Gemeinderat zudem in einem Bericht vom 8. Juni 2016 zu einem Postulat der GB/JA!-Fraktion.² Der Gemeinderat kam damals – namentlich aufgrund des

¹ [2017.SR.000159](#), 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.

² [2012.SR.000309](#), Postulat Fraktion GB/JA! (Lea Bill, JA!/Monika Hächler, GB): Wahlsystem der Stadt Bern - Alternativen müssen geprüft werden!

auch im Städtevergleich tiefen natürlichen Quorums in der Stadt Bern – zum Schluss, dass kein Handlungsbedarf bestehe.

Auswirkungen eines Systemwechsels bei vergangenen Wahlen

Hätte bei den letzten drei Gemeinderatswahlen (2016, 2020, 2024) Sainte-Laguë gegolten, hätte die RGM-Wahlallianz jeweils nur drei anstelle von vier Sitzen erhalten, während die FDP jeweils in den Gemeinderat eingezogen wäre (2016 auf eigener Liste, 2020 auf gemeinsamer Liste mit der SVP, 2024 mit dem bürgerlichen Bündnis). Dabei ist allerdings zu beachten, dass unter Sainte-Laguë möglicherweise weniger breite Bündnisse geschlossen worden wären und mehr Parteien auf eigenen Listen für den Gemeinderat angetreten wären. Denn während unter Hagenbach-Bischoff breite Bündnisse elektoral begünstigt sind, ist es (jedenfalls für Parteien mit einem Stimmenanteil von mehr als 10 %) unter Sainte-Laguë oft vorteilhafter, mit einer separaten Liste anzutreten.

Bei den Stadtratswahlen hätte die Einführung des Verfahrens bei den letzten beiden Wahlen zu folgenden, insgesamt geringfügigen, Sitzverteilungen geführt (Berechnung ohne Listenverbindungen, da diese unter Sainte-Laguë keinen Sinn mehr ergeben):

	Hagenbach 2020	St-Laguë 2020	Δ		Hagenbach 2024	St-Laguë 2024	Δ
SP	21	20	-1	SP	26	25	-1
GB	10	10		GB	10	10	
glp	9	8	-1	glp	8	7	-1
FDP	7	7		FDP	8	7	-1
GFL	7	7		GFL	6	6	
SVP	7	7		SVP	6	6	
CVP	2	3	+1	Mitte	5	5	
BDP	2	2					
JA!	3	3		JA!	3	3	
AL	3	3		AL	2	2	
EVP	2	2		EVP	2	2	
JUSO	2	2		JUSO	1	2	+1
jglp	2	2		jglp	1	1	
PdA	1	1		PdA	1	1	
				TIF	1	1	
JF	1	1		JF	0	1	+1
GaP	1	1					
Pira- ten				Pira- ten	0	1	+1
ZÄMÄ	0	1	+1				

Stellungnahme zur Anwendung von Sainte-Laguë bei Gemeinderatswahlen

Der Stadtrat hat am 31. Oktober 2024 eine interfraktionelle Motion überwiesen, die fordert, den Gemeinderat von 5 auf 7 Mitglieder zu vergrössern.³ Nachfolgende Ausführungen gehen daher auch auf das Szenario eines vergrösserten Gemeinderats ein.

Inhaltlich ist vorab darauf hinzuweisen, dass gesamtschweizerisch gesehen die Proporzwahl der Exekutive die Ausnahme darstellt. So werden 25 von 26 Kantonsregierungen im Majorz gewählt und in den meisten Kantonen dominiert dieses System auch für die Wahl von Gemeindeexekutiven. Die

³ [2024.SR.0168](#), Interfraktionelle Motion SP/JUSO, GB/JA, AL/PdA, GFL, SVP (Barbara Keller, SP/Bernadette Häfliger, SP/Ingrid Kissling-Näf, SP/Raffael Joggi, AL/Anna Leissing, GB/Nora Joos, JA!/Michael Ruefer, GFL/Francesca Chukwunyere, GFL/Alexander Feuz, SVP): Vergrösserung des Gemeinderates von fünf auf sieben Mitglieder.

Proporzwahl von Gemeinderäten ist namentlich im Kanton Bern und einigen Nachbarkantonen verbreitet. Der grosse Vorteil von Exekutivwahlen im Proporz besteht darin, dass auch grössere politische Minderheiten garantiert an der «Gemeinderegierung» beteiligt werden und daher mehr Wählende in der Exekutive repräsentiert sind. Schon das aktuelle Gemeinderatswahlsystem in der Stadt Bern ist somit besonders minderheitenfreundlich.

Die Bevorzugung stimmenstarker Listen unter dem Hagenbach-Bischoff-Verfahren setzt Anreize für die Parteien, sich zu grossen Listen zusammenzuschliessen. Unter Sainte-Laguë würden aber unter Umständen wenig mehr als 10 % Stimmenanteil für einen Gemeinderatssitz reichen (bei einer Vergrösserung des Gemeinderats auf sieben Sitze sogar deutlich unter 10 %). Für mittelgrosse Parteien würde es sich daher häufig lohnen, auf eigenen Listen anzutreten. Die Wählenden könnten so ihre parteipolitischen Präferenzen bei Gemeinderatswahlen genauer ausdrücken. Ein Nachteil wäre allerdings, dass bei vielen kleinen Listen und nur fünf (oder sieben) zu vergebenden Sitzen die Mehrheitsverhältnisse davon abhängen könnten, wie sich die Stimmen innerhalb der einzelnen politischen Lager jeweils auf die verschiedenen Parteien verteilen. Die Mehrheitsverhältnisse würden damit unter Umständen einen etwas «zufälligen» Charakter annehmen. Bei vielen kleinen Listen würde zudem die Wahrscheinlichkeit steigen, dass Gemeinderatsmitglieder wegen «Proporzpechs» abgewählt werden. Solche «unnötigen» Abwahlen sind nicht unbedingt wünschenswert. Zu viele Wechsel können Unruhe in die Arbeit der Direktionen bringen und die damit verbundenen Leitungswechsel Projekte verzögern. Schliesslich ermöglicht die geringere Anzahl Kandidierender unter dem gegenwärtigen System den Wählenden, sich intensiver mit deren politischen und persönlichen Profil auseinanderzusetzen. Dies ist für ein Amt, bei dem es massgebend auf die persönlichen Eigenschaften ankommt, von Vorteil.

Als entscheidenden Grund, weshalb das Sainte-Laguë-Verfahren nicht für die Gemeinderatswahlen eingeführt werden soll, erachtet der Gemeinderat indes die bei diesem System bestehende Möglichkeit, dass eine Liste zwar mehr als 50 % der Stimmen erhält, aber nur eine Minderheit der zu vergebenden Sitze. Wenn beispielsweise drei Listen (A, B, C) antreten, und Liste A erhält 55 %, Liste B 34 %, und Liste C 11 % der Stimmen, würde unter Sainte-Laguë die Sitzverteilung 2:2:1 lauten. Noch extremer: Bei vier Listen, deren Prozentanteile 60 %, 14 %, 13 % und 13 % betragen, würde eine Sitzverteilung nach der Formel 2:1:1:1 resultieren. Würde der Gemeinderat auf 7 Sitze vergrössert, könnte eine Liste sogar mit mehr als 60 % der Stimmen nur eine Minderheit der Gemeinderatsmitglieder stellen (z.B. bei fünf Listen und Stimmenanteilen von 63 %, 10 %, 9 %, 9 % und 9 %).⁴ Aus Sicht des Gemeinderats sollte eine Liste, die von der absoluten Mehrheit der Stimmenden unterstützt wird, auch die Mehrheit in der Stadtregierung stellen, was nur das aktuelle Wahlverfahren Hagenbach-Bischoff garantiert.

Stellungnahme zur Anwendung von Sainte-Laguë bei Stadtratswahlen

Bei Parlamentswahlen ist die Wahrung des Proporzgedankens besonders wichtig. Parlamente sollen nach traditioneller Schweizer Auffassung ein Spiegel der politischen Präferenzen der Stimmbevölkerung darstellen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur sogenannten Erfolgswertgleichheit untersagt allzu starke Abweichungen vom Grundsatz der Proportionalität.⁵ Die Zuteilungsmethode nach Sainte-Laguë trägt dem Prinzip der Erfolgswertgleichheit zwar stärker Rechnung, Hagenbach-Bischoff ist

⁴ Nachvollzogen werden können diese Beispiele unter anderem mit dem Sitzzuteilungsrechner <https://staatsrecht.honikel.de/sitzzuteilungsrechner.htm>.

⁵ vgl. namentlich BGE 129 I 185, 131 I 74, 136 I 352, 140 I 394, 145 I 259.

gemäss Bundesgericht allerdings auch zulässig.⁶ Tatsächlich sind auch noch wesentlich weitergehende Einschränkungen der Erfolgswertgleichheit erlaubt, z.B. Sperrklauseln von bis zu 10 %.⁷

Das Stadtberner Wahlsystem ist trotz Hagenbach-Bischoff-Verfahren bereits eines der proportionalsten der Schweiz. Bereits mit 1,23 % der Stimmen hat eine Partei einen Sitz garantiert. In wenig anderen Parlamenten ist es für kleine Parteien einfacher, eine Vertretung zu erlangen. In den meisten anderen grossen Schweizer Städten müssen Parteien eine Sperrklausel überspringen (Zürich, Genf, Lausanne), es existieren Wahlkreise (Zürich, Basel-Stadt) oder es sind weniger Parlamentssitze zu vergeben als in Bern (Luzern, St. Gallen, Biel, Thun). Hinzu kommt, dass Kleinparteien sich in Bern mit ähnlich gesinnten Gruppierungen zu Listenverbindungen zusammenschliessen können, was die Chancen auf einen Sitzgewinn für sie weiter steigert. Entsprechend sind über zehn Parteien im Stadtrat vertreten und dies schon seit Jahrzehnten.

Mit dem Wechsel des Berechnungssystems wäre deutlicher weniger als ein Prozent der Stimmen nötig, um in den Stadtrat gewählt zu werden. Wenn das Sainte-Laguë-System gegolten hätte, wäre beispielsweise 2020 ein Vertreter der Liste « Ensemble c'est tout (ZÄMÄ)», die 0,66 % der Stimmen erhielt, in den Stadtrat eingezogen. Dagegen ist das Mehrheitsparadox (also das Risiko, dass eine Liste mit mehr als 50 % der Stimmen weniger als 50 % der Sitze erhält) beim Stadtrat angesichts der vielen Listen und der vielen Sitze weniger relevant.

Ein unbestreitbarer Vorteil des Wechsels zu Sainte-Laguë wäre, dass unter diesem System keine Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen mehr nötig wären. Solche sind (obwohl auf dem Stimmzettel angegeben) nicht für alle Wählenden transparent und könnten, insbesondere wenn sie mehr aus taktischen Gründen als aufgrund inhaltlicher Nähe abgeschlossen wurden, als fragwürdig wahrgenommen werden.

Grundsätzlich ist es Sache des Stadtrats, ob er für sich selbst den Schritt zu einem noch proportionaleren Wahlverfahren gehen möchte. Würde es nur um die Parlamentswahlen gehen, würde der Gemeinderat auf eine Empfehlung verzichten. Allerdings würde der Gemeinderat es als wenig tunlich erachten, wenn für Stadt- und Gemeinderat zwei unterschiedliche Proporzberechnungsverfahren gelten würden. Da er aus den oben ausgeführten Gründen einen Systemwechsel bei den Gemeinderatswahlen ablehnt, empfiehlt er, auch beim Stadtrat darauf zu verzichten.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 7. Mai 2025

Der Gemeinderat

⁶ BGE 136 I 364 E. 4.5; Urteil BGer 1C_393/2008 vom 12. März 2009, E. 3; Urteil BGer 1P.563/2001 vom 26. Februar 2002 E. 5; BGE 109 Ia 203 E. 5.

⁷ BGE 136 I 352 E. 3.4, 103 Ia 603 E. 6