

**Parlamentarische Initiative (EVP-GLP-Mitte-Fraktion, FDP-Fraktion, SVP-Fraktion)
"Für unverzerzte Proporzahlen"; vorläufige Unterstützung**

Beschluss; Parlamentsbüro

Initiativtext**Antrag**

Die rechtlichen Grundlagen, insbesondere das Reglement über Abstimmungen und Wahlen, werden wie folgt angepasst:

1. Die Sitzzuteilungsmethode für die Gemeinderats- und die Parlamentswahlen wird vom sog. Hagenbach-Bischoff-Verfahren auf das sog. Sainte-Laguë-Verfahren gewechselt. Die Sitzzuteilung wird mit dem Höchstzahlverfahren berechnet.
2. Listenverbindungen sind nur noch innerhalb derselben Gruppierung möglich, analog zur Regelung für Unterlistenverbindungen bei den Nationalratswahlen.
3. Unterlistenverbindungen werden abgeschafft.
4. Für die Zusammensetzung der parlamentarischen Kommissionen ist die Fraktionsstärke massgebend.
5. Die hierfür nötigen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen werden rechtzeitig vorgenommen, damit das angepasste Wahlverfahren – unter Vorbehalt der Zustimmung der zuständigen Organe – bei den nächsten Gemeindewahlen zur Anwendung kommt.

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. Dass 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 Sainte-Laguë-Verfahren optimiert die Erfolgswertgleichheit, sorgt also dafür, dass jede Stimme möglichst denselben Einfluss hat. Deswegen hat sich dieses Verfahren in den letzten Jahren vermehrt durchgesetzt. Das heutige Hagenbach-Bischoff-Verfahren 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.

Mit dem Wechsel auf ein unverzerrtes Wahlsystem funktioniert das Wahlsystem auch weitgehend ohne Listenverbindungen. Unterlistenverbindungen sind gar nicht mehr nötig. Dadurch wird das System transparenter und einfacher verständlich. Einzig innerhalb derselben Gruppierung sollen Listenverbindungen noch möglich sein, zum Beispiel also zwischen Mutterpartei und Jungpartei.¹

Im Weiteren soll die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen, wie in anderen Parlamenten üblich, neu auf der Fraktionsstärke beruhen. Da die Parlamentsarbeit entlang der

¹ Vgl. Art. 31 Abs. 1bis des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1978/688_688_688/de#art_31) bzw. Art. 8c der Verordnung über die politischen Rechte (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1978/712_712_712/de#art_8_c) und die Auslegung durch die Bundeskanzlei. Die Bundeskanzlei hat ihre Auslegung in Kapitel 3.5.2 des «Leitfadens für kandidierende Gruppierungen» für die Nationalratswahlen vom 22. Oktober 2023 (<https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/pore/Leitfaden%20f%C3%BCr%20kandidierende%20Gruppierungen%202023.pdf.download.pdf/Leitfaden%20f%C3%BCr%20kandidierende%20Gruppierungen%202023.pdf>) definiert.

Fraktionen organisiert ist, sollen auch die Kommissionssitze an die Fraktionen vergeben werden. Im Vordergrund steht der Ansatz, dass das Sainte-Laguë-Verfahren auf die Fraktionsstärke (also auf die Anzahl Sitze der Fraktion) angewandt wird.

Diese parlamentarische Initiative stimmt weitgehend mit der Motion V2222 («Für unverzerrte Proporzahlen») überein, welche am 13. März 2023 vom Parlament erheblich erklärt wurde. Obwohl die Motion inhaltlich klar und rechtssetzerisch sehr einfach erfüllbar ist, hat der Gemeinderat die Umsetzung unnötig in die Länge gezogen. Am 6. Mai 2024 debattierte das Parlament einen von der Gemeindepräsidentin in Auftrag gegebenen Bericht zum Thema. Die Sprecher:innen der Fraktionen, die seinerzeit der Motion zugestimmt hatten, forderten den Gemeinderat auf, eine Vorlage vorzulegen, die den Wechsel der Sitzzuteilungsmethode vom Hagenbach-Bischoff-Verfahren zum Sainte-Laguë-Verfahren beinhaltet, wie es auch der Motionsauftrag vorsieht, und Formulierungen für den Umgang mit parteiinternen Listenverbindungen vorzuschlagen. Seitens Gemeinderat war am Ende zu hören, er sei aus der Debatte nicht schlauer geworden. Weder mit solchen Aussagen noch mit seinem bisherigen Vorgehen vermittelt der Gemeinderat den Eindruck, dass er willens ist, den Motionsauftrag zu erfüllen. Deswegen ist es nun an der Zeit, dass das Parlament diese im Grunde einfache Aufgabe selbst an die Hand nimmt und dabei auch die Frage der Listenverbindungen klärt.

Diese parlamentarische Initiative verfolgt insbesondere folgende Ziele:

- Das in Köniz angewendete Proporzwahlssystem soll unverzerrt werden, so dass die Erfolgswertgleichheit optimiert wird.
- Es sollen nur noch einparteiige Listenverbindungen möglich sein.
- Die parlamentarischen Kommissionen werden aufgrund der Fraktionsstärke zusammengesetzt.
- Die Umsetzung soll so erfolgen, dass die Stimmberechtigten noch rechtzeitig für die Wahlen 2025 über den Systemwechsel abstimmen können.

Eingereicht am 27. Juni 2024

Unterschrieben von 1 Parlamentsmitglied

Casimir von Arx

Antwort des Parlamentsbüros

1. Formelle Prüfung

Das Parlamentsbüro hat die formellen Voraussetzungen der Eingabe gemäss Art. 64 des Geschäftsreglement des Parlaments (GRP) am 28.8.2024 geprüft und festgestellt, dass diese erfüllt sind.

2. Vorgeschichte und Umsetzung der Motion

Das Anliegen der parlamentarischen Initiative deckt sich weitgehend mit dem Anliegen der Motion V222 "Für unverzerrte Proporzahlen", welche am 13. März 2023 vom Parlament mit 21 zu 17 Stimmen erheblich erklärt wurde. Für die Erfüllung der Motion hat der Gemeinderat eine Frist von 2 Jahren. In einem ersten Schritt hat der Gemeinderat einen externen Bericht beim unabhängigen Büro "Recht & Governance" in Auftrag gegeben, in welchem die offenen Fragen betreffend die Bedeutung des Sainte-Laguë-Wahlverfahrens bei Exekutivwahlen und betreffend die Kombination des Sainte-Laguë-Wahlverfahrens mit Listenverbindungen vertieft abgeklärt wurden. Der Gemeinderat hat dem Parlament diesen Bericht an der Parlamentssitzung vom 6. Mai 2024 vorgelegt. Er hat ausserdem in Aussicht gestellt, auf der Parlamentsdebatte die weiteren Schritte für die Erfüllung der Motion vorzunehmen. Das Parlament hat den Bericht mit 10 Stimmen zustimmend, 30 Stimmen teilweise zustimmend, 0 Stimmen ablehnend zur Kenntnis genommen. An seiner Sitzung vom 29. Mai 2024 hat der Gemeinderat über das weitere Vorgehen beschlossen und die Geschäftsprüfungskommission informiert.

Am 26. Juni 2024 hat der Gemeinderat den Antrag auf eine Verlängerung der Erfüllungsfrist bis Ende April 2026 eingereicht. Der Gemeinderat hat die Verlängerung der Erfüllungsfrist mit dem Argument der Rechtssicherheit für die Gesamterneuerungswahlen Ende 2025 begründet.

Das Parlamentsbüro hat die Verlängerung der Erfüllungsfrist am 28.8.2024 abgelehnt.

3. Vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative (PI)

Das Parlamentsbüro hat folgende Gründe für/gegen die vorläufige Unterstützung erwogen:

Gründe für die vorläufige Unterstützung	Gründe gegen die vorläufige Unterstützung
<p>Es ist ungewiss, ob der Gemeinderat gewillt ist, dem Parlament und der Stimmbevölkerung mit der nötigen Überzeugung rechtzeitig eine mehrheitsfähige Vorlage zu unterbreiten, zumal er erhebliche rechtliche Bedenken geäußert und sich dafür ausgesprochen hat, die Volksabstimmung zum Wahlsystem erst <u>nach</u> den Gesamterneuerungswahlen durchzuführen. Die Gründe für dieses Vorgehen hat der Gemeinderat im Antrag auf eine Fristverlängerung der Motion V2222 dargelegt.</p>	<p>Der Gemeinderat ist trotz erheblichen rechtlichen Bedenken bereit, den Motionsauftrag V2222 rechtzeitig zu erfüllen (d.h. bis 13. März 2025) und dem Parlament (am 10.2.2025) und der Stimmbevölkerung (am 18.5.2025) die Vorlage <u>vor</u> den Gesamterneuerungswahlen im Herbst 2025 zu unterbreiten.</p>
<p>Weist das Parlament die Vorlage des Gemeinderats zurück oder beschliesst es Änderungen, die zusätzlicher Abklärungen bedürfen, wird die Zeit knapp, der Stimmbevölkerung die Vorlage vor den Gesamterneuerungswahlen zu unterbreiten.</p>	<p>Die Zeit, welche dem vorbereitenden parlamentarischen Gremium zur Verfügung steht, um dem Parlament die Vorlage rechtzeitig vor den Gesamterneuerungswahlen vorzulegen ist knapp. Zusätzliche Zeit nehmen folgende Massnahmen und Vorgaben während dem Erarbeitungsprozess in Anspruch:</p> <p>Die administrative Begleitung der Vorlage erfolgt durch die Fachstelle Parlament. Das vorberatende Gremium müsste durch externe juristische Fachpersonen unterstützt werden. Bevor das Gremium die Arbeit aufnehmen kann, muss es deshalb Offerten einholen und die Kredite und die Vergabe der externen Mandate beschliessen. Das vorbereitende Gremium und die Fachstelle müssen sich zudem in die Materie vertieft einlesen.</p> <p>Der Prozess der Erarbeitung bedingt den Einbezug des Gemeinderats in zwei Phasen mit entsprechenden Fristen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Einbezug zuständige Direktionsvorsteherin mit Antragsrecht 2. Stellungnahme Gemeinderat zur finalen Vorlage als Beilage zum Parlamentsantrag. <p>Da es sich um eine Änderung eines Reglements der Stimmbevölkerung handelt, muss die Reglementsanpassung dem kant. Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) zur Vorprüfung vorgelegt werden.</p>

	Demgegenüber sichert der Gemeinderat eine Vorlage vor den Gesamterneuerungswahlen 2025 zu. Die Vorlage des Gemeinderats wäre somit früher bereit und könnte (bei Annahme der Stimmbevölkerung) für die Gesamterneuerungswahlen 2025 bereits zur Anwendung kommen.
Das Parlament bzw. das vorbereitende Gremium stellt sicher, dass die Vorlage in ihrem Sinn ausgearbeitet wird.	Die Gefahr von Rechtsunsicherheiten und das Risiko, dass Beschwerden gegen die Wahlen eingehen, werden allenfalls durch den engen Zeitplan erhöht.
	Der Gemeinderat hat für die Erfüllung der Motion eine Frist von 2 Jahren. Diese Frist läuft noch bis zum 13.3.2025.
Die parlamentarische Initiative ist das geeignete Instrument, um dem Willen der Parlamentsmehrheit Nachdruck zu verschaffen. Das Parlament übernimmt den Lead für die Ausarbeitung der Vorlage.	Mit der vorläufigen Unterstützung der PI entsteht der Verwaltungsaufwand bei der Fachstelle Parlament, welche über deutlich weniger personelle Ressourcen und über weniger spezifisches Knowhow verfügt als die DPF. Es ist davon auszugehen, dass die Ausarbeitung durch ein vorberatendes Gremium mehr Zeit in Anspruch nehmen und mehr Kosten generieren würde.

4. Fazit

Mit der Motion "Für unverzerzte Proporzahlen" hat das Parlament dem Gemeinderat den klaren Auftrag erteilt, rechtzeitig die nötigen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen vorzunehmen, damit das neue Wahlverfahren (unter Vorbehalt der Zustimmung der Stimmbevölkerung) bei den nächsten Gemeindewahlen angewendet werden kann.

Mit der vorläufigen Unterstützung der parlamentarischen Initiative kann das Parlament selber ein Gremium einsetzen, welches die Vorlage ausarbeitet. Der Zeitplan für die Ausarbeitung einer Vorlage durch ein vorbereitendes parlamentarisches Gremium ist zwar sehr eng, aber machbar.

5. Stellungnahme des Gemeinderats

Gemäss Art. 64e des Geschäftsreglements des Parlaments kann der Gemeinderat innert zwei Monaten zur Initiative Stellung nehmen. Die Stellungnahme des Gemeinderats liegt dem Parlamentsantrag bei (siehe Beilage). Der Gemeinderat empfiehlt, die vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative abzulehnen.

Antrag Parlamentsbüro

Das Parlamentsbüro beantragt dem Parlament, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Die parlamentarische Initiative "Für unverzerzte Proporzahlen" wird vorläufig unterstützt.
2. Sofern das Parlament die vorläufige Unterstützung erteilt, beauftragt das Parlament das Parlamentsbüro mit der Ausarbeitung der Vorlage zu Händen des Parlaments.

Köniz, 28.8.2024

Das Parlamentsbüro

Beilagen

- Stellungnahme Gemeinderat vom 15.8.2024



Parlamentarische Initiative (EVP-GLP-Mitte-Fraktion, FDP-Fraktion, SVP-Fraktion): "Für unverzerzte Proporzahlen" - Stellungnahme des Gemeinderats

1. Einleitende Bemerkungen

Der Inhalt der parlamentarischen Initiative "Für unverzerzte Proporzahlen" stimmt zu einem grossen Teil mit der vom Parlament überwiesenen Motion 2222 "Für unverzerzte Proporzahlen" überein, deren Erfüllungsfrist gemäss Geschäftsreglement des Parlaments bis zum 13. März 2025 dauert.

Der Gemeinderat wird dem Parlament eine Vorlage für eine Änderung des Wahlausmittlungsverfahrens z. H. der Stimmbevölkerung vorlegen und die Motion umsetzen.

Der Gemeinderat findet es deshalb komisch, dass parallel zu einer vom Parlament erheblich erklärten Motion noch innerhalb deren Erfüllungsfrist eine parlamentarische Initiative mit dem gleichen Inhalt eingereicht wird.

Im Folgenden wird kurz der aktuelle Stand der Umsetzung dieser Motion erläutert (Kapitel 2 und 3), bevor der Gemeinderat seine Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative ausführt (Kapitel 4 und 5).

2. Aktueller Stand der Umsetzung der Motion 2222 "Für unverzerzte Proporzahlen"

Im Einklang mit dem Motionsauftrag des Parlaments sowie den Erkenntnissen des Expertenberichts wird der Gemeinderat dem Parlament eine Vorlage für eine Änderung des Wahlausmittlungsverfahren vom Divisorverfahren mit Abrundung (Verfahren Hagenbach-Bischoff) zu einem Divisorverfahren mit Standardrundung (Verfahren Sainte-Laguë) z. H. der Stimmbevölkerung vorlegen, entlang den folgenden Eckwerten:

- Wechsel vom Hagenbach-Bischoff zu St Laguë für die Gemeindewahlen, und zwar für die Wahl des Gemeindeparlaments und des Gemeinderats, gemäss Motionsauftrag, obwohl die Einführung für die Exekutive ein Novum wäre und die Gemeinde Köniz somit in der Praxis "juristisches Neuland" betritt. Die Option von zwei unterschiedlichen Proporz-Ausmittlungssystemen für das Parlament und den Gemeinderat wäre für die Bevölkerung nicht nachvollziehbar. Für diesen Fall müsste für die Gemeinderatswahlen vielmehr ein Wechsel vom Proporzwahlverfahren zum Majorwahlverfahren überlegt werden (siehe Votum Fraktionssprecher Grüne, Junge Grüne).
- Abschaffung der mehrparteiigen Listenverbindungen, da diese im Expertenbericht in Kombination mit dem Sainte Laguë-Verfahren als "systemwidrig" und für die Wahl der Exekutive sogar als "systemwidrig und problematisch" bezeichnet werden und der Expertenbericht von dieser Kombination aus rechtlicher Sicht explizit abrät.
- Die mögliche Abschaffung oder Beibehaltung der einparteiigen Listenverbindungen soll im Rahmen der Ausarbeitung der Vorlage noch detaillierter geprüft werden. Je nach Ausgang der Prüfung wird der Gemeinderat einen Vorschlag z.H. des Parlaments und der Stimmbevölkerung erarbeiten.
- Für die Ausarbeitung der Vorlage und die Durchführung weiterer Abklärungen (insbes. zu den einparteiigen Listenverbindungen sowie die möglichen Auswirkungen auf die Exekutivwahlen) soll erneut Ueli Friederich, recht & governance als externer Experte beigezogen werden. Zum einen handelt es sich beim Wahlverfahren um spezifisches und komplexes know how. Zum anderen soll damit die Neutralität und Unabhängigkeit gewährleistet werden.
- Vorprüfung der Vorlage durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung, bevor diese dem Parlament vorgelegt wird. Dies ist zwingend notwendig, da die Anpassung des Wahlsystems eine Volksabstimmung benötigt, da ein grundlegendes politisches Recht der Bürger:innen tangiert wird.

3. Zeitplan zur Umsetzung der Motion 2222

Betreffend Zeitplan hat der Gemeinderat nach sorgfältiger Prüfung verschiedener Abstimmungsdaten aus Gründen der Rechtssicherheit beschlossen, dem Parlament eine Verlängerung der Erfüllungsfrist vom 13. März 2025 auf den 30. April 2026 zu beantragen.¹ Damit würde die Volksabstimmung zur Änderung des Wahlsystems erst nach der Gesamterneuerungswahl stattfinden (Volksabstimmung am 14. Juni 2026, Parlamentsgeschäft März 2026). Falls die Volksabstimmung noch vor den Gesamterneuerungswahlen (September 2025) durchgeführt würde, wäre dies mit erheblichen Unsicherheiten verbunden: Im Herbst 2024 findet die Gemeinderats-Ersatzwahl für Thomas Brönnimann statt, ohne dass zu diesem Zeitpunkt klar wäre, ob das aktuelle Wahlsystem für die Gesamterneuerungswahl ein Jahr später ändert oder nicht, inkl. der Frage der Zulässigkeit von Listenverbindungen. Zudem wäre eine Änderung des Wahlsystems im Wahljahr mit konkreten Risiken verbunden (Risiko, dass bei einer Rückweisung im Parlament eine überarbeitete Vorlage im Zeitplan mit den Gesamterneuerungswahlen 2025 kollidiert; Risiko, dass bei Beschwerden das Wahlsystem für die Gemeindewahlen unklar ist bzw. dass auch gegen die Wahlen Beschwerde eingereicht wird (Auslosung der Listennummern findet gemäss Art. 26 VOW bereits spätestens 4 Monate vor der Wahl statt); Knappe Zeit für Einführung und Softwareanpassungen).

Für den Fall, dass das Parlamentsbüro den Antrag auf Verlängerung der Erfüllungsfrist ablehnt, wird der Gemeinderat dem Parlament im Einklang mit den Erfüllungsfristen spätestens im Februar 2025 eine Vorlage z.H. der Stimmbevölkerung entlang der definierten Eckwerte vorlegen. Falls das Parlament keine Rückweisung oder Abänderungen beschliesst, welche zusätzlicher Abklärungen bedürfen, kann die Vorlage der Stimmbevölkerung am Abstimmungstermin vom 18. Mai 2025 vorgelegt werden.

4. Position des Gemeinderats zur parallel zur Motion 2222 eingereichten parlamentarischen Initiative

Der Inhalt der vorliegenden parlamentarischen Initiative ist weitgehend identisch mit der überwiesenen Motion 2222. Diese wird der Gemeinderat umsetzen, wie in Kapitel 2 und 3 ausgeführt wird.

Falls der parlamentarischen Initiative noch innerhalb der Erfüllungsfrist der Motion 2222 die vorläufige Unterstützung gewährt würde, hätte dies zur Folge, dass zwei verschiedene Organe parallel zum selben Thema eine Volksvorlage ausarbeiten.

Dies würde einen erheblichen und unnötigen Zusatzaufwand bewirken. Zudem ist unklar, ob überhaupt und - falls möglich - wie dem Parlament und dem Stimmvolk zwei parallele Vorlagen zum selben Thema vorgelegt werden können und wie dieser Prozess sinnvoll ausgestaltet werden soll. Dies würde zu Unsicherheit führen und erhöht auch das Beschwerderisiko bei einer (oder zwei?) Volksabstimmungen, was schliesslich auch das Vertrauen in das Könizer Wahlsystem schwächen würde.

Aus all diesen Gründen lehnt der Gemeinderat die parlamentarische Initiative ab.

5. Inhaltliche Kommentare zur parlamentarischen Initiative

Folgende inhaltlichen Punkte müssten im Fall der Gewährung der vorläufigen Unterstützung der parlamentarischen Initiative noch geklärt werden:

- Punkt 1: Die Vorgabe "Höchstzahlverfahren" ist zum jetzigen Zeitpunkt zu einschränkend und sollte noch offengelassen werden lassen. Es gibt mehrere gleichwertige Verfahren, und es hängt von der Rechtsetzungstechnik und von der Software ab, welches man am besten im Reglement für Abstimmungen und Wahlen vorgibt.

¹ Da die Anträge zur Verlängerung der Erfüllungsfrist ab 1. August 2024 neu vom Parlamentsbüro beschlossen werden, hat der Gemeinderat seinen Antrag mit Begründung aus Transparenzgründen den Parlamentsmitgliedern zugestellt und auf der Gemeindewebsite öffentlich zugänglich gemacht.

- Punkt 2: Listenverbindungen nur noch "innerhalb derselben Gruppierung": Der Begriff müsste überprüft werden. In Artikel 31 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) stehen auch noch andere Möglichkeiten: "Unterlistenverbindungen sind nur gültig zwischen Listen gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden." Es muss auch berücksichtigt werden, dass das Bundesrecht die Gruppierungen auch mit den Stammlisten verknüpft (Art. 23 BPR), im Könizer Reglement über Abstimmungen und Wahlen gibt es hingegen aktuell keine "Stammlisten".
- Punkt 4: Kommissionen nach Fraktionsstärke. Dies ist eine ganz neue Idee, der direkte Zusammenhang mit dem Inhalt der parlamentarischen Initiative ist für den Gemeinderat nicht unmittelbar ersichtlich. Der Gemeinderat nimmt an, dass die Idee vom Kanton kopiert wurde, wo im Grossen Rat die Kommissionssitze ebenfalls nach Fraktionsstärke verteilt werden; der Verteilschlüssel wird dort vom Büro festgelegt. In Köniz ist diese Regelung viel höherstufig, somit müssten voraussichtlich zusätzlich die entsprechenden Artikel in der Gemeindeordnung angepasst werden (Art. 41, 42, 59 GO).

Der Gemeinderat, 15. August 2024