



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	062-2025
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2025.GRPARL.138
Eingereicht am:	12.03.2025
Fraktionsvorstoss:	Nein
Vorstoss Ratsorgan:	Nein
Eingereicht von:	Kullmann (Thun, EDU) (Sprecher/in) Graber (La Neuveville, SVP) Freudiger (Langenthal, SVP) von Arx (Spiegel b. Bern, GLP) Messerli (Nidau, EVP)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	856/2025 vom 20. August 2025
Direktion:	Staatskanzlei
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Ablehnung

Endlich Proporzahlen für den Regierungsrat

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat so rasch wie möglich eine Änderung der Kantonsverfassung und eine Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte vorzulegen, damit die Regierungsratswahlen im Jahr 2030 nach dem Proporzverfahren durchgeführt werden können. Zu den relevanten Umsetzungsfragen, insbesondere

- dem verfassungsmässig garantierten Sitz des Berner Juras,
- dem konkreten Sitzzuteilungsverfahren,
- der Möglichkeit von Listen- und Unterlistenverbindungen,
- dem Vorgehen bei Rücktritten einzelner Regierungsmitglieder während der Legislatur (Nachrücken oder Ersatzwahl?),

sind dem Grossen Rat verschiedene Modelle vorzulegen.

Begründung:

Seit über 100 Jahren wird der Nationalrat im Proporzverfahren gewählt – und dies aus guten Gründen: Proporzahlen ermöglichen eine bessere Abbildung der Bevölkerung in einem politischen Gremium und eine gerechtere Sitzverteilung im Sinne einer konsequenteren Abbildung des Wähleranteils einer Partei. Dies ist der grösste Vorteil des Verhältniswahlrechts. Weitere Vorteile sind:

- Die Wählerinnen und Wähler haben eine grössere Auswahl an Kandidierenden.

- Die Wählerinnen und Wähler haben einen grösseren Einfluss darauf, wer gewählt wird. Parteien, die z. B. einen Sitz erringen wollen, können dafür mehrere Kandidierende ins Rennen schicken. Wer letztlich gewählt wird, ist durch das Verfahren der Proporzwahl demokratisch besser legitimiert als durch ein parteiinternes Auswahlverfahren.
- Ein zweiter Wahlgang – und je nach Ausgestaltung – Ersatzwahlen bei Rücktritten während der Legislatur entfallen. Dies bedeutet eine Kostenersparnis für den Kanton.

Als Argument für Majorzwahlen wird oft angeführt, dass es sich um Personenwahlen handelt, was bei der Wahl einer Regierung wichtig sei. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass eine einfache Unterscheidung zwischen Majorz- und Proporzwahlrecht oft zu kurz greift. Die Politikwissenschaftler Rein Taagepera und Matthew Shugart nennen stattdessen die Grösse der Wahlkreise als wichtigstes Unterscheidungsmerkmal von Wahlsystemen (vgl. Taagepera und Shugart, 1989, 112ff.). Die Wahl eines Siebnergremiums wie des Regierungsrates wird daher auch im Proporzwahlsystem noch starke Züge einer Personenwahl aufweisen.

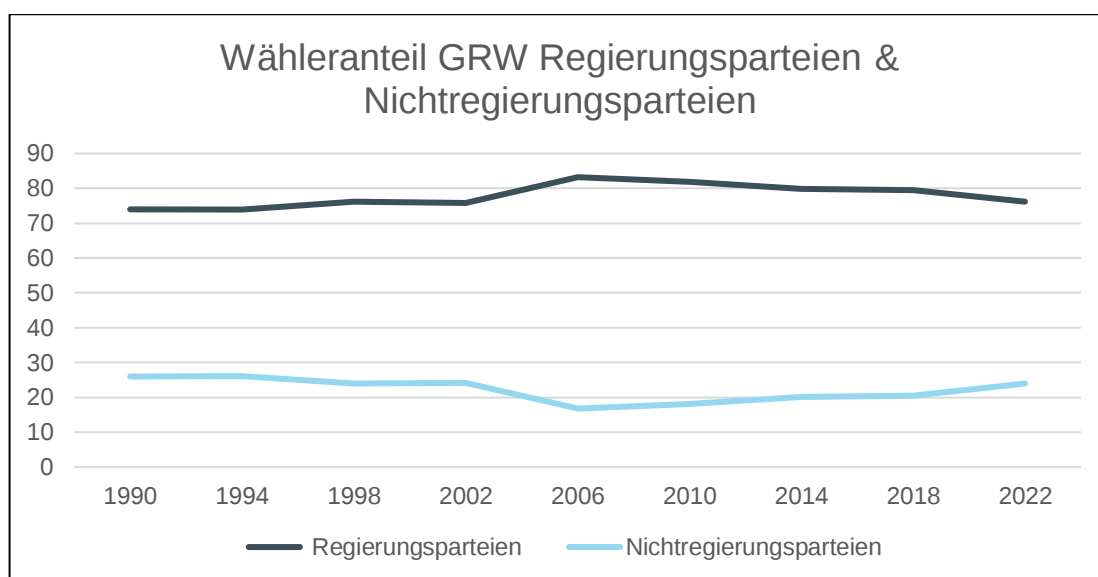


Abbildung 1: Addierte Wähleranteile (Grossratswahlen) der Regierungsparteien

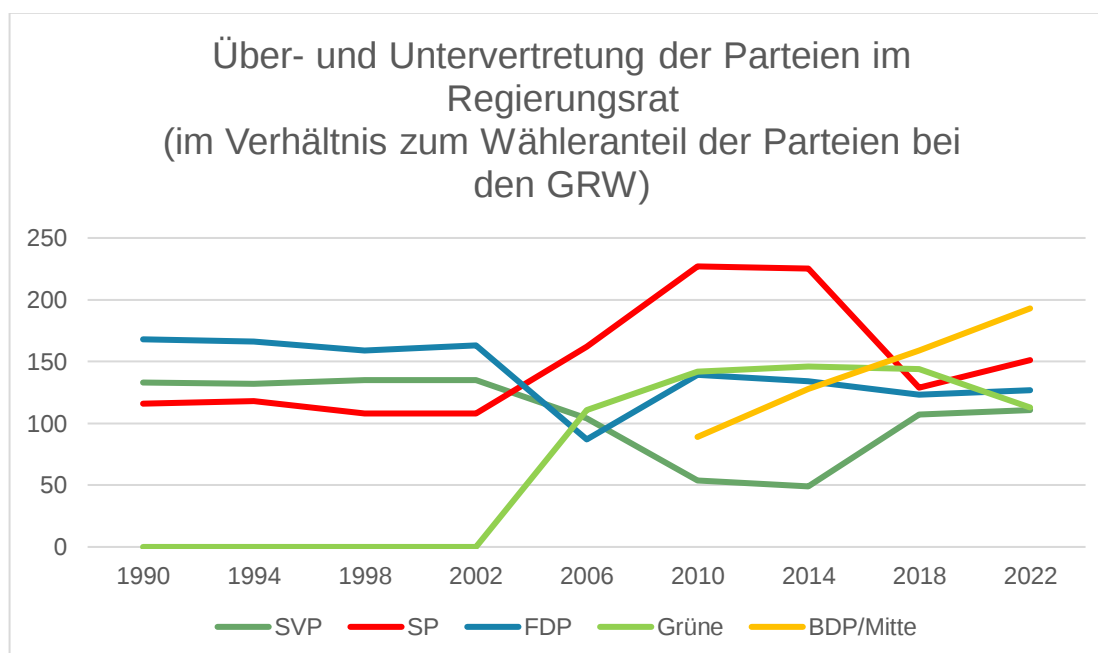


Abbildung 2: Erfolgswert der Stimmen für eine Partei. Ein Wert von 100 bedeutet, dass der Sitzanteil im Regierungsrat dem Wähleranteil der Partei bei den Grossratswahlen entspricht.

Das entscheidende Argument für die Einführung von Proporzahlen bleibt jedoch das Gerechtigkeitsargument, wenn die Stimme für eine Partei einen möglichst ähnlichen Erfolgswert hat wie die Stimme für eine andere Partei. Abbildung 1 zeigt, dass in den 1990er-Jahren ein Viertel der Wählerinnen und Wähler nicht im Regierungsrat vertreten war. Mit dem Einzug der Grünen in den Regierungsrat ist dieser Anteil 2006 deutlich gesunken, in den letzten Jahren aber wieder angestiegen.

Abbildung 2 zeigt die Über- und Untervertretung der Parteien im Regierungsrat zwischen 1990 und 2022. Bei einem Wahlkreis mit nur sieben Sitzen ist es unvermeidlich, dass einige Parteien relativ stark über- und andere untervertreten sind. Ein proportionales Sitzzuteilungsverfahren ermöglicht es jedoch, die grössten Verzerrungen zu vermeiden und kann auch mehr politische Stabilität fördern.

Der Trend ist klar: Im geschichtlichen Verlauf haben Proporzahlen zunehmend Majorzwahlen abgelöst. Inzwischen werden in den meisten mittleren und grösseren Gemeinden des Kantons die Gemeindeexekutiven im Proporz gewählt. Im Kanton Tessin wird der Regierungsrat sogar bereits seit 1892 im Proporzverfahren gewählt, was eine Reaktion auf grössere politische Spannungen war.¹ Aus dem Beispiel Tessin wird exemplarisch klar, dass Proporzahlen zu mehr politischer Fairness und Stabilität führen.

Aus all diesen Gründen sollten die Regierungsratswahlen im Jahr 2030 im Proporzverfahren stattfinden.

Im Übrigen soll mit diesem Vorstoss der in Artikel 84 der Kantonsverfassung garantierte Sitz für den Berner Jura nicht in Frage gestellt werden. Vielmehr soll im Rahmen der Debatte über die Ausgestaltung des Proporzwahlsystems verschiedene Optionen ausführlich geprüft werden, um eine optimale Lösung zu finden. Auch im gegenwärtigen Majorzwahlverfahren gibt es für den Sitz des Berner Juras mit der Berechnung des geometrischen Mittels eine Spezialbestimmung.

Quellenverweis:

Taagepera, Rein und Matthew S. Shugart. 1989. Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Antwort des Regierungsrates

Die Kantonsverfassung bestimmt, dass die Mitglieder des Regierungsrats im Mehrheitswahlverfahren (Majorz) gewählt werden (Art. 85 Abs. 1 der Kantonsverfassung; KV).

Eine Änderung des Systems für die Regierungsratswahlen wurde und wird regelmässig diskutiert. 1988 wurde über die Volksinitiative «für Verhältniswahlen in den Regierungsrat» abgestimmt, wobei die Initiative mit 62,9 Prozent Nein-Stimmen klar abgelehnt wurde. Anfang der 1990er-Jahre wurde das Anliegen bei der Totalrevision der Kantonsverfassung erneut aufgegriffen und verworfen. Später folgten verschiedene parlamentarische Vorstösse (M 097-2002 Rytz, M 131-2006 SP/JUSO/Bernasconi und M 150-2006 Dätwyler) sowie ein Bericht des Regierungsrates vom 13. August 2008 zuhanden des Grossen Rates «betreffend Wahl der Mitglieder des Regierungsrates im Verhältnisverfahren [Proporzwahl des Regierungsrates]». Anlässlich

¹ <https://napoleonsnightmare.ch/2014/12/23/wie-das-tessin-zum-schweizer-proporzpionier-wurde>

der Beratung des Berichts lehnte der Grosse Rat am 17. November 2008 Planungserklärungen ab, die einen Wechsel zum Proporzwahlssystem forderten. Auch die Motion Messerli/Gsteiger (M 183-2014) und die Motion glp/EVP (M 153-2021), die dasselbe Ziel verfolgten, wurden im Grosse Rat mit 118 Nein- zu 23 Ja-Stimmen bei 10 Enthaltungen (M 183-2014) resp. 76 Nein- zu 65 Ja-Stimmen bei 4 Enthaltungen (M 153-2021) verworfen.

Die Kantone sind von Bundesrechts wegen frei, wie sie die Wahl der Kantonsregierungen gestalten wollen. In 25 Kantonen wird die Kantonsregierung heute im Majorzwahlssystem gewählt. Zuletzt wechselte im Jahr 2013 der Kanton Zug aufgrund einer deutlich angenommenen Volksinitiative vom Proporz- zum Majorzverfahren. Einzig im Kanton Tessin gilt das Proporzsystem. Hingegen werden in zahlreichen bernischen Gemeinden die Exekutiven im Proporzwahlverfahren gewählt.

Der Regierungsrat anerkennt – wie schon in seiner Antwort auf die Motion Messerli/Gsteiger und die Motion glp/EVP –, dass es sowohl für die Majorz- wie für die Proporzwahl der Kantonsregierung gute Argumente gibt. Beide Systeme ermöglichen die Wahl einer demokratisch legitimen Regierung. Bei der Majorzwahl stehen die kandidierenden Personen im Vordergrund, sie gilt als Persönlichkeitwahl. Bei der Proporzwahl liegt der Fokus hingegen in erster Linie auf der Verteilung der Sitze auf die Listen der Parteien gemäss ihrem Wähleranteil.

Parlament und Regierung kommen unterschiedliche Funktionen zu. Der Grosse Rat trifft die wichtigsten Entscheide. Er soll möglichst viele gesellschaftliche Gruppierungen repräsentieren, weshalb das Verhältniswahlssystem das geeignete Wahlverfahren darstellt. Demgegenüber ist der Regierungsrat die oberste leitende und vollziehende Behörde, welche – unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Grossen Rates – die Ziele des staatlichen Handelns bestimmt. Im Fokus von Majorzwahlen steht weniger die exakte Abbildung der Bevölkerung als vielmehr eine handlungsfähige Regierung. Hier hat das Majorzwahlssystem Vorteile: Die Bevölkerung wählt jene Personen direkt in die Regierung, denen sie das Regierensamt anvertrauen will, unabhängig von Parteien und Listen. Wer durch das Majorzverfahren in die Exekutive gewählt wird, muss über die eigene Partei hinaus akzeptiert sein und im Volk breite Unterstützung finden. Dieser Umstand begünstigt eine unabhängigere, weniger parteiungebundene Meinungsbildung im Regierungskollegium.

In der Begründung der Motion wird erwähnt, dass die Wählenden bei einem Proporzwahlssystem eine grössere Auswahl an Kandidierenden haben und durch das Verfahren der Proporzwahl die Gewählten demokratisch besser legitimiert seien. Festzuhalten ist allerdings, dass auch in einem Proporzwahlssystem Parteigremien eine Vorauswahl der Kandidierenden treffen und es keine Garantie gibt, dass dadurch den Wählenden bei Exekutivwahlen innerhalb einer Partei bzw. eines Parteienbündnisses eine bedeutend breitere Auswahl geboten würde. Im Übrigen steht es auch bei Majorzwahlen den politischen Gruppierungen offen, nicht nur eine Kandidatur einzureichen, sondern mehrere Kandidierende zu portieren.

Wer im Majorzsystem gewählt werden will, muss im ersten Wahlgang das absolute Mehr der Stimmen erreichen, im zweiten Wahlgang genügt die Mehrheit der Stimmen. Diese Hürden verschaffen den Gewählten eine hohe demokratische Legitimation. Im Proporzwahlssystem hingegen rücken bei vorzeitigen Rücktritten Personen nach, die am Wahltag keinen Sitz erringen konnten und auf einem Ersatzplatz geführt werden. Diese (als Parteivertreterinnen und -vertreter) Nachrückenden wären als Regierungsmitglieder demokratisch schwächer legitimiert. Es ist zwar möglich, dass bei einer Vakanz auch in einem Proporzwahlssystem – wie etwa in der Stadt Bern – Ersatzwahlen durchgeführt werden. Dadurch entfällt jedoch der von den Motionären erwähnte Kostenvorteil.

Im Jahre 2018 wurde eine Hürde zur Verhinderung von unnötigen, durch aussichtslose Kandidierende verursachten, zweiten Wahlgängen von Majorzwahlen eingeführt. Wählbar sind nur noch Kandidierende, die im ersten Wahlgang mindestens drei Prozent der gültigen Stimmen erhalten haben. Die Wahrscheinlichkeit eines (kostentreibenden) zweiten Wahlgangs, der bei Regierungsratswahlen ohnehin schon gering ist, konnte damit weiter gesenkt werden.

Im Kanton Tessin kandidierten bei den Regierungsratswahlen 2023 im Proporzwahlverfahren 49 Personen auf zehn Listen. Im Kanton Bern kandidierten bei den letzten Gesamterneuerungswahlen im Majorzwahlverfahren 18 Personen. Die Zahl der Kandidierenden war im Kanton Tessin mit lediglich fünf Mandaten damit deutlich höher als im Kanton Bern mit deren sieben. Der Vergleich mit dem Kanton Tessin zeigt, dass das an Listen gebundene Proporzwahlssystem die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten deutlich in die Höhe treiben kann. Bei 49 und mehr Kandidierenden würde ein Proporzwahlssystem keine starken Züge einer Personenwahl mehr aufweisen.

Gemäss den Motionären und der Motionärin ist das entscheidende Argument für die Einführung von Proporzwahlen der Gerechtigkeitsgedanke. Tatsächlich gehen bei Majorzwahlen alle Stimmen für Kandidierende, die nicht gewählt werden, verloren. Bei einer Proporzwahl tragen hingegen auch jene Stimmen zum Ergebnis bei, die für nicht gewählte Kandidierende abgegeben werden. Als Listenstimmen können sie den Ausgang der Wahl trotzdem beeinflussen. Für Listen, die keine gewählte Person hervorbringen, gehen diese Stimmen dagegen genauso verloren (es sei denn, es werden Listenverbindungen zugelassen). Nichtsdestotrotz ist der sogenannte Erfolgswert einer Stimme bei Proporzwahlen deutlich höher, da der für einen Sitz notwendige Stimmenanteil deutlich tiefer liegt als bei Majorzwahlen. Bei sieben Sitzen läge er bei 12,15 Prozent.

Die Folge einer möglichen Über- bzw. Untervertretung gewisser Parteien bei Majorzwahlen ist sowohl gewollt wie auch unausweichlich. Wie erwähnt, müssen Kandidierende über die eigene Partei hinweg unterstützt werden, um überhaupt Wahlchancen zu haben. Die Parteibindung ist somit bei Mehrheitswahlen weniger zentral. Im Übrigen wären auch bei einer Proporzwahl in einem Gremium von sieben Personen gewisse Parteien zwangsläufig über- und andere untervertreten.

Wie der Regierungsrat seinerseits in seinen Ausführungen zur Motion Messerli/Gsteiger resp. zur Motion glp/EVP festgehalten hat, steht der Einführung der Proporzwahl für den Regierungsrat zusätzlich entgegen, dass für die Besetzung des dem Berner Jura nach Artikel 84 Absatz 2 KV garantierten Sitzes kein überzeugendes Verfahren zur Verfügung steht. Ein 2017 erarbeitetes Gutachten von Pierre Tschannen und Beatrice Herrmann² untersuchte mehrere Modelle eingehend. Alle erwiesen sich als mit mehr oder weniger grossen Nachteilen behaftet. Als «allenfalls empfehlenswert» wurde im Gutachten ein Modell bezeichnet, bei dem die Stimmberechtigten des ganzen Kantons mit zwei verschiedenen Wahlzetteln sechs Regierungsmitglieder des alten Kantonsteils im Proporz und die Vertretung des Berner Juras im Majorz (nach dem System des geometrischen Mittels) wählen würden. Das Gutachten will allerdings nicht ausschliessen, dass ein solches Mischsystem gegen Artikel 8 BV (Rechtsgleichheit) und Artikel 34 BV (Wahl- und Abstimmungsfreiheit) verstossen könnte. Das Prädikat «bedingt empfehlenswert» erhielt im Gutachten ein Modell, laut dem alle sieben Regierungsmitglieder im Proporz provisorisch gewählt würden. Wäre die nach dem Verfahren des geometrischen Mittels bestimmte Vertretung des Berner Juras nicht unter den provisorisch Gewählten, so müsste eine provisorisch gewählte Person als überzählig ausscheiden, zunächst eine Person derselben Parteiliste. Hätte die Liste der nach dem Verfahren des geometrischen Mittels ermittelten Vertretung des Berner

² Pierre Tschannen / Beatrice Herrmann, Gutachten vom 12. September 2007 betreffend die «Wahl des Berner Regierungsrates im Proporzverfahren»

Juras aber keinen Sitz errungen, müsste eine proporzverzerrende parteiübergreifende Umverteilung vorgenommen werden. Der Regierungsrat sieht auch in diesen beiden Modellen, die im Gutachten – wenn auch mit Vorbehalten – noch am besten bewertet wurden, keine tauglichen Wahlverfahren für den Garantiesitz.³

Aus den dargelegten Gründen spricht sich der Regierungsrat wie bereits in den vergangenen Jahren dafür aus, das Majorzwahlsystem für die Wahl der Kantonsregierung beizubehalten.

Verteiler

– Grosser Rat

³ Vgl. analoge Ausführungen in der [Motion glp/EVP \(M 153-2021\)](#).