

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 182-2017
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2017.RRGR.525

Eingereicht am: 04.09.2017

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: glp (Schöni-Affolter, Bremgarten) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 218/2018 vom 28. Februar 2018
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Anpassung der Anzahl Sitze der Deputation des Berner Juras an die Realität

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die nötigen Anpassungen der Kantonsverfassung (zum Beispiel Art. 73 Abs. 3) bezüglich der festgelegten Sitzgarantie des Wahlkreises Berner Jura im Grossen Rat vorzunehmen, die Garantie auf 10 Sitze zu reduzieren und die Änderung dem Berner Stimmvolk zu unterbreiten.

Begründung:

Mit der Abstimmung vom 18. Juni 2017 ist definitiv Bewegung in das Gefüge zwischen dem französischsprachigen Berner Jura und dem Kanton Bern bzw. dem Kanton Jura gekommen. Moutier hat sich für einen Kantonswechsel ausgesprochen, und für zwei weitere Gemeinden steht die Abstimmung mit ungewissem Ausgang noch bevor. Damit verliert der Berner Jura nochmal mindestens 7700 Personen und hat unter dem Strich noch 45 000 Einwohner, was noch knapp 4,4 Prozent der Berner Bevölkerung ausmacht. In der KV (Art. 73 Abs. 3) steht, dass die Mandate des Grossen Rates entsprechend der Einwohnerzahl den einzelnen Wahlkreisen zugeordnet sind. Dem Wahlkreis Berner Jura werden zwölf Mandate garantiert, dies auch nach der Reduktion der Anzahl Grossratsmitglieder von 200 auf 160 seit 2006. Damit ist die Deputation schon heute massiv übervertreten. Mit dem Übertritt von Moutier in den Kanton Jura wird diese Übervertretung nochmal akzentuiert. Eine Minorität von 45 000 Einwohnern mit 12 garantierten Sitzen

zu vertreten, ist nicht mehr statthaft. Der Widerspruch zwischen der Theorie der angemessenen Vertretung gemäss Kantonsverfassung und der Praxis (4,4 % der Berner Bevölkerung) wird immer grösser. Mit einer Reduktion auf 10 Sitze wäre der Berner Jura als Minderheit immer noch übervertreten – rein rechnerisch hätte er noch Anrecht auf 7 Sitze. Mit 10 Sitzen wäre ein gewisser Minderheitenschutz aber gewährleistet.

Antwort des Regierungsrates

In der Zeit zwischen der Gründung des Kantons Jura und dem Jahre 2006 verfügten die drei bernjurassischen Amtsbezirke über zwölf Sitze im 200-köpfigen Kantonsparlament (Courtelary 5, Moutier 5, La Neuveville 2). Diese Sitze standen den drei Amtsbezirken aufgrund ihres Anteils an der Kantonsbevölkerung zu, wobei La Neuveville sein zweites Mandat nur deshalb erhielt, weil die damalige Kantonsverfassung allen Amtsbezirken unabhängig von ihrer Grösse mindestens zwei Sitze garantierte. Eine jurapolitisch motivierte verfassungsrechtliche Sitzgarantie gab es dagegen für Parlamentsmandate zu jener Zeit nicht (anders für den Regierungsrat, wo der jurassische Landesteil bereits seit den 1950er-Jahren über garantierte Sitze verfügte).

Mit dem Beschluss über die Verkleinerung des Grossen Rates von 200 auf 160 Sitze und der Wahlkreisreform 2006 wurde neu auch für das Parlament eine auf Verfassungsstufe verankerte Sitzgarantie für den Wahlkreis Berner Jura eingeführt. Diese brachte für den Berner Jura eine überproportionale Vertretung im Grossen Rat mit sich. Artikel 73 Absatz 3 der Kantonsverfassung lautet seither wie folgt: «Die Mandate werden entsprechend der Einwohnerzahl den Wahlkreisen zugeordnet. Dem Wahlkreis Berner Jura werden zwölf Mandate garantiert.» Der Regierungsrat verwies in seinem Vortrag zur entsprechenden Verfassungsänderung auf Artikel 5 der Kantonsverfassung, der dem Berner Jura eine besondere Stellung zuerkennt. Diese soll es ihm ermöglichen, seine Identität zu bewahren, seine sprachliche und kulturelle Eigenart zu erhalten und an der kantonalen Politik aktiv teilzunehmen. Zwölf Sitze scheine die Mindestanzahl zu sein, um die Region und ihre Vielfalt vertreten zu können, schrieb der Regierungsrat und befand, «im Sinne der Unterstützung zu Gunsten der sprachlichen Minderheit sollte die französischsprachige Region auch ihre zwölf Abgeordneten behalten können.»¹ In den Grossratsdebatten zur Wahlkreisreform 2006 im Juni und November 2001 gab es zur Sitzgarantie für den Berner Jura vereinzelt kritische Stimmen. Ein Antrag, die Verfassungsbestimmung über die zwölf Garantiesitze für den Berner Jura zu streichen, wurde jedoch deutlich abgelehnt (95 gegen 11 Stimmen, 2 Enthaltungen). Die Wahlkreisreform 2006 wurde am 22. September 2002 vom Volk deutlich angenommen.

Mit der Wahlkreisreform 2010, die vom Volk am 30. November 2008 angenommen wurde, wurden die Wahlkreisgrenzen im alten Kantonsteil teilweise neu gezogen. Am Wahlkreis Berner Jura und den zwölf garantierten Sitzen änderte diese Reform nichts.

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung folgt aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit gemäss Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung die Wahlrechtsgleichheit. Ein Teilgehalt der Wahlrechtsgleichheit ist die Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit. Diese garantiert jedem Wähler, dass seine Stimme gleich wie alle anderen Stimmen verwertet wird. Das Verhältnis zwi-

¹ Projekt Grosser Rat mit 160 Mitgliedern und Wahlreform. Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 20. September 2000. Beilage 19 zum Tagblatt des Grossen Rates 2001, Seite 14

schen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl soll in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein. Die Zuweisung der Sitze an die Wahlkreise darf sich nur an der Bevölkerungsgrösse messen. Bis zu einem gewissen Grad lässt das Bundesgericht sachlich gerechtfertigte Einschränkungen der Stimmkraftgleichheit zu. Wegen des hohen Stellenwerts der politischen Rechte sind solche Einschränkungen allerdings nur mit Zurückhaltung anzuerkennen.² Eine Rechtfertigung für derartige Einschränkungen kann insbesondere die Rücksichtnahme auf regionale, kulturelle oder sprachliche Minderheiten sein.

Die Änderungen der Berner Kantonsverfassung im Zusammenhang mit der Wahlkreisreform 2006 waren 2003 von der Bundesversammlung gewährleistet worden. In der Botschaft hierzu hielt der Bundesrat unter anderem fest: *«Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist insbesondere eine massvolle Bevorteilung kleiner Wahlkreise und regionaler Minderheiten zulässig. (...) Wird die Anzahl der Mitglieder des Grossen Rates von 200 auf 160 reduziert und dem Wahlkreis Berner Jura gleichzeitig die bisherige Anzahl Sitze garantiert, so wird dieser Wahlkreis bevorteilt. Diese Regelung kann jedoch als bundesrechtskonforme massvolle Bevorteilung einer regionalen und sprachlichen Minderheit beurteilt werden, soweit sich die Bevölkerungszahlen nicht massgeblich verändern. Die vorliegende Änderung verletzt daher weder die Bundesverfassung noch sonstiges Bundesrecht, weshalb ihr die Gewährleistung zu erteilen ist.»*³

Bei der Zuteilung der Mandate auf die Wahlkreise entsprechend der Einwohnerzahl stützt sich der Regierungsrat auf die jeweils neuste verfügbare Angabe zu der vom Bundesamt für Statistik ermittelten ständigen Wohnbevölkerung am Hauptwohnsitz. Als der Grosse Rat 2001 die Wahlkreisreform 2006 beschloss und dem Wahlkreis Berner Jura zwölf garantierte Sitze zusprach, betrug die Einwohnerzahl des Kantons Bern (per 1. Januar 2001) 943 696 Personen, jene des Berner Juras 50 914. Bei einer rein proportionalen Verteilung der Mandate wären dem Berner Jura damals neun Mandate zugestanden.

In der Zwischenzeit ist die Bevölkerungszahl im Berner Jura weniger stark angewachsen als im restlichen Kanton. Per 31. Dezember 2015, dem Stichtag für die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise für die Grossratswahlen 2018, betrug die Einwohnerzahl des Kantons Bern 1 017 483 Personen, jene des Berner Juras 53 543 Personen. Bei einer rein proportionalen Verteilung der Mandate wären dem Berner Jura noch acht Mandate zugestanden. Zieht man in dieser Berechnung die 7615 Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Moutier ab, die den Kanton Bern verlassen wird, so verbleiben im Berner Jura noch 45 928 Personen. Ohne Moutier stünden dem Wahlkreis Berner Jura bei einer proportionalen Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise noch sieben Sitze zu.

Ein Blick auf das Repräsentationsverhältnis illustriert die proportionale Übervertretung des Wahlkreises Berner Jura: Bei den Grossratswahlen 2018 vertritt in den Wahlkreisen des alten Kantonsteils ein Grossratsmitglied 6279 bis 6661 Einwohnerinnen und Einwohner. Im Berner Jura entfällt dank der zwölf Garantiesitze ein Grossratsmandat auf 4462 Einwohnerinnen und Einwohner. Ohne Moutier käme ein Grossratsmandat auf 3827 Einwohnerinnen und Einwohner.

² Zuletzt BGE 143 I 92 ff.

³ Botschaft des Bundesrates vom 9. April 2003 über die gewährleisteten Verfassungen der Kantone Bern, Luzern, Glarus, Wallis und Genf (BBl 2003 3391 f)

Aus Sicht des Regierungsrats ist es aufgrund der verfassungsmässig garantierten besonderen Stellung des Berner Juras auch weiterhin geboten, dass diese Region, damit sie im Grossen Rat ihre Stimme wirksam vertreten kann, im Kantonsparlament verhältnismässig übervertreten ist. Aufgrund der demografischen Entwicklung hat sich diese Übervertretung jedoch in den letzten Jahren akzentuiert – und sie wird sich mit dem Weggang der Gemeinde Moutier weiter akzentuieren. Unter diesem Blickwinkel ist es nicht dasselbe, ob einer Region in einem Gremium von 160 Personen zwölf statt neun Mandate oder zwölf statt sieben Mandate zugesprochen werden.

Bliebe es für den Berner Jura bei den zwölf Sitzen, so würde vom verfassungsmässigen Prinzip der Stimmkraftgleichheit ungleich stärker abgewichen als dies bei der Schaffung der Sitzgarantieregelung im Jahr 2001 beschlossen worden war. Aus Sicht des Regierungsrates kann aber die Frage, ob bei einer Zahl von zwölf Sitzen noch von einer «massvollen Bevorzugung einer regionalen und sprachlichen Minderheit» gesprochen werden kann, nicht allein rechnerisch beurteilt werden. Die Positionierung der Minderheit und der politische Gesamtkontext ihrer Integration in den Kanton spielen ebenfalls eine Rolle.

Die Schwächung der Position des Berner Juras innerhalb des Kantons Bern, die sich aus der Reduktion von zwölf auf zehn Sitze ergeben würde, stünde in keinem Vergleich zur verhältnismässig geringfügigen Stärkung des übrigen Kantons, dem statt wie bisher 148 neu 150 Sitze zukommen würden. Diese Sitzreduktion hätte für den Berner Jura sehr grosse politische Auswirkungen, ohne dass der Kanton gesamthaft gesehen dadurch irgendetwas Wesentliches gewinnen würde.

Der Zeitpunkt für eine allfällige Reduktion ist ausserdem verfrüht. Aufgrund der Ungewissheit in Bezug auf die endgültige Erhaltung des Abstimmungsergebnisses ist es noch nicht möglich, ein klares Bild des künftigen Berner Juras, seiner künftigen Stellung innerhalb des Kantons, des Umfangs der dort verbleibenden administrativen Strukturen oder der Art und Weise, wie er gegliedert und mit der Region Biel/Seeland und dem übrigen Kanton verbunden sein wird, zu zeichnen. Es ist für die Zweisprachigkeit und den Zusammenhalt des Kantons Bern wesentlich, dass der Berner Jura im kantonalen Parlament eine wirksame Vertretung hat, die auch die Vielfalt der Region abbildet.

Auch wenn der Regierungsrat versteht, dass die Frage diskutiert werden muss, so ist er doch der Auffassung, dass es ungeschickt wäre, diesen Einzelaspekt der Sitzzahl rasch zu regeln, ohne die Gesamtheit aller Herausforderungen zu berücksichtigen, mit denen der Berner Jura in den nächsten zwei, drei Jahren konfrontiert sein wird. Er zweifelt nicht daran, dass man mit der Zustimmung des Berner Juras selbst eine ausgewogene Lösung finden können. Der Regierungsrat lehnt die Motion zum jetzigen Zeitpunkt daher ab und spricht sich dafür aus, Artikel 73 Absatz 3 der Kantonsverfassung unverändert zu belassen.

Verteiler

- Grosser Rat