



# Kanton Bern: Grosser Rat mit 160 Mitgliedern

(avec résumé en français)

Kurt Nuspliger, Staatsschreiber des Kantons Bern

**Am 22. September 2002 hiessen die Stimmberechtigten des Kantons Bern mit deutlichem Mehr zwei Vorlagen zur Parlaments- und Wahlkreisreform gut. Eine Verfassungsänderung, wonach der Grosse Rat von bisher 200 auf neu 160 Mitglieder verkleinert wird, wurde mit einem Ja-Stimmenanteil von 83,5 Prozent angenommen. An die neuen Gröszenverhältnisse angepasst wurden auch zwei parlamentarische Quoren für Referendumsabstimmungen. Eine Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte erzielte einen Ja-Stimmenanteil von 72,6 Prozent. Nach dieser Gesetzesänderung wird der Grosse Rat neu in 8 Wahlkreisen gewählt. Diese ersetzen das bisherige gemischte System aus 9 Wahlkreisverbänden und fünf selbstständigen Wahlkreisen. Eine Stimmrechtsbeschwerde gegen die Gesetzesänderung wurde vom Bundesgericht abgewiesen (1 P. 555/2002). Die neuen Bestimmungen kommen bei den Gesamterneuerungswahlen des bernischen Grossen Rates im Jahre 2006 erstmals zur Anwendung.**

## 1. Die Grundzüge der neuen Regelung

Die 160 Mitglieder des Grossen Rates werden wie bisher für eine vierjährige Amtsdauer gewählt. Die Mandate werden entsprechend der Einwohnerzahl den 8 Wahlkreisen zugeordnet. Auf Verfassungsebene wird für die französischsprachige Minderheit ein besonderer Schutz vorgesehen. Dem Wahlkreis Berner Jura werden 12 Mandate garantiert. Damit wird dieser sprachlichen und territorialen Minderheit eine überproportionale Vertretung eingeräumt. Die 12 Mandate entsprechen der Sitzzahl, welche der Berner Jura bereits in einem Grossen Rat von 200 Mitgliedern beanspruchen kann. Der Bundesrat bezeichnete diese Regelung in der Botschaft zum Gewährleistungsbeschluss als bundesrechtskonforme massvolle Bevorzugung einer regionalen Minderheit (BBL 2003 3391). Die Verfassung legt überdies fest, dass eine angemessene Vertretung der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland sicherzustellen ist. Das Gesetz über die politischen Rechte bestimmt, dass die französischsprachige Bevölkerung des Wahlkreises Biel-Seeland

gemäss ihrem prozentualen Anteil an der Gesamtbevölkerung Anspruch auf Sitze im Grossen Rat hat.

In jedem Wahlkreis sind zwischen 12 und 29 Sitze zu vergeben. Die meisten Wahlkreise umfassen mehrere Amtsbezirke. Jedem Amtsbezirk wird mindestens ein Sitz garantiert. Mit der Sitzgarantie für die 26 Amtsbezirke wird sichergestellt, dass alle Regionen im Parlament über Sitz und Stimme verfügen.

Der Grosse Rat soll als Volksvertretung ein möglichst repräsentatives Bild der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Regionen und politischen Kräfte innerhalb des Kantons darstellen. Die Reform wird diesen Ansprüchen gerecht: Die Wahlkreise sind hinreichend gross, so dass sich auch kleinere politische Gruppierungen Chancen auf eine Vertretung im Parlament ausrechnen können. Die bernische Lösung trägt auch der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Mindestgrösse von Wahlkreisen Rechnung. Nach der bundesgerichtlichen Praxis gewährleistet die Wahlrechtsgleichheit neben der Zählwertgleichheit auch die Gleichheit der Stimmkraft. In allen Verhältniswahlkreisen soll ein möglichst gleich bleibendes Verhältnis von Sitzen zur Einwohnerschaft bestehen. Allen Stimmen soll auch derselbe Erfolg zukommen (Erfolgswertgleichheit, BGE 129 I 185, 199; vgl. auch BBL 2003 3391).

Das bisherige Verfahren der Sitzzuteilung in Wahlkreisverbänden war kompliziert. Die neue Lösung mit 8 Wahlkreisen ist wesentlich einfacher und transparenter. Schwer nachvollziehbare Umverteilungen innerhalb der Wahlkreisverbände werden in Zukunft nicht mehr nötig sein. Vorbehalten bleibt ein Sonderfall: Zu Umverteilungen innerhalb der gemischtsprachigen Listengruppen derselben politischen Gruppierung kann es im Wahlkreis Biel-Seeland kommen, wenn der Vertretungsanspruch der französischsprachigen Minderheit nicht auf Anhieb sichergestellt werden kann.

## 2. Die Entstehungsgeschichte

Seit dem Jahre 1921 werden die Mitglieder des Grossen Rates des Kantons Bern nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt. Im Jahre 1953 wurde die Zahl der Mitglieder des Grossen Rates auf 200 begrenzt. Trotz der Verkleinerung des bernischen Territoriums – Gründung des Kantons Jura im Jahre

1979, Übertritt des Laufentals zum Kanton Basel-Landschaft im Jahre 1994 – blieb die Zahl von 200 Ratsmitgliedern erhalten. Bereits bei der Ausarbeitung der neuen Verfassung wurde im Jahre 1992 der Antrag auf Verkleinerung des Grossen Rates auf 160 Mitglieder gestellt. Das Parlament kam damals zum Schluss, dass dieses Anliegen besser im Rahmen einer Teilrevision der Verfassung realisiert werden sollte. In der zweiten Hälfte der 1990-er Jahre wurde das Thema wiederholt aufgegriffen. Im Januar 1999 überwies der Grosse Rat drei Motionen aus dem Kreis der Regierungsparteien, welche die Verkleinerung des Parlaments auf 160 Ratsmitglieder zum Ziel hatten. Kontrovers blieb damals und auch später im Rahmen des Abstimmungskampfes vor dem 22. September 2002 die Neugestaltung der Wahlkreise.

## 3. Argumente für und gegen die Verkleinerung des Grossen Rates

Für die Verkleinerung des Grossen Rates von 200 auf 160 Mitglieder wurden im Rahmen der Volksabstimmung die folgenden Argumente ins Feld geführt:

- Ein kleineres Parlament arbeitet effizienter. Es gibt weniger Vorstösse, die Beratungszeiten sind kürzer.
- Die Stellung der einzelnen Ratsmitglieder wird aufgewertet.
- Die Verkleinerung des Grossen Rates entspricht den neuen territorialen Gegebenheiten des Kantons Bern.
- Die Verkleinerung des Parlaments ist auch ein generelles Signal für die Reform staatlicher Institutionen.

Die Gegner der Vorlage argumentierten wie folgt:

- Die Verkleinerung des Grossen Rates auf 160 Mitglieder ist nicht mit einer echten Effizienzsteigerung verbunden.
- Die Verkleinerung des Grossen Rates vergrössert den Graben zwischen der Bevölkerung und dem Parlament.
- Mit der Verkleinerung des Grossen Rates steigt die Belastung der einzelnen Ratsmitglieder.
- Das Parlament des Kantons Bern ist im Vergleich mit anderen Kantonen nicht zu gross. Der zweitgrösste Kanton der Schweiz braucht ein Parlament mit 200 Mitgliedern, damit der geographischen, sprachlichen, wirtschaftlichen, kulturel-



len und sozialen Vielfalt Rechnung getragen werden kann.

- Es besteht die Gefahr, dass die kleineren Parteien aus dem Grossen Rat verdrängt werden.

#### 4. Die Argumente zur Wahlkreisreform

Die Befürworter der Wahlkreisreform vertraten die folgende Auffassung:

- Wenn die Mitgliederzahl des Grossen Rates auf 160 gesenkt wird, muss zwingend auch die Zahl der Wahlkreise verkleinert werden. In jedem Wahlkreis sollen mindestens zwölf Mandate zu vergeben sein, damit auch kleinere Gruppierungen eine Chance auf Erringung eines Mandates haben.
- Die Ansprüche der französischsprachigen Minderheit werden durch besondere Regeln berücksichtigt.
- Mit der Abschaffung der Wahlkreisverbände wird das Wahlverfahren einfacher und transparenter.
- Die Stimmkraft der einzelnen Wählerinnen und Wähler erhöht sich, weil in grösseren Wahlkreisen die Zahl der zu vergebenden Mandate grösser ist.
- Die Vertretung aller 26 Amtsbezirke kann auch bei der Bildung von 8 Wahlkreisen sichergestellt werden.
- Die Hürde für das Erreichen eines Sitzes im Grossen Rat wird für die Parteien in den meisten Wahlkreisen gesenkt.

Die Gegner der Wahlkreisreform vertraten eine andere Meinung:

- Die Randregionen erhalten weniger Sitze, weil sie von den bevölkerungsstarken Gebieten überstimmt werden.
- In grösseren Wahlkreisen – etwa im Wahlkreis Mittelland mit 173'748 Einwohnerinnen und Einwohnern und 29 zu vergebenden Mandaten – wird der Wahlkampf sehr aufwändig.
- Grössere Wahlkreise führen dazu, dass auch Splittergruppen Chancen auf eine Vertretung im Parlament haben. Dies führt zu einer Verlängerung der Debatten und zu einem Verlust an Effizienz.
- Den Amtsbezirken wird nur noch ein Mandat garantiert. Früher waren zwei Mandate zugesichert. Mit der neuen Regierung wird insbesondere die Vertretung des ländlichen Raumes geschmälert.
- Die Einteilung des Kantons in 14 Wahlkreise entspricht der Vielfalt des Kantons besser.

#### 5. Umsetzungsarbeiten verlaufen plangemäss

Nachdem die Stimmberechtigten der Verkleinerung des Grossen Rates auf 160 Mitglieder und der Wahlkreisreform am 22. September 2002 zugestimmt hatten, wurden die Umsetzungsarbeiten an die Hand genommen. Das Parlament stimmte am 9. Februar 2004 in zweiter Lesung einer Teilrevision des Grossratsgesetzes zu. Dabei hat sich Folgendes ergeben:

- Nach Artikel 8 des Grossratsgesetzes können mindestens fünf Ratsmitglieder eine Fraktion bilden. An dieser Regel soll auch nach einer Verkleinerung des Grossen Rates auf 160 Mitglieder festgehalten werden.
- Verschiedene Quoren (Verlangen nach Diskussion bei Motionen, Postulaten und Interpellationen; Verlangen nach Namensaufruf bei Abstimmungen; Quorum für die Durchführung einer zweiten Lesung bei Gesetzen) werden an die neuen Grössenverhältnisse angepasst.
- Das Büro des Grossen Rates wird in bisheriger Grösse beibehalten. Auch die ständigen Kommissionen werden nicht verkleinert; sie werden an die Anforderungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung angepasst. Bei der Einsetzung besonderer Kommissionen kann die Präsidentenkonferenz im Einzelfall über die Kommissionsgrösse entscheiden.

Die Reform wird die politischen Parteien im Vorfeld der Grossratswahlen im Frühjahr 2006 vor neue Herausforderungen stellen. Sie müssen ihre politische Arbeit neu auf die 8 Wahlkreise ausrichten. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die Parteien der Aufgabe nicht gewachsen wären. Ein wichtiger Faktor ist dabei auch die Zeit: Bis im Jahre 2006 können die erforderlichen organisatorischen Vorkehren getroffen werden.

#### Résumé

##### Canton de Berne: Grand Conseil de 160 membres

Kurt Nuspliger, chancelier du canton de Berne

Le 22 septembre 2002, le corps électoral du canton de Berne s'est prononcé, à une grande majorité, en faveur de deux projets, l'un concernant une réforme parlementaire, l'autre une réforme électorale. La modification de la Constitution nécessaire pour diminuer le nombre de députés du Grand Conseil de 200 à 160 a été acceptée à 83,5 pour cent. Quant à la modification de la loi sur les droits politiques, celle-ci a été approuvée à 72,6 pour cent. En vertu de celle-ci, le Grand Conseil est désormais élu dans huit cercles électoraux. Le système mixte des neuf groupements de cercles électoraux et des cinq cercles électoraux indépendants est abandonné. Ces nouvelles dispositions seront appliquées pour la première fois en 2006, à l'occasion des élections de renouvellement du Grand Conseil.

Les 160 membres du Grand Conseil continuent d'être élus pour un mandat d'une durée de quatre ans. Le nombre de mandats attribué à chacun des huit cercles électoraux est fonction du nombre d'habitants. Cependant, une protection spécifique est prévue au niveau constitutionnel en faveur de la minorité francophone. Ainsi, 12 mandats sont garantis au cercle électoral du Jura bernois. Une représentation non proportionnelle au nombre d'habitants est ainsi accordée à cette minorité territoriale et linguistique. Les 12 mandats correspondent au nombre de sièges auquel le Jura bernois avait droit dans le Grand Conseil à 200 membres. Par ailleurs, la Constitution précise qu'une représentation équitable doit être garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland. La loi sur les droits politiques dispose, quant à elle, que des sièges parlementaires sont garantis à la population francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland proportionnellement à la population totale du cercle électoral.

Dans chaque cercle électoral, entre 12 et 29 sièges doivent être attribués. La plupart des cercles électoraux comprennent plusieurs districts. Un siège au minimum est garanti à chaque district.