

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

Montag (Nachmittag), 7. September 2015

Staatskanzlei

4 2014.RRGR.1258 Motion 280-2014 Graber (La Neuveville, SVP) Standesinitiative zur Erhöhung der Anzahl Mitglieder im Ständerat

Vorstoss-Nr.: 280-2014
Vorstossart: Motion
Eingereicht am: 03.12.2014

Eingereicht von: Graber (La Neuveville, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

RRB-Nr.: 792/2015 vom 24. Juni 2015
Direktion: Staatskanzlei

Standesinitiative zur Erhöhung der Anzahl Mitglieder im Ständerat

Der Regierungsrat wird aufgefordert, beim Bund eine Standesinitiative einzureichen, mit der die nötigen Verfassungsänderungen zur Erhöhung der Zahl der Ständeratsmitglieder sowie zur Aufhebung des Halbkantonsstatuts verlangt werden.

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 1 «Obwalden und Nidwalden» wird ersetzt durch «Obwalden, Nidwalden», «Basel-Stadt und Basel-Landschaft» wird ersetzt durch «Basel-Stadt, Basel-Landschaft» und «Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden» wird ersetzt durch «Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden».

Art. 142 ^{1 bis 3} Unverändert.

4 Aufgehoben.

Art. 150 ¹ «46» wird ersetzt durch «70».

² Die beiden bevölkerungsstärksten Kantone wählen je fünf Abgeordnete, die bevölkerungsmässig dritt- und viertgrössten Kantone wählen je vier Abgeordnete, die bevölkerungsmässig fünft- bis zwölftgrössten Kantone wählen je drei Abgeordnete, alle anderen Kantone wählen je zwei Abgeordnete.

³ Unverändert.

Begründung:

Die politischen Institutionen der Schweiz sind bemerkenswert. Sie haben unserem Land und unserem Kanton zu grosser politischer Stabilität und zu Wohlstand verholfen, um den uns viele beneiden. Und dennoch können diese Institutionen noch perfektioniert werden.

Die Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Ständerat wäre zweifelsohne eine der institutionellen Reformen, die am geeignetsten wären, das demografische Gewicht unseres Kantons innerhalb des Bundes besser zu berücksichtigen, eine ständige Vertretung des Berner Juras im Bundeshaus zu gewährleisten und eine ständige Präsenz der grossen politischen Parteien des Kantons Bern im Stöckli sicherzustellen.

Mit der beantragten Vergrösserung des Ständerats soll auf keinen Fall etwas an den Kompetenzen der kleinen Kammer geändert werden. Das perfekte Zweikammersystem unseres Landes ist der Eckstein unseres Föderalismus und soll beibehalten werden. Obwohl unsere Forderung sicherlich einige politische Auswirkungen hätte, betrifft sie ausschliesslich die Zusammensetzung des Ständerats.

Die von uns verlangte Erhöhung der Anzahl Ständeratsmitglieder könnte als realistische Hypothese

wie folgt aussehen:

Die Zahl der Ständeratssitze könnte von 46 auf 70 erhöht werden.

In einem ersten Schritt würden die Halbkantone OW, NW, BS, BL, AR und AI neu je zwei Ständeratsmitglieder (anstatt nur je ein Mitglied) stellen, ausser der Kanton BL, der – wie weiter unten dargestellt – mit unserem Modell sogar Anspruch auf drei Sitze hätte. Damit würde ein Anachronismus eliminiert, da das Bestehen von Halbkantonen historische Gründe hat, die heute gegenstandslos sind, hat doch jeder Halbkanton seine eigene Gesetzgebung, sein eigenes Parlament und seine eigene Regierung. Aus rein demografischen Überlegungen heraus und unter Betrachtung der kleinsten Kantone ist es heute nicht nachvollziehbar, warum Uri mit seinen 35 900 Einwohnern zwei Ständeratssitze hat, während Nidwalden mit seinen 41 900 Einwohnern nur ein Sitz zusteht.

Mit der Aufhebung der Halbkantone hätten wir 52 Sitze im Ständerat.

Jeder Kanton hätte somit mindestens zwei Sitze, unabhängig von der Bevölkerungsstärke.

Weitere 18 Sitze könnten nun in abgeschwächtem Verhältnis auf die bevölkerungsstärksten Kantone verteilt werden. Diese Sitzverteilung zwischen den Kantonen würde in Anlehnung an das in Deutschland geltende Zuteilungssystem der 69 Sitze im Bundesrat erfolgen: Bei unserem nördlichen Nachbar stellen grössere Bundesländer wie Bayern höchstens 6 Vertreter im Bundesrat, mittelgrosse 5 (Hessen) oder 4 (Rheinland-Pfalz) und die kleinsten (Saarland) mindestens 3.

Bei uns könnten die beiden bevölkerungsstärksten Kantone (ZH + BE) somit 5 (2 plus 3 zusätzliche) Ständeratsmitglieder wählen, die bevölkerungsmässig dritt- und viertgrössten Kantone (VD + AG) deren 4 (2 plus 2 zusätzliche) und die Kantone/Halbkantone auf den Rängen 5 bis 12 (SG, GE, LU, TI, VS, FR, BL, SO) deren 3 (2 plus 1 zusätzlicher).

Die für diese Vergrösserung des Ständerats erforderlichen Verfassungsänderungen würden am verständlichen institutionellen Konservatismus unseres Landes scheitern. Erfolgsaussichten sind dennoch vorhanden, könnten doch die heutigen 6 Halbkantone – wovon vier kleine – und 11 weitere Kantone mehr Ständeratsmitglieder wählen als heute. Nur 9 Kantone müssten sich mit dem Status quo begnügen.

Die oben genannte Hypothese entspricht somit der Erfordernis der politischen Machbarkeit und zudem jener einer gewissen distributiven Gerechtigkeit.

Parallel dazu wäre es also angebracht, das Halbkantonstatut abzuschaffen und die sechs bestehenden Halbkantone in den Rang eines Vollkantons zu erheben.

Dies sind die auf Bundesebene vorgeschlagenen Änderungen.

In einem zweiten Schritt könnte unser Kanton die fünf ihm zustehenden Sitze frei aufteilen, dies in Übereinstimmung mit Artikel 150 Absatz 3 der Bundesverfassung, der da lautet: «Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt».

Wir könnten somit unsere Gesetzgebung ändern und darin verankern, dass vier unserer Ständeratsmitglieder im deutschsprachigen Kantonsteil gewählt werden – vorzugsweise im Proporzsystem, wie dies bereits in den Kantonen Jura und Tessin der Fall ist – und dass das fünfte Ständeratsmitglied nur im Wahlkreis Berner Jura gewählt wird.

Die grossen politischen Parteien des Kantons Bern wären so immer im Ständerat vertreten, was der politischen Instabilität und den schädlichen Frustrationen, die seit einigen Jahren mit den Ständeratswahlen im Kanton einhergehen, ein Ende setzen würde.

Und der Berner Jura hätte ebenfalls immer eine Stimme im Bundeshaus.

Die beantragte Reform bringt dem Kanton Bern und dem Berner Jura nur Vorteile. Sie würde klar zu einer Verbesserung des politischen Klimas in unserem Kanton beitragen und die Stellung des Kantons Bern auf der nationalen politischen Bühne stärken.

Antwort des Regierungsrats

Der Regierungsrat hat Verständnis für das Anliegen der Motionärin bezüglich der Vertretung des Berner Juras in den eidgenössischen Räten. Er weist jedoch darauf hin, dass die beiden bernischen Ständeräte sowie die bernischen Nationalratsmitglieder schon jetzt den ganzen Kanton und damit auch den Berner Jura im Bundesparlament repräsentieren. Zudem verfügt der Berner Jura durch das Sonderstatutgesetz über Garantien, die ihm auf kantonaler und eidgenössischer Ebene Legitimität und Glaubwürdigkeit verleihen.

Die Bundesversammlung der Schweiz ist als Zweikammersystem ausgestaltet. Das System der beiden Räte ist in der Bundesverfassung verankert (Art. 148 BV). Als Vorbild des Zweikammersystems in der Schweiz diente den Verfassungsschöpfern von 1848 das Parlamentssystem der Vereinigten Staaten von Amerika. Die Bundesverfassung bezeichnet die Mitglieder des Ständerats

als «Abgeordnete der Kantone», während die Mitglieder des Nationalrats «Abgeordnete des Volkes» genannt werden. Durch die Repräsentation der Kantonsbevölkerung verkörpert der Ständerat das föderalistische Element in der Bundesversammlung.

Anders als noch die Mitglieder der Tagsatzung sind die Mitglieder des Ständerats keine weisungsgebundenen Vertreter der Kantone. Das Instruktionsverbot gilt nämlich auch für Ständerätinnen und Ständeräte. Dieses Verbot schliesst aber nicht aus, dass die Mitglieder des Ständerats sich gezielt für die Belange ihres Kantons einsetzen.

Der Ständerat besteht seit der durch die Gründung des Kantons Jura bedingten Verfassungsrevision von 1978 aus 46 Mitgliedern. Die Verteilung der Sitze auf die Kantone erfolgt nach dem «modifizierten Grundsatz der Gleichheit». Jeder Kanton verfügt über zwei Abgeordnete, die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden über je einen. Indem die Bundesverfassung diesen Grundsatz ausdrücklich verankert, schliesst sie eine nach der Bevölkerungszahl gewichtete Sitzverteilung auf die Kantone aus und nimmt damit eine unausgewogene Vertretung der unterschiedlich grossen Kantonsbevölkerung in Kauf.

Die Motion verlangt die Erhöhung der Zahl der Sitze im Ständerat auf 70. Die Sitzverteilung würde in Anlehnung an das in Deutschland geltende Zuteilungssystem für den Bundesrat erfolgen. Ziel der Motion ist es, das demografische Gewicht des Kantons Bern innerhalb des Bundes besser zu berücksichtigen, eine ständige Vertretung des Berner Juras im Bundeshaus zu gewährleisten und eine ständige Präsenz der grossen politischen Parteien des Kantons Bern im Stöckli sicherzustellen.

Anlässlich der Arbeiten im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 wurden in den beiden Verfassungskommissionen Anträge gestellt, die Vertretung der Kantone nach ihrer Bevölkerungszahl abzustufen und damit den demografischen Veränderungen seit 1848 Rechnung zu tragen, sowie die Ungleichheit zwischen den Kantonen und den Halbkantonen aufzuheben. Grosse Kantone sollten drei, mittlere zwei und kleine einen Vertreter in den Ständerat entsenden, so dass dieser je nach Berechnung 50 bis 54 Mitglieder umfasst hätte. Die Anträge wurden jeweils mit überwältigendem Mehr abgelehnt, so dass sie im Plenum nicht erneut gestellt wurden. Die Gegnerinnen und Gegner argumentierten damals, dass eine geänderte Zusammensetzung des Ständerats bei vielen Kantonen Opposition erwecken und die Nachführung der Verfassung gefährden könnte.

Bereits im Jahr 1992 war eine analoge Parlamentarische Initiative vom Nationalrat deutlich abgelehnt worden. 2010 verlangte eine ebenfalls abgelehnte Parlamentarische Initiative, den grossen Städten mit über 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern einen Sitz im Ständerat zu geben.

Die Motion regt an, die Sitzzahl für die beiden grössten Kantone mehr als zu verdoppeln und für den dritt- und den viertgrössten Kanton zu verdoppeln. Eine solche Gewichtsverschiebung zugunsten der bevölkerungsstärksten Kantone wäre eine radikale Abkehr vom Prinzip der «Gleichheit der Kantone». Sie würde einem Bruch mit der bisherigen föderalistischen politischen Kultur der Schweiz gleichkommen. Es ist schwer vorstellbar, dass die kleineren Kantone eine derartige Systemänderung akzeptieren könnten.

Zwar sollten Reformen auch bezüglich des Ständerats diskutiert werden können. Einen derart weitreichenden Reformschritt, der zu einer massiven Aufstockung der «kleinen Kammer» führen würde, erachtet der Regierungsrat jedoch nicht als angezeigt.

Erinnert sei zudem an die Standesinitiative des Kantons Bern vom 7. Juni 2012 zur Zusammensetzung des Nationalrats, die auf eine vom Grossen Rat überwiesene Motion von Grossrat Maxime Zuber zurückgeht. Die Standesinitiative verlangte, dass im Nationalrat den sprachlichen Minderheiten der mehrsprachigen Kantone eine mindestens ihrer Bevölkerungsstärke entsprechende Zahl von Sitzen zugesichert würde. Die Initiative, die dem Berner Jura einen garantierten Sitz im Nationalrat gesichert hätte, fand in der Bundesversammlung keine Unterstützung. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass eine Berner Standesinitiative, die im Ergebnis darauf abzielt, dem Berner Jura im Ständerat einen Sitz zu sichern und damit eine überproportionale Vertretung zu ermöglichen, in der Bundesversammlung Aussicht auf Erfolg haben könnte.

Der Regierungsrat beantragt:

Ablehnung

Präsident. Wir kommen zu Traktandum 4. Ich begrüsse an dieser Stelle Herrn Staatsschreiber Christoph Auer ganz herzlich. Ich sehe gerade, dass der Herr Regierungspräsident ebenfalls schon hier ist. Herzlich willkommen, Herr Käser. Traktandum 4 wurde zurückgezogen, deshalb werden wir

sehr rasch zu den Geschäften der POM übergehen können. Zuvor gibt jedoch Frau Grossrätin Graber eine kurze Erklärung dazu ab, weshalb sie das Geschäft zurückgezogen hat. Frau Graber, Sie haben das Wort.

Anne-Caroline Graber, la Neuveville (SVP). Le 3 décembre 2014, j'ai déposé une motion demandant au Conseil-exécutif de déposer auprès de la Confédération une initiative cantonale, requérant de celle-ci les modifications constitutionnelles nécessaires à une augmentation du nombre des membres du Conseil des Etats, et accessoirement, la suppression du statut de demi-canton. J'ai avant tout élaboré cette intervention pour faire une énième proposition en vue de garantir la permanence de la représentation du Jura bernois sous la coupole fédérale. Mais j'ai aussi voulu, par ce texte, lancer une réflexion sur les défauts institutionnels et politiques de la composition actuelle du Conseil des Etats. L'acceptation de ma motion par le Grand Conseil et ensuite par les Chambres fédérales aurait clairement permis, d'une part, à notre canton de renforcer sensiblement sa représentation au Conseil des Etats, d'autre part, au Jura bernois d'avoir toujours un député ou une députée au sein de ce même Conseil, parce que les cantons sont compétents pour définir les modalités de l'élection de leur représentant au Sénat de notre pays. Pour ce qui est de la composition du Conseil des Etats, je relève que le statut des demi-cantons n'a plus aucun sens aujourd'hui. Tous les cantons et demi-cantons ont leur Constitution, leur législation, ainsi que leurs pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. On voit mal pourquoi Bâle-Campagne, avec ses 280 000 habitants, n'a droit qu'à un siège au Conseil des Etats, alors que Schaffhouse, avec ses 80 000 habitants en a deux. Par ailleurs, le système majoritaire en vigueur dans 24 cantons sur 26 entraîne une représentation politique déséquilibrée au Conseil des Etats. À Berne et à Zurich, l'UDC, le parti électoralement le plus fort, n'est pas représenté au Conseil des Etats. En Suisse romande, l'UDC et le PLR ont recueilli près de 40 pour cent des suffrages lors des élections fédérales de 2011. Or, sur les douze sièges qui sont réservés à la Suisse romande, un seul est occupé par un représentant de l'un de ces deux partis. Cela est malsain, je le dirais même si j'appartenais au PS. Mais, étant donné le conservatisme institutionnel qui prévaut chez nous et auquel j'adhère d'ailleurs en grande partie, le manque de soutien politique au sein du Grand Conseil et la recommandation de rejet du Conseil-exécutif, je retire ma motion, avec la conviction que ce thème politique reviendra sur le tapis au cours des prochaines années.

Präsident. Danke für diese Ausführungen. Ich komme zu einer weiteren Information. Wir haben im Büro des Grossen Rats an der letzten Sitzung über die Grossratspraxis diskutiert und dabei zwei wichtige Fragen beraten, die zu einer Änderung in der Praxis führen werden. Eventuell wurden Sie in den Fraktionen bereits darüber informiert. Was nach wie vor weiterhin gilt, ist Folgendes: Wenn ein Vorstoss in einzelne Ziffern teilbar ist, so ist es weiterhin möglich, einzelne Ziffern zurückzuziehen und nur einen Teil des Vorstosses stehen zu lassen. Das hat das Büro so beschlossen. Dort gibt es also keine Praxisänderung. Eine Änderung gibt es dagegen bei der Reihenfolge der Sprecherinnen und Sprecher. Das betrifft die Vorstösse, welche mehrere Personen als Mitmotionärinnen und Mitmotionäre unterzeichnet haben. Dort hat das Büro beschlossen, dass neu die Mitmotionärinnen und Mitmotionäre direkt nach dem oder der Erstunterzeichnenden sprechen können, sofern sie dies wünschen, und nicht erst am Ende der Debatte mit den weiteren Einzelsprecherinnen und -sprechern. Das ist eine kleine Praxisänderung, die für alle Debattenformen gilt.