

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 280-2014
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.1258

Eingereicht am: 03.12.2014

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

Weitere Unterschriften: 0
Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 792/2015 vom 24. Juni 2015
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



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 be-

völkerungsmässig 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 dargelegt – 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 Regierungsrates

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.

An den Grossen Rat