



Wahlkreisreform 2010

Änderung der Kantonsverfassung und des Gesetzes über die politischen Rechte

(Vernehmlassungsvorlage vom 20.06.2007)

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Wahlkreisreform 2010 mit einer Änderung der Kantonsverfassung und des Gesetzes über die politischen Rechte

1. Übersicht	4
2. Ausgangslage.....	6
2.1 Die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung	6
2.2 Hängige parlamentarische Vorstösse	6
2.2.1 Postulat Antener (P 227/2005).....	6
2.2.2 Postulat Brand (P 076/2006).....	7
2.2.3 Motion SP-JUSO (M 237/2006)	7
2.3 Die Entwicklung der Wahlkreise für die Grossratswahlen im Kanton Bern.....	7
2.3.1 Amtsbezirke als Wahlkreise.....	7
2.3.2 Die Einführung der Wahlkreisverbände (1981).....	8
2.3.3 Die Aufteilung der Viererwahlkreisverbände (1992)	8
2.3.4 Der Übergang zum aktuellen Wahlkreismodell mit acht Wahlkreisen (2002)	8
2.3.5 Die Grossratswahlen 2006.....	9
2.4 Zusammenfassung der Ausgangslage für die Wahlkreisreform 2010	10
3. Projektorganisation.....	10
4. Anforderungen an ein Wahlkreismodell	11
4.1 Die Bedeutung der Wahlkreiseinteilung.....	11
4.2 Proporz und Proporzschürden.....	11
4.3 Bundesgerichtliche Vorgaben.....	12
4.4 Weitergehende Forderungen der Lehre.....	13
5. Grundzüge der Neuordnung.....	13
5.1 Anknüpfung an die Verwaltungskreise.....	13
5.2 Beschränkung auf die erforderlichen Anpassungen	13
5.3 Sonderfragen	14
5.3.1 Wahlkreiseinteilung in der Verwaltungsregion Seeland	14
5.3.2 Wahlkreiseinteilung in der Verwaltungsregion Bern-Mittelland.....	15
5.3.3 Wahlkreiseinteilung in der Verwaltungsregion Oberland	16
5.4 Variante 1: Wahlkreismodell mit acht Wahlkreisen.....	17
5.5 Variante 2: Wahlkreismodell mit neun Wahlkreisen.....	18
5.6 Die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise.....	18
5.6.1 Die bisherige Verteilung der Mandate.....	18
5.6.2 Die voraussichtliche zukünftige Verteilung der Mandate	19
5.7 Abschaffung der Amtsbezirksgarantie (Art. 73 Abs. 4 KV)	19
5.7.1 Ausgangslage (Volksabstimmung vom 24. September 2006)	19
5.7.2 Bedeutung der Amtsbezirke.....	21
5.7.3 Funktion der Amtsbezirksgarantie	21
5.7.4 Auswirkungen der Abschaffung der Amtsbezirksgarantie	22
5.7.5 Umsetzungsschwierigkeiten bei einer Beibehaltung der Amtsbezirksgarantie	22
5.7.6 Abschaffung der Amtsbezirksgarantie als Konsequenz von Vorentscheiden	22
6. Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	22
6.1 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung.....	22
6.2 Geprüfte und verworfene Alternativen	23
6.2.1 Andere Wahlkreiseinteilungen	23
6.2.2 Lösungen mit einem direkten Quorum (sog. Sperrklausel).....	28
6.2.3 Lösungen mit einem anderen Zuteilungsverfahren (z.B. doppelter Pukelsheim)	29
7. Erläuterungen zu den Artikeln	30
7.1 Änderung der Kantonsverfassung	30
7.2 Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte	30
8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm).....	32

9.	Verhältnis zu wichtigen Planungen und dem kantonalen Richtplan	32
10.	Finanzielle Auswirkungen	33
11.	Personelle Auswirkungen	33
12.	Auswirkungen auf die Gemeinden	33
13.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	33
14.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	33
15.	Antrag	33

Anhang 1:	Karte mit den fünf Verwaltungsregionen und zehn Verwaltungskreisen
Anhang 2:	Karte mit den bestehenden acht Wahlkreisen
Anhang 3:	Bisherige Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise
Anhang 4:	Aufteilung der Verwaltungsregion Bern-Mittelland in zwei Wahlkreise (Variante 1)
Anhang 5:	Wahlkreismodell mit acht Wahlkreisen (Variante 1)
Anhang 6:	Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise (Variante 1)
Anhang 7:	Aufteilung der Verwaltungsregion Bern-Mittelland in drei Wahlkreise (Variante 2)
Anhang 8:	Wahlkreismodell mit neun Wahlkreisen (Variante 2)
Anhang 9:	Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise (Variante 2)
Anhang 10:	Karte mit den Perimetern der sechs Regionalkonferenzen (Projekt SARZ)

1. Übersicht

Am 24. September 2006 stimmten die Stimmberechtigten einer Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung zu. Diese Reform sieht die Schaffung von fünf Verwaltungsregionen und zehn Verwaltungskreisen vor. Am 20. November 2006 reichte die SP-JUSO-Fraktion eine Motion ein, mit welcher der Regierungsrat beauftragt werden soll, die Wahlkreise für die Grossratswahlen auf die neu geschaffenen Gebietseinteilungen der dezentralen kantonalen Verwaltung abzustimmen. Am 13. Dezember 2006 erteilte der Regierungsrat Aufträge für eine Wahlkreisreform 2010. Im Hinblick auf die Grossratswahlen 2010 soll eine Reform der Wahlkreise in Angriff genommen werden, deren Grundidee in einer Anpassung an die politischen Entscheide im Projekt der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung besteht. Am 22. Januar 2007 wurde diese Motion überwiesen. Damit gab der Grosse Rat ein deutliches Signal, dass er bereits für die Grossratswahlen 2010 eine Wahlkreisreform auf der Basis der Gebietseinteilung bei der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung umsetzen will.

Mit dieser Vorlage unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Wahlkreisreform, welche aus den folgenden beiden Hauptelementen besteht:

A. Wahlkreismodell mit acht Wahlkreisen (Variante 1)

Das neue Wahlkreismodell lehnt sich so weit als möglich an der bisherigen Wahlkreiseinteilung an. Die bisherigen Wahlkreise Berner Jura, Biel-Seeland, Thun und Oberland bleiben praktisch unverändert. Die Wahlkreisreform 2010 beschränkt sich auf die nötigen Anpassungen, die sich aus der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung ergeben. Die Wahlkreise werden neu nicht mehr über die Amtsbezirke gebildet. Als Folge der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung wird der Verwaltungskreis die Gebietseinheit, aus der die Wahlkreise gebildet werden. Ein Wahlkreis besteht in der Regel aus einem oder aus mehreren Verwaltungskreisen. Einzige Ausnahme bildet der Verwaltungskreis Bern-Mittelland. Dieser Verwaltungskreis, der gleichzeitig eine Verwaltungsregion bildet, umfasst mit 379'669 Einwohnern rund 40 Prozent der Kantonsbevölkerung. Dies entspräche 62 von 160 Sitzen. Ein solcher Wahlkreis wäre relativ gross. Er wird deshalb in zwei Wahlkreise unterteilt. Der Wahlkreis *Bern und Umgebung* umfasst die Stadt Bern und sechs direkt an die Stadt angrenzende Nachbargemeinden (Kernagglomeration Bern). Der Wahlkreis *Mittelland* umfasst die übrigen Gemeinden aus der Verwaltungsregion Bern-Mittelland.

1. Wahlkreis Berner Jura:
Verwaltungsregion Berner Jura
2. Wahlkreis Biel-Seeland:
Verwaltungsregion Seeland
3. Wahlkreis Ob- und Nid aargau:
Verwaltungskreis Ob- und Nid aargau
4. Wahlkreis Emmental:
Verwaltungskreis Emmental
5. Wahlkreis Bern und Umgebung:
Einwohnergemeinden Bern, Bremgarten bei Bern, Ittigen, Köniz, Muri bei Bern, Ostermundigen, Zollikofen
6. Wahlkreis Mittelland:
Verwaltungsregion Bern-Mittelland (ohne die Einwohnergemeinden Bern, Bremgarten bei Bern, Ittigen, Köniz, Muri bei Bern, Ostermundigen, Zollikofen)
7. Wahlkreis Thun:
Verwaltungskreis Thun
8. Wahlkreis Oberland:
Verwaltungskreise Obersimmental-Saanen, Frutigen-Niedersimmental, Interlaken-Oberhasli

A. Wahlkreismodell mit neun Wahlkreisen (Variante 2)

Das neue Wahlkreismodell lehnt sich so weit als möglich an der bisherigen Wahlkreiseinteilung an. Die bisherigen Wahlkreise Berner Jura, Biel-Seeland, Thun und Oberland bleiben praktisch unverändert. Die Wahlkreisreform 2010 beschränkt sich auf die nötigen Anpassungen, die sich aus der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung ergeben. Die Wahlkreise werden neu nicht mehr über die Amtsbezirke gebildet. Als Folge der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung wird der Verwaltungskreis die Gebietseinheit, aus der die Wahlkreise gebildet werden. Ein Wahlkreis besteht in der Regel aus einem oder aus mehreren Verwaltungskreisen. Einzige Ausnahme bildet der Verwaltungskreis Bern-Mittelland. Dieser Verwaltungskreis, der gleichzeitig eine Verwaltungsregion bildet, umfasst mit 379'669 Einwohnern rund 40 Prozent der Kantonsbevölkerung. Dies entspräche 62 von 160 Sitzen. Ein solcher Wahlkreis wäre relativ gross. Er wird deshalb in drei Wahlkreise unterteilt. Die Stadt Bern bildet dabei wie bisher einen selbständigen Wahlkreis. Der Wahlkreis Mittelland-Nord besteht im Wesentlichen aus Gemeinden der Amtsbezirke Laupen und Fraubrunnen (ergänzt mit den nördlichen Gemeinden des Amtsbezirks Bern). Der Wahlkreis Mittelland-Süd besteht im Wesentlichen aus Gemeinden der Amtsbezirke Schwarzenburg, Seftigen und Konolfingen (ergänzt mit den südlichen Gemeinden des Amtsbezirks Bern).

1. Wahlkreis Berner Jura:
Verwaltungsregion Berner Jura
2. Wahlkreis Biel-Seeland:
Verwaltungsregion Seeland
3. Wahlkreis Oberraar: *(sic)*
Verwaltungskreis Oberraar
4. Wahlkreis Emmental:
Verwaltungskreis Emmental
5. Wahlkreis Mittelland-Nord:
Einwohnergemeinden gemäss Anhang 1 GPR
6. Wahlkreis Bern:
Einwohnergemeinde Bern
7. Wahlkreis Mittelland-Süd:
Einwohnergemeinden gemäss Anhang 2 GPR
8. Wahlkreis Thun:
Verwaltungskreis Thun
9. Wahlkreis Oberland:
Verwaltungskreise Obersimmental-Saanen, Frutigen-Niedersimmental, Interlaken-Oberhasli

B. Abschaffung der Amtsbezirksgarantie

Bisher erhielt jeder Amtsbezirk mindestens einen Sitz (Amtsbezirksgarantie). Mit den beiden Volksabstimmungen vom 24. September 2006 (Reform dezentrale kantonale Verwaltung und Justizreform) hat sich die Bedeutung der Amtsbezirke verändert. In Zukunft wird der Amtsbezirk als Gebietseinheit nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Die Funktion als Gerichts- und Verwaltungskreise haben die Amtsbezirke bereits verloren. Mit der geforderten Anknüpfung der Wahlkreisbildung an die Gebietseinteilungen aus der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung wird der Amtsbezirk auch seine Funktion bei der Bildung von Wahlkreisen verlieren. Als Folge davon muss auch die Amtsbezirksgarantie aufgehoben werden. In der Vergangenheit erhielten bisher immer alle Amtsbezirke auf Anhieb mindestens einen Sitz. Die Grossratswahlen 2006 haben gezeigt, dass sich Kandidierende in ländlichen Regionen auch gegenüber Kandidierenden aus den Zentrumsgemeinden durchsetzen können. Bei den Grossratswahlen 2006 erhielten alle Amtsbezirke auf Anhieb einen Sitz. Es musste kein Gebrauch von der Mindestgarantie gemacht werden. Die Abschaffung der Amtsbezirksgarantie ist die Konsequenz aus den Entscheiden der Stimmberechtigten vom 24. September 2006.

2. Ausgangslage¹

2.1 *Die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung*

Am 24. September 2006 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Bern einer Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung mit 159'757 (58.3%) gegen 114'196 (41.7%) Stimmen zu. Diese Reform sieht die Schaffung von fünf Verwaltungsregionen und zehn Verwaltungskreisen vor. Die bestehenden acht Wahlkreise sind von diesem Projekt nicht direkt betroffen. Im Vortrag zu dieser Reform wurde aber ausgeführt, dass der Regierungsrat davon ausgeht, dass im Falle einer Annahme der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung in einem nächsten Schritt auch die Wahlkreise im Lichte der neuen Gebietseinteilung zu überprüfen sein werden. Auch in den Antworten auf die Postulate Antener (227/2005) und Brand (076/2006) sicherte der Regierungsrat zu, die Frage der Wahlkreise zu prüfen.

Der Regierungsrat führte am 15. November 2006 eine Aussprache zu den Auswirkungen der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung auf die Wahlkreise. Dabei zeigte sich, dass Anpassungen des bestehenden Systems der Wahlkreise erforderlich sind. Am 13. Dezember 2006 erteilte der Regierungsrat deshalb die entsprechenden Aufträge für ein Projekt „Wahlkreisreform 2010“. Im Hinblick auf die Grossratswahlen 2010 soll eine Reform der Wahlkreise in Angriff genommen werden, deren Grundidee in einer Anpassung an die politischen Entscheide im Projekt der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung besteht. Die Wahlkreise sind auf der Basis der Gebietseinteilung bei der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung auszuarbeiten.

Die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung soll auf den 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt werden. Aus heutiger Sicht wird der Terminplan eingehalten werden können. Das Vorhaben ist aber eng verknüpft mit der kantonalen Justizreform, die ebenfalls auf den 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt werden soll. Das Inkraftsetzungsdatum der kantonalen Justizreform ist abhängig vom Inkraftsetzungsdatum der eidgenössischen Straf- und Zivilprozessordnungen. In diesem Bereich ist der Kanton damit abhängig von Entscheiden auf Bundesebene.

2.2 *Hängige parlamentarische Vorstösse*

2.2.1 Postulat Antener (P 227/2005; Wahlkreis auf Bezirksreform abstimmen)

Am 5. September 2005 reichte Grossrat Antener (SP-JUSO) eine Motion ein, mit welcher der Regierungsrat beauftragt werden sollte, für die parlamentarische Behandlung der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung dem Grossen Rat zeitgleich auch eine Änderung der Gesetzgebung über die politischen Rechte vorzulegen. Diese sollte die Wahlkreise für die Grossratswahlen ab dem Jahre 2010 auf die neu geplanten Verwaltungskreise abstimmen.

In seiner Antwort vom 19. Oktober 2005 beantragte der Regierungsrat Annahme als Postulat. Er hielt fest, dass sich die Motion insbesondere aus formellen und zeitlichen Gründen nicht umsetzen lasse. Die Vorlage zur Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung solle bereits Anfang November 2005 an den Grossen Rat überwiesen werden. Der Regierungsrat erklärte sich aber bereit, den Vorstoss als Prüfungsauftrag in der Form des Postulates entgegenzunehmen. Nach der Beschlussfassung über die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung solle geprüft werden, ob in der Folge die Wahlkreise an die Verwaltungskreise angepasst werden sollen. Am 14. November 2005 wurde der in ein Postulat gewandelte Vorstoss mit 94 gegen 56 Stimmen überwiesen (bei 1 Enthaltung).

¹ Unter www.be.ch/wahlkreisreform finden sich alle relevanten Dokumente, auf die in diesem Vortrag verwiesen wird.

2.2.2 Postulat Brand (P 076/2006; Mindestens zwei Wahlkreise im Verwaltungskreis Mittelland-Nord)

Am 2. Februar 2006 reichte Grossrat Brand (SVP) eine Motion ein, mit welcher der Regierungsrat beauftragt werden sollte, in einer allfälligen Vorlage zur Abstimmung der Grossratswahlkreise auf die neu geplanten Verwaltungskreise die Aufteilung des Verwaltungskreises Mittelland-Nord in mindestens zwei Wahlkreise vorzusehen. In der Begründung wurde auf die Grösse des geplanten Verwaltungskreises Mittelland-Nord mit mehr als 300'000 Einwohnerinnen und Einwohnern hingewiesen.

In seiner Antwort vom 3. Mai 2006 beantragte der Regierungsrat Annahme als Postulat. Der Regierungsrat wies darauf hin, dass der Vorstoss in der vorliegenden Formulierung gar nicht umsetzbar wäre, da die verabschiedete Vorlage keinen Verwaltungskreis Mittelland-Nord mehr enthalte. Eine sinngemässe Umsetzung des Anliegens des Motionärs wäre nur in der Form des Postulats möglich. Der Regierungsrat erklärte sich bereit, den Vorstoss in der Form des Postulats entgegenzunehmen. Bei den Überprüfungsarbeiten solle insbesondere auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Grösse der Wahlkreise beachtet werden. Am 7. Juni 2006 wurde der in ein Postulat gewandelte Vorstoss mit 104 gegen 1 Stimmen überwiesen (bei 3 Enthaltungen).

2.2.3 Motion SP-JUSO (M 237/2006; Kongruenz zwischen den neuen Verwaltungskreisen und den Wahlkreisen für die Grossratswahlen)

Am 20. November 2006 reichte die SP-JUSO-Fraktion eine dringliche Motion ein, mit welcher der Regierungsrat beauftragt werden soll, die Gesetzgebung über die politischen Rechte in dem Sinne zu ändern, dass die Wahlkreise für die Grossratswahlen auf die neu geschaffenen Gebietseinteilungen der dezentralen Verwaltung abgestimmt sind.

In seiner Antwort vom 13. Dezember 2006 beantragte der Regierungsrat im Hauptpunkt Annahme der Motion. Der Regierungsrat wies darauf hin, dass die Arbeiten für die geforderte Wahlkreisreform bereits eingeleitet worden sind. Die Umsetzung soll für die Grossratswahlen 2010 in Aussicht genommen werden. Aufgrund der engen Verknüpfung der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung mit der kantonalen Justizreform sei der Kanton bei der Umsetzung dieser Motion aber abhängig von Entscheiden auf Bundesebene. Sollten sich die Arbeiten auf Bundesebene verzögern, müsste der Regierungsrat später eine neue Lagebeurteilung vornehmen. Ziffer 2 der Motion mit dem Umsetzungszeitpunkt könne deshalb nur als Postulat angenommen werden. Am 22. Januar 2007 wurden beide Ziffern des Vorstosses als Motion überwiesen. Ziffer 1 wurde mit 126 gegen 7 Stimmen überwiesen. Ziffer 2 wurde mit 114 gegen 16 Stimmen überwiesen (bei 5 Enthaltungen). Damit gab der Grosse Rat ein deutliches Signal, dass er die Wahlkreisreform bereits für die Grossratswahlen 2010 umsetzen will.

2.3 *Die Entwicklung der Wahlkreise für die Grossratswahlen im Kanton Bern*

2.3.1 Amtsbezirke als Wahlkreise

Von 1921 bis 2002 waren die Amtsbezirke die ordentlichen Wahlkreise für die Grossratswahlen.² Die Mandate wurden den Wahlkreisen entsprechend ihrer Einwohnerzahl zugeordnet. Jeder Amtsbezirk erhielt jedoch – unabhängig von der Bevölkerungszahl – mindestens zwei

² Artikel 18 der Staatsverfassung vom 4. Juni 1893 (StV), Artikel 73 Absatz 2 der Verfassung vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101)

Mandate.³ Die Folgen der Einteilung des Kantonsgebietes in unterschiedlich grosse Wahlkreise waren aber weitreichend. Sie stellten einen Einbruch in den Grundsatz der Proportionalität und der Erfolgswertgleichheit der Stimmen dar. Die zur Erlangung eines Mandates notwendigen Stimmenanteile konnten in den Wahlkreisen erheblich voneinander abweichen. In kleinen Amtsbezirken war die Zahl der gewichtlosen Stimmen hoch. Es bestand deshalb Revisionsbedarf.

2.3.2 Die Einführung der Wahlkreisverbände (1981)

Um die negativen Auswirkungen des Vertretungsanspruchs der kleinen Wahlkreise auf den Proporz zu mildern, wurde 1981 das System der Wahlkreisverbände eingeführt. Nach diesem System, das mit einer Teilrevision im Jahre 1985 noch verfeinert wurde, wurden die Stimmen vorab den entsprechenden Listen auf der Ebene des Wahlkreisverbandes zugerechnet. Nur die Wahlkreise Bern-Stadt, Bern-Land, Biel, Konolfingen, Laufen und Thun wurden als selbstständige Wahlkreise belassen. Aus den übrigen Wahlkreisen wurden acht Wahlkreisverbände geschaffen, die zwei bis vier Wahlkreise umfassten.

2.3.3 Die Aufteilung der Viererwahlkreisverbände (1992)

Eine Gesetzesrevision vom 7. September 1992 wollte diesen Prozess insofern wieder rückgängig machen, als die zwei Viererwahlkreisverbände Oberland-West (mit den Wahlkreisen Frutigen, Nidersimmental, Obersimmental und Saanen) und Seeland (mit den Wahlkreisen Aarberg, Büren, Erlach und Nidau) in vier kleinere Zweierwahlkreisverbände aufgeteilt wurden. Die Aufteilung des Wahlkreisverbandes Oberland-West in Oberland-West (Obersimmental, Saanen) mit vier und Oberland-Mitte (Frutigen, Nidersimmental) mit acht Sitzen führte zu Wahlkreisverbänden, die kleiner waren als alle anderen. Der neue Wahlkreisverband Oberland-West war mit nur vier Sitzen sogar deutlich kleiner. Das natürliche Quorum lag bei diesem Wahlkreisverband bei 20 Prozent.

Das Bundesgericht hiess eine gegen diese Gesetzesrevision gerichtete staatsrechtliche Beschwerde am 8. Dezember 1993 teilweise gut. Es hielt fest, dass eine auf der überkommenen Gebietsorganisation beruhende Einteilung in verschieden grosse, teils sehr kleine Wahlkreise vor der Rechtsgleichheit nur standhalte, wenn besondere Verhältnisse vorlägen. Die vier Wahlkreise im bisherigen Wahlkreisverband Oberland-West stellten aber gemäss Bundesgericht in sprachlicher oder kultureller Hinsicht keine Sonderfälle dar. Ohne solche Besonderheiten liess sich die Schaffung derart kleiner Wahlkreisverbände nicht mit der Rechtsgleichheit vereinbaren. Die Aufteilung des Viererwahlkreisverbandes Oberland-West wurde deshalb aufgehoben.

2.3.4 Der Übergang zum aktuellen Wahlkreismodell mit acht Wahlkreisen (2002)

Das System der Wahlkreisverbände bewährte sich in der Folge in technischer Hinsicht und fand mehrmals Anwendung. Politisch ergaben sich aber zunehmend Akzeptanzprobleme. Wahlkreisverbände können zu systembedingten Umverteilungen zwischen den Wahlkreisen führen. Dies kann dazu führen, dass eine Partei in einem bestimmten Wahlkreis zu einem Mandat kommt, obwohl sie in diesem Wahlkreis keinen Anspruch darauf hätte. Für Wählende und Kandidierende im Kanton Bern war dieser Effekt in einzelnen Fällen nicht leicht nachzuvollziehen. Das System der Wahlkreisverbände steht damit in einem gewissen Spannungsfeld zu einem wichtigen Postulat der direkten Demokratie: Wahlen und Abstimmungen sollten nach klaren und einfachen Spielregeln durchgeführt werden. Je komplizierter die Entscheidungsmechanik, desto grösser ist das Risiko von Legitimationsverlusten. Aus diesem Grunde

³ Artikel 19 Absatz 2 StV, Artikel 73 Absatz 3 KV

wurde in der Wahlreform 2002 ein Wahlkreismodell ohne Wahlkreisverbände geschaffen. Am 22. September 2002 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Bern einer Reduktion des Grossen Rates von 200 auf 160 Mitglieder zu. Gleichzeitig stimmten sie mit 188'063 (72.6 %) gegen 70'934 (27.4 %) Stimmen einer Wahlkreisreform zu (Projekt „Grosser Rat mit 160 Mitgliedern und Wahlreform“).

Bis zu diesem Zeitpunkt war der Kanton Bern für die Grossratswahlen in 27 Wahlkreise eingeteilt, die den Amtsbezirken entsprachen.⁴ Die grösseren Wahlkreise (Bern-Stadt, Bern-Land, Biel, Thun, Konolfingen) bildeten selbstständige Wahlkreise. Die kleineren Wahlkreise wurden für die Sitzverteilung zu Wahlkreisverbänden zusammengefasst. Mit der Verkleinerung des Kantonsparlaments war eine Reform des Wahlverfahrens verbunden: Es wurden acht grössere Wahlkreise geschaffen, mit denen der Proporzgedanke und die regionale, kulturelle und sprachliche Vielfalt im Parlament berücksichtigt werden. Auf die oft kritisierte Umverteilung innerhalb der Wahlkreisverbände wurde verzichtet. Die bisherigen Strukturen der Amtsbezirke blieben unangetastet. Die Amtsbezirke wurden für die Grossratswahlen zu Wahlkreisen zusammengefasst. Die Definition der Wahlkreise wurde damit immer noch über die Amtsbezirke vorgenommen. Neu wurden die Wahlkreise nicht mehr auf Verfassungsebene sondern im Gesetz definiert.⁵

Die Wahlreform 2002 ergab damit für die Grossratswahlen 2006 die folgende Ausgangslage: Die Mandate werden entsprechend der Einwohnerzahl den acht Wahlkreisen zugeordnet. Auf Verfassungsebene wird für die französischsprachige Minderheit ein besonderer Schutz vorgesehen. Dem Wahlkreis Berner Jura werden zwölf Mandate garantiert. Damit wird dieser sprachlichen und territorialen Minderheit eine überproportionale Vertretung eingeräumt. Die zwölf Mandate entsprechen der Sitzzahl, welche der Berner Jura bereits im Grossen Rat mit 200 Mitgliedern beanspruchen konnte. 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.

Der Grosse Rat soll als Volksvertretung ein möglichst repräsentatives Bild der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Regionen und politischen Kräfte innerhalb des Kantons darstellen. Die Wahlreform 2002 wurde 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 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.⁶

2.3.5 Die Grossratswahlen 2006

Das neue Wahlkreismodell kam erstmals bei den Wahlen vom 9. April 2006 zur Anwendung. Die neue Regelung bewährte sich bei diesem ersten Praxistest. Die Zielsetzungen der Wahlreform konnten erreicht werden: Die Ansprüche an den Proporzgedanken wurden erfüllt und das Wahlverfahren wurde verständlicher. Alle Amtsbezirke erhielten ausserdem auf Anhieb

⁴ Als einzige Ausnahme umfasste der Amtsbezirk Bern die selbstständigen Wahlkreise Bern-Stadt und Bern-Land.

⁵ Artikel 73 Absatz 2 KV; Artikel 24b GPR; vgl. auch Anhang 2

⁶ Erfolgswertgleichheit, BGE 129 I 185

einen Sitz. Es mussten also keine Verschiebungen innerhalb der Listen vorgenommen werden.

2.4 Zusammenfassung der Ausgangslage für die Wahlkreisreform 2010

Aufgrund der Aufträge des Grossen Rates lässt sich die Ausgangslage für das Projekt „Wahlkreisreform 2010“ wie folgt zusammenfassen: Das bestehende Modell mit acht Wahlkreisen hat sich grundsätzlich bewährt. Die Zielsetzungen der Wahlreform 2002 konnten erreicht werden. Mit der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung wurde aber der Amtsbezirk als massgebliche dezentrale Gebietseinheit aufgegeben. Neu ist der Verwaltungskreis die massgebliche regionale Verwaltungseinheit. Das System der Wahlkreise muss deshalb an diese Neuerung angepasst werden. Ziel der Wahlkreisreform 2010 ist eine rasche Anpassung der Wahlkreise an die politischen Entscheide und an die Gebietseinteilung bei der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung. Die Grossratswahlen 2010 sollen bereits in den neuen Wahlkreisen durchgeführt werden.

3. Projektorganisation

Mit RRB 2176 vom 13. Dezember 2006 beauftragte der Regierungsrat die Staatskanzlei, unter Einbezug der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion eine Wahlkreisreform vorzubereiten. Diese Wahlkreisreform soll dem Ergebnis der Volksabstimmung vom 24. September 2006 zur Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung Rechnung tragen. Die Wahlkreise sind auf der Basis der Gebietseinteilung aus der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung auszuarbeiten. Zwischen der Wahlkreisreform und der Umsetzung der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung bestehen damit Wechselwirkungen. Die enge Verknüpfung zwischen diesen beiden Projekten macht eine enge Zusammenarbeit zwischen der Staatskanzlei und der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion erforderlich. Die Arbeiten an der Wahlkreisreform und an der Umsetzung der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung werden zeitlich und inhaltlich so weit als möglich koordiniert. Der Regierungsrat setzte für die Wahlkreisreform die folgende Projektorganisation ein:

GPA	Dr. Kurt Nuspliger, Staatsschreiber Renato Krähenbühl, Vizestaatsschreiber Michel Schwob, Vizestaatsschreiber Bruno Huwyler Müller (Projektleiter)
Projektleitung	Bruno Huwyler Müller, Leiter Stabsabteilung (STA)
Projektteam	Peter A. Müller, Leiter Wahlen und Abstimmungen (STA) Tilman Braun, stv. Leiter Wahlen und Abstimmungen (STA) Christina Bundi Caldelari, Leiterin Rechtsdienst (STA) Irène Diethelm Furlan, Mitarbeiterin Rechtsdienst (STA) Stefan Müller, Generalsekretär JGK (Vertretung JGK) Bruno Küenzi, Stabchef AGR (Vertretung JGK) Marc Fritschi, Regierungsstatthalter von Seftigen ⁷

⁷ Vertretung des Vereins bernischer Regierungsstatthalterinnen und -statthalter

4. Anforderungen an ein Wahlkreismodell

4.1 Die Bedeutung der Wahlkreiseinteilung

Die Einteilung der Wahlkreise hat Einfluss auf das Wahlsystem. Völlig unverfälscht funktioniert das Proporzsystem nur in einem Einheitswahlkreis. Jede Aufteilung des Wahlgebietes in mehrere Wahlkreise bedeutet einen Eingriff in das Proporzwahlrecht. Trotzdem gibt es gute Gründe für eine Aufteilung des Kantonsgebietes in mehrere Wahlkreise: Wahlkreise ermöglichen den Wahlberechtigten eine bessere Übersicht und sichern den Gewählten eine örtliche Nähe zu ihrer Wählerbasis. Im Folgenden soll die Frage untersucht werden, welche Anforderungen bei der Ausgestaltung eines Wahlkreismodells zu berücksichtigen sind.

4.2 Proporz und Proporzhürden

Lehre und Rechtsprechung haben sich verschiedentlich zu Wahlverfahren und ihrer Vereinbarkeit mit den demokratischen Anforderungen auseinander gesetzt. Schranke für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bildet Artikel 8 der Bundesverfassung, welcher die politische Gleichberechtigung der Bürgerinnen und Bürger garantiert. Jede Abweichung vom Proporz führt zwangsläufig zu einer Ungleichbehandlung von Wählerstimmen. Artikel 8 der Bundesverfassung lässt deshalb die Aufnahme proporzfremder Elemente ins Wahlverfahren nur zu, wenn dafür ausreichende sachliche Gründe bestehen. Ein reines Verhältniswahlrecht setzt voraus, dass der Kanton für das Wahlverfahren entweder möglichst grosse und gleiche Wahlkreise hat oder dass er überhaupt nicht unterteilt wird. Je weniger Mandate auf einen Wahlkreis entfallen, desto grössere Minderheiten erhalten durch die natürliche Sperrklausel im Grossen Rat keine Vertretung mehr. Die Folgen der Einteilung des Kantonsgebietes in verschieden grosse Wahlkreise stellen also einen Einbruch in den Gedanken des Proporzes dar.

Der Proporzgedanke kann umso besser umgesetzt werden, je grösser die Wahlkreise sind. Je weniger Mandate einem Wahlkreis zugeteilt werden, desto höher liegt das natürliche Quorum und desto grösser ist die Anzahl der gewichtlosen Stimmen. Hohe natürliche Quoren bewirken eine Ungleichbehandlung der Stimmberechtigten innerhalb der betroffenen Wahlkreise. Bei der Beurteilung von Wahlkreismodellen spielen damit die sog. Proporzhürden eine Rolle. Begrifflich sind insbesondere die folgenden Proporzhürden zu unterscheiden:

Direkte Sperrklausel (Quorum)

Bei dieser Kategorie bestimmt die Gesetzgebung, dass nur diejenigen Listen an der Sitzverteilung teilnehmen dürfen, die einen bestimmten Prozentsatz der Parteistimmen erreichen. Die Listen, die diesen Prozentsatz nicht erreichen, sind zum Vornherein von der Sitzverteilung ausgeschlossen.

Natürliche Sperrklausel

Im Gegensatz zur direkten Sperrklausel handelt es sich bei der natürlichen Sperrklausel nicht um eine gesetzlich vorgeschriebene Sperrklausel. Vielmehr ergibt sich diese Proporzhürde aus der Zahl der Mandate eines Wahlkreises bzw. der Sitze, die zu verteilen sind. Je höher die Zahl der zu verteilenden Sitze, desto tiefer ist die natürliche Sperrklausel. Die natürliche Sperrklausel gibt an, wie viele Prozente der Parteistimmen eine Liste erreichen muss, um garantiert bei der ersten Verteilung einen Sitz zu erhalten. Das natürliche Quorum ergibt sich, indem die Zahl 100 durch die um eins vermehrte Zahl der in einem Wahlkreis zu vergebenden Mandate geteilt wird. Sind zum Beispiel 12 Sitze zu verteilen, so beträgt die natürliche Sperrklausel 7.7 Prozent ($100:13 [12+1] = 7.7$). In einem Neunerwahlkreis beträgt das natürliche Quorum 10 Prozent, in einem Dreierwahlkreis 25 Prozent. Parteien, die weniger Prozente der Parteistimmen erhalten, als die natürliche Sperrklausel beträgt, können allerdings trotzdem Sitze erhalten. Die erste Möglichkeit besteht darin, dass sie in der Restverteilung einen Sitz

erhalten. Eine weitere Möglichkeit eröffnet sich mittels einer Listenverbindung mit einer anderen Partei. Beispiel: in einem Wahlkreis mit einer natürlichen Sperrklausel von 10 Prozent erreicht eine Listengruppe 11 Prozent der Parteistimmen (Partei A 6%, Partei B 5%). Die Partei A erhält mit 6 Prozent einen Sitz.

4.3 Bundesgerichtliche Vorgaben

Seit Jahrzehnten wird in der Lehre postuliert, das natürliche Quorum in einem Wahlkreis sollte höchstens 10 Prozent betragen. Dieser Forderung ist das Bundesgericht kürzlich nachgekommen, indem es seine Rechtsprechung zu kantonalen Wahlkreiseinteilungen bei Verhältniswahlen präzisierte.⁸ Gemäss Bundesgericht liegt die zulässige Obergrenze sowohl für direkte als auch für natürliche Quoren bei 10 Prozent. Für direkte Quoren gilt diese Obergrenze absolut. Für natürliche Sperrklauseln ist diese Obergrenze, welche neun Sitzen entspricht, als Zielwert zu verstehen, der bei einer Neuordnung des Wahlsystems anzustreben ist.⁹

Das Bundesgericht führte dabei aus, dass hohe natürliche Quoren Sinn und Zweck des Verhältniswahlrechts – nämlich die Beteiligung aller massgeblichen politischen Kräfte an der Verteilung der Parlamentssitze – zuwider laufen. Sie bedürfen daher einer besonderen Rechtfertigung (z.B. als Schutz einer regionalen sprachlichen Minderheit). Gewichtet der kantonale Verfassungs- oder Gesetzgeber regionale, sprachliche, religiöse oder andere gleichgewichtige Gründe in sachlicher Weise stärker als die Verwirklichung einer möglichst perfekten Wahlrechtsgleichheit, kann dies mit dem in der Bundesverfassung garantierten gleichen Stimm- und Wahlrecht vereinbar sein. Direkte Quoren, die eine zu grosse Zersplitterung der im Parlament einsitzenden politischen Kräfte verhindern sollen, und natürliche Quoren, die sich aus der Einteilung der Wahlkreise ergeben, dienen zwar unterschiedlichen Zwecken, haben indessen die gleichen Wirkungen, indem sie, je nach ihrer Höhe, mehr oder weniger Wähler von einer Vertretung im Parlament ausschliessen. Gemäss Bundesgericht ist die Überschreitung einer Limite von 10 Prozent deshalb in beiden Fällen mit dem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren. Für natürliche Quoren, die Folge einer bestehenden Gebietseinteilung sind und vielfach aus beachtlichen (historischen) Gründen erheblich davon abweichen, sind die zehn Prozent nicht als eine absolute Grenze, sondern als Zielwert zu verstehen, der jedenfalls bei einer Neuordnung des Wahlsystems möglichst angestrebt werden muss, auch wenn er, soweit nach wie vor ein ausgewiesenes Bedürfnis an der Beibehaltung proporzfremder Elemente besteht, nicht vollumfänglich erreicht wird. Für direkte Sperrklauseln ist die Limite von zehn Prozent hingegen die absolute Obergrenze.

Während das Bundesgericht im Zürcher Entscheid noch betonte, es sei nicht Aufgabe des Gerichts, eine Mindestgrösse für Wahlkreise festzusetzen, definiert es im Aargauer Entscheid zumindest eine Zielgrösse: Wahlkreise mit einem natürlichen Quorum von über 10 Prozent bei Proporzahlen seien grundsätzlich unvereinbar mit der Wahlrechtsgleichheit nach Artikel 34 in Verbindung mit Artikel 8 Absatz 1 BV. Gemäss Bundesgericht lassen sich damit gewisse Einbrüche in das Proporzsystem rechtfertigen, wenn die Wahlkreise auf historischer Einteilung beruhen und über einen besonderen Zusammenhalt verfügen. Das Bundesgericht bejahte diesen Zusammenhalt für die seit dem Mittelalter bestehenden Walliser „Zehnden“, verneinte ihn aber für die bernischen Amtsbezirke im Berner Oberland¹⁰, für die aargauischen Bezirke¹¹ und für die Zürcher Stadtkreise.¹²

⁸ BGE 131 I 85, Kanton Wallis; BGE 131 I 74, Kanton Aargau; BGE 129 I 185, Stadt Zürich; Urteil des Bundesgerichtes vom 8. Dezember 1993, ZBI 95 / 1994 479 ff; Kanton Bern; alle diese Entscheide sind unter www.be.ch/wahlkreisreform auffindbar.

⁹ BGE 131 I 74

¹⁰ ZBI 95 / 1994 479 ff

¹¹ BGE 131 I 74 ff.

¹² BGE 129 I 185 ff.

4.4 *Weitergehende Forderungen der Lehre*

Neben der Forderung nach möglichst grossen Wahlkreisen wird in der Lehre zusätzlich auch die Forderung nach möglichst gleich bemessenen Wahlkreisen erhoben. Während die Forderung nach möglichst grossen Wahlkreisen die Wahlrechtsgleichheit vorwiegend wahlkreisintern zu verwirklichen sucht, bezieht sich die Forderung nach möglichst gleich bemessenen Wahlkreisen wahlkreisübergreifend auf die Gleichbehandlung im gesamten Wahlgebiet. Grosse Unterschiede beim natürlichen Quorum verletzen die Erfolgswertgleichheit, weil Wählerinnen und Wähler in grossen Wahlkreisen (mit einem entsprechend tiefen natürlichen Quorum) im Vergleich zu Wählerinnen und Wählern in kleinen Wahlkreisen weniger befürchten müssen, mit ihrer Stimme erfolglos zu bleiben. Die Wahlkreisgrössen sollten deshalb nicht zu stark vom Durchschnitt abweichen.¹³

5. **Grundzüge der Neuregelung**

5.1 *Anknüpfung an die Verwaltungskreise*

Gemäss Artikel 73 Absatz 2 der Kantonsverfassung bezeichnet das Gesetz die Wahlkreise. In Artikel 24b des Gesetzes über die politischen Rechte werden die Wahlkreise festgelegt. Die Wahlkreise werden neu nicht mehr über die Amtsbezirke gebildet. Als Folge der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung wird der Verwaltungskreis die Gebietseinheit, aus der die Wahlkreise gebildet werden. Ein Wahlkreis besteht in der Regel aus einem oder aus mehreren Verwaltungskreisen. Einzige Ausnahme bildet der Verwaltungskreis Bern-Mittelland. Dieser Verwaltungskreis, der gleichzeitig eine Verwaltungsregion bildet, umfasst mit 379'669 Einwohnern rund 40 Prozent der Kantonsbevölkerung. Dies entspräche 62 von 160 Sitzen. Ein solcher Wahlkreis wäre relativ gross. Er wird deshalb in zwei (Variante 1) bzw. drei (Variante 2) Wahlkreise unterteilt.

Die Amtsbezirke verlieren damit ihre bisherige Bedeutung bei der Definition der Wahlkreise. Bis zur Wahlreform 2002 waren die Amtsbezirke die Wahlkreise. Bei den Grossratswahlen 2006 wurden die Wahlkreise aus den Amtsbezirken gebildet.

5.2 *Beschränkung auf die erforderlichen Anpassungen*

Bei der Beratung der Motion 237/2006 (Kongruenz zwischen den neuen Verwaltungskreisen und den Wahlkreisen für die Grossratswahlen) am 22. Januar 2007 wurde im Grossen Rat zum Ausdruck gebracht, dass man sich bei der Wahlkreisreform 2010 auf die zwingend erforderlichen Anpassungen, die sich aus der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung ergeben, beschränken sollte. Mehrfach wurde auch geäussert, dass man nicht hinter das zurückgehen sollte, was mit der Wahlreform 2002 erreicht worden war.

¹³ Teilweise wird in der Lehre eine Bandbreite von plus/minus einem Drittel der durchschnittlichen Wahlkreisgrösse vertreten (vgl. Pierre Tschannen / Simone Wyss, Wahlkreise im Kanton Zug, Gutachten, Bern, 21. Februar 2005, S. 15; Alfred Kölz, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBl 1987, S. 31; Heribert Westerath, Die Wahlverfahren und ihre Vereinbarkeit mit den demokratischen Anforderungen an das Wahlrecht, Berlin 1955, S. 69). Es ist unklar, ob es sich bei dieser Forderung um die herrschende Lehre handelt. Das Bundesgericht hat sich zu dieser Forderung der Lehre bisher noch nicht geäussert. Ein interkantonaler Vergleich zeigt, dass diese Forderung der Lehre von vielen Kantonen nicht eingehalten werden könnte.

Der Regierungsrat hat sich bei der Ausgestaltung des neuen Wahlkreismodells von diesen Überlegungen leiten lassen. Da die Wahlkreise der Wahlreform 2002 bei den Grossratswahlen 2006 nur ein einziges Mal Anwendung gefunden habe, sollte aus der Sicht des Regierungsrates darauf geachtet werden, dass die neuen Wahlkreise so weit als möglich an den bestehenden Wahlkreisen anknüpfen. Nur wo dies aufgrund der neuen Gebietseinteilungen bei der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung nicht möglich ist, müssen neue Lösungen gesucht werden. Dies betrifft insbesondere die Wahlkreise Oberaargau, Emmental, Mittelland sowie die Kernagglomeration Bern. Für die Wahlkreise Berner Jura, Biel-Seeland, Thun und Oberland wird die Wahlkreisreform 2010 hingegen zu keinen grundsätzlichen Veränderungen gegenüber der bisherigen Wahlkreiseinteilung führen.

5.3 Sonderfragen

5.3.1 Wahlkreiseinteilung in der Verwaltungsregion Seeland

Artikel 73 Absatz 2 der Kantonsverfassung legt fest, dass das Gesetz die Wahlkreise bezeichnet. Die Verfassung macht jedoch zwei Ausnahmen: Die Wahlkreise Berner Jura und Biel-Seeland werden ausdrücklich erwähnt. Artikel 73 Absatz 3 der Verfassung bestimmt, dass dem Berner Jura zwölf Mandate zukommen und dass eine angemessene Vertretung der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland sicherzustellen ist. Das Gesetz über die politischen Rechte legt fest, dass die französischsprachige Bevölkerung des Wahlkreises Biel-Seeland gemäss ihrem prozentualen Anteil an der Gesamtbevölkerung des Wahlkreises Anspruch auf Sitze im Grossen Rat hat.¹⁴

Nach der Verfassung bildet demzufolge die Region Biel-Seeland, welche der zukünftigen Verwaltungsregion Seeland mit den beiden Verwaltungskreisen Biel/Bienne und Seeland entspricht, einen einzigen Wahlkreis.

Die Erfahrungen aus den Grossratswahlen 2006 haben gezeigt, dass sich der Wahlkreis Biel-Seeland und die Bestimmungen über die Sitzansprüche der französischsprachigen Bevölkerung in diesem Wahlkreis grundsätzlich bewährt haben.¹⁵ Der Bericht des Regierungsrates betreffend die Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates und des Regierungsrates vom 9. April 2006 führte im Rahmen der konstituierenden Session des Grossen Rates vom 6. Juni 2006 zu keinen Diskussionen.¹⁶ Damit wurde das Wahlergebnis auch für den Wahlkreis Biel-Seeland in rechtlicher und politischer Hinsicht akzeptiert. Es gibt zudem keine hängigen Vorstösse, welche eine Aufteilung des in der Verfassung verankerten Wahlkreises Biel-Seeland verlangen. Nach Auffassung des Regierungsrates ist deshalb am Wahlkreis Biel-Seeland in der heutigen Ausgestaltung festzuhalten.

Der Rat für französischsprachige Angelegenheiten des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (RFB) hat im Rahmen einer Vorkonsultation an seiner Plenarsitzung vom 30. Mai 2007 einstimmig beschlossen, den Antrag des Regierungsrates im Sinne einer Beibehaltung der heutigen Situation zu unterstützen.

Bisherige Wahlkreiseinteilung

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Biel-Seeland	156'964	26

¹⁴ Artikel 24c Absatz 2 GPR

¹⁵ vgl. dazu Artikel 39a ff. GPR

¹⁶ vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2006, 610 f.

Neue Wahlkreiseinteilung

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate ¹⁷
Wahlkreis Biel-Seeland	155'605	25

Im Rahmen der Projektarbeiten wurden weitere Varianten geprüft (vgl. Ziff. 6.2.1).

5.3.2 Wahlkreiseinteilung in der Verwaltungsregion Bern-Mittelland

Die Verwaltungsregion umfasst mit 379'669 Einwohnern rund 40 Prozent der Kantonsbevölkerung. Dies entspräche 62 von 160 Sitzen. Bei der Beratung der Motion 237/2006 (Kongruenz zwischen den neuen Verwaltungskreisen und den Wahlkreisen für die Grossratswahlen) und des Postulates 076/2006 (Mindestens zwei Wahlkreise im Verwaltungskreis Mittelland-Nord) wurde im Grossen Rat zum Ausdruck gebracht, dass für diese Verwaltungsregion Lösungen gesucht werden müssen.

Der Regierungsrat schlägt dem Grossen Rat die folgende Lösung vor:

Begründung Variante 1

Die Verwaltungsregion Bern-Mittelland wird in zwei Wahlkreise aufgeteilt: Der Wahlkreis *Bern und Umgebung* umfasst die Stadt Bern und die sechs direkt an die Stadt angrenzenden Nachbargemeinden Bremgarten bei Bern, Ittigen, Köniz, Muri bei Bern, Ostermundigen, Zollikofen (Kernagglomeration Bern). Der Wahlkreis *Mittelland* umfasst die übrigen Gemeinden aus der Verwaltungsregion Bern-Mittelland.

Rund 75 Prozent der Schweizer Bevölkerung und rund 62 Prozent der Berner Bevölkerung leben heute in Städten und Agglomerationen. Von den städtischen Zentren gehen wichtige wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und politische Impulse aus. Die Agglomerationen haben aber auch grosse Probleme: Verkehrs- und Umweltbelastung, soziale Probleme und eine schwierige öffentliche Finanzlage. Sie können nicht alle Schwierigkeiten im Alleingang lösen und gleichzeitig Mittel für den regionalen Ausgleich erarbeiten. Deshalb braucht es gezielte Massnahmen und Strategien zugunsten der Agglomerationen, um diese Räume als Wachstumsmotoren zu erhalten. Verkehrs- und die Siedlungsentwicklung müssen flächendeckend aufeinander abgestimmt werden. Sinnvolle Gesamtlösungen aus kantonaler Sicht erfordern eine integrale Betrachtung. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat bereits mehrfach die hohe Bedeutung der Agglomerationen unterstrichen und hierzu schon verschiedene Massnahmen verabschiedet.¹⁸ Gleichzeitig hat der Regierungsrat eine Strategie zur differenzierten Stärkung des ländlichen Raums an die Hand genommen, um die Potenziale und Stärken der ländlichen Regionen zu fördern.

¹⁷ **Hinweis:** Die im Folgenden im Vortrag verwendeten Zahlen für die neue Wahlkreiseinteilung dienen nur der Illustration. Die Mandatszahlen können bis zu den Grossratswahlen 2010 aufgrund der Bevölkerungsentwicklung noch ändern. Sie wurden gestützt auf die aktuellen Zahlen der Bevölkerungsstatistik 2006 errechnet. Für die Grossratswahlen 2010 werden die 160 Grossratsmandate erst im Jahr 2009 auf die Wahlkreise verteilt (auf der Grundlage der Bevölkerungsstatistik per 31. Dezember 2008).

¹⁸ z.B. im Kantonalen Richtplan, in der Weiterentwicklung der Wachstumsstrategie, in der Agglomerationsstrategie Kanton Bern, im Bericht des Regierungsrates vom 11.05.2005 „Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit“

Am 17. Juni 2007 nahmen die Stimmberechtigten des Kantons die Vorlage „Umsetzung der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (Verfassungsänderung und Änderung des Gemeindegesetzes)“ an. Damit wurde im Bereich der regionalen Zusammenarbeit ein wichtiger Meilenstein erreicht. Mit der Wahlkreisreform 2010 will der Regierungsrat diesen Weg weiterverfolgen. Stadt und Land sollen in Zukunft bei der Rekrutierung der Mitglieder des Grossen Rates nicht mehr strikt getrennt werden. Eine Einbindung der Stadt Bern in einen grösseren Wahlkreis – wie dies bei den Wahlkreisen Biel-Seeland und Thun bereits heute der Fall ist – stellt eine Chance zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses und zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Agglomerationsgemeinden dar. Kandidierende und Gewählte müssen sich auf diese Weise bei ihrer politischen Tätigkeit unabhängig von ihrer Herkunftsgemeinde mit politischen Anliegen der Land-, Agglomerations- und Stadtgemeinden auseinandersetzen. Ein gemeinsamer Wahlkreis fördert so das gegenseitige Verständnis, und es entsteht ein gemeinsames Problembewusstsein.

Begründung Variante 2

Die Verwaltungsregion Bern-Mittelland wird in drei Wahlkreise aufgeteilt. Die Stadt Bern bildet dabei wie bisher einen selbständigen Wahlkreis. Der Wahlkreis Mittelland-Nord besteht im Wesentlichen aus Gemeinden der Amtsbezirke Laupen und Fraubrunnen (ergänzt mit den nördlichen Gemeinden des Amtsbezirks Bern). Der Wahlkreis Mittelland-Süd besteht im Wesentlichen aus Gemeinden der Amtsbezirke Schwarzenburg, Seftigen und Konolfingen (ergänzt mit den südlichen Gemeinden des Amtsbezirks Bern). Mit dieser Aufteilung können drei bevölkerungsmässig gleichmässige Wahlkreise geschaffen werden. Zudem wird bei der Bildung der drei Wahlkreise an den bisherigen funktionellen Räumen angeknüpft, in denen bisher politisiert worden ist.

Bisherige Wahlkreiseinteilung

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Mittelland	174'977	28
Wahlkreis Bern	122'235	20

Neue Wahlkreiseinteilung (Variante 1: Aufteilung in zwei Wahlkreise)

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Bern und Umgebung	239'601	39
Wahlkreis Mittelland	140'068	23

Neue Wahlkreiseinteilung (Variante 2: Aufteilung in drei Wahlkreise)

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Mittelland Nord	124'621	20
Wahlkreis Bern	122'178	20
Wahlkreis Mittelland Süd	132'870	22

Im Rahmen der Projektarbeiten wurden weitere Varianten geprüft (vgl. Ziff. 6.2.1).

5.3.3 Wahlkreiseinteilung in der Verwaltungsregion Oberland

Im Berner Oberland ergeben sich für die Wahlkreise Thun und Oberland keine Veränderungen. Der Wahlkreis Thun, welcher bisher dem Amtsbezirk Thun entsprochen hat, entspricht in Zukunft dem Verwaltungskreis Thun. Da der Verwaltungskreis Thun gegenüber dem bisherigen Amtsbezirk Thun um einzelne Gemeinden aus dem Einzugsgebiet der Region Thun ver-

grössert wurde, erhöht sich die Mandatszahl aufgrund der Bevölkerungszunahme entsprechend. Der Wahlkreis Oberland besteht aus den drei übrigen Verwaltungskreisen der Verwaltungsregion Oberland.¹⁹

Bisherige Wahlkreiseinteilung

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Thun	90'878	15
Wahlkreis Oberland	104'788	17

Neue Wahlkreiseinteilung

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Thun	100'947 Einwohner	17
Wahlkreis Oberland	102'608 Einwohner	17

Im Rahmen der Projektarbeiten wurden weitere Varianten geprüft (vgl. Ziff. 6.2.1).

5.4 Variante 1: Wahlkreismodell mit acht Wahlkreisen (Verwaltungsregion Bern-Mittelland mit zwei Wahlkreisen)

Bei dieser Ausgangslage ergeben sich aus der Wahlkreisreform 2010 die folgenden acht Wahlkreise:

1. Wahlkreis Berner Jura:
Verwaltungsregion Berner Jura
2. Wahlkreis Biel-Seeland:
Verwaltungsregion Seeland
3. Wahlkreis Oberraar:
 - Verwaltungskreis Oberraar
4. Wahlkreis Emmental:
Verwaltungskreis Emmental
5. Wahlkreis Bern und Umgebung:
Einwohnergemeinden Bern, Bremgarten bei Bern, Ittigen, Köniz, Muri bei Bern, Ostermundigen, Zollikofen
6. Wahlkreis Mittelland:
Verwaltungsregion Bern-Mittelland (ohne die Einwohnergemeinden Bern, Bremgarten bei Bern, Ittigen, Köniz, Muri bei Bern, Ostermundigen, Zollikofen)
7. Wahlkreis Thun:
Verwaltungskreis Thun
8. Wahlkreis Oberland:
Verwaltungskreise Obersimmental-Saanen, Frutigen-Niedersimmental, Interlaken-Oberhasli

¹⁹ Verwaltungskreise Obersimmental-Saanen, Frutigen-Niedersimmental, Interlaken-Oberhasli

5.5 Variante 2: Wahlkreismodell mit neun Wahlkreisen (Verwaltungsregion Bern-Mittelland mit drei Wahlkreisen)

Bei dieser Ausgangslage ergeben sich aus der Wahlkreisreform 2010 die folgenden acht Wahlkreise:

1. Wahlkreis Berner Jura:
Verwaltungsregion Berner Jura
2. Wahlkreis Biel-Seeland:
Verwaltungsregion Seeland
3. Wahlkreis Oberraargau:
Verwaltungskreis Oberraargau
4. Wahlkreis Emmental:
Verwaltungskreis Emmental
5. Wahlkreis Mittelland-Nord:
Einwohnergemeinden gemäss Anhang 1 GPR
6. Wahlkreis Bern:
Einwohnergemeinde Bern
7. Wahlkreis Mittelland-Süd:
Einwohnergemeinden gemäss Anhang 2 GPR
8. Wahlkreis Thun:
Verwaltungskreis Thun
9. Wahlkreis Oberland:
Verwaltungskreise Obersimmental-Saanen, Frutigen-Niedersimmental, Interlaken-Oberhasli

5.6 Die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise

5.6.1 Die bisherige Verteilung der Mandate

Die 160 Grossratsmandate wurden im Hinblick auf die Grossratswahlen 2006 gestützt auf Artikel 24c Absatz 1 GPR und auf Grund der Bevölkerungsstatistik per 31. Dezember 2004 wie folgt an die acht Wahlkreise verteilt:²⁰

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Oberland	104'788	17
Wahlkreis Thun	90'878	15
Wahlkreis Mittelland	174'977	28
Wahlkreis Bern	122'235	20
Wahlkreis Emmental	104'285	17
Wahlkreis Oberraargau	151'034	25
Wahlkreis Biel-Seeland	156'964	26
Wahlkreis Berner Jura	51'504	12 (garantiert)
Total	956'665	160

Bei diesem Wahlkreismodell mit acht Wahlkreisen hatte der kleinste Wahlkreis Berner Jura 12 Sitze. Der grösste Wahlkreis Mittelland hatte 28 Sitze.

²⁰ vgl. RRB 1295 vom 20. April 2005 (Regierungsratsbeschluss über die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise für die Grossratswahlen vom 9. April 2006)

5.6.2 Die voraussichtliche zukünftige Verteilung der Mandate

Die 160 Grossratsmandate werden im Hinblick auf die Grossratswahlen 2010 erst im Jahr 2009 gestützt auf Artikel 24c Absatz 1 GPR und auf Grund der Bevölkerungsstatistik per 31. Dezember 2008 auf die Wahlkreise verteilt. Gestützt auf die Zahlen der Bevölkerungsstatistik 2006 würden sich für die einzelnen Wahlkreise die folgenden Mandate ergeben:^{21 22}

Variante 1 (mit acht Wahlkreisen)

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Berner Jura	51'450	12 (garantiert)
Wahlkreis Biel-Seeland	155'605	25
Wahlkreis Oberrargau	75'736	12
Wahlkreis Emmental	91'049	15
Wahlkreis Bern und Umgebung	239'601	39
Wahlkreis Mittelland	140'068	23
Wahlkreis Thun	100'947	17
Wahlkreis Oberland	102'608	17
Total	957'064	160

Bei diesem Wahlkreismodell mit acht Wahlkreisen hätte der kleinste Wahlkreis Berner Jura 12 Sitze. Der grösste Wahlkreis Bern und Umgebung hätte 39 Sitze.

Variante 2 (mit neun Wahlkreisen)

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Berner Jura	51'450	12 (garantiert)
Wahlkreis Biel-Seeland	155'605	25
Wahlkreis Oberrargau	75'736	12
Wahlkreis Emmental	91'049	15
Wahlkreis Mittelland Nord	124'621	20
Wahlkreis Bern	122'178	20
Wahlkreis Mittelland Süd	132'870	22
Wahlkreis Thun	100'947	17
Wahlkreis Oberland	102'608	17
Total	957'064	160

Bei diesem Wahlkreismodell mit neun Wahlkreisen hätte der kleinste Wahlkreis Berner Jura 12 Sitze. Der grösste Wahlkreis Biel-Seeland hätte 25 Sitze.

5.7 Abschaffung der Amtsbezirksgarantie (Art. 73 Abs. 4 KV)

5.7.1 Ausgangslage (Volksabstimmung vom 24. September 2006)

Vor der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung waren die Amtsbezirke eine wichtige Struktureinheit des Kantons, welche in der Verfassung mehrfach verankert war. Die Stellung

²¹ vgl. Wohnbevölkerung der Gemeinden und Bezirke am 1. Januar 2006, Finanzverwaltung des Kantons Bern, Oktober 2006. Diese Zahlen können allerdings bis zu den Grossratswahlen 2010 aufgrund der Bevölkerungsentwicklung noch ändern.

²² Hinweis: Diese Zahlen dienen nur der Illustration. Die Mandatszahlen können bis zu den Grossratswahlen 2010 aufgrund der Bevölkerungsentwicklung noch ändern.

der Amtsbezirke und die vielfältige Struktur des Kantons Bern rechtfertigen es deshalb bisher, den Amtsbezirken eine Mindestgarantie einzuräumen. Jeder Amtsbezirk soll mindestens mit einem Mitglied im Grossen Rat vertreten sein.

Die Amtsbezirke sind eine Struktureinheit in der Verfassung. Sie besaßen bisher insbesondere Bedeutung für:

- *Die Gliederung des Kantonsgebietes nach Artikel 3 Absatz 2 KV:* Der Kanton „ist in Amtsbezirke und Gemeinden gegliedert“. Mit Inkrafttreten der Reform dezentrale Verwaltung werden hier zusätzlich auch noch die Verwaltungsregionen und die Verwaltungskreise aufgeführt.
- *Die Bildung des Berner Juras nach Artikel 5 KV:* „Dem Berner Jura, bestehend aus den Amtsbezirken Courtelary, Moutier und La Neuveville, wird eine besondere Stellung zuerkannt“. Mit Inkrafttreten der Reform dezentrale kantonale Verwaltung wird hier auf die Anknüpfung an die Amtsbezirke verzichtet. Neu wird stattdessen die Verwaltungsregion Berner Jura aufgeführt.
- *Die Zuteilung der Amtssprache nach Artikel 6 KV:* Die Amtssprachen sind „im Amtsbezirk Biel das Deutsche und das Französische, in den übrigen Amtsbezirken das Deutsche“. Mit Inkrafttreten der Reform dezentrale kantonale Verwaltung wird hier auf die Anknüpfung an die Amtsbezirke verzichtet. Neu werden stattdessen die Verwaltungsregion Berner Jura, die Verwaltungsregion Seeland sowie der Verwaltungskreis Biel/Bienne aufgeführt.
- *Die Sitzgarantie nach Artikel 73 Absatz 4 KV:* „In Wahlkreisen mit mehreren Amtsbezirken erhält jeder Amtsbezirk mindestens einen Sitz“.
- *Die Zusammensetzung des Regierungsrates nach Artikel 84 KV:* „Dem Berner Jura ist ein Sitz gewährleistet. Wählbar sind die französischsprachigen Stimmberechtigten, die in einem der drei Amtsbezirke Courtelary, Moutier oder La Neuveville wohnen.“
- *Für die Bezirksverwaltung nach Artikel 93 KV:* „Die Amtsbezirke sind Verwaltungseinheiten des Kantons. Sie werden durch das Gesetz bezeichnet. Für jeden Amtsbezirk wählen die Stimmberechtigten eine Regierungsstatthalterin oder einen Regierungsstatthalter. Das Gesetz kann in grossen Amtsbezirken eine besondere Organisation vorsehen. Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter erfüllen in ihren Amtsbezirken“ die ihnen zugewiesenen Aufgaben. Mit Inkrafttreten der Reform dezentrale Verwaltung werden die Amtsbezirke hier nicht mehr erwähnt. An ihre Stelle treten die Verwaltungsregionen und die Verwaltungskreise.
- *Für die Gerichtsbarkeit nach Art 97 KV:* „Die Amtsbezirke sind die Gerichtskreise des Kantons. Durch Gesetz können mehrere Amtsbezirke zu einem Gerichtskreis zusammengelegt werden“. Mit Inkrafttreten der Justizreform werden die Amtsbezirke hier nicht mehr erwähnt.

Mit den beiden Verfassungsrevisionen vom 24. September 2006 (Reform dezentrale kantonale Verwaltung und Justizreform) wird der Begriff des Amtsbezirkes damit in den meisten Bestimmungen aus der Verfassung verschwinden: Definition des Berner Juras²³, Definition der Amtssprachen²⁴, Anknüpfungspunkt für die Definition der Gerichtskreise²⁵. Der Begriff des Amtsbezirkes wäre damit neben der Amtsbezirksgarantie nur noch gerade für die Definition des Jurasitzes im Regierungsrat erforderlich.²⁶ Die Definition des Jurasitzes könnte allerdings auch über den Begriff der Verwaltungsregion Berner Jura gemacht werden.²⁷

Gemäss Artikel 73 Absatz 4 KV erhielt in Wahlkreisen mit mehreren Amtsbezirken bisher jeder Amtsbezirk mindestens einen Sitz. Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Amtsbezirksgarantie

²³ vgl. Art. 5 Abs. 1 KV

²⁴ vgl. Art. 6 Abs. 2 KV

²⁵ vgl. Art. 97 Abs. 3 KV

²⁶ vgl. Art. 84 Abs. 2 KV

²⁷ vgl. das entsprechende Vorgehen bei Art. 5 Abs. 1 KV

bei dieser Ausgangslage politisch überhaupt noch Sinn macht, ob sie erforderlich ist und ob sie unter den geänderten Bedingungen wahltechnisch überhaupt umgesetzt werden könnte.

5.7.2 Bedeutung der Amtsbezirke

Früher waren die Amtsbezirke im Kanton Bern die ordentlichen Gerichts-, Verwaltungs- und Wahlkreise. Mit der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung und mit der Justizreform haben die Amtsbezirke die Funktion als Gerichts- und Verwaltungskreise verloren. Mit der geforderten Anknüpfung der Wahlkreisbildung an die Gebietseinteilungen aus der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung wird der Amtsbezirk mit der Wahlkreisreform 2010 auch seine Funktion bei der Bildung von Wahlkreisen verlieren. Es stellt sich die Frage, welche eigenständige Bedeutung die Amtsbezirke nach Inkrafttreten der Reform der dezentralen Verwaltung noch haben werden.

Aus historischer Sicht kann auf das Folgende hingewiesen werden: Die Berner Amtsbezirke wurden 1803 während der Mediation als blosse Verwaltungseinheiten zur Rationalisierung der Staatsverwaltung eingeführt.²⁸ Seit 1893 werden die Regierungsratthalter und seit 1907 die Mitglieder der Amtsgerichte von den Stimmberechtigten der Amtsbezirke gewählt. Seit der Einführung des Proporzwahlrechts 1921 sind die Amtsbezirke auch Wahlkreise für die Parlamentswahlen. Die Amtsbezirke bestehen somit seit über 200 Jahren. Sie haben in dieser Zeit auch ernsthafte Reformbestrebungen überstanden.²⁹ Mit der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung hat sich die Bedeutung der Amtsbezirke nun aber grundlegend verändert. In Zukunft wird der Amtsbezirk als Gebietseinheit nur noch eine untergeordnete Rolle spielen.

In einem Urteil vom 8. Dezember 1993 wies das Bundesgericht darauf hin, dass sich die Stellung der Amtsbezirke im Kanton Bern nicht mit der Stellung der Kantone in der Eidgenossenschaft vergleichen liesse. Die Kantone verfügten als Glieder eines Bundesstaates über weitgehende Autonomie- und Selbstverwaltungsrechte. Ihre Stellung liesse sich daher nicht mit derjenigen der Amtsbezirke vergleichen, die als blosse Gebietseinheiten einer zentralen Staatsverwaltung geschaffen wurden. Die Amtsbezirke im Kanton Bern wären auch nicht zu vergleichen mit den Bezirken von Kantonen mit ausgeprägt föderalistischer Tradition wie etwa im Kanton Schwyz.³⁰ Im gleichen Entscheid wies das Bundesgericht auch darauf hin, dass die Wahlkreise im Wahlkreisverband Oberland-Ost in sprachlicher oder kultureller Hinsicht keine Sonderfälle wären.³¹

Aus historischer Sicht sind die Amtsbezirke damit in erster Linie Gebietseinheiten einer zentralen Staatsverwaltung. In Zukunft werden die Verwaltungskreise im Kanton Bern diese Rolle übernehmen.

5.7.3 Funktion der Amtsbezirksgarantie

Eine der zentralen Funktionen eines Parlamentes ist die Repräsentationsfunktion. Garantierte Sitze für den Amtsbezirk sollen helfen, die Interessenvertretung von regionalen Besonderheiten möglichst gut zu gewährleisten. Je stärker eine Region über eine eigene Identität verfügt und damit einen „Sonderfall“ darstellt, umso eher rechtfertigt es sich, ihr Sitze zu garantieren. Es können deshalb immer Gründe aufgeführt werden, die es rechtfertigen, einem bestimmten Tal oder einem Amtsbezirk einen Sitz zu garantieren. Sitzgarantien stellen aber immer auch

²⁸ vgl. Hans Weyermann, Der Regierungsratthalter als Administrativ- und Administrativjustizorgan der bernischen Staatsverwaltung, Bern 1923, S. 22 ff., insbesondere S. 29

²⁹ vgl. Hans Weyermann, a.a.O., S. 61 ff.

³⁰ ZBI 95 / 1994 486

³¹ ZBI 95 / 1994 485

einen Eingriff in den Wählerwillen dar. Sitzgarantien sollten deshalb nur angewendet werden, wenn dies unbedingt erforderlich ist.

5.7.4 Auswirkungen der Abschaffung der Amtsbezirksgarantie

In der Vergangenheit erhielten bisher immer alle Amtsbezirke auf Anhieb mindestens einen Sitz im Grossen Rat. Für die Mindestgarantie von einem Sitz pro Amtsbezirk besteht damit gar keine praktische Notwendigkeit. Die Grossratswahlen 2006 haben gezeigt, dass sich Kandidierende in ländlichen Regionen auch gegenüber Kandidierenden aus den Zentrums Gemeinden durchsetzen können. Die teilweise geäusserte Befürchtung, dass sich die Sitze zu den Zentren verschieben könnten, hat sich nicht bewahrheitet.³² Bei den Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates vom 9. April 2006 erhielten alle Amtsbezirke auf Anhieb einen Sitz. Es musste also kein Gebrauch der Mindestgarantie gemacht werden.³³

5.7.5 Umsetzungsschwierigkeiten bei einer Beibehaltung der Amtsbezirksgarantie

Mit der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung treten die Verwaltungskreise an die Stelle der Amtsbezirke. Die Aussengrenzen der Wahlkreise und der Amtsbezirke sind nach der Wahlkreisreform nicht mehr deckungsgleich. Eine Amtsbezirksgarantie könnte damit auch technisch nicht umgesetzt werden. Zuerst müssten die Aussengrenzen der Amtsbezirke und der Verwaltungskreise harmonisiert werden. Auch nach einer Harmonisierung der Aussengrenzen wäre die Amtsbezirksgarantie technisch nicht ohne weiteres zu gewährleisten. Die Beantwortung der Frage, ob eine Beibehaltung der Amtsbezirksgarantie technisch überhaupt umsetzbar wäre, würde aufwändige Abklärungsarbeiten erforderlich machen.

5.7.6 Abschaffung der Amtsbezirksgarantie als Konsequenz von politischen Vorentscheiden

Die Abschaffung der Amtsbezirksgarantie ist die logische Folge aus den Entscheiden der Stimmberechtigten vom 24. September 2006. Der damals eingeschlagene Weg wird nun in der Wahlkreisreform 2010 konsequent umgesetzt.

6. Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

6.1 *Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung*

Das vorgeschlagene Wahlkreismodell stellt eine ausgewogene Lösung dar. Zur Bewertung dieses Modells kann auf die folgenden Punkte hingewiesen werden:

- Das Modell erfüllt die Vorgaben des Grossen Rates: Mit dem Projekt Wahlkreisreform werden die Prüfaufträge aus den Postulaten Antener (227/2005; Wahlkreis auf Bezirksreform abstimmen) und Brand (076/2006; Mindestens zwei Wahlkreise im Verwaltungskreis Mittelland-Nord) erfüllt. Zusätzlich wird die Motion SP-JUSO (M 237/2006; Kongruenz zwischen den neuen Verwaltungskreisen und den Wahlkreisen für die Grossratswahlen) erfüllt. Mit dem vorliegenden Wahlkreismodell werden die Wahlkreise auf die neu geschaffenen Gebietseinteilungen der dezentralen Verwaltung abgestimmt.

³² vgl. die Ergebnisse für den Wahlkreis Oberland mit den Zentren Spiez und Interlaken (Anzahl Sitze: Frutigen 5, Interlaken 5, Niderrsimmental 2, Oberhasli 2, Obersimmental 1 und Saanen 2).

³³ Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend die Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates und des Regierungsrates vom 9. April 2006 (RRB 0966 vom 10. Mai 2006)

- Das Modell erfüllt die Vorgaben der bundesgerichtlichen Rechtsprechung: Alle Wahlkreise haben eine angemessene Grösse.
- Das Modell lehnt sich so weit als möglich an der bisherigen Wahlkreiseinteilung an. Die bisherigen Wahlkreise Berner Jura, Biel-Seeland, Thun und Oberland bleiben praktisch unverändert. Die Wahlkreisreform 2010 beschränkt sich auf die nötigen Anpassungen, die sich aus der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung ergeben.
- Die Aufhebung der Amtsbezirksgarantie ist kein unverhältnismässiger Eingriff: Bei den Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates vom 9. April 2006 erhielten alle Amtsbezirke auf Anhieb einen Sitz. Es musste also kein Gebrauch von der Mindestgarantie gemacht werden.
- Der Wahlkreis Berner Jura bleibt unverändert. Die Vorlage bringt damit in Bezug auf den Berner Jura keine Veränderungen.
- Der Wahlkreis Biel-Seeland bleibt unverändert. Die Vorlage bringt damit in Bezug auf die angemessene Vertretung der französischsprachigen Minderheit keine Veränderungen.

Zusammenfassend kann das vorgeschlagene Wahlkreismodell deshalb als pragmatische und zielführende Umsetzung der politischen Grundentscheide aus der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung bezeichnet werden. Es berücksichtigt die Grundsätze der Einfachheit und der Klarheit. Die Vorlage entspricht damit einem wichtigen Postulat der direkten Demokratie: Wahlen und Abstimmungen sollten nach klaren und einfachen Spielregeln durchgeführt werden.

6.2 Geprüfte und verworfene Alternativen

6.2.1 Andere Wahlkreiseinteilungen

Im Rahmen der Projektarbeiten wurden verschiedene Modelle überprüft. Insbesondere für die Verwaltungsregionen Seeland, Bern-Mittelland und Oberland wurden auch Alternativen zur vorgeschlagenen Lösung geprüft.

Verwaltungsregion Seeland

Der Wahlkreis Berner Jura und der Wahlkreis Biel-Seeland sind auf Verfassungsstufe festgeschrieben (Art. 73 Abs. 3 KV). Die Verfassung hält fest, dass eine angemessene Vertretung der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland sicherzustellen ist. Falls in diesem Bereich eine andere Lösung angestrebt werden sollte – beispielsweise eine Aufteilung des Wahlkreises Biel-Seeland in zwei neue Wahlkreise Biel/Bienne und Seeland – wäre die rechtliche Absicherung der Vertretung der französischsprachigen Minderheit zu prüfen. Nach dem alten Verfassungsrecht bestanden in diesem Bereich für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates keine rechtlichen Garantien. Zwar bezeichnete die Verfassung den Amtsbezirk Biel/Bienne als zweisprachig. Das Wahlrecht verzichtete jedoch auf entsprechende Garantien für die französischsprachige Minderheit des Amtsbezirks Biel. Diese Frage wurde der Praxis und der staatspolitischen Weitsicht der Parteien überlassen. Das Seeland galt nach Artikel 6 Absatz 2 der Kantonsverfassung in der bisherigen Fassung³⁴ mit Bezug auf die Amtssprachen als deutschsprachig. Mit Bezug auf das Wahlrecht bestanden hier keine Garantien für die kleine französischsprachige Minderheit.

Bei der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung wurde die Verwaltungsregion Seeland im Grossen Rat entgegen dem Antrag des Regierungsrates in die beiden Verwaltungskreise Biel/Bienne und Seeland aufgeteilt. Im Rahmen der Wahlkreisreform 2010 wurden deshalb auch die beiden folgenden Varianten mit einer Aufteilung des Wahlkreises Biel-Seeland ge-

³⁴ d.h. vor Inkrafttreten der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung

prüft. Die beiden Varianten wurden verworfen. Der Regierungsrat schlägt vor, dass an dem in der Verfassung verankerten Wahlkreis Biel-Seeland mit einer im Gesetz geregelten angemessenen Vertretung der französischsprachigen Minderheit festgehalten wird.

Variante 1 (mit Garantiesitzen gemäss Art. 39a ff. GPR)

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Biel/Bienne	89'813 Einwohner	15
Wahlkreis Seeland	65'792 Einwohner	11

Variante 2 (ohne Garantiesitze gemäss Art. 39a ff. GPR)

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Biel/Bienne	89'813 Einwohner	15
Wahlkreis Seeland	65'792 Einwohner	11

Beide Varianten würden eine Änderung der Kantonsverfassung erforderlich machen, da der in der Verfassung erwähnte Wahlkreis Biel-Seeland wieder aufgeteilt werden müsste.

Zur Variante 1:

Die erste Variante geht davon aus, dass der Wahlkreis Biel-Seeland in die beiden neuen Wahlkreise Biel/Bienne und Seeland aufgeteilt würde. Diese beiden neuen Wahlkreise entsprechen den Verwaltungskreisen Biel/Bienne und Seeland. Der neue Wahlkreis Seeland würde mit 11 Mandaten den bundesgerichtlichen Kriterien für die Grösse der Wahlkreise noch genügen, wäre aber sehr klein. Dies wäre aus der Sicht des Regierungsrates ein Nachteil. Nach dem Volksentscheid zur Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung wird das sprachliche Territorialitätsprinzip in der Verwaltungsregion Seeland in differenzierter Weise geregelt. Amtssprachen sind nach Artikel 6 der Kantonsverfassung:

- Das Deutsche und das Französische in der Verwaltungsregion Seeland sowie im Verwaltungskreis Biel/Bienne;
- Das Deutsche in den übrigen Verwaltungsregionen sowie im Verwaltungskreis Seeland.

Wenn diese Regelung auf die Stellung der Wahlkreise übertragen würde, wäre im Wahlkreis Seeland keine Verankerung der Rechte der französischsprachigen Minderheit erforderlich. Dies würde dem alten Recht gemäss der Verfassung vom 6. Juni 1993 entsprechen. Diese Lösung käme allerdings einem Rückschritt gleich für die französischsprachige Bevölkerung in diesem Raum, welche bei den Grossratswahlen vom 9. April 2006 erstmals von einem sprachpolitisch motivierten Minderheitenschutz profitieren konnte.

Im Wahlkreis Biel/Bienne stellt sich die Situation anders dar. Hier könnte eine auf den Wahlkreis Biel/Bienne beschränkte Lösung, wie sie in Artikel 39a ff. des Gesetzes über die politischen Rechte enthalten ist, beibehalten werden. Der Verwaltungskreis Biel/Bienne würde nach der Volkszählung des Jahres 2000 eine Bevölkerung von 89'813 Personen umfassen. Davon wären 17'374 Personen französischsprachig. Dies entspricht einem Anteil von 19,34 Prozent. Dieser Minderheit käme der im Gesetz umschriebene Vertretungsanspruch zu.

Aus der Sicht des Regierungsrates gäbe es bei der allfälligen Bildung eines Wahlkreises Biel/Bienne überwiegende Gründe für eine gesetzliche Verankerung des Vertretungsanspruchs der französischsprachigen Minderheit.

Zur Variante 2:

Die Variante 2 entspricht grundsätzlich dem Lösungsvorschlag der ersten Variante. Der bisherige Wahlkreis Biel-Seeland würde in die Wahlkreise Biel/Bienne und Seeland aufgeteilt. Für den Wahlkreis Seeland gäbe es keinen gesetzlich fixierten Vertretungsanspruch für die französischsprachige Minderheit. Früher bildete der zweisprachige Amtsbezirk Biel einen eigenen Wahlkreis. Dort betrug die französischsprachige Minderheit 28.4 Prozent, was keine rechtliche Absicherung der sprachlichen Minderheit erforderte. In einem allfälligen neuen Wahlkreis Biel/Bienne würde die französischsprachige Minderheit 19.3 Prozent umfassen. Es kann argumentiert werden, dass auch in einem solchen Fall keine rechtliche Absicherung des Minderheitenanspruchs notwendig wäre. Es wäre der Weitsicht der politischen Parteien überlassen, durch eine geeignete Listengestaltung darauf hinzuwirken, dass im Wahlkreis Biel/Bienne auch Personen französischer Muttersprache reale Chancen auf die Wahl in den Grossen Rat haben. Für eine solche Lösung könnte angeführt werden, dass es auch nach dem alten Recht immer möglich war, aus dem Amtsbezirk Biel jeweils eine angemessene Zahl von französischsprachigen Mitgliedern in den Grossen Rat zu entsenden. Aus der Sicht des Regierungsrates wäre eine solche Lösung allerdings mit politischen Nachteilen verbunden. Diese Lösung könnte als Rückschritt gegenüber der Regelung empfunden werden, die bei den Grossratswahlen im Jahr 2006 Anwendung fand. Die Abschaffung einer einmal eingeführten Garantie für die sprachliche Minderheit müsste wohl als Zurückstufung dieser Minderheit empfunden werden.

Verwaltungsregion Bern-Mittelland

In der Verwaltungsregion Bern-Mittelland wurden verschiedene Lösungen geprüft. Neben der vorgeschlagenen Lösung mit ... wurden die folgenden Varianten geprüft:

Variante 1 (verworfenen Variante aus dem Vernehmlassungsverfahren)

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate

Variante 2 (Stadt Bern als selbständiger Wahlkreis)

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis (Stadt) Bern	122'178	20
Wahlkreis Mittelland	257'491	42

Variante 3 (Aufteilung in zwei Wahlkreise Nord und Süd)

Wahlkreis	Bevölkerungszahl ³⁵	Mandate
Wahlkreis Mittelland-Nord	301'700	49
Wahlkreis Mittelland-Süd	79'531	13

³⁵ Die Bevölkerungszahlen der Wahlkreise Mittelland-Nord und Mittelland-Süd entsprechen den Bevölkerungszahlen der nachträglich verworfenen Verwaltungskreise Mittelland-Nord und Mittelland-Süd gemäss Vortrag des Regierungsrates vom 2. November 2005 zur Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung, S. 20.

Variante 4 (Verwaltungsregion Bern-Mittelland bildet einen einzigen Wahlkreis)

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Bern-Mittelland	379'669	62

Die Variante 1 wurde verworfen, weil ... *(Text wird nach dem Variantenentscheid eingefügt)*.

Die Variante 2 wurde verworfen, weil mit einem selbständigen Wahlkreis Stadt Bern eine Chance zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses und zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Agglomerationsgemeinden verpasst würde. Kandidierende und Gewählte aus der Stadt Bern sollten sich bei ihrer politischen Tätigkeit nicht nur mit städtischen Anliegen auseinandersetzen müssen (vgl. Ziff. 5.3.2). Das Gleiche gilt umgekehrt auch für kandidierende und gewählte Personen aus den Agglomerationsgemeinden oder aus dem ländlichen Raum.

Die Variante 3 wurde verworfen, weil der Wahlkreis Mittelland Nord mit den bevölkerungsstarken Gemeinden Bern und Köniz im Vergleich zu den übrigen Wahlkreisen relativ gross wäre. Zudem wurde die Aufteilung der Verwaltungsregion Bern-Mittelland in zwei Verwaltungskreise Mittelland-Nord und Mittelland-Süd bereits im Rahmen der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung vom Grossen Rat abgelehnt.

Die Variante 4 wurde verworfen, weil ein Wahlkreis mit 62 Mandaten ohne flankierende Massnahmen (z.B. Sperrklauseln, regionale Listen) als sehr gross erachtet wird. Dies wurde im Grossen Rat bereits mehrfach zum Ausdruck gebracht. Zwar bestünde die Möglichkeit, dass die Parteien in grossen Wahlkreisen verschiedene regionale Listen machen könnten. Es bestünde aber auch mit regionalen Listen das Problem, dass der Kanton Bern mit einem derart grossen Wahlkreis über sehr unterschiedliche Wahlkreisgrössen verfügen würde. Für den Ausgleich der natürlichen Quoren könnten zwar direkte Quoren herangezogen werden. Der Regierungsrat möchte aber im Rahmen der Wahlkreisreform 2010 auf direkte Quoren verzichten (vgl. Ziff. 6.2.2).

Verwaltungsregion Oberland

Für die Verwaltungsregion Oberland wurden verschiedene Lösungen geprüft. Neben der vorgeschlagenen Lösung mit einem Wahlkreis Thun und einem Wahlkreis Oberland wurden die beiden folgenden Varianten geprüft:

Variante 1 (Wahlkreis Oberland aus der Verwaltungsregion Oberland)

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Oberland	203'555 Einwohner	33

Variante 2 (Aufteilung der Verwaltungsregion Oberland in drei Wahlkreise)

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Thun	100'947 Einwohner	16
Wahlkreis Oberland-West	56'546 Einwohner	9
Wahlkreis Oberland-Ost	46'062 Einwohner	8

Die Variante 1 wurde verworfen, weil es sich bei diesem Wahlkreis Oberland, bestehend aus der Verwaltungsregion Oberland, um einen flächenmässig sehr grossen Wahlkreis handeln würde. Mit 286'536 ha würde er rund die Hälfte des Kantonsgebietes umfassen. Dies wird als

zu gross erachtet. Zudem hat sich die Aufteilung des Berner Oberlandes in einen Wahlkreis Thun und einen Wahlkreis Oberland bei den Grossratswahlen 2006 bewährt. Eine weitergehende Zusammenfassung der Region Oberland erscheint deshalb nicht sinnvoll.

Die Variante 2 wurde verworfen, weil der Wahlkreis Oberland-Ost mit acht Mandaten zu klein ist. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt eine Mindestgrösse von mindestens neun Mandaten (vgl. Ziff. 4.3). Das Bundesgericht hat bereits festgehalten, dass für das Berner Oberland keine Verhältnisse vorliegen, die kleinere Wahlkreise rechtfertigen würden.

Anknüpfung an die Perimeter der sechs Regionalkonferenzen (Projekt SARZ)

Im Rahmen der Projektarbeiten wurde auch der Zusammenhang zwischen den Wahlkreisen und den SARZ-Regionalkonferenzen³⁶ untersucht. Dabei wurde geprüft, ob die Perimeter der sechs Regionalkonferenzen Anknüpfungspunkt für ein taugliches Wahlkreismodell sein könnten.

Die zukünftige Entwicklung des Kantons Bern erfolgt in grösseren Lebens- und Wirtschaftsräumen als in der Vergangenheit. Mit dem Projekt „Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ)“ sollen sechs Regionalkonferenzen eine enge Zusammenarbeit der Gemeinden in regionalen Belangen sicher stellen. Die sechs Regionalkonferenzen gewährleisten eine Konzentration der Kräfte sowie rasche und verbindliche Entscheide. Mit dem Legislatorschwerpunkt "Zusammenhalt" hat sich der Regierungsrat in seinen Richtlinien der Regierungspolitik 2007-2010 dazu bekannt, neue rechtliche Grundlagen für die räumliche, wirtschaftliche und verkehrsmässige Entwicklung und Zusammenarbeit in den bernischen Agglomerationen und ihrem Umland zu schaffen. Dies mit dem Ziel, die sechs bernischen Lebens- und Wirtschaftsräume in grösseren Perimetern für die Bevölkerung und Wirtschaft attraktiv zu gestalten und zu entwickeln. Mit SARZ will der Regierungsrat die Agglomerationen als Wachstumsmotoren stärken und die kleinräumigen, teilweise schwerfälligen Strukturen für wichtige Fragen von regionaler Bedeutung überwinden.

Die Perimeter der sechs Regionalkonferenzen sind mit den fünf Verwaltungsregionen und zehn Verwaltungskreisen abgestimmt. Mit SARZ werden die folgenden sechs Regionalkonferenzen geschaffen:

- Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois
- Oberaargau
- Emmental
- Bern-Mittelland
- Thun-Oberland-West
- Oberland-Ost

Die Prüfung hat ergeben, dass die SARZ-Regionen keinen tauglichen Anknüpfungspunkt für die Bildung der Wahlkreise darstellen. Eine Anknüpfung an die SARZ-Regionen würde bei den SARZ-Regionen Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois sowie im Berner Oberland mit den SARZ-Regionen Thun-Oberland-West und Oberland-Ost zu politischen und rechtlichen Problemen führen. Ein an die SARZ-Region angelehnter Wahlkreis Oberland-Ost mit nur gerade acht Mandaten würde den bundesgerichtlichen Anforderungen nicht entsprechen. Auf eine Anknüpfung an die SARZ-Regionen wurde deshalb im Rahmen der weiteren Projektarbeiten verzichtet.

³⁶ vgl. Anhang 10

6.2.2 Lösungen mit einem direkten Quorum (sog. Sperrklausel)

Am 13. Dezember 2006 erteilte der Regierungsrat Aufträge für die Wahlkreisreform 2010. Die Staatskanzlei wurde dabei beauftragt, im Rahmen der Grundlagenarbeiten auch die Einführung eines direkten Quorums (sog. Sperrklausel) zu prüfen. Für den grossen Verwaltungskreis Bern-Mittelland, welcher rund 40 Prozent der Kantonsbevölkerung umfasst, sollten verschiedene Varianten geprüft werden. Dabei sollten auch Lösungen mit einem direkten Quorum geprüft werden, um gleichmässige Wahlkreise zu erhalten bzw. um das tiefe natürliche Quorum im Verwaltungskreis Bern-Mittelland auf die Höhe der Quoren der übrigen Wahlkreise anzuheben. Eine solche Lösung mit einer Kombination „grosser Wahlkreis / direkte Sperrklausel“ findet sich im Kanton Waadt beim Wahlkreis Lausanne. Rechtlich ist eine Sperrklausel bis zu einer Obergrenze von 10 Prozent möglich.

Im Kanton Bern sind Sperrklauseln bereits mehrmals diskutiert worden. Im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung wurde die Frage eingehend geprüft. Eine Lösung mit einer Sperrklausel von 10 Prozent wurde von der überwiegenden Zahl der Vernehmlasser verworfen. Der Verzicht auf die Sperrklausel wurde von der Verfassungskommission im Vortrag ausführlich begründet. Im Grossen Rat wurde die Einführung einer Sperrklausel von fünf Prozent im ganzen Kantonsgebiet unter Namensaufruf mit 123 zu 35 Stimmen abgelehnt.³⁷ Ein interkantonaler Vergleich zeigt, dass einzelne Kantone Sperrklauseln zwischen fünf und zehn Prozent kennen (FR, BS, VD, VS, NE, GE). Im Zusammenhang mit der Einführung des doppelten Pukelsheim stellt sich die Frage der Sperrklauseln zudem ebenfalls (ZH, SH, AG).

Gestützt auf die erfolgte Überprüfung kam der Regierungsrat zum Schluss, dass auf die Einführung einer Sperrklausel verzichtet werden soll. Eine Sperrklausel hätte zwar – insbesondere in der Verwaltungsregion Bern-Mittelland – durchaus auch Vorteile. Mit der Einführung von Sperrklauseln könnte die Verwaltungsregion Bern-Mittelland als ungeteilter Wahlkreis ausgestaltet werden. Damit könnte der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Region Rechnung getragen werden. Die Gesamtrepräsentanz würde in dieser Region erhöht. Diesem Vorteil stehen aber mehrere Nachteile gegenüber. Sperrklauseln stellen einen Einbruch ins Verhältniswahlrecht dar und verletzen das Prinzip der Erfolgswertgleichheit. Sperrklauseln sind deshalb nicht der richtige Ansatz, um für die grosse Verwaltungsregion Bern-Mittelland eine sachgerechte Lösung zu finden. Ausschlaggebend waren dabei die folgenden Gründe:

- *Die Einführung einer Sperrklausel ist nicht zwingend erforderlich.* Ausgangspunkt der Wahlkreisreform 2010 ist die Anpassung an die neue räumliche Einteilung, die sich aus der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung ergibt. Es geht darum, auf der Grundlage der neuen Gebietseinteilung neue Wahlkreise zu schaffen, die der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entsprechen. Die Einführung einer direkten Sperrklausel wäre ein zusätzliches Element, das nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit den Auswirkungen der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung steht.
- *Bisherige Haltung im Kanton Bern:* Die Frage der Sperrklausel wurde im Rahmen der Verfassungsdebatte ausführlich diskutiert. Die Vernehmlassungsadressaten, die Kommission und der Grosse Rat haben sich dabei deutlich gegen die Einführung einer Sperrklausel ausgesprochen. Es sind keine Gründe ersichtlich, wieso sich diese negative Einschätzung in der Zwischenzeit verändert haben sollte. Es bestehen auch keine entsprechenden parlamentarischen Aufträge.
- *Problematischer Lösungsansatz:* Mit einer Sperrklausel kann das Problem des grossen Wahlkreises Bern-Mittelland nicht gelöst werden. Eine Sperrklausel ist keine taugliche Korrekturmassnahme, um gleichmässige Erfolgschancen in den verschiedenen Wahlkreisen zu schaffen.

³⁷ vgl. Tagblatt 1992, 727 ff.

- *Andere Verhältnisse als im Kanton Waadt:* Der Wahlkreis Lausanne-Stadt hat 27 Mandate und umfasst nur das Gebiet der Stadt Lausanne. Die Verwaltungsregion Bern-Mittelland umfasst demgegenüber ländliche und städtische Gebiete. Die Verhältnisse sind damit beim Wahlkreis Lausanne-Stadt wesentlich anders als bei der Verwaltungsregion Bern-Mittelland.
- *Einfache Alternative liegt vor:* Mit der Aufteilung der Verwaltungsregion Bern-Mittelland in mehrere Wahlkreise liegt eine einfache und nachvollziehbare Alternative vor. Diese Lösung hat im Vergleich zu Lösungsansätzen mit Sperrklauseln höhere Chancen, politisch akzeptiert zu werden.

6.2.3 Lösungen mit einem anderen Zuteilungsverfahren (z.B. doppelter Pukelsheim)

Im Rahmen der Arbeiten zur Wahlkreisreform wurde auch die Frage des Zuteilungsverfahrens geprüft. Im Kanton Bern erfolgt die Zuteilung der Sitze bei den Grossratswahlen nach dem System „Hagenbach-Bischoff“. Der Kanton Bern hat mit diesem nachvollziehbaren und transparenten Verfahren, das auch von den meisten anderen Kantonen und vom Bund angewendet wird, bisher nur gute Erfahrungen gemacht. Neben dem System „Hagenbach-Bischoff“ sind auch andere Systeme möglich. Gegenwärtig wird in einzelnen Kantonen das System des doppelten Pukelsheim diskutiert. Im Kanton Zürich wurden am 15. April 2007 erstmals kantonale Parlamentswahlen mit diesem Zuteilungsverfahren durchgeführt. In zwei Kantonen wird die Einführung des doppelten Pukelsheim geprüft (AG, SH).

Die Einteilung der Wahlkreise hat Einfluss auf das Wahlsystem. Wenn bei der Wahlkreiseinteilung auf historische Strukturen Rücksicht genommen werden muss, kann die Bildung möglichst grosser und möglichst gleicher Wahlkreise erschwert sein. In solchen Fällen muss ein Verhältnisausgleich erfolgen, damit die Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfüllt werden können. Für diesen Verhältnisausgleich kommen zwei Modelle in Betracht: Die Bildung von Wahlkreisverbänden oder die zentrale Verteilung der Parteimandate über das ganze Kantonsgebiet (z.B. mit dem System des doppelten Pukelsheim). Die Einteilung des Kantonsgebietes in Wahlkreise und der Verhältnisausgleich durch Korrekturmassnahmen stehen damit in einem Zusammenhang. In der Praxis zeigt es sich, dass die beiden aufgeführten Korrekturmassnahmen vor allem dann zur Anwendung kommen, wenn die Wahlkreise in einem Kanton zu klein sind oder zu klein werden (z.B. bei einer Reduktion der Parlamentsgrösse bei unveränderten Wahlkreisen). Bei einer Wahlkreiseinteilung, die den Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entspricht, stellt sich die Frage nach einem Verhältnisausgleich nicht mit der gleichen Intensität.

Das Ergebnis der Überprüfung des Zuteilungsverfahrens wurde in der Antwort des Regierungsrates vom 28. Februar 2007 auf das Postulat 029/2007 festgehalten.³⁸ Der Regierungsrat sollte mit diesem Postulat beauftragt werden, für zukünftige Grossratswahlen die Anwendung des Systems des doppelten Pukelsheim zu prüfen. Der Regierungsrat beantragte Annahme und gleichzeitige Abschreibung dieses Vorstosses. Er hielt fest, dass er gestützt auf die erfolgte Überprüfung gegenwärtig keine Veranlassung sehe, das bewährte System „Hagenbach-Bischoff“ durch ein neues System abzulösen. Im Hinblick auf die Grossratswahlen 2010 stehe für den Regierungsrat eine Anpassung des bestehenden Wahlkreissystems an die Gebietseinteilungen bei der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung im Vordergrund. Das neue Wahlkreissystem sollte aus der Sicht des Regierungsrates ohne einen zusätzlichen Verhältnisausgleich durch Wahlkreisverbände oder durch eine zentrale Verteilung der Mandate auskommen. Am 19. März 2007 wurde der Vorstoss im Grossen Rat beraten. Nach erfolgter Beratung wurde der Vorstoss vor der Abstimmung zurückgezogen.

³⁸ Postulat 029/2007 vom 22. Januar 2007 (Kast / Löffel; Anwendung des „doppelten Pukelsheim“ bei Grossratswahlen)

Das Zuteilungsverfahren des doppelten Pukelsheim wurde im Rahmen der Wahlkreisreform eingehend geprüft. Da für die Verhältnisse des Kantons Bern die Nachteile dieses Systems überwiegen, wurde auf eine Änderung des Zuteilungsverfahrens verzichtet.

7. Erläuterungen zu den Artikeln

7.1 Änderung der Kantonsverfassung

Artikel 73 Absatz 4

Gemäss dem bisherigen Artikel 73 Absatz 4 erhielt in Wahlkreisen mit mehreren Amtsbezirken jeder Amtsbezirk mindestens einen Sitz. Die Verfassung garantierte damit jedem Amtsbezirk mindestens einen Sitz (sog. Amtsbezirksgarantie). In der Vergangenheit erhielten allerdings immer alle Amtsbezirke auf Anhieb mindestens einen Sitz im Grossen Rat. Für die Mindestgarantie von einem Sitz pro Amtsbezirk besteht damit gar keine praktische Notwendigkeit. Die Garantie kann deshalb aufgehoben werden. Zusätzlich kommt hinzu, dass mit der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung die Verwaltungskreise an die Stelle der Amtsbezirke treten. Die Aussengrenzen der Wahlkreise und der Amtsbezirke sind nach der Wahlkreisreform nicht mehr deckungsgleich. Eine Amtsbezirksgarantie könnte damit auch technisch nicht umgesetzt werden. Zuerst müssten die Aussengrenzen der Amtsbezirke und der Verwaltungskreise harmonisiert werden.

Inkrafttreten

Die Änderung der Kantonsverfassung soll am 1. Januar 2010 in Kraft treten. Damit können die neuen Wahlkreise erstmals bei den Grossratswahlen im April 2010 zur Anwendung kommen.

7.2 Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte

Artikel 10 Absatz 4

Mit der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung treten die Verwaltungskreise als Sitz der Regierungsstatthalterämter an die Stelle der Amtsbezirke. Die Amtsbezirke haben keine eigene Verwaltung mehr. Die Regierungsstatthalterin oder der Regierungsstatthalter ist die Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörde des Verwaltungskreises. Unterlagen können deshalb in Zukunft nur bei den Gemeinden oder bei den Verwaltungskreisen, nicht aber bei den Amtsbezirken angefordert werden. Diese Bestimmung wurde bereits mit dem noch nicht in Kraft gesetzten Gesetz vom 28. März 2006 über die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter (RStG) im Rahmen einer indirekten Änderung abgeändert. Die vorliegende direkte Änderung präzisiert die indirekte Änderung, welche noch die Amtsbezirke erwähnt hat.

Artikel 11

Auch in diesem Artikel wird der Amtsbezirk durch den Verwaltungskreis ersetzt. Es kann auf die Ausführungen zu Artikel 10 Absatz 4 verwiesen werden.

Artikel 24b (Variante 1)

Gemäss Artikel 73 Absatz 2 der Kantonsverfassung bezeichnet das Gesetz die Wahlkreise. In Artikel 24b werden die Wahlkreise festgelegt. Die Wahlkreise werden neu nicht mehr über die Amtsbezirke gebildet. Als Folge der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung wird der Verwaltungskreis die Gebietseinheit, aus der die Wahlkreise gebildet werden. Ein Wahlkreis besteht in der Regel aus einem oder aus mehreren Verwaltungskreisen. Einzige Ausnahme bildet der Verwaltungskreis Bern-Mittelland. Dieser Verwaltungskreis, der gleichzeitig eine

Verwaltungsregion bildet, umfasst mit 379'669 Einwohnern rund 40 Prozent der Kantonsbevölkerung. Dies entspräche 62 von 160 Sitzen. Ein solcher Wahlkreis wäre relativ gross. Er wird deshalb in zwei Wahlkreise unterteilt.³⁹ Der Wahlkreis *Bern und Umgebung* umfasst die Stadt Bern und sechs direkt an die Stadt angrenzende Nachbargemeinden (Kernagglomeration Bern). Der Wahlkreis Mittelland umfasst die übrigen Gemeinden aus der Verwaltungsregion Bern-Mittelland.

Artikel 24b (Variante 2)

Gemäss Artikel 73 Absatz 2 der Kantonsverfassung bezeichnet das Gesetz die Wahlkreise. In Artikel 24b werden die Wahlkreise festgelegt. Die Wahlkreise werden neu nicht mehr über die Amtsbezirke gebildet. Als Folge der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung wird der Verwaltungskreis die Gebietseinheit, aus der die Wahlkreise gebildet werden. Ein Wahlkreis besteht in der Regel aus einem oder aus mehreren Verwaltungskreisen. Einzige Ausnahme bildet der Verwaltungskreis Bern-Mittelland. Dieser Verwaltungskreis, der gleichzeitig eine Verwaltungsregion bildet, umfasst mit 379'669 Einwohnern rund 40 Prozent der Kantonsbevölkerung. Dies entspräche 62 von 160 Sitzen. Ein solcher Wahlkreis wäre relativ gross. Er wird deshalb in drei Wahlkreise unterteilt.⁴⁰ Die Stadt Bern bildet dabei wie bisher einen selbständigen Wahlkreis. Der Wahlkreis Mittelland-Nord besteht im Wesentlichen aus Gemeinden der Amtsbezirke Laupen und Fraubrunnen (ergänzt mit den nördlichen Gemeinden des Amtsbezirks Bern). Der Wahlkreis Mittelland-Süd besteht im Wesentlichen aus Gemeinden der Amtsbezirke Schwarzenburg, Seftigen und Konolfingen (ergänzt mit den südlichen Gemeinden des Amtsbezirks Bern). Die Gemeinden werden in zwei Anhängen im Detail aufgeführt.

Artikel 39c Absatz 4

Mit der Aufhebung der Amtsbezirksgarantie durch die Teilrevision der Kantonsverfassung kann diese Bestimmung aufgehoben werden.

Artikel 40 bis 40b

Die Bestimmungen 40 bis 40b regeln die Mindestgarantie für die Amtsbezirke und die Zuteilung der Garantiesitze. Mit der Aufhebung der Amtsbezirksgarantie durch die Teilrevision der Kantonsverfassung können diese Bestimmungen aufgehoben werden.

Artikel 40c

Diese Änderungen ergeben sich ebenfalls aus der Aufhebung der Amtsbezirksgarantie. Die Regelung des Nachrückens kann damit vereinfacht werden.

Artikel 43a (Information)

Diese Bestimmung wurde bereits mit dem noch nicht in Kraft gesetzten Gesetz vom 28. März 2006 über die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter (RStG) im Rahmen einer indirekten Änderung abgeändert. Der Begriff „Amtsbezirke“ wurde durch „Verwaltungskreise“ ersetzt.

Artikel 44 bis 45a (Information)

Diese Artikel über die Wahl der Gerichtsbehörden werden erst im Rahmen der Umsetzung der Justizreform geändert.

Artikel 69 (Information)

Diese Bestimmung wurde bereits mit dem noch nicht in Kraft gesetzten Gesetz vom 28. März 2006 über die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter (RStG) im Rahmen einer

³⁹ Wahlkreise *Bern und Umgebung* und *Mittelland*, vgl. Anhang 4

⁴⁰ Wahlkreise *Mittelland-Nord*, *Bern* und *Mittelland-Süd*, vgl. Anhang 7

indirekten Änderung abgeändert. Der Begriff „Amtsbezirke“ wurde durch „Verwaltungskreise“ ersetzt.

Anhang 1 (Variante 2)

Im Anhang 1 werden die Gemeinden des Wahlkreises Mittelland-Nord aufgeführt.

Anhang 2 (Variante 2)

Im Anhang 2 werden die Gemeinden des Wahlkreises Mittelland-Süd aufgeführt.

Unterstellung unter das obligatorische Referendum

Die vorgesehene Teilrevision der Kantonsverfassung mit der Aufhebung der Amtsbezirksgarantie untersteht dem obligatorischen Referendum (Art. 61 Abs. 1 KV). Es findet damit im Projekt Wahlkreisreform 2010 eine Volksabstimmung statt. Es stellt sich die Frage, ob bei dieser Ausgangslage auch die Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte dem obligatorischen Referendum unterstellt werden soll (Art. 61 Abs. 2 KV). Vorlagen, die der fakultativen Volksabstimmung unterliegen, werden der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt, wenn 100 Mitglieder des Grossen Rates es verlangen. Bei der Wahlkreisreform im Jahr 2001 beantragte die Kommission in der zweiten Lesung eine Unterstellung unter das obligatorische Referendum. Der Regierungsrat schloss sich diesem Antrag an. In der Folge wurde am 22. September 2002 über die Verfassungsrevision und über die Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte abgestimmt. Da die Stimmberechtigten bereits 2002 über die Wahlkreisreform abstimmen konnten, gibt es Gründe, bei einer erneuten Wahlkreisreform das gleiche Verfahren zu wählen. Ein weiterer Grund für die Unterstellung unter das obligatorische Referendum ist die zeitliche Dringlichkeit. Damit die erforderlichen Umsetzungsarbeiten für die Grossratswahlen 2010 rechtzeitig vorgenommen werden kann, sollte die Volksabstimmung über die Wahlkreisreform am 30. November 2008 durchgeführt werden können. Durch die Unterstellung unter das obligatorische Referendum kann Zeit gewonnen werden, da die Referendumsfrist nicht abgewartet werden muss. Der Regierungsrat beantragt aus diesen Gründen, die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

Inkrafttreten

Die Änderung der Kantonsverfassung und die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte hängen zusammen. Sie können nur gemeinsam in Kraft treten. Um dies auch bei unterschiedlichen Abstimmungsergebnissen gewährleisten zu können, wird in den Schlussbestimmungen der Gesetzesänderung festgehalten, dass die Gesetzesänderung (nur) zusammen mit der Änderung der Kantonsverfassung in Kraft tritt.

8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm)

Die Vorlage ist im Legislatur-Rechtsetzungsprogramm der Richtlinien der Regierungspolitik 2007-2010 enthalten.

9. Verhältnis zu wichtigen Planungen und dem kantonalen Richtplan

Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Umsetzung des kantonalen Richtplans. Die Anpassung der Wahlkreise an die Gebietseinteilung bei der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung ist aber auch aus räumlichen Überlegungen sinnvoll. Mit der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung hat der Verwaltungskreis den Amtsbezirk als zentrale räumliche Einheit im Kanton Bern abgelöst. Mit der Wahlkreisreform wird dieser Schritt in ei-

nem weiteren wichtigen Bereich vollzogen. Damit werden kongruente und überblickbare Strukturen geschaffen.

10. Finanzielle Auswirkungen

Die Wahlkreisreform 2010 bringt eine Anpassung der Wahlsoftware GROWA mit sich. Die erforderlichen Mittel in der Höhe von 164'000 Franken sind im Aufgaben- und Finanzplan 2009-2011 in den Finanzplanjahren 2009 (CHF 114'000) und 2010 (CHF 50'000) eingestellt.

11. Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine unmittelbaren personellen Auswirkungen.

12. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Gemeinden.

13. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

14. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Text wird später eingefügt.

15. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, der Verfassungsänderung und der Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte zuzustimmen.

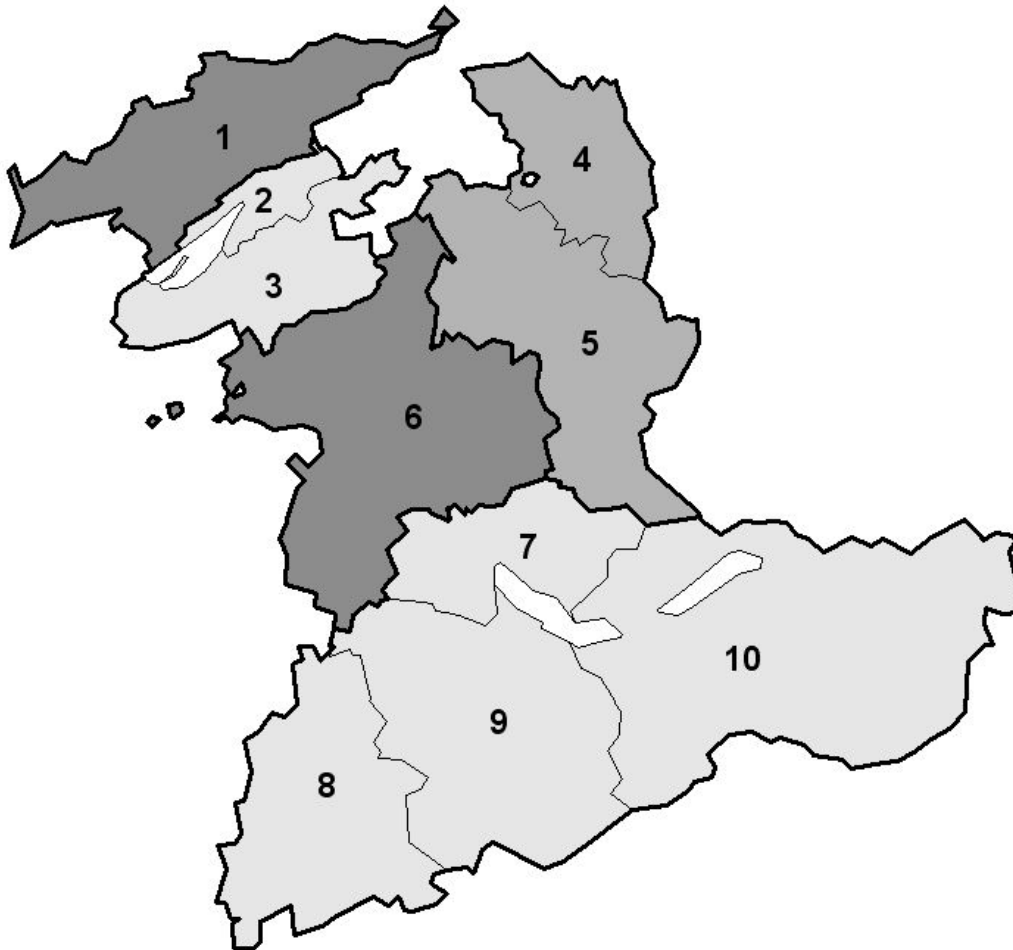
Bern, xx. Dezember 2007

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Gasche*

Der Staatsschreiber: *Nuspliger*

Anhänge 1-10

Anhang 1**Karte mit den fünf Verwaltungsregionen und zehn Verwaltungskreisen**

dünne Linien und Nummern: Verwaltungskreise
dicke Linien und Flächen: Verwaltungsregionen

Verwaltungsregionen

Verwaltungsregion Berner Jura
Verwaltungsregion Seeland

Verwaltungsregion Emmental-Oberaargau

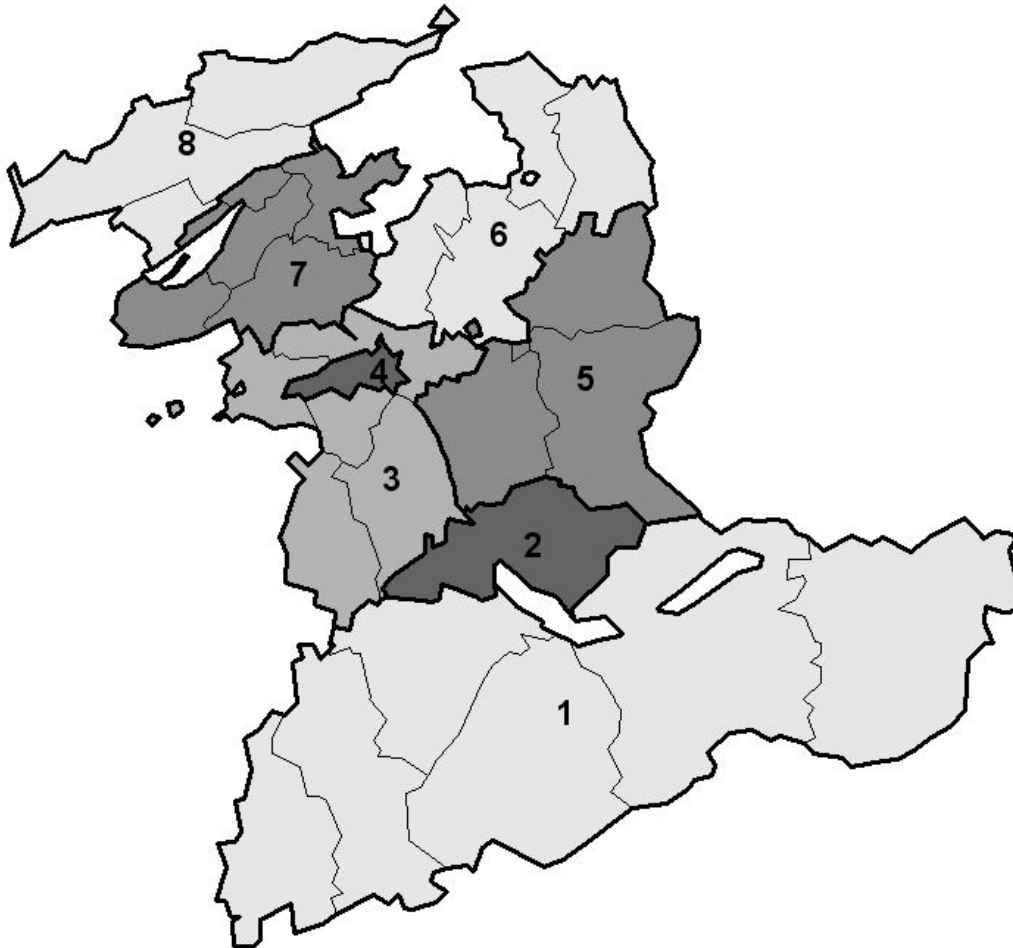
Verwaltungsregion Bern-Mittelland
Verwaltungsregion Oberland

Verwaltungskreise

1. Verwaltungskreis Berner Jura
2. Verwaltungskreis Biel/Bienne
3. Verwaltungskreis Seeland
4. Verwaltungskreis Oberaargau
5. Verwaltungskreis Emmental
6. Verwaltungskreis Bern-Mittelland
7. Verwaltungskreis Thun
8. Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen
9. Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental
10. Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli

Anhang 2

Karte mit den bestehenden acht Wahlkreisen



dünne Linie = Amtsbezirk
dicke Linien = Wahlkreise

1. Wahlkreis Oberland:
Amtsbezirke Frutigen, Interlaken, Nidersimmental, Oberhasli, Obersimmental, Saanen
2. Wahlkreis Thun:
Amtsbezirk Thun
3. Wahlkreis Mittelland:
Amtsbezirke Bern (ohne Einwohnergemeinde Bern), Laupen, Schwarzenburg, Seftigen
4. Wahlkreis Bern:
Einwohnergemeinde Bern
5. Wahlkreis Emmental:
Amtsbezirke Konolfingen, Signau, Trachselwald
6. Wahlkreis Oberaargau:
Amtsbezirke Aarwangen, Burgdorf, Fraubrunnen, Wangen
7. Wahlkreis Biel-Seeland:
Amtsbezirke Aarberg, Biel, Büren, Erlach, Nidau
8. Wahlkreis Berner Jura:
Amtsbezirke Courtelary, Moutier, La Neuveville

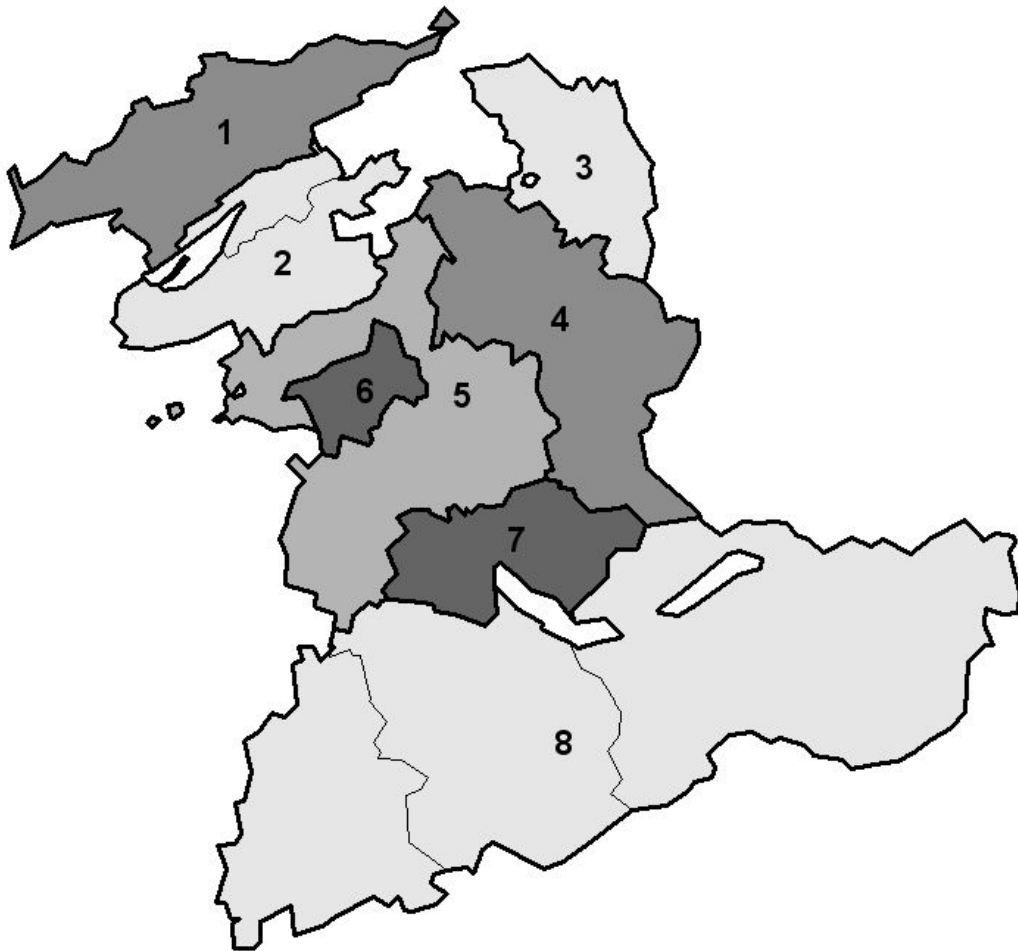
Anhang 3
Bisherige Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Oberland	104'788	17
Wahlkreis Thun	90'878	15
Wahlkreis Mittelland	174'977	28
Wahlkreis Bern	122'235	20
Wahlkreis Emmental	104'285	17
Wahlkreis Ob- u. Nid Aargau	151'034	25
Wahlkreis Biel-Seeland	156'964	26
Wahlkreis Berner Jura	51'504	12 (garantiert)
Total	956'665	160

Der Wahlkreis *Mittelland* besteht aus den übrigen Gemeinden der Verwaltungsregion Bern-Mittelland.

Anhang 5

Wahlkreismodell mit acht Wahlkreisen (Variante 1)



dünne Linien = Verwaltungskreise

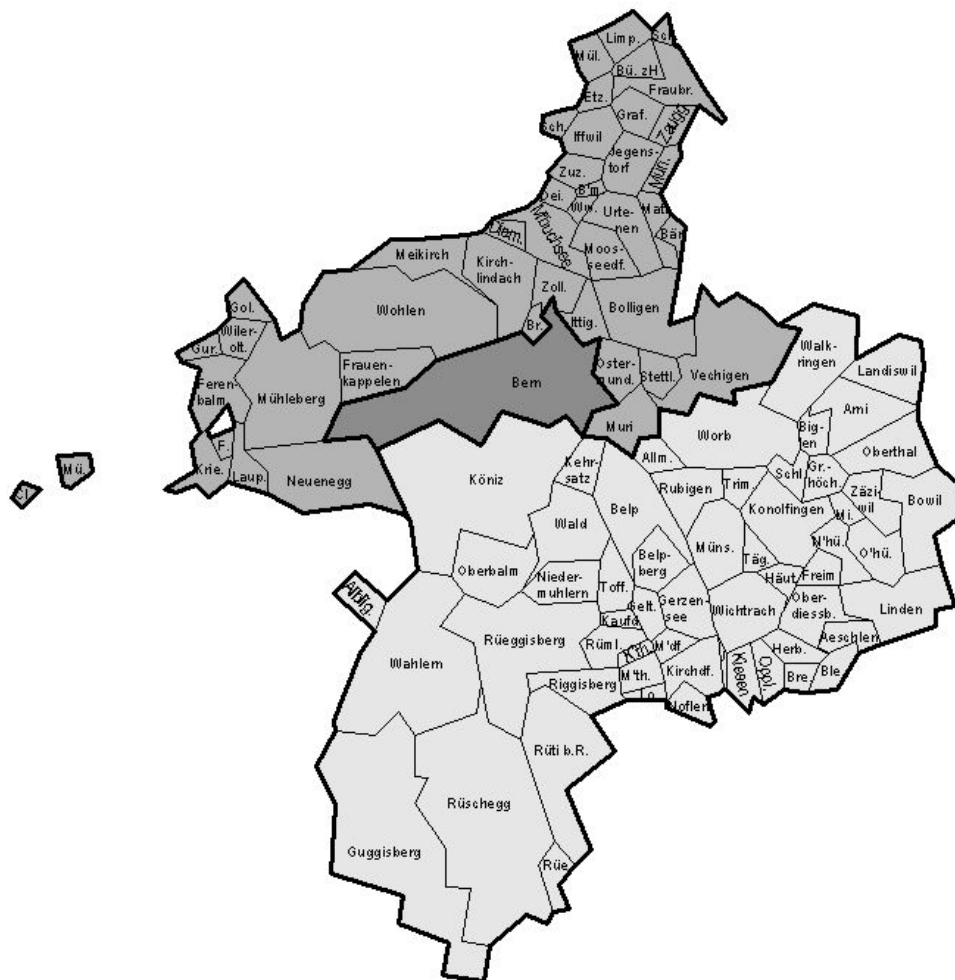
1. Wahlkreis Berner Jura
2. Wahlkreis Biel-Seeland
3. Wahlkreis Oberraargau
4. Wahlkreis Emmental
5. Wahlkreis Mittelland
6. Wahlkreis Bern und Umgebung
7. Wahlkreis Thun
8. Wahlkreis Oberland

Anhang 6
Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise (Variante 1)

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Berner Jura	51'450	12 (garantiert)
Wahlkreis Biel-Seeland	155'605	25
Wahlkreis Ob- und Nid aargau	75'736	12
Wahlkreis Emmental	91'049	15
Wahlkreis Bern und Umgebung	239'601	39
Wahlkreis Mittelland	140'068	23
Wahlkreis Thun	100'947	17
Wahlkreis Oberland	102'608	17
Total	957'064	160

Anhang 7

Aufteilung der Verwaltungsregion Bern-Mittelland in drei Wahlkreise (Variante 2)

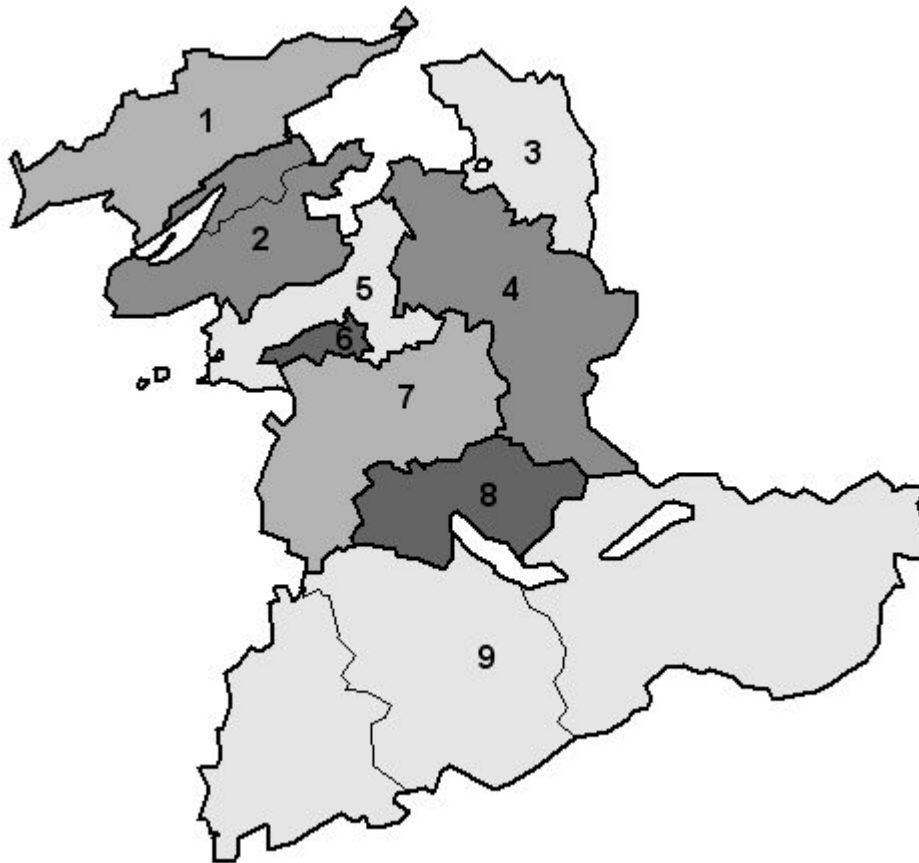


Die Verwaltungsregion wird in die folgenden drei Wahlkreise aufgeteilt:

1. Wahlkreis Mittelland-Nord
2. Wahlkreis Bern
3. Wahlkreis Mittelland-Süd

Anhang 8

Wahlkreismodell mit neun Wahlkreisen (Variante 2)



dünne Linien = Verwaltungskreise

1. Wahlkreis Berner Jura
2. Wahlkreis Biel-Seeland
3. Wahlkreis Ob- und Nid Aargau
4. Wahlkreis Emmental
5. Wahlkreis Mittelland-Nord
6. Wahlkreis Bern
7. Wahlkreis Mittelland-Süd
8. Wahlkreis Thun
9. Wahlkreis Oberland

Anhang 9
Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise (Variante 2)

Wahlkreis	Bevölkerungszahl	Mandate
Wahlkreis Berner Jura	51'450	12 (garantiert)
Wahlkreis Biel-Seeland	155'605	25
Wahlkreis Oberraargau	75'736	12
Wahlkreis Emmental	91'049	15
Wahlkreis Mittelland-Nord	124'621	20
Wahlkreis Bern	122'178	20
Wahlkreis Mittelland-Süd	132'870	22
Wahlkreis Thun	100'947	17
Wahlkreis Oberland	102'608	17
Total	957'064	160

Anhang 10**Karte mit den Perimetern der sechs Regionalkonferenzen (Projekt SARZ)**

dünne Linien: Verwaltungskreise

Regionalkonferenz

1. Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois
2. Oberraargau
3. Emmental
4. Bern-Mittelland
5. Thun-Oberland-West
6. Oberland-Ost

Verwaltungskreise

Verwaltungskreis Berner Jura
Verwaltungskreis Biel/Bienne
Verwaltungskreis Seeland
Verwaltungskreis Oberraargau
Verwaltungskreis Emmental
Verwaltungskreis Bern-Mittelland
Verwaltungskreis Thun
Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen
Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental
Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli