

Bericht an die Staatskanzlei

betreffend

Garantiesitze für die Französischsprachigen im Wahlkreis Biel-Seeland

26. Januar 2022

Zusammenfassung

Ich habe in Ihrem Auftrag die geltende Regelung zur Garantie einer angemessenen Vertretung der Französischsprachigen des Wahlkreises Biel-Seeland im Grossen Rat und mögliche Alternativen dazu analysiert und dafür Gespräche mit den politischen Parteien und Behörden im Wahlkreis geführt.

In Bezug auf die Berechnung der Anzahl Garantiesitze stelle ich fest:

- *die heutige Datengrundlage (kumulierte Daten der Strukturerhebung des BFS) ist unbestritten,*
- *eine neu hälftige Anrechnung der Zweisprachigen an die deutsch- und französischsprachigen Bevölkerungsanteile wäre politisch tragfähig,*
- *eine Nichtberücksichtigung der Fremdsprachigen wäre unbestritten.*

Diese beiden Änderungen würden bei den Wahlen 2026 voraussichtlich zu fünf Garantiesitzen führen.

In Bezug auf die Methodik der Garantie ergibt sich:

- *Im Herbst kündigte die SVP an, 2022 ebenfalls eine französischsprachige Liste einzureichen. Wäre dies auch 2026 der Fall, so ist das heutige Recht bei den Parteien gut abgestützt, sozusagen als «Königsweg». Es wurde sogar die Frage aufgeworfen, ob die grossen Parteien nicht gesetzlich dazu verpflichtet werden könnten, französischsprachige Listen einzureichen.*
- *Würden hingegen bei den Wahlen 2026 wieder nur die SP und die FDP französischsprachige Listen präsentieren, schwindet die Akzeptanz der heutigen Regelung massiv. Diese beiden Parteien müssten dann alleine fünf französischsprachige Gewählte entsenden.*
- *Die geprüfte Alternative 1 (Kennzeichnung der Sprache aller Kandidierenden und allfällige Umverteilung auf allen Listen) hatte anfänglich einige Sympathien. PSR und PLR lehnen diese Lösung aber ab. Die neue Umverteilung wäre mindestens so kompliziert wie die heutige Regelung und würde neue Fragen aufwerfen. Aus diesem Grund und angesichts des gesunkenen Handlungsbedarfs wird die Weiterverfolgung dieser Lösung nicht empfohlen.*
- *Alternative 2 wäre die Schaffung eines Unterwahlkreises Biel ohne Sitzgarantie. Diese Lösung wäre politisch nicht tragfähig und wird von den Parteien einhellig abgelehnt. Sie würde den for-*

mellen Schutz der Frankophonen aufheben und es ist ungewiss, ob die gleiche Zahl Französischsprachiger gewählt würde. Die Vertretung der Frankophonen würde auf den Raum Biel reduziert. Mittlere und kleine Parteien lehnen diese Alternative aus Proporzgründen ab.

- *Eine «Minimallösung» würde auch die auf nicht nach Sprache getrennten Listen gewählten Frankophonen an die Garantiesitze anrechnen. Dies würde von allen begrüsst.*

Insgesamt empfehle ich, nach den Wahlen 2022 und auf Grund einer Beurteilung der Wahlergebnisse und allfälliger daraus entstehender politischer Diskussionen:

- *in Bezug auf die Berechnung der Anzahl Sitze die Verordnung anzupassen, die diskutierte neue Lösung ist politisch tragfähig, aber nicht zwingend;*
- *in Bezug auf die Berechnungsmethode bis auf Weiteres beim geltenden Recht zu bleiben, die geprüften Alternativen werfen zu viele neue Fragen auf oder sind politisch nicht tragfähig;*
- *zu prüfen, ob die «Minimalvariante» mittels einer Gesetzesrevision realisiert werden soll, dies wäre politisch gewünscht, aber ebenfalls nicht zwingend, die Opportunität einer Gesetzesrevision für diese einzige Frage ist politisch zu beurteilen.*

Sollte sich in den Wahlen 2026 eine neue Situation ergeben (namentlich durch Verzicht der SVP auf eine französischsprachige Liste), so liegen mit diesem Bericht die Varianten mit ihren Vor- und Nachteilen auf dem Tisch. Ihre dannzumalige politische Tragfähigkeit wäre dann auf Grund des Wahlergebnisses 2026 neu zu beurteilen.

*

* *

1 Auftrag

Nach Artikel 73 Abs. 3 KV ist bei den Grossratswahlen im Wahlkreis Biel-Seeland «eine angemessene Vertretung der französischsprachigen Minderheit (...) sicherzustellen». Die Délégation aux affaires jurassiennes des Regierungsrats möchte den heute im Gesetz über die politischen Rechte definierten Umverteilungsmechanismus auf seine Zweckmässigkeit und Zukunftsfähigkeit hin überprüfen.

Die Staatskanzlei hat deshalb Bernhard Pulver beauftragt, zu analysieren, ob die heutige Lösung (Verfassung & Gesetz) noch zweckmässig ist und sie mit möglichen Alternativen (a) zur Definition der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland und (b) zur Sicherstellung ihrer von der Verfassung verlangten angemessenen Vertretung bei den Grossratswahlen zu vergleichen. Dazu sollen die politischen Parteien und Behörden des Wahlkreises angehört werden, um deren Überlegungen und Einschätzungen und ihre allfälligen Präferenzen für eine Lösung zu ermitteln.

Im vorliegenden Bericht werden diese Überlegungen und die politische Tragfähigkeit einzelner Lösungsvarianten dargestellt, mit einer Schlussfolgerung des Beauftragten sowie möglichen Handlungsoptionen.

2 Ausgangslage

Die Kantonsverfassung schreibt vor, dass bei der Wahl des Grossen Rats «eine angemessene Vertretung der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland sicherzustellen» ist¹.

Das Gesetz über die politischen Rechte konkretisiert dieses Gebot mit einer Sitzgarantie für die französischsprachige Minderheit. Dieser werden so viele Mandate garantiert, wie es ihrem prozentualen Anteil an der Gesamtbevölkerung des Wahlkreises entspricht². Wird die garantierte Sitzzahl nicht erreicht, werden Umverteilungen von den deutsch- zu den französischsprachigen Listen jener politischen Gruppierungen vorgenommen, die nach Sprachen getrennte Listen eingereicht haben³. Dabei werden die im Verhältnis wählerstärksten französischsprachigen Listen in einem komplizierten Verfahren zuerst berücksichtigt, um die Präferenzen der französischsprachigen Wähler:innen zu berücksichtigen. Die Umverteilung findet nur innerhalb derjenigen Parteien statt, die – auf freiwilliger Basis – bei den Wahlen nach Sprachen getrennte Listen eingereicht haben. Die Möglichkeit, nach Sprachen getrennte Listen einzureichen, ist in Art. 70 PRG vorgesehen; es besteht aber keine Verpflichtung dazu. Es wäre also möglich, dass bei einer Wahl keine Partei nach Sprachen getrennte Listen einreicht und die Umverteilung nicht vorgenommen werden könnte. Französischsprachige Personen, die auf anderen, nicht nach Sprache getrennten Wahlvorschlägen gewählt werden, werden bei der Bestimmung der Anzahl französischsprachiger Gewählter nicht beachtet.

Diese Regeln wurden mit der Wahlkreisreform 2006 geschaffen und bei der Wahlkreisreform 2010 unverändert übernommen. Bei den Grossratswahlen 2006, 2010, 2014 und 2018 waren der französischsprachigen Minderheit jeweils drei von 26 Sitzen garantiert. Die französischsprachigen Listen erreichten die drei Sitze nie aus eigener Kraft. Bei den Wahlen 2006, 2010 und 2014 mussten jeweils zwei Sitze von einer deutsch- zur französischsprachigen Liste derselben Partei umverteilt werden, 2018 wurde ein Sitz umverteilt. Da einzig die Parteien SP und FDP regelmässig nach Sprache getrennte Listen eingereicht haben, wurde diese Umverteilung jeweils innerhalb dieser Parteien vorgenommen.

Der Anteil der französischsprachigen Bevölkerung wurde bis 2014 auf Grund der Daten der eidgenössischen Volkszählung festgelegt. Diese wurde bis zum Jahr 2000 in Form einer Vollerhebung durchgeführt, die auch das Merkmal der Sprache erfasste. Da die Volkszählung vom Bund nicht mehr als Vollerhebung durchgeführt wird, stützte sich der Regierungsrat bei der Festlegung der Zahl der Garantiesitze für die Grossratswahlen 2018 neu auf die Daten der Strukturhebung des Bundesamtes für Statistik. Es handelt sich dabei um eine Stichprobenerhebung, die naturgemäss eine gewisse Unschärfe aufweist. Der Regierungsrat legte seiner Berechnung die kumulierten Daten der Erhebungen 2011 – 2015 zugrunde, um sicherere und detailliertere Aussagen zu ermöglichen.

¹ Art. 73 Abs. 2 KV: «Die Mandate werden entsprechend der Einwohnerzahl den Wahlkreisen zugeordnet. Dem Wahlkreis Berner Jura werden zwölf Mandate garantiert. Es ist eine angemessene Vertretung der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland sicherzustellen.»

² Art. 64 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG): «Innerhalb des Wahlkreises Biel-Seeland werden der französischsprachigen Bevölkerung so viele Mandate garantiert, wie es ihrem prozentualen Anteil an der Gesamtbevölkerung des Wahlkreises entspricht. Bruchteile ab fünf Zehnteln werden aufgerundet.»

³ Art. 88 PRG: «¹Haben nach der Sitzverteilung nach Artikel 83 bis 85 im zweisprachigen Wahlkreis Biel-Seeland die Listen der Französischsprachigen nicht die nach Artikel 64 Absatz 3 garantierte Anzahl Sitze erhalten, so werden Umverteilung vorgenommen.»

²Die Umverteilungen erfolgen innerhalb der gemischtsprachigen Listengruppen derselben politischen Gruppierung (Art. 70) und dürfen das Ergebnis der Sitzverteilung im Wahlkreis nicht ändern.»

Art. 89 PRG definiert einen Umverteilungsmechanismus, der eine Umverteilung möglichst nahe am Wählerwillen garantiert.

Die Staatskanzlei beauftragte Prof. Dr. Andreas Glaser im Jahr 2015, in einem Rechtsgutachten verschiedene Fragen in Zusammenhang mit dieser Regelung zu klären⁴. Prof. Glaser kam zum Schluss, die geltende Lösung mit dem Umverteilungsmechanismus sei rechtlich zulässig, allerdings dürfe sich «die Festsetzung der Zahl der Garantiesitze (...) nicht auf die Strukturhebung des BFS abstützen», ihr müsse vielmehr eine Vollerhebung zugrunde liegen (GLASER, S. 9, wobei Herr Glaser die erfolgte Abstützung auf eine kumulierte Datenreihe noch nicht kannte und entsprechend auch nicht beurteilen konnte). Prof. Glaser betrachtete im Weiteren die geltende Umverteilungs-Lösung als zwar zulässig, aber letztlich nicht sachgerecht und empfahl eine Aufteilung des Wahlkreises Biel-Seeland in zwei Unterwahlkreise.

Die neuen kumulierten Daten des BFS zur Strukturhebung für die Jahre 2015 – 2019 wurden am 25. März 2021 bekannt. Gemäss diesen Zahlen hat sich im Wahlkreis Biel-Seeland der Anteil der französischsprachigen Bevölkerung gegenüber der deutschsprachigen Bevölkerung spürbar erhöht. Betrug das Verhältnis «nur deutsch» zu «nur französisch» in der Datenreihe 2011 – 2015 85,95 : 14,05, beträgt es für die Jahre 2015 – 2019 83,24 : 16,76. Dazu kommt, dass auf Grund der Bevölkerungsentwicklung der Wahlkreis Biel-Seeland einen zusätzlichen Sitz erhält und neu 27 Grossrätinnen und Grossräte stellen wird. Dies führt für die kommenden Grossratswahlen 2022 zu 4 Garantiesitzen für die französischsprachige Minderheit⁵. Bei einem ähnlichen Wahlergebnis wie 2018 müsste also ein Sitz mehr umverteilt werden. Findet die Umverteilung auch in Zukunft nur innerhalb der Parteien SP und FDP statt, könnte dies die Akzeptanz der Regelung in Frage stellen. Umso dringender ist die Klärung der Tragfähigkeit der heutigen Regelung für die Zukunft.

3 Grundanliegen der heutigen Verfassungsnorm

Grundidee der in Frage stehenden Verfassungsnorm ist es, die französischsprachige Minderheit im Wahlkreis Biel-Seeland zu schützen und ihre Präsenz, bzw. die Vertretung ihrer Anliegen und Sichtweisen im Grossen Rat sicherzustellen. Ziel ist es, die angestammte französischsprachige Minderheit im Kanton Bern nicht «nur» im Berner Jura, sondern ebenso im Grossraum Biel zu schützen, ihre Anliegen und Bedürfnisse wahrzunehmen und sie als Teil der Identität des Kantons präsent zu halten.

Auslöser der formellen Sitzgarantie war die Verkleinerung des Grossen Rates. Dabei wurde ein Wahlkreis «Biel-Seeland» geschaffen, welcher den Wahlkreis Biel, den Wahlkreisverband Seeland-West (mit den Wahlkreisen Erlach und Nidau) und den Wahlkreisverband Seeland-Ost (mit den Wahlkreisen Aarberg und Büren) vereinigte. Durch seine Grösse und den tieferen Anteil an französischsprachigen Einwohner:innen in diesem Wahlkreis wäre die traditionell durch die Wahlergebnisse des Wahlkreises Biel sichergestellte Vertretung der französischsprachigen Bürgerinnen und Bürger der Region Biel im Grossen Rat ohne eine solche Regelung gefährdet.

Ein Schutz der französischsprachigen Bevölkerung ist auch im Sinne der Bundesverfassung, die in Artikel 4 alle vier Landessprachen der Schweiz gleichstellt und in Artikel 70 Absatz 2 Satz 2 die mehrsprachigen Kantone zur Rücksichtnahme auf angestammte sprachliche Minderheiten verpflichtet: *«Um das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, achten sie (die Kantone) auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.»*

⁴ Rechtsgutachten „Garantiesitze für die französischsprachige Minderheit im Grossratswahlkreis Biel-Seeland“ vom 10. September 2015, Prof. Dr. Andreas Glaser unter Mitarbeit von MLaw Corina Fuhrer.

⁵ Würden im Sinne der in Ziffer 5b dargelegten Variante die zweisprachigen Personen je hälftig den Deutsch- und den Französischsprachigen zugeordnet, so erhöht sich die Anzahl Garantiesitze auf insgesamt 5.

Der von der Bundesverfassung verlangte Schutz beinhaltet allerdings nicht zwingend eine Sitzgarantie für die sprachliche Minderheit; eine solche Garantie kennen andere Kantone mit zweisprachigen Wahlkreisen nicht (vgl. dazu GLASER, S. 4). Der Kanton Bern wäre somit auch frei, *keine* Vorschrift für eine angemessene Vertretung der französischsprachigen Minderheit des Grossraums Biel im Grossen Rat zu erlassen und die entsprechende Vertretung dem freien Spiel der politischen Kräfte zu überlassen. In seiner gesamten Politik ist der Kanton jedoch auch auf Grund der Bundesverfassung gehalten, auch auf die französischsprachige Minderheit im Grossraum Biel Rücksicht zu nehmen.

Der Schutz seiner französischsprachigen Minderheit ist seit Längerem ein wichtiges institutionelles Anliegen des Kantons Bern. Ziel der in der Kantonsverfassung vorgesehenen angemessenen Vertretung der französischsprachigen Minderheit im Grossen Rat ist somit ein doppeltes: Einerseits geht es darum, den Französischsprachigen eine angemessene Vertretung zu garantieren, damit sie sich mit ihrer Stimme und ihren Anliegen einbringen können (individuell-subjektive Sicht). Gleichzeitig liegt diese Vertretung im staatspolitischen Interesse des Kantons Bern selbst, der seine Identität als zweisprachig versteht und ein Interesse daran hat, dass die französischsprachige Sprachgruppe in den Behörden auch angemessen vertreten ist und die staatlichen Entscheide auch von diesem Aspekt her langfristig abgestützt sind (staatspolitische Sicht).

4 Vorgehen

In einem ersten Schritt wurden auf Grund von Gesprächen mit dem Staatsschreiber und vier Mitarbeitenden der Staatskanzlei in einem Bericht verschiedene Fragen und Lösungsvarianten mit ihren Vor- und Nachteilen skizziert. Dieser Bericht steht zur Vertiefung zur Verfügung.

Auf Grund dieses Berichts wurden die Fragen und Lösungsoptionen mit den betroffenen Kreisen im Wahlkreis diskutiert. Am 27. Mai 2021 wurden in Biel drei Gespräche geführt: Mit den beiden Parteien, die in allen Grossratswahlen nach Sprache getrennte Listen eingereicht haben (SP und FDP), mit allen im Grossrat vertretenen Parteien des Wahlkreises Biel-Seeland und mit der Bieler Delegation für Jurafragen (Délégation biennoise aux affaires jurassiennes, DBAF inkl. CAF). Auf Grund eines Zwischenberichts vom 22. August 2021 fanden im Herbst nochmals Gespräche mit Vertreter:innen der SP, der FDP und der SVP sowie am 16. Dezember 2021 nochmals eine Gesprächsrunde mit allen im Grossrat vertretenen Parteien statt. Die Teilnehmerliste findet sich im Anhang. Der Verein Biel-Seeland verzichtete auf ein Gespräch, da die aufgeworfenen Fragen die politischen Parteien betreffen und nicht in seinem Fokus sei. Die Positionierungen in diesen Gesprächen waren nicht verbindlich, es ging in erster Linie um qualitative Rückmeldung, um möglichst alle Aspekte zu kennen; viele der Teilnehmenden hatten sich aber vorgängig intern abgesprochen und konnten bereits mit einer gewissen politischen Abstützung antworten.

In der Folge werden die verschiedenen Regelungsfragen juristisch und politisch einzeln beleuchtet.

5 Erste Frage: Wie wird der Anteil der französischsprachigen Minderheit berechnet?

a. Auf welcher Datengrundlage findet die Berechnung statt?

Für die Berechnung der Garantiesitze für die Grossratswahlen 2006, 2010 und 2014 wurde auf die Daten der *eidgenössischen Volkszählung (Vollerhebung)* abgestützt⁶.

Da die Volkszählung als Vollerhebung im Jahr 2000 zum letzten Mal durchgeführt wurde, wurde für die Grossratswahlen 2018 und 2022 auf die Daten der «Strukturerhebung» des Bundesamtes für Statistik abgestützt (vgl. Regierungsratsbeschluss vom 26. April 2017). Die Strukturerhebung ist eine Stichprobenerhebung und damit mit einer gewissen Unschärfe im Ergebnis verbunden. Die Gesamtzahl der für die Strukturerhebung verwendeten Daten für die Schweiz beträgt jährlich rund 200'000, was bei der tiefen Zahl betroffener Personen im Wahlkreis Biel-Seeland zu einem Vertrauensintervall von rund 8 % führt (geschätzte rund 16 – 20'000 französischsprachige Personen im Wahlkreis, vgl. GLASER, S. 8). Ein solcher Streubereich des Ergebnisses kann ohne Weiteres dazu führen, dass ein Sitz mehr oder weniger umverteilt wird.

Heutige Lösung: Kumulierte Daten aus der «Strukturerhebung» des BFS. Aus diesem Grund verwendete der Regierungsrat für die Grossratswahlen 2018 die *kumulierten Daten* der Jahre 2011-2015, was über den genannten Zeitraum 44'715 Beobachtungen im Wahlkreis ergab. Durch diese Abstützung auf eine grössere Datenmenge erfolgte eine Reduktion des Vertrauensintervalls auf rund 3-4 %. Für die Grossratswahlen 2022 werden die kumulierten Daten der Jahre 2015 – 2019 verwendet.

Rechtliche Zulässigkeit. Prof. Glaser hat in seinem Gutachten die Abstützung auf eine reine Stichprobe durch den Regierungsrat als rechtlich nicht zulässig bezeichnet (GLASER, S. 7 ff.). Das Gesetz erfordere eine Abstützung auf den tatsächlichen und nicht auf einen fiktiven Anteil der Französischsprachigen an der Bevölkerung. Prof. Glaser analysierte in seinem Gutachten allerdings die vom Regierungsrat gewählte Lösung des Abstützens auf eine zeitliche Datenreihe nicht, da er sie noch nicht kannte. Diese erweiterte Datengrundlage reduziert die Fehleranfälligkeit der Stichprobe wesentlich. Aus Sicht des Verfassers dieses Berichts ist die vom Regierungsrat gewählte Lösung mit den kumulierten Daten rechtlich vertretbar, da sie den Streubereich des Ergebnisses erheblich reduziert. Auch eine durch den Kanton Bern durchgeführte Vollerhebung wäre mit einer gewissen Unschärfe verbunden. Die Unterschiede in der Fehleranfälligkeit wurden mit der gewählten Methode stark reduziert, so dass sich die beiden Lösungen in der Genauigkeit nur noch wenig unterscheiden. Meines Erachtens ist deshalb die gewählte Lösung zulässig. Es würde sich aber empfehlen, dafür eine gesetzliche Grundlage in einem Gesetz oder einer Verordnung zu schaffen, da mit der Gewährung von Garantiesitzen für die französischsprachige Minderheit ein Eingriff in die Wahl- und Abstimmungsfreiheit erfolgt.

Politische Tragfähigkeit: Die befragten Parteien haben praktisch unisono die heutige Lösung als – namentlich auf Grund des Verhältnismässigkeitsprinzips – akzeptable Lösung betrachtet. Ein Hinweis betraf den allfälligen Mehrwert einer Vollerhebung für das Wissen um die genauen Zahlen im bilingualen Raum Biel-Seeland und der Möglichkeit, bei einer eigenen Vollerhebung zusätzliche Fragen zu stellen. Von Seiten der DBAJ wurde erwähnt, das Wichtigste sei, dass die Datengrundlage breit akzeptiert sei und damit sichergestellt werde, dass die Garantiesitze eine akzeptierte Grundlage haben.

⁶ Dies entspricht der Lösung, welche auch der Kanton Graubünden in seinem Sprachengesetz vom 19.10.2006 in Artikel 16 Absatz 4 zur Festlegung der Amtssprachen der Gemeinden gewählt hat: «Für die Festlegung des prozentualen Anteils einer Sprachgemeinschaft wird auf die Ergebnisse der letzten eidgenössischen Volkszählung abgestellt».

Falls dies nur mit einer Vollerhebung möglich wäre, so wäre die DBAJ auch für eine Vollerhebung. Insgesamt ist die heutige Lösung jedoch unbestritten.

Verworfen Alternativen:

- *Eigene Vollerhebung:* Wie erwähnt empfahl Prof. Glaser dem Kanton Bern, den Anteil französischsprachiger Einwohnerinnen und Einwohner mittels einer eigenen Vollerhebung zu ermitteln. Eine solche Vollerhebung würde gemäss Schätzung des BFS 5-6 Franken pro befragte Person auslösen, also Gesamtkosten von CHF 500'000 – 1 Mio. Der Raum Biel ist ein urbaner Raum mit hohem ausländischem Bevölkerungsanteil und dadurch ein nicht ganz einfaches Erhebungsterrain, was die Genauigkeit der Daten auch bei einer Vollerhebung erschweren würde. Neben dem Aufwand stellt sich somit auch die Frage, ob der Mehrwert der Genauigkeit der Vollerhebung im richtigen Verhältnis zu den Kosten stünde⁷. Von Seiten der befragten Betroffenen wurde denn auch die Frage der Verhältnismässigkeit am häufigsten für die Beibehaltung der heutigen Lösung ins Feld geführt.
- *Erweiterung der Stichprobe der Strukturerhebung:* Das BFS bietet den Kantonen die Möglichkeit, die Stichprobe der Strukturerhebung auf höchstens das Doppelte aufzustocken (Art. 20 ff der Verordnung über die eidgenössische Volkszählung). Dies wäre eine Möglichkeit, ohne eine eigene Vollerhebung die Datenbasis zu erweitern und damit auch das Fehlerintervall weiter zu reduzieren. Für den Wahlkreis Biel-Seeland würde dies Zusatzkosten von zirka CHF 80'000 pro Erhebung verursachen. Gemäss BFS brächte die Variante «Aufstockung» gegenüber den über fünf Jahre gepoolten Zahlen wenig zusätzliche Genauigkeit. Es ist davon auszugehen, dass dieser Gewinn an Genauigkeit vergrössert werden könnte, wenn die Stichprobe *jedes Jahr* aufgestockt würde. Dies würde allerdings im Ergebnis ähnlich hohe Kosten wie eine eigene Vollerhebung verursachen. Diese Lösung wurde in den Gesprächen von niemandem gewünscht.
- *Korrespondenzsprache im Einwohnerregister:* Eine weitere Möglichkeit wäre, als Datenbasis die Angabe der Korrespondenzsprache der Stimmberechtigten im Einwohnerregister zu verwenden. Es würde sich hierbei um eine Art Vollerhebung handeln, die durch die Gemeinden durchgeführt und laufend aktualisiert würde. Den Stimmberechtigten müsste dabei bewusst gemacht werden, dass von der Angabe ihrer Korrespondenzsprache auch die Definition der Grösse der französischsprachigen Minderheit für die Grossratswahlen abhängt. In einem ersten Schritt müssten deshalb alle Gemeinden des Wahlkreises Biel-Seeland bei ihren Einwohnerinnen und Einwohnerinnen mittels eines Schreibens, in welchem auf die Bedeutung dieser Information hingewiesen würde, eine erneute Angabe der Korrespondenzsprache einfordern; anschliessend müsste bei Neuzuzüger:innen die Korrespondenzsprache jeweils mittels klarer Informationen über die Bedeutung dieser Angabe erhoben werden.
Das Abstützen auf dieser Datengrundlage scheint *prima vista* rechtlich zulässig, würde aber meines Erachtens eine entsprechende gesetzliche Regelung erfordern⁸. Eine solche Lösung würde die weiteren Fragestellungen (Berücksichtigung der zweisprachigen Personen und der Fremdsprachigen) erübrigen.
Einzelne Parteien haben diese Lösung als eine einfache und vielversprechende Alternative zur Ermittlung des Anteils Französischsprachiger im Wahlkreis angesehen, welche auf der «Selbstbestimmung» und dem Vertrauen gegenüber der Bevölkerung basieren würde. Ein grosser Teil der Befragten war aber eher skeptisch und brachte dafür

⁷ Der Kanton Graubünden ermöglicht heute, um im Einzelfall eine genauere Datenbasis als die nun 20jährigen Ergebnisse der Volkszählung 2000 zu verwenden, im Sinne einer pragmatischen Lösung, für einzelne Gemeinden eine Vollerhebung durchzuführen (Art. 19a Sprachenverordnung des Kantons Graubünden). Dies wurde bisher einmal gemacht, im Jahr 2016 für Gemeinde Bergün/Bravuogn, im Rahmen eines Gemeindefusionsprojekts.

⁸ Prof. Glaser hat diese Option «angesichts des fehlenden Zusammenhangs mit der Zugehörigkeit zur französischen Sprachgruppe» nicht empfohlen (Glaser, S. 10). Die Kriterien, welche zur Auswahl der angegebenen Sprache führten, seien «für den Kanton intransparent und variieren von Person zu Person». Es bestünde einerseits die Gefahr, dass zweisprachige Personen aus Gewohnheitsgründen die deutsche Sprache angeben und zugleich existiere ein «nicht unerhebliches Manipulationspotenzial» wenn den Bürgerinnen und Bürgern klar werde, dass mit der Wahl der Korrespondenzsprache gegenüber den Gemeindebehörden das Ergebnis der kantonalen Grossratswahl beeinflusst werden könne. Diesen Argumenten kann aus meiner Sicht nicht ohne Weiteres zugestimmt werden. Auf die Korrespondenzsprache abzustellen wäre sicher nur denkbar, wenn den Bürgerinnen und Bürgern die Bedeutung dieser Angabe auch bewusst wäre. Dann aber erscheint es als durchaus gangbare Lösung, dass jede Bürgerin, jeder Bürger durch die Wahl der Sprache, in der die Behörden mit ihr bzw. ihm korrespondieren sollen, eine klare Aussage zu der ihr näher stehenden Sprache abgibt. Eine solche Lösung würde den Anteil der französischsprachigen Minderheit gleichsetzen mit dem Anteil Personen, die mit den Behörden in Französisch zu korrespondieren wünschen. Ein Zusammenhang mit der Zugehörigkeit zur französischsprachigen Sprachgruppe ist bei dieser Angabe der gewünschten Korrespondenzsprache durchaus gegeben (wenn auch nicht zwingend) und diese Information erscheint als ein durchaus vertretbares Kriterium.

bedeutende Argumente ein: Der Aufwand für die Gemeinden sei nicht zu unterschätzen; die entsprechende Frage könnte durchaus die (nicht erfüllbare) Erwartung wecken, in Zukunft würden die deutschsprachigen Gemeinden in allen Fragen in französischer Sprache mit ihren Einwohner:innen korrespondieren; auf die Dauer sei ein sauberes Führen dieser Angabe in den Registern nicht zu garantieren; Französischsprachige in deutschsprachigen Gemeinden würden bei dieser Befragung sozusagen zur Wahl der französischen Korrespondenzsprache «gezwungen», um die Anzahl Garantiesitze sicherzustellen, auch wenn sie auf Grund ihrer Wohnortwahl lieber wie alle anderen Einwohner:innen auf Deutsch angesprochen würden. Insgesamt würde diese Lösung zahlreiche neue Fragen aufwerfen ohne eine wirklich entscheidende Verbesserung der Datengrundlage zu erreichen. Die Idee wird aus diesen Gründen hier nicht weiterverfolgt.

Gesamtbeurteilung: Insgesamt ergibt sich, dass die heutige Datengrundlage (Strukturerhebung des BFS mit über mehrere Jahre kumulierten Daten) breit akzeptiert ist, grundsätzlich plausible und genügend präzise Angaben ergibt und rechtlich zulässig ist. Die Alternative des Abstützens auf die Korrespondenzsprache hätte bei einigen Befragten auch Unterstützung, bei anderen aber explizit nicht (DBAJ, PSR, FDP, SVP) und würde wiederum neue Probleme aufwerfen. Es wird deshalb empfohlen, bei der heutigen Lösung zu bleiben, da der Wechsel zur Korrespondenzsprache als Datengrundlage ein grösseres Projekt wäre und die heutige Lösung ja von niemandem wirklich in Frage gestellt wird.

b. Wie werden die Zweisprachigen berücksichtigt?

Die Strukturerhebung des BFS ergibt in der betroffenen Region die vier Kategorien «Nur Deutsch», «Nur Französisch», «Deutsch und Französisch» sowie «Weder Deutsch noch Französisch». Es stellt sich somit die Frage: Wie werden die zweisprachigen Personen («bilingues») bei der Ermittlung der französischsprachigen Minderheit berücksichtigt? Werden sie einer Sprachgruppe zugerechnet, anteilmässig oder hälftig auf beide Sprachgruppen aufgeteilt oder gar nicht berücksichtigt?

Heutige Lösung: Anteilsmässige Anrechnung. Der Regierungsrat hat in seinem Regierungsratsbeschluss vom 26. April 2017 die französischsprachige Minderheit so definiert, dass als Französischsprachige zunächst die Französischsprachigen in Abgrenzung zu sämtlichen Anderssprachigen gelten. Die Kategorie „Deutsch und Französisch“ wird den Kategorien „Deutsch“ und „Französisch“ gemäss deren Anteil im Verhältnis „Nur Deutsch“ und „Nur Französisch“ angerechnet⁹.

Alternative 1: Anrechnung je zur Hälfte. Eine andere Lösung wäre, die Zweisprachigen je zur Hälfte den Deutsch- und Französischsprachigen zuzurechnen. Zweisprachige bezeichnen sich ja als «zweisprachig» und nicht als 85% deutschsprachig, was eine hälftige Anrechnung rechtfertigen könnte. Diese Lösung wurde vom CAF gewünscht und von der Staatskanzlei für die Berechnung der Garantiesitze für die Grossratswahlen 2022 evaluiert und mit dem CAF diskutiert (Aussprachepapier für die DAJ vom 15. Oktober 2020). Die Lösung wurde schliesslich für die Grossratswahlen 2022 nicht gewählt, um dem Ergebnis des vorliegenden Berichts nicht vorzugreifen: Mit einer hälftigen Berücksichtigung der zweisprachigen Einwohnerinnen und Einwohner ergäbe sich auf Grund der neuen, für 2015 – 2019 kumulierten Daten der Strukturerhebung ein Anspruch von 4,65 und somit aufgerundet 5 Garantiesitzen. Dieser zusätzliche Anstieg der Anzahl Garantiesitze, so die Einschätzung des Regierungsrates, könnte zur Folge haben, die politische Akzeptanz der Garantiesitze zu gefährden, insbesondere, wenn die nötige Umverteilung weiterhin bei nur bei zwei Parteien vorgenommen werden müsste.

⁹ Im Vortrag steht dazu: «Nach Angaben des BFS haben von den Personen, die „Deutsch und Französisch“ als Hauptsprache angeben, 74 % einen Geburtsort in der Deutschschweiz, 13 % in der französischen Schweiz, 2 % in Frankreich und 11 % im weiteren Ausland, was die oben beschriebene Zuteilung rechtfertigt.»

Alternative 2: Zweisprachige den Französischsprachigen zurechnen. Eine weitere Lösung könnte sein, die Zweisprachigen ganz der französischsprachigen Minderheit zuzurechnen. Dies entspräche der Lösung, welche der Kanton Graubünden zur Definition der rätoromanischen Minderheit in seinem Sprachengesetz gewählt hat¹⁰.

Rechtliche Zulässigkeit: Die heute gewählte Lösung (anteilmässige Anrechnung) erscheint als rechtlich zulässig (vgl. GLASER, S. 8). Für die Anrechnung der Zweisprachigen zur einen oder anderen Sprachgruppe besteht aber ein erheblicher politischer Ermessensspielraum, da es eine eindeutige Antwort, wie die Zweisprachigen einzuordnen sind, objektiv nicht gibt. Die hälftige Anrechnung der Zweisprachigen scheint deshalb rechtlich auch ohne Weiteres zulässig. Offen ist, ob eine vollständige Anrechnung der Zweisprachigen an die französischsprachige Minderheit im Rahmen einer aktiven Sprachenpolitik als «Bevorzugung» einer sprachlichen Minderheit zu ihrem Schutz zulässig wäre. Da es sich bei der in Frage stehenden Regelung um einen Eingriff in die Wahl- und Abstimmungsfreiheit handelt, sind gegenüber reinen Förderungsmassnahmen in anderen Bereichen erhöhte Anforderungen an deren Zulässigkeit zu stellen. Es wäre deshalb vertieft zu prüfen, ob eine solche vollständige Zurechnung der Zweisprachigen an die französischsprachige Minderheit wirklich sachgerecht und rechtlich zulässig wäre, wenn eine solche ins Auge gefasst würde. Diese Frage wird hier nicht weiter analysiert, da diese Forderung von niemandem erhoben wurde.

Politische Tragfähigkeit: Sowohl die befragten Parteien wie auch die DBAJ waren grossmehrheitlich für eine hälftige Anrechnung der Zweisprachigen an beide Sprachgruppen. Entweder waren die Äusserungen eindeutig oder – bei SVP, Mitte und EVP – nur im Sinne einer Tendenz, gepaart mit einer gewissen Skepsis, da diese Lösung zu einer nicht ganz «realen» Übervertretung führen könnte.

Gesamtbeurteilung: Die vom CAF gewünschte hälftige Anrechnung der Zweisprachigen wäre politisch tragfähig, allerdings nicht völlig unbestritten. Sie liesse sich sachlich begründen und wäre meines Erachtens rechtlich zulässig. Da sie einen Einfluss auf die Sitzverteilung haben kann, wäre eine klare rechtliche Regelung wünschbar.

c. *Wie werden die Fremdsprachigen berücksichtigt?*

Heutige Lösung: Zurechnung zu den Deutschsprachigen. Heute werden Personen mit einer anderen Muttersprache als Deutsch oder Französisch faktisch der deutschsprachigen Mehrheit zugeschlagen, unabhängig davon, ob ihnen die deutsche oder die französische Sprache «näher» ist. Der Anteil der französischsprachigen Minderheit folgt aus dem Vergleich der französischsprachigen «in Abgrenzung zu sämtlichen Anderssprachigen» (vgl. Vortrag zum Regierungsratsbeschluss vom 26. April 2017, S. 3; dies entspricht der Praxis seit Einführung der Garantiesitze).

Alternative: Anteilmässige Berücksichtigung in beiden Sprachgruppen. Eine andere Möglichkeit wäre, fremdsprachige Personen anteilmässig – im Verhältnis von «nur französisch» zu «nur deutsch»¹¹ – auf die beiden Sprachgruppen aufzuteilen oder sie bei der Berechnung der Anteile der Sprachgruppen unberücksichtigt zu lassen (was mathematisch aufs Gleiche herauskommt). In der Tat ist die heutige Lösung nicht zwingend: Einwohnerinnen und Einwohner, die explizit weder «Deutsch» noch «Französisch» als Hauptsprache angegeben haben, sind nicht unbedingt Teil der *deutschsprachigen* Mehr-

¹⁰ Art. 16 Absatz 4, Satz 2 Sprachengesetz: «Zur rätoromanischen oder italienischen Sprachgemeinschaft zählen sämtliche Personen, welche bei mindestens einer Frage nach der Sprachzugehörigkeit die rätoromanische oder italienische Sprache angeben»

¹¹ Denkbar wäre auch eine hälftige Anrechnung. Diese wurde hier nicht geprüft, scheint aber *prima vista* sachlich wenig überzeugend und kaum vertretbar.

heit. Es ist durchaus wahrscheinlich, dass sich ein Teil der Fremdsprachigen der französischsprachigen Sprachgruppe näher fühlt als der deutschen und sich vielleicht gerade deshalb im Raum Biel niedergelassen hat, weil hier eben (auch) französisch gesprochen wird.

Rechtliche Zulässigkeit: Die heutige Lösung scheint rechtlich zulässig, da Verfassung und Gesetz ja die *französischsprachige* Minderheit schützen und fremdsprachige Menschen per Definition nicht Teil dieser Minderheit sind. Umgekehrt scheint eine anteilmässige Berücksichtigung der Fremdsprachigen zu den beiden Sprachgruppen rechtlich auch zulässig, da es sich hierbei um eine politische Ermessensfrage handelt: Die Fremdsprachigen sind ja auch nicht Teil der deutschsprachigen Bevölkerungsmehrheit. Eine anteilmässige Anrechnung bzw. Nichtberücksichtigung der Fremdsprachigen bei der Berechnung dürfte bei der Festlegung des Anteils der französischsprachigen Minderheit deshalb ohne Weiteres rechtlich auch zulässig sein.

Politische Tragfähigkeit: In der Befragung haben sich alle Teilnehmenden dahingehend geäussert, eine Nichtberücksichtigung der Fremdsprachigen durch Substraktion dieser Zahl von der Gesamtbevölkerung wäre aus ihrer Sicht die richtige Lösung. Diese entspricht zwar mathematisch einer anteilmässigen Verteilung auf beide Sprachgruppen, sei aber wohl politisch einfacher zu erklären (wobei diese «Nichtberücksichtigung» auch «psychologische» Fragen aufwerfen könnte).

Gesamtbeurteilung: Eine Nichtberücksichtigung der Fremdsprachigen (also ihre vorgängige Substraktion von der Gesamtbevölkerung vor der Berechnung des Anteils der französischsprachigen Minderheit) wäre politisch tragfähig und rechtlich und sachlich ebenso vertretbar wie die heutige Lösung. Es besteht aber kein «politischer Druck», diese Lösung zu wählen; es kann gewissermassen frei beurteilt werden, wie viele Änderungen an der heutigen Berechnungsmethode gemacht werden sollen.

d. Zwischenergebnis

In der Berechnung der französischsprachigen Minderheit und damit in der Ermittlung der Anzahl der Garantiesitze ergab sich in den Gesprächen eine weitgehend klare gemeinsame Haltung:

- Die kumulierten Daten aus der Strukturhebung sind als Datengrundlage breit abgestützt.
- Der Wechsel zur Datengrundlage «Korrespondenzsprache» gegenüber der Gemeinde findet zwar einige Sympathien, aber keine Mehrheit und würde neue Fragen aufwerfen.
- Ein Wechsel zur hälftigen Anrechnung der Zweisprachigen an die beiden Sprachgruppen scheint sich auf eine politische Mehrheit abstützen zu können, wird von einigen Partnern auch ganz klar gewünscht, stösst aber vereinzelt auch auf Skepsis.
- Ein Wechsel zur Nichtberücksichtigung der Fremdsprachigen bei Ermittlung der französischsprachigen Minderheit wäre breit akzeptiert, aber auch nicht «gefordert».

Die Folgen dieser Überlegungen auf Grund der Daten für die Grossratswahlen 2022:

- Heutige Berechnung (Zweisprachige anteilmässig, Fremdsprachige zu Deutsch):
Koeffizient **4,09** = 4 Garantiesitze
- Zweisprachige hälftig / Fremdspr. Wie heute zu Deutsch: Koeffizient **4,65** = 5 Garantiesitze
- Zweisprachige hälftig / Nichtberücksichtigung Fremdspr.: Koeffizient **5,15** = 5 Garantiesitze
- Zweisprachige anteilmässig / Nichtberücksichtigung Fremdspr: Kt. **4,53** = 5 Garantiesitze

Im Gesamtergebnis könnte die Lösung «Zweisprachige hälftig anrechnen, Fremdsprachige nicht berücksichtigen» also in dieser Form gewählt werden. Es empfiehlt sich dafür eine klare Regelung zumindest in einer Verordnung.

6 Zweite Frage: Methode zur Garantie der Anzahl französischsprachiger Grossratssitze

Schwieriger gestaltet sich die Frage nach der Methode, die verfassungsrechtlich gebotene «angemessene Vertretung» Französischsprachiger im Grossen Rat sicherzustellen. Die heutige Lösung dürfte auf Grund der höheren Anzahl garantierter Sitze in Zukunft zu grösseren Umverteilungen und damit auch zu grösseren politischen und rechtlichen Problemen führen.

a. Heutige Lösung: Nur «französischsprachige Listen» werden berücksichtigt, dort Umverteilung

Der heutige Mechanismus zur Garantie einer angemessenen Anzahl Mandate für die französischsprachige Minderheit betrachtet nur die offiziell als «französischsprachig» bezeichneten Wahlvorschläge: nur auf solchen Listen gewählte Personen werden als Vertretung der französischsprachigen Minderheit angerechnet. Kommen diese Listen nicht auf die garantierte Anzahl Sitze, so werden gemäss Art. 88f PRG zwischen den deutsch- und französischsprachigen Listen der gleichen Partei Sitze umverteilt. Das Einreichen solcher nach Sprache getrennter Listen ist für die Parteien freiwillig und wurde bei den letzten Grossratswahlen nur von FDP und SP praktiziert. Die französischsprachigen Garantiesitze werden somit ausschliesslich von den Parteien gestellt, die nach Sprache getrennte Listen eingeben. Sollte bei einer Grossratswahl keine Partei getrennte Wahlvorschläge einreichen, so ergäben sich gemäss PRG gar keine Garantiesitze. Auf anderen Listen gewählte Französischsprachige gelten in diesem Kontext nicht als «französischsprachig» und beeinflussen die Anzahl umzuverteilender Sitze nicht.

Wendet man die Anzahl von fünf Garantiesitzen auf die Ergebnisse der Grossratswahlen 2018 an, so müsste die SP 3 und die FDP 2 französischsprachige Gewählte stellen.

Im Herbst 2021 hat nun die grösste Partei des Wahlkreises, die SVP, angekündigt, bei den Grossratswahlen 2022 ebenfalls eine eigene französischsprachige Liste einzugeben. Das verändert die Ausgangslage wesentlich.

Rechtliche Zulässigkeit. Die heutige Lösung garantiert eine gerechte Umverteilung innerhalb jener Parteien, die nach Sprache getrennte Listen eingereicht haben. Insofern respektiert sie die Verteilung der Mandate nach Parteienproporz. Angesichts der Tatsache, dass es für den Garantiemechanismus nicht *eine* eindeutige Lösung gibt und deshalb ein beträchtlicher politischer Spielraum für die Wahl von Lösungen existiert, scheint die Lösung rechtlich zulässig. Auch gemäss Prof. Glaser ist die Lösung rechtlich zulässig, allerdings nicht sachgerecht (GLASER, S.16). Die rechtliche Zulässigkeit könnte aber mit der grösseren Anzahl umzuverteilender Sitze (neu bis zu 5) problematischer werden, wenn weiterhin nur SP und FDP sprachengetrennte Listen präsentieren. Es kann dann dazu kommen, dass innerhalb der gleichen Partei die deutschsprachigen Listen doppelt so viele Wählerstimmen oder sogar mehr erhalten und trotzdem gleich viel oder sogar weniger Sitze zugeteilt erhalten als die entsprechenden französischsprachigen Listen. Dies wirft nicht nur Fragen der politischen Akzeptanz auf, sondern auch Fragen nach der Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die Wahl- und Abstimmungsfreiheit.

Politische Tragfähigkeit. Bei den französischsprachigen Parteien Biels (PSR und PRR) ist die heutige Regelung unbestritten. Dies ist rein vom Interesse her logisch, da diese beiden Parteien ja jeweils

auch von Umverteilungen profitieren. Zu beachten ist dabei, dass diese beiden Parteien historisch gewachsene eigene französischsprachige Sektionen aufweisen, die institutionell und dauerhaft (und nicht nur für die einzelnen Wahlen) die Anliegen der Französischsprachigen eruieren, bündeln und auch in verschiedenen Gremien vertreten. Aus Sicht der beiden Gesamtparteien (deutsch- und französischsprachige Partei im gesamten Wahlkreis) sieht die Situation allerdings weniger eindeutig aus, namentlich die FDP des Kreises Biel-Seeland war in der ersten Gesprächsrunde gegenüber einem Wechsel zu einer Umverteilung bei allen Parteien durchaus positiv eingestellt. Auch die anderen befragten Parteien können sich einen Wechsel zu einem anderen Modell vorstellen oder wünschen sich ein solches in der ersten Gesprächsrunde sogar. Die DBAJ ist offen für jede Lösung, die von den Parteien getragen wird; ihr Hauptanliegen ist es, dass die Sitzgarantie nicht durch eine politisch umstrittene Umsetzung in Frage gestellt wird. Bei fünf zu garantierenden Sitzen sieht die DBAJ diese Gefahr durchaus als real. Nach der Ankündigung der SVP, 2022 eine französischsprachige Liste zu präsentieren, zogen die Parteien das Beibehalten der heutigen Lösung den anderen Lösungen vor (sozusagen als «Königsweg»). Es sei sogar zu überlegen, ob allenfalls die Parteien mit einer bestimmten Grösse zum Eingeben einer französischsprachigen Liste verpflichtet werden könnten.

Gesamtbeurteilung: Die heutige Lösung ist klar und handhabbar. Von den Parteien her ist sie bei den heutigen Zahlen (Umverteilung von 3 – 4 Sitzen) im Wesentlichen akzeptiert. Allerdings beginnt die Unterstützung deutlich zu bröckeln und dürfte bei 5 umzuverteilenden Sitzen (namentlich, wenn die Umverteilung allein bei FDP und SP stattfindet) nicht mehr gegeben sein. Auch die Tatsache, dass auf anderen Listen gewählte Französischsprachige nicht berücksichtigt werden und damit allenfalls der durch die Umverteilung erfolgende Eingriff in den Wählerwillen «übers Ziel hinausschiesst» wird immer weniger akzeptiert. Durch den Entscheid der SVP hat sich die Lage geändert und der Erhalt der heutigen Regelung wäre klar mehrheitsfähig.

b. Alternative 1: Berücksichtigung aller Listen, Sprache der Kandidaten wird angegeben

Eine Alternative wäre, die Umverteilung potentiell auf allen Listen durchzuführen und nicht nur bei den Parteien, die nach Sprachen getrennte Listen eingegeben haben. Dies würde voraussetzen, dass alle Kandidatinnen und Kandidaten (oder zumindest die Französischsprachigen) im Wahlkreis Biel-Seeland ihre Hauptsprache angeben müssten.

Für die Umverteilung müsste in einem ersten Schritt die Anzahl Garantiesitze nach normalen Proporzregeln auf die Parteien verteilt werden und somit ermittelt werden, auf welche Partei wie viele französischsprachige Abgeordnete fallen müssten, wenn alle französischsprachigen Sitze durch Umverteilung garantiert werden müssten. Listenverbindungen der gleichen politischen Gruppierung würden zusammen betrachtet.

In einem zweiten Schritt würde festgestellt, ob auf anderen Listen (die auf Grund der obigen Berechnung bei einer Umverteilung nicht betroffen wären) bereits französischsprachige Kandidatinnen oder Kandidaten gewählt wurden. In diesem Fall würden die neben diesen Gewählten gegenüber der Sitzgarantie noch fehlende Anzahl französischsprachiger Gewählter anschliessend im Proporzverfahren auf die Parteien neu verteilt. Dieser Zwischenschritt ist nötig, um zu vermeiden, dass im Extremfall eine grosse Partei überproportional viele Sitze stellen muss¹².

¹² Beispiel bei 5 Garantiesitzen: SVP muss 2, SP 2 und FDP 1 französischsprachige Gewählte aufweisen. Ohne Umverteilung gewählt: Bei SVP 2, bei SP 1, bei der Mitte 1. Nach hier vorgeschlagener Lösung müssen neben der gewählten frankophonen Person auf der Mitte-Liste die SVP 2, und die SP und FDP je 1 frankophone Gewählte aufweisen. Es findet nur noch bei der FDP eine Umverteilung statt. Werden nur die nicht auf Anhebung gewählte Anzahl Garantiesitze noch umverteilt, so entsteht eine unklare Situation: Ein Sitz muss noch umverteilt werden. Dieser fällt nach Proporzregeln auf die SVP, die dann drei Personen stellen müsste, damit die Anzahl Garantiesitze erfüllt ist. Es braucht also zuerst eine «Schattenrechnung» für die Verteilung der Garantiesitze, wenn kein Französischsprachiger auf Anhebung gewählt wird.

Wurden bei einer Partei weniger Französischsprachige gewählt, als die Partei nach obiger Berechnung französischsprachige Gewählte aufweisen muss, so wird die noch fehlende Anzahl nach folgenden Regeln umverteilt:

- Die mit der kleinsten Stimmenzahl gewählte deutschsprachige Person wird durch die nichtgewählte französischsprachige Person mit der höchsten Stimmenzahl ersetzt.
- Hat es auf dieser Liste nicht genügend französischsprachige Kandidatinnen oder Kandidaten, wird der Ersatz durch die nichtgewählte französischsprachige Person mit den meisten Stimmen innerhalb der Listenverbindung der gleichen politischen Gruppierung vorgenommen.
- Hat es bei den miteinander verbundenen Listen der politischen Gruppierung insgesamt nicht genügend französischsprachige Kandidatinnen oder Kandidaten, so bestimmen die Personen, die den Wahlvorschlag der Liste unterschrieben haben, eine Person (entspricht der heute geltenden Regel, wenn eine Liste mehr Gewählte erreicht als sie Kandidatinnen aufweist).

Wendet man die Anzahl von fünf Garantiesitzen mit dieser Berechnungsart auf die Ergebnisse der Grossratswahlen 2018 an, so müsste die SVP 2, die SP 2 und die FDP 1 französischsprachige Gewählte stellen.

Rechtliche Zulässigkeit. Auch ein solcher Umverteilungsmechanismus würde den politischen Wählerwillen berücksichtigen und Umverteilungen nur innerhalb der gleichen Partei vornehmen. Diesbezüglich ist er dem heutigen System gleichwertig, denn er respektiert den Parteienproporz. Gegenüber dem heutigen System vermeidet dieser Mechanismus das Problem, dass die zu garantierenden Sitze Französischsprachiger nur bei wenigen Parteien anfallen und diese – im Verhältnis zu ihrem Wähleranteil – eine allenfalls völlig unverhältnismässige Anzahl Französischsprachiger stellen müssen. Das System greift neu potenziell in das Wahlergebnis aller Parteien ein, was aber zulässig ist: Es gibt keinen Anspruch einer Partei, sich im Wahlkreis Biel-Seeland vom in Art. 73 der Verfassung vorgesehenen Prinzip zu entziehen, indem sie keine nach Sprache getrennten Listen eingibt¹³. Neu muss zwingend bei den Kandidierenden eine Angabe der Sprachzugehörigkeit erfolgen. Dies ist rechtlich zulässig, da es ja durch die Verfassungsgarantie letztlich erforderlich ist; es erfordert meines Erachtens aber eine formelle gesetzliche Grundlage.

Politische Tragfähigkeit. Die beiden traditionellen französischsprachigen Parteien PSR und PRR stehen einer solchen Lösung ablehnend gegenüber. Alle anderen Parteien haben sich dazu in der ersten Gesprächsrunde positiv oder verhalten positiv geäußert. Die DBAJ ihrerseits möchte diese Frage den Parteien zur Beurteilung überlassen. In der zweiten Gesprächsrunde hatte diese Lösung auch noch einige Sympathien, wurde aber auf Grund ihrer Komplexität und auf Grund der Notwendigkeit, dass die Kandidierenden auf den Listen ihre Sprache kennzeichnen müssen, kritischer beurteilt. Auf Grund der Tatsache, dass die SVP 2022 auch eine französischsprachige Liste präsentieren wird, hat die Unterstützung für die Alternative 1 deutlich abgenommen.

Einschätzung: Die skizzierte Lösung vermeidet die Probleme, die bei der heute geltenden Lösung bei fünf Garantiesitzen entstehen und stellt eine in sich sachlich überzeugende und gerechte Alternative dar. Die Umverteilungsmethode ist aber eher noch komplizierter und noch schwerer verständlich und nachvollziehbar als das heutige System. Inhaltlich wird das Normziel verändert: Steht bei der heutigen Lösung letztlich die Sicherstellung der Vertretung etablierter frankophoner Parteisektionen im Vordergrund, setzt die Alternative 1 als normatives Ziel, dass alle Parteien entsprechend ihrer Wählerstärke frankophone Abgeordnete in den Grossen Rat zu entsenden haben. Dies hat Vor- und Nachteile. In

¹³ Alle Parteien zum Eingeben sprachlich getrennter Listen zu zwingen, wäre aber ein unverhältnismässiger Eingriff in die Wahl- und Abstimmungsfreiheit.

jedem Fall ändert es aber das System stark und es kann auch zur Folge haben, dass die Vertretung der heutigen frankophonen Sektionen von SP und FDP kleiner wird. De facto würde die deutschsprachige Mehrheit stärker bestimmen als heute, aus welchen Parteien die frankophonen Grossrät:innen kommen¹⁴. Dies ist auch ein Vorteil: Frankophone aus mehr politischen Parteien als «nur» aus der SP und FDP würden im Grossen Rat die «frankophone Stimme» vertreten. Schliesslich wurde in den Gesprächen auch darauf hingewiesen, die Kennzeichnung der Sprache der Kandidierenden auf den Listen werfe verschiedene heikle Fragen auf, etwa die Bezeichnung für Zweisprachige oder das Risiko von «wahltaktischen» Missbräuchen.

Auf Grund der ersten Gespräche schien die Alternative 1 politisch ein gangbarer Weg zu sein. In der zweiten Gesprächsrunde war die Lösung deutlich weniger akzeptiert, nachdem deren Ausgestaltung und deren Folgen klarer waren und die SVP eine französischsprachige Liste angekündigt hatte. Die Alternative 1 würde aber auch Umsetzungsfragen aufwerfen, die nicht weniger «problematisch» sind als bei der heutigen Regel¹⁵. Möglicherweise erhielten in dieser Konstellation die heute traditionellen «welschen» Parteien von Biel weniger Sitze als heute.

c. Alternative 2: Schaffung eines Unterwahlkreises Biel und freies Spiel der politischen Kräfte

Eine Alternative zur geltenden Regelung wäre die Schaffung eines Unterwahlkreises, welcher dem Verwaltungskreis Biel entspricht. Dies ist auch die Lösung, die Prof. Glaser in seinem Gutachten empfahl.

Die 2022 dem gesamten Wahlkreis Biel-Seeland zukommenden 27 Sitze würden sich wie folgt auf die beiden Unterwahlkreise verteilen:

16 Sitze für den Unterwahlkreis Biel

11 Sitze für den Unterwahlkreis Seeland.

Mit dem entsprechend höheren Anteil französischsprachiger Wählerinnen und Wählern dieses Unterwahlkreises könnte die Sicherstellung der angemessenen Vertretung der Französischsprachigen dann dem freien Spiel der politischen Kräfte überlassen werden. Nebeneffekt der Lösung wäre, dass die Grösse der Wahlkreise im gesamten Kanton einander angeglichen würden (heute ist Biel-Seeland mit 27 Sitzen der grösste Wahlkreis). Die Anforderung an eine gerechte Proporzwahl würde mit der Anzahl Sitze der beiden Unterwahlkreise von 11 Sitzen bzw. 16 Sitzen weiterhin erfüllt.

Anteil Französischsprachiger (aus Vergleichsgründen nur Vergleich D zu F, keine Anrechnungen):

Heutiger Wahlkreis Biel-Seeland 17 % (Zahlen aus der kumulierten Strukturhebung 2015-19)

Verwaltungskreis Biel 28 % (dito)

*(Ehem. Wahlkreis Biel¹⁶ 34 % (Zahlen aus der Volkszählung 2000, heute wohl höher)
(Gden. Biel & Evilard)*

¹⁴ Theoretisch müssten auch grosse Parteien, die gar nicht bzw. kaum von Frankophonen gewählt würden, französischsprachige Gewählte stellen.

¹⁵ Ein Beispiel: Nach heutigen Wahlergebnissen müsste die SVP Seeland bei fünf umzuverteilenden Sitzen zwei französischsprachige Gewählte stellen. Falls sie nicht zwei französischsprachige Kandidatinnen und Kandidaten auf der Liste aufführt, so würde die SVP Biel (in Listenverbindung) einen oder zwei dieser Sitze stellen müssen, was zu einer ähnlichen Umverteilung innerhalb der Listenverbindung führt, wie sie heute innerhalb der SP oder FDP stattfindet.

¹⁶ Ein solcher Unterwahlkreis von 2 Gemeinden erhielte heute 9 Sitze im Grossen Rat.

In einem Unterwahlkreis Biel wäre der Anteil der Französischsprachigen an der Gesamtbevölkerung also gut 60 % höher als im heutigen Wahlkreis Biel-Seeland. Offen ist, ob dieser Anteil ausreicht, damit die von der Verfassung verlangte angemessene Vertretung der französischsprachigen Bevölkerung ohne eine Sitzgarantie sichergestellt wäre¹⁷. Dies entspräche auch der vor der Wahlkreisreform allgemein akzeptierten Lösung im damaligen Wahlkreis Biel. Vor der Wahlkreisreform betrug der Anteil Frankophoner im damaligen (noch kleineren) Wahlkreis Biel allerdings rund 34 % (heute dürfte er höher sein).

Die Lösung setzt voraus, dass die französischsprachigen Wählenden – zumindest zu einem grossen Teil – französischsprachige Kandidatinnen und Kandidaten oder französischsprachige Listen wählen. Für sie stehen allerdings auch andere politische Fragen als die Sprachenfrage (Partei, Alter, Geschlecht, Interessenvertretung usw.) im Vordergrund.

Rechtliche Zulässigkeit: Prof. Glaser betrachtet diese Lösung als rechtlich zulässig, da die Verfassung offenlässt, wie die geforderte angemessene Vertretung genau zu verstehen und zu garantieren ist. Dem ist zuzustimmen. In jedem Fall würde zumindest eine formelle gesetzliche Grundlage nötig sein, es wäre aber noch zu klären, ob die Lösung aus anderen Gründen eine Verfassungsänderung erfordern würde. Allerdings ist festzuhalten, dass der institutionelle Aspekt der Sitzgarantie (vgl. Ziffer 3 dieses Berichts) weniger gewichtet würde. Und: Wird der Schutz der sprachlichen Vertretung nur dem Wahlentscheid der Französischsprachigen überlassen, werden diese de facto gezwungen, den – ihnen vielleicht durchaus auch wichtigen – sprachlichen Aspekt überproportional zu gewichten, was ihre Wahl- und Abstimmungsfreiheit de facto auch berührt.

Politische Tragfähigkeit: Eine Aufteilung des Wahlkreises Biel-Seeland in zwei Unterwahlkreise wurde von den Gesprächsteilnehmerinnen und -teilnehmern breit abgelehnt. Die Ablehnung war in der ersten Gesprächsrunde deutlicher als in der zweiten Runde, aber sie blieb sehr stark. Als Hauptgrund wurde genannt, die angemessene Vertretung der Französischsprachigen wäre in diesem Unterwahlkreis auf Grund des zu kleinen Anteils Frankophoner nicht sichergestellt. De facto wäre – namentlich auch auf Grund der Erfahrungen in den städtischen Wahlen in Biel – zu erwarten, dass weniger Französischsprachige im Wahlkreis gewählt würden. Dazu wurde auch kritisiert, die Dynamik der Zunahme der französischsprachigen Bevölkerung im gesamten Seeland würde bei dieser Lösung nicht mehr berücksichtigt. Daneben wurden stark auch die Effekte auf die Chancen der kleinen Parteien im Proporzverfahren erwähnt.

Gesamtbeurteilung: Die Lösung eines Unterwahlkreises würde die Fragestellung wesentlich vereinfachen, ist aber politisch derzeit nicht tragfähig. Die Vertretung der Französischsprachigen vollständig dem freien Spiel der politischen Kräfte zu überlassen, hat auch problematische Seiten: Eine angemessene Vertretung Französischsprachiger im Grossen Rat wäre nicht mehr in gleichem Masse sichergestellt wie heute und dies ist im Sinne der gesamten Sprachen- bzw. Minderheitenpolitik des Kantons problematisch. Umgekehrt hat die heutige Garantie etwas «paternalistisches» an sich, indem ein Wahlergebnis auf Grund politischer Ziele (Schutz der sprachlichen Minderheit) verändert wird. Die Schaffung eines Unterwahlkreises hätte deshalb allenfalls das Potenzial, ohne den bisherigen Eingriff in die Wahlergebnisse den Schutz der französischsprachigen Minderheit – allerdings weniger stark – sicherzustellen.

¹⁷ Eine Sitzgarantie mit Umverteilungsmechanismus wäre bei einer Unterwahlkreis-Lösung nicht vorzusehen, denn eine solche würde ja wieder die gleichen Probleme aufwerfen, die mit dieser Lösung ja gerade vermieden werden sollen.

d. Alternative 3 / Minimallösung: Anrechnung französischsprachiger Gewählter aller Parteien

Als Minimalvariante wäre es möglich, ein Element der Alternative 1 auch bei einer Beibehaltung der heutigen Lösung zu realisieren, nämlich die Anrechnung der nicht auf nach Sprache getrennten Listen gewählten Französischsprachigen an die Garantiesitze. Anschliessend müssten nur noch die übrigbleibende Anzahl Sitze nach den heute gültigen Regeln umverteilt werden. Damit es gegenüber heute zu einer Veränderung der Anzahl der umzuverteilenden Sitze käme, müssten auf anderen Listen Französischsprachige gewählt werden – was durchaus möglich ist, aber beispielsweise bei den Grossratswahlen 2018 nicht geschehen ist. Voraussetzung dazu ist es, in irgendeiner Form zu definieren, wer «französischsprachig» ist. Am ehesten sollte dies wohl aus Transparenzgründen durch eine entsprechende Kennzeichnung der Kandidierenden auf den Listen geschehen. Diese Kennzeichnung könnte freiwillig sein und sich auf diejenigen Kandidierenden beschränken, die bei einer Wahl an die Garantiesitze angerechnet würden und Mitglied in der «Deputation» der französischsprachigen Grossrät:innen sein möchten.

Rechtliche Zulässigkeit. Diese Lösung ist sicher ebenso rechtlich zulässig wie die heute gewählte Methode. Es ist sogar angesichts des durch die Umverteilung vorgenommenen nicht unbedeutenden Eingriffs in die Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht unbedenklich, wenn heute gewählte französischsprachige Personen anderer Parteien bei der Berechnung der französischsprachigen Gewählten gänzlich unberücksichtigt bleiben. Denn es werden ja deutschsprachige Kandidierende, die durch die «normalen» Regeln gewählt wurden, zur Sicherstellung der angemessenen Vertretung der Französischsprachigen durch nicht auf Anhieb gewählte Französischsprachige ersetzt – und dies, obwohl die Französischsprachigen an sich bereits unter den ohne jede Umverteilung Gewählten vertreten wären. Die Kennzeichnung der Sprache zumindest der französischsprachigen Kandidierenden auf den Listen scheint rechtlich zulässig, da sie freiwillig erfolgen könnte und auch von der hier in Frage stehenden Verfassungsnorm als ein Kriterium postuliert wird.

Politische Tragfähigkeit. Alle vertretenen Parteien und die DBAJ äusserten sich – soweit sie diese Frage erwähnten – positiv zu einer solchen Anrechnung aller französischsprachigen Gewählten an die Anzahl Garantiesitze. Eine solche «Mini-Revision» wäre somit politisch breit akzeptiert. Allerdings könnte eine solche Minirevision die Frage aufwerfen, wieso nicht auf ein anderes System (entsprechend der Alternative 1) gewechselt wird, wenn ohnehin die Regeln geändert werden sollen. In jedem Fall müsste in einer solchen Revision die Frage der Kennzeichnung der französischsprachigen Kandidierenden geregelt werden, was allenfalls heikle Fragen aufwirft (vgl. dazu die Überlegungen unter «Alternative 1 »).

7 Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

a. Art der Berechnung der Anzahl Garantiesitze

In den Gesprächen bestand recht grosse Einigkeit darin, wie die Zahl der «Garantiesitze» zu berechnen sei:

- Die heute verwendete Datengrundlage (kumulierte Daten der Strukturerhebung des BFS) ist unbestritten; die von Prof. Glaser in seinem Gutachten verlangte Vollerhebung ist heute weder rechtlich noch politisch erforderlich.

- Für eine hälftige Anrechnung der Zweisprachigen an die Deutsch- und Französischsprachigen bestand in den Gesprächen eine politische Mehrheit, diese Lösung wird von einigen Befragten explizit gewünscht, sie war aber bei anderen auch nicht völlig unbestritten.
- Unbestritten wäre die Lösung, die Fremdsprachigen in der Berechnung nicht mehr den Deutschsprachigen zuzurechnen, sondern unberücksichtigt zu lassen. Es bestand aber auch kein dringlicher politischer Wunsch nach dieser Änderung.

Diese Berechnungsart würde zu 5 Garantiesitzen führen (5.15, wenn beide Punkte angepasst werden; 4.65, wenn nur die Zweisprachigen hälftig angerechnet werden; 4.53, wenn nur die Regel für die Fremdsprachigen geändert wird).

Eine entsprechende Anpassung der Berechnungsregeln – zumindest in Bezug auf die hälftige Anrechnung der Zweisprachigen – und damit die Stärkung der Vertretung der frankophonen Gewählten im Wahlkreis wäre politisch tragfähig. Sinnvollerweise würde dafür eine Verordnungsgrundlage geschaffen, allenfalls sogar eine formelle gesetzliche Grundlage. Wenn beide Punkte angepasst werden, besteht kein «Zweifel» an der Zahl der Garantiesitze, wird nur ein Punkt angepasst, wird gemäss aktueller Strukturerhebung der fünfte Sitz eher knapp erreicht.

b. Methode zur Garantie der französischsprachigen Sitze

Bisher waren bei Wahlen jeweils 3 Sitze für die Frankophonen zu garantieren. Auf Grund der demographischen Entwicklung der Region (Wachstum der Bevölkerung und des Anteils der Französischsprachigen) werden es bei den Wahlen 2022 neu 4 Sitze sein. Wird die Berechnungsart angepasst, so wären 2026 sogar 5 Sitze zu garantieren.

Würden auch in Zukunft nur SP und FDP französischsprachige Listen eingeben, so wird die Akzeptanz dieser Regelung massiv zurückgehen, müssten doch diese beiden Parteien allein fünf französischsprachige Vertreter:innen in den Grossen Rat entsenden. In diesem Falle bestünde wohl bereits nach den Wahlen 2022 dringender Handlungsbedarf.

Im Herbst 2021 hat nun die SVP angekündigt, bei den Wahlen 2022 auch mit einer französischsprachigen Liste anzutreten. Dies hat aus Sicht aller Beteiligten den Handlungsbedarf massiv reduziert.

In den Gesprächen wurden die folgenden Varianten diskutiert:

- *Beibehaltung der heutigen Regelung.* Das geltende Recht ist gegenwärtig allgemein akzeptiert. Es garantiert eine Vertretung der etablierten französischsprachigen Parteisektionen. Bei fünf Garantiesitzen und nur zwei Parteien mit französischsprachigen Listen dürfte die heutige Lösung allerdings zu massiven Akzeptanzproblemen führen. Bei den Parteien bestand aber weitgehende Einigkeit darin, das geltende Recht beizubehalten, wenn die SVP auch in Zukunft eine französischsprachige Liste eingibt. Wäre dies nicht der Fall, stellt sich die Frage neu und der Handlungsbedarf für die Wahl einer Alternative steigt. Keine der geprüften Alternativen hat jedoch wirklich überzeugt. Die Frage wurde deshalb aufgeworfen, ob gesetzlich eine Verpflichtung der grossen Parteien zu französischsprachigen Listen vorgesehen werden könnte.
- *Alternative 1: Sprachbezeichnung aller Kandidierenden und Umverteilung auf allen Listen.* Nach anfänglicher Sympathie der Parteien für diese Lösung, welche die Umverteilung «gerechter» macht, wurden die Probleme in der Umsetzung immer klarer: Diese Regelung wäre eher noch komplizierter als die heutige, sie würde nicht mehr die etablierten Strukturen franzö-

sprachlicher Meinungsbildung schützen und schliesslich gibt sie *de facto* den Deutschsprachigen mehr Einfluss darauf, welche Französischsprachigen gewählt werden. Auch die Bezeichnung der Sprache der Kandidierenden wird als problematisch betrachtet: Als Herausforderung für Zweisprachige wie auch auf Grund allfälligen Missbrauchspotenzials.

- *Alternative 2: Unterwahlkreis Biel ohne Garantieregelung.* Diese Lösung, welche den Eingriff in das Wahlergebnis durch eine Umverteilung von Sitzen vermeidet, ist politisch derzeit nicht tragfähig. Die französischsprachigen Parteien lehnen sie ab, da keine Sitze mehr garantiert wären und es ungewiss ist, ob weiterhin gleich viel Französischsprachige aus der Region im Grossen Rat vertreten wären. Auf Grund der Erfahrungen in den städtischen Wahlen in Biel ist dies eher nicht zu erwarten. Im Weiteren wird die Lösung auch deshalb abgelehnt, weil die französischsprachige Vertretung aus dem Wahlkreis wieder auf die Region Biel eingeschränkt würde. Die kleineren und mittleren Parteien lehnen die Lösung aus Proporzgründen ab. In jedem Fall reduziert die Lösung den Schutz der Französischsprachigen in der Region, was nicht im Interesse des Kantons ist.
- *Alternative 3: Minimalvariante mit Anrechnung aller französischsprachiger Gewählter.* Alle Beteiligten würden eine Lösung begrüßen, welche eine Anrechnung von nicht auf einer nach Sprache getrennten Liste gewählten Französischsprachigen an die Garantiesitze ermöglicht. Eine solche Revision dürfte kaum auf Widerstand stossen, es könnten sich allerdings Fragen in Bezug auf die Kennzeichnung der Sprache der Kandidierenden stellen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Diskussionsprozess die Sensibilität für die heutige Regelung und die damit verbundenen Herausforderungen erhöht hat. Es liegen nun verschiedene mögliche Lösungsvarianten mit ihren Vor- und Nachteilen vor. Andere Varianten wurden nicht eingebracht und existieren wahrscheinlich nicht. Die Argumente liegen auf dem Tisch und eine Einschätzung der aktuellen politischen Tragfähigkeit der verschiedenen Lösungen ist erfolgt.

c. Empfehlungen

Eine Anpassung der Berechnung der Anzahl Sitze wäre meines Erachtens mehrheitsfähig und könnte in der Verordnung wie oben dargestellt realisiert werden. Sie wäre in der Sache gerechtfertigt, wenn sie auch nicht zwingend ist. Meine Empfehlung wäre, diese Anpassung vorzunehmen, wenn auf Grund des Wahlergebnisses 2022 nicht grössere politische Diskussionen die Lösung der Garantiesitze überhaupt in Frage stellen sollten.

In Bezug auf die Garantiemethode empfehle ich, bei der geltenden Regelung zu bleiben. Auf Grund der Tatsache, dass nun bei den Wahlen 2022 alle drei grossen Parteien sprachgetrennte Listen eingeben (und eher zu erwarten ist, dass die SVP dies auch 2026 wieder tut), besteht nicht genügend politischer Handlungsbedarf für eine Änderung und keine der Alternativen – ausser der «Minimalvariante» – wäre politisch wirklich tragfähig:

- Alternative 1 wäre zwar eine sachlich etwas bessere Lösung als das geltende Recht, sie wirft aber viele neue Fragen auf und ist eher noch komplizierter als die aktuell geltende.
- Auch die Alternative 2 mit der Schaffung eines Unterwahlkreises ist politisch keine Option, da sie auf einhellige Ablehnung stösst und die französischsprachige Vertretung im Grossen Rat so gut wie sicher verkleinert würde.

- Gewünscht wird von allen Befragten eine Anpassung der Gesetzgebung, damit auch nicht auf französischen Listen gewählte Personen an die Garantiesitze angerechnet würden. Jede Gesetzesrevision löst erfahrungsgemäss neue Fragestellungen und allenfalls Begehrlichkeiten und Unwägbarkeiten auf und auch die Minimalvariante wirft die Frage nach der Kennzeichnung der Sprache der Kandidierenden auf. Ob für die Minimalvariante wirklich eine Gesetzesrevision ausgelöst werden soll, muss politisch beurteilt werden.

Sollte die SVP 2026 keine französischsprachige Liste mehr eingeben, dürfte die Fragestellung der Umverteilung der Garantiesitze im Nachgang wieder virulent werden. Für diesen Fall sind hier Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen ausgearbeitet. Auf Grund der von mir geführten politischen Diskussionen würde ich für diesen Fall am ehesten die Alternative 1 empfehlen. Dies müsste wohl in einer erneuten Diskussionsrunde nochmals besprochen werden.

8 Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Auftrag	2
2 Ausgangslage	3
3 Grundanliegen der heutigen Verfassungsnorm	4
4 Vorgehen	5
5 Erste Frage: Wie wird der Anteil der französischsprachigen Minderheit berechnet?	6
a. <i>Auf welcher Datengrundlage findet die Berechnung statt?</i>	6
b. <i>Wie werden die Zweisprachigen berücksichtigt?</i>	8
c. <i>Wie werden die Fremdsprachigen berücksichtigt?</i>	9
d. <i>Zwischenergebnis</i>	10
6 Zweite Frage: Methode zur Garantie der Anzahl französischsprachiger Grossratssitze	11
a. <i>Heutige Lösung: Nur «französischsprachige Listen» werden berücksichtigt, dort Umverteilung</i>	11
b. <i>Alternative 1: Berücksichtigung aller Listen, Sprache der Kandidaten wird angegeben</i>	12
c. <i>Alternative 2: Schaffung eines Unterwahlkreises Biel und freies Spiel der politischen Kräfte</i>	14
d. <i>Alternative 3 / Minimallösung: Anrechnung französischsprachiger Gewählter aller Parteien</i>	16
7 Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	16
a. <i>Art der Berechnung der Anzahl Garantiesitze</i>	16
b. <i>Methode zur Garantie der französischsprachigen Sitze</i>	17
c. <i>Empfehlungen</i>	18
8 Inhaltsverzeichnis	20