

---

## Garantiesitze für die französischsprachige Minderheit im Grossratswahlkreis Biel-Seeland

### Rechtsgutachten

---

im Auftrag der Staatskanzlei des Kantons Bern, Amt für Ressourcen und politische Rechte

Prof. Dr. Andreas Glaser

unter Mitarbeit von MLaw Corina Fuhrer

Aarau, 10. September 2015

## **I. Ausgangslage: Verhältniswahl des Grossen Rates**

Der Grosse Rat des Kantons Bern wird im Verhältniswahlverfahren (Art. 71 Abs. 1 KV)<sup>1</sup> nach der Methode „Hagenbach-Bischoff“ gewählt (vgl. Art. 83 ff. PRG)<sup>2</sup>. Art. 63 PRG legt die neun Wahlkreise für die Grossratswahlen fest, wobei Untersuchungsgegenstand des vorliegenden Gutachtens der Wahlkreis Biel-Seeland (Art. 63 Abs. 1 Nr. 2 PRG) bildet. Die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise erfolgt nach der Vorabzuteilung von 12 Mandaten auf den Wahlkreis Berner Jura nach dem Bruchzahlverfahren (Art. 64 PRG), wobei das Gesetz der französischsprachigen Bevölkerung innerhalb des Wahlkreises Biel-Seeland denjenigen Anteil an Mandaten garantiert, welcher ihrem prozentualen Anteil an der gesamten Wahlkreisbevölkerung entspricht (Art. 64 Abs. 3 PRG). Wurde die garantierte Sitzzahl nach Auszählung der Stimmen nicht automatisch erreicht, werden Umverteilungen innerhalb der gemischtsprachigen Listengruppen<sup>3</sup> derselben politischen Gruppierung zugunsten der französischsprachigen Kandidaten vorgenommen (Art. 88 Abs. 1 und 2 und Art. 89 PRG).

In Bezug auf die erwähnte Sitzgarantie hat die Staatskanzlei des Kantons Bern die Beantwortung der folgenden Fragen erbeten.

## **II. Einzelfragen**

### **1. Was ist unter der angemessenen Vertretung der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland gemäss Artikel 73 Absatz 3 der Kantonsverfassung zu verstehen? Wie ist die französischsprachige Minderheit definiert?**

Die bernische Kantonsverfassung enthält in Art. 73 Abs. 3 Satz 3 zur Wahl des Grossen Rates folgende Vorgabe: „Es ist eine angemessene Vertretung der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland sicherzustellen“.

#### **a) Ermittlung der Angemessenheit der Vertretung im Grossen Rat**

##### **aa) Gesetzliche Konkretisierung**

Art. 64 Abs. 3 PRG konkretisiert die Vorgabe der Angemessenheit der Vertretung im Grossen Rat im Sinne von Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV dahingehend, dass der französischsprachigen Bevölkerung so viele Mandate garantiert werden, wie es ihrem prozentualen Anteil an der Gesamtbevölkerung des Wahlkreises entspricht. Die Ausfüllung des Begriffs „angemessen“ mit

---

<sup>1</sup> Verfassung des Kantons Bern – BSG 101.1.

<sup>2</sup> Gesetz über die politischen Rechte (PRG) – BSG 141.1.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 70 PRG: „Die politischen Gruppierungen im zweisprachigen Wahlkreis Biel-Seeland können nach Sprachen getrennte Wahlvorschläge einreichen. In diesem Fall sind die Listen miteinander zu verbinden (Art. 79).“

einem dem prozentualen Anteil der Sprachminderheit an der Bevölkerung entsprechenden Sitzanspruch ist durch den *Wortlaut* von Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV ohne Weiteres gedeckt. Die Rechtsfolge einer Norm, welche die soziale Realität widerspiegelt, kann als „angemessen“ bezeichnet werden.

Die Garantie des Vertretungsanspruches der französischsprachigen Minderheit innerhalb des Wahlkreises Biel-Seeland unterscheidet sich demnach fundamental von derjenigen zugunsten des Berner Juras im Verhältnis zu den übrigen Wahlkreisen des Kantons Bern. Hierzu bestimmt Art. 73 Abs. 2 Satz 2 KV in Durchbrechung der Grundregel in Art. 73 Abs. 2 Satz 1 KV,<sup>4</sup> wonach die Mandate entsprechend der Einwohnerzahl den Wahlkreisen zugeordnet werden, dass dem Wahlkreis Berner Jura ungeachtet seiner Einwohnerzahl 12 Mandate garantiert sind.<sup>5</sup>

Die gesetzliche Konkretisierung in Art. 64 Abs. 3 PRG erweist sich auch mit Blick auf den *Zweck* der verfassungsrechtlichen Absicherung des Vertretungsanspruches der Sprachminderheit als stimmig. So ist gemäss Art. 4 Abs. 1 KV den Bedürfnissen von sprachlichen, kulturellen und regionalen Minderheiten Rechnung zu tragen. Zu diesem Zweck können diesen Minderheiten besondere Befugnisse zuerkannt werden (Art. 4 Abs. 2 KV). Durch Art. 4 KV soll insbesondere die Mitwirkung der französischsprachigen Bieler gesichert werden, welche durch die Totalrevision der Kantonsverfassung 1993 fortan nicht mehr ausdrücklich auf Verfassungsstufe garantiert war.<sup>6</sup> Ebenfalls die französischsprachige Minderheit in Biel im Blick hat Art. 6 Abs. 4 KV BE, wonach Kanton und Gemeinden besonderen Verhältnissen, die sich aus der Zweisprachigkeit des Kantons ergeben, Rechnung tragen können.<sup>7</sup>

Auch die *Entstehungsgeschichte* von Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV und Art. 64 Abs. 3 PRG im Kontext der Wahlkreisreform stützt die Idee der Gleichsetzung des Begriffs „angemessen“ mit einer proportionalen Vertretung. Durch die im Jahr 2006 in Kraft getretene Wahlkreisreform ging der bis dahin eigenständige Wahlkreis (oder Amtsbezirk) Biel im neu geschaffenen, grösseren Wahlkreis Biel-Seeland auf. Aufgrund der parallelen Verkleinerung des Grossen Rates von 200 auf 160 Sitze sank die insgesamt verfügbare Sitzzahl. Bei der Grossratswahl 2002 standen dem Wahlkreis Biel noch 11 Sitze zu, wobei die französischsprachigen Kandidaten ohne Schutzklausel drei Sitze errangen. Nach der Reform standen dem Wahlkreis Biel-Seeland bei den Grossratswahlen 2006, 2010 und 2014 jeweils insgesamt 26 der 160 Sitze zur Verfügung, wobei der französischsprachigen Minderheit durch Beschluss des Regierungsrates jeweils drei Sitze garantiert wurden. Die Einführung einer Schutzklausel zugunsten der französischsprachigen Bewohner diente folglich dazu, den Status Quo der politischen Vertretung im Grossen Rat durch die Wahlkreisreform nicht zu gefährden.

---

<sup>4</sup> Siehe auch Art. 64 Abs. 1 Bst. a PRG.

<sup>5</sup> Vgl. auch KURT NUSPLIGER/JANA MÄDER, *Bernisches Staatsrecht*, 4. Aufl., Bern 2012, S. 120.

<sup>6</sup> PETER SALADIN/KURT NUSPLIGER/PHILIPPE GERBER, *Minderheiten – Berner Jura – Sprache*, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*, Bern 1995, S. 17 – 28, S. 18.

<sup>7</sup> SALADIN/NUSPLIGER/GERBER (Fn. 6), S. 27.

## bb) Bundesrechtskonforme Auslegung

Die Bestimmung in Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV wurde durch die Bundesversammlung gewährleistet, sodass von der Bundesrechtskonformität auszugehen ist. Der Bundesrat äusserte sich in der Botschaft lediglich – die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht bejahend – zur Sitzgarantie zugunsten des Berner Juras,<sup>8</sup> nicht aber zu der hier in Rede stehenden Vorschrift betreffend den Wahlkreis Biel-Seeland. Art. 64 Abs. 3 PRG stellt indes keineswegs die einzig denkbare Ausgestaltung dieser Norm dar. Daher ist diese am Bundesrecht zu messen (Art. 49 Abs. 1 BV) beziehungsweise bundesrechtskonform auszulegen. Hieraus könnten sich unter Umständen Abweichungen von einer strikt proportionalen Sitzgarantie ergeben.

Art. 4 BV<sup>9</sup> stellt alle vier Landessprachen der Schweiz in formaler Weise gleich und ist zugleich „Ausgangspunkt und Grundlage einer sprachlichen Minderheitenpolitik“<sup>10</sup>. Die Bestimmung verpflichtet neben dem Bund auch die Kantone zum Erhalt der Sprachen beizutragen.<sup>11</sup> Im Weiteren werden die mehrsprachigen Kantone durch Art. 70 Abs. 2 Satz 2 BV zur Rücksichtnahme auf angestammte sprachliche Minderheiten explizit verpflichtet, was in erster Linie bei der Festlegung der Amtssprache und im Bildungsbereich bei der Festlegung der Schulsprache praktisch relevant ist. Rücksichtnahme kann dabei sowohl negative als auch positive Pflichten beinhalten, indem Verdrängungstendenzen unterbunden oder allenfalls Schutzmassnahmen durch die Kantone ergriffen werden müssen.<sup>12</sup> Da es sich bei den französischsprachigen Bewohnern der Gemeinden Biel und Leubringen um eine angestammte sprachliche Minderheit handelt, fallen die in Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV und Art. 64 Abs. 3 PRG ergriffenen Massnahmen des Kantons Bern in den Anwendungsbereich der Vorschrift.

Als mehrsprachiger Kanton profitiert der Kanton Bern von den in Art. 21 Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG)<sup>13</sup> vorgesehenen Unterstützungsmassnahmen. Weitere Vorgaben für die Behandlung sprachlicher Minderheiten durch die Kantone enthält das Gesetz nicht.

Anhaltspunkte für die Auslegung des Begriffes einer angemessenen Vertretung könnten sich schliesslich aus Art. 175 Abs. 4 BV ergeben, wonach darauf Rücksicht zu nehmen ist, dass die Landesgegenden und Sprachregionen im Bundesrat „angemessen vertreten sind“. Es handelt sich bei der Angemessenheit der Vertretung um einen in hohem Masse unbestimmten Rechtsbegriff.<sup>14</sup> Insbesondere besteht insoweit kein rechnerisch zu ermittelndes Quorum.<sup>15</sup>

---

<sup>8</sup> Botschaft über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Luzern, Glarus, Wallis und Genf, BBl 2003 3388 S. 3391 f.

<sup>9</sup> „Die Landessprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch“.

<sup>10</sup> REGULA KÄGI-DIENER, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 4 N. 14.

<sup>11</sup> GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, Zürich 2007, Art. 4 N. 4.

<sup>12</sup> BIAGGINI (Fn. 11), Art. 70 N. 9.

<sup>13</sup> SR 441.1

<sup>14</sup> BIAGGINI (Fn. 11), Art. 175 N. 16.

<sup>15</sup> BIAGGINI (Fn. 11), Art. 175 N. 16.

Die Vorschrift räumt der Bundesversammlung somit breiten Ermessensspielraum ein.<sup>16</sup> Auf eine gesetzliche Konkretisierung wurde verzichtet. Das Kriterium der Angemessenheit belässt hier erheblichen Spielraum nach oben und nach unten, wobei eine faktische Übervertretung der Minderheiten in jedem Fall als unbedenklich anzusehen ist.<sup>17</sup> Hinzu kommt, dass es sich um einen Auftrag an die Bundesversammlung handelt, der rechtlich nicht durchsetzbar ist.<sup>18</sup> Art. 175 Abs. 3 BV legt demnach keine engere Auslegung des kantonalen Rechts nahe, zumal nur eine Rücksichtnahmepflicht auf die Sprachminderheiten statuiert wird, während in Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV von „sicherstellen“ die Rede ist, was eine weitergehende Schutzpflicht des kantonalen Gesetzgebers nahelegt.

Aus den einschlägigen Bestimmungen des Bundesrechts lässt sich somit ableiten, dass der Kanton Bern zur Förderung der französischen Sprache auf seinem Kantonsgebiet nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet ist. Überdies wird dieser Aufgabe durch den Bund – vor dem Hintergrund des Sprachfriedens und des Erhalts der Sprachgemeinschaften – erhebliches Gewicht zugemessen. Die Garantie des Vertretungsanspruchs der französischsprachigen Minderheit im Parlament wird demnach im Wege der bundesrechtskonformen Auslegung eher zusätzlich verstärkt als eingeschränkt. Es kann offen bleiben, ob das Bundesrecht einen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl proportionalen Sitzanspruch verlangt. Jedenfalls steht es einem solchen nicht entgegen.

**Antwort:** Unter der angemessenen Vertretung der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland gemäss Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV ist auf der Grundlage der bundesrechtskonformen gesetzlichen Konkretisierung in Art. 64 Abs. 3 PRG ein im Verhältnis zur Bevölkerungszahl proportionaler Sitzanspruch im Grossen Rat zu verstehen.

## b) Definition der französischsprachigen Minderheit

Aus welchen Personen sich der französischsprachige Bevölkerungsteil im Wahlkreis Biel-Seeland im Einzelnen zusammensetzt, bestimmen weder KV noch PRG. Auch die BV sieht von einer Definition der Sprachgemeinschaften ab, sie scheint vielmehr einer flexiblen Handhabung zuzuneigen.<sup>19</sup> Immerhin ist bei der Definition der Zusammensetzung einer Sprachminderheit zwischen einer territorialen und einer individuellen Dimension zu unterscheiden.

---

<sup>16</sup> BERNHARD EHRENZELLER, in: ders./Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 175 N. 26.

<sup>17</sup> Vgl. dazu DAGMAR RICHTER, Sprachenordnung und Minderheitenschutz im schweizerischen Bundesstaat, Berlin 2005, S. 358: „Zum einen eröffnet der Begriff der Angemessenheit Wertungsmöglichkeiten ausserhalb der mathematischen Proportionen; zum anderen lässt sich der Vorschrift eine minderheitenschützende Tendenz entnehmen, wonach sie jedenfalls nicht den Schutz der dominanten deutschsprachigen Bevölkerung vor zu vielen Bundesräten bzw. -rätinnen aus der Romandie bezweckt.“

<sup>18</sup> EHRENZELLER (Fn. 16), Art. 175 N. 26.

<sup>19</sup> GIOVANNI BIAGGINI, Die Rumantschia als Teil des (direkt-)demokratischen pluralistischen Bundesstaates, in: Corsin Bisaz/Andreas Glaser (Hrsg.), Rätoromanische Sprache und direkte Demokratie, Zürich 2015, S. 77 – 91, S. 80.

Art. 6 Abs. 2 KV legt in *territorialer Hinsicht* fest, dass die Amtssprachen in der Verwaltungsregion Seeland sowie im Verwaltungskreis Biel/Bienne das Deutsche und das Französische sind. Darüber hinaus wird für die Gemeindeebene festgelegt, dass die Amtssprachen von Biel/Bienne und Leubringen das Deutsche und das Französische sind. Aus verschiedenen Bestimmungen des SStG<sup>20</sup> (vgl. Art. 34 Abs. 1, Art. 35, Art. 42 Abs. 2, Art. 44, Art. 47, Art. 51 SStG) lässt sich ebenfalls schliessen, dass die zur französischsprachigen Minderheit gehörigen Personen in den beiden Gemeinden Biel und Leubringen, also auf dem Gebiet des ehemaligen Amtsbezirks Biel, ansässig sein müssen. In anderen Gemeinden des Wahlkreises Biel-Seeland ansässige französischsprachige Personen können von vornherein nicht zur französischsprachigen Minderheit gezählt werden. Bestätigt wird dies durch die Entstehungsgeschichte von Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV.

Die Begrenzung auf Biel und Leubringen stellt im Hinblick auf Art. 70 Abs. 2 Satz 2 BV („herkömmlich“, „angestammt“) eine zulässige Einschränkung dar. Bei der Festlegung der Garantiesitze für die Grossratswahlen bezog der Regierungsrat jedoch offenbar alle Gemeinden des Wahlkreises Biel-Seeland in die Berechnung ein, nicht nur Biel und Leubringen, wie dies im SStG vorgesehen ist. Auch diese Auslegung ist vertretbar, um die französischsprachige Minderheit angesichts der unterschiedlichen Bezugsgrösse nicht zu benachteiligen. Im Interesse der Rechtsklarheit sollte indes eine eindeutige Regelung angestrebt werden.

Von der territorialen ist die *individuelle Anknüpfung* zu unterscheiden. Bis anhin (in den Jahren 2006, 2010, 2014) wurde zur Ermittlung der französischsprachigen Bevölkerung zwecks Festlegung der Garantiesitze für die Grossratswahlen im Kanton Bern auf die eidgenössische Volkszählung aus dem Jahr 2000 abgestellt.<sup>21</sup> Gefragt wurde bei der Volkszählung inhaltlich einerseits nach der Hauptsprache, wobei nur eine einzige Sprache pro Person angegeben werden konnte. Darüber hinaus konnten weitere, regelmässig gesprochene Sprachen angeführt werden. Es stellt sich die Frage, ob nur die Angabe von Französisch als Hauptsprache zu einer Zuordnung zur französischsprachigen Minderheit führt, oder ob es ausreicht, dass Französisch als weitere Sprache angegeben wird.

Es lohnt sich diesbezüglich ein Blick in den dreisprachigen Kanton Graubünden, der als einziger ein kantonales Sprachengesetz (SpG)<sup>22</sup> kennt. Hier finden sich genauere Vorgaben für die Ermittlung der Sprachzugehörigkeit von Personen. Art. 16 Abs. 4 SpG bestimmt, dass für die Festlegung des prozentualen Anteils einer Sprachgemeinschaft ebenfalls auf die Ergebnisse der *letzten eidgenössischen Volkszählung* abgestellt wird. Die lateinischen Minderheitensprachen Rätoromanisch und Italienisch werden dadurch begünstigt, dass „sämtliche Personen, welche bei mindestens einer Frage nach der Sprachzugehörigkeit die rätoromanische oder italienische Sprache angeben“ dieser Sprachgemeinschaft zugerechnet werden (Art. 16 Abs. 4 Satz 2 SpG).

---

<sup>20</sup> Gesetz über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (Sonderstatutgesetz, SStG) – BSG 102.1.

<sup>21</sup> Vgl. <[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen\\_\\_quellen/blank/blank/vz/uebersicht.htm](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/vz/uebersicht.htm)> (12.8.2015).

<sup>22</sup> BR 492.100.

Zur Ermittlung der französischsprachigen Bevölkerung ist es demzufolge zulässig, entweder darauf abzustellen, ob eine Person Französisch als Hauptsprache oder zumindest als eine regelmässig gebrauchte Sprache spricht. Die im Kanton Bern geübte Praxis zur Ermittlung der zur französischsprachigen Minderheit gehörigen Personen erweist sich in Anbetracht der personengenauen Daten der Volkszählung 2000 bislang unproblematisch als zulässig. Im Interesse des Minderheitenschutzes empfiehlt sich dabei der Ansatz des Kantons Graubünden, die Zugehörigkeit zur Minderheit niederschwellig anzunehmen. Inzwischen müssen die mehr als 15 Jahre zurückliegenden Datenerhebungen nach einhelliger Auffassung nicht zuletzt in Anbetracht des beschleunigten Bevölkerungswachstums und der Wanderungsbewegungen innerhalb der Schweiz als veraltet und nicht mehr zuverlässig angesehen werden. Für die Wahlen 2018 kann deshalb nicht mehr auf die Daten der Volkszählung 2000 abgestellt werden. Klärungsbedürftig ist ausserdem, ob die französischsprachige Bevölkerung definitionsgemäss in Biel und Leubringen ansässig sein muss oder ob auch Personen in anderen Gemeinden dazu zählen können.

**Antwort:** Die französischsprachige Minderheit setzt sich aus allen Personen zusammen, die das Französische in einem relevanten Lebensbereich beziehungsweise als Hauptsprache gebrauchen. Offen ist, ob die französischsprachige Minderheit territorial auf Biel und Leubringen begrenzt bleibt. Bislang konnte zur Ermittlung der betreffenden Personen auf die Angaben der Volkszählung 2000 abgestellt werden. Inskünftig sind die Daten jedoch veraltet, sodass auf neue Grundlagen zurückgegriffen werden muss.

## **2. Erachten Sie es als zulässig, die Festsetzung der Zahl der Garantiesitze gemäss Artikel 64 Absatz 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG) auf die Strukturhebung des BFS (Auswertung der Daten zur Hauptsprache) abzustützen?**

Art. 64 Abs. 3 PRG verlangt, dass die Zuteilung der Mandate dem prozentualen Anteil an der Gesamtbevölkerung entspricht. Gemeint ist damit der tatsächliche, nicht ein fiktiver Anteil an der Bevölkerung. Dieser muss zu einem bestimmten Zeitpunkt vor der Wahl personengenau erhoben werden, wie dies auch bei der Ermittlung der Einwohnerzahlen für die Zuordnung der Mandate zu den Wahlkreisen (Art. 73 Abs. 3 Satz 1 KV) mithilfe der Bevölkerungsstatistik der Fall ist.<sup>23</sup> In Art. 64 Abs. 1 Bst. b PRG ist dementsprechend von der „aktuellen Einwohnerzahl“ die Rede. Auch auf Bundesebene müssen der Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone aktuelle Daten zugrunde gelegt werden (vgl. Art. 16 BPR)<sup>24</sup>.

Seit dem Jahr 2010 führt der Bund eine revidierte Form der Volkszählung durch, wobei Angaben zur Sprache nur noch im Rahmen einer ergänzenden „Strukturhebung“ erfasst wer-

---

<sup>23</sup> Vgl. Regierungsratsbeschluss über die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise für die Grossratswahlen vom 30. März 2014, Nr. 2013.RRGR.485.

<sup>24</sup> Bundesgesetz über die politischen Rechte – SR 161.1.

den. Problematisch im Hinblick auf die Strukturhebung als Grundlage für die Festlegung der prozentualen Sprachanteile ist in erster Linie der Umstand, dass sie nur mittels Stichprobe erstellt wird (200'000 Personen). Das Konfidenzintervall für die Kategorie „Französisch, aber kein Deutsch“, welche vermutlich als Grundlage für die Festlegung der französischsprachigen Minderheit dienen würde, betrug dabei bei den letzten Erhebungen 8,0 Prozent. Für die Erhebung mit Stichtag 31. Dezember 2010 wurden mittels Hochrechnung 18'180 Personen dieser Kategorie zugeteilt. Dies ergibt mögliche Abweichungen nach unten bis 16'726 Personen und nach oben bis 19'634 Personen. Das heisst, der tatsächliche prozentuale Anteil an der gesamten Wahlkreisbevölkerung könnte zwischen 12,53 und 14,7 Prozent liegen (bei 18'180 Personen 13,62 Prozent), was zu unterschiedlichen Sitzansprüchen führen würde. Bei 12,53 Prozent stünden den Französischsprachigen 3,26 Sitze zu, während bei 14,7 Prozent 3,82 Sitze resultieren würden. Gemäss Art. 64 Abs. 3 Satz 2 PRG werden Bruchteile ab fünf Zehnteln aufgerundet, was im zweiten Fall zu vier Sitzen anstelle von drei führen würde.

Überdies ist die Strukturhebung insoweit ungenau, als von Anfang an nicht alle Personengruppen einbezogen werden (nur Personen über 15 Jahre und nur Privathaushalte). Ausserdem können mehrere Hauptsprachen angegeben werden, was dazu führt, dass beispielsweise Personen, die sowohl Deutsch als auch Französisch als Hauptsprache angeben, in die Kategorie „Sowohl Deutsch als auch Französisch“ fallen. Es wäre daher unter Umständen angezeigt, nicht nur die Kategorie „Französisch, aber kein Deutsch“ sondern auch die soeben erwähnte in die Berechnung miteinzuschliessen, oder allenfalls eine Zuteilung ähnlich wie im Kanton Graubünden vorzunehmen.<sup>25</sup> Zudem ist die Strukturhebung nicht auf die Zuteilung politischer Vertretungsansprüche ausgerichtet, sondern bedient ein soziologisches Erkenntnisinteresse, das nicht in gleichem Mass von der Exaktheit der Datenbasis abhängt.

Werden an die erhobenen Daten bestimmte Rechtsfolgen geknüpft, erweist sich eine stichprobenartige Erhebung im Vergleich zu einer Vollerhebung als rechtfertigungsbedürftig, jedenfalls sofern hierdurch Grundrechte eingeschränkt werden. Dies ist bei der Zuteilung von Sitzen an bestimmte Wahlkreise bei Parlamentswahlen der Fall. „Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.“<sup>26</sup> Das Bundesgericht führt in Bezug auf die Verteilung von Parlamentssitzen auf die Wahlkreise aus: „Die Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit garantiert jedem Wähler, dass seine Stimme nicht nur gezählt, sondern gleich wie alle anderen Stimmen verwertet wird. Das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl soll in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein. Die Zuweisung der Sitze an die Wahlkreise darf sich nur an der Bevölkerungsgrösse messen.“<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Vgl. oben die Antwort zu Frage 1. b).

<sup>26</sup> BGE 136 I 352 E. 2.

<sup>27</sup> BGE 140 I 394 E. 8.3.

Hieraus folgt, dass die Zuteilung von Sitzen an bestimmte Wahlkreise oder proportional begründete Sitzgarantien zugunsten bestimmter Gruppierungen innerhalb eines Wahlkreises von vornherein nur auf der Grundlage einer verlässlichen Datenbasis zulässig ist. Eine auf Stichproben basierende Strukturerhebung ist – zumal bezogen auf eine zahlenmässig kleine Bevölkerungsgruppe wie insbesondere in Leubringen mit 2500 Einwohnern – von vornherein nicht geeignet, eine Vollerhebung zu ersetzen. Effizienz- und Kostengesichtspunkte, die für eine Heranziehung bereits vorhandener Daten und gegen eine eigenständige Datenermittlung sprechen, können ein Abweichen von der Vollerhebung unter keinen Umständen rechtfertigen. Die Wahlrechtsgleichheit und das Vertrauen in die demokratischen Institutionen sind stets höher zu gewichten als Praktikabilitätsabwägungen.

Da die Einräumung von Garantiesitzen darüber hinaus zusätzlich zu einer rechtfertigungsbedürftigen Durchbrechung der Erfolgswertgleichheit führen kann,<sup>28</sup> muss in jedem Fall sichergestellt sein, dass es nicht schon auf der vorgelagerten Stufe der Stimmkraftgleichheit zu Verzerrungen kommt. Gerade wenn es „nur“ um die Absicherung eines proportional bemessenen Vertretungsanspruchs geht, bedarf es einer nicht angreifbaren Datengrundlage. In einer unter demokratischen Gesichtspunkten derart heiklen Frage wie der Verankerung von Quotenregelungen in einem Parlament müssen die für die Ermittlung relevanten Daten folglich bei jeder Person der betreffenden Referenzgruppe, hier also der Einwohnerschaft von Biel und Leubringen, ggf. darüber hinaus im gesamten Wahlkreis Biel-Seeland,<sup>29</sup> einzeln erhoben werden.

**Antwort:** Die Festsetzung der Zahl der Garantiesitze darf sich nicht auf die Strukturerhebung des BFS abstützen, ihr muss vielmehr eine Vollerhebung zugrunde liegen.

### **3. Erachten Sie es als zulässig, die Festsetzung der Zahl der Garantiesitze gemäss Artikel 64 Absatz 3 PRG auf die Daten in den Einwohnerregistern der Gemeinde zur Korrespondenzsprache abzustützen?**

In der Verwaltungsregion Seeland sowie im Verwaltungskreis Biel/Bienne sind sowohl das Deutsche als auch das Französische Amtssprachen (Art. 6 Abs. 2 lit. b KV BE). Als einzige Gemeinden zweisprachig sind die Gemeinden Biel/Bienne und Leubringen (Art. 6 Abs. 3 lit. a KV BE). Alle dort ansässigen Einwohner wählen daher entweder Deutsch oder Französisch als Korrespondenzsprache, werden also gemäss eigenen Angaben bei der Gemeindeverwaltung als deutsch- oder französischsprachig registriert, was in erster Linie vor dem Hintergrund der korrekten Zustellung von Abstimmungsmaterial und weiterer Korrespondenz geschieht.

Bei der angegebenen Korrespondenzsprache muss es sich nicht um die einzig praktizierte Sprache handeln, sondern zumindest jede zweisprachige Person ist grundsätzlich zur Wahl

---

<sup>28</sup> Siehe dazu die Antwort zu Frage 6. a).

<sup>29</sup> Zu möglichen Referenzgruppen vgl. die Antwort zu Frage 1. b).

zwischen den Sprachen gezwungen. Fällt die Wahl in Bezug auf den Verkehr mit den Behörden auf eine Sprache, heisst dies allerdings nicht automatisch, die zweite Sprache werde im Alltag nicht praktiziert. Die Kriterien, welche zur Auswahl der angegebenen Sprache führen, sind für den Kanton intransparent und variieren von Person zu Person. Insbesondere besteht die Gefahr, dass grundsätzlich zweisprachige Personen aus Gewohnheitsgründen die deutsche Sprache angeben, zumal diese in der Region stärker präsent ist.

Die Heranziehung der Korrespondenzsprache weist keinen hinreichenden Bezug zu der mit der Sitzgarantie bezweckten Sicherstellung der Vertretung der französischsprachigen Minderheit auf. Die Wahl der Korrespondenzsprache besagt nichts über die objektiv oder subjektiv zu begründende Zugehörigkeit einer Person zur französischsprachigen Minderheit. Zudem besteht auch kein Zusammenhang zur demokratischen Wahl eines Parlaments. Geht es bei der Festlegung der Korrespondenzsprache lediglich um die Erleichterung der administrativen Abläufe, werden durch die Sitzgarantie massgebliche Weichen für den Ausgang einer Parlamentswahl gestellt.

Den allermeisten Bürgerinnen und Bürgern dürfte auch nicht bewusst sein, dass sie durch die Wahl der Korrespondenzsprache mit den Gemeindebehörden das Ergebnis der kantonal bedeutsamen Grossratswahl beeinflussen. Wäre ihnen dies bewusst, könnte sich hieraus umgekehrt ein nicht unerhebliches Manipulationspotenzial ergeben. Sollte das Abstellen auf die Korrespondenzsprache in Erwägung gezogen werden, müsste hierfür eine gesetzliche Grundlage geschaffen und die Bürgerinnen und Bürger müssten dementsprechend über die Rechtsfolgen der Wahl der Korrespondenzsprache informiert werden.

Das Abstützen auf die Korrespondenzsprache ist indes keine unbekanntete Methode. Art. 34 Abs. 2 SStG stellt für die Mitglieder des Rates für französischsprachige Angelegenheiten des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (RFB) bezüglich deren Sprache auf den entsprechenden Eintrag im Stimmregister ab („Mindestens zehn Mitglieder sind gemäss Stimmregistereintrag französischsprachig“). Allerdings geht es hierbei nur um die Überprüfung einer gesetzlich verankerten Wählbarkeitsvoraussetzung der in das Gremium gewählten Personen. Der Stimmregistereintrag dient nicht als Grösse, um eine bestimmte Chancenverteilung bei einer demokratischen Wahl vorab zu beeinflussen. Zudem ist den gewählten Personen die Voraussetzung bekannt und kann von ihnen beeinflusst werden.

**Antwort:** Es ist derzeit nicht zulässig, die Festsetzung der Zahl der Garantiesitze auf die Daten in den Einwohnerregistern der Gemeinde zur Korrespondenzsprache abzustützen. Hierzu müsste eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Angesichts des fehlenden Zusammenhangs mit der Zugehörigkeit zur französischen Sprachgruppe ist dies jedoch nicht zu empfehlen.

#### **4. Welche statistische Grundlage zur Festlegung der Zahl der Garantiesitze ist aus Ihrer Sicht zu bevorzugen?**

Für die Festlegung der Zahl der Garantiesitze scheiden die Daten der Volkszählung 2000, jene der Strukturerhebung des BFS und die Angaben zur Korrespondenzsprache aus. Es bedarf daher einer alternativen statistischen Grundlage. Die Bündner Regierung hat sich bezüglich der für die Festlegung der Schul- und Amtssprachen relevanten Daten für die Variante einer spezifischen Vollerhebung entschieden. Sie hat daher im Mai 2015 eine Ergänzung der Sprachenverordnung vorgenommen.

Auf Antrag von Gemeinden, welche bei der Volkszählung 2000 den für die Einstufung als einsprachig rätoromanische beziehungsweise italienische Gemeinde relevanten Schwellenwert (40 Prozent) um bis zu 10 Prozentpunkte über- beziehungsweise unterschritten, beziehungsweise den Schwellenwert von 20 Prozent für die Einstufung als mehrsprachige Gemeinde um bis zu 10 Prozentpunkte überschritten haben, nimmt der Kanton entsprechende Datenerhebungen im Sinne einer Vollerhebung analog zur Volkszählung 2000 vor (Art. 19a Abs. 1 SpV). In Gemeinden, die aus Fusionen ein- und/oder mehrsprachiger Gemeinden mit deutschsprachigen Gemeinden entstanden sind, sind die Daten innerhalb der Perimeter der ehemaligen Gemeinden gesondert zu erheben, wobei eine Datenerhebung nur erfolgen kann, wenn sämtliche ehemaligen Gemeinden innerhalb der genannten Bandbreiten liegen (Art. 19a Abs. 2 SpV). Derartige Datenerhebungen können frühestens nach Ablauf von zehn Jahren wiederholt werden (Art. 19a Abs. 4 SpV).

**Antwort:** Zur Festlegung der Zahl der Garantiesitze ist auf die Daten einer vom Kanton Bern in den Gemeinden Biel und Leubringen zwecks Zuteilung der Garantiesitze durchzuführenden spezifischen Vollerhebung abzustellen. Die Daten der Volkszählung sind veraltet, diejenigen der Strukturerhebung des BFS insoweit unzuverlässig und die Korrespondenzsprache weist keinen hinreichenden Zusammenhang zur Zugehörigkeit zu einer Sprachgruppe auf.

#### **5. Sollte die Zahl der Garantiesitze für die französischsprachige Minderheit allenfalls fest im Gesetz verankert werden?**

Ob eine Regelung *verfassungsrechtlich zwingend* in einem formellen Gesetz verankert werden muss, richtet sich nach Art. 69 Abs. 4 Satz 1 KV. Danach sind alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen. Worum es sich bei derart grundlegenden und wichtigen Gegenständen handelt, zählt Art. 69 Abs. 4 Satz 2 KV beispielhaft auf: Die Grundzüge der Rechtsstellung der einzelnen; der Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und der Kreis der Abgabepflichtigen mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe; Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen; die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden sowie die Anhandnahme einer neuen dauernden Aufgabe.

Für die Umsetzung des verfassungsmässigen Anspruchs auf angemessene Vertretung der französischsprachigen Minderheit im Wahlkreis Biel-Seeland besteht eine formelle gesetzliche Grundlage in Art. 64 Abs. 3 PRG. In Art. 88 und 89 PRG finden sich überdies detaillierte Vorgaben, wie die Verwirklichung einer angemessenen Vertretung, verstanden als dem Anteil an der Wohnbevölkerung entsprechender Quote, technisch im Wege von Umverteilungen umgesetzt wird. Das Gesetz lässt also bereits hinreichend deutlich erkennen, dass der Regierungsrat zwecks Vornahme dieser Umverteilung festlegen muss, wie viele Sitze im konkreten Fall eine angemessene Vertretung darstellen. Die Festsetzung der genauen Anzahl an Sitzen auf der Grundlage der Volkszählung 2000 stellt lediglich einen Vollzugsakt dar. Der Gesetzgeber ist somit frei in seiner Entscheidung, ob er die Anzahl der Sitze selbst festschreiben oder dies dem Vollzug durch den Regierungsrat überlassen will.

Ob es *rechtspolitisch* sinnvoll ist, die Anzahl der Garantiesitze gesetzlich zu fixieren, hängt davon ab, welcher Zweck mit der Regelung erreicht werden soll. Geht es um die Erhaltung einer Sprachminderheit und der Absicherung des Status Quo, liegt die gesetzliche Verankerung der Sitzzahl nahe.

Der Kanton Bern kennt eine feste numerische Mandatzuteilung bereits heute für das Gebiet des Berner Juras. Dem Wahlkreis Berner Jura werden verfassungsrechtlich zwölf Sitze garantiert (Art. 73 Abs. 3 Satz 2 KV, konkretisiert in Art. 64 Abs. 1 PRG). Es handelt sich hierbei um eine Mindestgarantie, wobei bewusst in Kauf genommen wird, dass die Mandatzuteilung prozentual nicht der Bevölkerungsgrösse entspricht.<sup>30</sup> Die Anzahl der Sitze für den Berner Jura übersteigt bereits heute den proportionalen Vertretungsanspruch. Eine solche Regelung verlangt allerdings im Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit eine stärkere Rechtfertigung als dies bei einem blossen proportionalen Anspruch der Fall ist.

Soll eine Regelung aber ausdrücklich den Erhalt der bedrängten Sprachgruppe in einem Gebiet sichern, können sich unter Umständen „überproportionale“ Massnahmen rechtfertigen. Der Erhalt des betreffenden Gebietes muss dabei in sprachlicher, kultureller oder historischer Hinsicht die Einschränkung der politischen Rechte überwiegen. Die besondere Stellung des Berner Juras wird in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 KV explizit hervorgehoben: „Diese soll es ihm ermöglichen, seine Identität zu bewahren, seine sprachliche und kulturelle Eigenart zu erhalten und an der kantonalen Politik aktiv teilzunehmen“.

Im Gegensatz dazu findet die französischsprachige Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland nur im Zusammenhang mit der Grossratswahl Erwähnung (Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV BE) und wird in Art. 4 und Art. 6 Abs. 4 KV BE lediglich implizit angesprochen. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass die französischsprachige Minderheit im Wahlkreis Biel-Seeland „nur“ aufgrund von sprachlichen Aspekten – und nicht wie der Berner Jura umfassend aufgrund der gemeinsamen Gebietsidentität – geschützt werden soll. Durch die Garantie ihrer politischen Mitwirkungsrechte werden die Französischsprachigen als sprachliche Minderheit

---

<sup>30</sup> Vgl. RICHTER (Fn. 17), S. 637.

geschützt, allerdings rechtfertigt dies nur weniger einschneidende Massnahmen als der Schutz einer sowohl sprachlich als auch kulturell und historisch verbundenen Bevölkerungsgruppe.

Bei den Garantiesitzen für den Wahlkreis Biel-Seeland handelt es sich somit nur indirekt um eine spracherhaltende Massnahme, unmittelbar soll vor allem die übergeordnete politische Repräsentation der französischsprachigen Bevölkerung sichergestellt werden. Soll die französischsprachige Bevölkerung in Biel und Leubringen einen dem Berner Jura vergleichbaren Status erhalten, wäre eine Änderung der Kantonsverfassung angezeigt.

Unter Geltung der gegenwärtigen Verfassungsrechtslage könnte eine gesetzliche Regelung demnach lediglich grössere Transparenz erzeugen, als dies bei einem Beschluss durch die Regierung der Fall ist. Der Grosse Rat müsste sich ebenfalls an statistischen Daten orientieren, um die genaue Sitzzahl zu bestimmen. Es würde sich also unverändert um den gesetzestechnischen Nachvollzug der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung handeln. Sinkt der Anteil der französischsprachigen Bevölkerung erheblich, ist der Grosse Rat verfassungsrechtlich zur Anpassung des Gesetzes gezwungen. Dies spricht rechtspolitisch in Anbetracht des im Vergleich zu einem Regierungsbeschluss aufwändigeren Verfahrens und der Möglichkeit des Referendums bei zugleich geringem politischem Spielraum gegen eine gesetzliche Verankerung. Auf der anderen Seite könnte eine Diskussion im Grossen Rat das Bewusstsein schärfen, welchem Zweck der Vertretungsanspruch der französischsprachigen Minderheit in Biel und Leubringen dienen soll.

**Antwort:** Die Verankerung der Zahl der Garantiesitze für die französischsprachige Minderheit im Gesetz ist verfassungsrechtlich nicht zwingend, wäre aber zulässig. Die gesetzliche Regelung müsste aber fortlaufend der Bevölkerungsentwicklung angepasst werden, um die verfassungsrechtliche Vorgabe einer „angemessenen Vertretung“ einzuhalten. Die Verankerung im Gesetz ist daher nicht empfehlenswert. Schläge die Sitzgarantie in eine von der Bevölkerungsentwicklung abgekoppelte Massnahme zur Erhaltung der Minderheitensprache um, müsste die KV analog zur Regelung zugunsten des Berner Juras geändert werden.

## **6. Erachten Sie das Verfahren zur Zuteilung der Garantiesitze gemäss Artikel 88 und 89 PRG als rechtmässig und sachgerecht?**

### **a) Rechtmässigkeit**

Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass „kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt“.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> BGE 136 I 352, E. 3.4.

Bestandteil von Art. 34 BV bildet die Wahlrechtsgleichheit, welche die Grundsätze der *Zählwertgleichheit*, der *Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit* sowie der *Erfolgswertgleichheit* beinhaltet.<sup>32</sup>

Die in Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV verlangte „angemessene“ Vertretung wird in Art. 64 Abs. 3 PRG als proportionaler Vertretungsanspruch ausgestaltet. Diese Regelung beeinträchtigt unter der Voraussetzung der Heranziehung einer korrekten Datengrundlage weder die Zählwert- noch die Stimmkraftgleichheit.<sup>33</sup> Erringen Vertreter der französischsprachigen Bevölkerung aufgrund des Wahlergebnisses ohne Weiteres die in Art. 64 Abs. 3 PRG vorgesehene Anzahl an Sitzen, wird auch die Erfolgswertgleichheit nicht eingeschränkt.

Art. 88 Abs. 1 PRG setzt jedoch voraus, dass nach der regulären Sitzverteilung im zweisprachigen Wahlkreis Biel-Seeland die Listen der Französischsprachigen nicht die nach Artikel 64 Abs. 3 PRG garantierte Anzahl Sitze erhalten und ordnet als Rechtsfolge die Vornahme von Umverteilungen an. Dadurch wird die Erfolgswertgleichheit eingeschränkt. Der Wille der Wähler findet keinen unveränderten Niederschlag in der Mandatsverteilung. So wurden bei den vergangenen drei Grossratswahlen jeweils Umverteilungen nötig, damit weiterhin drei Französischsprachende aus dem Gebiet Biel-Seeland im Grossen Rat vertreten waren. Es errangen bestimmte Kandidaten einen Sitz im Parlament, obwohl sie weniger Stimmen erhielten als letztlich nicht gewählte Kandidaten.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt jedoch bis zu einem gewissen Grad sachlich gerechtfertigte Einschränkungen der Erfolgswertgleichheit zu.<sup>34</sup> Die rechtfertigenden Gründe müssen umso gewichtiger sein, je grösser die Abweichungen von der Erfolgswertgleichheit sind.<sup>35</sup> Dabei können insbesondere historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Gründe ein Abweichen von der Erfolgswertgleichheit rechtfertigen.<sup>36</sup>

Der Schutz der französischsprachigen Minderheit in Biel und Leubringen durch die Umverteilung der Mandate ist detailliert in einem formellen Gesetz (Art. 68, Art. 69 PRG) geregelt und verkörpert ein verfassungsrechtlich (Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV, Art. 70 Abs. 2 Satz 2 BV) verankertes öffentliches Interesse.

Der Minderheitenschutz wird überdies in verhältnismässiger Weise verwirklicht. Hierfür spricht vor allem Art. 88 Abs. 2 PRG, wonach die Umverteilungen innerhalb der gemischt-sprachigen Listengruppen derselben politischen Gruppierung erfolgen und das Ergebnis der Sitzverteilung im Wahlkreis nicht ändern dürfen. Zweck der Erfolgswertgleichheit ist, dass „alle massgeblichen politischen Kräfte nach Massgabe ihrer Parteistärke im Parlament Einsitz

---

<sup>32</sup> ANDREAS KLEY, Politische Rechte, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, § 42 N. 68.

<sup>33</sup> Siehe dazu die Antwort auf Frage 2.

<sup>34</sup> ANDREAS GLASER, Politische Rechte, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, § 42 N. 94 f.

<sup>35</sup> Urteil des BGer 1C\_546/2014 vom 9. Dezember 2014, E. 3.3.

<sup>36</sup> BGE 136 I 352, E. 4.1; zunehmend strenger BGE 140 I 107, E. 4.1. Siehe auch ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, N 1380a.

nehmen können.“<sup>37</sup> Die Erfolgswertgleichheit wird durch Art. 88 PRG nicht in Bezug auf die im Parlament vertretenen Parteien, sondern nur innerhalb der Parteien zulasten der Auswahl der Kandidaten durchbrochen. Dadurch wird dem Willen der Wähler – anders als etwa bei der Regelung im Zusammenhang mit dem Sitz zugunsten des Berner Juras im Regierungsrat (Art. 84 Abs. 2, Art. 85 Abs. 4 KV) – soweit wie möglich, Rechnung getragen. Eingeschränkt werden lediglich die Möglichkeit, eine bestimmte Liste innerhalb der miteinander verbundenen Listen der gleichen Partei zu wählen sowie die gesetzlich in Art. 80 PRG eingeräumten Möglichkeiten des Panaschierens und Kumulierens.

**Antwort:** Das Umverteilungsverfahren gemäss Art. 88 und 89 PRG ist rechtmässig.

### b) Sachgerechtigkeit

Aus rechtspolitischer Sicht sind einige Zweifel an der Sachgerechtigkeit der Umverteilungslösung angebracht. So stellt sich die Frage, wozu es einer Umverteilung bedarf, wenn der Vertretungsanspruch ohnehin nur proportional bemessen ist, die französischsprachigen Wähler eine proportionale Vertretung aus eigener Kraft herbeiführen könnten, dies aber aus im Hinblick auf das Stimmgeheimnis nicht näher erforschbaren Gründen offensichtlich nicht wollten. Die anschliessende Umverteilung stellt unter der Annahme informierter Wählerinnen und Wähler einen paternalistischen Ansatz dar, indem ein „falsches“ Wahlergebnis, das es eigentlich so gar nicht geben dürfte, korrigiert wird. Den Angehörigen der französischsprachigen Minderheit wird unterschoben, dass ihnen sprachliche Gesichtspunkte wichtiger sein sollten als politische Motive.

Dabei spielt die Regelung, wonach die politischen Gruppierungen im zweisprachigen Wahlkreis Biel-Seeland nach Sprachen getrennte Wahlvorschläge einreichen können und diese Listen miteinander zu verbinden sind (Art. 70 PRG), eine zwiespältige Rolle. Unklar bleibt zunächst, anhand welcher Kriterien eine Person auf einer bestimmten sprachlich zugeordneten Liste kandidiert. Rechtliche Vorgaben existieren nicht. Parteien und Kandidierenden eröffnet sich ein gewisses Manipulationspotenzial.

Es ergeben sich ausserdem unerwünschte Effekte. Einerseits wird zwar ermöglicht, dass Sitze zugunsten französischsprachiger Kandidaten bei der gleichen Partei verbleiben. Andererseits könnten die französischsprachigen Wähler angesichts der Transparenz der Sprachzugehörigkeit diese Listen wählen. In den vergangenen Wahlen haben sie dies aber offenbar bewusst nicht getan. Erschwerend kommt hinzu, dass die Parteien auch auf getrennte Wahlvorschläge verzichten können. Dadurch werden zum einen französischsprachige Kandidaten, die auf dieser Liste gewählt wurden, bei der Mindestvertretung nicht angerechnet und zum anderen

---

<sup>37</sup> BGer, Urteil vom 19. März 2012, 1C\_407/2011, 1C\_445/2011, 1C\_447/2001, E. 5.3.

kommt es schwerpunktmässig zu Umverteilungen bei Parteien, die nach Sprachen getrennte Wahlvorschläge einreichen.

Dieses Szenario ist bei den Wahlen 2014 eingetreten. Ohne Umverteilung erzielte nur die französischsprachige Liste der SP einen Sitz, während auf der nicht getrennten SVP-Liste eine französischsprachige Kandidatin sozusagen losgelöst von der Sitzgarantie gewählt wurde. Dennoch kam es zusätzlich zu jeweils einer weiteren Umverteilung bei SP und FDP. Die Wähler wollten also zwei Französischsprachige, das Gesetz verlangt drei Französischsprachige, effektiv gewählt wurden aber schliesslich vier Französischsprachige. Ein aus Sicht der Wähler und im Hinblick auf die demokratische Legitimität der Parlamentarier wenig nachvollziehbares Ergebnis. Die Umverteilungsregelung liefe im Übrigen leer, wenn keine Partei nach Sprachen getrennte Wahlvorschläge einreichen würde.

**Antwort:** Die Umverteilungsregelung in Art. 88 und 89 PRG erweist sich aufgrund ihrer bevormundenden Wirkung und verschiedener demokratiepolitisch unerwünschter Effekte als nicht sachgerecht.

## **7. Gibt es Alternativen zur Sitzgarantie nach Artikel 73 Absatz 3 KV und/oder zum Zuteilungsverfahren der Garantiesitze gemäss Artikel 88 und 89 PRG?**

### **a) Sitzgarantien**

Um Alternativen zur Sitzgarantie und zum Zuteilungsverfahren zu finden, bietet sich ein Blick in das Recht anderer Kantone an. Ein Vergleich mit den weiteren zwei- beziehungsweise mehrsprachigen Kantonen der Schweiz, Freiburg, Wallis und Graubünden, ist diesbezüglich jedoch wenig aufschlussreich. Im Kanton Freiburg verlangt die Kantonsverfassung lediglich eine angemessene Vertretung der Regionen im Grossen Rat (Art. 95 Abs. 3 Satz 2 KV FR).<sup>38</sup> Der Vertretungsanspruch ist allerdings nicht explizit auf sprachliche Aspekte bezogen und wird auch nicht näher konkretisiert. Im PRG<sup>39</sup> finden sich keine Bestimmungen, wonach beispielsweise die jeweilige deutsch- oder französischsprachige Minderheit in den gemischt-sprachigen Wahlkreisen Saane-Land und See im Kantonsparlament vertreten sein müssten. Auch die Kantone Wallis und Graubünden bezeichnen in der Verfassung und der einschlägigen Gesetzgebung lediglich die Wahlkreise ohne Vorgaben zur sprachlichen Zusammensetzung des Grossen Rates.<sup>40</sup>

Im Kanton Wallis ist im Juni 2015 eine Teilrevision der Kantonsverfassung in der Volksabstimmung gescheitert, in deren Rahmen den beiden (neu zu schaffenden) deutschsprachigen

---

<sup>38</sup> Verfassung des Kantons Freiburg – SGF 10.1.

<sup>39</sup> Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) – SGF 115.1.

<sup>40</sup> Vgl. Art. 27 Verfassung des Kantons Graubünden – BR 110.100, Art. 2 Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG) – BR 170.100; Art. 84 Verfassung des Kantons Wallis – SGS 101.1, Art. 135 ff. Gesetz über die politischen Rechte – SGS 160.1.

Oberwalliser Wahlkreisen Brig und Visp eine Mindestvertretung in Höhe von 35 der 130 Sitze im Grossen Rat garantiert worden wäre. Die Sitzzahl hätte gegenwärtig proportional dem Anteil der Deutschsprachigen an der Walliser Bevölkerung entsprochen, wäre aber auch bei einem künftigen Absinken dieses Anteils unverändert bei 35 Sitzen geblieben. Die Sitzgarantie für das Oberwallis war Ausfluss von Bedenken, wonach die Oberwalliser Minderheit angesichts der demographischen Entwicklung in absehbarer Zeit eine Untervertretung befürchten müsse. Die Sitzgarantie wäre somit gegenwärtig mit dem proportionalen Sitzanspruch der Französischsprachigen im Wahlkreis Biel-Seeland zu vergleichen gewesen, hätte sich aber künftig zu einer von der Bevölkerungszahl losgelösten Bevorzugung wie im Fall des Berner Juras entwickeln können. Die starre Sitzgarantie stellte sich letztlich wohl als Hauptgrund für das Scheitern der Verfassungsrevision in der Volksabstimmung heraus.

Auf Gemeindeebene enthalten die Verfassungen der durch Zusammenschluss entstandenen zweisprachigen (Rätoromanisch/Deutsch) Gemeinde Ilanz/Glion in Graubünden zwar ausführliche Regelungen der Amts- und Schulsprachen. Die Parlamentsgemeinde Ilanz/Glion statuiert indes keine Mindestvertretungsansprüche in den Gemeindebehörden. Es wird lediglich bestimmt, „dass keine Angehörigen der einen oder der anderen Sprachgemeinschaft aufgrund der Sprache benachteiligt oder von der politischen Mitwirkung ausgeschlossen werden.“<sup>41</sup>

Übergangsweise ist noch eine Mindestvertretung der ehemaligen Gemeinden vorgesehen: „Das Parlament besteht für mindestens zwei Legislaturen aus zehn Mitgliedern der bisherigen Stadt Ilanz, je zwei aus den bisherigen Gemeinden Castrisch, Rueun, Ruschein und je einem Mitglied aus den übrigen bisherigen Gemeinden.“<sup>42</sup> Da die betreffenden Gemeinden ausserhalb der bisherigen Stadt Ilanz offiziell romanischsprachig sind und die Stadt Ilanz offiziell deutschsprachig, handelt es sich grosso modo um eine Mindestgarantie für beide Sprachgruppen. Da aber auch eine grosse Anzahl jeweils anderssprachiger Personen in den beiden Sprachterritorien wohnt, ist der Zusammenhang nur relativ locker. De facto sind denn auch mehrere in der Stadt Ilanz gewählte Personen romanischsprachig. Da es sich bei der Anordnung der Deutschsprachigkeit der ehemaligen Stadt Ilanz um eine historisch und politisch begründete Fiktion handelte, die der in der Volkszählung 2000 abgebildeten Wirklichkeit nicht gerecht wurde, hat das Beispiel Ilanz/Glion keineswegs Vorbildcharakter. Auch ist das Verhältnis Deutsch/Rätoromanisch nicht mit dem Verhältnis Deutsch/Französisch vergleichbar.

Eher vergleichbar ist die faktische Sprachsituation im Wahlkreis Biel-Seeland mit derjenigen in der Region Murten im Freiburger Seebezirk. Die zweisprachige Stadt Murten kennt jedoch ebenfalls keinen Vertretungsanspruch für die französischsprachige Minderheit. Entsprechendes gilt für die im Hinblick auf den 2016 eintretenden Zusammenschluss der Gemeinden Courlevon, Jeuss, Lurtigen, Salvenach und Murten abgeschlossene Fusionsvereinbarung. Die französischsprachige Minderheit wird nicht einmal erwähnt, geschweige denn werden ihr

---

<sup>41</sup> Art. 7 Abs. 2 Gemeindeverfassung Ilanz/Glion.

<sup>42</sup> Art. 60 Abs. 1 Gemeindeverfassung Ilanz/Glion.

Vertretungsansprüche zugestanden. Da keine der betreffenden Gemeinden in der Mehrheit französischsprachig ist, wirkt sich insoweit auch die übergangsweise vereinbarte Sitzgarantie im Generalrat (Parlament) zugunsten der dazumal ehemaligen Gemeinden nicht aus.

**Antwort:** In der Praxis anderer Kantone, gegebenenfalls auch auf Gemeindeebene, bewährte Alternativen zur Sitzgarantie sind nicht ersichtlich. Die anderen zwei- oder mehrsprachigen Kantone Freiburg, Graubünden und Wallis kennen bislang keine Sitzgarantien oder sonstige Mindestvertretungsansprüche. Lediglich im Zusammenhang mit Gemeindezusammenschlüssen werden übergangsweise Sitzgarantien zugunsten der ehemaligen Gemeinden eingeräumt. Teilweise besteht bei mehrsprachigen Gemeinden ein loser Bezug zum Minderheitenschutz.

## b) Umverteilungsverfahren

Während Sitzgarantien in anderen Kantonen vereinzelt zugunsten sprachlicher Minderheiten vorkommen, wird eine auf die Zuteilung von Sitzen an eine bestimmte Sprachgruppe ausgerichtete Umverteilungslösung wie im Wahlkreis Biel-Seeland sonst soweit ersichtlich nirgendwo praktiziert. Der Kanton Waadt kennt aber Unterwahlkreise im Rahmen der eigentlichen Wahlkreise, um eine genauere regionale Zuteilung zu erreichen. Hierfür besteht eine Grundlage in der Kantonsverfassung.<sup>43</sup> Im Einzelnen sind drei der zehn Wahlkreise, die den zehn Distrikten entsprechen, in jeweils zwei Unterwahlkreise aufgeteilt.<sup>44</sup> So umfasst der Wahlkreis Jura-Nord vaudois die Unterwahlkreise La Vallée und Yverdon, der Wahlkreis Lausanne die Unterwahlkreise Lausanne-Ville und Romanel sowie der Riviera-Pays-d'Enhaut die Unterwahlkreise Pays-d'Enhaut und Vevey. Die Zuteilung der Mandate erfolgt im Verhältnis zu den übrigen Wahlkreisen anhand der Bevölkerungszahl.<sup>45</sup> Die Unterteilung auf die Unterwahlkreise innerhalb eines Wahlkreises erfolgt wiederum mithilfe der Bevölkerungszahl.<sup>46</sup>

Die vom Staatsrat des Kantons Freiburg vorgeschlagene Revision des Wahlrechts enthält nunmehr ebenfalls eine Umverteilungsregelung. Diese steht allerdings nicht im Zusammenhang mit der Sicherstellung des Sitzanspruchs einer sprachlichen Minderheit. Die Regelung dient dazu, die wegen der Vermeidung eines zu hohen Quorums erforderliche Zusammenfassung der Wahlkreise Glane und Vivisbach zu einem Verbund („Oberzuteilung“), bei der Unterverteilung der Mandate auf die Wahlkreise allfällige Unstimmigkeiten auszugleichen. Es ist ebenfalls vorgesehen, dass die Parteien als „Listenpaare“ in beiden Wahlkreisen parallel antreten. Die Unterteilung der im Wahlkreisverbund im Wege der Oberzuteilung erzielten

---

<sup>43</sup> Art. 93 Abs. 2 und 3 Constitution du Canton de Vaud – RSV 101.01.

<sup>44</sup> Art. 45a Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) VD – RSV 160.01

<sup>45</sup> Art. 46 LEDP VD.

<sup>46</sup> Art. 46a LEDP.

Sitze würde in einem ähnlichen Verfahren erfolgen wie im „Doppelten Pukelsheim“.<sup>47</sup> Da nur zwei Wahlkreise betroffen sind, ist die Komplexität aber wesentlich geringer als in Kantonen mit kantonsweiter Anwendung des „Doppelten Pukelsheim“.<sup>48</sup> Der Freiburger Staatsrat spricht insoweit recht treffend von einem „Mini-Pukelsheim“.<sup>49</sup>

Für den Wahlkreis Biel-Seeland würde das Modell erst dann Interesse erlangen, wenn dem Unterwahlkreis Seeland weniger als zehn Mandate zugeteilt würden. Dann müsste die Zuteilung der Sitze an die Parteien auf der Basis des Ergebnisses im gesamten Wahlkreis Biel-Seeland erfolgen. Die Feinverteilung auf die beiden Unterwahlkreise geschähe dann im Wege einer Unterzuteilung.

Für eine Anlehnung an das im Kanton Waadt angewendete Modell der Unterwahlkreise unter Berücksichtigung der in Freiburg geplanten Umverteilungslösung sprechen mehrere Gesichtspunkte:

- Die Verfassungsgarantie in Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV wäre unter Berücksichtigung der gesetzlichen Ausgestaltung in Art. 64 Abs. 3 PRG erfüllt, wenn davon auszugehen ist, dass die französischsprachige Minderheit im Unterwahlkreis Biel mindestens drei von 15 Sitzen erringen wird. Die hier vorgeschlagene Lösung hängt somit einschränkend davon ab, dass die französischsprachige Minderheit in einem dem ehemaligen Amtsbezirk Biel entsprechenden und aus den Gemeinden Biel und Leubringen bestehenden Unterwahlkreis Biel keiner Sitzgarantie bedarf, sondern „aus eigener Kraft“ einen ihm proportionalen Anteil an der Gesamtbevölkerung entsprechende Anzahl an Sitzen erringen wird.
- Da aufgrund der Grösse der Unterwahlkreise mit 15 beziehungsweise 11 Mandaten derzeit kein überhöhtes natürliches Quorum auftreten sollte und damit verfassungsrechtlich kein Handlungsbedarf besteht,<sup>50</sup> könnte vorerst auf eine Regelung analog zur Umverteilung im Kanton Freiburg verzichtet werden, eine Übernahme der Waadtländer Lösung wäre zunächst ausreichend. Sollte sich im Unterwahlkreis Seeland ein Absinken auf neun Sitze abzeichnen, könnte auf das Freiburger Modell für die Wahlkreise Glane und Vivisbach („Mini-Pukelsheim“) zurückgegriffen werden.
- Unterwahlkreise im Rahmen der verfassungsrechtlich festgelegten Wahlkreise könnten durch eine Ergänzung von Art. 63 PRG realisiert werden, es bedürfte – anders als im Kanton Waadt – keiner Verfassungsänderung, da es sich um eine Spezialregelung nur für den Wahlkreis Biel-Seeland handeln würde, die aus Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV folgt. Anders als in der Waadtländer Kantonsverfassung wäre die Möglichkeit zur

---

<sup>47</sup> Botschaft 2013-DIAF-73 11.03.2014 des Staatsrats an den Grossen Rat zu zwei Gesetzesentwürfen zur Änderung der Gesetzgebung im Bereich politische Rechte (verschiedene Anpassungen; Wahlkreisverbund), S. 44 f.

<sup>48</sup> ANDREAS KLEY, Demokratisches Instrumentarium, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, § 24 N. 103 ff.

<sup>49</sup> Botschaft (Fn. 47), S. 45.

<sup>50</sup> Siehe dazu die Antwort zu Frage 8.

Schaffung von Unterwahlkreisen zwar nicht ausdrücklich auf Verfassungsstufe vorgesehen (vgl. Art. 93 Abs. 2 und 3 KV VD), hingegen schliesst die Berner Kantonsverfassung die Bildung von Unterwahlkreisen auch nicht aus. Im Vergleich zur Freiburger Kantonsverfassung beispielsweise, welche in Art. 95 Abs. 3 die maximale Anzahl von acht Wahlkreisen für den Kanton bestimmt, bezeichnet für den Kanton Bern gemäss Art. 73 Abs. 2 KV BE erst das Gesetz die (Anzahl) Wahlkreise. Die sich im Rahmen der Freiburger Wahlrechtsrevision stellende Frage, ob die verfassungsrechtlich normierte Anzahl von acht Wahlkreisen einer weiteren Aufteilung in Unterwahlkreise entgegsteht oder nicht, muss daher vorliegend nicht beantwortet werden.<sup>51</sup>

- Die intransparenten Umverteilungsregelungen in Art. 88, 89 PRG könnten durch eine weitaus transparentere, an den Bevölkerungszahlen orientierte Sitzzuteilung auf die Unterwahlkreise ersetzt werden.
- Die aufwändige und kostspielige Vollerhebung zur Ermittlung der zahlenmässigen Stärke der französischsprachigen Minderheit im Wahlkreis Biel-Seeland würde an Bedeutung einbüssen. Um die Einhaltung von Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV, Art. 64 Abs. 3 PRG innerhalb eines Unterwahlkreises Biel zu überprüfen, dem die Sitze insgesamt aufgrund zuverlässiger Bevölkerungszahlen zugeteilt wurden, wäre eine Plausibilitätskontrolle ausreichend. Diese könnte sich auf die Daten der Strukturerhebung des BFS abstützen.

**Antwort:** Das Umverteilungsverfahren könnte durch die Schaffung von zwei Unterwahlkreisen Biel und Seeland im Rahmen des Wahlkreises Biel-Seeland ersetzt werden. Dieses Modell könnte in Anlehnung an den Kanton Waadt durch eine Ergänzung des PRG – ohne Verfassungsänderung – verwirklicht werden. Zugleich werden die bestehenden Garantien zugunsten der französischsprachigen Minderheit in Biel und Leubringen nicht angetastet.

## **8. Sehen Sie in der Aufteilung des heutigen Wahlkreises in einen Wahlkreis Biel und einen Wahlkreis Seeland eine mögliche Lösung?**

Aus *rechtlicher Perspektive* stellt sich bei der Aufteilung von Wahlkreisen das Problem eines zu hohen natürlichen Quorums.<sup>52</sup> Der durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtes definierte Maximalwert von 10 Prozent verbietet im Grundsatz Wahlkreise mit weniger als zehn Mandaten, da ansonsten die in der Wahlrechtsgleichheit gemäss Art. 34 BV enthaltene Erfolgswertgleichheit nicht gewährleistet wird. Das Überschreiten dieses Quorums löst eine Rechtfertigungsbedürftigkeit aus. Bei einer Aufteilung in zwei separate Wahlkreise Biel und Seeland wären die bundesgerichtlichen Vorgaben derzeit erfüllt. Für den Wahlkreis Biel wäre

---

<sup>51</sup> Vgl. Botschaft (Fn. 47), S. 19.

<sup>52</sup> GLASER (Fn. 34), § 42 N. 92.

mit 15 Sitzen, für den Wahlkreis Seeland mit 11 Sitzen zu rechnen. Durch künftige Entwicklungen wie den Verlust von zwei Sitzen im Wahlkreis Seeland könnte allerdings rasch erneuter gesetzgeberischer Handlungsbedarf entstehen.

Durch die Einführung des Systems „Doppelter Pukelsheim“ könnte diese Entwicklung abgefedert werden, da es für die relevante Verteilung auf die Parteien auf die kantonsweite Oberzuteilung ankäme. Ein „zu kleiner“ Wahlkreis Seeland würde dann die Erfolgswertgleichheit nicht beeinträchtigen und könnte unverändert beibehalten werden. Allerdings scheint eine Abkehr von der Methode Hagenbach-Bischoff in naher Zukunft politisch nicht realisierbar.<sup>53</sup>

Aus der Erfolgswertgleichheit ergibt sich ausserdem, dass innerhalb eines geschlossenen Wahlgebietes – hier des Kantons Bern – möglichst ähnlich grosse Wahlkreise anzustreben sind.<sup>54</sup> Den einzelnen Wahlkreisen des Kantons Bern kommen zwischen zwölf und 26 Sitzen zu. Die neu aufzuteilenden Wahlkreise mit 15 beziehungsweise 11 Sitzen würden sich in dem vorhandenen Rahmen bewegen. Der Wahlkreis Biel-Seeland ist zudem gegenwärtig der mit Abstand grösste Wahlkreis.

Zu beachten ist indes aus *rechtspolitischer Sicht*, dass der Wahlkreis Biel-Seeland erst durch die Wahlkreisreform 2006 neu geschaffen wurde und somit erst drei Mal (2006, 2010, 2014) die Grundlage für die Grossratswahlen bildete. Die Reform wurde in der Volksabstimmung vom 22. September 2002 überaus deutlich angenommen und scheint sich bisher insgesamt bewährt zu haben. Im Interesse klarer Spielregeln für das Wahlrecht wäre ein Neuzuschnitt der Wahlkreise als solche demnach wenig empfehlenswert. Es sollte aber in Erwägung gezogen werden, analog zur Regelung im Kanton Waadt den Wahlkreis Biel-Seeland in zwei entsprechende *Unterswahlkreise* aufzuteilen.

**Antwort:** Die Aufteilung des heutigen Wahlkreises in einen Wahlkreis Biel und einen Wahlkreis Seeland wäre bei den derzeit bestehenden Bevölkerungsverhältnissen im Kanton Bern rechtlich zulässig, da in keinem Wahlkreis ein zu hohes natürliches Quorum entstünde. Rechtspolitisch ist eine erneute Reorganisation des im Grundsatz bewährten Zuschnitts der Wahlkreise nicht zu empfehlen. In Erwägung zu ziehen ist indes die Schaffung von zwei Unterswahlkreisen Biel und Seeland im Rahmen des unverändert bestehenden Wahlkreis Biel-Seeland.

---

<sup>53</sup> Vgl. das Postulat 029-2007 Kast/Löffel; Anwendung des „Doppelten Pukelsheim“ bei Grossratswahlen und die darauffolgende Motion 175-2007 Kast/Löffel; Anwendung des Doppelten Pukelsheim bei Grossratswahlen, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2008, S. 3-13; 2007, S. 312-318.

<sup>54</sup> Siehe dazu PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011, § 52 N. 56d.

## 9. Haben Sie weitere Bemerkungen?

Die Verfassung des Kantons Bern greift in Art. 73 Abs. 3 Satz 3 das wichtige Anliegen auf, eine angemessene Vertretung der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland sicherzustellen. Diese Bestimmung liegt ganz im Sinn von Art. 70 Abs. 2 Satz 2 BV, wonach die Kantone auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete achten und auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht nehmen. Den Anteil der französischsprachigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung als Richtwert für die Erfüllung des Sitzanspruchs heranzuziehen, wie dies in Art. 64 Abs. 3 PRG konkretisiert wird, erscheint dabei als bestens vertretbare Lösung.

Die staatsrechtlich vorbildhaften Regelungen treffen jedoch auf eine zunehmend komplexe gesellschaftliche Realität und eine zunehmend prekäre Datenlage, was die Zuordnung von Individuen zu bestimmten, klar abgrenzbaren Sprachgemeinschaften betrifft. Die Daten der Volkszählung 2000 sind infolge gesellschaftlicher Mobilität veraltet und die Strukturhebung des BFS genügt den Anforderungen nicht, um die Zuteilung demokratischer Wahlchancen zu legitimieren. Die Korrespondenzsprache ist kein geeigneter Indikator, um die Sprachgruppenzugehörigkeit im Hinblick auf die Zuteilung von Wahlchancen zu definieren. Um zuverlässige empirische Informationen zu erhalten, ist der Kanton Bern verfassungsrechtlich verpflichtet, eine spezifische Vollerhebung zur Ergründung der sprachlichen Wirklichkeit in Biel und Leubringen, allenfalls im gesamten Wahlkreis Biel-Seeland, vorzunehmen.

Diese Ausgangslage sollte zum Anlass genommen werden, die Zielrichtung des Vertretungsanspruchs der französischsprachigen Minderheit grundlegend zu diskutieren. Geht es um den Schutz und die Erhaltung einer klassischen Volksgruppe, sollte an eine Verfassungsänderung zwecks Verankerung einer numerischen Sitzgarantie analog zum Berner Jura gedacht werden. Steht hingegen einzig die politische Interessenvertretung französischsprachiger Individuen im Vordergrund, wäre zu überlegen, ob die Durchsetzung von Art. 73 Abs. 3 Satz 3 KV, der dann analog zu Art. 175 Abs. 3 BV eine Appellfunktion erfüllen würde, nicht dem freien Spiel der politischen Kräfte überlassen werden sollte. Dieser Weg könnte massgeblich dadurch erleichtert werden, wenn durch eine Gesetzesänderung der (grosse) Wahlkreis Biel-Seeland in die beiden Unterwahlkreise Biel und Seeland aufgeteilt würde. Der Minderheitenschutz sollte dann auf harmonischem Weg von selbst wirksam werden.

Sollten die Gemeinden Moutier, Belpahon und Grandval im Jahr 2017 den Kanton Bern verlassen, werden angesichts des damit verbundenen Bevölkerungsverlustes die dem Berner Jura garantierten 12 Sitze zur Disposition gestellt werden müssen. Spätestens in diesem Zusammenhang sollte auch die Vertretung der französischsprachigen Minderheit im Wahlkreis Biel-Seeland vertieft diskutiert werden. Möglicherweise erweist sich aber die Variante „Unterwahlkreis Biel“ auch unter diesen Vorzeichen als pragmatische und zukunftsgerichtete Lösung.