

---

Vorstoss-Nr: 120-2013  
Vorstossart: **Motion**  
Eingereicht am: 30.04.2013  
Eingereicht von: Fuchs (Bern, SVP) (Sprecher/ -in)  
Weitere Unterschriften: 0  
Dringlichkeit: Nein 06.06.2013  
Datum Beantwortung: 27.11.2013  
RRB-Nr: 1600/2013  
Direktion: STA

---



### **Standesinitiative Kanton Bern: Schweizer Bevölkerung muss Basis für die Verteilung der Anzahl Sitze pro Kanton sein**

Der Regierungsrat wird mit dieser Motion beauftragt, mittels einer Standesinitiative beim Bund vorstellig zu werden, damit per 2015 ein neuer Berechnungsmodus zum Tragen kommt, wonach nur noch Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürger die Basis für die Verteilung der Nationalratssitze ausmachen.

#### Begründung:

Das Volkszählungsgesetz bestimmt, dass der Bundesrat auf Basis der Erhebungen des Bundesamts für Statistik die Wohnbevölkerungszahlen alle vier Jahre verbindlich festlegt und publiziert und zwar per Stichtag 31. Dezember im ersten Kalenderjahr nach den Gesamterneuerungswahlen des Nationalrats. Nun liegen die Zahlen per 31.12.2012 vor. Wären dies die Basiszahlen, würde der Kanton Bern erneut einen Sitzverlust erleiden, der zweite seit 2003. Gewinner wären hingegen Kantone mit einer starken Zuwanderung – vor allem durch die Zuwanderung aus EU-Staaten. Für die Sitzverteilung entscheidend ist nämlich die ständige Wohnbevölkerung eines Kantons. Dazu gehören auch ausländische Staatsangehörige mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für mindestens zwölf Monate (Ausweis B oder C oder EDA-Ausweis) sowie Ausländer mit einer Kurzaufenthaltbewilligung (Ausweis L) und sogar Asylbewerber (Ausweis F oder N).

Es ist nicht einzusehen, wieso für die Berechnung der Anzahl Nationalratssitze auch die ausländische Wohnbevölkerung mitgezählt werden soll. Auf Bundesebene können heute nur Schweizer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger aufgrund des Wahlrechts aktiv und passiv an den Nationalratswahlen teilnehmen, also wählen und sich wählen lassen. Es ist in der Folge nicht einzusehen, wieso dann für die Sitzverteilung nicht auch nur die Schweizerinnen und Schweizer massgebend sind.

Würden künftig als Basis nur noch Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürger zählen, würde der Kanton Bern gar zwei Sitze gewinnen, während Kantone mit hohen Ausländeranteilen wie Waadt oder Genf Sitze verlieren würden.

## Antwort des Regierungsrates

Artikel 149 Absatz 4 der Bundesverfassung bestimmt, dass die Nationalratssitze «nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt werden» und jedem Kanton mindestens ein Sitz zusteht. Laut Artikel 6a der Verordnung über die politischen Rechte (VPR; SR 161.11) richtet sich die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone nach deren Anteil an der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz nach der Volkszählungsverordnung (SR 431.112.1). Artikel 2 Buchstabe d der Volkszählungsverordnung definiert die ständige Wohnbevölkerung. Dazu gehören, jeweils am Hauptwohnsitz alle:

1. in der Schweiz gemeldeten Personen schweizerischer Staatsangehörigkeit,
2. ausländischen Staatsangehörigen ausserhalb des Asylprozesses mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für mindestens zwölf Monate oder Kurzaufenthaltsbewilligungen für eine kumulierte Aufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten,
3. Personen im Asylprozess mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten.

Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer sind bei den Nationalratswahlen wahlberechtigt, spielen aber keine Rolle bei der Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone.

Am 28. August 2013 hat der Bundesrat die Verordnung über die Sitzverteilung bei der Gesamterneuerungswahl des Nationalrates 2015 verabschiedet. Demnach verliert der Kanton Bern 2015 einen Sitz und wird neu noch 25 Mandate besetzen. Bis zu den Wahlen 2011 waren die Nationalratssitze gestützt auf die Ergebnisse der letzten Volkszählung jeweils für mehrere Legislaturen verteilt worden. Künftig werden die Sitze für jede Legislatur neu verteilt, und zwar aufgrund der Registerzählung des letzten Nachwahljahres.

Der Motionär fordert, der Kanton Bern solle mit einer Standesinitiative beim Bund vorstellig werden, damit per 2015 ein neuer Verteilungsmodus für die Nationalratssitze eingeführt werde.

Der Regierungsrat weist zunächst darauf hin, dass eine Änderung des Berechnungsmodus für die Wahlen 2015 schon bei Einreichung des Vorstosses nicht mehr möglich war, setzt die Forderung doch eine Änderung der Bundesverfassung voraus. Mittlerweile hat der Bundesrat die Sitzverteilung für die Legislatur 2016 - 2019 verbindlich festgelegt. Im engeren Sinn ist die Forderung der Motion damit unerfüllbar. Der Regierungsrat hält aber auch im Hinblick auf spätere Sitzverteilungen die Einreichung einer Standesinitiative, die einen neuen Verteilungsmodus verlangt, nicht für angezeigt.

Auf die gesamte Wohnbevölkerung als Grundlage für die Verteilung der Nationalratssitze wird seit 1848 abgestellt. Der Verteilungsmodus entspricht einer langen demokratischen Tradition. Der Nationalrat repräsentiert die Gesamtbevölkerung, eingeschlossen die nicht stimmberechtigten Kinder und Jugendlichen, Ausländerinnen und Ausländer. Eine Volksinitiative auf Wahl des Nationalrats nach der Zahl der Schweizer Bevölkerung wurde 1903 verworfen. Der Bundesrat argumentierte damals, «dass die Ausländer Zölle und Steuern entrichteten wie die Schweizer, unter dem Schutz der gleichen Gesetze stünden und Mitbegründer des Fortschritts und Wohlstandes des Landes seien».<sup>1</sup> Auch in der Rechtslehre wird die heutige Regelung überwiegend befürwortet. Diese beruhe auf der «demokratietheoretisch richtigen Überlegung, dass die Volksvertretung nicht bloss die stimmberechtigten Schweizer Bürger, sondern die Gesamtbevölkerung repräsentiert», schreiben Yvo Hangartner und Andreas Kley.<sup>2</sup> Zu erinnern ist schliesslich, dass auch in vielen anderen Lebens- und Politikbereichen die Gesamtbevölkerung die massgebliche Berechnungs-

<sup>1</sup> Gemäss dem Votum von Bundeskanzlerin Corina Casanova in der Diskussion zur Motion 13.3055 Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone am 18. September 2013

<sup>2</sup> YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY: «Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft», Zürich 2000. Ausdrücklich zum Prinzip der Gesamtbevölkerung als Bemessungsgrundlage bekennen sich auch JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON: «Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse», 2003.

grösse ist und nicht die schweizerische Bevölkerung. So wird insbesondere bei der Berechnung des Finanzausgleichs des Bundes auf die gesamte Wohnbevölkerung abgestellt. Der Bundesrat legt gemäss dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich im Ressourcenausgleich «die Verteilung der Mittel auf die ressourcenschwachen Kantone jährlich auf Grund ihres Ressourcenpotenzials und der Zahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner fest». Die Gesamtbevölkerung ist im Weiteren auch die Basis bei der Raum- und Verkehrsplanung oder in der Gesundheitspolitik.

Die Forderung, die schweizerische Bevölkerung als Berechnungsgrundlage zu nehmen, wurde im vergangenen Jahrhundert in politischen Vorstössen einige Male erhoben, das Prinzip der Gesamtbevölkerung als Berechnungsbasis am Ende aber stets beibehalten. Massgebend war dabei auch die Überlegung, dass die Kantone zahlenmässig im Nationalrat gemäss ihrem politischen und wirtschaftlichen Gewicht vertreten sein sollten, wobei dieses Gewicht wesentlich von der Gesamtbevölkerung mitbestimmt werde.<sup>3</sup> Bei der Erarbeitung der neuen Bundesverfassung wurde an der Wohnbevölkerung als massgebliche Berechnungsgrösse festgehalten. Die Verfassung wurde am 18. Dezember 1998 vom Volk angenommen.

Mit der Motion Nr. 13.3055 vom 7. März 2013 hatte die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (SVP) gefordert, bei der Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone seien künftig ausschliesslich Schweizer Bürger sowie ausländische Personen mit Ausweis C und B zu berücksichtigen. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Damit die Wohnbevölkerung repräsentativ berücksichtigt werde, sei es geboten, auf ein objektiv messbares Kriterium (zeitliche Dauer) abzustellen, nicht auf politische Berücksichtigung oder Ausschluss gewisser Bevölkerungskategorien. Der Nationalrat hat diesen Vorstoss, der eine viel weniger weit gehende Änderung anstrebte als die vorliegende Motion, am 18. September 2013 deutlich abgelehnt.

Schliesslich stellen auch die meisten Kantone bei den Wahlen in ihre Kantonsparlamente bei der Mandatsverteilung an die Wahlkreise auf die Gesamtbevölkerung ab (AG, AR, AI, BS, BE, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SZ, SG, SO, TG, VD, ZG, ZH). Die schweizerische Wohnbevölkerung ist die Berechnungsgrundlage in den Kantonen BL, GR, TI, UR und VS.

Der Motionär will die Ausländerinnen und Ausländer bei der Berechnung der Mandatsverteilung nicht mitzählen, weil sie nicht stimmberechtigt sind. Der Kreis der Stimmberechtigten ist allerdings nicht identisch mit jenem der Schweizer Staatsangehörigen. Kinder und Jugendliche mit Schweizer Bürgerrecht gehören zwar zur schweizerischen Bevölkerung, sind aber nicht stimmberechtigt. Der Kreis der Stimmberechtigten ist auch nicht überall gleich. Wer im demokratischen System zum Volk gehört, wird nach politischen Gesichtspunkten unterschiedlich definiert: Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer geniessen in einigen Kantonen politische Rechte auf kantonaler Ebene, in anderen nicht. Im Kanton Glarus sind, anders als in den andern Kantonen, die 16- und 17-Jährigen auf kantonaler Ebene stimmberechtigt. Das Stimmrecht ist auch nicht zwingend ans Bürgerrecht gebunden. In mehreren Kantonen wird Ausländerinnen und Ausländern, die seit mehreren Jahren im Kanton wohnen, das Stimmrecht auf kommunaler und teilweise auch kantonaler Ebene gewährt.

**Antrag:** Ablehnung

**An den Grossen Rat**

---

<sup>3</sup> Vgl. das Votum von Bundespräsident Rudolf Gnägi zum Postulat Wenger (Verteilung der Nationalratsmandate auf die Kantone), Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1971, Seite 1386 ff