

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 011-2018
Vorstossart: Postulat
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.40

Eingereicht am: 24.01.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Brönnimann (Mittelhäusern, glp) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 694/2018 vom 20. Juni 2018
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Regierungsreform für einen dynamischen Kanton Bern

Der Regierungsrat wird beauftragt abzuklären, Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, welche Massnahmen ergriffen werden müssen, damit

1. die strategische Regierungsführung über eine ganze Legislatur kontinuierlich gewährleistet wird
2. alle bedeutenden politischen Kräfte gemäss ihrem proportionalen Wähleranteil in der Regierung vertreten sind
3. der garantierte Sitz des Berner Juras nicht zum Mehrheitsmachersitz in der Regierung wird.

Begründung:

Der garantierte Berner-Jura-Sitz wurde ursprünglich geschaffen, um einer Minderheit einen Sitz in der Regierung zu garantieren und einen Beitrag zur Normalisierung der «Jurafrage» zu leisten. Heute ist die Jurafrage demokratisch entschieden und gelöst. Der Jurasitz ist heute zu einem Privileg der französischsprachigen Minderheit in den bernjurassischen Bezirken mutiert, und seine Besetzung entscheidet über die politischen Mehrheitsverhältnisse in der Regierung des Kantons Bern. Damit wird dieser Regierungssitz undemokratisch überhöht. Diesem Missstand kann

auf verschiedene Arten begegnet werden. Entweder kann der garantierte Sitz abgeschafft werden, oder er kann als garantierter Sitz der französischsprachigen Minderheit des gesamten Kantons Bern ausgeformt werden. Ebenfalls möglich wäre, der französischsprachigen Minderheit des gesamten Kantons sogar 2 Sitze zuzugestehen in Verbindung mit einem Proporzwahlrecht. In einem solchen Fall wäre die Überrepräsentation anteilmässig deutlich geringer als dies heute der Fall ist und den garantierten Sprachminderheitensitzen käme keine Mehrheitsmacherfunktion zu. Zudem könnte der Kanton Bern seine Rolle als zweisprachiger Kanton und als Brückenkanton zur französischen Schweiz glaubhafter wahrnehmen als dies heute der Fall ist.

Die Jahresrotation im Regierungspräsidium führt dazu, dass es strategischen Regierungsprojekten an der nötigen Kapazität innerhalb der Regierung fehlt. Der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin muss im Präsidentialjahr gleichzeitig unzählige Repräsentationsaufgaben wahrnehmen, die Gesamtregierungssitzungen vorbereiten und leiten und sollte nebenbei noch die eigene Direktion führen. Dies ist nicht leistbar und führt dazu, dass die eine oder andere Aufgabe zwangsläufig vernachlässigt wird oder an die Generalsekretäre delegiert wird, denen die demokratische Legitimation fehlt. Dem könnte Abhilfe geschaffen werden, indem ein Regierungspräsidium für eine Legislatur gewählt wird, das alle Repräsentationsaufgaben wahrnimmt und während der gesamten Legislatur die Regierungssitzungen leitet. Zudem könnte das Regierungspräsidium diejenigen Projekte leiten, die die gesamte Regierung betreffen und mehrere Jahre dauern (beispielsweise eine Regierungsreform, eine Steuerreform, eine Verwaltungsreorganisation, eine Digitalisierungsstrategie u. a.). Vielleicht liegt in der aktuellen Organisationsform der Grund dafür, dass es grundlegende Reformen im Kanton Bern so schwer haben und dass der Regierungsrat oft als ein Gremium von Direktionsvertretern auftritt, die jeweils primär die Interessen der eigenen Direktion vertreten, sozusagen als Spitze der Verwaltung. Würde der Kanton Bern das Proporzwahlssystem einführen und die Anzahl Regierungsräte auf 9 erhöhen, könnte er die angesprochenen Probleme anpacken. Im Gegenzug müssten die Stäbe reduziert werden.

Der erste zusätzliche Regierungsratssitz würde genutzt, um die GEF in eine Gesundheits- und Sozialdirektion aufzuspalten. Der zweite zusätzliche Sitz stünde zur Verfügung, um ein Legislatur-Regierungspräsidium zu schaffen. Die französischsprachige Minderheit des Kantons wäre mit zwei Sitzen angemessen vertreten, könnte durch ihre Vertretung aber nicht über die Mehrheitsverhältnisse in der Regierung entscheiden. Die Parteien schlussendlich wären nicht mehr darauf angewiesen, sich in taktischen Kompromissen auf eine Vorauswahl der Regierungskandidatinnen und -kandidaten zu beschränken. Auf diese Weise könnten sie mit vollen Listen antreten, und es gäbe die erwünschte innerparteiliche Konkurrenz, und die Wähler hätten effektiv eine Auswahl und könnten wählen und nicht nur bestätigen, was die Parteistrategen ausgehandelt haben. Es darf durchaus gehofft werden, dass eine solche politische Reform dem Kanton Bern einen nötigen dynamischen Impuls geben würde.

Antwort des Regierungsrates

Das Postulat wirft verschiedene Fragen auf bzw. fordert unterschiedliche Reformen, welche in den letzten Jahren bereits in anderem Zusammenhang vom Regierungsrat und vom Grossen Rat behandelt und auch entschieden wurden. Aus der jüngeren Vergangenheit sind folgende parlamentarische Vorstösse zu erwähnen:

- Die *Motion 183-2014 Messerli-Weber/Gsteiger «Gerechter Proporz – Einführung des Verhältniswahlsystems bei den Regierungsratswahlen»* verlangte, für die Wahl des Re-

gierungsrates ein Proporzwahlsystem unter Wahrung der Sitzgarantie für den Berner Jura einzuführen. Der Grosse Rat lehnte die Motion ab.

- Die *Motion 024-2017 Hamdaoui «Eine Stimme für Welschbiel»* wollte den garantierten Sitz für den Berner Jura auf die Französischsprachigen des Verwaltungskreises Biel/Bienne ausweiten. Der Regierungsrat hatte die Ablehnung der Motion beantragt; der Motionär zog den Vorstoss in der Folge zurück.
- Die *Motion 265-2017 Güntensperger/Brönnimann «Garantierter Regierungsratssitz für die frankophone Bevölkerung»* will den Regierungsrat beauftragen, mittels Bericht abzuklären, «wie die aktuelle Situation des Sonderstatuts des Berner Juras mit garantiertem Regierungsratssitz zugunsten einer angemessenen Vertretung aller Frankophonen des Kantons Bern in der Regierung garantiert werden kann». Der Grosse Rat folgte dem Regierungsrat, der die Ablehnung der Motion beantragt hatte.

Ausgehend von der *Motion 010-2003 Erb/Lüthi «Regierungsreform»* haben sich der Regierungsrat und das Parlament in einem Reformprozess 2003-2008 intensiv mit der strategischen Führung des Regierungsrates unter gleichzeitiger Entlastung seiner Mitglieder von operativen Aufgaben auseinandergesetzt. Hierzu wurden u.a. auch die Stärkung des Regierungspräsidiums sowie eine Reduktion der Regierungsratsmitglieder von sieben auf fünf geprüft. Der Reformprozess mündete in einer Optimierung der Regierungsorganisation. Auf eine weitergehende Reorganisation wie die Einführung eines Präsidialsystems verzichtete der Regierungsrat, was vom Grossen Rat unterstützt wurde.¹

Zu Ziffer 1: Strategische Regierungsführung (Präsidialsystem)

Das Postulat verlangt vom Regierungsrat, Bericht zu erstatten über mögliche Massnahmen, welche die strategische Regierungsführung über eine ganze Legislatur kontinuierlich gewährleisten sollen. Es schlägt dazu vor, das Regierungspräsidium für die gesamte Legislatur zu wählen. Ein solches Präsidialsystem sieht das Postulat in Kombination mit einem Proporzwahlsystem und der Erhöhung der Anzahl Regierungsrätinnen und Regierungsräte auf 9 vor.

Ein Präsidialsystem für die kantonalen Exekutiven ist in der Schweiz weit weniger verbreitet als das Rotationsprinzip, wie es der Kanton Bern kennt.² Wie einleitend erwähnt wurde, haben sich der Regierungsrat und der Grosse Rat bereits anlässlich des Reformprozesses 2003-2008 mit dem Präsidialsystem befasst und auf eine Einführung verzichtet. Der Regierungsrat ist nach wie vor der Ansicht, dass das Präsidialsystem für den Kanton Bern nachteilig wäre. Die Regierungsratsmitglieder gehen aus einer direkten Volkswahl hervor und bilden zusammen ein Regierungskollegium mit sieben gleichberechtigten Mitgliedern. Das Rotationsprinzip im Präsidium verhindert, dass sich zwischen den Mitgliedern des Regierungsrates eine Rangordnung herausbildet.

Das im Postulat vorgeschlagene Präsidialsystem, welches das Regierungspräsidium von der Führung einer eigenen Direktion entlasten und es stattdessen mit Repräsentations-, Koordinations- und gesamtstaatlichen Projektaufgaben ausstatten möchte, stünde zudem im Widerspruch zur überwiesenen Motion 269-2015 (Luginbühl). Diese verlangt eine Direktionsreform mit dem Ziel einer „belastungsmässig ausgewogenen Aufgabenverteilung unter den Direktionen“. Im entsprechenden Umsetzungsprojekt UDR verfolgt der Regierungsrat u.a. das Ziel, die Staatsaufga-

¹ Regierungsreform. Schlussbericht des Regierungsrates vom 27. Februar 2008 an den Grossen Rat, [RRB 278/2008](#).

² Ein Präsidialsystem bzw. ein System mit längerem Präsidium als einem Jahr kennen folgende Kantone: Uri, Glarus, Zug und Appenzell-Ausserrhoden (2-jähriges Präsidium); Basel-Stadt (4-jähriges Präsidium); Waadt und Genf (5-jähriges Präsidium).

ben unter den Regierungsratsmitgliedern noch ausgewogener und politisch gleichwertig zu verteilen. Die Einführung eines Präsidialsystems würde diesen Absichten widersprechen und zu einem neuen Ungleichgewicht innerhalb des Regierungsgremiums führen. Der Regierungsrat lehnt es daher ab, vertiefte Abklärungen bezüglich eines Präsidialsystems zu machen.³

Zu Ziffer 2: Proporzwahlssystem

Das Postulat fordert eine Berichterstattung zur Frage, wie alle bedeutenden politischen Kräfte gemäss ihrem proportionalen Wähleranteil in der Regierung vertreten sein könnten.

Das Anliegen zur Einführung des Proporzwahlsystems für die Kantonsregierung und somit zur Änderung von Artikel 85 Absatz 1 der Kantonsverfassung (KV) ist in den letzten Jahrzehnten von unterschiedlichen Parteien immer wieder von neuem in die politische Diskussion eingebracht worden. Zu erwähnen ist, dass der Regierungsrat aufgrund einer entsprechenden Motion den Bericht vom 13. August 2008 betreffend Wahl der Mitglieder des Regierungsrates im Verhältnisverfahren (Proporzwahl des Regierungsrates) verfasste. Der Bericht stützte sich auf ein hierfür eingeholtes Gutachten der Universität Bern (Pierre Tschannen/Beatrice Herrmann, «Wahl des Berner Regierungsrates im Proporzverfahren» vom 12. September 2007). Bei der Beratung des Berichts im Grossen Rat am 17. November 2008 wurden sämtliche Planungserklärungen, die den Wechsel zur Proporzwahl forderten, abgelehnt.

Der Regierungsrat hat sich zuletzt anlässlich der Behandlung der erwähnten Motion 183-2014 Messerli-Weber/Gsteiger «Gerechter Proporz – Einführung des Verhältniswahlsystems bei den Regierungsratswahlen» mit dem Proporzwahlssystem auseinandergesetzt. Wie er in seiner Motionsantwort darlegte, gewährleisten grundsätzlich sowohl die Majorz- als auch die Proporzwahl eine demokratisch legitimierte Regierung. Bei der Majorzwahl stehen die kandidierenden Personen im Vordergrund, die Majorzwahl gilt als Persönlichkeitwahl. Bei der Proporzwahl hingegen liegt der Fokus in erster Linie auf der Verteilung der Sitze auf die Parteien.

Dem Parlament und der Regierung kommen unterschiedliche Funktionen zu. Bei der Parlamentswahl steht die Vertretung der Parteien gemäss ihrer Stärke im Vordergrund. Der Grosse Rat soll das Repräsentationsorgan aller gesellschaftlichen Gruppen sein, weshalb das Proporzsystem das geeignete Wahlverfahren darstellt. Demgegenüber ist der Regierungsrat die oberste leitende und vollziehende Behörde, die im Interesse des Kantons eine gemeinsame Politik zu gestalten hat. Hier hat das Majorzwahlssystem Vorteile: Die Bevölkerung wählt jene Personen direkt in die Regierung, denen sie das Regierungsamt anvertrauen will, unabhängig von Parteistärke und Listen. Wer in der Majorzwahl in die Exekutive gewählt wird, muss über die eigene Partei hinaus auf Akzeptanz stossen und im Volk breite Unterstützung finden. Dieser Umstand begünstigt eine unabhängigere, weniger parteiungebundene Meinungsbildung im Regierungskollegium.

Die Erfahrungen mit dem Majorzwahlssystem in den letzten Jahren zeigen, dass sich auch im Kanton Bern ein sogenannt freiwilliger Proporz herausgebildet hat, indem die Parteien angemessen nach ihrem Wählerwillen in der Regierung vertreten sind. So besteht der Regierungsrat seit den Wahlen 2010 aus den stärksten fünf Parteien. Zudem lässt es das Mehrheitswahlssystem stärker zu, dass gelegentlich auch profilierte Personen von kleineren Parteien gewählt werden, welche in einem Proporzwahlssystem geringere Chancen hätten.

³ Siehe zum Umsetzungsprojekt UDR die [Medienmitteilung vom 5. April 2018](#).

Tritt ein Regierungsmitglied vorzeitig zurück, sind im Majorzsystem Nachwahlen nötig. Im Proporzwahlssystem würden bei vorzeitigen Rücktritten dagegen Personen nachrücken, die am Wahltag die Wahl nicht schafften und auf einem Ersatzplatz fungierten. Diese als Parteivertreter Nachrückenden wären als Regierungsmitglieder demokratisch schwächer legitimiert.

Der Einführung der Proporzwahl für den Regierungsrat steht zusätzlich entgegen, dass für die Besetzung des dem Berner Jura nach Artikel 84 Absatz 2 KV garantierten Sitzes kein überzeugendes Verfahren zur Verfügung steht. Im erwähnten Gutachten Tschannen/Herrmann wurden in Bezug auf die Sitzgarantie des Berner Juras mehrere Modelle (mit Varianten) eingehend untersucht. Sie erwiesen sich alle als mit mehr oder weniger grossen Nachteilen behaftet (siehe die ausführliche Begründung in der Antwort des Regierungsrates zur Motion 183-2014).

Zu Ziffer 3: Reform des garantierten Sitzes des Berner Juras

Das Postulat beauftragt den Regierungsrat abzuklären, welche Massnahmen ergriffen werden müssten, damit der garantierte Sitz des Berner Juras nicht zum Mehrheitsmachersitz in der Regierung wird.

Der garantierte Sitz für den Berner Jura ist für den Regierungsrat auch nach der politischen Lösung der Jurafrage ein zentraler Bestandteil des Sonderstatuts gemäss Artikel 5 der Kantonsverfassung: Die besondere Stellung soll es dem Berner Jura ermöglichen, seine Identität zu bewahren, seine sprachliche und kulturelle Eigenart zu erhalten und an der kantonalen Politik aktiv teilzunehmen. Das besondere Wahlverfahren für das Regierungsratsmitglied aus dem Berner Jura ermöglicht eine optimale Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung des Berner Jura. Es stellt sicher, dass die Vertreterin oder der Vertreter des Berner Jura sowohl im alten Kantonsteil wie auch im Berner Jura hinreichend politisch abgestützt ist und soll vermeiden, dass die deutschsprachige Mehrheit über die Köpfe der Bevölkerung im Berner Jura hinweg bestimmen kann, wer sie im Regierungsrat vertritt. Dieser Grundgedanke des speziellen Wahlverfahrens zum Schutz der territorialen und sprachlichen Minderheit hat für den Regierungsrat weiterhin eine zentrale Bedeutung und Berechtigung. Dass der Jurasitz über die politischen Mehrheitsverhältnisse im Regierungsrat entscheidet, ist nicht systemimmanent, sondern war in jüngster Zeit eine Folge der politischen Konstellation, insbesondere auch im deutschsprachigen Kantonsteil. Für den Regierungsrat besteht jedenfalls kein Grund, die verfassungsmässige Sonderstellung des Berner Juras zu verändern.

Bezüglich der Idee, den Regierungsratssitz für den Berner Jura in einen garantierten Sitz der französischsprachigen Minderheit umzuwandeln, verweist der Regierungsrat auf die Bedenken, die er in seiner ablehnenden Antwort zur *Motion 265-2017 Güntensperger/Brönnimann «Garantierter Regierungsratssitz für die frankophone Bevölkerung»* geäussert hat.

Erhöhung der Anzahl Regierungsratsmitglieder von 7 auf 9

Das Postulat enthält in seiner Begründung zusätzlich die Idee, die Anzahl Regierungsmitglieder von 7 auf 9 zu erhöhen. Die zusätzlichen Sitze könnten für die Aufteilung der GEF in eine Gesundheits- und Sozialdirektion sowie für die Bildung eines Legislatur-Regierungspräsidiums zur Verfügung stehen. Die französischsprachige Minderheit des Kantons wäre mit zwei Sitzen angemessen vertreten, könnte durch ihre Vertretung aber nicht über die Mehrheitsverhältnisse in der Regierung entscheiden.

In der Schweiz gibt es keine kantonale Exekutive mit 9 Mitgliedern. 14 der 26 Kantone haben eine Regierung mit 5 Mitgliedern; in 12 Kantonen besteht der Regierungsrat wie im Kanton Bern

aus 7 vollamtlichen Mitgliedern, so auch etwa in den mit Bern am ehesten vergleichbaren Kantonen Waadt und Zürich.

Die Entwicklungen der letzten Jahre liefen in der ganzen Schweiz in Richtung Verkleinerung der Regierungsgremien. Im Kanton Bern beschlossen die Stimmberechtigten am 24. September 1989, die Zahl der Regierungsmitglieder von 9 auf 7 zu reduzieren (der Kanton Bern war damals noch der einzige Kanton mit 9 vollamtlichen Regierungsmitgliedern). Im Rahmen des bereits erwähnten Reformprozesses 2003-2008 wurde im Kanton Bern – wie auch in anderen Kantonen – eine weitere Reduktion auf 5 Regierungsratssitze diskutiert, letztendlich jedoch verworfen.

Beim Entscheid über die Zahl der Regierungsmitglieder sind die Grösse des Kantons und seine regionale, sprachliche und parteipolitische Vielfalt zu berücksichtigen. Der Kanton Bern ist ein grosser Kanton mit starken regionalen und sprachlichen Minderheiten, die in die Regierung zu integrieren sind. Der Regierungsrat erachtet die bestehende Anzahl Mitglieder als für die Aufgaben und Grösse des Kantons Bern angemessen und sieht keinen Handlungsbedarf. Die Rückkehr zu einem Regierungsgremium mit 9 Mitgliedern brächte keine Vorteile, im Gegenteil: Die Schnittstellen und der Koordinationsbedarf würden zunehmen, und die Vertretung des Kantons in den interkantonalen Direktorenkonferenzen würde komplizierter werden. Dazu kommt, dass ein Regierungsmodell mit 9 Direktionen Mehrkosten zur Folge hätte, da die zwei zusätzlichen Regierungsmitglieder auch einen zusätzlichen Bedarf an Stabs- und Unterstützungsleistungen auslösen würden.

Fazit

Aus dem Gesagten folgt, dass der Regierungsrat an seiner bisherigen Haltung zum Präsidial- und Proporzwahlssystem, zur Ausgestaltung des garantierten Sitzes für den Berner Jura sowie zur Anzahl Regierungsratssitze festhält. Insbesondere ist er der Auffassung, dass auch eine Kombination der einzelnen Neuerungen keine Verbesserungen im Vergleich zum jetzigen Zustand bringen würde. Er beantragt daher dem Grossen Rat, von einem weiteren Prüfungsauftrag hinsichtlich einer solchen Regierungsreform abzusehen und das Postulat abzulehnen.

Verteiler

- Grosser Rat