

# Schaffhauser Abstimmungs-Magazin

zur Volksabstimmung  
vom 24. Februar 2008

**Einführung eines  
Vermummungsverbotes**

**Lehrstelleninitiative**

**Änderung der Kantonsverfassung  
(Neues Wahlsystem für den Kantonsrat)  
Änderung des Wahlgesetzes**

## **Einführung eines Vermummungsverbot**

In Kürze	Seite	3
Zur Sache	Seite	4
Erwägungen des Kantonsrates	Seite	8
Beschluss des Kantonsrates	Seite	9

## **Volksinitiative «Schaffung eines Berufsbildungsfonds»**

In Kürze	Seite	12
Zur Sache	Seite	13
Erwägungen des Kantonsrates	Seite	18
Text der Initiative	Seite	19

## **Neues Wahlsystem für den Kantonsrat**

In Kürze	Seite	21
Zur Sache	Seite	23
Erwägungen des Kantonsrates	Seite	30
Beschlüsse des Kantonsrates	Seite	32

## Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Einführung eines Vermummungsverbotes)

vom 17. September 2007

Mit der Einführung eines Vermummungsverbotes wird künftig im Kanton Schaffhausen verboten, sich an bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund unkenntlich zu machen. Wer sich nicht daran hält, wird mit Busse bestraft. Fasnacht und sonstige folkloristische Veranstaltungen fallen nicht unter das Verbot.

Mit einem Vermummungsverbot soll das Risiko von Gewalttätigkeiten an Demonstrationen oder sonstigen Menschenansammlungen reduziert werden. Die Durchsetzung von Vermummungsverboten ist in der Praxis allerdings nicht unproblematisch. Die Erfahrungen anderer Kantone, die ein Vermummungsverbot eingeführt haben, zeigen, dass es aus Gründen der Verhältnismässigkeit und wegen der Gefahr von Eskalationen eher selten zur Anwendung gelangt. Die Polizei kann auf die Durchsetzung des Vermummungs-

verbotes verzichten, wenn ansonsten die Eskalation der Kundgebung zu befürchten ist.

Die Vorlage enthält neben der Vermummung weitere Straftatbestände im Zusammenhang mit Demonstrationen und Kundgebungen (Verbot der Durchführung einer bewilligungspflichtigen Demonstration ohne Bewilligung, Verbot des Mitführens von gefährlichen Gegenständen) und verstärkt das polizeiliche Instrumentarium zur Festnahme von gewaltbereiten Personen im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen.

In der Schlussabstimmung hat der Kantonsrat an der Sitzung vom 17. September 2007 der Revision des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Einführung eines Vermummungsverbotes) mit 52 zu 7 Stimmen bei einigen Enthaltungen zugestimmt. Er empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Vorlage zuzustimmen.

## I. Allgemeines zum Vermummungsverbot und zu dessen Durchsetzung (Art. 12 EG StGB)

Demonstrationen und Kundgebungen unterstehen dem verfassungsmässigen Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit. Für die Einschränkungen dieser Grundrechte bedarf es einer gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses; zudem muss die Einschränkung verhältnismässig sein. Im Weiteren muss der Kerngehalt dieser grundlegenden Werte gewahrt werden (Art. 36 Bundesverfassung).

Im Kanton Schaffhausen finden – anders als in grossen Städten wie Zürich, Basel, Bern – nur selten Demonstrationen und Kundgebungen mit gewaltbereiten Personen statt. Gleichwohl überwies der Kantonsrat eine im Nachgang an zwei unbilligte Demonstrationen im Jahr 2004 und den unbilligten «Fackelmarsch» von rund 200 Rechtsradikalen im Jahr 2005 mit knapper Mehrheit eine Motion, welche die Einführung eines Vermummungsverbot im Kanton Schaffhausen forderte. Vermummungen bedeutet, sich durch Verkleidung unkenntlich zu machen. Der Regierungsrat unterbreitete in

der Folge eine Vorlage zur Einführung eines Vermummungsverbotes sowie verschiedener ergänzender Straftatbestände im Zusammenhang mit Demonstrationen und Kundgebungen. Dabei kann die Polizei auf die Durchsetzung des Vermummungsverbotes verzichten, wenn ansonsten die Eskalation der Kundgebung zu befürchten ist.

Durch die Vermummung wird die Identifizierung einer Person erschwert beziehungsweise verunmöglicht. Mit der Einführung eines Vermummungsverbotes wird künftig verboten, sich an bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund unkenntlich zu machen. Wer sich nicht daran hält, wird mit Busse bestraft. Fasnacht und sonstige folkloristische Veranstaltungen fallen nicht unter das Verbot. Mit einem Vermummungsverbot soll das Risiko von Gewalttätigkeiten an Demonstrationen oder sonstigen Menschenansammlungen reduziert werden. Die Durchsetzung von Vermummungsverboten ist in der Praxis allerdings nicht unproblematisch. Die Erfahrungen anderer Kantone, die ein Vermummungsverbot eingeführt haben, zeigen, dass es aus Gründen der

Verhältnismässigkeit und wegen der Gefahr von Eskalationen eher selten zur Anwendung gelangt. Ebenso zeigt sich in der Praxis, dass der Erlass eines Vermummungsverbotes ohne weitere flankierende Straftatbestände Gewalttätigkeiten nicht zu verhindern vermag.

Die Gefahr von Ausschreitungen erhöht sich beträchtlich, wenn sich vermummte Personen unter den Demonstrierenden befinden. Vermummte neigen viel eher zu Gewaltanwendungen und zu Sachbeschädigungen. Auch in der Stadt Schaffhausen kam es in den vergangenen Jahren vereinzelt zu Sachbeschädigungen und Körperverletzungen im Rahmen von (unbewilligten) Demonstrationen. Es ist unbestritten, dass Massen leichter für gewaltbereite «Chaoten», Delikte maskiert aus der Anonymität der Masse heraus zu begehen. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass sich gewaltbereite Demonstranten von einem Vermummungsverbot nicht abschrecken lassen.

Vermummungsverbote schränken den polizeitaktischen Spielraum ein, weil die Polizei verpflichtet ist, diese auch durchzusetzen. Das bedeutet, dass die Polizeikräfte verpflichtet

sind, vermummte Personen aus einer – auch bis dahin friedlich verlaufenden – Demonstration herauszugreifen. Ein solches Vorgehen schürt die Aggression der Kundgebungs Teilnehmer erst recht und heizt die Stimmung auf. Das Vermummungsverbot wirkt sich daher oft kontraproduktiv aus. Deshalb kann es von der Polizei nicht konsequent durchgesetzt werden. Das Verbot steht sodann im Widerspruch zur polizeilichen Deeskalationsstrategie. Im Übrigen greift die Polizei ohnehin ein, wenn es an einer Demonstration zu Sachbeschädigungen oder anderen Delikten kommt.

Das Eingreifen der Polizei bei einer friedlich verlaufenden Demonstration oder Kundgebung zur Feststellung der Personalien und zur Verzeigung wegen Verstosses gegen das Vermummungsverbot ist unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit nicht unproblematisch. Zudem ist zu beachten, dass das Herausgreifen von Vermummten zur Aufnahme der Personalien und die polizeiliche Weiterbearbeitung ausserordentlich personalintensiv sind.

Beim Verstoss gegen das Vermummungsverbot handelt es sich um eine Übertretung. Diese stellt kei-

nen Grund zur Festnahme im Sinne der Strafprozessordnung dar. Wenn eine verummte Person keine weiteren Delikte begangen hat beziehungsweise wenn in der kantonalen Polizeigesetzgebung keine flankierenden Regelungen bestehen, kann sie somit nach Aufnahme der Personalien und nach Feststellung des Sachverhaltes nicht festgehalten werden. Sie kann anschliessend der Demonstration beziehungsweise dem Krawall wieder folgen. Es besteht die Gefahr, dass das Vermummungsverbot von Demonstranten zum «Katz-und-Maus-Spiel» mit der Polizei missbraucht wird. Aus diesem Grund sollen Zuwiderhandelnde in polizeilichen Gewahrsam genommen werden können.

Die Erfahrungen in anderen Kantonen und die erwähnten praktischen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des Vermummungsverbotese zeigen, dass ein Vermummungsverbot allein die Problematik der Gewaltbereitschaft nicht zu lösen vermag.

## II. Regelungen anderer Kantone

Ein Verbot zur Vermummung an Demonstrationen und vergleichbaren Anlässen kennen – soweit ersichtlich – die Kantone Basel-Stadt, Zürich, Bern, Luzern, Thurgau, Aargau und die Stadt St. Gallen. In den Kantonen St. Gallen, Solothurn und Appenzell Ausserrhoden sind entsprechende Vorlagen pendent. Der Kanton Genf hat anlässlich des G8-Gipfels in Evian ein zeitlich begrenztes Vermummungsverbot eingeführt. Alle andern Kantone kennen bis heute kein Vermummungsverbot. Im Kanton Graubünden lehnte der Kantonsrat – trotz regelmässiger Ausschreitungen im Zusammenhang mit dem WEF in Davos – einen entsprechenden Vorstoss ab. Mit Ausnahme des Kantons Aargau räumen alle Regelungen der Polizei bei der Durchsetzung des Vermummungsverbotese einen Handlungsspielraum ein.

## III. Weitere Straftatbestände im Zusammenhang mit Demonstrationen

Das Vermummungsverbot soll als Teil der «Demonstrationsproblematik» im Rahmen einer umfassenderen Regelung zusammen mit

anderen flankierenden Straftatbeständen eingeführt werden. Damit werden klare Leitplanken für die Demonstranten selbst und für die Organisatoren gesetzt. Künftig ist die Durchführung einer unbewilligten (bewilligungspflichtigen) Demonstration oder Kundgebung für die Organisatoren strafbar (Art. 10 EG StGB).

Bei den weiteren Straftatbeständen geht es darum, wirksamer gegen gewaltbereite Personen vorgehen zu können und diese – falls nötig – von Veranstaltungen fernzuhalten (Polizeigewahrsam). Ebenso sollen auch gewaltbereite Personen, die an Demonstrationen Waffen oder Gegenstände mitführen, die geeignet sind, Menschen zu gefährden oder Sachen zu beschädigen, gebüsst und von den Veranstaltungen ferngehalten werden. Diese Gegenstände sollen den Personen weggenommen werden können (Art. 11 EG StGB).

Schliesslich sollen Gewalttäterinnen und -täter an Demonstrationen und öffentlichen Veranstaltungen zukünftig auch besser im Rahmen des Strafverfahrens überführt werden können. Zu diesem Zweck ist es künftig zulässig, öffentliche Veranstaltungen und Kundgebungen mit technischen Mitteln (z.B. Video)

aufzuzeichnen (Art. 12a EG StGB). Sofern an der Veranstaltung keine Delikte begangen wurden, sind die Aufzeichnungen umgehend zu vernichten.

Da gemäss dem neuen allgemeinen Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuches, welcher per 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, für kantonale Übertretungstatbestände keine Haftstrafen mehr ausgesprochen werden können, sind die in der Vorlage enthaltenen Verbotstatbestände nur noch mit Bussen sanktioniert. Bei all diesen Massnahmen bleibt der Schutz der verfassungsmässigen Demonstrationsfreiheit und der Meinungsäusserungsfreiheit gewahrt.

# Erwägungen des Kantonsrates

Die Einführung eines Vermummungsverbot wurde im Kantonsrat kontrovers diskutiert. Ein Teil der Mitglieder vertrat die Auffassung, dass angesichts der Schwierigkeiten bei der praktischen Durchsetzung auf die Einführung eines Vermummungsverbot verzichtet werden sollte, da dieses ja ohnehin – wie die Erfahrungen in anderen Kantonen zeigen würden – kaum zur Anwendung gelange. Zudem würde die mit der Durchsetzung betraute Polizei einem Dilemma ausgesetzt, weil sie über die Anwendung im konkreten Fall zu entscheiden habe: Setze die Polizei das Verbot nicht durch, werde ihr dies vorgeworfen; setze sie das Verbot durch und eskaliere eine friedliche Demonstration oder Kundgebung, habe sie dafür die Verantwortung zu übernehmen.

Die Mehrheit der Kantonsratsmitglieder war demgegenüber der Meinung, dass die Einführung eines Vermummungsverbot ein notwendiges und richtiges Zeichen setze und die erwünschte präventive Wirkung habe. Die Einführung eines Vermummungsverbot sei geeignet, einen Beitrag dafür zu leisten, dass die Gefahr von Ausschreitungen im Zusammenhang mit Demonstrationen und Kundgebungen auf

öffentlichem Grund reduziert werden könne. Es wurde betont, die Beurteilung, ob im konkreten Fall die Durchsetzung des Vermummungsverbot sachgerecht und verhältnismässig sei, müsse der Polizei vorbehalten sein. Es sei daher richtig, dass die Polizei zur Verhinderung einer Eskalation auf die Durchsetzung des Vermummungsverbot verzichten könne.

Unbestritten waren im Kantonsrat die übrigen flankierenden Massnahmen der Vorlage.

In der Schlussabstimmung hat der Kantonsrat an der Sitzung vom 17. September 2007 der Revision des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Einführung eines Vermummungsverbot) mit 52 zu 7 Stimmen bei einigen Enthaltungen zugestimmt. Er empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:  
*Jeanette Storrer*

Die Sekretärin:  
*Erna Frattini*

## **Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches**

07-149

Änderung vom 17. September 2007

---

*Der Kantonsrat Schaffhausen,*

in Ausführung von Art. 335, 339 und 346 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937,

*beschliesst als Gesetz:*

### **I.**

Das Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) vom 22. September 1941 wird wie folgt geändert:

#### **Art. 10**

Wer ohne die erforderliche behördliche Bewilligung Versammlungen oder Demonstrationen auf öffentlichem Grund veranlasst oder durchführt, wird mit Busse bestraft.

Nicht bewilligte  
Demonstrationen und  
Versammlungen

#### **Art. 11**

<sup>1</sup> Wer den behördlichen Auflagen und Anordnungen, welche im Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bei Versammlungen auf öffentlichem Grund, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen getroffen werden, zuwiderhandelt, wird mit Busse bestraft.

Ordnung und  
Sicherheit bei  
Demonstrationen und  
Versammlungen

<sup>2</sup> Wer an öffentlichen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen Waffen oder Gegenstände mitführt, die geeignet sind, Menschen zu gefährden oder Sachen zu beschädigen, wird mit Busse bestraft.

<sup>3</sup> Diese Gegenstände und Waffen sind unter Vorbehalt von weiteren Massnahmen gemäss der Bundesgesetzgebung zumindest für die Dauer der Gefahr sicherzustellen. Sie können eingezogen werden.

# Beschluss des Kantonsrates

<sup>4</sup> Zuwiderhandelnde können in polizeilichen Gewahrsam genommen werden, aus welchem sie, sobald die Gefahr weiterer Störungen wegfällt, spätestens aber nach 24 Stunden, zu entlassen sind.

## Art. 12

Vermummungs-  
verbot

<sup>1</sup> Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen oder sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund durch Vermummung unkenntlich macht, wird mit Busse bestraft. In begründeten Fällen können Ausnahmen bewilligt werden. Fasnacht und andere traditionelle, folkloristische Veranstaltungen fallen nicht unter das Verbot.

<sup>2</sup> Die Polizei kann nach eigenem Ermessen auf die Durchsetzung des Verbotes verzichten, wenn ihr dies aus taktischen Gründen, insbesondere zur Verhinderung einer Eskalation, geboten erscheint.

<sup>3</sup> Zuwiderhandelnde können in polizeilichen Gewahrsam genommen werden, aus welchem sie, sobald die Gefahr weiterer Störungen wegfällt, spätestens aber nach 24 Stunden, zu entlassen sind.

<sup>4</sup> Vermummungsgegenstände können eingezogen werden.

## Art. 12a

Überwachung  
bei öffentlichen  
Veranstaltungen

<sup>1</sup> Die Polizei kann im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen Personen beobachten und diese sowie deren Äusserungen aufzeichnen, wenn klare Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommt.

<sup>2</sup> Die Aufzeichnungen sind sofort auszuwerten. Sie dürfen ausschliesslich weiter bearbeitet werden, wenn Delikte begangen worden sind, und sind zu vernichten, sobald der Grund für die Aufzeichnung weggefallen ist.

## II.

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>3</sup> Dieses Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, 17. September 2007

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident: Matthias Freivogel

Die Sekretärin: Erna Frattini

## **Volksinitiative «Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)»**

Die Volksinitiative will mit einem Gesetz die Schaffung eines kantonalen Berufsbildungsfonds verankern. Nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten soll der Fonds durch Arbeitgeberbeiträge sämtlicher Betriebe aller Branchen des Kantons geöffnet werden. Beiträge an andere Berufsbildungsfonds werden angerechnet. Mit den Mitteln des Fonds sollen einerseits innovative Massnahmen im Berufsbildungsbereich und andererseits Betriebe, welche Lernende ausbilden, durch die Übernahme von anfallenden Ausbildungskosten gefördert werden.

Regierungsrat und Kantonsrat erachten es als nicht zweckmässig und auch nicht als Aufgabe des Kantons, einen kantonalen Berufsbildungsfonds zu errichten. Sowohl aufgrund der aktuellen und der vorhersehbaren künftigen Situation auf dem Lehrstellenmarkt als auch aufgrund der laufenden und sich entwickelnden Massnahmen gegen Lehrstellenknappheit wäre ein solcher Fonds überflüssig und würde zudem falsche Anreize schaffen.

Der Kantonsrat hat sich an seiner Sitzung vom 12. November 2007 mit 46 zu 27 Stimmen gegen die Volksinitiative «Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)» ausgesprochen. Er empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die Volksinitiative abzulehnen.

## I. Einleitung

Die in Form eines ausgearbeiteten Gesetzesentwurfs über einen kantonalen Berufsbildungsfonds gefasste Initiative wurde von der Alternativen Liste Schaffhausen am 22. Mai 2007 mit 1'149 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 5. Juni 2007 als zu Stande gekommen erklärt.

Die Lancierung der Initiative erfolgte, nachdem der Kantonsrat bei der Beratung des neuen Einführungsgesetzes zum Berufsbildungsgesetz einem Antrag zur Schaffung eines kantonalen Berufsbildungsfonds nicht zustimmte.

## II. Bundesrechtliche Regelung

Gemäss Art. 60 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (BBG) sind die Schaffung und die Äufnung von Fonds zur Förderung der Aus- und Weiterbildung innerhalb der einzelnen Branchen Sache der Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Die OdA umschreiben den Förderungszweck, wobei sich dieser auf sämtliche Bereiche der beruflichen Grund- und Weiterbildung erstrecken kann. Die

OdA können beim Bund die Allgemeinverbindlicherklärung beantragen. Die Allgemeinverbindlicherklärung ermöglicht es den Berufsverbänden, Beiträge für die Berufsbildung auch von Unternehmen zu erheben, die sich nicht an der Berufsbildung beteiligen.

Der Gesetzgeber hat mit dieser Regelung dem Umstand Rechnung getragen, dass die Gegebenheiten innerhalb der Branchen und der Berufe sehr unterschiedlich sind. Die Entwicklung des Ausbildungsangebots und der Nachfrage, die Ausbildungskosten und der Nutzen der Lehrlingsausbildung als ausschlaggebende Faktoren der Ausbildungsbereitschaft sowie die sozialpartnerchaftlichen Branchenregelungen betreffend die Förderung der Ausbildung sind je nach Branche und Beruf völlig anders. Das war einer der hauptsächlichen Gründe, weshalb der Gesetzgeber die Verantwortung für adäquate Lösungen ganz in die Hände der betroffenen Verbände gelegt hat. Der effiziente Einsatz der Mittel ist so garantiert.

Bis heute sind vom Bundesrat zwölf Branchenfonds für allgemein verbindlich erklärt worden, und es kann da-

von ausgegangen werden, dass in den kommenden Jahren zahlreiche weitere Fonds dazukommen.

### **III. Warum die bundesrechtliche Regelung genügt**

Das duale schweizerische Berufsbildungssystem mit der berufspraktischen Ausbildung im Betrieb und der schulischen Ausbildung in der Berufsfachschule hat sich bewährt. Wie die Wirtschaft selber unterliegt dieses Berufsbildungssystem aber auch konjunkturellen Schwankungen, die sich in dieser Konstellation nicht vermeiden lassen. Aus diesem Grund wurden während der letzten zwölf Jahre auf Bundes- und auf kantonaler Ebene wiederholt Massnahmen initiiert, welche zum Zweck hatten, bei Lehrstellenknappheit Abhilfe zu schaffen. So wurde auch im Kanton Schaffhausen mit Mitteln aus den Lehrstellenbeschlüssen I und II und anderen Projekten unter anderem ein Lehrstellenmarketing aufgebaut mit dem Ziel, den aus der Schule Austretenden im Kanton Schaffhausen genügend Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen. Erschwerend kam in den letzten Jahren hinzu, dass die Zahl der aus der Schule Austretenden über Jah-

re hinweg anstieg und im Jahr 2005 ihren Höhepunkt erreicht hat. Seit 2006 geht die Zahl der Schulaustritte zurück und sie wird über Jahre hinweg weiter konstant sinken. Es wird erwartet, dass im Kanton Schaffhausen bereits im Jahr 2016 bis gegen 20 Prozent weniger Jugendliche eine Lehrstelle benötigen. Die Entwicklung der Wirtschaft und des damit verbundenen Arbeitsmarktes lässt sich auf lange Frist nur schwer abschätzen. Grundsätzlich kann aber davon ausgegangen werden, dass es in den kommenden Jahren zu einer deutlichen Entspannung auf dem Lehrstellenmarkt kommen wird. Auch hinsichtlich des Angebots für aus der Schule Austretende mit schlechten schulischen und/oder sozialen Voraussetzungen für eine berufliche Grundbildung wurden verschiedenste Massnahmen ergriffen oder sind in Vorbereitung. Mit der Neuausrichtung der Berufsvorbereitungsjahre, mit der Förderung von Attest-Lehrstellen und mit dem Case Management Berufsbildung soll für diese jungen Leute der Einstieg in eine Grundbildung und in deren Abschluss ermöglicht werden, mit dem Ziel, dass mindestens 95 Prozent aller aus der Schule Austretenden einen Abschluss auf der Sekundarstufe II er-

langen. Das neue eidgenössische Berufsbildungsgesetz und das neue kantonale Einführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz bilden die Grundlage und den Auftrag für diese Massnahmen. Daher ist auch deren Finanzierung mit der neuen Gesetzgebung sichergestellt.

Im vergangenen Jahr verzeichnete der Kanton Schaffhausen 870 Schulaustritte. Dank der gemeinsamen Bemühungen und der guten Zusammenarbeit von Wirtschaft, Berufsberatung und Berufsbildungsamt haben mit Ausnahme von zehn Jugendlichen alle eine Lehrstelle oder eine andere Anschlusslösung gefunden. Diesen zehn im September 2007 noch eine Stelle suchenden Jugendlichen standen zur gleichen Zeit rund 60 offene Lehrstellen gegenüber.

Im Weiteren sind insbesondere auch folgende Konsequenzen zu beachten, welche die Schaffung eines kantonalen Berufsbildungsfonds haben könnte:

- **Untaugliche Anreizmechanismen:** Das Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) kennt keine verpflichtende Regelung, welche den Unternehmen vorschreiben

würde, Ausbildungsplätze bereitzustellen. Eine in diese Richtung gehende kantonale Regelung wäre nicht zulässig. Es ist hingegen gerade ein Wesenszug und macht die fundamentale Stärke des dualen Bildungssystems aus, dass die Unternehmen aus Eigeninteresse Lehrstellen schaffen, falls der Bedarf nach Nachwuchskräften gegeben ist und Kosten und Nutzen der Ausbildungstätigkeit stimmen. Insbesondere Kleinunternehmen sind oftmals aus nahe liegenden Gründen nicht in der Lage, Lernende entsprechend den Anforderungen auszubilden (fehlende personelle Kapazitäten und Ausbildungsvoraussetzungen, zu hohe Spezialisierung). Eine Abgabe in einen allgemeinen Berufsbildungsfonds käme einer Bestrafung gleich und kann nicht im Sinne der Wirtschaftsförderung sein.

- **«Loskauf» von der Bildung:** Die Errichtung eines kantonalen Berufsbildungsfonds würde die Einführung einer neuen Abgabe für Unternehmen im Kanton Schaffhausen bedingen. Statt zu einem vermehrten Engagement der Unternehmen in der Bildung könnte ein branchenübergreifen-

der Fonds dazu führen, dass sich die heute der Bildung verpflichtet fühlenden Unternehmen von der Verantwortung, sich an der Ausbildung zu beteiligen, loskaufen würden mit dem Hinweis, dass sie für die entsprechenden Kosten bereits aufkämen. Im Ergebnis würden nicht mehr Lehrstellen entstehen. In jedem Fall aber würde die nicht einfache Motivationsarbeit, Nichtlehrbetriebe für die Ausbildung zu gewinnen, zusätzlich erschwert.

- **Giesskannenprinzip:** Ein kantonalen Berufsbildungsfonds würde nach dem «Giesskannenprinzip» funktionieren: Unbesehen des Bedarfs an Berufsleuten, der je nach Region, Branche und Lehrbetrieb unterschiedlichen wirtschaftlichen Situation, der unterschiedlichen Kosten-Nutzen-Struktur der Lehrlingsausbildung und der unterschiedlichen brancheneigenen Regelungen betreffend die Ausbildungsförderung kämen alle ausbildenden Betriebe und Branchen in den Genuss der Fondsleistungen. Dies entspricht nicht dem Erfordernis eines effizienten Einsatzes der Mittel.
- **Berufsbildungsfonds – Aufgabe der Wirtschaft:** Wie oben dargelegt, hat der Bundesgesetzgeber die Aufgabe der Errichtung von Berufsbildungsfonds den Branchenverbänden zugewiesen. Diese Möglichkeit wird genutzt. Es gibt keine Veranlassung, diese Aufgabe kantonal zu übernehmen, umso weniger, als die Verwaltung eines kantonalen Berufsbildungsfonds nicht über die Detailkenntnisse von Verantwortlichen eines Branchenfonds und schon gar nicht über die Nähe zu den Unternehmen verfügen würde, die nötig ist, um effiziente und effektive Lösungen zu finden. Zudem würde das Funktionieren von branchenbezogenen Berufsbildungsfonds gemäss Berufsbildungsgesetz ernsthaft in Frage gestellt werden beziehungsweise zu administrativ unverhältnismässigen Abgrenzungsaufgaben führen.
- **Aufwändige Fondsverwaltung:** Der Kanton müsste eine Fondsverwaltung aufbauen, welche ein grosses Kostenvolumen auslösen würde und eine höchst komplizierte Aufgabe zu erfüllen hätte (beispielsweise die Ausscheidung von Zahlungen in Branchenfonds

nach dem Bundesgesetz über die Berufsbildung [BBG]).

#### **IV. Argumente des Initiativkomitees**

Die Lehrstelleninitiative der Alternativen Liste fordert die Errichtung eines kantonalen Berufsbildungsfonds. Sie lehnt sich eng an die Formulierung des Walliser Gesetzes an und folgt einem einfachen Mechanismus: Alle Betriebe im Kanton, die Mitarbeitende beschäftigen, bezahlen einen bescheidenen Beitrag von maximal einem Promille der Lohnsumme in den Fonds ein. Die Mittel des Fonds werden dazu verwendet, den Lehrbetrieben die extern anfallenden Kosten der Berufsbildung abzudecken: Prüfungsgebühren, Kosten für überbetriebliche Kurse, Gebühren für obligatorische Lehrmeisterkurse und so weiter.

Hinter diesem Mechanismus stehen zwei Absichten. Einerseits sollen die Betriebe, die Lehrlinge ausbilden, für diese Arbeit belohnt werden. Es darf sich lohnen, junge Leute auszubilden und ihnen damit das Rüstzeug für die Arbeitswelt mitzugeben. Es ist nichts als gerecht, wenn die Firmen, die selber nicht ausbilden, einen symbolischen Beitrag an die

anfallenden Kosten leisten. Andererseits wird erwartet, dass durch den Berufsbildungsfonds konkret mehr und bessere Lehrstellen entstehen, weil es für die Betriebe attraktiver wird, auszubilden. In der Schweiz fehlen noch immer rund 5'000 Lehrstellen, ein Berufsbildungsfonds ist also ein Gebot der Stunde.

In den Berufsbildungsfonds müssen nur Betriebe einzahlen, die noch keinem Branchenfonds angeschlossen sind. Es kann also nicht zu einer Doppelbelastung der Betriebe kommen, und auch die bestehenden Branchenfonds werden nicht konkurrenziert. Aufgrund der Beitragsgestaltung in Promillen der Lohnsumme haben auch kleine Firmen keine Probleme, den Berufsbildungsfonds mitzufinanzieren.

Heute existieren in fünf Kantonen bereits solche Berufsbildungsfonds. Der Berufsbildungsfonds ist keine exotische Lösung, sondern ein Zukunftsmodell. Mit einem Ja zur Lehrstelleninitiative am 24. Februar 2008 könnte Schaffhausen zu den ersten Kantonen gehören, die einen kantonalen Berufsbildungsfonds errichten und damit zum attraktiven Ausbildungsstandort werden.

# Kantonsrates

Eine Mehrheit der Mitglieder des Parlamentes lehnt die Volksinitiative «Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)» ab. Sie folgt weitgehend der Begründung des Regierungsrates, der sich klar dagegen ausgesprochen hat.

Im Weiteren wird argumentiert, ein kantonaler Berufsbildungsfonds führe nur zu Quersubventionen und verursache zusätzliche Verwaltungskosten, ohne neue Lehrstellen zu schaffen.

Der Kantonsrat hat sich an seiner Sitzung vom 12. November 2007 mit 46 zu 27 Stimmen gegen die Volksinitiative «Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)» ausgesprochen. Er empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die Volksinitiative abzulehnen.

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

*Jeanette Storrer*

Die Sekretärin:

*Erna Frattini*

## Text der Initiative

07-150

### Art. 1

Das vorliegende Gesetz schafft einen kantonalen Berufsbildungsfonds im Sinne von Artikel 60 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung, nachfolgend Fonds genannt, welcher mit juristischer Persönlichkeit ausgestattet ist. Grundsatz

### Art. 2

Der Regierungsrat erlässt ein Vollzugsreglement mit den Ausführungsbestimmungen. Ausführungsbestimmungen

### Art. 3

Der Fonds hat zum Ziel: Ziele des Fonds

- a) die finanziellen Aufwendungen der Berufsbildung auf sämtliche Betriebe aller Branchen des Kantons zu verteilen.
- b) die Betriebe, welche Lernende ausbilden, durch die Übernahme der anfallenden Ausbildungskosten im Sinne der gesetzlichen Vorschriften zu fördern.
- c) innovative Massnahmen im Bereich der Berufsbildung, der beruflichen Weiterbildung und des beruflichen Nachwuchses zu fördern.

### Art. 4

Im Rahmen des Vollzugsreglements trägt der Fonds namentlich zur Finanzierung der folgenden Massnahmen bei: Leistungen des Fonds

- a) überbetriebliche Kurse, wie sie in den Bildungsverordnungen umschrieben sind, soweit sie nicht durch Subventionen des Bundes oder des Kantons abgedeckt sind;
- b) Beiträge der Lehrbetriebe an die Schulkosten im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen im Bereich der Berufsbildung;
- c) Kosten für Prüfungen und andere anerkannte Qualifikationsverfahren;
- d) Kurse für Berufsbildner in Lehrbetrieben;
- e) andere Massnahmen im Zusammenhang mit der Berufsbildung, der beruflichen Weiterbildung, der Lehrstellenbesetzung und der Eingliederung Jugendlicher.

Verwaltungs- kommission	<p><b>Art. 5</b></p> <p><sup>1</sup> Der Fonds wird durch eine Verwaltungskommission verwaltet.</p> <p><sup>2</sup> Die Verwaltungskommission setzt sich aus 9 Mitgliedern zusammen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) 3 Vertreter der Arbeitgeberorganisationen</li><li>b) 3 Vertreter der Arbeitnehmerorganisationen</li><li>c) 3 Vertreter des Erziehungsdepartementes, wobei die Departementsvorsteherin / der Departementsvorsteher Mitglied von Amtes wegen ist.</li></ul> <p><sup>3</sup> Die Mitglieder der Verwaltungskommission werden vom Regierungsrat ernannt.</p>
Einnahmen	<p><b>Art. 6</b></p> <p><sup>1</sup> Der Fonds wird geüfnet durch jährliche Beiträge der Arbeitgeber, die dem Gesetz über Familien- und Sozialzulagen vom 21. Juni 1999 (FSG) unterliegen, sowie der Landwirte, die landwirtschaftliche Angestellte beschäftigen, gemäss dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG).</p> <p><sup>2</sup> Beiträge an andere Berufsbildungsfonds werden angerechnet.</p>
Höhe des Beitrages	<p><b>Art. 7</b></p> <p><sup>1</sup> Die Höhe des Beitrages wird jährlich durch den Regierungsrat, auf Vorschlag der Verwaltungskommission, in Promille der gesamten AHV-pflichtigen Lohnsumme festgelegt.</p> <p><sup>2</sup> Der Beitragssatz darf ein Promille der Lohnsumme nicht überschreiten.</p>
Inkasso	<p><b>Art. 8</b></p> <p>Das Inkasso wird durch das Vollzugsreglement geregelt.</p>
Inkrafttreten	<p><b>Art. 9</b></p> <p>Der Regierungsrat setzt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes fest. Allerdings nicht später als 12 Monate nach Annah-</p>

## – Änderung der Kantonsverfassung (Neues Wahlsystem für den Kantonsrat)

vom 29. Oktober 2007

## – Änderung des Wahlgesetzes

vom 29. Oktober 2007

Im Kanton Schaffhausen soll im Hinblick auf die nächste Amtsperiode das Wahlsystem für den Kantonsrat angepasst werden. Einerseits wird aufgrund der von den Stimmberechtigten gutgeheissenen Volksinitiative «60 Kantonsräte sind genug» die Mitgliederzahl des Kantonsrates auf Beginn der nächsten Amtsperiode am 1. Januar 2009 von 80 auf 60 reduziert. Andererseits hat das Bundesgericht entschieden, dass Wahlkreise mit weniger als neun Sitzen – ausser dies betreffe historisch gewachsene Regionen – nicht mehr bundesverfassungskonform sind.

Als neues Wahlsystem wird das doppeltproportionale Sitzzuteilungsverfahren vorgeschlagen; dieses wird nach seinem Erfinder, dem Mathematiker Friedrich Pukelsheim, «doppelter Pukelsheim» genannt. Dieses Modell gewährleistet eine bisher unerreichte Genauigkeit in der Abbildung der politischen «Wählerlandschaft» in Bezug auf die Zusam-

mensetzung des Kantonsrates. Die Sitzverteilung im Parlament stimmt deshalb sehr genau mit den Kräfteverhältnissen in der Wählerschaft überein. Das System bildet die Stärkeverhältnisse unverfälscht ab. Im Gegensatz dazu führt das bisherige System «Hagenbach/Bischoff» zu gewissen Verzerrungen, die sich mit der Reduktion des Kantonsrates von 80 auf 60 Sitze noch verstärken. Zudem werden die Wahlchancen der kleineren Parteien herabgesetzt. Parteienvielfalt ist aber Ausdruck der bestehenden Meinungsvielfalt und letztlich auch der Konkordanzdemokratie.

Der «doppelte Pukelsheim» kann allerdings dazu führen, dass in einem Wahlkreis eine kleinere Partei dank Stimmen aus anderen Wahlkreisen einen Sitz erreicht, obwohl sie weniger Stimmen als andere Parteien im gleichen Wahlkreis gewonnen hat. Dieser Nachteil ist der Preis für die hohe Abbildungsgenauigkeit, vor

allem aber für die angemessene Vertretung der Regionen im Kantonsrat durch Beibehaltung der bisherigen Wahlkreise.

In Abwägung aller Punkte bietet das Modell «doppelter Pukelsheim» mehr Vorteile als die bisherige Lösung. Mit dem neuen System bleiben die Wahlchancen der kleineren Parteien intakt, und es wird – im Gegensatz zum bisherigen System – eine verfassungsrechtlich korrekte Regelung bestehen. Zudem werden mit dem «doppelten Pukelsheim» die effektiven Stärkeverhältnisse der Parteien auf kantonaler Ebene genauer abgebildet als bei einer abschliessenden regionalen Zuteilung

beziehungsweise einer Wahl, die in jedem Wahlkreis unabhängig von den anderen Wahlkreisen durchgeführt wird.

Der Kantonsrat hat der Einführung des neuen Wahlsystems (Änderung der Kantonsverfassung) mit 47 zu 22 Stimmen und der Regelung der Grundsätze des neuen Systems (Änderung des Wahlgesetzes) mit 46 zu 18 Stimmen zugestimmt. Er empfiehlt Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Einführung des neuen Wahlsystems (Änderung der Kantonsverfassung und des Wahlgesetzes) ebenfalls zuzustimmen.

## Volksinitiative «60 Kantonsräte sind genug»

Am 29. August 2004 nahmen die Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen die Volksinitiative «60 Kantonsräte sind genug» mit 18'901 Ja zu 8'032 Nein an. Die Zahl der Mitglieder des Kantonsrates wird damit auf Beginn der nächsten Amtsperiode (2009–2012) am 1. Januar 2009 von 80 auf 60 reduziert.

Die Verkleinerung des Schaffhauser Kantonsrates von 80 auf 60 Mitglieder hat – ausgehend von der letzten eidgenössischen Volkszählung 2000 – folgende Auswirkungen auf die Verteilung der Mandate auf die einzelnen Wahlkreise (Tabelle 1):

## Notwendigkeit zur Revision des Wahlverfahrens

Das Bundesgericht hat festgehalten, dass Wahlkreise mit weniger als neun Sitzen – ausser dies betreffe historisch gewachsene Regionen – nicht statthaft sind. Konkret wurde festgelegt, dass das natürliche Quorum, d.h. der Stimmenanteil, den eine Liste benötigt, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten (100 geteilt durch die um 1 vergrösserte Zahl der Mandate), nicht über 10 Prozent liegen darf.

Aufgrund der diversen Urteile des Bundesgerichts in den vergangenen Jahren besteht Handlungsbedarf. Das Demokratiegebot der Bundes-

*Tabelle 1*

*(Zahlen gemäss Dekret über die Wahlkreiseinteilung vom 24. November 2003):*

Wahlkreis	Bisher 80 Sitze	Neu 60 Sitze	Differenz
Schaffhausen	37	28	-9
Klettgau	16	12	-4
Neuhausen	11	8	-3
Reiat	10	7	-3
Stein	5	4	-1
Buchberg-Rüdlingen	1	1	-

verfassung gewährleistet eine möglichst umfassende Souveränität des Volkes. Das Parlament als Vertretungsorgan des Volkes soll ein Abbild der Bevölkerung sein sowie die Repräsentation aller Stimmbürgerinnen und Stimmbürger garantieren und nicht nur eine Vertretung der wichtigsten politischen Gruppierungen darstellen.

Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend frei. Eine Schranke für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bilden aber die Wahl- und Abstimmungsfreiheit der Bundesverfassung sowie das Gebot der Rechtsgleichheit in der Bundesverfassung, welches die politische Gleichberechtigung garantiert.

Das bisherige Sitzuteilungssystem beruht – wie bei der Wahl des Nationalrates und wie in den meisten Kantonen – auf der so genannten «Divisormethode mit Abrundung nach Hagenbach-Bischoff». Diese Methode hat sich grundsätzlich bewährt. Im Kanton Schaffhausen sind die Sitzzahlen der einzelnen Wahlkreise allerdings sehr unterschiedlich. Vor allem aber werden sie mit der Reduktion des Kantonsrates auf 60 Mitglieder kleiner. Bei vier

der sechs Wahlkreise wird dadurch das vom Bundesgericht verlangte natürliche Quorum von mindestens 10 Prozent in Zukunft nicht (mehr) erreicht. Nur gerade in den Wahlkreisen Schaffhausen und Klettgau liegt der erforderliche Stimmenanteil für die Erlangung eines Kantonsratsmandats noch in einem mit der Bundesverfassung vereinbaren Rahmen (Wahlkreis Schaffhausen 3,4 Prozent, Wahlkreis Klettgau 7,7 Prozent). Demgegenüber beträgt das natürliche Quorum im Wahlkreis Neuhausen 11,1 Prozent, im Wahlkreis Reiat 12,5 Prozent, im Wahlkreis Stein 20 Prozent und im Wahlkreis Buchberg-Rüdlingen 50 Prozent. Angesichts der in den letzten Jahren restriktiver gewordenen Praxis des Bundesgerichts ist es fraglich, ob die Beibehaltung der bisherigen Wahlkreise ohne Änderung am Wahlsystem in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren Bestand hätte.

### **Das neue Wahlsystem**

Regierungsrat und Kantonsrat schlagen als neues Wahlsystem das doppelproportionale Sitzuteilungsverfahren vor, das der deutsche Mathematiker Friedrich Pukelsheim entwickelt hat. Dieses System ist in

der Praxis bereits erprobt. Die Parlamentswahlen in der Stadt Zürich im Februar 2006 wurden mit dem neuen System erfolgreich durchgeführt. Bei den Zürcher Kantonsratswahlen 2007 wurde der «doppelte Pukelsheim» ebenfalls erfolgreich angewendet. Auch im Kanton Aargau soll dieses Wahlsystem eingeführt werden. Die entsprechende Volksabstimmung findet am gleichen Tag wie im Kanton Schaffhausen statt.

#### a) *Erklärung des Modells*

Bei dieser Methode werden in einem ersten Schritt alle im Kanton zu verteilenden Kantonsratssitze auf die politischen Parteien verteilt. Nach Abschluss der so genannten Oberzuteilung steht fest, wie viele Sitze jede Partei gesamtkantonal erhält. In dieser Phase der Sitzzuteilung wird der ganze Kanton quasi wie ein einziger Wahlkreis behandelt. Das Ergebnis stellt die Anzahl der einer Partei gesamtkantonal zustehenden Sitze dar. Nach diesem System beträgt – bezogen auf die Kantonsratswahl 2004 – das natürliche Quorum 0,92 Prozent ( $1 / [2M + 2 - L]$ ), wobei M die Anzahl Sitze des Kantonsrates und L die Zahl der an der Wahl teilnehmenden Listen angibt). Dies bedeutet, dass eine Partei einen Sitz

im Kantonsrat auf sicher gehabt hätte, wenn sie gesamtkantonal 0,92 Prozent aller Wählenden hinter sich vereint hätte.

In einem zweiten Schritt teilt man die so ermittelten Parteisitze nach demselben Verfahren auf die Listen der Wahlkreise gemäss deren Bevölkerungszahl auf. Entgegen der einfachproportional (d.h. im Verhältnis zur Wählerzahl jeder Partei) erfolgten «Oberzuteilung» hat die «Untorzuteilung» sowohl die Anzahl der in jedem Wahlkreis zu vergebenden Mandate als auch die Anzahl der jeder Partei gesamtkantonal zustehenden Sitze einzuhalten. Diese mathematische Aufgabe erledigt ein Computerprogramm.

#### b) *Auswirkungen anhand der Wahlergebnisse 2004*

Aufzuzeigen sind vorerst die Auswirkungen der Reduktion der Mitgliederzahl des Kantonsrates von 80 auf 60 (Tabelle 2).

Tabelle 2 (Zahlen gemäss den Parteistimmzahlen bei der Kantonsratswahl 2004 inkl. Wahlkreis Buchberg-Rüdlingen):

	80 Sitze	60 Sitze	Differenz
SP	24	19	-5
FDP	14	10	-4
CVP	3	3	-
SVP	27	23	-4
ÖBS	6	2	-4
EDU	-	-	-
EVP	1	1	-
Senioren-Allianz	1	1	-
JUSO	-	-	-
Junge SVP	3	0	-3
ALSH	1	1	-
Junge FDP	-	-	-
Danowski	-	-	-
Total	80	60	

Zentral ist nun aber die Frage, welche Auswirkungen die Methode «doppelter Pukelsheim» gegenüber dem heutigen Sitzzuteilungsverfahren gehabt hätte. Dies wird ebenfalls anhand der Wahlergebnisse 2004 dargestellt (Tabelle 3):

Tabelle 3 (Vergleich 60 Sitze, inkl. Wahlkreis Buchberg-Rüdlingen):

	bisheriges System	Pukelsheim	Differenz
SP	19	17	-2
FDP	10	10	-
CVP	3	3	-
SVP	23	19	-4
ÖBS	2	5	+3
EDU	-	1	+1
EVP	1	1	-
Senioren-Allianz	1	1	-
JUSO	-	-	-
Junge SVP	-	2	+2
ALSH	1	1	-
Junge FDP	-	-	-
Danowski	-	-	-
Total	60	60	

Die Zahlenvergleiche zeigen, dass die Verkleinerung des Kantonsrates von 80 auf 60 Mitglieder sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die Parteien hat. Das Modell «doppelter Pukelsheim» hat nun aber weitere Auswirkungen auf die Sitzverteilung im Kantonsrat. Gegenüber dem heutigen System gäbe es Gewinner und Verlierer. Je nach Wahlergebnis ändern sich selbstverständlich diese Unterschiede. Insgesamt bestätigt sich aber, dass die kleineren Parteien von einem Wechsel auf den «doppelten Pukelsheim» normalerweise profitieren würden.

### **Vor- und Nachteile des neuen Systems**

Das Modell «doppelter Pukelsheim» trägt, verglichen mit allen anderen Wahlmodellen, dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit am besten Rechnung: Jede Stimme im Kanton hat grundsätzlich gleich viel Gewicht. Auch eine Liste, die heute in einem Wahlkreis leer ausgeht, wird bei der Berechnung der Sitzverteilung nach Parteien im ganzen Kanton berücksichtigt und kann derselben Partei in einem anderen Wahlkreis daher zu einem Sitz verhelfen. Es werden also – immer auf den ganzen Kanton bezogen – jeder

Partei genau so viele Sitze zugeteilt, wie ihr nach der direkten Verhältnisrechnung zustehen. Eine Partei mit einem Wähleranteil von z.B. 5 wird also auch 5 Prozent der Sitze im Kantonsrat erhalten. Dieses Wahlsystem ist verfassungsrechtlich korrekt und genügt den Anforderungen des Bundesgerichtes. Vergleicht man die Resultate 2004 mit und ohne Pukelsheim, wird ersichtlich, dass die kleineren Parteien beim doppelten Pukelsheim in jedem Fall nicht benachteiligt werden beziehungsweise in der Regel profitieren. Ein weiterer Vorteil ist, dass dieses System keine Änderung der Wahlkreise erforderlich macht. Die Wahlkreise entsenden also nach wie vor ihre eigenen Vertreterinnen und Vertreter in den Kantonsrat. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der «doppelte Pukelsheim» in der Praxis bereits erprobt ist.

Der «doppelte Pukelsheim» hat aber auch Nachteile. Das mathematische Verfahren, das zur Berechnung der Divisoren eingesetzt wird, ist als solches für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Das Ergebnis selbst kann aber einfach kontrolliert werden. Zudem kann es zu leichten Verzerrungen zwischen den Wahlkrei-

sen kommen. Es ist möglich, dass in einem Wahlkreis eine kleinere Partei dank Stimmen aus anderen Wahlkreisen einen Sitz erreicht, obwohl sie weniger Stimmen gewonnen hat als andere Parteien im gleichen Wahlkreis (so genannte gegenläufige Sitzvergebung). Dies ist eine direkte Konsequenz des «doppelten Pukelsheims» und lässt sich nicht anders regeln.

In Abwägung aller Vor- und Nachteile erweist sich aus heutiger Sicht das System «doppelter Pukelsheim» insgesamt als die beste Lösung. Vor allem die mit der Neuregelung verbundene Rücksichtnahme auf die kleineren Parteien rechtfertigt einen Wechsel des Wahlsystems. Mit dem «doppelten Pukelsheim» wird, bezogen auf den ganzen Kanton, eine optimale Genauigkeit der Abbildung der politischen Kräfteverhältnisse erreicht.

### **Revision auf Verfassungs- und Gesetzesstufe**

Der Kantonsrat wird nach dem System «doppelter Pukelsheim» gewählt. Entsprechend ist Art. 25 Abs. 2 Satz 1 der Kantonsverfassung zu ändern. Neu wird festgehalten, dass die Zuteilung der Sitze an

die politischen Gruppierungen entsprechend deren Wählerstärke im Kanton erfolgt.

Im Wahlgesetz werden die grundlegenden Bestimmungen zum neuen Wahlverfahren geregelt. Dabei werden die Grundsätze des «doppelten Pukelsheims» – Oberzuteilung, Unterzuteilung, Sitzverteilung innerhalb der Listen – festgehalten.

### **Finanzen und Konsequenzen für die Gemeinden**

Für die Erstellung eines auf die Bedürfnisse des Kantons Schaffhausen zugeschnittenen Computerprogramms, welches sinnvollerweise auf der von den Wahlkreisen Schaffhausen und Neuhausen anlässlich der Kantonsratswahlen 2004 erstmals eingesetzten Wahlsoftware «SESAM» aufbaut, und für die Durchführung von Tests ist mit Kosten von rund Fr. 29'000.– exkl. MwSt. zu rechnen. Hinzu kommen die Lizenzkosten für eine Kantonslizenz von «SESAM» in Höhe von Fr. 19'000.– exkl. MwSt.

Die neuen Wahlgrundsätze gelten – gemäss dem Gemeindegesetz – auch für die Einwohnerräte in den Gemeinden. Da in aller Regel jedoch

für die Einwohnerratswahlen nur ein Wahlkreis besteht, erübrigt sich eine Unterverteilung auf die Listen. In der Gemeindeverfassung kann allerdings bestimmt werden, dass die Wahl des Einwohnerrates nach dem Majorzverfahren oder mehreren Wahlkreisen durchgeführt wird.

# Erwägungen des Kantonsrates

Eine Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates befürwortet die Einführung des neuen Wahlsystems: Der «doppelte Pukelsheim» führe zu einer bisher unerreichten Genauigkeit der Abbildung der politischen «Wählerlandschaft» auf die Zusammensetzung des Kantonsrates. Die Sitzverteilung im Parlament stimme sehr genau mit den Kräfteverhältnissen in der Wählerschaft überein. Das System bilde die Stärkeverhältnisse unverfälscht ab. Im Gegensatz dazu führe das bisherige System zu gewissen Verzerrungen, welche sich mit der Reduktion des Kantonsrates von 80 auf 60 Sitze noch verstärkten. Zudem würden die Wahlchancen der kleineren Parteien herabgesetzt. Parteienvielfalt sei aber ein Ausdruck der bestehenden Meinungsvielfalt und letztlich auch der Konkordanzdemokratie. In Abwägung aller Punkte biete das Modell «doppelter Pukelsheim» mehr Vorteile als die bisherige Lösung. Mit dem neuen System würden die Wahlchancen der kleineren Parteien intakt bleiben und es bestünde eine verfassungsrechtlich korrekte Regelung. Zudem würden mit dem «doppelten Pukelsheim» die effektiven Stärkeverhältnisse der Parteien auf kantonaler Ebene genauer abgebildet als bei einer abschliessenden

regionalen Zuteilung beziehungsweise einer Wahl, die in jedem Wahlkreis unabhängig von den anderen Wahlkreisen durchgeführt wird. Mitglieder des Kantonsrates seien in erster Linie Vertreter der Bevölkerung des Kantons Schaffhausen und nicht ihres Wahlkreises. Es werde schliesslich nicht nach Wahlkreisen debattiert und politisiert, sondern nach Parteien. Die vom EDV-System errechneten Ergebnisse könnten einfach nachgerechnet werden.

Eine Minderheit des Parlamentes war dagegen der Auffassung, dass mit dem «doppelten Pukelsheim» der Wählerwille in den einzelnen Wahlkreisen missachtet werde, weil das Wahlergebnis durch jenes anderer Wahlkreise verfälscht werden könnte. Es dürfe nicht sein, dass eine Kandidatin beziehungsweise ein Kandidat einer Partei, die nach den Zahlen im Wahlkreis keinen Sitz zugute hätte, diesen Wahlkreis gegen den Willen der dortigen Wählerinnen und Wähler vertrete. Ein Wahlergebnis in einem Wahlkreis solle nicht eine Sitzverschiebung zugunsten beziehungsweise zulasten einer Partei in einem anderen Wahlkreis auslösen können. Kantonsratsmitglieder seien nicht nur Parteivertreterinnen beziehungsweise -vertreter, son-

dern vertreten vor allem auch ihren Wahlkreis. Der «doppelte Pukelsheim» sei zudem der Effizienz des Parlamentes abträglich. Es könnten einige Splittergruppierungen im Kantonsrat Einsitz nehmen, die nicht in den Kommissionen vertreten wären und deshalb ihre Voten an den Ratsitzungen halten würden. Die Handlungsfähigkeit des Parlamentes wäre stark eingeschränkt. Das neue System sei aber auch undurchschaubar. Das vom Computer durchgeführte Verfahren sei für die Stimmberechtigten nur schwer nachvollziehbar.

Diskutiert wurde auch die Einführung eines Mindestquorums (ein bestimmter Prozentsatz, den eine Partei erreichen muss, um überhaupt an der Sitzverteilung teilnehmen zu können). Dies wurde von der Mehrheit des Kantonsrates aber aus folgenden Gründen abgelehnt: Die Einführung eines Mindestquorums wäre ein Widerspruch zum «doppelten Pukelsheim», da mit diesem System eben gerade eine optimale Abbildungsgenauigkeit hinsichtlich der politischen Kräfteverhältnisse erreicht werde. Es würden eher wieder die kleineren Parteien benachteiligt. Schliesslich führe der «doppelte Pukelsheim» ohne Mindestquorum – wie die Berechnungen anhand der

Wahlresultate 2004 zeigen – auch nicht zu einer Zersplitterung der aktuellen politischen Kräfte.

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 29. Oktober 2007 der Einführung des neuen Wahlsystems (Änderung der Kantonsverfassung) mit 47 zu 22 Stimmen und der Regelung der Grundsätze des neuen Systems (Änderung des Wahlgesetzes) mit 46 zu 18 Stimmen zugestimmt. Er empfiehlt, Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Einführung des neuen Wahlsystems (Änderung der Kantonsverfassung und des Wahlgesetzes) ebenfalls zuzustimmen.

Im Namen des Kantonsrates  
Die Präsidentin:  
*Jeanette Storrer*

Die Sekretärin:  
*Erna Frattini*

# 32 Beschlüsse des Kantonsrates

## **Verfassung des Kantons Schaffhausen**

07-151

Änderung vom 29. Oktober 2007

---

*Der Kantonsrat Schaffhausen*

*beschliesst als Verfassungsgesetz:*

### **I.**

Die Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 wird wie folgt geändert:

#### **Art. 25 Abs. 2**

Die Zuteilung der Sitze an die politischen Gruppierungen erfolgt entsprechend deren Wählerstärke im Kanton.

### **II.**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht der Volksabstimmung.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>3</sup> Dieses Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, 29. Oktober 2007

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

*Matthias Freivogel*

Die Sekretärin:

*Erna Frattini*

**Gesetz**  
**über die vom Volke vorzunehmenden**  
**Abstimmungen und Wahlen sowie über die**  
**Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz)**

07-152

Änderung vom 29. Oktober 2007

---

*Der Kantonsrat Schaffhausen*

beschliesst als Gesetz:

**I.**

Das Wahlgesetz vom 15. März 1904 wird wie folgt geändert:

**Art. 2b**

<sup>1</sup> Die Kantonsratswahl wird nach dem doppeltproportionalen Sitzzu-  
 teilungsverfahren durchgeführt.

Kantonsrats-  
 wahl:  
 a) Allgemeines

<sup>2</sup> Die Listen mit gleicher Bezeichnung bilden im Kanton eine Listen-  
 gruppe.

<sup>3</sup> Listenverbindungen sind ausgeschlossen.

**Art. 2c**

<sup>1</sup> Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch die Zahl der im  
 betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt und zur  
 nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis heisst Wähler-  
 zahl der Liste.

Oberzuteilung

<sup>2</sup> In jeder Listengruppe werden die Wählerzahlen der Listen zu-  
 sammengezählt. Die Summe wird durch den Kantonswahlschlüssel  
 geteilt und zu nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergeb-  
 nis bezeichnet die Zahl der Sitze der betreffenden Listengruppe.

<sup>3</sup> Die Staatskanzlei legt den Kantonswahlschlüssel so fest, dass  
 beim Vorgehen nach Absatz 2 60 Sitze vergeben werden.

**Art. 2d**

<sup>1</sup> Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch den Wahlkreis-  
 Divisor und den Listengruppen-Divisor geteilt und zur nächstgele-

Unterzuteilung

# Beschlüsse des Kantonsrates

genen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze dieser Liste in einem Wahlkreis.

<sup>2</sup> Die Staatskanzlei legt für jeden Wahlkreis einen Wahlkreis-Divisor und für jede Listengruppe einen Listengruppen-Divisor so fest, dass bei einem Vorgehen nach Absatz 1

- a) jeder Wahlkreis die ihm vom Kantonsrat zugewiesene Zahl von Sitzen erhält;
- b) jede Listengruppe die ihr gemäss Oberzuteilung zustehende Zahl von Sitzen erhält.

## Art. 2e

Sitzverteilung  
innerhalb der  
Listen

<sup>1</sup> Die einer Liste zugewiesenen Sitze werden nach Massgabe der Kandidatenstimmen auf die kandidierenden Personen verteilt. Bei gleicher Stimmenzahl bestimmt das Los die Reihenfolge.

<sup>2</sup> Die nicht gewählten kandidierenden Personen sind Ersatzleute in der Reihenfolge ihrer Kandidatenstimmen.

<sup>3</sup> Werden einer Liste mehr Sitze zugeteilt, als sie kandidierende Personen enthält, so hat die Mehrheit der Unterzeichner der Liste das Recht auf Einreichung eines Wahlvorschlages.

## Art. 2f

Ausführungs-  
bestimmungen

Der Regierungsrat erlässt die weiteren Ausführungsbestimmungen.

## II.

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

<sup>2</sup> Es fällt dahin, wenn das Verfassungsgesetz vom ... abgelehnt wird.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>4</sup> Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, 29. Oktober 2007

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

*Matthias Freivogel*

Die Sekretärin:

*Erna Frattini*

PP  
POSTAUFGABE

Retouren bitte an  
die Einwohnerkontrolle  
der Gemeinde