



# Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

## **Protokoll der 11. Sitzung**

vom 17. Juni 2002, 08.00 Uhr  
im Grossratssaal in Schaffhausen

Vorsitz: Rolf Hauser

Protokoll: Hansjörg Storrer

Präsenz: Entschuldigt abwesend: Urs Capaul, Bruno Loher, Brigitta Marti, Arthur Müller, Silvia Pfeiffer, Christian Schwyn, Alfred Sieber, Claudine Traber, Hansjörg Wahrenberger und Werner Winzeler.  
Teilweise abwesend (entschuldigt): Regierungsrat Herbert Bühl, Ruedi Flubacher, Franz Hostettmann, Marianne Hug-Neidhart und Stefan Oetterli.

- Traktanden:
1. Bericht und Antrag des Regierungsrates über die Schaffung einer Pädagogischen Hochschule Schaffhausen in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Zürich. (Änderung des Schulgesetzes und des Schuldekretes). (Zweite Lesung).  
Seite 448
  2. Bericht und Antrag der Spezialkommission 2001/5 „Gesamtrevision der Kantonsverfassung“. (Zweite Lesung). Seite 448
  3. Motion Nr. 2/2002 von Gerold Meier betreffend die Verwaltungsstruktur. (Diskussion und Beschlussfassung). Seite 474

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

### WÜRDIGUNG

**GROSSRATSPRÄSIDENT ROLF HAUSER:** In der Nacht auf Dienstag, 11. Juni 2002, ist Ständerat und alt Kantonsrat Rico E. Wenger nach einer schweren Krankheit im Alter von 57 Jahren gestorben. Erst vor etwas mehr als einer Woche erfuhr die Öffentlichkeit, dass Rico E. Wenger ernsthaft erkrankt war. In seinem letzten Interview in den Schaffhauser Nachrichten zeigte er sich jedoch zuversichtlich und voller Hoffnung, wieder zu neuen Kräften zu kommen. Sein plötzlicher Tod hat uns deshalb überrascht. Die traurige Botschaft hat weit über unseren Kanton hinaus Trauer und Betroffenheit ausgelöst. Der Verstorbene war Mitglied der SVP und gehörte dem Grossen Rat vom 1. Januar 1981 bis Ende 1996 an. 1993 führte er dessen Präsidium. Nebst seiner Tätigkeit in 22 Spezialkommissionen, von denen er zwei präsierte, wirkte er von 1985 bis Ende 1992 in der damaligen Staatswirtschaftlichen Kommission mit. Er gehörte ausserdem von 1985 bis Ende 2000 dem Bankrat der Schaffhauser Kantonalbank an. 1997 wurde er zum Vizepräsidenten der Kantonalbank gewählt. Im Oktober 1999 wählten die Schaffhauser Stimmberechtigten Rico E. Wenger in den Ständerat.

Wir danken Rico E. Wenger für sein langjähriges engagiertes Wirken auf kantonaler und nationaler Ebene. Seinen Hinterbliebenen entbieten wir unser herzliches Beileid.

Zu Ehren des Verstorbenen bitte ich Sie, sich von den Sitzen zu erheben.

Der Rat erhebt sich schweigend und ergriffen. - Ich danke Ihnen.

\*

**NEUEINGÄNGE** seit der letzten Sitzung vom 3. Juni 2002:

1. Staatsrechnung 2001 des Kantons Schaffhausen
2. Kleine Anfrage Nr. 18/2002 von Willy Lutz mit dem Titel: Was ist los mit unserer Polizei?
3. Kleine Anfrage Nr. 19/2002 von Susi Greutmann betreffend Schliessung der Sonderschule für verhaltensauffällige Kinder.

\*

**MITTEILUNGEN** des Ratspräsidenten:

Die Geschäftsprüfungskommission teilt mit, dass sie die Staatsrechnung für das Jahr 2001 sowie den Bericht und Antrag des Regierungsrates betreffend Nachtragskredite zu Lasten der

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

Rechnung 2002 vorberaten hat. - Diese beiden Geschäfte werden auf die nächste Traktandenliste gesetzt.

Nachdem der erste und zweite Ersatz auf der Liste der Freisinnig-Demokratischen Partei im Wahlkreis Klettgau, die Herren Peter Rahm und Thomas Lämmli, auf die Nachfolge von Kantonsrat Hansruedi Richli im Grossen Rat verzichtet haben, hat sich Georg Meier aus Schleithem mit Schreiben vom 6. Juni 2002 bereit erklärt, die Wahl anzunehmen. An seiner Sitzung vom 11. Juni 2002 hat ihn der Regierungsrat als gewählt erklärt. Die Inpflichtnahme erfolgt an der Sitzung vom 19. August 2002.

Im Rahmen des Gesamtprojektes Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) im Kanton Schaffhausen hat sich die parlamentarische Begleitgruppe konstituiert. Sie setzt sich aus folgenden Ratsmitgliedern zusammen: Christian Di Ronco (CVP), Bernhard Egli (ÖBS), Ernst Gründler (FDP), Erich Gysel (SVP) und Ernst Schläpfer (SP).

Die Regierung erarbeitet zurzeit die notwendigen Grundlagen, welche dazu dienen sollen, den Entscheid, ob die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in unserem Kanton eingeführt werden soll oder nicht, zu ermöglichen.

Zur Expo 02 kann ich Ihnen noch folgende Mitteilung der Schaffhauser Projektleitung bekannt geben: Für den Kantonaltag vom kommenden 21. September, für den Sie bereits eine Einladung erhalten haben, sucht die Projektleitung noch nach einer Möglichkeit, damit unsere Lebenspartnerinnen oder Lebenspartner mit uns zusammen die Expo besuchen können. Selbstverständlich hätte dies auf eigene Kosten zu geschehen.

Am Freitagabend, am 20. September 2002, findet ein Empfang mit Gästen aus Baden-Württemberg im Kloster Allerheiligen und in der Kammgarn statt. Die Projektleitung bittet um Verständnis dafür, dass aus Platzgründen nur eine Delegation des Grossen Rates zu diesem Anlass eingeladen werden kann.

Hier die Abfahrts- und Ankunftszeiten des Extrazuges nach Neuenburg: Hinfahrt: Schaffhausen ab 07.30 Uhr - Neuenburg an 10.10 Uhr. Rückfahrt: Neuenburg ab 20.30 Uhr - Schaffhausen an 23.30 Uhr. Weiter einige Eckzeiten an der Expo selbst: Ab 09.30 Uhr Aufbau der Brücke auf der Piazza, umrahmt von Musik und Gauklern. 11.00 bis 13.15 Uhr Festakt unter dem Motto „Mythen und Zeitgeschehen“ in der Grande Scène. Ungefähr um 18.00 Uhr Einweihung der Brücke. Verschiedene Spezialitäten, Vorführungen und Sehenswürdigkeiten aus unserer Region werden Sie zum Geniessen, Nachdenken, Lachen und Träumen bringen.

Die Projektleitung würde sich riesig freuen, wenn Sie alle mitkommen, damit dieser Tag für uns alle zu einem eindrücklichen und unvergesslichen Erlebnis wird.

\*

### PROTOKOLLGENEHMIGUNG

Das Protokoll der 7. Sitzung vom 6. Mai 2002, veröffentlicht mit dem Amtsblatt Nr. 24 vom 14. Juni 2002, wird ohne Änderungen genehmigt und der Verfasserin Grossratssekretärin Erna Frattini verdankt.

\*

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

- 1. BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES ÜBER DIE SCHAFFUNG EINER PÄDAGOGISCHEN HOCHSCHULE SCHAFFHAUSEN IN ZUSAMMENARBEIT MIT DER PÄDAGOGISCHEN HOCHSCHULE ZÜRICH (Änderung des Schulgesetzes und des Schuldekrets). (Zweite Lesung).**

Grundlagen: Amtsdruckschrift 02-18

Kommissionsvorlage: Amtsdruckschrift 02-43

### DETAILBERATUNG

- a) Änderung des Schulgesetzes vom 27. April 1981:** Es erfolgen keine Wortmeldungen.

### SCHLUSSABSTIMMUNG

Mit 67 befürwortenden und ohne Gegenstimme wird der Änderung des Schulgesetzes zuhanden der Volksabstimmung zugestimmt.

- b) Änderung des Schuldekrets vom 27. April 1981:** Es erfolgen keine Wortmeldungen.

### SCHLUSSABSTIMMUNG

Mit 67 befürwortenden und ohne Gegenstimme wird der Änderung des Schuldekrets zugestimmt. - Das Geschäft ist erledigt.

- c) Nachtragskredit in der Höhe von 75'000 Franken:** Es erfolgen keine Wortmeldungen.

### SCHLUSSABSTIMMUNG

Mit 67 befürwortenden und ohne Gegenstimme wird der Nachtragskredit genehmigt. - Das Geschäft ist erledigt.

\*

- 2. BERICHT UND ANTRAG DER SPEZIALKOMMISSION 2001/5 „GESAMT-REVISION DER KANTONSVERFASSUNG“ (Zweite Lesung).**

Grundlagen: Amtsdruckschriften 01-71 und 02-45

Stellungnahme des Regierungsrates: Amtsdruckschrift 01-78

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

**KOMMISSIONSPRÄSIDENT CHARLES GYSEL:** Die Spezialkommission hat die zweite Lesung dieses Geschäftes an zwei Sitzungen vorberaten. Sie hat in grosser Einmütigkeit die Ihnen zugestellte Vorlage verabschiedet, nämlich mit 14 zu 0 Stimmen bei einer Absenz. Ich habe mit dem abwesenden Kommissionsmitglied gesprochen und nachträglich auch dessen Zustimmung erhalten, so dass von einer einstimmigen Genehmigung unseres Vorschlages gesprochen werden darf.

Die Kommission hat alle Anträge, die in der ersten Lesung 15 oder mehr Stimmen auf sich vereinigen konnten, alle Anregungen sowie die dort durch den Grossen Rat bereits gefassten Beschlüsse durchberaten. Beim Rückkommen sind zahlreiche Artikel nochmals überprüft worden. Das Resultat liegt Ihnen vor. Auch der Regierungsrat hat sich den Anträgen und Beschlüssen der Kommission angeschlossen.

In zwei Fällen schlägt Ihnen die Kommission vor, auf die Beschlüsse des Grossen Rates aus der ersten Lesung zurückzukommen, nämlich bei Art. 69 Abs. 3, indem sie Ihnen beantragt, auf den eingefügten zweiten Satz zu verzichten. Weiter beantragt Ihnen die Kommission eine Neuformulierung von Art. 106 Abs. 2 im zweiten Satz.

Auftragsgemäss hat sich die Kommission intensiv mit Art. 33 und der beschlossenen Variantenabstimmung befasst. Im Hinblick auf eine positiv verlaufende Volksabstimmung ist die Kommission klar der Meinung, beim fakultativen Gesetzesreferendum dem Volk die Möglichkeit zu geben, die bisherige Regelung zu belassen, oder sich für eine etwas „fortschrittlichere“ Variante zu entscheiden. Ich habe das Wort „fortschrittlichere“ bewusst in Anführungs- und Schlusszeichen gesetzt, weil mir durchaus bewusst ist, dass, was für die Einen ein Fortschritt, für die Anderen ein Rückschritt bedeuten kann. Um den Stimmberechtigten eine weitgehend unverfälschte Willensäusserung zu ermöglichen, entschied die Kommission, die heutige Regelung in die Hauptvorlage aufzunehmen. Die Annahme der neuen Kantonsverfassung ist somit eine zwingende Voraussetzung dafür, dass eine Zustimmung zur Variante überhaupt Gültigkeit erlangt. Die Variante soll gleichzeitig zur Abstimmung kommen. Eine vorgezogene Abstimmung lehnte die Kommission ab, da - je nach Abstimmungsausgang über die Variante - die Gefahr bestünde, dass sich der dabei unterlegene Teil der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei der anschliessenden Hauptabstimmung auf die Seite der Gegner schlagen könnte, wodurch die gesamte Revision Schiffbruch erleiden würde. Das wollen wir auf alle Fälle verhindern.

Im Weiteren wurden noch einige Anpassungen vorgenommen. So beantragt Ihnen die Kommission, in Art. 23 bei der Mündigkeit auf die Nennung der Altersgrenze von 18 Jahren zu

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

verzichten. Dann wurde für „Gerichte“ neu die umfassende Bezeichnung „Rechtspflegebehörden“ eingesetzt, was in Kapitel 4 zu einigen redaktionellen Anpassungen führte. Schliesslich wurden im Kapitel „Kirchen“ einige Artikel präzisiert und überarbeitet. So wurde festgehalten, unter welchen Voraussetzungen eine Religionsgemeinschaft öffentlich-rechtlich anerkannt werden darf. Dabei wird den anerkannten Kirchen überlassen, ob sie sich in Kirchengemeinden gliedern wollen oder nicht.

Wo notwendig, werde ich zu einzelnen Artikeln noch einige Ausführungen machen.

Gestatten Sie mir noch einige Schlussbemerkungen. 1997 nahm der Grosse Rat von einer Kostenschätzung für die im Zusammenhang mit der Totalrevision der Kantonsverfassung anfallenden Arbeiten von 1,04 Millionen Franken Kenntnis. Tranchenweise wurden diese Mittel jeweils in die Staatsvoranschläge aufgenommen. Vorgesehen wurden 15 (halbtägige) Sitzungen des Kantonsparlamentes. Heute findet die 19. derartige Sitzung statt, wobei nicht in allen derselben ausschliesslich die neue Verfassung beraten wurde. Es waren 18 Sitzungen der Spezialkommission geplant, benötigt wurden deren 15. Von 60 vorausgesehenen Präsidiumssitzungen wurden 31 durchgeführt, und die Arbeitsgruppen tagten nicht wie geplant 41-mal, sondern kamen nur zu 29 Sitzungen zusammen. Im bewilligten Kredit waren auch die Kosten für ein Sekretariat mit 1,5 Pensen während dreier Jahre sowie Raumkosten, Bürokosten, Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit und Expertenonorare enthalten. Ich habe mir vor einigen Tagen die diesbezüglichen, definitiven Zahlen durch die Finanzverwaltung geben lassen. Aus diesen geht hervor, dass in den Jahren 1997 bis 2001 für die Totalrevision der Kantonsverfassung insgesamt Fr. 983'553.80 ausgegeben wurden. Somit könnte gesagt werden, dass der Kostenrahmen um rund 60'000 Franken unterschritten worden sei. Das ist allerdings nur bedingt richtig, da die Kosten für den zweiten Anlauf nach der gescheiterten Volksabstimmung nicht mehr dem Konto „Verfassung“, sondern ganz normal der Kostenstelle des Grossen Rates belastet werden. Obwohl wir einen zweiten Anlauf nehmen mussten, stelle ich fest, dass sich die Kosten in etwa im vorgesehenen Rahmen bewegen. Seit ich dem Grossen Rat angehöre ist es das erste Mal, dass der Aufwand für ein solches Projekt einigermaßen abgeschätzt werden konnte. Wenn ich Vergleiche mit anderen Vorhaben ziehe, beispielsweise mit den Kosten für die neue Organisationsstruktur der Krankenanstalten oder jenen für die Revision des Personalgesetzes, komme ich zum Schluss, dass sich der Aufwand für die Totalrevision der Kantonsverfassung in Grenzen gehalten hat. Mit anderen Worten: Durch das vom Volk und vom Grossen Rat gewählte Vorgehen wird der Stand Schaffhausen sehr günstig zu

## **Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002**

einer neuen Kantonsverfassung kommen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die bevorstehende Volksabstimmung positiv verläuft.

Wir befassen uns heute ein letztes Mal mit diesem Thema. Wird auch der zweite Entwurf an der Urne abgelehnt, ist eine Totalrevision der Kantonsverfassung für viele Jahre vom Tisch. Das wäre sehr bedauerlich. Ich bitte Sie deshalb, die Vorlage nochmals sorgfältig zu beraten und sie so zu verabschieden, dass sie beim Volk eine positive Aufnahme findet. Allerdings mache ich mir keine Illusionen. Es wird auch dieses Mal Leute geben, die ein Haar in der Suppe finden. Aber vielleicht wird es heute doch noch möglich, Ratskollege Gerold Meier von diesem gelungenen Verfassungsentwurf zu überzeugen. All seine anlässlich der ersten Lesung eingebrachten Anträge und Bemerkungen wurden von der vorberatenden Kommission ernsthaft geprüft. Sie wurden teilweise auch berücksichtigt. Immerhin hat die jetzt vorliegende Fassung bei den „Schaffhauser Nachrichten“ zur Schlagzeile „Kluge Lösung beim Streit um die Volksrechte“ geführt. Solche Töne waren wir uns von der Vorgasse beim ersten Anlauf nicht gewohnt. Umso mehr bedanke ich mich für diese wohlwollende Beurteilung der Kommissionsarbeit ausdrücklich.

Gestatten Sie mir am Schluss dieser mehrjährigen Debatten noch einige Worte des Dankes. Seit 1997 beanspruchte dieses Geschäft zahlreiche Mitglieder dieses Rates. Viele Ratskolleginnen und Ratskollegen haben zusammen mit der 45er-Kommission auch in Arbeitsgruppen mitgewirkt. Zudem haben im seinerzeitigen Kommissionspräsidium Hans-Jürg Fehr und Eduard Joos mit mir zusammen unzählige Stunden in dieses Werk investiert. Es liegt mir deshalb sehr daran, allen Beteiligten, insbesondere auch den Mitgliedern der Spezialkommission, für ihren Einsatz, für ihre engagierte Mitwirkung und für das Durchhaltevermögen herzlich zu danken. Auch dem Grossratssekretariat erwuchs eine Zusatzbelastung, weshalb ich auch Erna Frattini für ihre dauernde Unterstützung meinen besten Dank ausspreche. Ein besonderer Dank gebührt auch Hansjörg Storrer für seine unermüdliche Mitwirkung bei der Protokollierung. Er hat dafür gesorgt, dass all Ihre wichtigen Voten in gutem Deutsch der Nachwelt erhalten bleiben. In meinen Dank schliesse ich auch den Vertreter der Regierung, Hans-Peter Lenherr und den Staatsschreiber Reto Dubach ein, die uns mit ihrer konstruktiven Zusammenarbeit unterstützten.

Damit komme ich zum Schlussappell. Ich hoffe, dass es uns heute gelingt, in grosser Einmütigkeit einen Verfassungsentwurf zu verabschieden, der vom Volk akzeptiert wird. Ich danke Ihnen schon jetzt im Voraus für Ihre geschlossene Unterstützung.

### **DETAILBERATUNG**

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

Die Grundlage für die Diskussion bildet die Amtsdruckschrift 02-45.

### Art. 23

**KOMMISSIONSPRÄSIDENT CHARLES GYSEL:** Anlässlich der ersten Lesung im Grossen Rat stellte Gerold Meier den Antrag, in Abs. 1 anstelle der Nennung des Mindestalters von 18 Jahren folgende Formulierung zu wählen: „... alle im Kanton wohnhaften mündigen Schweizerinnen und Schweizer.“ Sein Antrag vereinigte damals 17 Stimmen auf sich. Die Kommission diskutierte nochmals sehr eingehend über diesen Antrag und kam zum Schluss, Ihnen zu beantragen, die von Gerold Meier vorgeschlagene Fassung aufzunehmen. Dazu führte nicht zuletzt die Überlegung, dass die Erteilung des Stimmrechts mit der Erlangung der Mündigkeit übereinstimmen sollte. Falls das Mündigkeitsalter dereinst einmal geändert wird, muss mit der neuen Formulierung die Verfassung nicht angepasst werden. Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

**Diesem Antrag der vorberatenden Kommission wird stillschweigend zugestimmt.**

### Art. 33

**GEROLD MEIER:** Eigentliches, und wie mir scheint einziges Verfassungsziel war beim ersten Entwurf der Abbau der Volksrechte, verschämt mit dem Titel „Umbau der Demokratie“ getarnt. Das Volk hat mehrheitlich gegen diesen Abbau gestimmt. Nun versucht die Spezialkommission, ihr Anliegen doch noch so weit wie möglich zu retten.

Der Rettungsversuch ist verunglückt. Über die Variantenabstimmung enthält die noch geltende Kantonsverfassung eine klare Bestimmung. Art. 108 Abs. VI lautet dort: „Die Verfassungsvorlage kann auch Varianten enthalten, über die vorgängig oder gleichzeitig gesondert abzustimmen ist.“ Ich hebe den Ausdruck „gesondert“ hervor. - Nebenbei bemerkt: Weshalb enthält die nun zur Beratung stehende Vorlage die Möglichkeit der Variantenabstimmung nicht mehr? - So, wie die Kommission vorgehen will, entfernt sie sich vom klaren Text der noch geltenden Verfassung: Die Variantenabstimmung soll nicht gesondert, sondern in einem merkwürdigen „Murks“ durchgeführt werden. Die Stimmberechtigten sollen eine Bestimmung annehmen und mit einem zweiten Stimmzettel die Möglichkeit erhalten, diese angenommene Bestimmung gleich wieder aufzuheben. Der zu beschliessende Text beginnt folgendermassen: „Die Verfassung des Kantons Schaffhausen vom ... wird wie folgt geändert:

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

...“ . Eine Verfassung, die es noch gar nicht gibt, kann indessen nicht geändert werden. Das Vorgehen, das uns die Kommission vorschlägt, ist, wenn nicht böswillig, so doch denkbar unbeholfen und wie gesagt rechtswidrig. Mancher und manche Stimmberechtigte wird der Idee zustimmen, das Recht zu erhalten, über ein Gesetz, dem 4/5 der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zugestimmt haben, eine Volksabstimmung zu verlangen. Dass sie damit gleichzeitig das obligatorische Gesetzesreferendum abschaffen, erkennen die Stimmberechtigten erst, wenn sie die Abstimmungsbroschüre sehr sorgfältig durchlesen, allenfalls nicht einmal dann. Die Stimmbürgerschaft hat einen Anspruch darauf, dass die ihr auf dem Stimmzettel gestellten Fragen eindeutig und klar verständlich formuliert sind. So, wie es die Kommission vorschlägt, darf man mit dem Bürger nicht umspringen, vor allem nicht bei einer Verfassungsabstimmung. Wenn Sie, liebe Kolleginnen und Kollegen, nicht zu einer der noch geltenden Verfassung gerecht werdenden Lösung bereit sind, werde ich mir überlegen, ob ich nicht das Bundesgericht bemühen soll, um den Stimmberechtigten dazu zu verhelfen, dass sie ihre Stimme auf Grund einer klaren Fragestellung abgeben können.

Ich beantrage deshalb, den Variantenvorschlag fallen zu lassen und auf eine Variantenabstimmung zu verzichten. Falls Sie diesen Antrag ablehnen, beantrage ich, Art. 33 Abs. 1 lit. a) an die vorberatende Kommission mit dem Auftrag zurückzuweisen, einen Text gemäss der noch geltenden Verfassung vorzulegen. Ich meine, das könne nun nicht einfach schnell in der zweiten Lesung der Vorlage geschehen, sondern würde empfehlen, dass bezüglich beider Formulierungen dieser Bestimmung den Stimmberechtigten auf einem separaten Stimmzettel die Frage gestellt würde, welche derselben sie vorziehen.

Zur Variante mit den vier Fünfteln der anwesenden Kantonsrats-Mitgliedern: Es trifft keineswegs zu, dass das Volk in der Regel der Mehrheit des kantonalen Parlamentes folgt, und es ist abzusehen, dass jeweils wie jetzt schon bei Ausführungs- und Verfahrenserlassen immer wieder an die Mitglieder des Parlamentes appelliert wird, zuzustimmen, damit keine Volksabstimmung stattzufinden hat. Solchen Appellen wird regelmässig nachgelebt. Im Übrigen sind Gesetze etwas Wichtiges in unserer Demokratie, das Volk soll diese nicht nur ablehnen, sondern sie auch gutheissen können. Ein vom Volk angenommenes Gesetz hat eine andere Legitimation als ein Gesetz, gegen das kein Referendum ergriffen wurde. Wie empfinden wir doch jeweils eine grosse Genugtuung, wenn das Volk einen von uns verabschiedeten Erlass gutheisst.

Ich habe den Rechtsberater der vorberatenden Kommission, unseren Staatsschreiber Reto Dubach, schon vor den Beratungen für die zweite Lesung auf Art. 198 Abs. VI der noch gel-

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

tenden Kantonsverfassung hingewiesen und mich dagegen ausgesprochen, dass der eine Text in die Vorlage und der andere in ein besonderes Papier aufgenommen wird.

Sie haben mich nicht in diese Spezialkommission gewählt, nun müssen Sie mich halt im Plenum ertragen!

**KOMMISSIONSPRÄSIDENT CHARLES GYSEL:** Auf die polemischen Bemerkungen von Gerold Meier gehe ich nicht ein. Ich kann auch nichts dafür, dass er seinerzeit nicht in unsere Kommission gewählt wurde, obwohl ich damals als designierter Präsident dafür plädierte, dass dies geschehen solle.

Ich versuche, nochmals darzulegen, weshalb Ihnen die Kommission das empfohlene Vorgehen vorschlägt. In meinem Eingangsreferat habe ich Ihnen bereits kurz begründet, weshalb wir zu dieser Lösung kamen. Um den Stimmberechtigten eine weitgehend unverfälschte Willensäusserung zu ermöglichen, soll die heute noch gültige Regelung in die Hauptvorlage aufgenommen werden. Dadurch kann man der neuen Kantonsverfassung an der Urne zustimmen und man stimmt dabei für die bisherige Regelung. Damit die Variante überhaupt eine Chance hat, durchzukommen, muss zuerst einmal der Verfassungsentwurf angenommen werden. Falls dies geschehen ist und auch die Variante eine Mehrheit auf sich vereinigt, wird diese als gültige Fassung in die neue Kantonsverfassung aufgenommen. Die Variante soll gleichzeitig mit dem Verfassungsentwurf zur Abstimmung kommen. Eine vorgezogene Abstimmung lehnte die Spezialkommission ab, da - je nach Ausgang derselben - die Gefahr bestünde, dass sich die unterlegene Minderheit bei der späteren Hauptabstimmung auf die Seite der Gegner schlagen könnte. Dadurch ergäbe sich die Möglichkeit, dass die gesamte Verfassungsrevision Schiffbruch erleiden würde.

Es gibt rechtliche und psychologische Gründe dafür, weshalb der Status quo in die Hauptvorlage aufzunehmen ist. Rechtlich sieht es so aus, dass es unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlich garantierten Abstimmungsfreiheit als problematisch beurteilt wird, wenn man die Neuerung in die Hauptvorlage aufnimmt. Dadurch könnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihren Willen nicht mehr in jedem Fall klar und unverfälscht zum Ausdruck bringen. Ich zitiere in diesem Zusammenhang aus einem Bericht über die Verhandlungen der eidgenössischen Räte anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung: „Sollen im Rahmen der Nachführung zu einzelnen Regelungen Neuerungen unterbreitet werden, so empfiehlt es sich, diese als separate Fragen der jeweiligen, nachgeführten Regelung gegenüber zu stellen. Die Stimmberechtigten können somit die einzelnen Neuerungen unterstützen oder nicht. Wird

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

die Neuerung angenommen, so ersetzt sie die betreffende Bestimmung der Nachführung, sofern die Nachführungsvorlage angenommen wird.“ Psychologisch ist es wichtig, dass man die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger offen und transparent orientiert. Ich bin davon überzeugt, dass dies in der Abstimmungsvorlage allgemeinverständlich geschehen wird. Deshalb weise ich Gerold Meiers Unterstellung, die Stimmberechtigten könnten gar nicht erkennen, über was sie abstimmen, in aller Form zurück.

Der Grosse Rat sollte sich dabei gegenüber der Stimmbürgerschaft klar äussern, ob er für die Neuerung oder den Status quo eintritt. Auch das müsste im Abstimmungsmagazin zum Ausdruck kommen.

Grundsätzlich entschied die Kommission mit 9 zu 5 Stimmen und bei einer Absenz, am Beschluss des Grossen Rates aus der ersten Lesung festzuhalten und über Art. 33 Abs. 1 lit. a) eine Variantenabstimmung durchzuführen. Weiter wurde mit 7 zu 6 Stimmen und bei einer Enthaltung sowie einer Absenz beschlossen, Ihnen zu beantragen, den Status quo in die Hauptvorlage aufzunehmen. Schliesslich empfiehlt Ihnen die Kommission mit 10 zu 2 Stimmen und bei 2 Enthaltungen sowie einer Absenz, der Neufassung von Art. 33 Abs. 1 lit. a) im Sinn einer Orientierung der Stimmberechtigten den Vorzug zu geben. Die Gründe, die dafür und dagegen sprechen, sind Ihnen bekannt. Während die Gegner von einem Abbau der Volksrechte sprechen, gehen die Befürworter von mehr Effizienz und wesentlichen Kosteneinsparungen aus. Es ist anzunehmen, dass dieser Punkt im Vorfeld der Volksabstimmung zu grossen Diskussionen Anlass geben wird.

**REGIERUNGSRAT HANS-PETER LENHERR:** Gerold Meier behauptet, das gewählte Prozedere sei rechtswidrig. Die Regierung teilt diese Auffassung nicht, sondern ist der Meinung, dass das von der Spezialkommission vorgeschlagene Vorgehen der noch gültigen Kantonsverfassung entspricht und demnach rechtlich zulässig ist. Dass auch eine „gesonderte“ Abstimmung stattfindet, haben Sie vom Kommissionspräsidenten gehört. Zugegebenermassen - das war stets klar - ist die Angelegenheit recht kompliziert und erläuterungsbedürftig. Darin lag der Grund, weshalb sich der Regierungsrat lange gegen eine Variantenabstimmung wandte und sich für eine direkte Integration der neuen Formulierung aussprach. Allerdings schliesst sich die Regierung heute dem Vorschlag der Kommission an. Auch sie macht Ihnen beliebt, in jedem Fall ein klares Bekenntnis für die neue Lösung abzugeben.

Auf welche Art und Weise dann die ganze Sache den Stimmberechtigten unterbreitet wird, kann man sich noch einmal überlegen. Sicher muss die Abstimmungsbroschüre eine saubere

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

und leicht verständliche Begründung des Sachverhaltes enthalten. Dafür werden die Spezialkommission, die Staatskanzlei und das Büro des Grossen Rates sicher sorgen. Ich bitte Sie, auf den Antrag von Gerold Meier nicht einzutreten.

**URSULA HAFNER-WIPF:** Gerold Meier findet natürlich immer wieder ein Haar in der Suppe, um die Annahme der neuen Kantonsverfassung zu verhindern. Selbstverständlich muss sichergestellt werden, dass das Volk vor dem Urnengang genau weiss, worüber es wie abstimmen kann. Ich habe in der Spezialkommission bis zum Schluss der Beratungen für die modernere Fassung von Art. 33 Abs. 1 lit. a) gekämpft und wollte diese in die Hauptvorlage aufnehmen. Allerdings habe ich inzwischen eingesehen, dass es sinnlos ist, meinen Kampf nun hier im Plenum fortzusetzen. Deshalb rate ich Gerold Meier, auch seinerseits etwas Einsicht zu zeigen und nicht mehr gegen das saubere, wenn auch etwas komplizierte Abstimmungsprozedere zu opponieren.

**HANSUELI BERNATH:** Meine anlässlich der ersten Lesung gemachte Feststellung, die neue Kantonsverfassung versprühe nicht unbedingt den Geist der Innovationsfreude, gilt grundsätzlich noch immer. Andererseits gilt es zu anerkennen, dass die Vorberatung der zweiten Lesung durch die Spezialkommission vom Willen geprägt war, die Anträge und Einwände aus der ersten Lesung konstruktiv zu diskutieren und einen Konsens zu finden.

Es entspricht dem Sinn einer Verfassung, wenn darin den Volksrechten eine zentrale Bedeutung zukommt. Die ÖBS-EVP-GB-Fraktion kann deshalb mehrheitlich damit leben, dass über den Inhalt des umstrittenen Art. 33 Abs. 1 lit. a) eine Variantenabstimmung stattfinden soll, obwohl wir nach wie vor davon überzeugt sind, dass die Unterstellung aller Gesetzesvorlagen unter das fakultative Referendum, sofern sie im Kantonsrat mit einer Mehrheit von 4/5 der anwesenden Mitglieder gutgeheissen wurden, die politische Realität sehr gut wiedergibt. Unseres Erachtens soll diese Variantenabstimmung gleichzeitig mit der Hauptabstimmung stattfinden. Ein vorgezogener Abstimmungstermin würde dieser Detailfrage ein Gewicht beimessen, das ihr nicht zusteht. Was wir uns weiter wünschen, ist eine klare Willensäusserung dieses Parlamentes für die Fassung gemäss der Variante.

In diesem Sinn wird die ÖBS-EVP-GB-Fraktion sowohl dem vorliegenden Verfassungsentwurf als auch dem Verfassungsgesetz mit der Änderung von Art. 33 Abs. 1 lit. a) zustimmen.

**CHRISTIAN HEYDECKER:** Gerold Meier hat natürlich nicht Recht. Das von der Spezialkommission vorgeschlagene Vorgehen ist selbstverständlich rechtlich zulässig. Dagegen ist

## **Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002**

das von Gerold Meier empfohlene Prozedere völlig absurd. Was soll denn bei der von ihm ins Spiel gebrachten Abstimmungsart geschehen, wenn einerseits zwar der Verfassungsentwurf Zustimmung fände, hingegen beide Varianten abgelehnt würden? Wäre dann Art. 33 Abs. 1 lit. a) einfach wegzulassen und die Kantonsverfassung ohne eine Bestimmung über das Gesetzesreferendum in Kraft zu setzen?

Abseits dieser Problematik mache ich Ihnen noch eine kleine redaktionelle Änderung im Text des Status quo von Art. 33 Abs. 1 lit. a) beliebt. Im Verfassungsentwurf wird neu konsequent immer vom „Kantonsrat“ gesprochen. In diesem Passus wird aber, wohl weil er wörtlich aus der noch gültigen Verfassung übernommen wurde, wieder das Wort „Grosser Rat“ verwendet. Meines Erachtens müsste auch dort „Kantonsrat“ eingesetzt werden.

**Diese Empfehlung wird stillschweigend zum Beschluss erhoben.**

**MARKUS MÜLLER:** Eigentlich sollte man sich als Laie nicht einmischen, wenn zwei Juristen darüber streiten, ob eine Verfassungsbestimmung rechtlich zulässig sei oder nicht.

Was mich bei der Argumentation von Gerold Meier etwas gestört hat, ist der Umstand, dass er den Stimmberechtigten unterstellt hat, es mangle ihnen an der nötigen Intelligenz, um das von der Spezialkommission vorgeschlagene Abstimmungsprozedere zu verstehen. Diese Behauptung weise ich entschieden zurück, nachdem ich mich schon mehrmals positiv darüber gewundert habe, wie differenziert das Volk abgestimmt hat.

**STAATSSCHREIBER RETO DUBACH:** Ich möchte kurz auf Art. 108 Abs. VI der heute noch geltenden Verfassung eingehen, den Gerold Meier zur Untermauerung seiner Kritik herangezogen hat. Dabei hat er insbesondere darauf hingewiesen, dass die Worte „gesondert abzustimmen“ speziell zu beachten seien. Ich muss ihn darauf aufmerksam machen, dass in diesem Artikel auch steht: „Die Verfassungsvorlage kann auch Varianten enthalten, über die vorgängig oder gleichzeitig abzustimmen ist.“ Insofern entsprechen die Worte „gesondert abzustimmen“ nicht der zentralen Aussage dieses Artikels.

Was heisst das nun, wenn man von Varianten spricht? Es gibt Synonyme zu diesem Wort, wie beispielsweise „Alternativ-Vorschlag“, das in der Verfassung des Kantons Bern verwendet wird. Gemäss dem Antrag der Spezialkommission wird nun dem Vorschlag in der Hauptvorlage effektiv nichts anderes als eine Alternative gegenübergestellt, die den Stimmberechtigten in einer separaten, gesonderten Abstimmungsfrage zum Entscheid vorlegt wird. Diesem Vorgehen haftet nichts Unkorrektes an, sondern die gewählte Abstimmungsart entspricht meines

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

Erachtens dem korrektesten möglichen Verfahren. Es ist auch rechtlich absolut in Ordnung. Das von Gerold Meier vorgeschlagene Abstimmungsprozedere, das so genannte System „Haab“, das wir bei Initiativen kennen, braucht eine besondere gesetzliche Grundlage. Im Wahlgesetz ist diese Vorgehensweise bei Abstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag mit dem doppelten Ja und der Stichfrage genau vorgeschrieben. Den nun vorgeschlagenen Weg haben wir übrigens schon einige Male beschritten, nämlich bei den Abstimmungen über die Revision des Gastgewerbegesetzes, über das Gesetz über den Grossen Rat und beim ersten Durchgang der Verfassungsabstimmung beim Ausländerstimmrecht. Deshalb entspricht er durchaus der Praxis.

Gerold Meier hat zudem beklagt, dass über die Variantenabstimmung nichts im neuen Verfassungsentwurf stehe. Ich verweise diesbezüglich auf Art. 35 hin, wo ausdrücklich auf die Möglichkeit von Teil- und Variantenabstimmungen hingewiesen wird.

**RICHARD MINK:** Natürlich bleibt es Gerold Meier unbenommen, erneut gegen die Totalrevision unserer Kantonsverfassung anzutreten. Er darf seine Gegnerschaft aber nicht mit falschen Behauptungen oder Verdrehungen untermauern. Mit der von der Spezialkommission vorgeschlagenen Vorgehensweise wird - nicht zuletzt, um ihm entgegenzukommen - in die Hauptvorlage der Status quo, also die Regelung aus der heute noch gültigen Kantonsverfassung, aufgenommen und diesem als Variante oder eben als Alternative die neue Fassung von Art. 33 Abs. 1 lit. a) gegenübergestellt. Weiter hat Gerold Meier zu Beginn seines Votums die meines Erachtens gravierende Unterstellung geäussert, als Ziel der Verfassungsrevision sei von Beginn an der Abbau der Volksrechte im Mittelpunkt gestanden. Wir alle, die wir während Stunden die Beratungen über den Verfassungsentwurf miterlebt haben, stellten fest, dass dies nicht richtig ist. Schliesslich behauptete er, mit dem nun vorgeschlagenen Abstimmungsprozedere würden die Stimmberechtigten überfordert, es sei unmöglich, dass sie sich den notwendigen Überblick für die Stimmabgabe verschaffen könnten. Nach meiner Meinung entspricht diese Behauptung einer Ungeheuerlichkeit, zumal sich doch Gerold Meier stets dafür stark machte, den Souverän als oberste Entscheidungsinstanz einzusetzen.

Deshalb empfehle ich Ihnen, seinen Antrag abzulehnen und dem von der Spezialkommission vorgeschlagenen Abstimmungs-Vorgehen zuzustimmen.

**ANNELIES KELLER:** Da ich dem Status quo zuzustimmen gedenke, bedeutet für mich das doppelte Ja auch eine „KruX“, weil ich mich geprellt fühle, wenn ich der Hauptvorlage zustimme und die Variante dann ablehne. Falls nämlich die Alternative vom Volk angenommen

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

wird, habe ich einer Verfassung zugestimmt, die gar nicht meiner Vorstellung entspricht. Bei der Variantenabstimmung über das Ausländerstimmrecht war nämlich nur zur Alternative JA oder Nein zu stimmen, es stand kein Hauptantrag im Verfassungsentwurf. Deshalb unterscheidet sich das jetzt vorgeschlagene Vorgehen von der damaligen Abstimmungsart und es wird schwierig sein, diese Differenz den Stimmberechtigten zu erklären.

Dann wende ich mich noch an Ursula Hafner-Wipf: Ob es modern ist, Volksrechte abzubauen, stelle ich sehr in Frage. Andere Länder überlegen sich zurzeit ernsthaft, wie sie ihre Volksrechte ausbauen könnten.

**GEROLD MEIER:** Zum Votum von Markus Müller: Es ist durchaus möglich, dass zwei Juristen verschiedene Meinungen haben, wenn der Eine dem Anderen nicht richtig zugehört hat. Mein Antrag bezüglich des Vorgehens bei der Variantenabstimmung lautete, dass den Stimmberechtigten auf einem separaten Stimmzettel die Frage gestellt wird, welchen der beiden Texte sie vorziehen. Deshalb muss ich den Vorwurf, ich hätte behauptet, es könne zu beiden Fragen entweder mit JA oder NEIN gestimmt werden, in aller Form zurückweisen. Das ist nur bei dem vom Staatsschreiber erwähnten System „Haab“ möglich. Meines Erachtens entspricht mein Vorschlag bei der an sich beschlossenen Variantenabstimmung über Art. 33 Abs. 1 lit. a) der einzigen, korrekten und richtigen Lösung. Es erscheint mir nach wie vor widersinnig, wenn die Stimmberechtigten in der Hauptvorlage einem Text zuzustimmen haben, den sie gar nicht wollen und den sie dann mit dem zweiten Stimmzettel wieder ausser Kraft setzen können. Das erscheint mir nicht deshalb widersinnig, weil ich den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern nicht zumute, dieses Vorgehen schliesslich zu verstehen, sondern weil ich davon ausgehe, dass bei Volksabstimmungen klare Fragestellungen nötig sind. Es geht nicht an, dass einem nur ein vertieftes, eingehendes Studium der Abstimmungsbroschüre dazu befähigt, überhaupt seiner Meinung an der Urne kund zu tun. Dabei vertrete ich übrigens die gleiche Meinung wie das Bundesgericht. Es ist bedauerlich, dass mir nun Dinge unterschoben werden, die ich weder gesagt noch gemeint habe.

**STAATSSCHREIBER RETO DUBACH:** Die Feststellung von Annelies Keller, wonach bei der Abstimmung über das Ausländerstimmrecht anders vorgegangen wurde, ist richtig. Trotzdem gibt es eine Erklärung, weshalb die Situation bei beiden Vorgehensweisen als dieselbe bezeichnet werden kann. Beim Ausländerstimmrecht stand keine Regelung in der Hauptvorlage. Das bedeutete, dass dort gar kein Ausländerstimmrecht vorgesehen war. Somit

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

hatten die Stimmberechtigten damals zu entscheiden, ob sie grundsätzlich kein Ausländerstimmrecht einführen wollen oder ob sie - durch eine Zustimmung zur Variante - ein solches befürworten. So betrachtet lässt sich das nun vorgeschlagene Abstimmungsprozedere für Art. 33 Abs. 1 lit. a) durchaus mit dem damaligen Vorgehen vergleichen.

Die Forderung von Gerold Meier, wonach sich aus der Formulierung der Frage auf dem Stimmzettel bereits die Details einer Abstimmungsvorlage ablesen lassen müssen, wundert mich. Sicher ist darauf zu achten, dass die Abstimmungsfragen klar und unmissverständlich formuliert werden. Bei Abstimmungen über Gesetzesvorlagen ist es aber schlicht unmöglich, mit der Frage auf dem Stimmzettel die ganze Tragweite der Entscheidung darzustellen. Beispielsweise ist mit der Frage „Stimmen Sie dem Gewässerschutzgesetz zu?“ noch keinerlei inhaltliche Regelung definiert. Das Obergericht hat kürzlich im Zusammenhang mit einer Abstimmungsbeschwerde anlässlich eines städtischen Urngangs festgehalten, dass die Abstimmungsfrage immer im Zusammenhang mit den Abstimmungserläuterungen betrachtet werden müsse. Deshalb kann den Stimmberechtigten zugemutet werden, die Abstimmungsbroschüre zu studieren und sich die darin enthaltenen Details zu Gemüte zu führen.

**URSULA HAFNER-WIPF:** Annelies Keller hat mir vorgeworfen, ich hätte behauptet, es sei modern, die Volksrechte abzubauen. Diese Aussage habe ich natürlich nicht gemacht. Obwohl es schon einige Zeit her ist, seit ich 20 Jahre alt wurde, bin ich noch immer offen für Neuerungen. Das unterscheidet mich vielleicht von Annelies Keller. Die Erfahrung zeigt nämlich, dass die Neufassung von Art. 33 Abs. 1 lit. a) durchaus eingeführt werden kann, zumal die Stimmberechtigten jenen Vorlagen, die zuvor den Grossen Rat mit einer 4/5-Mehrheit passierten, fast ausnahmslos zustimmten.

**KURT FUCHS:** Was, Herr Staatsschreiber, spricht denn eigentlich gegen den Antrag von Gerold Meier?

**ERNST SCHLÄPFER:** Ich gestehe, dass ich die Formulierung von Art. 33 Abs. 1 lit. a), welche in die Hauptvorlage aufgenommen werden soll, also den Status quo, schlicht nicht verstehe. Deshalb lege ich grossen Wert darauf, dass die Folgen beider Varianten in der Abstimmungsbroschüre wirklich allgemeinverständlich erklärt werden.

**MATTHIAS FREIVOGEL:** Wir sind uns sicher einig, dass Art. 33 Abs. 1 lit. a) in der neuen Kantonsverfassung nicht weggelassen werden darf. Entweder ist der Status quo oder aber

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

die neue Fassung aufzunehmen. Diesem Umstand ist meines Erachtens insofern Rechnung zu tragen, als dass auf dem Stimmzettel für die Hauptvorlage auf die Variante hingewiesen wird.

**STAATSSCHREIBER RETO DUBACH:** Ich weise nochmals darauf hin, dass bei dem von Gerold Meier beantragten Vorgehen die Gefahr bestünde, dass schliesslich bei der Variantenabstimmung ein doppeltes NEIN resultieren könnte. Das würde bedeuten, dass Art. 33 Abs. 1 lit. a) nicht in der neuen Kantonsverfassung stehen würde, was wohl wirklich niemand will. Bezüglich der Idee von Matthias Freivogel schlage ich vor, dass das Verfassungsgesetz über die Änderung von Art. 33 Abs. 1 lit. a) ausdrücklich als Variante bezeichnet wird. Am Ende ist der Titel deshalb mit der Klammerbemerkung „Variante“ zu versehen. Zudem ist in der Hauptvorlage die Fussnote zu Art. 33 Abs. 1 lit. a) - ebenfalls in einer Klammer - mit einem Hinweis auf das Verfassungsgesetz über die Änderung von Art. 33 Abs. 1 lit. a) zu ergänzen.

**REGIERUNGSRAT HANS-PETER LENHERR:** Der Kommissionsvorschlag und der Antrag von Gerold Meier liegen doch eigentlich gar nicht so weit auseinander. Dem Antragsteller geht es anscheinend darum, dass die Stimmberechtigten klar zum Ausdruck bringen können, ob sie den Status quo oder die neue Fassung von Art. 33 Abs. 1 lit. a) vorziehen. Diese Forderung wird mit den vom Staatsschreiber skizzierten Hinweisen auf die Variantenabstimmung erfüllt.

**KOMMISSIONSPRÄSIDENT CHARLES GYSEL:** Wir haben uns nicht nur in der Spezialkommission eingehend über das Abstimmungsprozedere bei der Variantenabstimmung unterhalten, Sie haben das nun auch hier im Plenum getan. Deshalb nehme ich an, dass Sie sich inzwischen alle eine diesbezügliche Meinung bilden konnten. Abschliessend bitte ich Sie aber nochmals, der Kommissionsfassung zuzustimmen.

**ANNELIES KELLER:** Aus meiner Sicht ergibt sich noch eine weitere „Klux“, und zwar bezüglich des Ergebnisses der Volksabstimmung. Bei der heutigen Ausgangslage ist davon auszugehen, dass, zumal sowohl die Gegner als auch die Befürworter der Neufassung von Art. 33 Abs. 1 lit. a) der Hauptvorlage zuzustimmen haben, diese einen grösseren Stimmenanteil auf sich vereinigen wird als die Alternative, weil sich die Stimmen ja erst bei der Variantenabstimmung teilen. Falls nun schliesslich allenfalls die Neufassung zu einer Mehrheit kommt, und deshalb in die neue Kantonsverfassung aufgenommen wird, werden dies deren

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

Gegner schlecht verstehen, nachdem ihrer Meinung nach doch eigentlich die Hauptvorlage mit dem Status quo mehr Stimmen auf sich vereinigen konnte.

### ABSTIMMUNGEN

**Mit 60 zu 4 Stimmen wird der von der Spezialkommission vorgeschlagenen Abstimmungsform bezüglich der Variante zu Art. 33 Abs. 1 lit. a) zugestimmt. Der Antrag von Gerold Meier gilt demnach als abgelehnt.**

**Mit 61 zu 5 Stimmen wird der Eventualantrag von Gerold Meier, bei der soeben erfolgten Ablehnung seines Hauptantrages, den Verfassungsentwurf an die Spezialkommission zurückzuweisen, abgelehnt.**

**Mit 54 zu 5 Stimmen wird den Stimmberechtigten empfohlen, bei Art. 33 Abs. 1 lit. a) der Variante, also der neuen Fassung, zuzustimmen.**

**STAATSSCHREIBER RETO DUBACH:** Der guten Ordnung halber halte ich fest: Wir werden nun in der Abstimmungsvorlage bezüglich Art. 33 so vorgehen, wie ich in meinem letzten Votum vorgeschlagen habe. Weiter werden wir auch beim Verfassungsgesetz in der Überschrift „Variante“ einsetzen.

**GEROLD MEIER:** Ich stelle zu Art. 33 Abs. 2 noch einen Antrag, für Abs. 1 lit. c). Beim Referendum gegen den Staatsvoranschlag bei einer Änderung des Steuerfusses gilt eine Frist von nur 30 Tagen. Meines Erachtens müsste, angesichts der kurzen Frist, die für ein Zustandekommen des Referendums vorgeschriebene Unterschriftenzahl auf 500 herabgesetzt werden. Ich stelle in diesem Sinn Antrag.

**EDUARD JOOS:** Wir haben in der Spezialkommission nur jene Bestimmungen neu beurteilt, die in der ersten Lesung des Verfassungsentwurfes geändert wurden oder zu Diskussionen Anlass gaben. Die nun von Gerold Meier beantragte Änderung stand deshalb nicht auf unserem Programm und ich sehe darum keinen Anlass, jetzt im Nachhinein Art. 33 Abs. 2 zu ändern.

### ABSTIMMUNG

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

**Mit einem Stimmenverhältnis von 61 zu 1 wird der Antrag von Gerold Meier abgelehnt.**

### Art. 34

**GEROLD MEIER:** Hier lautet Abs. 1: „Gesetze, deren In-Kraft-Treten keinen Aufschub erträgt, können sofort in Kraft gesetzt werden, wenn zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zustimmen.“ Um klar darauf hinzuweisen, dass die 2/3-Mehrheit der Dringlichkeit und nicht nur der Gesetzesvorlage zuzustimmen hat, beantrage ich, dass im letzten Teil des Satzes das Wort „dem“ eingefügt wird. Es sollte also lauten: „..., wenn *dem* zwei Drittel ...“.

**KOMMISSIONSPRÄSIDENT CHARLES GYSEL:** Ich bitte Sie, bei der von der Spezialkommission vorgeschlagenen Formulierung zu bleiben, da ich den Antrag von Gerold Meier als eine Spitzfindigkeit empfinde und der Meinung bin, dieser Absatz beinhalte keine Unklarheiten.

**REGIERUNGSRAT HANS-PETER LENHERR:** Auch ich finde die Einfügung des Wortes „dem“ unnötig. Eine diesbezügliche Abstimmung findet doch nur dann statt, wenn jemand die Auffassung vertritt, das Gesetz müsse dringlich, also sofort in Kraft gesetzt werden.

**GEROLD MEIER:** Anscheinend herrscht allgemeine Klarheit über den Sinn des letzten Teiles des Satzes von Art. 34 Abs. 1. Deshalb ziehe ich meinen Antrag zurück.

### Art. 38 ff

**KOMMISSIONSPRÄSIDENT CHARLES GYSEL:** Die Spezialkommission beantragt Ihnen, anstelle der Ausdrücke „Gerichte“ und „richterliche Behörden“ das Wort „Rechtspflegebehörden“ einzusetzen. Es handelt sich dabei um einen gängigen, alle Gerichte umfassenden Begriff. Dabei gibt es auch Rechtspflegebehörden mit richterlichen Befugnissen, die weder dem Obergericht noch dem Kantonsgericht angehören, beispielsweise die Untersuchungsrichter. Die diesbezüglichen Anpassungen sind in der Amtsdruckschrift 02-45 bei den Artikeln 38 bis 45 am Seitenrand markiert.

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

In Art. 40 halten wir fest, dass die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates und des Ständerates sowie jene des Obergerichtes und des Kantonsgerichtes nur wählbar sind, wenn sie im Kanton Wohnsitz haben. Dieses Wohnsitzerfordernis gilt aber nicht unbedingt für die übrigen Rechtspflegebehörden, zum Beispiel für die Untersuchungsrichter. Für sie kann das Gesetz, wie für die übrigen Behördemitglieder und für das Personal der kantonalen Verwaltung, auf ein Wohnsitzerfordernis verzichten.

### Art. 40

**CHRISTIAN HEYDECKER:** Hier schlage ich eine Verbesserung in Abs. 2 vor. Meines Erachtens kann auf den Hinweis auf das Wohnsitzerfordernis am Ende des zweiten Satzes verzichtet werden, nachdem das Obergericht und das Kantonsgericht in Abs. 1 dieser Einschränkung ausdrücklich unterstellt werden.

**STAATSSCHREIBER RETO DUBACH:** Dieser Satzteil ist, nachdem der Ausdruck „Justizbehörden“ durch „Rechtspflegebehörden“ ersetzt wurde, tatsächlich überflüssig geworden.

**KOMMISSIONSPRÄSIDENT CHARLES GYSEL:** Ich schliesse mich den Ausführungen meiner beiden Vorredner an.

**CORNELIA AMSLER:** Ich gehe davon aus, dass von Art. 40 Abs. 2 nur der Schluss, also „und auf ein Wohnsitzerfordernis verzichten“ gestrichen werden soll.

**Der Anregung von Christian Heydecker wird in der durch Cornelia Amsler präzisierten Form stillschweigend entsprochen.**

### Art. 45

**GEROLD MEIER:** In diesem Artikel geht es um die Ausstandsregelung der Behörden. Früher, als der Regierungsrat noch öffentlich tagte, habe ich bei gelegentlichen Besuchen mehrfach festgestellt, dass diese Regelung kaum beachtet wurde. „In den Ausstand treten“ bedeutet nämlich, dass man sich nicht an Vorgesprächen beteiligt und dass man den Sitzungssaal während der Beratungen verlässt.

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

### Art. 47

**GEROLD MEIER:** Bei Art. 47 habe ich eine Information zu geben sowie eine Frage zu stellen: Bisher ist es so, dass die eigentliche, verbindliche Gesetzessammlung das Amtsblatt ist. Dabei gibt es auch eine chronologische Gesetzessammlung, die aber nicht allzu oft benützt wird, welche aber nach meiner Meinung eine grosse Bedeutung hat, da man dort die Fassung früherer Erlasse nachschlagen kann. Weiter existiert das Rechtsbuch, das immer den aktuell gültigen Rechtszustand enthält und demzufolge stets nachgeführt werden muss. Ich will nun wissen, ob diese bisherige Ordnung künftig bestehen bleibt, sich also nicht ändert.

**STAATSSCHREIBER RETO DUBACH:** Mit der neuen Verfassung ändert sich an der bisherigen Ordnung nichts. Dagegen ändert sich aber sonst etwas. Wir prüfen zurzeit ernsthaft, ob es die Gesetzessammlung in ihrer bisherigen Form überhaupt noch braucht. Da wir stets daran sind, nach Rationalisierungsmöglichkeiten zu suchen, ist auch uns aufgefallen, dass diese Sammlung - neben dem Amtsblatt und dem Rechtsbuch - kaum noch gefragt ist.

**EDUARD JOOS:** Jetzt komme ich in den seltenen Fall, dass ich Gerold Meier Recht geben muss und dem Staatsschreiber nicht. Dies deshalb, weil nämlich auch die Historiker die Rechtssammlung oft und gerne benützen. Aus diesem Grund bitte ich darum, zumindest eine Art Index nachzuführen, aus dem ersichtlich wird, wann welche Rechtsbestimmungen aufgehoben wurden.

### Art. 51

**GEROLD MEIER:** Meines Erachtens ist die Formulierung bezüglich der Haftungsfrage in Abs. 3 ungenügend. Es ist unklar, ob die Haftung nach dem Obligationenrecht oder nach dem kantonalen Haftungsgesetz geregelt werden soll. Allerdings stelle ich keinen Änderungsantrag, sondern weise nur darauf hin, dass neben einigen anderen kantonalen Gesetzen auch das Haftungsgesetz nach der In-Kraft-Tretung der neuen Kantonsverfassung angepasst werden muss.

### Art. 52

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

**KOMMISSIONSPRÄSIDENT CHARLES GYSEL:** In diesem Artikel wurde Abs. 2 neu formuliert. Es wird nicht mehr von der „obersten Aufsichtsbehörde“ gesprochen, sondern vom Kantonsrat, der als gesetzgebende Behörde die Oberaufsicht über die staatlichen Organe des Kantons ausübt. Damit ist einem Anliegen von Gerold Meier - wie übrigens auch an anderen Stellen - entsprochen worden.

Natürlich haben wir auch nochmals über die Mitgliederzahl des Kantonsrates gesprochen. Die Spezialkommission sah aber aufgrund der klaren Ablehnung bisheriger Anträge keine Veranlassung, eine Änderung dieser Zahl zu beantragen.

### Art. 58

**GEROLD MEIER:** Dieser Artikel hat, so wie ich es verstehe, eine deutliche Ausweitung des Gewaltenteilungsprinzips zur Folge. Der Kantonsrat bekommt hier die Möglichkeit, dem Regierungsrat in einer Art dreinzureden, die ich eigentlich nicht verstehe. Man nennt dies dann „Richtlinie“. Kann man mir sagen, was dieser Ausdruck bedeutet und was die Regierung damit anzufangen hat?

**STAATSSCHREIBER RETO DUBACH:** Im Zusammenhang mit der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) wird über die parlamentarischen Interventionsmöglichkeiten diskutiert. Bereits in der heutigen Geschäftsordnung vorgesehen ist das parlamentarische Instrument des „Auftrags“. Diese Aufträge, darauf wird ganz klar hingewiesen, haben Richtlinien-Charakter. Deswegen können sie nicht als Verstoß gegen das Gewaltentrennungsprinzip bezeichnet werden. Die Regierung kann von diesen Richtlinien nur dann abweichen, wenn überzeugende Gründe eine andere als die empfohlene Lösung sinnvoller erscheinen lassen. Dies liegt nach wie vor im Entscheidungsbereich des Regierungsrates.

### Art. 69

**MARCEL WENGER:** In der ersten Lesung wurde mein Antrag, in Abs. 3 einen zweiten Satz mit dem Wortlaut „Die teilweise oder ganze Zusammenlegung von Verwaltungsabteilungen mit denjenigen anderer Kantone oder Regionen bleibt vorbehalten“ anzufügen, gutgeheissen. Ich bedaure es, dass nun die Spezialkommission diesen Satz wieder gestrichen hat. Mit ihm wäre meines Erachtens nämlich ein klares Bekenntnis zur Regionalisierung abgelegt

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

worden. Mit dem ersten Satz von Art. 69 Abs. 3 wird eine solche Entwicklung ausschliesslich auf den Weg der Gesetzgebung gewiesen. Ich meine jedoch, dass eine moderne Kantonsverfassung die Regionalisierung direkt durch Verfassungsrecht ermöglichen sollte, so dass die Zusammenlegung von Verwaltungsabteilungen über die Kantons Grenzen hinweg ohne formelles Gesetz durch verwaltungsrechtliche Verträge zumindest nicht ausgeschlossen wird.

Nachdem die Kommission der „Weisen“ ihren Entscheid gefällt hat, stelle ich keinen weiteren Antrag mehr.

**KOMMISSIONSPRÄSIDENT CHARLES GYSEL:** Die Spezialkommission hat diesen, an sich in der ersten Lesung neu angefügten Satz deshalb wieder gestrichen, weil ihr nicht klar wurde, was denn eigentlich vorbehalten bleiben solle. In Art. 69 Abs. 3 wird eine klare und plausible Aussage gemacht. Die Zusammenlegung von Aufgaben der kantonalen Verwaltung auf regionaler Ebene beinhaltet auch die Möglichkeit, dass kantonale Aufgaben gemeinsam über die Kantons Grenzen hinweg erfüllt werden. Allerdings bedarf es dafür gemäss der Bundesverfassung eines Staatsvertrages.

**STAATSSCHREIBER RETO DUBACH:** Der Begriff der „Region“ ist nicht einheitlich definiert. Es gibt einen historisch-sozialgeographischen, einen wirtschaftspolitischen und einen rechtspolitischen Regionenbegriff. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Kantone, wenn sie den Regionenbegriff in ihren Verfassungen verwenden, diesen sowohl auf die innerkantonalen als auch auf die kantonsübergreifenden Strukturen beziehen.

### Art. 71

**ERNA WECKERLE:** Ich stelle den Antrag, das Kapitel 4.6 des Verfassungsentwurfs neu mit der Überschrift „Rechtspflegebehörden“ anstelle von „Richterliche Gewalt“ zu versehen. Dies, weil in den Artikeln 38 ff konsequent der Begriff „Rechtspflegebehörden“ eingesetzt wurde und auch in den Artikeln 71 bis 78 von „Gerichten“ und „weiteren Rechtspflegebehörden“ die Rede ist.

**KOMMISSIONSPRÄSIDENT CHARLES GYSEL:** Über eine Änderung dieses Titels hat die vorberatende Kommission nicht befunden. Persönlich befürworte ich aber den Vorschlag von Erna Weckerle und empfehle Ihnen, ihrem Antrag zuzustimmen.

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

**STAATSSCHREIBER RETO DUBACH:** Die „Richterliche Gewalt“ ist ein historischer Begriff. Von der Sache her wäre es sicher vernünftiger, wenn man von „Rechtspflegebehörden“ sprechen würde. Dieser Begriff ist nicht nur zeitgemässer, sondern auch konsequenter im Hinblick auf die Wortwahl in den von Erna Weckerle aufgeführten Verfassungsartikeln.

### ABSTIMMUNG

**Mit einem Stimmenverhältnis von 59 zu 0 wird der Antrag von Erna Weckerle angenommen.**

### Art. 100

**KURT FUCHS:** Der hier verfassungsmässig verankerte Finanzausgleich unter den Gemeinden wird uns künftig sicher noch des Öfters beschäftigen. In Abs. 1 wird stipuliert, dass „der Kanton mit dem Finanzausgleich die Entwicklung zu leistungsfähigen Gemeinden fördert“. Was geschieht, wenn einzelne Gemeinden die angestrebte Leistungsfähigkeit trotzdem nicht erreichen? Werden sie dann zu einer Fusion untereinander oder mit einer Nachbargemeinde gezwungen?

**REGIERUNGSRAT ERHARD MEISTER:** Es ist unmöglich, den Finanzausgleich auf die schwächsten Gemeinden unseres Kantons auszurichten. Er soll aber längerfristig dazu beitragen, dass auch deren Leistungsfähigkeit ein vernünftiges Mass erreicht. Dabei soll nicht etwa ein „Kleinstgemeinden-Bonus“ eingeführt, sondern die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit gefördert werden.

### Art. 108 ff

**KOMMISSIONSPRÄSIDENT CHARLES GYSEL:** Der Titel von Kapitel 8 des Verfassungsentwurfs lautet neu: „Kirchen und Religionsgemeinschaften“. In diesem Kapitel wurden anlässlich der Vorberatung für die zweite Lesung einige Artikel präzisiert und überarbeitet. So wird nun in Art. 108 Abs. 2 festgehalten, nach welchen Voraussetzungen Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkannt werden. Den anerkannten Kirchen wird es in Art. 111 Abs. 2 überlassen, ob sie sich in Kirchgemeinden gliedern wollen oder nicht. Gemäss derselben Bestimmung können sie in ihrem Organisationsstatut die Aufsicht über ihre allfälli-

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

gen Kirchgemeinden und deren Finanzhaushalt regeln sowie darüber bestimmen, wie die Wahl ihrer Geistlichen zu erfolgen hat. In Art. 112 wird stipuliert, dass die anerkannten Kirchen von ihren Mitgliedern Steuern erheben können. Mit diesen Änderungen kommt gegenüber dem bisherigen Entwurf wesentlich mehr Klarheit in dieses Kapitel.

**GERTRUD WALCH:** Ich spreche zu Art. 108 Abs. 2, wo es im ersten Satz heisst: „Der Kantonsrat kann weitere Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkennen.“ Die SVP-Fraktion stellt den Antrag, in diesen Satz folgenden Einschub aufzunehmen: „Der Kantonsrat kann *mit einer Zweidrittels-Mehrheit der anwesenden Mitglieder* weitere ...“. Wir vertreten die Meinung, dass die öffentlich-rechtliche Anerkennung einer weiteren Religionsgemeinschaft ein weitreichender Entscheid sei und dass deshalb nicht ein knappes Abstimmungsresultat, beziehungsweise ein Zufallsmehr dafür ausschlaggebend sein dürfe. Deshalb sollte dafür ein qualifiziertes Mehr von zwei Dritteln der anwesenden Kantonsräte und Kantonsrätinnen erforderlich sein. Es ist wohl unbestritten, dass ein Zufallsmehr bei einer Abstimmung im Kantonsrat stets eine problematische und unbefriedigende Angelegenheit ist. Die eine Hälfte der Mitglieder befürwortet etwas und die andere Hälfte wendet sich dagegen. Alle wichtigen Entscheide unseres Rates würden eigentlich eine deutliche Mehrheit verdienen.

Jede unfreiwillige, definitive, langandauernde Aufteilung erschwert das Zusammenleben. Wir haben das kürzlich im Wirtschaftssektor erlebt, als Bill Gates Microsoft-Imperium als Strafmassnahme aufgeteilt wurde. Ähnlich verhält es sich unseres Erachtens bei der öffentlich-rechtlichen Anerkennung weiterer christlicher oder ausserchristlicher Religionsgemeinschaften, auch das fördert die Zersplitterung und ist nicht integrationsfreundlich.

Wenn man allzu offen ist, besteht die Gefahr, keine Position mehr zu haben. Denken Sie dabei an das Motto: „Allzu offen ist nicht dicht“. In Art. 91 werden der Kanton und die Gemeinden dazu verpflichtet, den Kulturbereich zu pflegen und zu fördern. Auch die Religion zählt bekanntlich zur Kultur, wir gehören doch zum christlichen Abendland.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie im Namen der SVP-Fraktion, unserem Antrag zum ersten Satz von Art. 108 Abs. 2 zuzustimmen.

**GEROLD MEIER:** Ich stosse mich daran, dass gemäss allen, durchaus auch wichtigen Entscheidungsbestimmungen in unserer Kantonsverfassung der Kantonsrat mit einfachem Mehr entscheiden kann und nun plötzlich die öffentlich-rechtliche Anerkennung weiterer Glaubensgemeinschaften eines qualifizierten Mehrs bedürfen soll.

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

An sich leben wir heute in einer Zeit, in der multikulturelle Situationen immer häufiger werden. Deshalb sollten alle Mitbürgerinnen und Mitbürger, die nicht einer der bereits öffentlich-rechtlich anerkannten Glaubensgemeinschaften angehören, gleich wie deren Mitglieder behandelt werden. Es geht nicht an, dass sie benachteiligt werden.

**KOMMISSIONSPRÄSIDENT CHARLES GYSEL:** Es ist bedauerlich, dass dieser Antrag nicht früher gestellt wurde, so früh, dass wir ihn in der Spezialkommission noch hätten behandeln können.

Bis heute wird in einem Dekret des Grossen Rates festgehalten, dass das Kantonsparlament Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkennen kann. Diese Regelung soll nun unverändert in die Kantonsverfassung aufgenommen werden. Ich vertrete persönlich die Meinung, daran sei nichts zu ändern, zumal ich die Gefahr, dass es bei Abstimmungen zu einem Zufallsmehr kommt, als sehr gering einschätze.

**REGIERUNGSRFAT HANS-PETER LENHERR:** Auch ich kann nur meine eigene Meinung vertreten. Dabei bitte ich Sie, sich bei der Abstimmung über den Antrag der SVP-Fraktion nicht von Egoismus leiten zu lassen. Bedenken Sie, dass Ihr Gremium in der neuen Verfassung eine ganze Reihe weitgehender Kompetenzen zugewiesen bekommt, die alle mit einfachem Mehr wahrgenommen werden können. Es fällt mir schwer, eine Begründung dafür zu finden, weshalb nun ausgerechnet in diesem Punkt ein qualifiziertes Mehr erforderlich sein soll.

**HANS-JAKOB GLOOR:** Ich bitte Sie, diesen Antrag der SVP-Fraktion abzulehnen. Er widerspricht grundsätzlich dem christlichen Toleranzbegriff. Mit der beantragten Zweidrittels-Mehrheit würden Hürden aufgebaut, was auch gegen die Offenheit, welche unsere neue Kantonsverfassung ausstrahlen sollte, verstossen würde.

**RICHARD MINK:** Wenn eine weitere Religionsgemeinschaft öffentlich-rechtlich anerkannt werden soll, handelt es sich dabei stets um eine Minderheit. Der Schutz der Minderheiten ist nicht nur eine christliche, sondern auch eine eidgenössische Tradition. Es gilt aber auch die Systematik unseres Verfassungsentwurfes zu beachten. Bis jetzt ist nirgendwo, ausser beim fakultativen Gesetzesreferendum, von einer qualifizierten Mehrheit der Ratsmitglieder die

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

Rede. Wollen wir jetzt, aus lauter Angst vor religiöser Überrumpelung, eine weitere Ausnahme machen?

**CHRISTIAN HEYDECKER:** Der Kommissionspräsident hat die heutige Rechtslage sowie jene, die von der Spezialkommission für die Zukunft vorgeschlagen wird, dargestellt. Halten wir diese denn als ungenügend? Sie ist es meines Erachtens nicht. Deshalb gibt es doch auch keinen Grund, diese Rechtslage zu ändern. Darum ich bitte Sie, der Kommissionsfassung von Art. 108 Abs. 2 zuzustimmen.

**EDUARD JOOS:** Der Antrag der SVP-Fraktion schießt weit am Ziel vorbei. Man kann damit keinen Bewohner unseres Kantons bezüglich seiner Religionsüberzeugung ändern. Das scheint mir nämlich der Hintergrund des SVP-Antrages zu sein. In der Schweiz herrscht seit der Aufklärung Glaubensfreiheit. Wenn man jetzt eine Religionsgemeinschaft in die öffentlich-rechtliche Form aufnehmen will, will man das erschweren. Dabei ermöglicht ja Art. 109 auf diese Gemeinschaften vermehrt einzuwirken, indem der Regierungsrat ihr Organisationsstatut genehmigen muss. Falls Sie irgendwelche Aversionen gegen noch nicht öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften haben sollten, hätten Sie zu beantragen, dass man diese kontrollierbarer machen müsste. Damit würden Sie einen neuen Kulturkampf heraufbeschwören, und das macht keinen Sinn, weil sich jede Religionsgemeinschaft nach dem Vereinsrecht selbst organisieren kann, ohne dass wir darauf Einfluss nehmen können.

Die öffentlich-rechtliche Anerkennung einer Religionsgemeinschaft bringt es mit sich, dass sie von ihren Mitgliedern Steuern erheben kann. Dieser Umstand macht diese Anerkennung sicher erstrebenswert. Andererseits bringt sie mit sich, dass die Regierung gemäss Art. 109 Abs. 2 das Organisationsstatut der Gemeinschaft prüfen und genehmigen muss, was wohl die Lust auf die Erlangung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung eher wieder bremsen wird.

**HANS WANNER:** Angesichts der Ausländerpolitik unseres Bundesrates leidet auch die Schaffhauser Bevölkerung unter Sorgen und Ängsten. Aus dieser Sicht muss man dem Antrag der SVP-Fraktion nach meiner Meinung zumindest ein gewisses Verständnis entgegenbringen.

## ABSTIMMUNG

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

**Mit 44 zu 20 Stimmen wird der Kommissionsfassung des ersten Satzes von Art. 108 Abs. 2 zugestimmt. Der Antrag der SVP-Fraktion gilt damit als abgelehnt.**

**CHRISTIAN HEYDECKER:** Aus stilistischen Gründen empfehle ich, in Art. 111 Abs. 2 den Satz mit „Sie“ zu beginnen und nicht noch einmal, wie in Abs. 1, „Die anerkannten Kirchen“ einzusetzen.

**Diese Empfehlung wird stillschweigend zum Beschluss erhoben.**

**CHRISTIAN HEYDECKER:** Im selben Absatz steht am Schluss, dass die anerkannten Kirchen die Wahl ihrer Geistlichen zu regeln haben. Damit ist gemeint, dass die Kirchen ihre Geistlichen selber wählen und sie nicht etwa durch den Papst einsetzen lassen. Die Art und Weise, wie die Kirchen diese Wahl vollziehen wollen, ist im Organisationsstatut festzulegen.

**GEROLD MEIER:** Die Möglichkeit, dass der heilige Stuhl die Geistlichen einsetzt, wird durch Art. 109 Abs. 1 ausgeschlossen. Gemäss dieser Bestimmung haben sich nämlich die Kirchen „nach demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen“ zu organisieren.

**KURT FUCHS:** Zum nun mit „Kirchen und Religionsgemeinschaften“ überschriebenen Kapitel habe ich eine etwas differenzierte Meinung. Meines Erachtens sollen jene, die etwas glauben wollen, den Aufwand dafür auch selber bezahlen. Nun steht aber in Art. 112 Abs. 3: „Das Gesetz regelt die Leistungen des Kantons an die anerkannten Kirchen“. Gibt es denn einen „Finanzkuchen“, der zurzeit in drei Stücke aufgeteilt wird, die jedes Jahr an die bereits anerkannten Kirchen verteilt werden? Was geschieht, wenn noch mehr Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkannt werden, wird dann der Kuchen grösser oder werden die Stücke kleiner?

**REGIERUNGSRAT HANS-PETER LENHERR:** Meines Wissens gibt es keinen solchen „Finanzkuchen“. Bei den in Art. 112 Abs. 3 aufgeführten Leistungen geht es um die Abgeltung der historischen Rechte.

**CHRISTIAN HEYDECKER:** In Art. 112 Abs. 1 hat die Spezialkommission an sich beschlossen, die Worte „oder ihre Kirchgemeinden“ seien ersatzlos zu streichen. Leider ist das

## **Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002**

redaktionell nicht in die Amtsdruckschrift 02-45 eingeflossen. Ich bitte die Staatskanzlei, hier die entsprechende Korrektur noch einzufügen.

### **RÜCKKOMMEN**

**GEROLD MEIER:** Ich muss feststellen, dass bei der heutigen Beratung des Verfassungsentwurfs in zweiter Lesung die Behandlung des Ingresses ausgelassen wurde.

### **Art. 123**

**RICHARD MINK:** Das Büro des Grossen Rates wurde davon orientiert, dass künftig das Protokoll der Ratssitzungen nicht mehr mit dem Amtsblatt veröffentlicht werden soll. Gilt das auch für die neue Kantonsverfassung und die von der kantonalen Legislative zukünftig ausgearbeiteten Gesetzestexte?

**STAATSSCHREIBER RETO DUBACH:** Zurzeit steht tatsächlich eine Neugestaltung des Amtsblattes zur Diskussion, es wird aber weiterhin erscheinen. Die Kantonsverfassung sowie alle künftigen Gesetzeserlasse werden aber weiterhin im Amtsblatt veröffentlicht werden.

### **SCHLUSSABSTIMMUNG**

**Mit 60 zu 2 Stimmen wird der neuen Fassung des Entwurfs der Kantonsverfassung zuhanden der Volksabstimmung zugestimmt. - Das Geschäft ist damit erledigt.**

**GROSSRATSPRÄSIDENT ROLF HAUSER:** Ich hoffe, dass diese zweite Fassung nun auch die Zustimmung des Volkes findet. Ich will es nicht unterlassen, der vorberatenden Kommission unter der Leitung von Charles Gysel für ihre Arbeit recht herzlich zu danken. Falls die Volksabstimmung tatsächlich positiv verläuft, werde ich der letzte Grossratspräsident sein, weil meine Nachfolger und Nachfolgerinnen dann den Titel Kantonsratspräsident tragen werden.

\*

### **3. MOTION NR. 2/2002 VON GEROLD MEIER BETREFFEND DIE VERWALTUNGSSTRUKTUR**

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

Motionstext: Ratsprotokoll 2002, Seite 174

Begründung und Stellungnahme des Regierungsrates: Ratsprotokoll 2002, S. 437 - 442

### DISKUSSION

**BERNHARD EGLI:** Noch selten hat ein Vorstoss bei mir so viele Fragezeichen ausgelöst, haben wir doch erst im Zusammenhang mit der Erarbeitung einer neuen Kantonsverfassung das Ansinnen aus FDP-Kreisen, nämlich die Zwangsfusion nicht überlebenschfähiger Kleinstgemeinden mit der Einsicht abgelehnt, dass solche tiefgreifenden Entwicklungen Zeit brauchen und nicht befohlen werden dürfen, sondern sich von unten herauf entwickeln müssen.

Und nun dieser Vorstoss. Eine geradezu revolutionäre Umkrepelung des politischen und strukturellen Gefüges in unserem Kanton. Dies mit dem einen Satz des Motionstextes und dazu noch mit zwei weiteren kurzen Sätzen als Motionsbegründung. Das ist allzu magere Kost! Wäre es ein Vorstoss des Motionsbegründers Gerold Meier gewesen, hätte man dies vielleicht noch mit jugendlichem Leichtsinn entschuldigen können. Es handelt sich aber um eine Motion der FDP-Fraktion des Grossen Rates.

Trotzdem finde ich es aber gut, dass dieser Vorstoss nun auf dem Tisch liegt. Wir wissen ja, woher er kommt, nämlich aus Schleithem. Schon viel zu oft haben wir die Leier von der Doppelverwaltung in Schaffhausen lesen müssen. Trotz seiner wohl bald 100 Jahre Einsitz, respektive Beisitz in der Politik hat René Steiner das politische System der Schweiz noch nicht realisiert, nämlich das des Föderalismus und der Aufteilung in Bundes-, Kantons- und Gemeindeaufgaben. Ich bin froh, dass dieses Thema endlich in unserem Rat diskutiert und das Wirrnis aus Schleithem und neuerdings aus Dörflingen geklärt werden kann.

Auch ich bin dafür, dass das politische Gefüge von Kanton und Gemeinden einmal grundsätzlich hinterfragt wird. Die Aufgabenteilung wurde nämlich nach der Meinung der ÖBS falsch angegangen. Man sollte nicht im Detail Franken verschieben, sondern es müssen:

- In Phase 1 Massnahmen zur Struktur- und Verwaltungsreform bei den Gemeinden eingeleitet werden. Dazu ist ein Fonds für Strukturanpassungen zu schaffen, der vorerst durch kantonale Mittel alimentiert wird.
- In Phase 2 ein Ressourcen- und Lastenausgleich festgelegt werden. Zur Abgeltung der Zentrumslasten sind Beispiele anderer Kantone vorhanden.

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

- In Phase 3 eine Aufgabenteilung und eine Finanzierungsentflechtung eingeführt werden. Dies auch mit grundlegenden Neuausrichtungen, wie zum Beispiel der Zuweisung der Bildungs- oder der Sozialhilfearbeiten an den Kanton.

Diese Motion fordert nun aber in Extremis zwei Möglichkeiten:

1. Die kantonale Verwaltung wird aufgelöst und deren Aufgaben werden von der Stadt Schaffhausen oder von einem Gemeindezusammenschluss zwischen Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall übernommen, es wird also ein Stadtkanton gebildet. Würden das die übrigen Gemeinden schlucken? Denken wir an den noch nicht allzu lange zurückliegenden Saubannerzug der Hallauer gegen die Stadt! Die Grösse, respektive die Kleinheit unseres Kantons, verglichen mit Bezirken des Kantons Zürich, würde eine derartige Marschrichtung hin zu einem Stadtkanton allerdings als sinnvoll erscheinen lassen.

2. Die andere Extremvariante, eine Auflösung der Stadt Schaffhausen oder jene von Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall und deren Verwaltung durch den Kanton wäre interessant, dann hätten nämlich deren Einwohner nur noch Kantonssteuern zu entrichten. Diese Steuern wären aber allerdings massiv zu erhöhen. Gerold Meier hat in seiner Motionsbegründung als leuchtendes Beispiel die Stadt Basel erwähnt, die aber eine der höchsten Steuerbelastungen der Schweiz aufweist - eine seltsame Positionierung der FDP-Fraktion. Sicher wäre eine derartige Steuerbelastung für die Einwohner der sich zu Lasten der Kantonsverwaltung auflösenden Gemeinden tragbar, zumal sie ja nur noch kantonale Steuern bezahlen müssten. Diejenigen Kantonsbewohner, die sich weiterhin den Luxus einer eigenen Gemeinde leisten müssten, hätten dann aber eine mehrfache Steuerbelastung gegenüber heute zu tragen. Damit wird einerseits die Frage beantwortet, weshalb gerade Gerold Meier als in der Stadt Schaffhausen gewähltes Mitglied des Grossen Rates diesen Vorstoss zur Auflösung der Stadtverwaltung lanciert hat. Andererseits wird auch klar, dass die FDP damit versucht, ihrem in der Diskussion um die neue Kantonsverfassung gescheiterten Ziel, Kleinstgemeinden aufzulösen, nun doch noch zum Durchbruch zu verhelfen. - Damit schliesse ich den Exkurs um Zukunftsvisionen und sage: Spass beiseite!

Die ÖBS-EVP-GB-Fraktion lehnt die vorliegende Motion aus folgenden Gründen mindestens hundertprozentig ab:

1. Rechtliche Bedenken: Wie kommt der Kanton dazu, die Verwaltung einer, zweier oder mehrerer Gemeinden - und dann erst noch diejenige der grössten und überlebensfähigsten Kommunen - aufzulösen und jene von anderen Gemeinden nicht? Auf welche rechtlichen Grundlagen würde sich eine solche Massnahme stützen? Wie steht es mit dem Verlust einer

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

Rechtsmittelebene der einen Gemeindebewohner im Vergleich mit jenen in anderen Gemeinden?

2. Politische Bedenken: Mit der neuen Bundes- und Kantonsverfassung haben wir das bisherige System der Gewaltentrennung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden weiter festgeschrieben. Unsere Fraktion ist der tiefsten Überzeugung, dass die solide, inzwischen 711 Jahre währende Basisdemokratie der Schweiz auf gesunden Gemeindestrukturen basiert. Nur in den Gemeinden kann die Bevölkerung für eine engagierte Mitarbeit in der Politik gewonnen werden. Künstliche politische Gebilde, wie sie vielleicht der FDP-Fraktion vorschweben mögen, haben im Volk - Gott sei Dank - keine Chance.

3. Bedenken als Folge schlechter Erfahrungen: Um Zeit zu sparen, erwähne ich nur ein Beispiel: Die Auflösung der Stadtpolizei und deren Überführung in die Schaffhauser Polizei. Inzwischen haben wir bereits die Zustände in der Schaffhauser Altstadt, vor welchen wir seinerzeit gewarnt haben: Unruhen in den Gassen, eine chronische Unterbelegung bezüglich der Polizei-Patrouillen und die privaten Überwachungseinheiten.

Inhaltliche Bedenken: Wenn man Verwaltungen von Kanton und Gemeinden seriös zusammenführen, respektive deren Aufgaben übertragen will, geht das nur, wenn beide Körperschaften WoV-Abteilungen führen oder sinngemäss wirkungsorientierte Verwaltungsstrukturen und entsprechende Kennzahlen vorweisen. Nur damit liesse sich ernsthaft ermitteln und prüfen, wie was läuft und in welcher Form sowie zu welchem Preis was übergeben werden kann. Vor einer Umstellung auf WoV kann deshalb diesem Vostoss nicht seriös zugestimmt werden, weder in der Form einer Motion, noch in jener eines Postulates. Das mit der Anregung zur Umwandlung in ein Postulat, lieber Regierungsrat Erhard Meister, war der einzige Schönheitsfehler in Ihrer guten Motionsbeantwortung! Dieser Vorstoss gehört nicht umgewandelt, sondern abgelehnt und in den Papierkorb, besser nicht ins Altpapier, sondern in die Kehrlichtverbrennung, sonst taucht dieses Uding eines bösen Tages plötzlich wieder auf!

**MARCEL WENGER:** Mit der Motion „Verwaltungsstrukturen“ fordert die FDP-Fraktion eine Abklärung des Regierungsrates über die Zusammenführung der Verwaltungen des Kantons, der Stadt Schaffhausen und allenfalls von Neuhausen am Rheinfluss. In der Begründung von Erstunterzeichner Gerold Meier konnte der Grosse Rat auch zur Kenntnis nehmen, dass die Motionäre ausdrücklich institutionelle Lösungen geprüft haben wollen, was nicht nur auf die formelle Zusammenlegung von Verwaltungen, sondern auch auf die Fusion von politischen Instanzen hinausläuft. Der Motionär ging dabei noch einen Schritt weiter, als es der

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

Motionstext vermuten liess: Er empfahl das Modell Basel Stadt zur näheren Prüfung, bei welchem ja bekanntlich die Stadt direkt von der Kantonsverwaltung administriert und vom Regierungsrat politisch geführt wird. Die Motion verspricht sich von der Prüfung und allfälligen Durchführung eines solchen Schrittes „erhebliche Synergien“, kurz die Einsparung nicht nur von Sonderaufwand, sondern vor allem von Stellenprozenten.

Eine kleine Referenz an die Gemeinden liess der Motionär dann aber in seiner Begründung doch gelten: Die Effizienz einer Verwaltung steige mit der Nähe zum Bürger - wenn ich ihn richtig verstanden habe - also ist in der Gemeinde deren Effektivität und die Bürgernähe eine erhaltenswerte Qualität. An den grösseren Gemeinden und insbesondere an der Stadt Schaffhausen ging die Begründung in diesem Punkt vollständig vorbei. Dabei ist aus Gründen der Rechtsgleichheit klar, dass auch die Bürgerinnen und Bürger der Stadt und von Neuhausen am Rheinfall den Anspruch auf eine Gemeinderegierung sowie eine Gemeindeverwaltung haben. Das möchte ich hier der Vollständigkeit halber noch nachtragen. Wer in der Stadt Schaffhausen wohnt, soll diesbezüglich nicht schlechter gestellt sein als Bewohnerinnen und Bewohner von kleineren Gemeinden. Das ist, wenn ich mich recht erinnere, eine der Grundvoraussetzungen unseres Föderalismus, den unter anderen auch freisinnige Gründerväter aus der Taufe gehoben haben.

Doch hat mich nicht allein die strukturell unsinnige Übertragung des Modells Basel-Stadt auf die Verhältnisse in Schaffhausen etwas irritiert. Basel-Stadt gilt ja nicht gerade als freisinniger Musterkanton, der durch besonders tiefe Steuern und eine ausgewogene Bevölkerungsentwicklung gekennzeichnet ist. So ernst wird es dem Motionär mit diesem Hinweis wohl nicht gewesen sein. Nein: Was mich wirklich enttäuscht hat, ist die Tatsache, dass begründet, wurde ohne auch nur den geringsten Hinweis auf die Vielzahl erfolgreicher Kooperationen mit dem heutigen System der Gemeindehoheit zu geben, und dass ziemlich offen die Abschaffung der Stadt als politisch eigenständige Kraft im Kanton gefordert wurde. Damit hat sich die Tatsache bestätigt, auf die Ernst Gründler kürzlich in einem Presseartikel hingewiesen hat. Die Stadt wird von Kräften in der Kantonsratsfraktion alles andere als unterstützt. Die Frage ist nur, ob dies in der jetzigen Phase der Reformen in Stadt und Kanton politisch wirklich nötig und sinnvoll ist.

Wie Sie sich erinnern, hat der Regierungsrat alle die Kooperations- und Zusammenlegungsprojekte aufgelistet, in welchen Stadt und Kanton gemeinsame Lösungen gefunden haben oder noch zu finden hoffen. Diese Liste ist eindrücklich und sie ist das Resultat intensiver und

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

guter Arbeit, die in den Verwaltungen und durch Regierungs- und Stadtrat geleistet wurde. In der Begründung durch den Erstunterzeichner hat man darüber nichts erfahren.

Die Militärverwaltung, die KSD, das Arbeitsamt, die Schaffhauser Polizei, die Finanzkontrolle, die Aufgabenteilung im Altersbetreuungs- und Pflegegesetz, die Schulzahnklinik, das Veterinärwesen, die Sonderschulen und die Stiftung Impuls wären die wichtigsten Elemente einer solchen Bilanz gewesen. Die Motionäre sind daran quasi „grusslos“ vorbeigegangen, obwohl sie wussten, oder gewusst haben müssten, dass hier wichtige Beiträge zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung geleistet wurden. Ich empfinde dies als nicht gerade ermutigenden Beitrag für all jene, die sich mit der Neuorganisation und dem Vollzug dieser Projekte befasst haben. Auf Seite 158 des „Bernhard-Berichts“, der als papierener Nährboden für die Motion gelten mag, sind übrigens die konkreten Anträge zuhanden der Stadt und des Kantons zur Vereinfachung der Verwaltungsstrukturen aufgelistet. Ich stelle nur der guten Ordnung halber fest, dass neben Polizei, Zivilschutz, Arbeits- und Wohnungsamt sowie der Finanzkontrolle alle städtischen Belange ausser dem Personalamt erfüllt sind. Auch darüber war in der Motionsbegründung kein Wort zu hören.

Zwischen die Begründungszeilen ist die Zusammenlegung der Zivilschutzorganisationen Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall geraten, die jetzt in eine kantonale Zusammenlegung mündet. Unerwähnt blieb der Zweckverband „Ara Röti“, Plumm und Hard, und ebenso wenig Beachtung hat die geplante Verselbstständigung der Werke Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall gefunden, die eine Fusion der beiden Gemeindewerke mit sich gebracht hätte. Man kann darüber aus verschiedenen Gründen geteilter Meinung sein, aber der Wille zur Fusion war in den Exekutiven vorhanden und wurde in beiden Parlamenten mit guten Mehrheiten bestätigt. Nun müssen auf der Basis des Volksentscheids neue Lösungen gesucht werden.

Was ich in der Motionsbegründung am meisten vermisst habe, ist eine Darstellung der aktuellen Reformprojekte und ein Vorschlag darüber, wie denn nun und mit welchen Prioritäten in welchen Zeitabläufen weiter vorgegangen werden könnte. Der Griff in die Bernhardsche Verwaltungs-Strukturen-Kiste ist bereits 1977 erfolgt, ohne dass man sich über die Aufgaben und darüber, wer sie in unserem Kanton am besten lösen könnte - Gemeinden, Stadt oder Kanton - Rechenschaft gegeben hätte. Das laufende Projekt der Aufgabenteilung soll diese Fragen beantworten, vor dem Hintergrund einer gesellschaftlichen Entwicklung, die mehr und mehr so genannte Querschnittsprobleme aufweist, deren Lösung besonders anspruchsvoll ist und das Miteinander der verschiedensten Organe in Stadt, Kanton und Gemeinden fordert. Die blasse

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

Reduktion auf strukturelle Fragen bringt uns hier nicht voran, sondern bindet unnötigerweise Kräfte für zukunftsgerichtete Problemlösungen. Genau daran krankte die papierene Uralt-Reform der Kommission Bernhard. Das Pferd wird quasi am Schwanz aufgezümt, wenn man die Strukturen bearbeitet, also die Organisation festlegt, bevor klar ist, was die Aufgaben sind und wer sie zu erledigen hat.

Sie werden begreifen, wenn ich dieser Motion wenig Sympathie entgegenbringe. Sie greift in einen laufenden Reformprozess ein, tut so, als ob in der Zwischenzeit nichts geschehen wäre, ignoriert den Stand der aktuellen Reformprojekte und legt nahe, die Stadt künftig direkt durch den Kanton zu verwalten. Ich finde das gegenüber einer Gemeinde, die bisher ihre Verwaltungspflicht gut erfüllt hat, eine ziemliche Zumutung.

Überzeugend sind für mich dagegen die Reformansätze der Regierung, bei denen die Fairness in Bezug auf die Rechte der Stadtbevölkerung auf eine eigene, funktionierende Verwaltung vorausgesetzt werden kann. Es ist eben schnell eine Direktverwaltung der Stadt durch den Kanton gefordert. Der Jurist Gerold Meier sollte sich einmal Gedanken darüber machen, wie man dann den ungleichen Instanzenzug der Stadtbewohner gegenüber den Gemeindeangehörigen vermeiden soll oder die damit verbundenen Interessenkonflikte zwischen Verwaltungsbehörde und kantonaler Aufsicht. Wie soll man verhindern, dass die vermeintlichen Synergien zu einem Leistungsabbau in der Stadt führen? Ich stelle dazu fest, dass wir punkto Polizei - das einzige Beispiel, welches die Begründung erwähnt hat - noch viel Arbeit in der kantonalen Polizeikommission haben, damit das Korps in eine bessere Zukunft blicken kann. Diese Aufgabenteilung hat zumindest vorübergehend zu einem Abbau der Dienstleistungen geführt, deren Folgen wir jetzt mit Überzeitarbeit und Polizeistundenärger ausbaden müssen. Notabene ohne Reduktion des Millionen-Beitrages der Stadt. Hier von einer „guten“ Situation zu sprechen ist mindestens, und milde ausgedrückt, verfrüht.

Mit der Motion „Verwaltungsstrukturen“ werden nicht nur hier im Rat, sondern auch in der Öffentlichkeit die falschen Signale gesetzt. Es wird so getan, als sei bisher auf diesem Gebiet nichts passiert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche sich mit den aktuellen Reformprojekten wie der Personalgesetzrevision, der Kantonalisierung Zivilschutz, der Zentralisierung und Kantonalisierung im Zivilstandswesen, der Aufgabenteilung und Finanzierungsentflechtung sowie der wirkungsorientierten Verwaltung befassen, werden verunsichert, wenn sie hören, dass nun daneben noch ein weiteres Projekt in die Pipeline gespiesen werden soll, notabene eines, von dem man in der Motionsbegründung hört, dass es auf die Abschaffung der Gemeindeautonomie in der Stadt Schaffhausen hinauslaufen wird. Wenn Gerold Meier

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

sagt, die Stadt solle am besten vom Kanton direkt verwaltet werden, was sollen denn diese ganzen Reformanstrengungen? Die Motivation des Personals für Veränderungsprozesse jedenfalls wird durch die Art und Weise der Begründung nicht gefördert.

Wenn Sie wollen, dass die politische Teilnahme und das demokratische Miteinander in unserem föderalistischen Staat auch weiterhin ein tragendes Element sein soll, dürfen Sie die so begründete Motion nicht überweisen. Machen wir auf dem Weg des Regierungsrates weiter, wie er von Erhard Meister beschrieben wurde und lassen wir die Finger von undemokratischen Experimenten, auch wenn sie jetzt nicht mehr im „Gewand“ der Motion, sondern im „Minirock“ eines Postulates daher wackeln.

**ANNELIES KELLER:** „Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben“ lautet das bekannte Wort von Gorbatschow. Oder, meine Damen und Herren, erinnern Sie sich an die Pionierleistung des Eisenbahnbaus? Jene Städte und Gemeinden, die ans Schienennetz angeschlossen wurden, gingen bald einer blühenden wirtschaftlichen Zukunft entgegen. Und heute? Heute will die FDP Zeit, Geld und Kraft investieren, um Verwaltungen zusammenzulegen. Ich sage Ihnen: Das ist der falsche Weg! Da können wir gleich einen Stadtkanton bilden.

Heute braucht es - auch in unserem Kanton - wieder Pionierleistungen, wie ein E-Government. Das heisst den Einsatz des Internets für behördliche Aktivitäten. Das dient allen Gemeinden und schafft keinen Wasserkopf am Rhein. Am 13. Februar 2002 hat der Bundesrat seine E-Government-Strategie verabschiedet. Dem Bund fällt dabei die Aufgabe zu, Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit den Kantonen, den Gemeinden und der Wirtschaft zu schaffen. Auf Stufe Kanton und Gemeinden sollen direkte Dienstleistungen für die Bevölkerung angeboten werden.

Die neuen strategischen Ressourcen eines Landes sind Informations- und Kommunikationstechnologien. Dass dabei eine neue Dienstleistungskultur zum Tragen kommt, ist selbstverständlich. Dabei geht es aber auch um Effizienz und Kostenersparnis. Glauben Sie nicht, wir wären weit vom E-Government entfernt. Wenn ich mir das fortschrittliche Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt unseres Kantons anschau, fehlt dort nur noch ein kleiner Schritt zum E-Government. Dasselbe gilt auch für die kantonale Steuerverwaltung.

Karl Hotz hat in den Schaffhauser Nachrichten am vergangenen 10. Juni unter dem Titel „e-Schaffhausen als Chance“ einen Kommentar zu diesem Thema veröffentlicht. Darin plädierte er für eine führende Rolle Schaffhausens auf diesem Gebiet, nicht zuletzt im Hinblick auf einen Standortvorteil. Diese Chance gilt es jetzt anzupacken. Wir müssen Zeit, Geld und

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

Kraft in die Zukunft der IT-Branche investieren, und zwar heute, nicht erst morgen. Denn erstens, und damit schliesse ich den Kreis: „Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben“ und denken Sie zweitens an die Eisenbahnpioniere und an unsere volkswirtschaftliche Zukunft!

Die Motion der FDP-Fraktion ist abzulehnen. Zeit, Geld und Kraft sind am richtigen Ort, beim E-Government zu investieren. Eine Zusammenarbeit von Kanton und Stadt Schaffhausen kann in einzelnen Fällen sinnvoll sein. Eine Vereinigung der beiden ist aber aus verschiedenen triftigen Gründen abzulehnen. Ich empfehle der FDP-Fraktion, ihren Vorstoss in eine Interpellation umzuwandeln.

**VERONIKA HELLER:** Mit dem Text ihres Vorstosses verlangen die Motionäre meines Erachtens etwas, was dem Föderalismus widerspricht. Sie bestellen eine uferlose Auswahl-sendung. An sich kann die Motion als „billig“ bezeichnet werden, sie verursacht kaum direkte Kosten, wenn man den ungeheuren Verwaltungsaufwand für die Erfüllung der geforderten Abklärungen nicht rechnet. Dieser Aufwand würde übrigens sowohl bei der kantonalen Verwaltung als auch bei den Verwaltungen der betroffenen Gemeinden anfallen.

In wie vielen verschiedenen Bereichen der Kanton, die Stadt Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall bereits zusammenarbeiten, hat Ihnen Marcel Wenger vorhin schon erläutert. Trotzdem weise ich nochmals auf die Revision des Personalgesetzes hin, an der zurzeit gearbeitet wird und die viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Verwaltungen sehr in Anspruch nimmt. Dasselbe gilt auch bezüglich der Vorlage für den neuen Finanzausgleich, die momentan ausgearbeitet wird. Weiter haben wir soeben mit der neuen Kantonsverfassung beschlossen, dass der Kanton ein Rechtsetzungsprogramm auszuarbeiten hat. Seitens des Bundes ist der neue eidgenössische Finanzausgleich unterwegs sowie die Föderationspolitik mit Modellvorlagen und vorgeschriebenen Zweckverbänden auch über die Kantonsgrenzen hinaus. Wenn der Regierungsrat seine Ziele im Kanton wirklich erreichen will, so kann er das nur mit einem leistungsfähigen, eigenständigen Zentrum. Also bitte, sabotieren Sie seine Anstrengungen nicht mit der Überweisung dieser Motion, sondern lehnen Sie diese deutlich ab!

**RICHARD MINK:** Vom Inhalt dieser Motion sind die Stadt Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall betroffen, also die beiden grössten Gemeinden unseres Kantons, in welchen die meisten Kantonseinwohner zu Hause sind. Der Vorstoss verlangt, dass sich der Regierungsrat dafür einsetzt, dass die kantonale Verwaltung und die Verwaltungen dieser beiden Gemeinden näher zusammengeführt werden. Ich erinnere Sie an die Diskussionen über das Gemein-

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

degesetz und über die neue Kantonsverfassung. Beim Gemeindegesetz haben sich die Gemeindevertreter vehement gegen das Auftreten eines kantonalen „Vogtes“ gewehrt, der Fusionen oder Zusammenschlüsse unter den Kommunen empfehlen oder sogar verordnen kann. Nun will man ausgerechnet die zwei grössten Gemeinden dazu bringen, ihre Verwaltungen aufzugeben und diese in die kantonale Verwaltung zu integrieren. Welch ein Widerspruch! Wir haben in die neue Kantonsverfassung geschrieben, dass wir alles unternehmen wollen, um die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu fördern. Es ist nicht einzusehen, weshalb just die beiden leistungsfähigsten derselben jetzt ihre Verwaltungen aufgeben sollen. Diese Motion verstösst sowohl gegen das Gemeindegesetz als auch gegen die neue Kantonsverfassung und erfüllt deshalb die rechtlichen Voraussetzungen nicht.

Ich weiss nicht, was die Freisinnigen geritten hat, als sie diesen Vorstoss einreichten. Er bringt nämlich nichts. Wenn man sich vergegenwärtigt, was der Regierungsrat im Bereich der Aufgabenteilung bereits aufgegleist hat, erkennt man leicht, dass mit der Motion „Verwaltungsstruktur“ Doppelspurigkeiten ausgelöst würden. Es gilt nun, das Projekt Aufgabenteilung mit Vehemenz voranzutreiben und die sich daraus ergebenden Konsequenzen durchzusetzen. Wenn wir die Motion erheblich erklären, beteiligen wir uns an der Zeugung eines Papiertigers. Deshalb wird die CVP-Fraktion sowohl die Motion als auch das Postulat ablehnen.

**CHRISTIAN HEYDECKER:** Ich habe jetzt mehrfach gehört, es solle bezüglich der Verwaltungsstrukturen nichts unternommen werden, es sei alles so zu belassen, wie es ist. Allerdings erinnere ich mich auch an die in diesem Rat zu Recht erhobenen Klagen über die Standortnachteile in unserem Kanton. Ein gravierender Nachteil ist sicher die Steuerbelastung. In diesem Bereich muss die Konkurrenzfähigkeit vor allem gegenüber dem Nachbarkanton Zürich verbessert werden. Um die Steuern senken zu können ist dafür zu sorgen, dass die Staatskosten gesenkt werden. Dazu bieten sich zwei Möglichkeiten an: Einerseits können die Aufgaben des Staates abgebaut werden, was - wie Sie alle wissen - nicht ganz einfach ist aber trotzdem an die Hand genommen werden sollte. Andererseits können durch eine Optimierung der Verwaltungskosten Steuern gespart werden. Ich bestreite nicht, dass diesbezüglich schon einige Erfolge erzielt wurden. Marcel Wenger hat das angetönt, aber auch Regierungsrat Erhard Meister und Gerold Meier haben Beispiele angeführt, bei denen in der Verwaltung Synergien gesucht, gefunden und auch umgesetzt wurden. Auch das Projekt „Aufgabenteilung“, das vom Regierungsrat jetzt aufgegleist wurde, weist in diese Richtung. Selbstverständlich, Marcel Wenger, ergibt es keinen Sinn, an den Strukturen herumzuschrauben, bevor diese

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

Aufgabenteilung sauber abgelaufen ist. Im Übrigen sieht auch der Regierungsrat vor, dass gegen Ende der Arbeiten bezüglich der Aufgabenteilung ein Projekt Verwaltungs- und Strukturreform anlaufen soll.

Ein zweites Feld, in dem Bewegung entstanden ist, sind die Gemeindestrukturen. Was da im Reiat und im unteren Klettgau abläuft, ist sehr zu begrüßen. Weshalb sind diese Bewegungen entstanden? Der Kostendruck in den Gemeinden war der Auslöser dafür, dass man jetzt die Zusammenarbeit besser überprüft, aber auch gewisse Zusammenschlüsse nicht mehr a priori ausschliesst, sondern zumindest auch als eine Möglichkeit in Erwägung zieht. Sie gehen sicher mit mir einig, dass, wenn die Gemeinde Bibern ihre Verwaltung mit der Gemeinde Hofen zusammenlegt, nicht sehr viel Fleisch am Knochen ist. Also müssen wir doch den Hebel dort ansetzen, wo es etwas bringt, also dort, wo es bereits professionelle Verwaltungen gibt, beim Kanton, bei der Stadt Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfl, aber auch bei Beringen und Stein am Rhein.

Es geht, ich betone es nochmals, darum, mögliche Synergien zu prüfen. Das kann durchaus im Zusammenhang mit dem Projekt „Aufgabenteilung“ geschehen. Dort können gewisse Teilaspekte zusammen mit der Stadt Schaffhausen beleuchtet werden, indem man untersucht, ob in deren Bereich gewisse Synergien genutzt und dadurch Aufgaben besser und kostengünstiger erledigt werden können.

Damit kein Missverständnis entsteht: In der Motion steht nichts von irgendwelchen institutionellen Veränderungen. Es geht darum, Verwaltungen zusammenzuführen, beziehungsweise Teile davon und gewisse Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen. Ich bedaure es ausserordentlich, - das war auch so nicht abgesprochen - dass Gerold Meier hier eine Trennung zwischen den institutionellen Veränderungen und dem Zusammenlegen von Aufgaben nicht strikt vorgenommen hat. Mit diesem Vorstoss verlangen wir einzig und allein eine Überprüfung, wir verlangen, dass im Rahmen des Projektes „Aufgabenteilung“ gewisse Teilprojekte angegangen werden, um noch vermehrt nach Synergien zu suchen.

Selbstverständlich ist die FDP-Fraktion bereit, die Motion Verwaltungsstruktur in ein Postulat umzuwandeln, um der Regierung, die sich ja auf dem richtigen Pfad befindet, die Möglichkeit zu geben, diesen Weg weiter zu gehen. In diesem Sinn, meine Damen und Herren, muss es doch eine ständige Aufgabe des Kantons, der Stadt Schaffhausen und auch von Neuhausen am Rheinfl sein, weitere Synergien in der Verwaltungsarbeit zu suchen und neue Formen der Zusammenarbeit einzuführen.

## Grosser Rat des Kantons Schaffhausen

**KURT SCHÖNBERGER:** Gemäss diesem Vorstoss sollen die Verwaltungen der Stadt Schaffhausen und von Neuhausen am Rheinfall zusammengeführt werden. Obwohl ich mir sogar im einen oder anderen Bereich eine engere Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinweg durchaus vorstellen kann, um damit Synergien zu nutzen, ist der Zeitpunkt dafür aus meiner Sicht falsch gewählt. Dass dafür Teile der Stadtverwaltung ins Visier genommen werden, ist mehr als kurzsichtig. Andere Kantone, deren Exekutiven und Legislativen, stehen zu ihren Städten, unterstützen sie moralisch und auch finanziell und sehen in ihnen nicht a priori eine Konkurrenz. Oder mit anderen, deutlicheren Worten: Sie bekennen sich aus Überzeugung zu ihren staatspolitisch vorgegebenen Strukturen, die sich bewährt haben. Sicher ist es eine Aufgabe der politisch zuständigen Organe, stets Verbesserungen - wo solche sich denn tatsächlich auch anbieten - zielstrebig an die Hand zu nehmen und umzusetzen.

„Die Städte sind die Motoren der Wirtschaft“. Diese Feststellung hat anlässlich des Städtetages über das vergangene Wochenende die Regierungspräsidentin des Kantons Bern gemacht. Will sich nun just unsere Region, unser Kanton, die wirtschaftlich nicht gerade auf allzu gesunden Füßen stehen, und in dieser Hinsicht durchaus noch entwicklungsfähig sind, sich dieser Motoren selbst berauben? Hand aufs Herz, glauben Sie denn in der Tat und mit Überzeugung daran, dass eine durch den Kanton vereinnahmte Stadt weiterhin die Entwicklung einer Region positiv beeinflussen kann? Ich nicht! Ich erinnere Sie an den heute verabschiedeten Entwurf für eine neue Kantonsverfassung. Darin haben wir das Verhältnis und die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden geregelt. Im Zusammenhang mit den Forderungen der Motion Verwaltungsstruktur müssten eigentlich in diesem Zusammenhang einige Bestimmungen nochmals diskutiert werden. Ich verweise dabei auf die Artikel 102, 104 und 106.

Weshalb soll denn ausgerechnet für die Stadt Schaffhausen ein anderes, neues Regime gelten? Ich finde keine plausible Erklärung dafür. Die Kantonsverfassung bestimmt das Verfahren für die Zusammenführung von Verwaltungen ganz klar, nämlich von unten nach oben und nicht umgekehrt. Das muss auch für die Stadt Schaffhausen gelten. Wenn ich den Zeitpunkt für diesen Vorstoss als falsch gewählt bezeichne, geschieht dies deshalb, weil man meines Erachtens zunächst die Ergebnisse des Projektes Aufgabenteilung abwarten sollte.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, diese Motion beziehungsweise dieses Postulat nicht erheblich zu erklären. Es wundert mich im Übrigen sehr, dass der Regierungsrat nicht einfach erklärte, er lehne die Motion Verwaltungsstruktur ab, sondern den untauglichen Vorschlag

## Protokoll der 11. Sitzung vom 17. Juni 2002

machte, diese in ein Postulat umzuwandeln. Das zeugt nicht gerade von Optimismus bezüglich des Verfassungsauftrages, Kanton und Gemeinden in eine gesicherte Zukunft zu führen. Zum Schluss noch eine Bemerkung an die FDP-Fraktion: Ich verstehe ja, dass Sie eigenständige Politik machen und sich irgendwie positionieren wollen. Dabei bin ich eigentlich nicht unglücklich darüber, dass Sie dies mit einer derartigen Motion versuchten, denn eine noch bessere Steilvorlage mit Blick auf politische Signale hätten Sie in der Tat nicht liefern können!

**GEROLD MEIER:** Der Regierungsrat erklärte sich bereit, unseren Vorstoss in der Form eines Postulates entgegenzunehmen. An sich handelt es sich ja um ein Postulat, mit dem die Regierung beauftragt werden soll, generell zu überprüfen, wo und wie im Verwaltungsbereich weitere Synergien genutzt werden können.

Es ist eben auch für die Stadt Schaffhausen wichtig, dass einmal ein solcher Vorstoss, der eine generelle Überprüfung der Zusammenführung von Verwaltungen fordert, eingereicht wird. Seit Jahren spricht man beispielsweise von der Zusammenlegung der Elektrizitätswerke des Kantons und der Stadt Schaffhausen, zweier Netzwerke, die eng ineinander verzahnt sind. Jedesmal, wenn die oberste Leitung eines dieser Werke vakant wurde, wählten Regierungs- oder Stadtrat in Windeseile einen neuen Direktor und verhinderten damit jegliche Fusionsmöglichkeiten. Solchen Entwicklungen muss Einhalt geboten werden. Das muss, unabhängig davon ob dieses Postulat überwiesen wird oder nicht, geschehen!

**REGIERUNGSRAT ERHARD MEISTER:** Ich will noch einmal kurz die Position der Regierung festlegen. Wir haben stets darauf hingewiesen, dass wir die Position der Gemeinden mit dem Projekt Aufgabenteilung stärken wollen. Es ging uns beileibe nie darum, die Stadt Schaffhausen oder Neuhausen am Rheinfall abzuschaffen. Wir sind durchaus damit einverstanden, dass es in unserem Kanton ein starkes Zentrum gibt. Es braucht aber auch eine starke Landschaft. Nur damit funktioniert unser Kanton. Der Regierungsrat teilt weitgehend die vorgetragene Meinungen bezüglich der rechtlichen und politischen Situation, es braucht die kantonale und die Gemeindeebene.

Wir haben uns bereit erklärt, diesen Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Dies ist nach einer ausgiebigen Diskussion geschehen, in der wir uns fragten, ob die gestellte Forderung sinnvoll sei oder nicht. Es blieb unbestritten, dass laufend geprüft werden muss, wo und wie mit der Stadt und anderen Gemeinden zusammengearbeitet werden kann, um Synergien zu

## **Grosser Rat des Kantons Schaffhausen**

nutzen. Um kein falsches Signal zu setzen hat sich die Regierung deshalb bereit erklärt, das Anliegen der FDP-Fraktion im Rahmen des Projektes Aufgabenteilung zu prüfen.

### **ABSTIMMUNG**

**Mit 48 zu 16 Stimmen wird das Postulat Verwaltungsstruktur nicht überwiesen. - Das Geschäft ist damit erledigt.**

\*

**Schluss** der Sitzung: 12.00 Uhr.

Die **nächste Sitzung** findet am 24. Juni 2002 statt.