

Protokoll der 1. Sitzung

vom 13. Januar 2014, 8.00 Uhr im Kantonsratssaal in Schaffhausen

Vorsitz Martin Kessler

Protokoll Janine Rutz und Martina Harder

Während der ganzen Sitzung abwesend (entschuldigt)

Matthias Freivogel, Seraina Fürer, Andreas Gnädinger, Florian Hotz, Franz Marty.

Während Teilen der Sitzung abwesend (entschuldigt)

Regierungsrat Reto Dubach. Beat Hedinger, Jeanette Storrer.

<i>Traktanden:</i>	<i>Seite</i>
1. Inpflichtnahme von Renzo Loiudice (SP), Hedy Mannhart (FDP) und Kurt Zubler (SP) als Mitglieder des Kantonsrates	6
2. Wahl von vier Mitgliedern der Kommission für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Ersatz für Matthias Freivogel, Thomas Hurter, Peter Kämpfer und Bernhard Müller)	6
3. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. Juni 2013 betreffend Grundsatzbeschluss zum Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden (Umsetzung des GPK-Postulats Stadt und Land – Hand in Hand)	7

Antrittsrede des Kantonsratspräsidenten Martin Kessler

Kantonsratspräsident Martin Kessler (FDP): An dieser Stelle sollte ich nun also meine Antrittsrede halten. Da ich aber davon ausgehe, dass Sie alle wissen, was Sie in diesem Rat zu tun haben, erspare ich Ihnen Belehrungen meinerseits. Und ein Blick auf die Traktandenliste zeigt, dass es keinen Grund gibt, die Ratssitzung künstlich zu verlängern. Deshalb komme ich gleich zu den Neueingängen seit der letzten Sitzung vom 9. Dezember 2013.

*

Neueingänge seit der letzten Sitzung vom 9. Dezember 2013:

1. Vorlage der Spezialkommission 2013/6 «Teilrevision des Schulgesetzes und des Schuldekrets (Umsetzung HarmoS-Konkordat sowie weitere Anpassungen)» vom 16. Dezember 2013 für die zweite Lesung.
2. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 10. Dezember 2013 betreffend Massnahmen erste Phase Umsetzung der Strategie zum Ausstieg aus der Kernenergie.
Dieses Geschäft wird zur Vorberatung an eine 11er-Kommission (2014/1) überwiesen. Erstgewählte oder Erstgewählter ist ein Mitglied der SP-JUSO-Fraktion. Die Zusammensetzung der Kommission wird an der nächsten Sitzung bekanntgegeben.
3. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 10. Dezember 2013 betreffend Änderung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (Erbschaftswesen).
Dieses Geschäft wird zur Vorberatung an eine 11er-Kommission (2014/2) überwiesen. Erstgewählte oder Erstgewählter ist ein Mitglied der SVP-JSVP-EDU-SVP-Sen.-Fraktion. Die Zusammensetzung der Kommission wird an der nächsten Sitzung bekanntgegeben.
4. Antwort der Regierung vom 17. Dezember 2013 auf die Kleine Anfrage Nr. 2013/35 von Erwin Sutter vom 5. Dezember 2013 betreffend Einführung des Lehrplans 21.
5. Schwerpunkte der Regierungstätigkeit 2014. – Dem Rat zur Kenntnis.

6. Vorlage der Spezialkommission 2013/10 «Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)» vom 12. Dezember 2013.

Die an der letzten Sitzung vom 9. Dezember 2013 eingesetzte Spezialkommission 2013/13 «Umsetzung zusätzliche Entlastung Klassenlehrpersonen» setzt sich wie folgt zusammen: Peter Scheck (Erstgewählter), Andreas Bachmann, Werner Bächtold, Daniel Fischer, Matthias Frick, Urs Hunziker, Franz Marty, Bernhard Müller, Rainer Schmidig, Werner Schöni, Jürg Tanner.

Die an der letzten Sitzung vom 9. Dezember 2013 eingesetzte Spezialkommission 2013/14 «Demokratie-Initiative» setzt sich wie folgt zusammen: Thomas Hauser (Erstgewählter), Andreas Bachmann, Iren Eichenberger, Samuel Erb, Andreas Frei, Florian Keller, Marcel Montanari, Walter Vogelsanger, Ueli Werner.

*

Mitteilungen des Präsidenten:

Die SP-JUSO-Fraktion wünscht in der Spezialkommission 2013/11 «Teilrevision des Wahlgesetzes» Matthias Freivogel durch Werner Bächtold zu ersetzen. – Ihrem Stillschweigen entnehme ich, dass Sie damit einverstanden sind.

Die Spezialkommission 2013/10 «Hochschulkonkordat» meldet das Geschäft verhandlungsbereit.

Mit Schreiben vom 9. Dezember 2013 teilt Hedy Mannhart, Neuhausen am Rheinfall, mit, dass sie die Wahl in den Kantonsrat annimmt. Ihre Inpflichtnahme findet an der heutigen Sitzung statt.

Die Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen macht in ihrem Schreiben vom Dezember 2013 auf die jeweils vor den Ratssitzungen von 7.30 bis 7.45 Uhr in der St. Annakapelle beim Münster stattfindende Morgenbesinnung aufmerksam.

Im Weiteren weise ich Sie auf § 29 der Geschäftsordnung hin, wonach bezüglich der Offenlegung der Interessenbindungen wesentliche Änderungen laufend zu melden sind.

Am 19. Dezember 2013 hat eine Delegation der Kommission für grenzüberschreitende Zusammenarbeit zusammen mit dem Kantonsratspräsidenten den Landtag von Baden-Württemberg in Stuttgart besucht. Bei dieser Gelegenheit konnten mit dem Landtagspräsidenten und dem Verkehrsminister verschiedene Themen wie die Elektrifizierung der Hochrhein-Strecke erörtert werden.

*

Protokollgenehmigung:

Die Protokolle der 20. Sitzung vom 18. November 2013, Nachmittag, der 21. Sitzung vom 18. November 2013, Abend, der 22. Sitzung vom 2. Dezember 2013 und der 23. Sitzung vom 9. Dezember 2013 werden ohne Änderungen genehmigt und verdankt.

*

Zur Traktandenliste:

Matthias Frick (AL): Ich spreche zu Traktandum 2 der heutigen Traktandenliste. Ich bin der Ansicht, dass wir dieses Traktandum ans Ende der Traktandenliste verschieben sollten. Ob wir diese Kommission für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (GrüZ) heute oder morgen wählen, spielt keine Rolle. Ein Blick auf die Sitzungszahl ist Beweis genug. In den letzten drei Jahren hielt diese Kommission jeweils lediglich eine Sitzung ab. Das zeigt, dass nichts passiert, wenn wir diese Kommission jetzt nicht neu bestellen. Es passiert aber etwas, wenn wir sie neu bestellen, weil es dann so weitergeht wie bisher. Die Kommission döst vor sich hin, bleibt gleich untätig und unnützlich wie bisher.

Es gibt grössere Wechsel in der Kommission. Das ist der Moment, in dem wir innehalten und uns Gedanken darüber machen müssen, was der Zweck dieser Kommission eigentlich ist. Als die Kommission geschaffen wurde, haben sowohl der Motionär Charles Gysel als auch der Regierungsrat und das Ratsbüro betont, dass es darum gehe, den Miteinbezug des Parlaments bei Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sicherzustellen. Wobei «grenzüberschreitend» namentlich die interkantonale Zusammenarbeit meinte, sicher auch die Internationale Bodensee-Konferenz, aber hauptsächlich die Konsultation des Parlaments vor Konkordatsverhandlungen, damit der Rat zu Konkordaten und Staatsverträgen nicht einfach nur noch Ja und Amen sagen darf. Als die Kommission vor rund acht Jahren eingeführt wurde, hat Patrick Strasser sie Eunu-

chen-Kommission genannt; aber sie ist nicht einmal das. Regierungsrat Christian Amsler, haben Sie die Position des Kantons Schaffhausen im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 mit der GrüZ abgesprochen? Regierungsrat Reto Dubach, haben Sie bei der Ausarbeitung der Mustergesetzgebung zur Nutzung des Untergrundes, die im Dezember präsentiert wurde, die Position des Kantons Schaffhausen mit der GrüZ abgesprochen? Das einzige Departement, das die GrüZ konsequent konsultiert, ist das Finanzdepartement von Regierungsrätin Rosmarie Widmer Gysel und man muss ihr dafür ein Kränzchen winden. Es ist schade, dass der ehemalige Präsident der GrüZ, Matthias Freivogel, jetzt nicht hier ist. Ich hätte ihn gerne gefragt, ob er sich überhaupt darum bemüht hat, diese Geschäfte an Land zu ziehen.

Wir sollten diese Kommission nicht einfach neu besetzen. Wir sollten uns Gedanken darüber machen, was sie eigentlich tun soll und dafür sorgen, dass sie nicht genauso zahnlos, untätig und unnützlich bleibt wie bis anhin. Entweder machen wir Nägel mit Köpfen oder wir brechen die Übung ab. So wie die GrüZ jetzt ist, ist sie zu nichts nützlich.

Markus Müller (SVP): Eigentlich wollte Matthias Frick einen Antrag auf Traktandenänderung stellen. Er hat nun aber ein ziemlich langes Votum gehalten und ich erlaube mir deshalb, auch etwas dazu zu sagen.

Ich mache Ihnen beliebt, seinen Antrag abzulehnen und die Traktandenliste zu belassen. Ich muss ein wenig lachen – nicht nur schmunzeln –, da ich mich nicht nur an der letzten Budgetsitzung kritisch zu dieser Kommission und der dahinterstehenden Verwaltung geäußert habe; leider ist meine Aussage in diesem Saal ungehört verhallt. Niemand hat mir zugestimmt und nicht einmal die Presse hat dieses Thema aufgegriffen. Umso mehr erstaunt es mich, dass es nun bei der Neubesetzung dieser Kommission wieder zur Sprache kommt. Das ist meiner Meinung nach der falsche Ort.

Ich stelle mich für diese Wahl zur Verfügung und kann Matthias Frick versichern, dass es mit der GrüZ nicht so wie bisher weitergehen wird. Entweder werde ich einen Antrag zur Auflösung der GrüZ stellen oder aber aktiv mitarbeiten und die Regierung in die Kommissionsarbeit miteinbeziehen. Ich mache Ihnen deshalb beliebt, diese Kommission heute neu zu besetzen und dann zu schauen, wie es mit ihr weitergeht.

Martin Kessler (FDP): In der bisher verstrichenen Zeit wäre das besagte Traktandum längstens erledigt gewesen. Trotzdem stimmen wir nun über den Antrag von Matthias Frick ab, Traktandum 2 ans Ende der Traktandenliste zu verschieben.

Abstimmung

Mit überwiegender Mehrheit wird der Antrag von Matthias Frick abgelehnt.

*

1. Inpflichtnahme von Renzo Loiudice (SP), Hedy Mannhart (FDP) und Kurt Zubler (SP) als Mitglieder des Kantonsrates

Renzo Loiudice (SP), Hedy Mannhart (FDP) und Kurt Zubler (SP) werden vom **Ratspräsidenten** in Pflicht genommen.

*

2. Wahl von vier Mitgliedern der Kommission für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Ersatz für Matthias Freivogel, Thomas Hurter, Peter Kämpfer und Bernhard Müller)

Die SP-JUSO-Fraktion schlägt **Renzo Loiudice** sowie **Kurt Zubler** und die SVP-JSVP-EDU-SVP-Sen.-Fraktion **Andreas Bachmann** sowie **Markus Müller** zur Wahl vor.

Weitere Vorschläge werden nicht gemacht.

Kantonsratspräsident Martin Kessler (FDP): Da für die vier vakanten Sitze lediglich vier Kandidaten vorgeschlagen werden, mache ich Ihnen beliebt, die Wahl entsprechend § 61 der Geschäftsordnung als stille Wahl durchzuführen.

Es wird kein Einwand erhoben.

Kantonsratspräsident Martin Kessler (FDP): Damit erkläre ich Renzo Loiudice, Kurt Zubler, Andreas Bachmann und Markus Müller als gewählt. Ich gratuliere ihnen zu ihrer Wahl.

*

3. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. Juni 2013 betreffend Grundsatzbeschluss zum Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden (Umsetzung des GPK-Postulats Stadt und Land – Hand in Hand)

Grundlagen: Amtsdrukschrift 13-48

Kommissionsvorlage: Amtsdrukschrift 13-92

Eintretensdebatte

Regierungsrat Ernst Landolt: Ich begrüsse Sie im Jahr 2014. Uns stehen einige Herausforderungen bevor und ich freue mich darauf, diese gemeinsam mit Ihnen zu meistern. Eine erste Herausforderung ist die Strukturreform des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden, die wir heute miteinander diskutieren werden. Dies werden wir voraussichtlich in zwei Phasen tun.

In Absprache mit Regula Widmer, der Präsidentin der Spezialkommission, sowie mit dem Büro des Kantonsrats mache ich einige einleitende Ausführungen zur Vorlage. Vorab jedoch danke ich der Spezialkommission unter der kundigen Leitung von Regula Widmer ganz herzlich für die speditive Arbeit und für die sachliche Diskussion. Ein grosses Dankeschön für die fachtechnische Unterstützung des Amtes für Justiz und Gemeinden geht insbesondere an Andreas Jenni, Leiter desselbigen, sowie an Staatsschreiber Stefan Bilger und – *last but not least* – geht ein spezieller Dank an Barbara Hauser und Alfons Fratschöl vom Amt für Justiz und Gemeinden für die Protokollführung.

Reformziele des Regierungsrates



Schaffung von zeitgemässen und zukunftstauglichen Strukturen im Kanton Schaffhausen

Strukturen, welche die Erbringung der staatlichen Dienstleistungen wie folgt ermöglichen:

- **bürgerfreundlich**
(den Bedürfnissen entsprechend, demokratisch legitimiert)
- **kompetent und effizient**
(fachlich qualifiziertes Personal, genügend Sachmittel)
- **kostengünstig**
(neue Strukturen sollen längerfristig kostengünstiger sein als heute und damit künftig finanzierbar)

Im Kanton Schaffhausen wird in schöner Regelmässigkeit die Diskussion um die richtigen Strukturen geführt. Ein diesbezüglicher Meilenstein war die Einführung der neuen Kantonsverfassung vor rund 15 Jahren. Seither kann der Kanton Schaffhausen den Gemeinden Mindestvorgaben machen. Auf Zwangsfusionen wurde dabei bisher allerdings ausdrücklich verzichtet und sie sind in der Kantonsverfassung auch nicht vorgesehen. Der Kanton kann aber die Gemeinden, wenn sie die Mindestvorgaben nicht erfüllen, zur Zusammenarbeit verpflichten.

Viele von Ihnen kennen das Projekt «sh.auf», das vor zirka zehn Jahren im Kanton Schaffhausen aktuell war und das eine Reihe von Reformvorschlägen enthielt. Erstaunlicherweise ist ein Teil der damaligen Vorschläge tatsächlich umgesetzt worden, obwohl man sich daran zu erinnern glaubt, dass die Geschichte mit den «Ostereiern» gescheitert sei. Beispielsweise wurden Gemeindefusionen, von denen es seit damals eine ganze Reihe gegeben hat, mit namhaften Beiträgen unterstützt. In den letzten zehn Jahren sind immerhin sechs Gemeinden in grössere Gemeinden überführt worden. Aktuell zählt der Kanton noch 26 Gemeinden, von denen 14 weniger als 1'000 Einwohner zählen. Nebst diesem Projekt gab es verschiedene weitere Vorlagen, die strukturbereinigenden Charakter hatten. Nicht alle diese Vorlagen haben dann aber die Hürde im Parlament oder bei den Stimmberechtigten geschafft.

Mit dem Postulat Nr. 2011/12 der Geschäftsprüfungskommission mit dem Titel «Stadt und Land – Hand in Hand», das der Kantonsrat mit einer deutlichen Mehrheit an den Regierungsrat überwiesen hat, liegt nun wieder ein solches Geschäft auf dem Tisch. Sie können heute über die erste Phase entscheiden, ob dem Stimmvolk ein Grundsatzbeschluss punkto Strukturreform für den Kanton Schaffhausen und seiner Gemeinden unterbreitet werden soll oder nicht. Darüber können Sie heute abschliessend befinden, denn eine zweite Lesung ist nicht vorgesehen.

Hinsichtlich «sh.auf» wurde dem Regierungsrat damals vorgeworfen, er habe der Bevölkerung von oben eine Strukturreform aufzwingen wollen. Das wollten wir dieses Mal vermeiden. Deshalb hat sich der Regierungsrat dazu entschieden, Ihnen vorzuschlagen, nun in zwei Phasen vorzugehen. Wir möchten die Stimmbevölkerung sehr früh einbeziehen und sie in einer ersten Phase fragen, ob wir überhaupt einen Strukturreformprozess an die Hand nehmen sollen oder nicht. Deshalb sprechen wir in der ersten Phase von diesem Grundsatzbeschluss, mit dem wir uns heute beschäftigen. Erst wenn das Volk dazu Ja gesagt hat, packen wir dieses Projekt an und erarbeiten eine konkrete Vorlage.



Schaffung von zeitgemässen und zukunftstauglichen Strukturen im Kanton Schaffhausen

Strukturen, welche die Erbringung der staatlichen Dienstleistungen wie folgt ermöglichen:

- **bürgerfreundlich**
(den Bedürfnissen entsprechend, demokratisch legitimiert)
- **kompetent und effizient**
(fachlich qualifiziertes Personal, genügend Sachmittel)
- **kostengünstig**
(neue Strukturen sollen längerfristig kostengünstiger sein als heute und damit künftig finanzierbar)

Ich kann Ihnen versichern, dass es dem Regierungsrat ein Anliegen ist, dass der Kanton Schaffhausen über zeitgemässe und zukunftstaugliche Strukturen verfügt. Deshalb hat er dieses Thema auch zu einem Legislaturschwerpunkt erklärt. Und gerade weil er dieses Vorhaben als so wichtig erachtet, will er die Angelegenheit nicht übers Knie brechen, sondern mit Bedacht und mit Sorgfalt angehen.

Der Regierungsrat hat sich Gedanken gemacht, wie zukunftssträchtige Strukturen im Kanton Schaffhausen aussehen sollten und hat verschiedene Kriterien festgelegt, denen diese Strukturen genügen sollten. Die Strukturen sollten nach Ansicht des Regierungsrats bürgerfreundlich sein, und sie sollten kompetent und effizient geführt werden können; natürlich sollten sie auch kostengünstig sein. Bürgerfreundlich sind Strukturen dann, wenn sie den aktuellen Bedürfnissen entsprechen und demokratisch legitimiert sind. Der Regierungsrat will keine Reform von oben. Die Stimmberechtigten sollen von Anfang an ein wichtiges Wort mitreden können, wenn es um die Frage geht, wie die neuen Strukturen aussehen sollen. Die Stimmberechtigten sollen aber auch in den neuen Strukturen, wenn sie dann einmal eingeführt sind, immer noch mitbestimmen können. Es geht somit keinesfalls darum, dass die Rechte der Stimmberechtigten mit einer Strukturreform geschmälert würden.

Die neuen Strukturen müssen aber nicht nur bürgernah sein, sondern sie müssen auch eine gewisse Garantie bieten, dass genügend qualifiziertes Personal und genügend Sachmittel zur Verfügung stehen. Sollte das nämlich nicht der Fall sein, könnte man sich mit Fug und Recht die Frage stellen, was eine neue Organisation bringen würde, wenn sie weder über

die erforderlichen Mittel noch über das richtige Personal verfügen würde, um die notwendigen Aufgaben erfüllen zu können. Selbstverständlich müssen die neuen Strukturen schliesslich auch bezahlbar sein.

Stufe 1: Grundsatzbeschluss



Grundsatzbeschluss: Der Regierungsrat hat innert längstens 3 Jahren ab Zustimmung durch die Stimmberechtigten Vorschläge für eine Strukturreform des Kantons Schaffhausen zuhanden des Kantonsrates auszuarbeiten. Diese Vorschläge können die Übertragung von Gemeindeaufgaben bis hin zur Auflösung von Gemeinden beinhalten und haben die Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich und auf die Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden aufzuzeigen.

Die Frage nach dem hauptsächlich zu untersuchenden Modell wird den Stimmberechtigten im Sinne einer **Konsultativabstimmung** unterbreitet. Es stehen folgend Modelle zur Auswahl:

- A. Modell „Verstärkte Zusammenarbeit“
- B. Modell „Ein Kanton – eine Verwaltung“
- C. Modell „Leistungsfähige Gemeinden“

Für die Erarbeitung der Vorlage zur Strukturreform wird ein **Kredit** in Höhe von 500'000.– bewilligt. 75 % davon werden dem Finanzausgleichsfonds entnommen.

Der Regierungsrat will, dass die Bevölkerung von Anfang an miteinbezogen wird und entscheiden kann, ob ein Strukturreformprozess an die Hand genommen werden soll oder nicht. Dadurch, dass die Stimmberechtigten in einem ganz frühen Stadium über die Richtung entscheiden können, ist der Prozess bürgernah. Der Regierungsrat will nicht einfach ins Blaue hinaus eine Vorlage ausarbeiten und fahrlässig das Risiko eingehen, dass diese Vorlage dann Schiffbruch erleidet. Aus diesem Grund soll zunächst eine Grundsatzabstimmung stattfinden. Es ist von ausserordentlich grosser Bedeutung und Wichtigkeit für die weiteren Schritte der Strukturreform, dass die Schaffhauser Stimmbevölkerung mit dem Grundsatzbeschluss klar zum Ausdruck bringen kann, ob der Regierungsrat einen konkreten Vorschlag, der weitreichende Folgen haben kann, der die Übertragung von Gemeindeaufgaben bis hin zur Auflösung von Gemeinden beinhalten kann, ausarbeiten soll. Deshalb ist ergänzend zum Grundsatzbeschluss geplant, dass sich die Stimmberechtigten konsultativ dazu äussern können, welches Modell am ehesten ausgearbeitet werden soll. Es ist wichtig, dass der Regierungsrat von den Stimmberechtigten einen richtungsweisenden Auftrag für eine konkrete Vorlage erhält. Die Regierung muss möglichst grosse Klarheit erhalten, ob sie den grossen Wurf planen soll oder ob es nur in kleinen Schritten vorwärts gehen soll. Die Auflistung der Modelle, die der Regierungsrat in die Ab-

stimmungsvorlage aufnehmen möchte, können Sie der regierungsrätlichen Vorlage entnehmen.

Mit dem Grundsatzbeschluss ist auch ein Kredit zu gewähren, da die ganze Geschichte etwas kosten wird. Nicht der Grundsatzbeschluss selbst, sondern wenn es dann um die Erarbeitung einer konkreten Vorlage geht, da dann in diesem Zusammenhang Projektarbeit geleistet werden muss. Mit einem Ja zum Grundsatzbeschluss würde die Stimmbevölkerung einem Kredit in der Höhe von 500'000 Franken zustimmen, wobei 75 Prozent dieser Kosten aus dem Finanzausgleichsfonds gedeckt werden könnten.

Stufe 2: Ausarbeitung einer Vorlage



Falls der Grundsatzbeschluss vom Volk angenommen wird:

Erstellung einer konkreten Strukturreformvorlage zuhanden des Kantonsrates unter Einbezug der Ergebnisse der Konsultativabstimmung in der Modellfrage.

Volksabstimmung im Jahr 2017.

Es ist zu erwähnen, dass die Volksabstimmung bereits am 18. Mai 2014 stattfinden könnte. In der Vorlage steht zwar Juni, aber wir haben festgestellt, dass der 18. Mai 2014 ein offizieller Abstimmungssonntag ist. Eleganter- und effizienterweise möchten wir die Abstimmung an diesem Datum durchführen, falls Sie damit einverstanden sind. Wenn die Stimmberechtigten dem Grundsatzbeschluss zustimmen, dann wird der Regierungsrat ein konkretes Modell hinsichtlich der zukünftigen Organisation des Kantons und der Gemeinden ausarbeiten. Auch dieser zweite Schritt wird dem Kantonsrat und den Stimmberechtigten unterbreitet. Die zweite Volksabstimmung sollte dann im Jahr 2017 über die Bühne gehen. Wenn alles rund läuft, gelten die neuen Strukturen nach dem Zeitplan, den wir uns vorstellen, ab 2021.

Sie werden sich jetzt vielleicht fragen, weshalb das alles so lange dauert. Die eine oder der andere hat mich auf die Glarner Landsgemeinde ange-

sprochen mit dem Hinweis, dass wir im Kanton Schaffhausen viele Jahre für etwas bräuchten, das im Kanton Glarus nur wenige Minuten gedauert habe. So schnell ging es aber auch im Kanton Glarus nicht. Dort ist der Entscheid zwar tatsächlich schnell gefällt worden, aber der Gesetzgebungsprozess hat ebenfalls ziemlich viel Zeit in Anspruch genommen. Das Konzept des Glarner Regierungsrats stammt aus dem Jahr 2003, die Landsgemeinde hat im Juni 2006 darüber entschieden. Darüber hinaus musste dann auch noch eine ausserordentliche Landsgemeinde durchgeführt werden. Schliesslich brauchte es zwei Landsgemeinden, bis ein definitiver Entscheid gefällt war. Die neue Struktur im Kanton Glarus gilt seit Januar 2011. Wir bewegen uns mit unserem Zeitplan etwa im gleichen Rahmen, wie das im Kanton Glarus der Fall war. Strukturreformen brauchen auch ihre Zeit.

Projekt / Kosten und Finanzierung



- Schlanke Projektorganisation unter Einbezug der Gemeinden. Gesamtleitung: Regierungsrat.
- Kosten für die Erstellung der Strukturreformvorlage (Zeitraum 2014 – 2017): Total 500'000 Franken.
- Finanzierung nach Finanzausgleichsgesetz zu 75 % aus Finanzausgleichsfonds.

Wenn die Stimmberechtigten im Mai 2014 dem Grundsatzbeschluss zustimmen, dann wird der Regierungsrat, eine konkrete Vorlage ausarbeiten. Dabei ist eine schlanke Projektorganisation vorgesehen. In jedem Fall muss sichergestellt sein, dass die Gemeinden einbezogen werden, denn die Vorlage soll breit abgestützt sein. Für die Erarbeitung ist ein Betrag von rund 500'000 Franken vorgesehen. Die Hauptarbeit soll durch Leute aus der kantonalen Verwaltung geleistet werden. Der Einbezug von externen Fachleuten ist nur ganz vereinzelt geplant. Ein Grossteil der finanziellen Mittel soll demnach für die Entlastung der eigenen Leute, die mit dem Projekt betraut sind, eingesetzt werden, damit diese wenigstens bis zu einem gewissen Grad von der täglichen Arbeit entlastet werden

können. Mit dem Finanzausgleichsfonds verfügen wir über ein Gefäss, aus dem wir den grössten Teil, nämlich Dreiviertel, finanzieren könnten.

Stimmzettel



<p>Stimmen Sie dem Grundsatzbeschluss des Kantonsrates vom ... betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden zu? (Ausarbeitung von Vorschlägen für eine Strukturreform des Kantons Schaffhausen; Kredit in Höhe von 500'000 Franken, wobei 75 % dem Finanzausgleichsfonds entnommen werden).</p>	<p>Antwort Ja oder Nein</p> <hr/>
<p><i>Die nachfolgende Frage nach dem zu untersuchenden Modell kann im Sinne einer Konsultativabstimmung unabhängig von einem Ja oder Nein zum Grundsatzbeschluss beantwortet werden und es können mehrere Modelle angekreuzt werden.</i></p>	
<p>Welches der folgenden drei Modelle soll dabei hauptsächlich untersucht werden?</p>	
<p>1. „Verstärkte Zusammenarbeit“</p>	<input type="checkbox"/>
<p>2. „Ein Kanton – eine Verwaltung“</p>	<input type="checkbox"/>
<p>3. „Leistungsfähige Gemeinden“</p>	<input type="checkbox"/>

Wesentlich für die Volksabstimmung ist natürlich die Ausgestaltung des Stimmzettels. Wie Sie sehen, haben wir oben den Text der Frage, die man mit Ja oder Nein beantworten kann und unten gibt es dann die Möglichkeit, sich im Sinne einer Konsultativfrage für eines oder mehrere Modelle auszusprechen. Die regierungsrätliche Vorlage sieht drei Modelle vor, weil der Regierungsrat von der Stimmbevölkerung einen möglichst klaren Auftrag erhalten möchte: Die verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden, «Ein Kanton – eine Verwaltung» oder das Modell «Leistungsfähige Gemeinden». Ich möchte darauf hinweisen, dass es heute Morgen nicht darum geht, sich vertieft mit diesen Modellen auseinanderzusetzen, sondern nur darum, ob wir dem Volk einen solchen Grundsatzbeschluss vorlegen wollen und ob das Volk gleichzeitig auch noch gefragt werden soll, in welche Richtung es bei einer allfälligen Strukturreform gehen soll.

Zeitplan



Jan. 2014	Kantonsrat behandelt Vorlage zum Grundsatzbeschluss
Mai 2014	Volksabstimmung (Grundsatzbeschluss inkl. Konsultativfrage zum Modell)
2014 – 2016	Erarbeitung der Strukturreformvorlage
2016	Vernehmlassung
Anfang 2017	Kantonsrat behandelt Vorlage zur Strukturreform
Herbst 2017	Volksabstimmung (Beschluss über neue Struktur)
2018 – 2021	Umsetzung
ab 2021	Neue Strukturen in Kraft

Grundsatzbeschluss zum Verfahren zur Reorganisation Kanton und Gemeinden; Kantonsratssitzung vom 13.1.2014

Seite 7

Auf dem Zeitplan sehen Sie zusammengefasst die wichtigsten Schritte. Heute geht es zunächst um die Frage, ob den Schaffhauser Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern der Grundsatzbeschluss vorgelegt werden soll. Wenn es dazu ein Ja gibt, dann wird eine konkrete Vorlage erarbeitet, die daraufhin in den Kantonsrat kommt. Die zweite Volksabstimmung soll dann im Herbst 2017 stattfinden. Die neuen Strukturen sollten, wenn alles gut läuft punkto Reformschritte, ab 2021 in Kraft treten. 2020/2021 beginnt übrigens eine neue Legislaturperiode und es würde passen, diese mit den neuen Strukturen zu beginnen. Es würde mich freuen, wenn Sie auf die Vorlage eintreten würden.

Und noch ein Hinweis: Ende der letzten Woche sind im Hinblick auf die Zulässigkeit einer Konsultativabstimmung im Rahmen einer Volksabstimmung von einem Stimmbürger Zweifel angemeldet worden, ob die gesetzliche Grundlage dafür überhaupt vorhanden sei. Staatsschreiber Stefan Bilger wird nun dazu eine juristische Einschätzung abgeben.

Staatsschreiber Stefan Bilger: Meines Erachtens ist es sinnvoll, wenn ich diese juristische Einschätzung zu Beginn der Debatte abgebe, damit dies für die weitere Diskussion bereits geklärt ist.

In der Tat wurde die Frage aufgeworfen, ob Konsultativabstimmungen zulässig sind beziehungsweise ob es hierfür nicht eine rechtliche Grundlage bräuchte. Die Problematik von Konsultativabstimmungen liegt im Umstand, dass sie nicht rechtlich, sondern höchstens politisch verbindlich sind und damit nicht hinlänglich demokratie- oder auch staatsrechtlich klar ist, wo eine Konsultativabstimmung einzuordnen ist. Daher ist auch

umstritten, ob es für die Durchführung einer Konsultativabstimmung eine ausdrückliche Rechtsgrundlage braucht.

In der Rechtslehre ist diese Frage, wie bereits erwähnt, umstritten und das Bundesgericht hat in einem einschlägigen Entscheid aus dem Jahre 1978 die Meinung vertreten, dass es für die Durchführung einer Konsultativabstimmung im Grundsatz eine entsprechende Rechtsgrundlage brauche. Es hat aber auch klar ausgeführt, dass es besondere Konstellationen und Umstände gebe, die die Durchführung einer Konsultativabstimmung auch ohne gesetzliche Grundlage zulassen würden, und dies dann auch im konkret zu beurteilenden Fall getan.

In unserem Fall liegt insofern eine Besonderheit vor, als dass keine Konsultativabstimmung vorliegt, aufgrund deren Resultat der Regierungsrat tätig werden soll oder nicht. Oder anders ausgedrückt: Der Konsultativabstimmung im vorliegenden Fall kommt keine selbständige Bedeutung zu wie im Fall einer Konsultativabstimmung bei der beispielsweise gefragt wird, ob ein Schiessplatz am Ort A, am Ort B oder am Ort C gebaut werden soll.

In unserem Fall dient die Konsultativabstimmung, das hat Regierungsrat Ernst Landolt ausgeführt, lediglich zur Präzisierung des im Rahmen der Grundsatzfrage verbindlich formulierten Auftrags an den Regierungsrat. In unserem Fall wird im Rahmen dieses Grundsatzbeschlusses die verfassungsrechtlich mögliche, zulässige und auch verbindliche Frage gestellt, ob der Regierungsrat eine Strukturreformvorlage ausarbeiten und ob ein entsprechender Kredit gesprochen werden soll. Erst in einem zweiten Teil soll dann nach der Stossrichtung des auszuarbeitenden Projekts gefragt werden im Sinne eines Gradmessers, wie weit die Vorschläge gehen sollen. Sollen sie sich eher am Minimum orientieren oder soll der Regierungsrat den grossen Wurf vorbereiten? Mit der Konsultativabstimmung wird in unserem Fall somit nicht über ein konkretes Modell abgestimmt, sondern es wird vielmehr erfragt, in welche Richtung die weiteren Arbeiten gehen sollen. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung, dass im vorliegenden Fall die Konsultativabstimmung lediglich von untergeordneter Bedeutung beziehungsweise rechtlich und praktisch gesehen keine selbstständige Bedeutung hat, erachte ich in Anwendung der bundesgerichtlichen Kriterien deren Zulässigkeit – auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage – im vorliegenden Fall als gegeben.

Kommissionspräsidentin Regula Widmer (ÖBS): Die Spezialkommission hat den Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 18. Juni 2013 betreffend Grundsatzbeschluss zum Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden an vier Sitzungen ausführ-

lich beraten. Dabei wurden zahlreiche Themen erörtert, die über die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Massnahmen hinausgehen.

Zur Rekapitulation: Im August 2011 wurde das Postulat der Geschäftsprüfungskommission des Kantons Schaffhausen eingereicht. Am 16. Januar 2012 wurde es mit 38 : 14 Stimmen an die Regierung überwiesen. Die Details dazu sind im entsprechenden Ratsprotokoll detailliert ausgeführt. Eine der Sorgen der Postulanten war, dass es immer schwieriger wird, Personen zu finden, die die notwendige Zeit aufbringen können, um sich in die immer komplexeren Bestimmungen und Gesetze, auch auf Gemeindeebene, einzulesen. Wir haben es jetzt in den Ausführungen des Staatsschreibers gehört, wie knifflig mittlerweile alle Dossiers sind. Dass der zeitliche Aspekt in der Behördenarbeit nicht unterschätzt werden darf, zeigt sich auch darin, dass in dieser 11er-Kommission 15 verschiedene Kantonsrätinnen und Kantonsräte mitgearbeitet haben; die Terminsuche gestaltete sich entsprechend schwierig. Ein Viertel dieses Rates war also direkt in die Vorberatung der Vorlage involviert.

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die Kommissionsmitglieder waren sich einig, dass die Vorlage eine gute Diskussionsgrundlage bildet, um sich mit der strukturellen Zukunft unseres Kantons auseinanderzusetzen und den dazu notwendigen Prozess in die Wege zu leiten. Auch waren sich alle Kommissionsmitglieder einig, dass es eine Illusion wäre, zu glauben, mit der Strukturreform könnten die finanziellen Probleme des Kantons gelöst werden. Vielmehr muss die Frage gestellt werden, wie, in welcher Qualität und mit welchen Mitteln der Service public im Kanton Schaffhausen und in den Gemeinden erfüllt werden kann. Dabei sollte der Fokus aber nicht nur auf kleine Gemeinden beschränkt bleiben. Synergien sollen genutzt, Know-how geteilt werden. Die Kommission war sich ebenfalls einig, dass Kleinheit, und das ist der Kanton Schaffhausen nun mal, auch etwas kostet. Wir können uns nicht *telquel* mit grossen Kantonen vergleichen. Auch das ist eine Illusion.

Die Kommission ist der Meinung, dass die Bevölkerung früh in den Prozess eingebunden, ihre Meinung kundtun soll sowie die Stossrichtung mitbestimmen darf. Auch sollten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bereits in dieser frühen Phase in die Richtungsweisung eingebunden werden. Daher wurde das Instrument des Grundsatzbeschlusses als angemessen beurteilt, ebenso die Konsultativfragen. Die geplante Vorgehensweise des Regierungsrats wurde dabei gestützt. Nach eingehender Diskussion haben wir uns einstimmig dafür entschieden, den Grundsatzbeschluss in der vorliegenden Form zu übernehmen mit der inhaltlichen Änderung, das Wort «zwangsweise» aus dem Grundsatzbeschluss zu streichen. Erst in einem zweiten Schritt, auf Grund der Priorisierung der Stimmbevölkerung, soll die Projektarbeit beginnen und eine genauere

Prüfung vorgenommen werden. Regierungsrat Ernst Landolt hat Ihnen die geplante Vorgehensweise detailliert erläutert.

Die Kommission hat sich lange, intensiv und kontrovers mit den drei von der Regierung vorgeschlagenen Modellen befasst. Beim Modell «Verstärkte Zusammenarbeit» kann der Kanton den Gemeinden Mindestvorgaben machen. Er kann, aber er muss nicht. Wenn eine Gemeinde diese Vorgaben nicht erfüllen kann, muss oder kann sie auf dem Weg der Zusammenarbeit eine Lösung suchen. Aus Sicht der Kommission besteht diese Möglichkeit bereits heute, weshalb sie sich mehrheitlich einig war, dass mit dem Modell «Verstärkte Zusammenarbeit» eine Nullreform angestrebt und tiefgreifende Veränderungen und Anpassungen verunmöglicht würden. Aus diesem Grund entschied die Kommission, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern das Modell «Verstärkte Zusammenarbeit» nicht als Konsultativfrage zu unterbreiten.

Das Modell «Ein Kanton – eine Verwaltung»: Bei diesem Modell handelt es sich nicht um eine Verwaltungsreform, sondern um eine Kompetenzverschiebung von der Gemeinde- auf die Kantonebene. Dabei geht es um einen staatspolitischen Bruch mit unserem bewährten System der drei Staatsebenen, also um eine Negierung des Subsidiaritätsprinzips. Die Folge wäre, dass Gesetzgebung, Vollzug, Aufsicht und Kontrolle auf der gleichen Staatsebene angesiedelt wären. Diese Auflösung der Kommunalebene wurde in der Kommission als problematisch beurteilt. Die Schwächung der Gemeindeebene wurde als nicht erstrebenswert erachtet. Dennoch ist sich die Kommission nach intensiver und kontroverser Diskussion mehrheitlich einig, das Modell «Ein Kanton – eine Verwaltung» in den Konsultativfragen zu belassen. Die Stimmberechtigten sollen die Möglichkeit haben, zu dieser richtungsweisenden Frage Stellung beziehen zu können. Allerdings muss ein aussagekräftigerer Titel gefunden werden.

Das Modell «Leistungsfähige Gemeinden»: Die Kommission war sich einig darüber, dass es eine klare Entflechtung von Gemeinde- und Kantonsaufgaben sowie der Finanzströme geben muss. Im Modell «Leistungsfähige Gemeinden» werden Mindestvorgaben und Kriterien festgelegt und eingefordert. So haben Gemeinden, die die festgelegten Kriterien nicht erfüllen, keine Existenzberechtigung mehr; sie müssten mit anderen Gemeinden fusionieren. Das hätte zur Folge, dass es Veränderungen in der Gemeindelandschaft gäbe. Ebenso muss über den Finanzausgleich diskutiert und dieser allenfalls angepasst werden. Die Kommission hat nach intensiver Diskussion entschieden, dass es verfrüht wäre, bereits jetzt Vorgaben bezüglich Anzahl der Gemeinden zu machen, solange nicht bekannt ist, welche Mindestvorgaben und Kriterien angewendet werden sollen.

Die besprochenen Änderungen sind in den angepassten Stimmzettel eingeflossen. Bei diesem Stimmzettel hat sich sprachlich eine Unzulänglichkeit eingeschlichen; so sollte es im letzten Satz bei der Variantenabstimmung heissen: «Die Frage nach dem zu untersuchenden Modell kann im Sinne einer Konsultativabstimmung unabhängig von einem Ja oder Nein zum Grundsatzbeschluss beantwortet werden und es können beide Modelle angekreuzt werden.» Im Bericht der Spezialkommission wird fälschlicherweise der Ausdruck «mehrere Modelle» verwendet.

Die Spezialkommission stimmte in der Schlussabstimmung der von ihr beratenen Fassung mit 7 : 1 Stimmen bei zwei Enthaltungen und einer Abwesenheit zu. Bezüglich der Finanzierung folgte die Spezialkommission dem Antrag der Regierung, den beantragten Kredit von 500'000 Franken zu sprechen mit 9 : 0 Stimmen bei einer Enthaltung und einer Abwesenheit.

An dieser Stelle bedanke ich mich bei Regierungsrat Ernst Landolt für die Vorstellung und für die Vertretung der Vorlage, bei Andreas Jenni, Leiter des Amtes für Justiz und Gemeinden, und dem Staatsschreiber Stefan Bilger für die fachliche Begleitung der Kommissionsarbeit, und bei Urs Kundert der Fachstelle für Gemeindefragen im Kanton Glarus, der uns anschaulich das Projekt «Gemeindestrukturen im Kanton Glarus» vorstellte. Ebenso bedanke ich mich bei Barbara Hauser und Alfons Fratschöl für die Protokollführung sowie bei meinen Kommissionskolleginnen und -kollegen für ihre engagierte, interessierte Kommissionsarbeit.

Namens der Kommission bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Anträgen der Spezialkommission zu folgen.

Bernhard Müller (SVP): An der Kantonsratssitzung Mitte Januar 2012 wurde auf wundersame Weise mit 38 : 14 Stimmen dem Postulat der Geschäftsprüfungskommission zugestimmt. Wundersam deswegen, weil die vor Weihnachten 2011 begonnene Diskussion noch auf eine klare Ablehnung des Vorstosses hingedeutet hatte. Mit dem Jahreswechsel haben offenbar auch die Meinungen gewechselt, sodass das Postulat schliesslich auch von Vertretern finanzstarker Gemeinden und von Gegnern der Zentralisierung der Steuerverwaltung befürwortet wurde.

Ich habe den Vorstoss damals abgelehnt, aber aufgrund meines demokratischen Verständnisses muss ich den deutlichen Zuspruch und die damit einhergehenden Abklärungen des Regierungsrats akzeptieren.

Dass der Regierungsrat zuerst eine Art Volksbefragung durchführen will, bevor er viel Geld für Strukturreformprojekte ausgibt, erachte ich als sinnvoll. Das habe ich auch da und dort von anderen Gemeindepräsidenten gehört, mit denen ich gesprochen habe. Mit dem geplanten Vorgehen wird der Puls der Region im Hinblick auf einen möglichen Zusammen-

schluss von Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall, der Schaffung eines Stadtkantons oder gar einer Fusion von Schleithem und Beggingen gemessen.

Die jüngsten Hiobsbotschaften zur Verschlechterung der finanziellen Lage der meisten Kantone werden einen Einfluss auf die Meinungsbildung in der Bevölkerung haben. Damit spreche ich vor allem das Thema eines allfälligen Zusammenschlusses mit einem Nachbarkanton an. Unsere Nachbarkantone sind zurzeit mit sich selbst genug beschäftigt, was aber mögliche weitere Kooperationen nicht ausschliesst, da sie in gegenseitigem Interesse sein können. An dieser Stelle verweise ich auf die gemeinsame Energiefachstelle mit unserem Nachbarkanton Thurgau als Beispiel. Auch während der Abstimmungsdebatte steht es den Gemeinden nach wie vor offen, Fusionen anzugehen. Dass sich überschaubare Fusionen gelohnt haben, zeigen bewährte Beispiele oder solche neueren Datums ausserhalb unseres Kantons, zum Beispiel Wiesendangen und Bertschikon, die über gewisse Gemeinsamkeiten mit dem Kanton Schaffhausen verfügen.

Die Vorlage respektive die Abstimmungsfragen will ich nicht weiter werten, soll doch die Bevölkerung dazu Stellung beziehen. Sollte das Volk eine Strukturreform klar ablehnen, wissen wir, woran wir sind. Ansonsten muss der Ball von uns aufgenommen werden, nicht zuletzt auch im Hinblick auf und auch aus Respekt für die zahlenden Gemeinden im kantonalen Finanzausgleich.

Namens einer, so hoffe ich, Mehrheit der SVP-JSVP-EDU-SVP-Sen.-Fraktion plädiere ich für Eintreten auf die Vorlage und wenn keine grossen Änderungen erfolgen für Zustimmung, sodass wir herausfinden können, was das Volk denkt und will, bevor wir viel Geld in Projektarbeiten investieren.

Kantonsratspräsident Martin Kessler (FDP): Ich bitte Sie generell, Ihre Stellungnahmen mit Ihren Fraktionen abzusprechen, da die Fraktionsprecher Vorrang haben.

Werner Bächtold (SP): Nun haben Sie dem Parlament trotzdem noch einen Ratschlag erteilt, obwohl sie das eigentlich nicht tun wollten, aber vielleicht nützt es etwas. Bei der SP-JUSO-Fraktion rennen Sie damit natürlich offene Türen ein.

Mit seinen knapp 80'000 Einwohnerinnen und Einwohnern gehört der Kanton Schaffhausen bekanntlich zu den kleinen Schweizer Kantonen. Diese relativ wenigen Menschen verteilen sich auf 26 Gemeinden. Im Durchschnitt leben pro Gemeinde somit ziemlich genau 3'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Diese Durchschnittszahl täuscht jedoch, wie wir alle wissen. Subtrahiert man von der Gesamteinwohnerzahl diejenige der

fünf Gemeinden, die heute mehr als 3'000 Einwohner haben, ergibt sich für die restlichen 21 Gemeinden ein Durchschnitt von ungefähr 950 Einwohnern. Jede dieser kleinen Gemeinden führt eine eigene Verwaltung, einen eigenen Gemeinderat, eine Schulbehörde und so weiter, sodass sie in der Lage ist, alle auf sie zukommenden Probleme selbständig zu lösen.

Manche unserer Gemeinden sind mit den in den letzten Jahrzehnten komplexer gewordenen Aufgaben überfordert; einige haben Mühe, genügend geeignetes Personal für alle Posten zu finden, manche – darunter aber nicht nur kleine – stossen auch in finanzieller Hinsicht an ihre Grenzen respektive darüber hinaus. Diese Situation hat die Geschäftsprüfungskommission im Jahr 2011 dazu bewogen, ein Postulat mit dem Titel «Stadt und Land – Hand in Hand» einzureichen. Die Geschäftsprüfungskommission beabsichtigte damit, einen Anstoss zu einer grundlegenden Strukturveränderung zu geben. Das Postulat wurde – für die einen Beobachter überraschend – vom Kantonsrat an den Regierungsrat überwiesen; die SP-AL-Fraktion, wie sie damals noch hiess, gehörte zur überweisenden Mehrheit.

Weil sich an der Ausgangslage seither nichts Wesentliches geändert hat, befürwortet die SP-JUSO-Fraktion die Absicht der Regierung, die Bevölkerung zu fragen, ob sie eine Strukturreform will oder nicht. Hier teilt die SP-JUSO-Fraktion die Einschätzung der SVP-JSVP-EDU-SVP-Sen.-Fraktion, man soll zuerst fragen, ob man eine Strukturveränderung will, bevor man Geld ausgibt. Die SP-JUSO-Fraktion ist deshalb mit dem von der Spezialkommission vorgelegten Grundsatzbeschluss einverstanden und sie wird auch dem Kreditbeschluss in der Höhe von 500'000 Franken zustimmen. Meine Fraktion ist überzeugt, dass die Bevölkerung nur mittels eines äusserst sorgfältig geplanten und durchgeführten Veränderungsprozesses für eine tiefgreifende Strukturreform gewonnen werden kann. Das bedingt eine professionelle Projektorganisation, die schliesslich etwas kostet. Wir werden auf diese Vorlage eintreten, werden aber bei den vorgeschlagenen Modellen einige Präzisierungen verlangen. In der Fraktion haben wir uns sehr intensiv mit diesen Modellen auseinandergesetzt und haben auch diskutiert, ob man der Bevölkerung nicht auch die Frage stellen sollte, ob Verhandlungen mit einem Nachbarkanton aufgenommen werden sollten mit dem Ziel, irgendwann einen Zusammenschluss zu vollziehen. Diese Modellvariante werden wir heute aber nicht beantragen, weil wir auch der Meinung sind, dass es nicht der richtige Zeitpunkt dafür ist. Ich könnte mir aber auch gut vorstellen – aber ich verzichte auch darauf, das zu beantragen –, dass man der Bevölkerung nur den Grundsatzbeschluss zur Abstimmung vorlegt und auf die Konsultativfrage zu den Modellen verzichtet, dies in der Absicht, das Ergebnis des Prozesses, der dann beginnen soll, offen zu halten und damit

auch offen für Modelle oder Vorstellungen, die wir als Politikerinnen und Politiker nicht haben, weil wir in vorgegebenen Bahnen denken und nicht so ganz visionär sind, zu sein. Für den Wunsch der Regierung nach einer Stossrichtung, in der dann gearbeitet werden sollte, habe ich nach den mit «sh.auf» gemachten Erfahrungen ein gewisses Verständnis. Schliesslich soll dann gelegentlich ein umsetzbares Ergebnis vorliegen, sonst wird dies zu einer ewigen Baustelle, was niemand will.

Urs Capaul (ÖBS): Ich spreche für die ÖBS-EVP-Fraktion. Unsere Fraktion hat die Vorlage der Spezialkommission und auch diejenige des Regierungsrats diskutiert. Wir erachten das Resultat der Diskussionen in der Spezialkommission als nachvollziehbar und sind mit Ausnahme der Formulierung des Modells B «ein Kanton – eine Verwaltung» einverstanden. Wir sind also auch für Eintreten. Wir sind ebenfalls der Ansicht, dass Modell A der regierungsrätlichen Vorlage «Verstärkte Zusammenarbeit» schon heute möglich wäre. In Bereichen, in denen ein Zuständigkeitsmix zwischen Gemeinden und Kanton existiert, etwa im Schulwesen, sollten nach Meinung unserer Fraktion die Zuständigkeiten klar einer Ebene zugeordnet werden. Diese ist dann für sämtliche Belange verantwortlich, also auch für die Finanzierung.

Neben einer möglichst hohen Bürgernähe soll eine Professionalität der Aufgabenlösung im Vordergrund stehen. Es zeigt sich somit, dass eine gewisse Abhängigkeit zur Studie von BAK Basel gegeben ist. Mit dieser Studie sollen die kantonalen Strukturen und Aufgaben im Quervergleich mit vergleichbaren Kantonen überprüft und Einsparungsvorschläge unterbreitet werden. Die Resultate der Studie sind für April dieses Jahres angekündigt. Daher sind nach Auffassung der Fraktionsmehrheit die Resultate dieser Studie abzuwarten und die Vorlage Strukturreform soll erst danach im Rat diskutiert werden.

Weshalb sollen vom Stimmvolk 500'000 Franken zur Ausarbeitung von Vorschlägen bewilligt werden, wenn schon BAK Basel allenfalls konkrete Vorschläge für eine Strukturreform unterbreitet? Damit riskieren wir bei Frage 1 ein Nein, womit Frage 2 nach dem Modell obsolet wäre. Das ist unnötig und im Sinne des GPK-Postulats Strukturreform und einer sinnvollen Aufgabenteilung unerwünscht. Deshalb beantragen wir Sistierung des Geschäfts bis zum Vorliegen der BAK-Basel-Studie. Dabei würde es sich um einen Aufschub von zwei bis drei Monaten handeln. Bitte, stimmen Sie dem Antrag zu und riskieren wir keinen Scherbenhaufen. Falls Sie dem nicht zustimmen, so kann ich Ihnen jetzt schon ankündigen, dass wir für das Modell B eine Neuformulierung beantragen werden. «Ein Kanton – eine Verwaltung» ist missverständlich und soll genauer definiert werden.

Urs Hunziker (FDP): Vorerst gilt mein herzlicher Dank Regula Widmer für die ausgezeichnete und speditiv geführte Kommissionsarbeit. Die vorgängige Zustellung ihrer Stellungnahme als Präsidentin der vorberatenden Kommission an die Kommissionsmitglieder erlaubt es mir, unsere Fraktionsstellungnahme kurz zu halten und mich auf wenige ergänzende Punkte zu beschränken.

Um es vorwegzunehmen: Unsere Fraktion folgt mehrheitlich den Überlegungen der Spezialkommission. Sie wird auf die Vorlage eintreten und den Anträgen gemäss den Vorschlägen der Spezialkommission wiederum mehrheitlich zustimmen.

Wie bereits erwähnt, war die Grundsatzfrage, die zur Abstimmung kommen soll, unbestritten. Die Anzahl, die Formulierung und die Reihenfolge der zur Konsultativabstimmung vorzuschlagenden Fragen bot hingegen sowohl in der Kommission wie auch bei uns in der Fraktion Diskussionsstoff. Rasch einmal zeigte sich, dass das Modell «Leistungsfähige Gemeinden» in den Vordergrund der Überlegungen rückte. Wir sind wie die Spezialkommission der Meinung, dass mit dem Modell «ein Kanton – eine Verwaltung» dennoch eine Alternative zur Auswahl gestellt werden soll, nicht zuletzt, um all jenen Kräften gerecht zu werden, die ein solches Modell schon vor bald vier Jahrzehnten propagiert haben. Thomas Hauser kennt diese Geschichte auswendig. Allerdings stellte sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob den Stimmberechtigten bewusst ist, dass dieses Modell faktisch einer Abschaffung der Gemeindeebene gleichkommt. Die Kommission regt deshalb an – und meines Wissens hat Regula Widmer dies in ihrem Votum nicht erwähnt –, die eigentliche Abstimmungsfrage noch einmal einer genaueren Prüfung zu unterziehen.

Wie wir im Anschluss an die Fraktionssitzungen erfahren haben, hat Urs Capaul, wir haben es soeben gehört, zu Modell 2 den folgenden Änderungsantrag gestellt: «Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung». Ich kann zu diesem Antrag nicht für meine Fraktion sprechen, da wir diese Formulierung nicht vorbesprechen konnten. Hingegen erlaube ich mir hierzu eine persönliche Stellungnahme: Ich bin der Meinung, der von Urs Capaul formulierte Vorschlag entspreche der Haltung der Kommission. Da herrschte nämlich die Meinung vor, mit dem für Modell 2 vorgeschlagenen Ausdruck «Ein Kanton – eine Verwaltung» könnte den Stimmberechtigten nicht klar sein, dass damit die Gemeindeebene aufgehoben würde. Diesem Änderungsantrag, nicht dem Sistierungsantrag, von Urs Capaul werde ich sicher zustimmen.

Zu einer längeren Diskussion führte die Frage, ob allenfalls alternativ zur fallengelassenen Frage nach einer verstärkten Zusammenarbeit der Gemeinden eine neue dritte Frage betreffend die Prüfung eines Anschlusses an den Kanton Zürich oder einen anderen Nachbarkanton gestellt werden sollte. Die Kommission hat sich – aus unserer Sicht – mit gutem Grund

dagegen entschieden: Wie sollte eine Frage zum Zusammenschluss mit einem anderen Kanton ausserhalb Schaffhausens, ausserhalb unseres Kantons, von aussen betrachtet, wahrgenommen werden? Wie würden Rating-Agenturen unseren Kanton beurteilen? Gerade in Zeiten, in denen der Kanton Schaffhausen grosse Anstrengungen unternimmt, Zuzugswilige anzulocken und erste Erfolge nicht ausgeblieben sind, wäre eine Frage nach einem Kantonszusammenschluss ein fatales Signal.

Ich bin beileibe kein Polit-Prognostiker, erlaube mir aber abschliessend dennoch folgende Bemerkung: Vor gut zehn Jahren hat der leider allzu früh verstorbene alt Regierungsrat Erhard Meister das Projekt «sh.auf» gestartet. Leider blieb dem Projekt der Erfolg versagt. Schliesslich ging es damals dem Kanton und den meisten Gemeinden finanziell noch gut oder zumindest akzeptabel. Ich würde mich nicht wundern, wenn in der Volksabstimmung das vorgeschlagene Modell mit leistungsfähigen Gemeinden – gerade vor dem Hintergrund der Erkenntnisse von erfolgten Gemeindefusionen – die grösste Zustimmung erhalten würde. Und ich würde mich freuen, wenn Erhard Meister damit posthum für seinen Weitblick geehrt würde.

Florian Keller (AL): Ich bin kein ganz richtiger Fraktionssprecher, aber die richtigen Fraktionssprecher haben alle bereits gesprochen. Jetzt kommen die Einzelvotanten.

Ich kann Ihnen sagen, dass unsere Fraktion offen gegenüber Strukturreformen ist. Wir sind sogar geschlossen der Meinung, dass ein grosser Wurf allenfalls bessere Chancen haben könnte als irgendein Flickwerk. Eigentlich würde ich am liebsten einen Rückweisungsantrag stellen, weil man sich bewusst sein muss, dass ein grosser Wurf nur gelingen kann, wenn eine grosse Verteidigungsbereitschaft vorhanden ist. Insbesondere wir in diesem Rat, die die Verantwortung tragen für die Vorlage, die wir dem Volk vorlegen, müssen Verteidigungsbereitschaft an den Tag legen. Wir müssen bereit sein, hin zu stehen, auch wenn es allenfalls Gegenwind gibt und das zu verteidigen. Denn die Hunde, die den Tod dieses Hasen wünschen, sind sicher nicht mehr lange an der Leine. Deshalb ist die von der Kommission vorgeschlagene Vorgehensweise meines Erachtens falsch.

Wir waren uns in der Kommission zumindest teilweise grossmehrheitlich darüber einig, was in diesem Kanton eigentlich passieren sollte. Wenn man die Vorstellungen in den Köpfen der Mitglieder dieser Kommission betreffend der zukünftigen Strukturen auf einen Nenner bringen würde, kämen dabei die bereits erwähnten «Ostereier» heraus. Ich halte es für falsch, zu leugnen, dass wir auch nach zehn Jahren immer noch diese «Ostereier» im Kopf haben. Die meisten von uns haben «Ostereier» im Kopf und wir dürfen das offen sagen und ich glaube, dass das Volk in

dieser Frage mutiger ist, als wir es ihm zutrauen. Auch wir sollten in unseren Absichten mutiger, offener und transparenter sein.

Das seltsame Modell «Zentrale Verwaltung bei gleichzeitig voll ausgebauten Gemeindestrukturen» hat weder in der Regierung noch in der Kommission irgendwelche Unterstützung genossen. In diesem Modell hätte nach wie vor jede Gemeinde ihren Gemeinderat, ihre Schulpflege und ihre weiteren Behörden, aber sie hätten alle nichts mehr zu sagen, weil der Kanton die ganze Verwaltung besorgen würde. Dieses Modell wird jetzt dem Volk unterbreitet und das Volk könnte es allenfalls wählen. Das ist meines Erachtens falsch. Wir sollten kein Modell vorlegen, das hier drin nicht zumindest teilweise unterstützt wird.

Ich bin auf die Anträge der SP gespannt. Je nachdem können wir auf eine Rückweisung verzichten und direkt eine Verbesserung an der Vorlage vornehmen. Ich bezweifle das jedoch, auch wenn es um Formulierungenfragen geht. Diese Vorlage ist heute nicht abschliessend spruchreif. Wir müssen sowieso in der Kommission noch einmal darüber diskutieren, was genau wir fragen wollen. Wir sind uns alle einig, dass dieser Grundsatzbeschluss gut ist und ich glaube auch, dass die Verteidigungsbereitschaft für diesen Grundsatzbeschluss hier drin gross ist. Es ist aber unseriös, wenn wir darüber hinaus eine Frage stellen, auf die wir alle hier drin die gleiche Antwort geben würden, dann aber noch eine zweite Antwort zur Auswahl geben, um glaubhaft zu machen, dass es eine Alternative gäbe. Meines Erachtens wäre es viel besser, wenn wir das Volk fragen würden, wie weit es bereit ist, in die von uns vorgeschlagene Richtung zu gehen. Wir können nämlich betreffend «Leistungsfähige Gemeinden» sozusagen verschiedene Stufen zünden. Einerseits könnte eine radikale Aufgabenentflechtung und andererseits neue Gemeindestrukturen mit wenigen leistungsfähigen Gemeinden angesteuert werden. Man könnte das alternativ zueinander oder kumulativ machen. Das wäre eine echte Frage, die ein echtes Resultat zum Vorschein brächte, das uns weiterhelfen würde. Aus der Frage, die die Kommission stellen möchte, kann nur diejenige Antwort resultieren, die wir uns wünschen. Sollte die andere Antwort gewählt werden, hätten wir ein Riesenproblem. Wir alle sässen dann hier drin und hätten eine Antwort, die wir alle gar nicht wollten und nicht unterstützt haben, aber müssten dann irgendwie in diese Richtung arbeiten. Wir könnten dann auch die unterlegene Variante, die wir für besser halten, weiterverfolgen; das käme aber wohl nicht besonders gut an.

Mir ist noch nicht ganz klar, wie ich mein Anliegen sinnvoll in Anträge verpacken soll. Dafür muss ich zuerst einmal die Diskussion verfolgen. Letztlich darf es nicht soweit kommen, dass diese Fragen so gestellt werden, wie sie die Kommission formuliert hat.

Andreas Schnetzler (EDU): Die nun zu beratende Vorlage beschäftigt mich schon lange. Ich befürworte das Vorgehen der Regierung, dass das Volk möglichst schon in der jetzigen Phase einen ersten Grundsatzentscheid fällen soll, bevor ein Riesenaufwand mit der Umsetzung des GPK-Postulats betrieben wird.

Ich selber wollte mich eigentlich der Stimme enthalten, erstens weil das Volk entscheiden soll und zweitens weil mir eine Ablehnung doch bloss ein rückwärtsgerichtetes Neinsager-Image gäbe. Dennoch werde ich heute wohl Nein stimmen und ich werde mir als Minderheitssprecher unserer Fraktion erlauben, die Gründe dafür etwas genauer auszuführen.

Wenn ich das GPK-Postulat richtig verstanden habe, verfolgt es drei Ziele: Zentralisieren, professionalisieren und Kosten einsparen. Zentralisiert und professionalisiert haben wir bei der KESB. Das muss ich nicht weiter erläutern. Zu diesem Thema haben wir genug Vorstösse. Es wurde teurer. Ein weiteres Beispiel ist die Spitex. Dazu werde ich später noch mehr sagen.

Zum Professionalisieren und zum Kostensparen: Gerade in den kleineren Landgemeinden leisten viele Behördenmitglieder ihren Einsatz zu einem sehr tiefen Stundenlohn. Wird zusammengelegt und werden grössere Pensen geschaffen, wird das über die erhoffte gesteigerte Effizienz aber mit höheren Entschädigungsansätzen wohl kaum aufgehen. Es werden keine tieferen Kosten anfallen. Nehmen Sie die PWI-Massnahmen. Dabei geht es beispielsweise um die Wiederherstellung von Kiesstrassen auf dem Lugmer oder im Schleithemer Wöschterholz. Heute besichtigt ein Gemeinderat diese Wege am Feierabend oder am Samstag mit seinem privaten Auto; dies alles innerhalb seines Referentenpensums. Nachher würden solche Aufgaben ganz bestimmt einem Ingenieur übertragen, der dann zu seinem Tagesansatz aus Beringen oder aus Schaffhausen mit einem Fahrzeug kommt, das der Öffentlichkeit gehört. Das wird kaum günstiger sein.

Die Spezialkommission hat auf Seite 1 unter Ziff. 2 festgestellt, dass die finanziellen Probleme nicht gelöst werden können. Aber war das nicht eigentlich ein Ziel des eingereichten GPK-Postulats?

Mit dem Blick aufs Ganze, stellt sich grundsätzlich die Frage, ob eine Strukturveränderung von oben nach unten oder von unten nach oben entstehen soll. Gemäss der jetzigen Vorlage ist der Souverän das oberste Organ; schliesslich ist aber matchentscheidend, wer über die Mehrheit verfügt. Sowohl bei der ersten Abstimmung in diesem Jahr als auch bei der geplanten Abstimmung im Jahr 2017 verfügt die Stadt Schaffhausen alleine schon fast über die halbe Stimmkraft im Kanton. Das kann dazu führen, dass eine grosse Mehrheit der Landgemeinden zweimal Nein stimmt und sie trotzdem nach 2017 keine Daseinsberechtigung mehr haben, dies gegen ihren Willen, also von oben nach unten. Es

wird etwas aufgepfropft. Werden die zwei Modelle «Leistungsfähige Gemeinden» und ich nenne es jetzt einmal «Stadtkanton» zielgerichtet im Sinn des GPK-Postulats und des jetzigen Textmodells umgesetzt, würde das trotz zweimal Nein der Stimmberechtigten der Landgemeinden deren Zwangsauflösung bedeuten. Zudem ist nach Aussage eines Gemeindepräsidenten eine Auflösung wider Willen in den Gemeindeverfassungen gar nicht vorgesehen. Wie das die Regierung und die Parteien den betroffenen Bewohnern dieser Gemeinden dann erklären, darauf kann man gespannt sein. Nun hat aber die Spezialkommission das Wort «zwangsweise» einstimmig gestrichen. Ist das ehrlich oder nur eine Verschönerung der Vorlage, um sie schmackhafter zu präsentieren? Wie sollen die Modelle «Leistungsfähige Gemeinden» und der «Stadtkanton» funktionieren? Diese Vorlage will bei einem Volks-Ja einiges grundlegend verändern. Das funktioniert aber nur, wenn dies dann auch flächendeckend passiert. Es gibt also nur zwei sinnvolle Umsetzungsvarianten: ganz, mit allen Gemeinden, oder gar nicht. Dies geht nicht ohne Zwangsfusionen, denn es werden wohl kaum alle 26 Gemeinden zustimmen. Dafür braucht man kein Prophet zu sein.

Bei der Spitex Klettgau-Randen haben wir jetzt ein Paradebeispiel dafür, dass es auch für diejenigen massiv teurer wird, die dabei sind, wenn nicht alle mitmachen. Die Gemeinden im Klettgau, die ihre Spitex eingebracht haben, fühlen sich verschaukelt, weil das Ganze so jetzt nicht funktioniert. Diejenigen Gemeinden, die trotz Zusammenschlusszwang eigenständig geblieben sind, fühlen sich bestärkt. Unterdessen haben meines Wissens fast alle Mitgliedergemeinden vorsorglich ihre Mitgliedschaft in der Spitex Klettgau-Randen gekündigt. Das ist Strukturreform-Umsetzung im Kleinmodell und funktioniert im genannten Beispiel überhaupt nicht. Wer also ehrlich sein und nicht bloss ein Chaos anrichten will, müsste eigentlich dafür einstehen, dass das Wort «zwangsweise» wieder in die Vorlage kommt. Oder wollen Sie, wenn die Variante «Stadtkanton» durchkommen würde, einen Stadtkanton, der aus Schaffhausen und Beggingen besteht? Ich hoffe, dass der Antrag gestellt wird, dieses Wort sei wieder in den Beschluss aufzunehmen.

Grundsätzlich gehe ich davon aus, dass es auch ohne diese Vorlage weitere Gemeindefusionen geben wird. Gründe dafür werden wie in der Vergangenheit die Finanzen und die fehlenden Behördenmitglieder sein. Aus meiner Sicht sollte der Kantonsrat zum jetzigen Zeitpunkt keine neue Baustelle eröffnen, die nicht nur Projektgelder, sondern auch sehr viele Verwaltungsstunden binden würde. Lösen wir in den nächsten drei Jahren zuerst einmal unsere Probleme mit unseren Kantonsfinanzen, was kein Spaziergang werden wird.

Die aufgeführten Gründe führen dazu, dass ich und eine Minderheit der SVP-JSVP-EDU-SVP-Sen.-Fraktion der vorliegenden Vorlage so nicht zustimmen werden. Einen Nichteintretensantrag stelle ich aber nicht.

Kantonsratspräsident Martin Kessler (FDP): Bitte beachten Sie, dass wir uns immer noch in der Eintretensdebatte befinden und dass wir die Themen nicht zu sehr mit der Detailberatung vermischen sollten. Wenn Sie konkrete Vorstellungen zu den einzelnen Modellen haben, dann bringen Sie diese Anträge bitte in der Detailberatung. Aber vielleicht kommen wir gar nicht so weit, weil bereits ein Sistierungsantrag gestellt wurde.

Walter Hotz (SVP): Gleich einem Fieber kann ein eigentlicher Trend zu Strukturreformen und Gemeindefusionen von der Waadt über Bern, das Tessin und Graubünden bis nach Schaffhausen festgestellt werden. Vom Virus angesteckt wurde die Geschäftsprüfungskommission im Jahr 2011; zwischenzeitlich auch die Regierung, die uns mit strammem Schritt eine Vorlage unterbreitete. Die Vorlage wurde von der Spezialkommission zerzaust, jedoch nicht verbessert. Wenn man das GPK-Postulat, die Vorlage und jetzt auch noch den Vorschlag der Spezialkommission liest, dann entspricht das Resultat überhaupt nicht mehr dem, was die Geschäftsprüfungskommission ursprünglich eigentlich wollte und was eigentlich auch vom Kantonsrat abgesegnet wurde. Weiter soll auch noch ein Kredit von 500'000 Franken gesprochen werden. Wenn wir die Kosten für die Studie von BAK Basel noch dazu nehmen, dann sind wir bei 900'000 Franken. Man sollte meinen, dass dann schon einmal etwas Rechtes herauskommen sollte.

Wo der Herd des Strukturreformfiebers ausgebrochen ist, weiss eigentlich niemand so genau. War es beim Bund? War es beim Kanton? Ist es die blinde Sparwut? Ist es der Frust der Bürgerinnen und Bürger? Das einzige vermeintlich Positive an der ganzen Geschichte soll sein, dass das Volk, indem eine Konsultativabstimmung durchgeführt wird, einen Grundsatzentscheid fällen darf. So wie es aussieht, können Abstimmungen mit konsultativem Charakter auf kantonaler Ebene durch den Kantonsrat angeordnet werden. Dies wurde in der Vorlage unter Ziff. 9 ausführlich dargelegt und heute Morgen von Staatsschreiber Stefan Bilger bestätigt. Als Konsultativabstimmungen werden in der Regel Befragungen des Stimmvolks bezeichnet, die in den spezifischen äusseren Formen eines Abstimmungsverfahrens erfolgen. Deren Ergebnis ist zwar rechtlich nicht verbindlich, es bindet aber die Regierung faktisch ebenso. Ich bin mir bewusst, dass Konsultativabstimmungen Instrumente für eine politische Willensbildung sein können. Doch sollten bei den Fragestellungen keine irreführenden Fragen zur Abstimmung gelangen. Hier liegt für

mich der Haken, weshalb ich dem Antrag der Spezialkommission beziehungsweise der Vorlage nicht zustimmen werde.

Wer glaubt, dass ein kränkelder, mit Fieber befallener Kanton Gutes tue, wenn er kerngesunde Gemeinden in die Arme nimmt, irrt. Denn die kerngesunden Gemeinden werden nämlich ebenfalls vom Fieber befallen und beide werden krank sein. Es ist keine Gemeinde generell zu klein, sondern nur für einzelne Aufgaben beziehungsweise einen effektiven Betrieb. Deshalb ist auch die Frage, welche Richtung hauptsächlich weiterverfolgt werden soll, völlig absurd. Es ist völlig absurd, wenn wir die Bürgerinnen und Bürger fragen, ob sie «Leistungsfähige Gemeinden» wollen, denn das will doch jeder. Dann das Modell B: «Ein Kanton – eine Verwaltung». Wenn ich an diese Variante denke, dann wird es mir geradezu schlecht. Nur schon, dass die Regierung solch eine Frage stellt, zeigt mir, was für ein Demokratiedefizit diese Regierung an den Tag legt. Meine Damen und Herren Regierungsräte lesen sie die Novelle von Gottfried Keller «Fähnlein der Sieben Aufrechten»! In dieser steht: «Keine Regierung und keine Bataillone vermögen Recht und Freiheit zu schützen, wo der Bürger nicht imstande ist, selber vor die Haustür zu treten und nachzusehen, was es gibt.»

Diese Vorlage ist zurückzuweisen und die Regierung sollte folgende Schwerpunkte setzen: Wirtschaft, demografische Landschaft, geografische Lage und kultureller Raum. Wägen Sie, Kolleginnen und Kollegen, zwischen Effizienz und demokratischer Legitimation einer Konsultativabstimmung ab! Ist der Aufwand aufgrund der heutigen Sachlage gerechtfertigt? Eine Konsultativabstimmung in dieser Form ist nach meinem Dafürhalten geradezu undemokratisch. Es ist eine Tatsache, dass ein Teil der Probleme der Gemeinden durch die kantonalen Vorschriften verursacht wird. So werden diese immer komplizierter und schränken den Spielraum der Gemeinden zunehmend ein. Der verordnete Verwaltungspfektionismus ist oft mit Fixkosten für die Gemeinden verbunden und belastet so vor allem die kleinen Gemeinden besonders stark. Gleichzeitig unterläuft er die grossen Stärken der kleineren Gemeinden, ihre Flexibilität und ihre Bürgernähe. Zudem wird es dadurch für die Bürger zunehmend unattraktiv, sich für Milizämter auf Gemeindeebene zur Verfügung zu stellen. Auch unser Finanzausgleich trägt zur Ineffizienz gewisser Gemeinden bei, indem er ihnen zusätzliche Mittel zuspricht. Dies schwächt ihre Sparanreize, was wiederum die Kosten erhöht. Folglich müssen wir eine Vorlage ausarbeiten, die nicht Strukturreformen und Fusionen verordnet, sondern der Kanton sollte bei sich selber unnötig komplizierte Vorgaben vereinfachen und den Finanzausgleich grössenneutral ausgestalten, so dass die Gemeinden unverzerrte Anreize haben, ihre Grösse selbst zu optimieren. Dadurch würden sich dann auch kantonale Zwänge und Anreize für Strukturreformen und Fusionen erübrigen.

Der Anstoss von politischen Entscheiden muss auch von den staatlichen Akteuren kommen. Es sitzen mehr als genug Vertreter des Staats in unserem Parlament. Die Verwaltung befasst sich täglich mit der Umsetzung politischer Entscheide und weiss daher am besten, wo Verbesserungsbedarf und damit auch die Notwendigkeit für neue Entscheide besteht. Solange die Regierung die Ursachen der Probleme nicht erkennt, solange dürfen wir nicht eine halbe Million Franken ausgeben und den Bürgern eine Konsultativabstimmungswunschliste vorlegen. Die Vorlage ist wuchtig abzulehnen.

René Sauzet (FDP): Während des Votums von Walter Hotz habe ich mich an folgenden Satz erinnert: «Ein kluger Mann macht nicht alle Fehler selbst, er gibt auch anderen eine Chance.»

Im Bericht der Spezialkommission betreffend der Strukturreform werden im Rahmen der Konsultativabstimmung nur zwei Modelle vorgeschlagen: nämlich das Modell A «Leistungsfähige Gemeinden» und das Modell B «ein Kanton – eine Verwaltung». Im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat betreffend Grundsatzbeschluss zum Verfahren der Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden wurden aber drei Modelle vorgeschlagen.

Kantonsratspräsident Martin Kessler (FDP): Entschuldigen Sie bitte, dass ich Sie unterbreche, aber ich habe bereits vorher darum gebeten, dass Anträge zu den Modellen erst in der Detailberatung gestellt werden sollten.

René Sauzet (FDP): Mit dem oberen Teil des Stimmzettels beziehungsweise mit dem möglichen Ja oder Nein zum Grundsatzbeschluss bin ich einverstanden. Zum unteren Teil des Stimmzettels beantrage ich eine Änderung.

Kantonsratspräsident Martin Kessler (FDP): Ich bitte Sie, auch Anträge zum Stimmzettel erst in der Detailberatung zu stellen.

René Sauzet (FDP): In diesem Fall bin ich für Eintreten auf die Vorlage.

Markus Müller (SVP): Auch ich bin für Eintreten, aber langsam eher nicht mehr. Meiner Meinung nach darf man auch in der Eintretensdebatte über die Anträge sprechen. Und ich werde nun meine Meinung sagen und lasse mir nicht einfach so das Wort entziehen. Übrigens kennt unsere Geschäftsordnung keine Fraktionssprecher, sondern nur Kommissi-
onssprecher.

Seien wir doch ehrlich, schliesslich geht es schlicht und einfach um die bereits mehrfach erwähnten «Ostereier». Und weshalb müssen wir nun wieder darüber sprechen und dazu das Volk befragen? Weil wir bei «sh.auf» den Abstimmungskampf und die Initiative den Schaffhauser Nachrichten und den Dorfkönigen überlassen haben, anstatt dass wir das Volk miteinbezogen hätten. Hätten wir dies getan – Urs Hunziker hat es bereits erwähnt –, dann hätten die Ideen von alt Regierungsrat Erhard Meister wahrscheinlich eine gute Chance gehabt.

Genau aus diesem Grund bin ich eigentlich für Eintreten auf die Vorlage und dass wir die Bevölkerung befragen. Schliesslich bringt aber eine solche Volksbefragung nichts, wenn wir nun bereits beginnen, das Thema zu politisieren, indem wir uns für oder gegen ein Modell aussprechen und dazu sogar noch Parteimeinungen und Parolen verkünden. Dadurch wird das Volk bereits bei der Grundsatzfrage zu stark beeinflusst. Natürlich interessieren gewisse Meinungen. Bernhard Müller hat gesagt, dass wir den Puls des Regierungsrats kennen würden. Das stimmt meines Erachtens nicht. Ich habe heute nicht gehört, was die Regierung denkt, wo ihre Präferenzen liegen und was ihre Strategie ist.

Genau das ist der Grund, Kantonsratspräsident Martin Kessler, weshalb ich nun auch zu den Anträgen spreche. Ich finde es falsch, wenn wir Anträge der Regierung aus dem Grundsatzbeschluss herausstreichen. Meiner Meinung nach sollten wir das Volk zu allen von der Regierung vorgeschlagenen Modellen befragen, denn Modell A ist nicht das dümmste. Schliesslich hat es wahrscheinlich die besten Chancen, aber vielleicht muss man es anders formulieren, denn verstärkte Zusammenarbeit und verbindliche Delegation ist nicht dasselbe. Im Zusammenhang mit der allfälligen Zusammenlegung der Steueradministration hatten wir dieses Thema bereits. Leider ist dieses Projekt am Widerstand des ehemaligen Stadtpräsidenten von Stein am Rhein und der dortigen Stimmbevölkerung gescheitert. Wenn wir ehrlich sind, ist die Steueradministration kein politisches Thema, da daraus im politischen Sinn nichts herausgeholt werden kann.

Ich bin der festen Überzeugung, genau wie Walter Hotz, dass es keine zu kleinen Gemeinden gibt, sondern dass der Kanton zu gross und zu aufgeblasen ist. Man könnte die Gemeinden doch einfach in Ruhe lassen und wenn sie wollen, fusionieren sie auch, wie zum Beispiel Guntmadingen und die Gemeinden im Reiat, und stattdessen den Kanton etwas zurückzubauen.

Schliesslich geht es darum, sinnvolle Aufgabentrennungen vorzunehmen. Beispielsweise ist es sinnvoll, das Steuerwesen und das Baubewilligungsverfahren zentral zu organisieren, weil sonst sehr viel verlorengeht und es sehr viele Doppelspurigkeiten gibt. Gerade beim Baubewilligungsverfahren sind oft die Gemeinden und kantonale Stellen involviert und

das Verrückte ist noch, dass alle Fehler machen, und schliesslich ein Quatsch daraus resultiert, der auch noch viel Geld kostet.

Aus diesem Grund muss im Grundsatzbeschluss das Wort «zwangsweise» stehen. Wenn der Kanton beschliesst, dass etwas zentralisiert werden soll, dann muss dies für alle gelten und bei allen durchgesetzt werden.

In der geplanten Volksabstimmung müssen wir Klartext sprechen. Das heisst, wir müssen den Leuten sagen, dass es beim einen Modell um die bereits bekannten «Ostereier» geht, beim anderen Modell um die verstärkte Zusammenarbeit mit Zwang und bei der dritten Variante um einen Stadtkanton. Dann wissen die Leute auch, was sie ankreuzen müssen. Wenn wir jetzt politisieren und bereits Parolen zu den einzelnen Modellen fassen, passiert bis 2017 wahrscheinlich gar nichts.

Thomas Hurter (SVP): Wenn in der vorberatenden Kommission ein Viertel des Kantonsrats vertreten war, sollte auch die Eintretensdebatte dementsprechend etwas ausführlicher ausfallen, damit die Detailberatung nachher umso kürzer wird.

Wer kann gegen eine solche Vorlage sein? Sie haben die heutige tolle Präsentation von Regierungsrat Ernst Landolt sicher noch im Kopf. Auf einer Folie stand: «bürgerfreundlich, kompetent und kostengünstig». Dafür müssen Sie aber keine Volksabstimmung veranstalten, ausser Sie möchten, dass das Volk das ablehnt. Meines Erachtens ist die geplante Volksabstimmung nutzlos und nur für die Galerie. Genau dasselbe haben wir mit dem Höherstau des Rheins gemacht. Der Kantonsrat hat ein Postulat an die Regierung überwiesen, die daraufhin tätig werden musste und eine Vorlage zusammengezimmert hat, die nun auch noch der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt wurde.

Obwohl die Zielsetzungen in der regierungsrätlichen Vorlage enthalten sind, haben sie in der Präsentation gefehlt. Gerne nenne ich sie Ihnen: substanzielle Einsparungen, kurze Wege und weniger Verwaltung. Sagen Sie mir bitte, wo diese Zielsetzungen in diesem Grundsatzbeschluss abgebildet sind? Ich kann es Ihnen sagen: nirgends. Die Gemeinden können bereits heute zusammenarbeiten. Beispielsweise könnten Schaffhausen und Neuhausen ihre Verwaltung zusammenlegen. Mit anderen Worten fragen wir die Bevölkerung etwas, das völlig klar ist, aber sagen ihr nicht, wie wir das machen wollen. Wir sind nicht mutig genug, um auch bezüglich des Zwangs Klarheit zu schaffen.

Markus Müller hat recht, wenn er sagt, dass wir den Puls der Regierung nicht spüren. Denn wir wissen nicht einmal, ob die Regierung überhaupt eine solche Volksabstimmung will. Leistungsfähige Gemeinden sind nur eine Worthülse. Das möchte jeder haben, aber dafür braucht es keine Volksabstimmung.

Seien wir ehrlich; schliesslich geht es um Regionen und um die bekannten «Ostereier». Der Kantonsrat als Volksvertretung hat dem GPK-Postulat zugestimmt. Machen wir uns also an die Arbeit und verkürzen die Wege. Produzieren wir nicht unnötige Abstimmungen. Nach der geplanten Volksabstimmung werden wir, aber nur wenn das Volk dem zustimmt, wieder am gleichen Ort sein wie heute. Deshalb hoffe ich, dass wir es in der Detailberatung schaffen, diesen Grundsatzbeschluss zu präzisieren. Gelingt uns das nicht, dürfen wir die Volksabstimmung nicht durchführen, weil sie für die Katze ist. Für den Sistierungsantrag von Urs Capaul habe ich ein gewisses Verständnis und könnte ihn unterstützen.

Peter Neukomm (SP): Als Sprecher der Fraktionsminderheit würde ich gerne etwas zu den vorgeschlagenen Modellen sagen. Soll ich dies nun in der Eintretensdebatte tun oder erst in der Detailberatung?

Kantonsratspräsident Martin Kessler (FDP): Wenn Sie konkrete Anträge stellen möchten, bitte ich Sie, dies in der Detailberatung zu tun.

Peter Neukomm (SP): In diesem Fall werde ich dann nochmals das Wort verlangen.

Jürg Tanner (SP): Meines Erachtens macht eine Volksabstimmung nur dann Sinn, wenn wir die Bevölkerung fragen, ob sie bereit wäre, auf die Gemeindeebene zu verzichten, und nicht, wenn wir sie fragen, ob sie «Ostereier» wolle. Das wäre dann wirklich etwas Neues; alles andere ist Schnee von gestern. Anscheinend ist es nicht einmal möglich, in einem Teil des Klettgaus eine gemeinsame Spitex-Organisation zu schaffen. Da können wir gleich aufhören. Schliesslich werden die Gemeinden spätestens dann fusionieren, wenn sie die Reparatur ihrer undichten Kanalisation nicht mehr selbst bezahlen können. Ich gehe davon aus, dass das in Guntmadingen und im Reiat der Fall war.

Ich habe Verständnis dafür, dass die Regierung die Gemeinden zu nichts zwingen will. Trotzdem würde meiner Meinung nach eine Frage für die Volksabstimmung genügen: Wollen Sie die Gemeinden allenfalls abschaffen oder nicht? Immerhin befinden wir uns auf kleinem Raum und verfügen über gute Strassen und einen öffentlichen Verkehr. Der Rest wird sich dann von selbst ergeben. Und schliesslich muss man, wenn man schon fragt, ob das Volk leistungsfähige Gemeinden wolle, auch eine Zahl dazu nennen. Sonst denken die Schlaumeier im Stimmvolk, es seien auch 21 leistungsfähige Gemeinden möglich.

Entscheidend ist für mich am Schluss, wie viele Personen in diesem Kanton der Meinung sind, dass es die Gemeinden gar nicht braucht. Wenn das eine gewisse Anzahl oder sogar die Mehrheit ist, dann haben

wir effektiv einen Auftrag. Ansonsten bin ich ebenfalls der Ansicht, dass der Reformprozess von unten her wachsen sollte. Denn, wenn man ihn erzwingt, wird es nicht klappen.

Iren Eichenberger (ÖBS): Bevor wir jetzt mutig die Gemeinden abschaffen – also ich bin dagegen –, möchte ich vom Staatsschreiber wissen, ob das überhaupt statthaft wäre. Meiner Meinung nach gibt es in unserem Land drei Staatsebenen: Bund, Kanton und Gemeinden. Letzteren kommt eine Funktion zu und wir sind verpflichtet, sie zu führen.

Staatsschreiber Stefan Bilger: Diese Frage wurde in der Kommission zu recht auch gestellt. Schliesslich geht es dabei um die Frage, ob in unserem föderalen Bundesstaat aufgrund der Verfassung alle drei Ebenen bestehen müssen oder nicht. Dies wurde insbesondere in Zusammenhang mit der Konsultativfrage diskutiert.

Zu dieser Frage gibt es Lehrmeinungen und eine bundesgerichtliche Rechtsprechung. In diesem Zusammenhang lese ich Ihnen aus einem wissenschaftlichen Aufsatz, der wiederum das Bundesgericht zitiert, ein paar Sätze vor: «Die Kantone geniessen als souveräne Gemeinwesen gemäss Art. 3 der Bundesverfassung Verfassungs- und Organisationsautonomie, die ihnen seit der neuen Verfassung 2008 nun auch ausdrücklich gewährleistet ist. Es bleibt, so das Bundesgericht, damit grundsätzlich den Kantonen überlassen, ob sie ihr Gebiet in Gemeinden aufteilen und welche Aufgaben mit welchen Strukturen sie diesen übertragen wollen. Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone weder zu einer bestimmten Gemeindestruktur noch zur Beibehaltung der Gemeinden überhaupt. Die Gemeinden sind bei all ihrer gesamtschweizerischen Bedeutung Organisationen nur des kantonalen Rechts. Daran ändert auch der sogenannte Gemeinde- und Städteartikel der Bundesverfassung nichts. Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung gewährleistet die Gemeindeautonomie ausdrücklich nur nach Massgabe des kantonalen Rechts. Die Abs. 2 und 3 verpflichten den Bund zur Rücksichtnahme auf bestehende Gemeinden, Städte und Agglomerationen.» (Ueli Friedrich, Eine Untersuchung zu Rechtsfragen am Beispiel der neuen Berner Regelung zur «Optimierung der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen», ZBl 5/2013, S. 239ff., 246 mit Hinweisen). Aus diesen Zitaten wird deutlich, dass die heute herrschende Lehrmeinung unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung davon ausgeht, dass die Gemeinden eine Institution des kantonalen Rechts sind und damit vom kantonalen Recht auch in extremis abgeschafft werden könnten. Ob das politisch richtig und sinnvoll ist, ist eine andere Frage.

Christian Heydecker (FDP): Ich finde das Vorgehen des Regierungsrats und der vorbereitenden Spezialkommission sowie die geplante Volksbefragung richtig.

Weshalb? Die erste Frage, die beantwortet werden muss, ist, ob der Kanton aktiv eine Strukturreform angehen soll, denn heute befindet sich der Kanton diesbezüglich in einer passiven Rolle, indem er allfällige Strukturreformen personell und finanziell unterstützt. Natürlich kann man sich auf den Standpunkt stellen, dass das genügt und die Gemeinden selbst entscheiden sollen, ob sie das vorhandene Instrumentarium nutzen wollen oder nicht. Wenn man dieser Meinung ist, kann man getrost ein Nein auf den Abstimmungszettel schreiben.

Ich bin aber der Ansicht, dass der Kanton in diesem Zusammenhang eine aktivere Rolle einnehmen sollte, weshalb er das Volk dazu befragen sollte. Resultiert aus dieser Abstimmung ein Ja, dann sind ehrlicherweise nur zwei Richtungen, in die die Strukturreform gehen kann, denkbar: Zum einen die bereits mehrfach erwähnten «Ostereier», also weniger, dafür grössere Gemeinden oder zum anderen, dass der Kanton zentral verwaltet wird. Zu diesen beiden Möglichkeiten soll sich das Stimmvolk äussern können. Natürlich sind dann im Rahmen des Modells «Leistungsfähige Gemeinden» zig Variationen denkbar, die dann in der Detailerarbeitung geprüft und evaluiert werden können. Dasselbe gilt auch für das Modell «Ein Kanton – eine Verwaltung». Für die Grundsatzabstimmung ist aber noch nicht entscheidend, wie dies dann umgesetzt werden soll. Vielmehr ist dies dann Gegenstand der Abklärungen, die getroffen werden, wenn eine Bevölkerungsmehrheit sich für eine Strukturreform ausspricht. Deshalb warne ich auch davor, die Abstimmungsfrage schon zu detailliert zu formulieren, weil damit bereits gewisse Dinge ausgeschlossen werden. Die Frage soll im Gegenteil möglichst offen gestellt werden. Zudem kann im Abstimmungsbüchlein erläutert werden, welche Varianten von den beiden Modellen abgedeckt werden könnten. Mit anderen Worten sollten wir der Bevölkerung möglichst kurze und prägnante Fragen stellen und die Detailberatung der Vorlage auch entsprechend führen. Schliesslich soll eine Weichenstellung in Richtung «Ostereier» oder in Richtung Stadtkanton vorgenommen werden.

Peter Neukomm (SP): Ich kann mich leider nicht mehr bis zur Detailberatung gedulden, da die wichtigen Inhalte der Vorlage bereits genannt wurden und ich jetzt mit Ihnen darüber diskutieren möchte. Meinen Antrag werde ich dann aber erst in der Detailberatung stellen.

Sie haben bereits von Werner Bächtold gehört, dass die SP-JUSO-Fraktion geschlossen hinter der Grundsatzfrage steht. Zwar teile ich die Meinung von Christian Heydecker aber mit einer grossen Abweichung, wes-

halb ich Ihnen nun die Sichtweise unserer Fraktionsminderheit darlegen möchte.

Das Überprüfen, ob unsere Strukturen aus dem 19. Jahrhundert noch zeitgemäss sind, ist kein Virus, Walter Hotz, und nichts Negatives, sondern etwas Positives und Prospektives. Ich kann Ihre Meinung deshalb nicht teilen. Meines Erachtens ist es sogar die Pflicht unseres Rats beziehungsweise jedes politischen Gremiums, dies zu tun. Wenn es aber um den Entscheid über die dem Souverän zur Auswahl vorzulegenden Varianten geht, ist in unserer Fraktion relativ schnell Schluss mit der Einigkeit, denn diesbezüglich gehen die Meinungen auseinander. Eine Minderheit unserer Fraktion ist der Ansicht, dass es sehr wichtig ist, welche Varianten man dem Volk im Rahmen der Konsultativabstimmung schliesslich unterbreitet. Deshalb teile ich auch die Ansicht von Regierungsrat Ernst Landolt nicht, der zu Beginn gesagt hat, es spiele keine grosse Rolle, was man frage. Sowohl eine Minderheit unserer Fraktion wie auch die vorberatende Kommission sind der Meinung, dass es auf der dritten Staatsebene auch künftig Gebietskörperschaften braucht, die aufgrund ihrer Grösse und ihrer Leistungsfähigkeit in der Lage sind, den kommunalen Teil des Service public professionell und kostengünstig zu bewältigen. Modell C «Leistungsfähige Gemeinden» scheint mir daher von der Stossrichtung her, der richtige Weg zu sein.

Um aber die adäquate Grösse der künftigen Kommunen festlegen zu können, müssen wir zuerst Klarheit darüber schaffen, welche Aufgaben sie in Zukunft übernehmen sollen und das ist eigentlich die Gretchenfrage, die wir stellen müssen.

Ohne Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung macht eine Strukturreform keinen Sinn. Im Fusionsprozess des Kantons Glarus – und das finde ich noch erwähnenswert –, wurde zum Beispiel festgelegt, dass die Volksschule künftig Sache der Gemeinden ist, und zwar die Primarstufe sowie die Sekundar- und Oberstufe. Man hat dann festgestellt, dass man, um diese Aufgabe bewältigen zu können, Gebietskörperschaften mit einer Grösse von mindestens 5'000 Einwohnern benötigt. Unseres Erachtens müsste die Strukturreform im Kanton Schaffhausen genau gleich aufgegleist werden. Modell C hält demnach zu recht an der Dreistufigkeit unseres Staatsaufbaus fest.

Die Zielsetzung war in der Spezialkommission unbestritten und trotzdem, und das passt der Minderheit der SP-JUSO-Fraktion nicht, wurde entschieden, das Modell B aus der Vorlage des Regierungsrats «Ein Kanton – eine Verwaltung» dem Stimmvolk zu unterbreiten. Diesbezüglich teile ich die Ansicht von Walter Hotz, dass dies absurd ist. Heute wurde dieses Modell auch mit dem Begriff «Stadtkanton» bezeichnet. Das ist völlig falsch, da es in diesem Fall die Stadt gar nicht mehr geben würde. Ihnen allen ist klar, dass dieses Modell schliesslich alle Staatsaufgaben zentral

auf Kantonebene ansiedelt: Gesetzgebung, Vollzug und Aufsicht/Kontrolle. Man muss nicht einmal Jurist sein, um das unhygienisch zu finden. Und mit Sicherheit wird es nicht günstiger oder bürgerfreundlicher. Die Gemeinden blieben nur noch als hohle Gebietskörperschaften mit Bürgerrecht, sozusagen als Folklore, bestehen. Mit diesem Modell wird das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Unter dem Vorwand, es gäbe viel zu viele kleine Gemeinden, die ihren Aufgaben nicht mehr gerecht werden könnten, sollen auch die leistungsfähigen Gemeinden, die einen wirklich guten Job machen, politisch ausradiert werden. Es sind aber genau diese Gemeinden, die unsere Region als wirtschaftliche, politische, gesellschaftliche, kulturelle und auch sportliche Treiber zusammen mit dem Kanton vorwärts bringen. Wozu braucht es überhaupt noch Gemeinden, wenn sie über keinen Handlungs- und Gestaltungsspielraum mehr verfügen? Wo es nichts mehr zu entscheiden gibt, gibt es auch vor Ort keine Mitwirkungsmöglichkeiten mehr und es gibt keine Identifikation der Bevölkerung mehr mit ihrem Gemeinwesen. Reine Schlafgemeinden wären die Folge. Diese Vision ist mir ein Gräuel. Die Menschen würden sich noch weniger für die öffentliche Sache interessieren und engagieren. Ein solches Modell würde deshalb auch unserer direkten Demokratie erheblichen Schaden zufügen.

Die Erwartungen der Bevölkerung und die Anforderungen an die öffentliche Hand sind ländlichen Gemeinden wie in Beggingen, in Barga und in Buch nicht dieselben wie in der Stadt Schaffhausen, in Thayngen oder in Stein am Rhein. Deshalb ist es auch völlig absurd, einen Einheitskanton über den ganzen Kanton zu legen. Die Einwohnerzahl ist meiner Meinung nach nicht das einzige und entscheidende Kriterium. Es gibt auch noch andere Kriterien. Wir brauchen kein zentralistisches Modell eines Einheitskantons, sondern leistungsfähige Kommunen mit kundenfreundlichen, attraktiven Angeboten, mit einer möglichst schlanken und professionellen Verwaltung mit bürgernahen Behörden und mit einem spannenden politischen Leben an der Basis und nicht bloss in diesem Saal und im Regierungsratssaal. Dass die Zahl der Gemeinden in Zukunft weiter abnehmen wird, darüber sind sich meiner Meinung nach alle einig. Das war auch im Kanton Glarus so.

Damit komme ich dazu, wie ich mir diesen Prozess vorstelle. Im Kanton Glarus ging es um die Frage, wie schnell und in welchen Schritten das gemeinsam gesetzte Ziel erreicht werden kann. Schliesslich geht es um die Frage, so wie sie sich in Modell A präsentiert, ob wir den Dingen einfach ihren Lauf lassen wollen oder ob wir eingreifen wollen. In letzterem Fall müssen wir der Bevölkerung diese Grundsatzfrage stellen und uns überlegen, mit welchen Schritten und wie schnell wir vorgehen wollen. In diesem Zusammenhang müssten wir uns auch fragen, welche Aufgaben unserer Meinung nach die Gemeinden noch übernehmen beziehungs-

weise erfüllen sollen. Dementsprechend müssen wir uns auch über die Zahl der Gemeinden unterhalten. Wir können nicht zuerst eine Zahl festlegen und danach die Aufgaben zuordnen. Meines Erachtens wäre dieses das falsche Vorgehen.

Mit der Antwort des Staatsschreibers auf die Frage von Iren Eichenberger bin ich auch nicht einverstanden, denn es gibt auch Lehrmeinungen, die genau das Gegenteil sagen, wodurch die Gemeindeautonomie direkt von der Bundesverfassung garantiert sei. So klar ist die Ausgangslage also nicht und ich frage mich, weshalb wir der Bevölkerung ein Modell vorschlagen wollen, das erstens niemand will und zweitens rechtlich fragwürdig ist. Meiner Ansicht nach hat die kommunale Ebene nicht ausgedient. Nicht umsonst ist die Schweiz aufgrund ihrer föderalen Strukturen ein Erfolgsmodell. Daher finde ich es falsch, wenn wir nun im Kanton diese föderalen Strukturen und die Gemeindeautonomie auf dem Scheiterhaufen dieser sogenannten Strukturprozesse vernichten wollen. Deshalb wird eine Minderheit unserer Fraktion in der Detailberatung den Antrag stellen, es sei auf das Modell «ein Kanton – eine Verwaltung» zu verzichten.

Kommissionspräsidentin Regula Widmer (ÖBS): Florian Keller würde gerne bereits jetzt eine Differenzierung leistungsstarker Gemeinden beantragen oder zumindest in Aussicht stellen. Dies hat die Kommission intensiv diskutiert. Das Modell «Leistungsfähige Gemeinden» beinhaltet schliesslich verschiedene Varianten. Ich bin der Meinung, dass wir diesen Prozess nicht bereits jetzt einschränken sollten.

Florian Keller hat zu Recht darauf hingewiesen, dass in der Kommission keine übertriebene Affinität zum Modell «Ein Kanton – eine Verwaltung» bestanden hat. Dennoch sind wir nur ein Teil der Bevölkerung und können nicht voraussehen, wie die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entscheiden werden. Nur weil wir das Modell nicht gut finden, bedeutet das nicht, dass es keine Mehrheit finden würde. Wir können uns doch nicht gemäss dem Grundsatz verhalten: «Wir bewundern die Weisheit derer, die uns beipflichten.» Deshalb hat die Kommission beschlossen, dieses Modell in der Variantenabstimmung zu belassen.

Andreas Schnetzler, offenbar haben Sie das GPK-Postulat vom 15. August 2011 nicht sehr genau gelesen. Darin steht nämlich nirgends, dass der finanzielle Aspekt der wichtigste sei. Ich lese Ihnen die entscheidende Passage kurz vor: «Den Kantonsfinanzen ist aufgrund der widrigen Entwicklungen bei den Steuereinnahmen der juristischen Personen, der sinkenden oder gar ausfallenden Gewinne der Schweizerischen Nationalbank etc. und der weiterhin wachsenden Ausgaben Sorge zu tragen. Die Geschäftsprüfungskommission will nicht nur passiv und kommentierend die Situation beobachten, sondern sie hat sich entschlossen, gemeinsam

konkrete Vorschläge einzubringen. Sie ist der Überzeugung, dass der Kanton Schaffhausen in den nächsten Jahren nicht um tiefgreifende strukturelle Änderungen herumkommt. Die vom Regierungsrat angedachten Sparbestrebungen sind lobenswert und dürften von der Stossrichtung her auch mehrheitsfähig sein. Sie allein vermögen aber die grundsätzlichen Probleme (...)» – und es wird nicht nur von finanziellen Problemen, sondern auch von strukturellen Problemen gesprochen –, «(...) unseres Kantons und unserer Gemeinden nicht zu lösen.» Der Vorstoss könnte schon fast als prophetisch bezeichnet werden.

Walter Hotz hat ein flammendes Votum auch für die kleinen Gemeinden gehalten. Ich frage Sie: Ist eine Gemeinde leistungsstark und leistungsfähig, wenn sie praktisch fremdfinanziert ist? Solche Gemeinden müssten ihren Steuerfuss auf 200 Prozent festsetzen, um ihre laufenden Aufgaben finanzieren zu können. Genau aus diesem Grund hat die Kommission das Wort «zwangsweise» aus dem Grundsatzbeschluss gestrichen.

Die von Peter Neukomm gemachten Ausführungen kann ich unterstützen. Für mich stellt sich aber die Frage nach dem Zeitpunkt für die Festlegung dieser Kriterien. Im Kanton Glarus wurden die Kriterien bei der Ausarbeitung der Vorlage festgelegt. Wir befinden uns aber in einer noch viel früheren Phase, in der wir zuerst die Frage beantworten müssen, ob wir die Schaffhauser Bevölkerung darüber abstimmen lassen sollen, ob eine Strukturreform aufgegleist werden soll oder nicht. Gleichzeitig soll das Volk der Regierung und dem Parlament auch eine Stossrichtung vorgeben. Ihre gestellten Fragen sind zwar unglaublich wichtig, aber die Kommission hat nach intensiver Diskussion entschieden, dass es verfrüht wäre, bereits jetzt eine Zahl der Gemeinden festzulegen, solange nicht bekannt ist, welche Mindestvorgaben und Kriterien schliesslich angewendet werden sollen. Zuerst müssen wir wissen, in welche Richtung es gehen soll und erst dann können wir uns diesem Thema zuwenden.

Es geht nun darum, zu entscheiden, ob wir dem Stimmvolk die Möglichkeit geben wollen, sich dazu zu äussern, ob es eine Strukturreform will oder nicht. Darüber müssten wir uns doch in den nächsten Ratssitzungen einig werden können.

Matthias Frick (AL): Wir wollen dem Volk eine Strukturreform unterbreiten. Wenn wir wollen, dass das Volk dem zustimmt, dann sollten wir das Warum und Wieso ein wenig genauer ausführen. Dem Volk muss der daraus resultierende Gewinn aufgezeigt werden, weshalb wir an dieser Stelle die Gründe dafür noch einmal ausführlich diskutieren sollten.

Formulierungen wie «der Service public wird zwischen Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt» bringen uns nicht weiter. Es steht bereits in der Vorlage; eine wichtige Triebfeder ist die Hoffnung auf Kostensenkung. Das Volk wird Ja sagen, wenn es Einsparungen sieht. Ich möchte

nun konkret wissen, wo Sie mögliche Kostensenkungen sehen. Und ich möchte nicht hören, dass kleine Gemeinden nach Schaffhausen telefonieren, wenn sie Fragen haben. Das würde nämlich bedeuten, dass man höchstens die Telefonkosten spart. Der Gewinn durch eine Fusion, beispielsweise von Trasadingen, Wilchingen und Hallau, wird qualitativer und nicht finanzieller Natur sein. Die einzige finanziell lohnenswerte Fusion, die ich zurzeit sehe, ist die Übernahme von Neuhausen am Rheinfluss durch die Stadt Schaffhausen. Dann kann man beispielsweise den Lohn von Franziska Brenn und von Christian Di Ronco, sie sind beide Mitglieder des Neuhauser Gemeinderats, einsparen.

Ein wichtiges Ziel muss es aber doch auch beispielsweise sein, das durch die verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden selbst geschaffene Demokratiedefizit abzubauen, Stichwort «Zweckverbände».

Unter den Reformzielen auf den Seiten 9 und 10 der regierungsrätlichen Vorlage sehe ich aber diese Argumentation nicht, ebenso wenig wie die Erklärung, wie Einsparungen erreicht werden sollen. Ich möchte von der Kommissionspräsidentin, dem Regierungsrat oder von irgendjemandem hören, wieso und warum wir eine Strukturreform anstreben.

Erich Gysel (SVP): Ich bin für Eintreten auf die Vorlage. Ich komme mir heute Morgen ein wenig wie in einem Familienrat vor, in dem der Vater nur die Frage stellt, auf die er die Antwort bereits hat. Die Frage, die aber die Familie beschäftigt, stellt er nicht, weil er sie nicht als wichtig erachtet. Was macht eine Gemeinde aus? Nehmen wir zum Beispiel Osterfingen. Dieses Dorf hat mehr Kultur, mehr Eigenleben und mehr Gemeinschaftsinn als andere Gemeinden, obwohl es als politische Gemeinde gar nicht mehr existiert. Der Einfluss einer Strukturreform auf die Qualität eines Dorfs ist nur sehr gering.

Andreas Schnetzler hat in seinem Votum vor allem die schlechten Beispiele genannt. Die Geschäftsprüfungskommission hat sich aber mit ihrem Vorstoss vor allem auf die Synergien und Doppelspurigkeiten in diesem Kanton konzentriert. Es stört mich bereits seit mehr als zwölf Jahren, dass man sich allen Ernstes darüber streitet, welche Strasse von wem gewischt, gepfadet oder geflickt werden muss beziehungsweise wer die Kosten dafür übernehmen muss. Eine Lösung dafür haben wir in dieser Zeit noch nicht gefunden. Es gibt noch viel mehr solche Beispiele.

Wenn wir alles beim Alten belassen und Neuhausen am Rheinfluss und Schaffhausen fusionieren, was passiert dann mit den anderen Gemeinden? Müssen wir für diesen Fall nicht auch eine Regelung vorsehen?

Meiner Meinung nach müssen wir der Bevölkerung eine Auswahl präsentieren. Der Stimmbürger soll sagen können, dass, wenn der Kantonsrat die Probleme nicht löst, wir die Möglichkeit haben, einen Antrag an den Kanton Zürich oder den Kanton Thurgau zu stellen, ein Bezirk eines die-

ser Kantone werden zu können. Wenn uns der Mut für diese Frage fehlt, dann fragen wir letztlich den Stimmbürger nur etwas, auf das wir die Antwort bereits kennen. Dann bilden wir uns mehr ein, als wir effektiv sind.

Regierungsrat Ernst Landolt: Matthias Frick fragt, weshalb eine Strukturreform angestrebt werden soll. Meines Erachtens wurde dies bereits im GPK-Postulat klar zum Ausdruck gebracht. Ich darf Sie daran erinnern, dass der Kantonsrat dieses Postulat mit einer komfortablen Mehrheit an den Regierungsrat überwiesen hat. Sie können sich vielleicht auch noch daran erinnern, dass der Regierungsrat in dieser Frage sehr zurückhaltend agiert hat, nicht zuletzt wegen den bisher gemachten Erfahrungen. Trotzdem ist auch die Regierung der Ansicht, dass bezüglich der Strukturen in unserem Kanton Handlungsbedarf besteht, weshalb sie auch ein entsprechendes Legislaturziel formuliert hat. Ziel ist es, professioneller zu werden. Matthias Frick hat sich auch nach dem finanziellen Gewinn einer solchen Reform erkundigt. Seiner Meinung nach müsste dieser bezifferbar sein. Die Regierung hat nie gesagt, dass aus einer Strukturreform ein erklecklicher Gewinn resultieren wird, sondern dass damit lediglich ein qualitativer Fortschritt erzielt werden kann. Das ist auch die Zielsetzung, Thomas Hurter. Wenn Sie die Vorlage und den dazugehörigen Grundsatzbeschluss genau lesen, dann wird klar, was die Zielsetzungen sind. Wir können nicht heute bereits alle Details diskutieren. Schliesslich geht es aber darum, dass wir, wenn das Stimmvolk einer Strukturreform zustimmt, Vorschläge ausarbeiten, die die Übertragung von Gemeindeaufgaben, beispielsweise im Schulbereich, bis hin zur Auflösung der Gemeinden beinhalten.

Ich danke Ihnen für diese interessante Eintretensdebatte und freue mich, dass anscheinend kein Antrag auf Nichteintreten gestellt wurde. Ich erinnere Sie bei dieser Gelegenheit daran, dass wir bei dieser Strukturreform in zwei Phasen vorgehen wollen. Die erste Phase, also der Bevölkerung einen Grundsatzbeschluss zu unterbreiten, diskutieren wir jetzt. Das ist eigentlich das zentrale Element. Der Grundsatzbeschluss hat erste und höchste Priorität.

In Bezug auf die Konsultativfragen muss ich Ihnen gestehen, dass ich den Einwand von Florian Keller nicht ganz begriffen habe. Wir dürfen keine Angst vor der Meinung der Bevölkerung haben. Schliesslich geht es darum, ein Feedback von der Bevölkerung zu haben, in welche Richtung sie gehen möchte. Christian Heydecker hat das sehr schön ausgeführt.

Ich besuche die Gemeinden unseres Kantons regelmässig. Es ist richtig, und das wurde bereits erwähnt, dass vor sieben oder vor zehn Jahren immer nur darauf gehört wurde, was die Funktionäre beziehungsweise die Amtsträger sagten. Die Bevölkerung hat man aber noch nie gefragt.

Im Rahmen dieser Gemeindebesuche habe ich mich bei den jeweiligen Gemeindepräsidenten und -präsidentinnen nach ihrer Einschätzung erkundigt, wie ihre Bevölkerung über eine solche Strukturreform abstimmen würde. Nehmen wir zum Beispiel Rüdlingen und Buchberg. Beide Gemeindepräsidenten haben unabhängig voneinander gemeint, dass über 60 Prozent ihrer Einwohner einer solchen Reform zustimmen würden. Ich sehe Andreas Bachmann nicken, er kann das offenbar bestätigen. Damit will ich lediglich zum Ausdruck bringen, Thomas Hurter, dass wir nicht wieder am Volk vorbei politisieren sollten. Offensichtlich ist die Bevölkerung aufgeschlossener, als wir vielleicht denken.

Heute geht es um den Grundsatzbeschluss, die Modellfrage ist sekundär. Das bitte ich Sie zu bedenken, wenn wir nachher in die Detailberatung einsteigen. Bereits in der Kommission ist die Diskussion ausgeüfert, weil man die Details der einzelnen Modelle diskutieren wollte. Dafür habe ich zwar ein gewisses Verständnis, aber darum geht es noch nicht. Wir müssen lediglich die Zustimmung der Bevölkerung zum Grundsatzbeschluss und einen Richtungshinweis haben, ohne dabei schon in die Tiefe zu gehen. Erst danach werden wir eine detaillierte Vorlage erarbeiten. Das können wir heute noch nicht machen und wir können auch heute noch nicht darüber diskutieren, was bei Modell A oder B passiert. Das können wir dann tun, wenn die Bevölkerung uns den Auftrag zu einer Strukturreform erteilt hat. Ich bitte Sie, dies zu bedenken.

Die Wortmeldungen haben sich erschöpft. Eintreten ist unbestritten und somit beschlossen.

Kantonsratspräsident Martin Kessler (FDP): Urs Capaul hat einen Antrag auf Sistierung des Geschäfts gestellt. Das würde bedeuten, dass das Geschäft auf der Traktandenliste unter die Rubrik «Übrige beim Kantonsrat liegende Geschäfte» verschoben würde, bis die Studie von BAK Basel vorliegt.

Es erfolgen keine weiteren Wortmeldungen.

Abstimmung

Mit 34 : 13 wird der Sistierungsantrag von Urs Capaul abgelehnt.

Kantonsratspräsident Martin Kessler (FDP): Bevor wir nun zur Detailberatung kommen, weise ich Sie daraufhin, dass es sich bei diesem Geschäft um einen Grundsatzbeschluss handelt, der nur einer Lesung bedarf.

Detailberatung

I.

Urs Capaul (ÖBS): Ich spreche jetzt zu römisch erstens und zwar zum Modell B «Ein Kanton – eine Verwaltung». Wenn wir der Bevölkerung etwas vorschlagen oder vorlegen, dann sollte meines Erachtens klar sein, was effektiv darunter verstanden wird. Unsere Fraktion ist der Ansicht, dass dieser Titel nicht selbsterklärend ist und so geändert werden muss, dass das Stimmvolk erkennt, worum es sich tatsächlich handelt. Ein Kanton und eine Verwaltung könnte auch so verstanden werden, dass beispielsweise keine Halbkantone errichtet werden sollen, also die Stadt ein Halbkanton und die Landgemeinden ein Kanton. Der Ausdruck kann aber auch so verstanden werden, dass der Kanton nur noch eine Verwaltung besitzt und dementsprechend die öffentlich-rechtlichen Anstalten in die Verwaltung integriert werden. Das sind zwei mögliche Interpretationen.

Es geht aber grundsätzlich um die Übernahme sämtlicher Verwaltungstätigkeiten der Gemeinden durch den Kanton. Die Gemeinden hätten damit keine eigenen Verwaltungen mehr und würden faktisch abgeschafft. Deshalb beantragen wir eine Neuformulierung auf dem Stimmzettel, damit auch klar ist, worüber entschieden wird. Es geht letztlich um die Aufhebung der Gemeinden und die Integration ihrer Aufgaben in die kantonale Verwaltung oder kurz um die «Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung», und das ist der Antrag, den wir stellen. Mit anderen Worten soll Modell B neu wie folgt genannt werden: «Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung».

Jürg Tanner (SP): Ich habe Ihnen meinen Antrag bereits in der Eintretensdebatte angekündigt. Ich beantrage Ihnen nun Modell A wie folgt zu formulieren: «Höchstens sechs Gemeinden».

Markus Müller (SVP): Ich stelle einen Ordnungsantrag und mache Ihnen beliebt, nun systematisch vorzugehen und nicht querbeet Anträge zu römisch erstens zu stellen. So verlieren wir nur die Übersicht.

Martin Kessler (FDP): Für den Ordnungsantrag von Markus Müller habe ich eine gewisse Sympathie. Ich möchte Ihnen beliebt machen, dass wir wie folgt vorgehen: Zuerst sollten wir den ersten Abschnitt von römisch erstens bereinigen und uns erst dann den einzelnen Modellen in alphabetischer Reihenfolge widmen. Am Schluss können wir uns dann noch allfälligen zusätzlichen Modellen widmen.

Andreas Frei (SP): Wir müssen doch zuerst die Modelle A, B und C beraten. Denn, wenn dabei Wischiwaschi herauskommt, werde ich dem Grundsatzbeschluss am Schluss nicht zustimmen. Aus diesem Grund müssen wir genau umgekehrt vorgehen.

Staatsschreiber Stefan Bilger: Die Übungsanlage dieses Geschäfts sieht folgendermassen aus: Der Grundsatzbeschluss besteht aus römisch erstens und in dessen ersten Absatz aus der Grundsatzfrage, die von den Stimmberechtigten mit Ja oder Nein zu beantworten ist. Wird diese Frage mit Ja beantwortet, hat der Regierungsrat den Auftrag, eine entsprechende Vorlage zu erarbeiten. Wird die Frage von den Stimmberechtigten mit Nein beantwortet, dann passiert gar nichts.

Der zweite Absatz von römisch erstens ist lediglich eine Präzisierung des ersten Absatzes. Meines Erachtens müssen Sie deshalb nun zuerst den ersten Absatz von römisch erstens beraten und entscheiden, ob die Stimmberechtigten über diese Grundsatzfrage entscheiden sollen oder nicht. Wenn Sie die Bevölkerung gar nicht fragen wollen, müssen Sie diesen ersten Absatz von römisch erstens streichen, dann gibt es nämlich gar keine Volksabstimmung. Wenn Sie aber die Stimmberechtigten fragen wollen, dann müssen Sie nun diesen Abschnitt beraten und bereinigen. Erst danach können Sie darüber befinden, ob Sie dem Stimmvolk auch noch den Konsultativteil unterbreiten wollen. Wollen Sie das tun, dann müssen Sie entscheiden, wie viele Konsultativfragen Sie dem Stimmvolk unterbreiten wollen. Erst dann sind Sie am Punkt angelangt, an dem Sie über die einzelnen Modelle entscheiden müssen.

Florian Keller (AL): Meiner Meinung nach ist die Formulierung der Grundsatzfrage von den Fragen zu den Modellen abhängig. Wenn die Fragen zu den Modellen ohne Aussagekraft sind, muss man der Grundsatzfrage mehr Aussagekraft verleihen oder auch umgekehrt.

Wenn wir gemeinsam zum Schluss kämen, dass wir heute sowieso nicht abschliessend darüber entscheiden können, dann können wir jetzt Kraut und Rüben zu diesem Thema diskutieren und zig Anträge stellen. Wahrscheinlich werden dann um die 20 Anträge gestellt, über die wir dann abstimmen können und jeder Antrag, der mehr als zwölf Stimmen auf sich vereinigt, wird dann von der Kommission in der Vorbereitung für die zweite Lesung nochmals behandelt. Die Kommission ist dann angehalten, einen mehrheitsfähigen Antrag zu bringen oder sich irgendwie auf einen Gegenantrag zu einigen.

Kommissionspräsidentin Regula Widmer (ÖBS): Ich mache Ihnen beliebt, nach dem von Staatsschreiber Stefan Bilger geschilderten Ablauf vorzugehen. Wenn schliesslich jemand das Gefühl hat, dass der erste

Teil von römisch erstens geändert werden muss, kann er am Schluss immer noch Rückkommen beantragen.

Florian Keller hat in seinem Votum eine zweite Lesung angesprochen; diese müsste explizit von einem Ratsmitglied beantragt werden. Dies zu Ihrer Information.

Kantonsratspräsident Martin Kessler (FDP): Mir scheint das von Staatsschreiber Stefan Bilger erläuterte Vorgehen vernünftig zu sein. Es ist richtig, dass Sie, wenn Sie am Ende der Beratung nicht mehr mit der Grundsatzfrage einverstanden sind, einen Rückkommensantrag stellen können. Deshalb bitte ich Sie, sich jetzt zum ersten Absatz von römisch erstens zu äussern.

Andreas Schnetzler (EDU): Ich stelle Ihnen den Antrag, das Wort «zwangsweise» wieder in den Grundsatzbeschluss aufzunehmen. Meiner Meinung nach ist dies die Konsequenz, wenn wir diese Modelle weiterverfolgen. Ansonsten resultiert daraus ein Flickwerk, das zu mehr Problemen als zu einer Lösung führt.

Werner Bächtold (SP): Aus meiner Sicht ist es matchentscheidend, welche Modelle wir der Bevölkerung im Konsultativteil unterbreiten. Deshalb beantrage ich Ihnen bereits jetzt, eine zweite Lesung durchzuführen. So ist gewährleistet, dass sich die Kommission nochmals um die einzelnen Formulierungen kümmert und diese Modelle noch einmal diskutiert. Denn so, wie wir heute diskutieren, kommen wir zu keinem Schluss.

Namens der SP-JUSO-Fraktion stelle ich Ihnen zudem den Gegenantrag zu Andreas Schnetzler, es sei im Grundsatzbeschluss auf das Wort zwangsweise zu verzichten. Zwangsweise ist ein Reizwort, das wir der Bevölkerung nicht unterjubeln müssen.

Patrick Strasser (SP): Eine zweite Lesung können wir durchführen, auch wenn es aus meiner Sicht nicht unbedingt nötig wäre. Um den Diskussionsablauf etwas zu erleichtern, stelle ich Ihnen den Antrag, die Nummerierung im Grundsatzbeschluss sei zu ändern. Dabei soll römisch erstens den ersten Absatz bezeichnen, während der Konsultativteil römisch zweitens sein soll. Damit wird das bisherige Römisch zweitens, da geht es um die Kosten, zu römisch drittens und der Abschnitt zum weiteren Vorgehen mit der obligatorischen Volksabstimmung wird zu römisch viertens. Wenn wir diese vier Ziffern durchberaten haben, gibt es ein Rückkommen und schliesslich eine Schlussabstimmung über den ganzen Grundsatzbeschluss inklusive der Kosten, die ebenfalls auf dem Stimmtzettel erwähnt werden.

Markus Müller (SVP): Lieber Patrick Strasser, bei aller Hochachtung, aber jetzt müssen wir langsam aufhören. Wir müssen hier eine Volksbefragung organisieren. Wir sollten doch in der Lage sein, diesen Grundsatzbeschluss gemäss dem Vorschlag des Staatsschreibers zu diskutieren. Natürlich gibt es am Schluss ein Rückkommen und eine Schlussabstimmung. So verkomplizieren wir die Sache unnötig. Deshalb finde ich es auch unsinnig, bereits jetzt prophylaktisch eine zweite Lesung zu beantragen. Vielleicht finden wir in der Beratung gute Formulierungen und eine zweite Lesung erübrigt sich.

Ich bereue es fast ein wenig, dass ich gestern nicht fliegen gegangen bin. Ich wäre jetzt nämlich lieber irgendwo an der Beach als hier. Ich bitte Sie, beide Anträge abzulehnen.

Abstimmung

Mit 25 : 16 wird dem Antrag von Patrick Strasser zugestimmt und somit die Nummerierung des Grundsatzbeschlusses geändert.

Jürg Tanner (SP): Wenn ich diese Debatte verfolge, frage ich mich, wie eine solche Strukturreform schliesslich in der Realität aussehen soll.

Gemäss neuer Nummerierung von Patrick Strasser spreche ich zu römisch erstens und stelle Ihnen folgenden Änderungsantrag: Momentan heisst es: «Übertragung von Gemeindeaufgaben bis hin zur Auflösung von Gemeinden.» Ich beantrage Ihnen folgende Formulierung: «bis hin zur Auflösung der politischen Gemeinden.» Damit ist meiner Meinung nach auch das Anliegen von Urs Capaul abgedeckt. Es ist nicht die Absicht, einzelne Gemeinden aufzulösen, sondern allenfalls anzustreben, dass der Kanton Schaffhausen keine politischen Gemeinden mehr hat. Die Ortsgebilde bleiben trotzdem bestehen. Auf der Ortstafel von Guntmadingen heisst es jetzt: Beringen (Ortsteil Guntmadingen). Auch die Postleitzahlen bleiben bestehen. Mit anderen Worten: Das, was die Leute als Gemeinde, in der sie wohnen, empfinden, bleibt bestehen.

Iren Eichenberger (ÖBS): Ich habe mich spontan zum Antrag von Andreas Schnetzler zu Wort gemeldet. Meiner Ansicht nach gilt generell: Nicht alles, was nicht gesagt wird, ist nicht wahr. Werner Bächtold hat es bereits erwähnt. Ob Sie das Wort «zwangsweise» im Text streichen oder belassen, spielt eigentlich keine Rolle. Vieles in dieser Vorlage bleibt syllinisch. Das wird meiner Meinung nach auch das Problem dieser Diskussion.

Christian Heydecker (FDP): Ich bitte Sie, den Antrag von Andreas Schnetzler abzulehnen, weil er den Grundsatzbeschluss einschränken würde. Wir wollen den Fächer bei der Grundsatzbefragung möglichst weit öffnen. Für die Übertragung von Gemeindeaufgaben im Modell «Leistungsfähige Gemeinden» gibt es verschiedene Möglichkeiten. Man kann dies zwangsweise tun, was wahrscheinlich am sinnvollsten wäre, aber auch anders. Dies ist dann aber Gegenstand der Ausarbeitung der Vorlage dieses Modells. Deshalb bitte ich Sie, beim Antrag der Kommission zu bleiben.

Dem Antrag von Jürg Tanner werde ich zustimmen, weil mit seiner Formulierung die Extrem-Variante des Modells B abgebildet wird. Mit der jetzigen Formulierung ist dies nicht der Fall, sondern sie beinhaltet lediglich eine Zwischenstufe, bei der lediglich gewisse Gemeinden verschwinden könnten. Jürg Tanner hat zu Recht darauf hingewiesen, dass mit seinem Vorschlag nur die politischen Gemeinden verschwinden würden, nicht aber die Dörfer mit ihren Ortstafeln.

Ich erinnere Sie nochmals daran, dass es bei dieser Abstimmung wie bei jeder Volksabstimmung ein Abstimmungsbüchlein geben wird, in dem wir darlegen müssen, was mit diesen beiden Modellen alles gemeint sein könnte. Für das Ratsbüro wird es viel Arbeit und Aufwand sein, diesen Text zu redigieren.

Hans Schwaninger (SVP): Jürg Tanner, meiner Meinung nach gibt es im Kanton Schaffhausen nur politische Gemeinden, denn es gibt keine Bürger- und keine Schulgemeinden mehr. Schliesslich sind Dörfer keine Gemeinden. Fusioniert also eine Gemeinde mit einer anderen, so gibt es sie politisch nicht mehr. Ansonsten müsste mich der Staatsschreiber korrigieren.

Ein Beispiel: Das Dorf Guntmadingen existiert noch; über die Postleitzahl befindet die Post und über die Telefonnummern die Swisscom. Daher verstehe ich den Sinn des Antrags von Jürg Tanner nicht ganz. Wenn Sie die neuen politischen Karten anschauen, existiert Guntmadingen nicht mehr.

Staatsschreiber Stefan Bilger: Hans Schwaninger hat recht. Gemäss Gemeindegesetz kennt der Kanton Schaffhausen nur eine Form der Gemeinde, das ist die Einwohnergemeinde beziehungsweise die politische Gemeinde, die alles in sich vereint. Mit der von der Kommission vorgeschlagenen Formulierung wird zum Ausdruck gebracht, dass die Vorschläge in die Strukturen des Kantons eingreifen und auch eine politische Gebietsreform vorgeschlagen werden könnte, wie sie beispielsweise die «Ostereier» darstellen würden. Wird eine Gemeinde aufgelöst, so exis-

tiert sie lediglich noch als Ortsteil mit einem Namen, aber nicht mehr als politische Gemeinde.

Erwin Sutter (EDU): Andreas Schnetzler will das Wort «zwangsweise» wieder in den Grundsatzbeschluss aufnehmen. Zum Modell «Leistungsfähige Gemeinden» steht auf der zweitletzten Seite der Kommissionsvorlage Folgendes: Im Modell «Leistungsfähige Gemeinden» werden Mindestvorgaben definiert und Kriterien festgelegt, ab wann eine Gemeinde als leistungsfähig gelten soll. So haben Gemeinden, die die festgelegten Kriterien nicht erfüllen, keine Existenzberechtigung. Sie müssten mit anderen Gemeinden fusionieren.»

Meine Damen und Herren, das ist schlicht und einfach Zwang. Statt «zwangsweise» können Sie vielleicht «verordnet» schreiben, um nicht dieses Reizwort verwenden zu müssen. Aber wir sollten den Leuten reinen Wein einschenken und nicht um den Brei herumreden. Deshalb werde ich den Antrag von Andreas Schnetzler unterstützen.

Florian Keller (AL): Die beiden Wortmeldungen von Andreas Schnetzler und Erwin Sutter zeigen, dass es noch ein weiter Weg ist, bis alle eine ähnliche Vorstellung in ihrem Kopf davon haben, wie eine solche Strukturreform vonstattengehen könnte. Denn wer darauf beharrt, dass es wichtig sei, ob im Grundsatzbeschluss «zwangsweise» stehe oder nicht, hat die Vorstellung, dass dann jemand komme und von oben herab befehle.

Ich habe eine völlig andere Vorstellung. Wir sind ein Kanton mit knapp 80'000 Einwohnern, also weniger Einwohnern als in der Stadt Winterthur wohnen. Wenn der von Regierungsrat Ernst Landolt präsentierte Zeitplan eingehalten wird, werden 2017 diese 80'000 Einwohner über eine konkrete Strategie abstimmen, die beispielsweise besagt, dass der Kanton nur noch aus fünf Gemeinden besteht und eine bestimmte Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton festlegt. Wenn sich dann die Mehrheit dieser 80'000 Leute für diese Strategie ausspricht, dann wird sie zwangsweise eingeführt, so wie das bei jedem kantonalen Gesetz der Fall ist, wenn eine Mehrheit der Stimmberechtigten dem zustimmt. In letzterem Fall kommt auch niemand auf die Idee, zu sagen, wir hätten ein Gesetz mit Mehrheit zwangsweise eingeführt. Unser Staatsaufbau beruht auf dem Grundgedanken der demokratischen Mehrheiten. Natürlich ist es möglich, dass beispielsweise die Mehrheit der Beggingerinnen und Begginger diese Strategie abgelehnt haben. Aber die entscheidende Grösse ist schliesslich die Zahl der Stimmberechtigten in diesem Kanton. Mit anderen Worten ist es keine zwangsweise Einführung, sondern eine demokratische Abstimmung mit ihren Folgen.

Sie sollten ein positives Bild einer solchen Strukturreform haben und sie als gemeinsamen demokratischen Prozess betrachten, der schliesslich von der Stimmbevölkerung dieses Kantons entschieden wird. Eine Teilmenge der Bevölkerung kann zwar anderer Meinung sein, aber sie wird überstimmt. So läuft das in der Demokratie.

Urs Capaul (ÖBS): Ich weise Sie darauf hin, dass sehr viele Gemeinden am Tropf des kantonalen Finanzausgleichs hängen. Wenn wir diesen Beitrag massiv kürzen würden, hätten solche Gemeinden ein Problem. Sie würden dann sehr schnell versuchen, mit anderen Gemeinden zu fusionieren, um damit ihre finanziellen Probleme zu beheben. Mit anderen Worten gibt es nicht nur die Möglichkeit einer eigentlichen Strukturreform, die nur noch fünf oder sechs Gemeinden vorsieht, sondern auch die Steuerungsmöglichkeit über den kantonalen Finanzausgleich.

Kommissionspräsidentin Regula Widmer (ÖBS): Ich bitte Sie, bei der Kommissionsvorlage zu bleiben und den Antrag von Andreas Schnetzler abzulehnen. An die Adresse von Erwin Sutter und Andreas Schnetzler gerichtet, möchte ich darauf hinweisen, dass die Ausführungen zum Modell «Leistungsfähige Gemeinden» beispielhaft und daher teilweise auch im Konjunktiv verfasst sind.

Florian Keller und Urs Capaul haben gut dargestellt, was das Wort «zwangsweise» bringen oder nicht bringen könnte. Christian Heydecker hat gesagt, dass wir den Fächer möglichst offen halten und die Möglichkeiten nicht bereits jetzt einschränken sollten. Stimmen Sie deshalb dem Antrag der Spezialkommission zu und streichen Sie das Wort «zwangsweise» aus römisch erstens im Grundsatzbeschluss.

Jürg Tanner (SP): Bei meinem Antrag kann man natürlich auch das Wort «politischen» weglassen und einfach «bis hin zur Auflösung der Gemeinden» sagen. Meiner Meinung nach kennt unser Kanton nebst politischen Gemeinden auch Kirchgemeinden. Es spielt aber eigentlich keine Rolle, weil das Ganze weiter unten noch präzisiert wird. Deshalb beantrage ich Ihnen folgende Formulierung: «bis hin zur Auflösung der Gemeinden.»

Damit komme ich zu den «Zwangsneurosen» der Landschäftler: Juristisch ist ihr Argument nicht ganz korrekt. Das jetzige Gemeindegesetz sieht vor, dass, wenn eine Gemeinde beispielsweise ihre Exekutive nicht mehr bestellen kann, sie dann zwangsweise vom Kanton verwaltet wird. Diesen Fall gab es in der Geschichte unseres Kantons bereits. Das ist aber nicht gemeint, weil man das bereits heute tun kann. Mit «zwangsweise» ist im Zusammenhang mit der Strukturreform ein Eingriff in den Prozess gemeint, indem man dann beispielsweise im Gemeindegesetz festschreibt, dass eine Gemeinde 5'000 Einwohner haben muss. Bleiben

Sie diesbezüglich bitte bei der Vorlage der Spezialkommission und stimmen Sie meinem minimalen Änderungsantrag zu.

Martina Munz (SP): Ich stelle den Ordnungsantrag, dass wir nun über die gestellten Anträge vor dem Ende der Sitzung abstimmen.

Kantonsratspräsident Martin Kessler (FDP): Es ist auch mein Ziel, römisch erstens noch vor dem Sitzungsende zu bereinigen.

Abstimmung

Mit 39 : 6 wird der Antrag von Andreas Schnetzler abgelehnt.

Abstimmung

Mit 21 : 17 wird dem Antrag von Jürg Tanner zugestimmt.

I. lautet somit: «Der Regierungsrat hat innert längstens drei Jahren ab Zustimmung durch die Stimmberechtigten Vorschläge für eine Strukturreform des Kantons Schaffhausen zuhanden des Kantonsrates auszuarbeiten. Diese Vorschläge können die Übertragung von Gemeindeaufgaben bis hin zur Auflösung der Gemeinden beinhalten und haben die Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich und auf die Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden aufzuzeigen.»

Kantonsratspräsident Martin Kessler (FDP): Meines Wissens ist nun noch der Antrag von Werner Bächtold auf Durchführung einer zweiten Lesung offen. Er signalisiert mir, dass er an diesem Antrag festhält.

Christian Heydecker (FDP): Meine Damen und Herren, Jürg Tanner hat es bereits gesagt; es macht keinen Sinn, schon jetzt eine zweite Lesung zu beschliessen. Warten wir doch zuerst das Ende der Beratung ab, bevor wir entscheiden, ob uns das Resultat überzeugt oder ob wir eine zweite Lesung brauchen. Es ist unsinnig, auf Vorrat eine zweite Lesung zu beschliessen.

Kantonsratspräsident Martin Kessler (FDP): Werner Bächtold signalisiert mir, dass er seinen Antrag auf Durchführung einer zweiten Lesung vor der Schlussabstimmung über das Geschäft nochmals stellen wird. Ich habe mir dies entsprechend notiert.

An dieser Stelle wird die Beratung abgebrochen. Sie wird an der nächsten Sitzung vom 20. Januar 2014 fortgesetzt.

*

Schluss der Sitzung: 11.55 Uhr

