

Bericht und Antrag 04-08
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
die Volksinitiative "60 Kantonsräte sind genug."

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative "60 Kantonsräte sind genug."

Die Initiative wurde von einem Initiativkomitee, bestehend aus Vertretern der FDP des Kantons Schaffhausen, am 11. November 2003 mit 1'141 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 18. November 2003 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 47 vom 21. November 2003, Seiten 1653 f.). Sie hat folgenden Wortlaut:

"Art. 52 Abs. 1 der Kantonsverfassung ist wie folgt zu ändern:

Der aus 60 Mitgliedern bestehende Kantonsrat übt unter Vorbehalt der Volksrechte die oberste Gewalt aus.

[Rückzugsklausel]

1. Formelle Prüfung

Die vorliegende Volksinitiative ist - mit 1'141 Unterschriften - gültig eingereicht worden. Sie genügt den Formvorschriften. Das Initiativbegehren, das vollumfänglich in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes abgefasst ist, wahrt zudem sowohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie.

2. Materielle Prüfung

Der Kantonsrat besteht heute aus 80 Mitgliedern, welche nach dem Verhältniswahlverfahren durch das Volk bestellt werden (Art. 25 Abs. 1 der Kantonsverfassung; KV). Die Einteilung der Wahlkreise erfolgt durch den Kantonsrat. Die Sitze werden nach Massgabe der Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt.

Zur Begründung der Volksinitiative bringt das Initiativkomitee vor, dass sich durch eine Verkleinerung des Parlamentes mehr Effizienz und weniger Kosten ergeben würden. Die Initiative beinhalte einen Vorschlag, welcher grundsätzlich zu einer effektiven Steigerung der Leistungsfähigkeit des Kantonsrates beitragen könne.

Die Festlegung der Grösse der kantonalen Parlamente überlasst der Bund der Organisationshoheit der Kantone (vgl. Art. 3 der Bundesverfassung). Die Volksinitiative "60 Kantonsräte sind genug." bzw. die vorgeschlagene Änderung von Art. 52 Abs. 1 KV steht damit in keinem Widerspruch mit dem Bundesrecht.

3. Beurteilung der Initiative

A. Sachliche und politische Wertung

Im Zusammenhang mit der Totalrevision der Kantonsverfassung ist die Thematik der Verkleinerung des Parlamentes aufgeworfen worden. Bereits im von der kantonalen Verwaltung im Auftrag des Regierungsrates verfassten Grundlagenpapier wurde die Überprüfung der Grösse des - damaligen - Grossen Rates angeregt. Ein Parlament müsse zwar eine gewisse Grösse aufweisen, um Anspruch darauf zu erheben, die Bevölkerung angemessen zu repräsentieren. Indessen zeige der Vergleich mit anderen Kantonen ähnlicher Grösse, dass die Mitgliederzahl im Kanton Schaffhausen tendenziell eher zu gross sei. Die Kompetenz einer Behörde steige sodann nicht einfach mit ihrer Grösse. Es gebe eine sinnvolle Grenze. Ist das Parlament zu gross, könne sich der

Geschäftsgang verlangsamten und verteuern, ohne dass daraus ein nennenswerter Mehrnutzen entstehe.

Der Vernehmlassungsentwurf der Spezialkommission vom 17. Dezember 1998 sah dann allerdings keine Verkleinerung des Parlamentes vor. Ein Antrag, den Kantonsrat auf 60 Mitglieder zu verkleinern, wurde von der Verfassungskommission verworfen, weil kleinere Parteien Sitze und generell an Einfluss verlieren könnten. Ausserdem bringe ein kleineres Parlament mehr Arbeit, da die einzelnen Mitglieder in einer grösseren Anzahl Kommissionen Einsitz nehmen müssten.

In seiner Vernehmlassung vom 23. März 1999 zu jenem Entwurf der Verfassungskommission schlug der Regierungsrat vor, die Mitgliederzahl des Parlamentes noch einmal materiell zu überprüfen. Eine Reduktion auf etwa 60 Personen käme im Verhältnis zur Einwohnerzahl den Verhältnissen anderer kleiner Kantone nahe.

B. Interkantonaler Rechtsvergleich

Alle Parlamente haben heute Parlamente mit fester Mitgliederzahl, nachdem das System der von der Bevölkerungszahl abhängigen variablen Mitgliederzahl überall aufgegeben wurde. In den letzten Jahren mehrten sich in verschiedenen Kantonen Bestrebungen, die Parlamente zu verkleinern. In den Kantonen Waadt (1997; von 200 auf 180 Mitglieder) und Luzern (1998; von 170 auf 120 Mitglieder) wurden die entsprechenden Projekte bereits vollzogen. In den Kantonen Solothurn, Bern und Aargau wurde die Verkleinerung der Parlamente von den Stimmberechtigten gutgeheissen, die Umsetzung erfolgt bei den nächsten Gesamterneuerungswahlen (vgl. Tabelle 1).

Ein Vergleich mit den anderen Kantonen erscheint somit angebracht:

Tabelle 1 (Einwohnerzahlen Ende 2002 gemäss Bundesamt für Statistik)

<i>Kanton</i>	<i>Sitzzahl</i>	<i>Einwohner</i>	<i>Verhältnis</i>
Zürich	180	1'242'500	6'902
Bern (ab 2006 noch 160)	200	950'200	4'751
Luzern	120	352'300	2'935
Uri	64	35'200	550
Schwyz	100	133'400	1'334
Obwalden	55	33'000	600
Nidwalden	60	38'900	648
Glarus	80	38'400	480
Zug	80	102'200	1'277
Freiburg	130	242'700	1'866
Solothurn (ab 2005 noch 100)	144	246'500	1'711
Basel-Stadt	130	186'900	1'437
Basel-Landschaft	90	263'200	2'924
Schaffhausen	80	73'900	923
Appenzell A.Rh.	65	53'200	818
Appenzell I.Rh.	46	15'000	326
St. Gallen	180	455'200	2'528
Graubünden	120	186'100	1'550
Aargau (ab 2005 noch 140)	200	556'200	2'781
Thurgau	130	229'900	1'768
Tessin	90	314'600	3'495
Waadt	180	632'000	3'511
Wallis	130	281'000	2'161
Neuenburg	115	166'900	1'451
Genf	100	419'300	4'193
Jura	60	69'200	1'153
<i>Schaffhausen</i>	<i>60</i>	<i>73'900</i>	<i>1'231</i>

Dabei sind die grössten Kantone allerdings für den konkreten Vergleich auf der Seite zu lassen, da sie das Ergebnis verzerren würden (ZH, BE, LU, SG, AG, TI, VD, GE). Ebenso ist der Blick auf die bevölkerungsschwächsten Kantone für die vorliegende Beurteilung nicht repräsentativ, da es ein bestimmtes Minimum an Parlamentsmitgliedern braucht (UR, OW, NW, GL, AI). Damit ergibt sich folgendes Bild: Während in Schaffhausen ein Mitglied des Kantonsrates rund 920 Einwohnerinnen bzw. Einwohner vertritt (Einwohnerzahl Ende 2002 ./ 80 Sitze), sind es in anderen Kantonen durchschnittlich 1'620. In den Kantonen Jura und Zug, welche unserer Einwohnerzahl am nächsten kommen, sind es zwischen 1'150 und 1'270. Beim Kanton Thurgau liegt die Verhältniszahl bei rund 1'775. Es zeigt sich, dass die Mitgliederzahl bei uns vergleichsweise eher hoch ist. Bei einer Anpassung gemäss dem Vorschlag der Initiative würde im Kanton Schaffhausen ein Mitglied des Kantonsrates neu rund 1'230 Einwohnerinnen und Einwohner vertreten (Einwohnerzahl Ende 2002 ./ 60 Sitze).

C. Wahlkreiseinteilung

Eine Verkleinerung des Schaffhauser Kantonsrates von 80 auf 60 Mitglieder hätte folgende Auswirkungen auf die Verteilung der Mandate auf die einzelnen Wahlkreise:

Tabelle 2 (Zahlen gemäss Dekret über Wahlkreiseinteilung vom 24. November 2003)

80 Sitze

Wahlkreis	Einwohner	Verteilquotient	Sitze
Schaffhausen	33'628	36,6558	37
Klettgau	14'587	15,9004	16
Neuhausen	9'959	10,8557	11
Reiat	8'839	9,6438	10
Stein	4'986	5,4349	5
Buchberg-Rüdlingen	1'393	1,5184	1

60 Sitze

Wahlkreis	Einwohner	Verteilquotient	Sitze
Schaffhausen	33'628	27,4918	28
Klettgau	14'587	11,9253	12
Neuhausen	9'959	8,1418	8
Reiat	8'839	7,2261	7
Stein	4'986	4,0762	4
Buchberg-Rüdlingen	1'393	1,1388	1

Sowohl der Regierungsrat als auch der Kantonsrat haben vor wenigen Monaten im Rahmen der Totalrevision des Dekretes über die Einteilung des Kantons Schaffhausen in Wahlkreise für die Wahl des Kantonsrates und die Zahl der in diesen Wahlkreisen zu wählenden Mitglieder an der bestehenden Wahlkreiseinteilung festgehalten. Sie haben dabei das Urteil des Bundesgerichtes vom 18. Dezember 2002 zur Kenntnis genommen, in welchem die Wahlkreiseinteilung für die Wahl des Zürcher Stadtparlamentes am 3. März 2002 als verfassungswidrig erklärt wurde. Auf zwei Beschwerden gegen die Einteilung der Wahlkreise für die Kantonsratswahlen im Kanton Zürich vom 6. April 2003 ist das Bundesgericht mit Entscheid vom 6. Oktober 2003 nicht eingetreten. Das Bundesgericht hielt in seinem Urteil vom 18. Dezember 2002 fest, dass die Grössenunterschiede der Wahlkreise der Stadt Zürich und die dadurch bedingten Abweichungen von der durchschnittlich in einem Wahlkreis für ein Mandat notwendigen Stimmenzahl mit dem Gleichbehandlungsgebot nicht mehr zu vereinbaren seien. Auf die Festlegung einer Mindestgrösse für Wahlkreise wurde zwar verzichtet, doch lässt sich aus den Erwägungen ableiten, dass Wahlkreise mit deutlich weniger als 10 Sitzen nicht statthaft sind. Auf die Einteilung der Wahlkreise für die Kantonsratswahlen im Kanton Schaffhausen bezogen würde dies bedeuten, dass die Regionen Stein und Buchberg-Rüdlingen keine garantierte Vertretung im Kantonsrat mehr hätten. Der Regierungsrat und der Kantonsrat gewichten jedoch das Interesse an einer Vertretung aller Regionen des Kantons Schaffhausen im Parlament höher als das Interesse kleiner Parteien, in jedem Wahlkreis prozentual gesehen reelle Chancen auf ein Mandat zu haben. Mit der gleichblei-

benden Ausscheidung kleiner Wahlkreise ist sichergestellt, dass auch Teile des Kantons Schaffhausen, die relativ weit vom Zentrum entfernt liegen, zumindest mit einem bzw. einigen wenigen Vertretern im Parlament dabei sind. Nach Ansicht des Regierungsrates und des Kantonsrates lassen historisch gewachsene Regionen bzw. Wahlkreise eine höhere Quote, als vom Bundesgericht definiert, als akzeptabel erscheinen. Die Regionen Stein und Buchberg-Rüdlingen bilden Einheiten mit einem starken Zusammengehörigkeitsgefühl.

Aus diesen Gründen liegt nach Ansicht des Regierungsrates auch bei - aufgrund der Verkleinerung des Kantonsrates - zahlenmässig kleiner werdenden Wahlkreisen grundsätzlich kein Widerspruch zu Bundesrecht vor.

D. Würdigung und Schlussfolgerung

Der Regierungsrat hat - wie oben dargelegt - selbst schon die Überprüfung der Grösse des Parlamentes verlangt. Auch bei einer Verkleinerung des Parlamentes auf 60 Mitglieder wird das Repräsentationsprinzip, d.h. die möglichst grosse Vertretung von Bevölkerung und Regionen, eingehalten. Entsprechend ist der Stossrichtung der Initiative zuzustimmen.

Im Verlauf der letzten hundert Jahre haben sich zudem - aufgrund der wirtschaftlichen, technologischen, gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen - die staatliche Tätigkeit sowie das Verhältnis der Bevölkerung zum Gemeinwesen stark gewandelt. Erwartet werden heute in erster Linie kunden- und kostenorientierte Leistungen. Folge davon sind einerseits ein anhaltender Reformdruck, andererseits eine zunehmende Komplexität und Verflechtung der Geschäfte. Gefordert sind dadurch nicht nur die Regierung und die Verwaltung. Auch das Parlament muss vermehrt rasch und effizient zu Lösungen kommen, damit es seine Rolle als oberste Behörde weiterhin wahrnehmen kann. Dies gelingt bei 60 Mitgliedern besser als bei 80. So würden etwa bei einer Verkleinerung des Kantonsrates die Kommissions- und Ratsitzungen tendenziell eher weniger lang dauern, ohne dass die

Qualität der Ratsarbeit darunter leiden würde. Eine Verkleinerung hätte somit keinen Demokratieabbau zur Folge. Die Aufgaben gemäss der Kantonsverfassung können vom Kantonsrat auch mit 60 Mitgliedern wahrgenommen werden. Im Übrigen lassen sich dadurch Kosten sparen.

Als Gegenargumente gegen die Verkleinerung des Parlamentes werden die Steigerung der Arbeitsbelastung des einzelnen Mitgliedes und die zahlenmässig schlechtere Vertretung der kleinen Parteien und der Regionen im Kantonsrat genannt. Für den Regierungsrat ist klar, dass bei einer Annahme der Initiative flankierende Massnahmen beim Parlamentsbetrieb und eine gewisse Anpassung des Wahlsystems nötig sind. Mit der Initiative wird verlangt, dass der Kantonsrat erstmals in verkleinerter Form auf die übernächste Amtsperiode, welche am 1. Januar 2009 beginnt, gewählt wird. Damit bleibt nach Auffassung des Regierungsrates in den kommenden Jahren genügend Zeit für eine Parlamentsreform (z.B. Schaffung von ständigen Kommissionen). Beim Wahlsystem könnte der Minderheitenschutz dadurch sichergestellt werden, dass die Möglichkeit zur Bildung von Wahlkreisverbänden (d.h. nur ein rechnerischer Zusammenschluss einzelner Wahlkreise zu einem Verband) geschaffen oder das Neue Zürcher Zuteilungsverfahren ("Doppelter Pukelsheim"; zuerst Kanton als 1 Wahlkreis, jede Partei erhält aufgrund ihrer Wähleranteile im Kanton ihre Sitze; im 2. Schritt werden diese dann auf die 6 Wahlkreise verteilt) eingeführt wird.

Ein Nachteil der Initiative ist, dass bei einer Verkleinerung des Parlamentes eher weniger Mitglieder des Kantonsrates aus den kleineren Gemeinden des Klettgaus, des Reiets und des oberen Kantonsteils stammen. Auch kann man sich angesichts der laufenden, grossen Reformprojekte im Kanton Schaffhausen mit Auswirkungen auf die Gemeindestruktur fragen, ob der Zeitpunkt für die Verkleinerung des Kantonsrates der richtige ist. Es gilt eine Interessenabwägung vorzunehmen. Der Regierungsrat kommt nach Würdigung aller Umstände zum Schluss, dass die Vorteile die Nachteile überwiegen. Er befürwortet deshalb die vorgeschlagene Verkleinerung des Kantonsrates auf 60 Mitglieder.

4. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht worden. Für die weitere Behandlung bestehen - vorbehältlich des Rückzuges der Initiative - gemäss Art. 77 des Wahlgesetzes (SHR 160.100) namentlich die folgenden Möglichkeiten: Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens (also bis 11. Mai 2004)

- a) ob er die Volksinitiative direkt dem Volk mit dem Antrag auf Zustimmung oder Ablehnung zum Entscheid unterbreitet (Abstimmung innerhalb von 6 Monaten nach dem Beschluss des Kantonsrates) oder
- b) ob er ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will. In diesem Falle wäre ein konkreter Gesetzesentwurf innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Kantonsrat abschliessend zu behandeln. Die Volksabstimmung hätte spätestens nach weiteren sechs Monaten stattzufinden.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Initiativbegehren betreffend "60 Kantonsräte sind genug." den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Zustimmung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 20. Januar 2004

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Erhard Meister

Der Staatsschreiber:

Dr. Reto Dubach