

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen  
an den Kantonsrat betreffend  
Anpassung des Wahlsystems für den Kantonsrat**

07-41

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Anpassung des Wahlsystems für den Kantonsrat, welche sich einerseits durch die von den Stimmberechtigten beschlossene Reduktion des Kantonsrates von 80 auf 60 Mitglieder und andererseits durch die aktuelle bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Mindestgrösse der Wahlkreise aufdrängt. Unserem Antrag schicken wir folgende Erläuterungen voraus.

*1. Ausgangslage*

*1.1. Volksinitiative "60 Kantonsräte sind genug"*

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

Die Verkleinerung des Schaffhauser Kantonsrates von 80 auf 60 Mitglieder hat - ausgehend von der letzten eidgenössischen Volkszählung 2000 - folgende Auswirkungen auf die Verteilung der Mandate in die einzelnen Wahlkreise:

Tabelle 1 (Zahlen gemäss geltendem Dekret über Wahlkreiseinteilung vom 24. November 2003; SHR 161.110)

### 80 Sitze

<i>Wahlkreis</i>	<i>Einwohner</i>	<i>Verteilquotient</i>	<i>Sitze</i>
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

<i>Wahlkreis</i>	<i>Einwohner</i>	<i>Verteilquotient</i>	<i>Sitze (Diff. zu 80 Sitzen)</i>
Schaffhausen	33'628	27,4918	28 (-9)
Klettgau	14'587	11,9253	12 (-4)
Neuhausen	9'959	8,1418	8 (-3)
Reiat	8'839	7,2261	7 (-3)
Stein	4'986	4,0762	4 (-1)
Buchberg-Rüdlingen	1'393	1,1388	1 (-)

#### 1.2 *Motion Nr. 482 von Christian Heydecker "Verbesserung des Wahlsystems zum Schutze der Kleinparteien"*

Mit dieser vom Kantonsrat am 24. Januar 2005 erheblich erklärten Motion wird der Regierungsrat aufgefordert, dem Kantonsrat Bericht und Antrag zur Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Kantonsratswahlen vorzulegen mit dem Ziel, die Wahlchancen der kleinen Parteien in den auf 60 Mitglieder verkleinerten Kantonsrat zu verbessern.

### 1.3. *Urteile des Bundesgerichtes*

Mit Urteil des Bundesgerichtes vom 18. Dezember 2002 wurde die Wahlkreiseinteilung für die Wahl des Zürcher Stadtparlamentes am 3. März 2002 als verfassungswidrig erklärt (BGE 129 I 185). Das Bundesgericht hielt dabei fest, dass die Grössenunterschiede der Wahlkreise der Stadt Zürich und die dadurch bedingten Abweichungen von der durchschnittlich in einem Wahlkreis für ein Mandat notwendigen Stimmzahl mit dem Gleichbehandlungsgebot nicht mehr zu vereinbaren seien. Auf die ausdrückliche 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. Im Übrigen hält eine auf der überkommenen Gebietsorganisation beruhende Einteilung in verschieden grosse, teils sehr kleine Wahlkreise vor der Rechtsgleichheit nur stand, wenn diese kleinen Wahlkreise, sei es aus historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen, Einheiten mit einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl bilden.

Am 27. Oktober 2004 hat das Bundesgericht Stimmrechtsbeschwerden gegen die im Zusammenhang mit der Verkleinerung des Aargauer Grossen Rates erfolgten Gesetzesanpassungen zwar abgewiesen, gleichzeitig aber deutlich zum Ausdruck gebracht, dass diese Gesetzesbestimmungen nur gerade für die im Frühjahr 2005 stattfindenden Grossratswahlen Anwendung finden dürfen, danach jedoch durch bundesrechtskonforme Bestimmungen zu ersetzen sind (BGE 131 I 74). Die Haltung, dass Wahlkreise mit deutlich weniger als 10 Sitzen - ausser bei historisch gewachsenen Regionen - nicht statthaft sind, wurde dabei bestätigt. Konkret wurde festgelegt, dass das natürliche Quorum, d.h. der Stimmenanteil, den eine Liste benötigt, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten (100 geteilt durch die um 1 vergrösserte Mandatszahl), nicht über 10 % liegen darf.

Ebenfalls mit Urteil vom 27. Oktober 2004 hat das Bundesgericht entschieden, dass das Wahlsystem für den Walliser Grossen Rat (überkommene Einteilung des Kantons in die historischen, in ihrer Grösse stark voneinander abweichenden, teils sehr kleinen Bezirke und Halb-Bezirke) den bundesrechtlichen Anforderungen entspricht (BGE 131 I 85). Die Verfassung des Kantons Wallis sieht jedoch das Proporzverfahren auf den einzelnen Wahlkreis und nicht wahlkreisübergreifend auf das ganze Kantonsgebiet vor.

## 2. *Notwendigkeit zur Revision des Wahlverfahrens*

Der Regierungsrat hat bei der Beantwortung der Motion Nr. 482 und auch bereits in der Vorlage zur Volksinitiative "60 Kantonsräte sind genug." festgehalten, dass bei einem nur noch 60 Mitglieder umfassenden Kantonsrat einerseits flankierende Massnahmen beim Parlamentsbetrieb, andererseits aber auch gewisse Anpassungen des Wahlsystems nötig sind. Für die kleinen Parteien sollten weiterhin angemessene Wahlchancen bestehen bleiben, denn Parteienvielfalt ist Ausdruck der in der Schweiz und vor allem auch in Schaffhausen bestehenden Meinungsvielfalt und letztlich auch der Konkordanzdemokratie. Leitlinie für den Regierungsrat bei der Anpassung des Wahlsystems ist, dass ein möglichst geringer Eingriff in das bestehende Wahlkreissystem stattfindet. Der Regierungsrat war bereit, die Motion entgegenzunehmen und dem Parlament im Hinblick auf die Kantonsratswahlen im Herbst 2008 ein angepasstes, wenn möglich in der Praxis bereits erprobtes Wahlsystem vorzulegen.

Aufgrund der diversen Urteile des Bundesgerichts in den vergangenen Jahren besteht in der Tat Handlungsbedarf. Das Demokratiegebot von Art. 51 der Bundesverfassung gewährleistet eine möglichst umfassende Volkssouveränität. Das Parlament als Vertretungsorgan des Volkes soll ein Abbild der Bevölkerung sein sowie die Repräsentation aller Stimmbürgerinnen und Stimmbürger garantieren und nicht nur eine Vertretung der wichtigsten politischen Gruppierungen darstellen.

Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend frei. Schranke für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bilden aber die Wahl- und Abstimmungsfreiheit von Art. 34 der Bundesverfassung und das die politische Gleichberechtigung garantierende Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung, woraus sich die Wahlrechtsgleichheit ableitet. Diese wird in drei Teilaspekte gegliedert:

- Die Zählwertgleichheit sichert allen Stimmenden das gleiche Gewicht ihrer Stimme zu;
- die Stimmkraftgleichheit garantiert, dass zwischen Sitzzahl und Repräsentationsbasis überall das gleiche Verhältnis gilt (was insbesondere für die Wahlkreiseinteilung von Bedeutung ist);
- die Erfolgswertgleichheit - die sich auf die Sitzzuteilung bezieht - erfordert, dass alle Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen. Die Stimme jeder wählenden Person im gesamten Wahlge-

biet hat genauso wie die Stimme jeder anderen wählenden Person zur Wahl eines Mitglieds des Parlamentes beizutragen. Die Erfolgswertgleichheit hat damit wahlkreisübergreifenden Charakter, da sie innerhalb des gesamten Wahlgebiets eine gleiche Verwirklichung des Erfolgswerts anstrebt. Sie kann durch verschiedene Formen von Quoren beeinträchtigt werden.

Eine auf der traditionellen Gebietsorganisation beruhende Einteilung in verschieden grosse Wahlkreise hält vor der Wahlrechtsgleichheit nur stand, wenn die kleinen Wahlkreise - sei es aus historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen - Einheiten mit einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl bilden.

### 3. *Vernehmlassungsverfahren*

#### 3.1. *Allgemeines*

Die Vernehmlassungsvorlage basierte auf dem neuen Wahlmodell des "doppelten Pukelsheim". Einbezogen wurden die politischen Parteien und alle Gemeinden des Kantons. Insgesamt sind 14 Vernehmlassungen eingegangen (7 Parteien, 7 Gemeinden).

#### 3.2. *Wahlssystem*

Im Grundsatz wird der "doppelte Pukelsheim" grossmehrheitlich positiv aufgenommen (FDP, SP, ÖBS, EVP, CVP, EDU, Stadt Schaffhausen, Neuhausen am Rheinfall, Dörflingen, Trasadingen). Die SVP hat sich aus ordnungspolitischen und grundsätzlichen Überlegungen dagegen ausgesprochen. Auf eine materielle Stellungnahme explizit verzichtet haben die Gemeinden Guntmadingen, Hallau und Löhningen.

#### 3.3. *Listenverbindungen*

Der Ausschluss von Listenverbindungen wird teilweise kritisiert, sei es für "Oberlistenverbindungen" oder "Unterlistenverbindungen", sei es für den ganzen Kanton oder auf Wahlkreisebene (FDP, SVP, SP). Die FDP und die SP schlagen vor, dass zumindest innerhalb einer Partei Listenverbindungen zulässig sein sollten.

### 3.4. *Quorum*

Der vom Regierungsrat vorgeschlagene Verzicht auf ein Quorum wurde grossmehrheitlich positiv aufgenommen. Die SP schlägt ein Mindestquorum von 5 % vor, wobei als Referenzgrösse der Wahlkreis der Stadt Schaffhausen als massgeblich zu erklären sei. Die SVP spricht sich, falls der "doppelte Pukelsheim" eingeführt wird, für ein Quorum von 5 % aus.

### 3.5. *Weitere Punkte*

Die SP verlangt zusätzlich eine Korrektur im Zusammenhang mit der gegenläufigen Sitzvergebung sowie die Schaffung der Möglichkeit, dass sich Wahlkreise auf freiwilliger Basis zu Wahlkreisverbänden zusammenschliessen können. Schliesslich soll der vorgesehene Losentscheid bei gleichwertigen Rundungsmöglichkeiten bei der Ober- und Unterzuteilung gestrichen und durch eine mathematische Grösse ersetzt werden.

## 4. *Möglichkeiten für eine Anpassung des Wahlverfahrens*

### 4.1. *Beibehaltung des bisherigen Wahl- bzw. Sitzzuteilungsverfahrens; Änderung der verfassungsrechtlichen Grundlagen*

Das bisherige Sitzzuteilungssystem beruht - wie bei der Wahl des Nationalrates und wie in den meisten Kantonen - auf der so genannten "Divisormethode mit Abrundung nach Hagenbach-Bischoff". Dabei wird die Gesamtzahl der gültigen Parteistimmen in einem Wahlkreis durch die um eins vergrösserte Zahl der zu vergebenden Sitze geteilt. Die nächst höhere ganze Zahl heisst Verteilungszahl. Jeder Liste werden so viele Sitze zugeteilt, als die Verteilungszahl in ihrer Stimmzahl enthalten ist. Die verbleibenden Sitze werden wie folgt verteilt: Die Stimmzahl jeder Liste wird durch die um eins vermehrte Zahl der ihr schon zugewiesenen Sitze geteilt. Der Sitz geht an die Liste, die den höchsten Quotienten aufweist. Dieses Verfahren wird wiederholt, bis alle Sitze verteilt sind.

Diese Methode hat sich grundsätzlich bewährt. Im Kanton Schaffhausen sind die Sitzzahlen der einzelnen Wahlkreise allerdings sehr unter-

schiedlich gross. Vor allem aber werden sie mit der Reduktion des Kantonsrates auf 60 Mitglieder kleiner (vgl. Tabelle S. 2). Bei vier der sechs Wahlkreise wird dadurch das vom Bundesgericht verlangte natürliche Quorum von mindestens 10 % in Zukunft nicht (mehr) erreicht. Nur gerade in den Wahlkreisen Schaffhausen und Klettgau liegt der erforderliche Stimmenanteil für die Erlangung eines Kantonsratsmandats noch in einem mit der Bundesverfassung vereinbaren Rahmen (Wahlkreis Schaffhausen 3,4 %, Wahlkreis Klettgau 7,7 %). Demgegenüber beträgt das natürliche Quorum im Wahlkreis Neuhausen 11,1 %, im Wahlkreis Reiat 12,5 %, im Wahlkreis Stein 20 % und im Wahlkreis Buchberg-Rüdlingen 50 %.

Man könnte argumentieren, die Regionen bzw. Wahlkreise im Kanton Schaffhausen seien geographisch-historisch gewachsen. Gerade den Regionen Stein und Buchberg-Rüdlingen kommt eine geographische Sonderrolle zu. Man könnte das Interesse an einer Vertretung aller Regionen des Kantons Schaffhausen im Parlament höher gewichten als das Interesse kleiner Parteien, in jedem Wahlkreis prozentual gesehen reelle Chancen auf ein Mandat zu haben. Mit der Ausscheidung kleiner Wahlkreise könnte sichergestellt werden, dass auch Teile des Kantons Schaffhausen, die relativ weit vom Zentrum entfernt liegen, zumindest mit einem bzw. einigen wenigen Vertretern im Parlament dabei sind. Es ist angesichts der in den letzten Jahren restriktiver gewordenen Praxis des Bundesgerichtes allerdings fraglich, ob die Beibehaltung der bisherigen Wahlkreise ohne Änderung am Wahlsystem in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren Bestand haben dürfte.

Angedacht werden könnte in diesem Zusammenhang auch eine Lösung im Sinne des Kantons Wallis. Dies würde eine Revision der Kantonsverfassung erfordern, indem eine Bestimmung aufzunehmen wäre, wonach der Kantonsrat nur noch wahlkreisweise nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt wird (vgl. BGE 131 I 85). Auch hier ist allerdings fraglich, ob die Bundesversammlung der entsprechenden Verfassungsbestimmung die Genehmigung erteilen bzw. wie sich allenfalls das Bundesgericht zu einer solchen neu eingeführten Regelung stellen würde. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Gliederung des Kantons Wallis auf der historischen, bereits im Mittelalter bestehenden Aufteilung des Kantonsgebiets in "Zenden" beruht. Mit der Verfassung von 1848 wurde der Begriff "Zenden" durch Bezirk ersetzt.

## 4.2. *Änderung der Wahlkreise*

Eine weitere Variante ist die Verkleinerung der Anzahl Wahlkreise. Die einzelnen Wahlkreise würden dadurch grösser, was gleichzeitig zu einer verfassungsgerechten Ausgestaltung des Wahlsystems führen würde.

Leitlinie für den Regierungsrat ist, wie er mehrfach betont hat, ein möglichst geringer Eingriff ins bestehende Wahlkreissystem. Der Kantonsrat hat sich dieser Haltung angeschlossen. Es sind denn auch keine sinnvollen Neuzusammensetzungen ersichtlich. So müssten etwa die bisherigen Wahlkreise Reiat und Stein zusammengelegt werden und der Wahlkreis Buchberg-Rüdlingen müsste in den Wahlkreis Neuhausen integriert werden, der dann genau das vom Bundesgericht im Minimum geforderte natürliche Quorum von 10 % erreichen würde. Sofern aber Buchberg-Rüdlingen und Stein eine geografische Sonderrolle zugestanden würde, blieben immer noch Neuhausen und der Reiat unter der vom Bundesgericht geforderten Mindestgrösse.

## 4.3. *Bildung von Wahlkreisverbänden*

Weiter in Frage kommt das Modell Wahlkreisverbände. Dabei handelt es sich um einen rechnerischen Zusammenschluss einzelner Wahlkreise zu einem Verband. Die Zuteilung der Sitze an die Listen erfolgt gemäss den in den Wahlkreisverbänden bzw. den - genügend grossen - selbständigen Wahlkreisen erzielten Parteistimmen nach dem Verfahren von Hagenbach-Bischoff (Divisormethode mit Abrundung). In den verbundenen Wahlkreisen werden in einem zweiten Schritt die Sitze in den Wahlkreisen verteilt. Dabei kann es in einem dritten Schritt zu Umverteilungen kommen, da bei unterschiedlicher Stimmbeteiligung in einem Wahlkreis eventuell mehr Sitze zugeteilt werden, als ihm gemäss Bevölkerungszahl zukommen.

Der Vorteil dieses Modells liegt darin, dass ohne allzu einschneidende Änderungen tiefe Quoren erreicht werden, die sich in ihrer Höhe verhältnismässig gering unterscheiden. Allerdings gestaltet sich die Sitzzuweisung komplizierter und weniger transparent als bei anderen Modellen. Die Konstruktion wirkt zudem gekünstelt. Aus diesen Gründen wurde denn auch im Kanton Aargau trotz anfänglicher Zustimmung im Grossen Rat nach der Ablehnung in der 2. Beratung der entsprechenden Gesetzesrevision dieses Modell vom Regierungsrat nicht mehr weiterverfolgt.

#### 4.4. Einführung des doppelproportionalen Sitzzuteilungsverfahrens

Eine neue Variante ist das doppelproportionale Sitzzuteilungsverfahren, welches vom deutschen Mathematiker Friedrich Pukelsheim, Professor an der Universität Augsburg, entwickelt worden ist. Er hat der Methode auch seinen Namen geliehen. Weil das System in der Schweiz zuerst im Kanton Zürich eingeführt worden ist, trägt es auch die Bezeichnung "neues Zürcher Zuteilungsverfahren". Diese System ist in der Praxis bereits erprobt. Die Parlamentswahlen in der Stadt Zürich im Februar 2006 wurden mit dem neuen System erfolgreich durchgeführt. Bei den Zürcher Kantonsratswahlen 2007 wurde ebenfalls das System "doppelter Pukelsheim" erfolgreich angewendet.

##### 4.4.1. Erläuterung des Modells

Bei dieser Methode werden in einem ersten Schritt alle im Kanton zu verteilenden Sitze auf die politischen Parteien verteilt. Nach Abschluss der sog. Oberzuteilung steht fest, wie viele Sitze jede Listengruppe, d.h. jede Partei, gesamtkantonal erhält. In dieser Phase der Sitzzuteilung wird der ganze Kanton quasi wie ein einziger Wahlkreis behandelt. Konkret werden in einem ersten Schritt pro Wahlkreis die Parteistimmenzahlen einer Liste durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Mandate geteilt und standardmässig zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Diese Rechnung wird für jede Liste in jedem Wahlkreis wiederholt. Die Summe wird pro Partei durch den für den ganzen Kanton einheitlich festgelegten Kantons-Wahlschlüssel geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl standardmässig gerundet. Das Ergebnis stellt die Anzahl der einer Partei gesamtkantonal zustehenden Sitze dar. Nach diesem System beträgt - bezogen auf die Kantonsratswahl 2004 - das natürliche Quorum 0,92 % ( $1 / [2M + 2 - L]$ , wobei M die Anzahl Sitze des Kantonsrates und L die Zahl der an der Wahl teilnehmenden Listen angibt).

In einem zweiten Schritt teilt man die so ermittelten Parteisitze nach demselben Verfahren auf die Listen der Wahlkreise gemäss deren Bevölkerungszahl auf. Entgegen der einfach-proportional (d.h. im Verhältnis zur Wählerzahl jeder Partei) erfolgten "Oberzuteilung" hat die "Unterzuteilung" sowohl die Anzahl der in jedem Wahlkreis zu vergebenden Mandate als auch die Anzahl der jeder Partei gesamtkantonal zustehenden Sitze einzuhalten. Zu diesem Zweck wird die Parteistimmenzahl einer Liste durch den sog. Listengruppen-Divisor der betreffenden Lis-

tengruppe und den sog. Wahlkreis-Divisor des betreffenden Wahlkreises geteilt. Der Quotient wird standardmässig gerundet. Das Ergebnis lässt sich als Sitzanspruch der Liste bezeichnen. Die mathematische Herausforderung liegt darin, für jede Listengruppe den richtigen Listengruppen-Divisor und für jeden Wahlkreis den richtigen Wahlkreis-Divisor zu finden. Die Listengruppen-Divisoren und die Wahlkreis-Divisoren lassen sich mathematisch nicht direkt herleiten, sondern die richtigen Werte müssen vom Computerprogramm schrittweise und iterativ gefunden werden. Das Ergebnis lässt sich dann aber leicht mit einem gewöhnlichen Taschenrechner nachprüfen.

Beispiel:

	<i>Partei x</i> (4 Sitze)	<i>Partei y</i> (3 Sitze)	<i>Partei z</i> (2 Sitze)	<i>Wahlkreis-Divisor</i>
Wahlkreis 1 (2 Mandate)	12 Parteistimmen 1 Sitz	8 Parteistimmen 1 Sitz	2 Parteistimmen 0 Sitze	0.8
Wahlkreis 2 (3 Mandate)	24 Parteistimmen 1 Sitz	9 Parteistimmen 1 Sitz	15 Parteistimmen 1 Sitz	0.9
Wahlkreis 3 (4 Mandate)	40 Parteistimmen 2 Sitze	40 Parteistimmen 1 Sitz	12 Parteistimmen 1 Sitz	1.46
Listengruppen-Divisor	18	18.3	14.5	

*Kommentar:* Im Beispiel sind insgesamt 9 Sitze zu vergeben, wobei aufgrund der Oberzuteilung (Kanton wird wie ein Wahlkreis behandelt) der Partei x 4 Sitze, der Partei y 3 Sitze und der Partei z 2 Sitze zustehen. Die Partei x hat im Wahlkreis 1 zwölf Parteistimmen geholt. Dieser Wert wird durch den Listengruppen-Divisor der Partei x (18) und durch den Wahlkreis-Divisor 1 (0.8) geteilt und das Ergebnis standardmässig gerundet. Das ergibt  $12 : 18 : 0.8 = 0.83$ , aufgerundet 1. Somit hat die Partei x im Wahlkreis 1 Anspruch auf einen Sitz. Das zweite Mandat des Wahlkreises 1 geht an die Partei y, und die restlichen drei Sitze der Partei x gehen an die Liste der Partei x im Wahlkreis 2 (1 Sitz) und im Wahlkreis 3 (2 Sitze).

*Quelle:* Vgl. Friedrich Pukelsheim/Christian Schumacher, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP 2004, S. 505 ff; Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren. Eine leicht verständliche Darstellung, Mai 2005

#### 4.4.2. Auswirkungen anhand der Wahlergebnisse 2004

Aufzuzeigen sind vorerst die Auswirkungen der Reduktion der Mitgliederzahl des Kantonsrates von 80 auf 60.

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

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

Zentral ist nun aber die Frage, welche Auswirkungen die Methode "doppelter Pukelsheim" gegenüber dem heutigen Sitzzuteilungsverfahren hat. Dies soll ebenfalls anhand der Wahlergebnisse 2004 dargestellt werden:

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

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

Die genaue Berechnung nach dem System "Doppelter Pukelsheim" ist aus der Beilage ersichtlich.

Die Zahlenvergleiche zeigen, dass die Verkleinerung des Kantonsrates von 80 auf 60 Mitglieder auf die Parteien sehr unterschiedliche Auswirkungen hat. Das Modell "doppelter Pukelsheim" führt nun aber zu weiteren Auswirkungen auf die Sitzverteilung im Kantonsrat. Gegenüber dem heutigen System würden nach dem Modell "doppelter Pukelsheim" die ÖBS drei, die Junge SVP zwei und die EDU einen Sitz (mehr) erhalten. Auf der anderen Seite würden die SVP vier und die SP zwei Sitze verlieren. Je nach Wahlergebnis ändern sich selbstverständlich diese Unterschiede. Insgesamt bestätigt sich aber, dass die kleineren Parteien von einem Wechsel auf den "doppelten Pukelsheim" normalerweise profitieren würden.

## 5. *Vor- und Nachteile der Varianten und Schlussfolgerung*

Das Modell "doppelter Pukelsheim" trägt verglichen mit allen anderen Wahlmodellen dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit am besten Rechnung. Jede Stimme im Kanton hat grundsätzlich gleich viel Gewicht. Auch eine Liste, die heute in einem Wahlkreis leer ausgeht, wird bei der Berechnung der Sitzverteilung nach Parteien im ganzen Kanton berücksichtigt; sie kann derselben Partei in einem anderen Wahlkreis daher zu einem Sitz verhelfen. Es werden also - bezogen auf den ganzen Kanton - jeder Partei genau so viele Sitze zugeteilt, wie ihr nach direkter Verhältnisrechnung zustehen. Eine Partei mit einem Wähleranteil von z.B. 5 % wird also auch 5 % der Sitze im Kantonsrat erhalten. Durchschnittlich wird pro 1/60 bzw. 1,64 % der Stimmen ein Sitz vergeben. Dieses Wahlsystem ist verfassungsrechtlich korrekt und genügt den Anforderungen des Bundesgerichtes. Vergleicht man die Resultate 2004 mit und ohne Pukelsheim, ist ersichtlich, dass die kleineren Parteien beim Pukelsheim in jedem Fall nicht benachteiligt bzw. normalerweise profitieren werden. Ein weiterer Vorteil ist zudem, dass dieses System keine Änderung der Wahlkreise erforderlich macht. Schliesslich ist zu erwähnen, dass der "doppelte Pukelsheim" in der Praxis bereits erprobt ist.

Der "doppelte Pukelsheim" hat aber auch Nachteile. Das mathematische Verfahren, das zur Berechnung der Divisoren eingesetzt wird, ist als solches für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Das Ergebnis selbst kann aber einfach kontrolliert werden. Im Weiteren kann es zu leichten Verzerrungen zwischen den Wahlkreisen kommen. Es ist möglich, dass in einem Wahlkreis eine kleinere Partei dank Stimmen aus anderen Wahlkreisen einen Sitz erreicht, obwohl sie weniger Stimmen gewonnen hat als andere Parteien im gleichen Wahlkreis (sog. gegenläufige Sitzvergebung). Dies ist eine direkte Konsequenz des "doppelten Pukelsheim" und lässt sich nicht anders regeln. Der "doppelte Pukelsheim" führt sodann zu Änderungen beim Verfahrensablauf zwischen den Kreiswahlbüros und der Staatskanzlei. Die Kreiswahlbüros können nicht mehr direkt die Sitzverteilung in ihrem Wahlkreis vornehmen. Die Gemeinden melden ihre Resultate direkt dem Kanton. Die Staatskanzlei ermittelt über das entsprechende Computerprogramm die Sitzverteilung für den gesamten Kanton bzw. in den einzelnen Wahlkreisen. Ebenfalls stellt sie fest, wer gewählt ist.

In Abwägung aller Vor- und Nachteile erweist sich aus heutiger Sicht das System "doppelter Pukelsheim" insgesamt als die beste Lösung. Vor allem die mit der Neuregelung verbundene Rücksichtnahme auf die

kleineren Parteien rechtfertigt einen Wechsel des Wahlsystems. Mit dem "doppelten Pukelsheim" wird bezogen auf den ganzen Kanton eine optimale Abbildungsgenauigkeit der politischen Kräfteverhältnisse erreicht.

## 6. *Einzelfragen*

### 6.1. *Listenverbindungen*

In der Vernehmlassung wurde zum Teil gefordert, auch bei der Einführung des "doppelten Pukelsheim" weiterhin Listenverbindungen zuzulassen. Listenverbindungen, einschliesslich Unterlistenverbindungen (Jugendlisten, Frauenlisten, regionale Listen etc.), widersprechen jedoch der Methode "doppelter Pukelsheim" in grundsätzlicher Weise und sind weitgehend nutzlos, weil mit diesem Zuteilungsverfahren eine genaue Abbildung der politischen Kräfteverhältnisse erreicht wird. Alle Stimmen werden bei der Oberzuteilung auf die Listengruppen (Parteien) berücksichtigt. Es gibt keine grösseren Stimmenpotenziale, mit denen durch Listenverbindungen zusätzliche Sitze errungen werden können. Eine Verteilung von sog. Restmandaten findet deshalb beim System "doppelter Pukelsheim" nicht statt. In den meisten Fällen bekommen die Parteien bei einer Listenverbindung genau so viele Sitze wie einzeln und bloss in einigen Fällen einen Sitz mehr oder weniger.

Listenverbindungen sind ausserdem dafür verantwortlich, dass das Wahlsystem intransparenter wird; die Wählenden wissen nicht, wer tatsächlich von ihren Stimmen profitiert, und die Auswirkungen auf die Kandidierenden sind von Zufälligkeiten abhängig. Kaum alle Wählenden überblicken die Auswirkungen von Listenverbindungen und erkennen, dass sie mit ihrer Stimme vielleicht einer andern, nicht ihrer politischen Orientierung entsprechenden Liste zu einem Sitz verhelfen. Selbst wenn die Tragweite einer Listenverbindung erkannt wird, ist das Problem nicht gelöst. Will ein Wähler das Risiko, die "falsche" Liste zu unterstützen, nicht eingehen, bleibt ihm nur die Möglichkeit der Stimmenthaltung. Das ist keine befriedigende Alternative.

Es kommt hinzu, dass im Falle von Listenverbindungen anstelle von zwei Sitzzuteilungen (Oberverteilung auf die Listengruppen und Unterverteilung auf die Listen) mindestens eine weitere durchgeführt werden müsste, bei der die Zuteilung innerhalb der verbundenen Listen (beziehungsweise Unterlisten) zu erfolgen hätte. Dabei ist unklar, in welcher

Phase und auf welchem Weg dies geschehen müsste. Die einzige Möglichkeit wäre wohl, verbundene Listen bei der Oberzuteilung als eine Listengruppe zu zählen. In einem zweiten Schritt - immer noch auf der Oberzuteilungsebene - würden dann die sich aus der Oberzuteilung errechneten Sitze im Rahmen einer weiteren Verteilung auf die einzelnen Listen aufgeteilt. Für die Untertzuteilung müssten in der Folge die einzelnen Listen getrennt - mit ihrer Sitzzahl gemäss zweiter Oberzuteilung - berücksichtigt werden. Dabei ist es durchaus möglich, dass es zu gegenläufigen Sitzvergebungen kommen kann. Die Erhebung der Wahlergebnisse würde ganz erheblich komplexer. Für eine solche Variante hätten vorgängig Programmierungsarbeiten und Computersimulationen zu erfolgen. Derzeit ist kein Gemeinwesen in Deutschland bekannt, welches die Methode des "doppelten Pukelsheim" mit dem Element der Listenverbindung kombiniert hat. Auch in Zürich (Stadt und Kanton) - und in der Vorlage des Regierungsrates des Kantons Aargau - sind Listenverbindungen nicht vorgesehen. Auf Listenverbindungen ist aus all diesen Gründen zu verzichten.

## 6.2. *Mindestquorum*

In der reinen Ausgestaltung sieht der "doppelte Pukelsheim" keine eigentliche Wahlkreissperrklausel (Quorum) vor. Bezogen auf die Resultate der Kantonsratswahl 2004 (berechnet mit 60 Sitzen und 13 Listen) hat eine Partei mindestens einen Sitz auf sicher, wenn sie - im Sinne eines natürlichen Quorums - einen Stimmenanteil von 0,92 % erzielt. Zur Verhinderung einer übermässigen Sitzzersplitterung kann sich deshalb die Einführung eines sog. direkten Quorums als notwendig erweisen. Mit der Festlegung eines direkten Quorums kann sichergestellt werden, dass nur Parteien mit einem gewissen Rückhalt bei der Bevölkerung und damit einem minimalen politischen Gewicht im Kantonsrat vertreten sind. Im Kanton Zürich muss eine Partei mindestens in einem Wahlkreis 5 oder mehr Prozent aller dortigen Parteistimmen erhalten, damit sie an der - gesamtkantonalen - Sitzverteilung teilnehmen kann. Die Einführung eines direkten Quorums auf Wahlkreis- oder auf gesamtkantonaler Ebene ist kein Element des "doppelten Pukelsheim". Es wäre eine unter politischen Gesichtspunkten erfolgte Ergänzung. Die Sitzverteilung im Kantonsrat sollte den Willen der Wählerschaft möglichst genau widerspiegeln. Dies spricht in grundsätzlicher Weise gegen die Einführung eines Quorums, da bei jeder Art von Quorum gewisse Stimmen der Wählerschaft ohne jede Wirkung bleiben.

Die Modellrechnungen auf der Basis der Ergebnisse der letzten Kantonsratswahlen zeigen (vgl. dazu Beilage 2), dass die Einführung eines Quorums von 5 % auf Kantonebene zu sehr grossen Sitzverschiebungen führen würde: Es wären nur noch die SVP (+4), die SP (+2), die FDP (+2) sowie die ÖBS (+1) im Parlament vertreten. Bei einem Quorum von 5 % in einem Wahlkreis wären zusätzlich zu den vier obgenannten Parteien noch die CVP und die Junge SVP vertreten, während die EDU, die EVP, die SAS und die ALS leer ausgehen würden. Bei einem Quorum von 3 % auf Kantonebene würde zusätzlich die ALS mit einer Vertretung in den Kantonsrat einziehen, d.h. es käme zu total drei Sitzverschiebungen (SVP, FDP, Junge SVP je +1; EDU, EVP und SAS wären nicht mehr vertreten). Bei einem Quorum von 3 % in einem Wahlkreis käme es nur gerade zu einer Sitzverschiebung (FDP +1; EDU wäre nicht mehr vertreten).

Die Zielsetzung des neuen Wahlsystems - die Rücksichtnahme auf die kleineren Parteien - wird bei Einführung eines Quorums wieder in Frage gestellt. Die Einführung eines direkten Quorums ist ein Widerspruch zum "doppelten Pukelsheim", mit welchem bezogen auf den ganzen Kanton eine optimale Abbildungsgenauigkeit der politischen Kräfteverhältnisse erreicht wird. Der "doppelte Pukelsheim" führt auch nicht zu einer Zersplitterung der aktuellen politischen Kräfte: Bezogen auf die Wahlergebnisse 2004 würde mit dem neuen Wahlsystem nur gerade die EDU zusätzlich - mit einer Vertretung - in den Kantonsrat einziehen; und genau eine solche Chance will der "doppelte Pukelsheim" kleineren Parteien eröffnen. Der Regierungsrat geht nicht davon aus, dass es im Kanton Schaffhausen bei einem Verzicht auf ein direktes Quorum zu einer übermässigen Zersplitterung der politischen Kräfte kommen wird. Zumindest deutet in der aktuellen Parteienlandschaft nichts darauf hin. Im Kanton Schaffhausen mit einem neu 60-köpfigen Kantonsrat braucht eine Partei einen nicht unbedeutenden Wähleranteil, um einen Sitz zugebilligt zu erhalten; dieser Prozentsatz ist im Kanton Zürich mit seinen 180 Kantonsratssitzen viel tiefer. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, auf die Einführung eines solchen direkten Quorums zu verzichten.

## 7. Erläuterung der Vorschläge

### 7.1. Revision auf Verfassungs-, Gesetzes- und Dekretsstufe

Der Kantonsrat wird nach dem System "doppelter Pukelsheim" gewählt. Entsprechend ist Art. 25 Abs. 2 Satz 1 der Kantonsverfassung zu ändern. Neu wird festgehalten, dass die Zuteilung der Sitze an die politischen Gruppierungen entsprechend deren Wählerstärke im Kanton erfolgt (vgl. Anhang 1). Diese Revision der Kantonsverfassung untersteht gemäss Art. 32 lit. a KV obligatorisch der Volksabstimmung.

Gemäss Art. 25 Abs. 3 KV wird die Einteilung der Wahlkreise durch den Kantonsrat vorgenommen, wobei die Sitze nach Massgabe der Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt werden. Diesem Verfassungsauftrag ist der Kantonsrat mit dem Dekret über die Einteilung des Kantons Schaffhausen in Wahlkreise für die Wahl des Kantonsrates und die Zahl der in diesen Wahlkreisen zu wählenden Mitglieder vom 24. November 2003 (SHR 161.110) nachgekommen. Bedingt durch die Reduktion des Kantonsrates von 80 auf 60 Mitglieder ist das Dekret im Hinblick auf die nächsten Wahlen selbstverständlich anzupassen (vgl. Anhang 2). Dagegen sind alle weiteren Ausführungsbestimmungen über das Wahlverfahren gemäss Art. 25 Abs. 2 KV vom Regierungsrat zu erlassen.

### 7.2. Regelung auf Verordnungsstufe

Die Detailregelung für das System "doppelter Pukelsheim" ist in die Verordnung über die Wahl des Kantonsrates und die Wahl der Einwohnerräte nach dem proportionalen Wahlverfahren (Proporzwahlverordnung; SHR 161.111) aufzunehmen. Die Verordnungsänderung liegt in der Kompetenz des Regierungsrates. Es ist vorgesehen, die Revision wie folgt vorzunehmen:

Mit der Einführung des Systems "doppelter Pukelsheim" fällt die Majorwahl im Wahlkreis Buchberg-Rüdlingen weg. Dass jedem Wahlkreis mindestens ein Sitz zusteht, ist durch Art. 25 Abs. 3 KV garantiert. Die Resultate in diesem Wahlkreis werden - wie die Ergebnisse aller anderen Wahlkreise - in die kantonale Gesamtrechnung aufgenommen. Auch eine Liste, die heute in diesem Wahlkreis leer ausgeht, wird bei der Berechnung der Sitzverteilung nach Parteien im ganzen Kanton berücksichtigt; sie kann derselben Partei in einem anderen Wahlkreis allenfalls

zu einem Sitz verhelfen. Entsprechend ist neu auch im Wahlkreis Buchberg-Rüdlingen das formelle Vorverfahren gemäss § 11 ff. der Proporzwahlverordnung durchzuführen. Insbesondere sind die Wahlvorschläge von 15 im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten zu unterzeichnen und innert Frist beim Gemeinderat des Kreishauptortes einzureichen.

Listenverbindungen sollen künftig ausgeschlossen sein. Sie machen beim System "doppelter Pukelsheim" keinen Sinn, denn bei dieser Methode werden die Quotienten standardmässig auf- oder abgerundet, während beim bisherigen System nach Hagenbach-Bischoff grundsätzlich abgerundet wird. Durch dieses Abrunden werden die kleinen Parteien tendenziell geschwächt, da ein relativ grosser Anteil der Stimmen aus der Verteilung fallen würde. Um diesen Nachteil auszugleichen, werden alle Listenverbindungen ermöglicht. Mit dem System "doppelter Pukelsheim" werden alle Listen gleich behandelt. Für die Wählenden ist ein Verzicht auf Listenverbindungen ein Gewinn, da ihr politischer Wille infolge der unverzerrten Sitzzuteilung unverfälschter zum Ausdruck gebracht wird. Würden entgegen dem Vorschlag des Regierungsrates Listenverbindungen in Form von Unterlistenverbindungen weiterhin zugelassen, müssten die entsprechenden Paragraphen angepasst werden.

Neu festzulegen ist die Pflicht der Gemeindewahlbüros, die Ergebnisse sofort der Staatskanzlei als kantonalem Wahlbüro zu melden. Dort erfolgt gemäss § 36 auch die Sitzverteilung. Die Staatskanzlei übermittelt den Kreiswahlbüros die Wahlergebnisse unmittelbar nach deren Ermittlung. Die Mitteilung der Wahl an die Gewählten erfolgt durch die Kreiswahlbüros.

§ 38 regelt die Oberzuteilung der Sitze auf die Listengruppen. Dabei wird für jede Liste die sog. Wählerzahl festgelegt (Anzahl Parteistimmen geteilt durch Anzahl Mandate eines Wahlkreises, standardmässig zur nächsten ganzen Zahl gerundet). Die Wählerzahlen werden in jeder Listengruppe zusammengezählt und durch den sog. Kantons-Wahlschlüssel geteilt. Das Ergebnis wird standardmässig zur nächsten ganzen Zahl gerundet. Damit ist die Zahl der Sitze einer Listengruppe (politische Partei) gesamtkantonal festgelegt. Die Staatskanzlei ist zuständig zur Berechnung des Kantons-Wahlschlüssels. Sie legt ihn so fest, dass beim oben beschriebenen Vorgehen genau 60 Sitze verteilt werden. Bei gleichwertigen Rundungsmöglichkeiten soll das Los entscheiden. Diese Möglichkeit soll - wie in den Kantonen Zürich und Aargau - geschaffen werden, obwohl das Modell "doppelter Pukelsheim" - abgesehen von äusserst seltenen Konstellationen - eindeutige Resultate

liefert. Dass es tatsächlich einmal zu einem Losentscheid kommen sollte, ist sehr unwahrscheinlich.

In § 39 wird die Unterzuteilung auf die Listen normiert. Die Parteistimmenzahl einer Liste eines bestimmten Wahlkreises wird durch den Wahlkreis-Divisor und den Listengruppen-Divisor geteilt und standardmässig zur nächsten ganzen Zahl gerundet. Damit ist definiert, wie viele Sitze einer bestimmten Liste zustehen. Die Staatskanzlei ist zuständig zur Festlegung der Wahlkreis-Divisoren und der Listengruppen-Divisoren. Diese Divisoren lassen sich nicht direkt berechnen, sondern sind von einem Computerprogramm in mehreren Schritten zu ermitteln. Im Resultat müssen dabei alle Wahlkreise und alle Listengruppen die ihnen zustehende Anzahl Mandate erhalten. Normalerweise wird das Computerprogramm eine eindeutige Lösung finden. Für die äusserst seltenen Fälle, in denen gleichwertige Rundungsmöglichkeiten bestehen, ist wiederum ein Losentscheid vorgesehen.

Der letzte Schritt der Sitzzuteilung besteht in der Sitzverteilung innerhalb der Listen (§ 40). Massgebend sind dabei in erster Linie die Kandidatenstimmen. Bei gleicher Stimmenzahl erhält der bzw. die auf der Liste zuerst aufgeführte Kandidat bzw. Kandidatin den Sitz. Die nicht gewählten Kandidaten sind - wie bisher - Ersatzleute in der Reihenfolge der erzielten Kandidatenstimmen. Sodann muss eine Ergänzungswahl stattfinden, wenn einer Liste mehr Sitze zugeteilt wurden, als sie Kandidaten bzw. Kandidatinnen aufweist. Dabei hat gemäss § 48 die Mehrheit der Unterzeichner der entsprechenden Liste das Recht auf Einreichung eines Wahlvorschlages.

## **8. *Administrative und finanzielle Auswirkungen***

### **8.1. *Administrative und finanzielle Konsequenzen***

In computertechnischer Hinsicht erfordert die Einführung des Systems "doppelter Pukelsheim" nur geringe Anpassungen. Für die Berechnung der Sitzzuteilung kann auf einer im Internet frei zugänglichen Software aufgebaut werden. Der Aufwand für die Erstellung eines auf die Bedürfnisse des Kantons Schaffhausen zugeschnittenen Computerprogramms, welches sinnvollerweise auf dem von den Wahlkreisen Schaffhausen und Neuhausen anlässlich der Kantonsratswahlen 2004 erstmals eingesetzten Wahlsoftware "SESAM" aufbaut, und für die Durchführung von

Tests ist nach neuesten Berechnungen auf rund 30 Arbeitstage zu veranschlagen. Für den Kanton Schaffhausen ist mit einmaligen externen Kosten von rund Fr. 28'800.-- zu rechnen (dies entspricht 2/3 der Kosten, 1/3 der Entwicklungskosten übernimmt der Softwarelieferant). Hinzukommen die Lizenzkosten für eine Kantonslizenz von "SESAM" in Höhe von Fr. 19'000.-- exkl. MwSt. Auf die Gemeinden mit Einwohnerräten (ausser Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall) entfallen - abgestuft nach der Anzahl Stimmberechtigter - einmalige Lizenzkosten von Fr. 1'980.-- (Neunkirch), Fr. 2'772.-- (Beringen, Stein am Rhein) bzw. Fr. 3'168.-- (Thayngen). Die jährlichen Wartungskosten liegen bei jeweils 10 % der entsprechenden Lizenzkosten.

Die von den Gemeindewahlbüros erhobenen Daten müssen von der Staatskanzlei weiterverarbeitet werden. Diese zusätzlichen Arbeiten im Vergleich zum bisherigen System können mit dem jetzigen Personalbestand der Staatskanzlei abgewickelt werden.

## *8.2. Folgen für die Gemeinden*

Der "doppelte Pukelsheim" führt wie oben erwähnt zu Änderungen beim Verfahrensablauf zwischen den Kreiswahlbüros und der Staatskanzlei. Neu haben die Gemeindewahlbüros die Ergebnisse direkt der Staatskanzlei zu melden. Die Kreiswahlbüros können nicht mehr direkt die Sitzverteilung in ihrem Wahlkreis vornehmen. Die Staatskanzlei ermittelt über das entsprechende Computerprogramm die Sitzverteilung für den gesamten Kanton und ist für die Veröffentlichung besorgt. Sie übermittelt den Kreiswahlbüros die Wahlergebnisse unmittelbar nach deren Ermittlung. Die Mitteilung der Wahl an die Gewählten erfolgt weiterhin durch die Kreiswahlbüros.

Die neuen Wahlgrundsätze gelten auch für die Einwohnerräte in den Gemeinden. Art. 40 des Gemeindegesetzes sieht vor, dass sich das Verfahren für die Wahl der Einwohnerräte sinngemäss nach dem kantonalen Recht über die Wahl des Kantonsrates richtet. Da in aller Regel jedoch für die Einwohnerratswahlen nur ein Wahlkreis besteht, erübrigt sich eine Unterverteilung auf die Listen. Durch die Gemeindeverfassung kann allerdings bestimmt werden, dass die Wahl des Einwohnerrates nach dem Majorzverfahren oder mehreren Wahlkreisen durchgeführt wird. Bei mehreren Wahlkreisen kommt das vollständige neue Zuteilungsverfahren zur Anwendung.

## 9. Zusammenfassende Würdigung der vorgeschlagenen Lösung

Die Kantonsverfassung garantiert den proportionalen Vertretungsanspruch der Parteien im Kantonsrat in Bezug auf den ganzen Kanton. An diesem verfassungsmässigen Prinzip soll nach Auffassung des Regierungsrates nicht gerüttelt werden, führt der Proporz doch zu einer gerechten Vertretung der verschiedenen politischen Gruppierungen.

Der "doppelte Pukelsheim" führt nun zu einer bisher unerreichten Abbildungsgenauigkeit der politischen "Wählerlandschaft" auf die Zusammensetzung des Kantonsrates. Die Sitzverteilung im Parlament stimmt sehr genau mit den Kräfteverhältnissen in der Wählerschaft überein. Das System bildet die Stärkeverhältnisse unverfälscht ab. Im Gegensatz dazu führt das bisherige System zu gewissen Verzerrungen, welche sich mit der Reduktion des Kantonsrates von 80 auf 60 Sitze noch verstärken. Zudem werden die Wahlchancen der kleineren Parteien herabgesetzt. Parteienvielfalt ist aber Ausdruck der bestehenden Meinungsvielfalt und letztlich auch der Konkordanzdemokratie.

Wie vorne erwähnt kann der "doppelte Pukelsheim" allerdings dazu führen, dass in einem Wahlkreis eine kleinere Partei dank Stimmen aus anderen Wahlkreisen einen Sitz erreicht, obwohl sie weniger Stimmen gewonnen hat als andere Parteien im gleichen Wahlkreis. Dieser Nachteil ist der Preis für die hohe Abbildungsgenauigkeit, vor allem aber für die adäquate Vertretung der Regionen im Kantonsrat durch Beibehaltung der bisherigen Wahlkreise.

In Abwägung aller Punkte bietet das Modell "doppelter Pukelsheim" mehr Vorteile als die bisherige Lösung. Mit dem neuen System bleiben die Wahlchancen der kleineren Parteien intakt und wird eine verfassungsrechtlich korrekte Regelung bestehen. Zudem werden mit dem "doppelten Pukelsheim" die effektiven Stärkeverhältnisse der Parteien auf kantonaler Ebene genauer abgebildet als bei einer abschliessenden regionalen Zuteilung bzw. einer Wahl, die in jedem Wahlkreis unabhängig von den anderen Wahlkreisen durchgeführt wird.

*Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren*

*Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten, dem beigefügten Entwurf der Verfassungsänderung sowie dem Entwurf 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 zuzustimmen sowie die Motion Nr. 482 von Christian Heydecker "Verbesserung des Wahlsystems zum Schutze der Kleinparteien" als erledigt abzuschreiben.*

Schaffhausen, 24. April 2007

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

*Dr. Erhard Meister*

Der Staatsschreiber i.V.:

*Christian Ritzmann*

Beilagen:

- Beispiel Kantonsratswahl 2004 nach dem System "doppelter Pukelsheim" mit 60 Sitzen
- Vergleich Sitzverteilung ohne Quorum und mit diversen Quoren

# Verfassung des Kantons Schaffhausen

Anhang 1

Änderung vom ...

---

*Der Kantonsrat Schaffhausen*

*beschliesst als Gesetz:*

## **I.**

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

### **Art. 25 Abs. 2 Satz 1**

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

## **II.**

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

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

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

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Anhang 2

**Dekret  
über die Einteilung des Kantons Schaffhausen  
in Wahlkreise für die Wahl des Kantonsrates  
und die Zahl der in diesen Wahlkreisen  
zu wählenden Mitglieder**

Änderung vom ...

---

*Der Kantonsrat Schaffhausen*

*beschliesst:*

**I.**

Das Dekret über die Einteilung des Kantons Schaffhausen in Wahlkreise für die Wahl des Kantonsrates und die Zahl der in diesen Wahlkreisen zu wählenden Mitglieder vom 24. November 2003 wird wie folgt geändert:

**§ 3**

Die 60 Sitze des Kantonsrates werden den sechs Wahlkreisen nach ihrer Einwohnerzahl zugeteilt. Bei Wahlkreisen mit den grössten Restzahlen wird auf die nächste ganze Zahl aufgerundet. Demnach ergibt sich folgende Sitzverteilung:

Wohnbevölkerung 73'392 : 60 = 1223,2

1. Wahlkreis Schaffhausen		
33'628 : 1223,2	=27,4918	28 Sitze
2. Wahlkreis Klettgau		
14'587 : 1223,2	= 11,9253	12 Sitze
3. Wahlkreis Neuhausen		
9'959 : 1223,2	= 8,1418	8 Sitze
4. Wahlkreis Reiat		
8'839 : 1223,2	= 7,2261	7 Sitze
5. Wahlkreis Stein		
4'986 : 1223,2	= 4,0762	4 Sitze
6. Wahlkreis Buchberg-Rüdlingen		
1'393 : 1223,2	= 1,1388	<u>1 Sitz</u>
Total		60 Sitze

## II.

<sup>1</sup> Dieser Beschluss tritt am ... in Kraft.

<sup>2</sup> Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

## **Doppeltproportionales Sitzzuteilungsverfahren ("Pukelsheim") anhand der Wahlergebnisse 2004**

### *Ausgangslage*

6 Wahlkreise: SH, NH, Kle, Rei, Ste, Bu

13 Listen: SP, FDP, CVP, SVP, OBS, EDU, EVP, SAS, JUSO,  
JSVP, ALSH, JFDP, Dan

60 Sitze. Nach Wahlkreisen: 28, 8, 12, 7, 4, 1

Wähler der 13 Listen: 9649, 6119, 1630, 11323, 2968, 363, 487,  
623, 140, 1394, 707, 274, 123

### *Oberzuteilung*

**Divisor** zwischen 582.7619047619048 und 584.7878787878787

Sitze der 13 Listen: 17, 10, 3, 19, 5, 1, 1, 1, 0, 2, 1, 0, 0

### *Unterzuteilung*

Schrittweise Annäherung:

Iteration 1

6 Abweichungen nach Listen: 0, -2, 0, -1, 1, 0, 0, 0, 0, 1, 0, 1, 0

3 Abweichungen nach Wahlkreisen: 0, 1, 1, -1, 0, 0

Iteration 2

2 Abweichungen nach Listen: -1, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 1, 0

1 Abweichungen nach Wahlkreisen: 1, 0, 0, 0, 0, 0

Iteration 3

0 Abweichungen nach Listen: 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0

## *Resultat*

Die 6 **Wahlkreisdivisoren**: 548.6424744502334,  
524.7104609049002, 706.5285791928135, 853.801350847209,  
671.1098023240149, 603.0362140610583

Die 13 **Listengruppendivisoren**: 0.9897359465460996,  
0.9001502979812607, 1.1047195178875417,  
0.9539125204458247, 1.077903148422074,  
0.8861985313183293, 1.188921996562056, 1.520941281022918,  
1, 1.291023205897355, 1.7260120155428617, 1, 1

## Sitzverteilung nach Listen und Wahlkreisen

	Total	SH	NH	Kle	Rei	Ste	Bu	Kontr.
Listen	Sitze	28	8	12	7	4	1	
SP	17	9	2	3	2	1		17
FDP	10	5	2	2	1			10
CVP	3	1	1			1		3
SVP	19	6	2	5	3	2	1	19
OBS	5	2	1	1	1			5
EDU	1	1						1
EVP	1	1						1
SAS	1	1						1
JUSO								
JSVP	2	1		1				2
ALSH	1	1						1
JFDP								
Dan								
Kontrolle		28	8	12	7	4	1	60

## Details zur Unterverteilung (Wählerzahl, Sitze, Divisoren)

		SH	NH	Kle	Rei	Ste	Bu	Parteidivisor
	60	28	8	12	7	4	1	
SP	17	4621 9	1279 2	1808 3	1415 2	526 1		0.989736
FDP	10	2298 5	765 2	1497 2	1111 1	243 0	205 0	0.90015
CVP	3	678 1	489 1			463 1		1.10472
SVP	19	3073 6	1054 2	3580 5	2110 3	1148 2	358 1	0.953913
OBS	5	1436 2	287 1	560 1	685 1			1.077903
EDU	1	363 1						0.886199
EVP	1	487 1						1.188922
SAS	1	623 1						1.520941
JUSO		140 0						1
JSVP	2	391 1		481 1	522 0			1.291023
ALSH	1	707 1						1.726012
JFDP		274 0						1
Dan		123 0						1
Wahlkreisdivisor		548.642474	524.710461	706.528579	853.801351	671.109802	603.036214	

## Sitzverteilung im Schaffhauser Kantonsrat ohne/mit Quorum

(basierend auf den Resultaten der Kantonsratswahl 2004, verteilt auf 60 Sitze, nach Pukelsheim)

	ohne Quorum	Quorum 5% ganzer Kanton	Quorum 5% in 1 Wahlkreis	Quorum 3% ganzer Kanton	Quorum 3% in 1 Wahlkreis
<b>SP</b>	17	19	17	17	17
<b>FDP</b>	10	12	11	11	11
<b>CVP</b>	3		3	3	3
<b>SVP</b>	19	23	21	20	19
<b>OeBS</b>	5	6	5	5	5
<b>EDU</b>	1				
<b>EVP</b>	1				1
<b>SAS</b>	1				1
<b>JSVP</b>	2		3	3	2
<b>ALSH</b>	1			1	1