



Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrates betreffend Sitzverteilung in Kommissionen (nach Auflösung AL Schaffhausen)

vom 9. März 2022

I. Ausgangslage

Der Verteilschlüssel zur Bestellung der Kommissionen des Kantonsrates (sog. «Kommissionsschlüssel») für die aktuelle Legislaturperiode 2021-2024 wurde anlässlich des Treffens der Fraktionspräsidien und des Büros des Kantonsrates am 30. November 2020 in Anwendung von § 9 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO; SHR 171.110) beraten und einvernehmlich mit Wirkung ab 1. Januar 2021 wie folgt festgelegt:

Fraktionen	Mitglieder				
		5	7	9	11
SVP-EDU	22	2	3	3	4
SP	12	1	1	2	2
FDP-CVP	10	1	1	2	2
AL-GRÜNE- JUNGE GRÜNE	9	1*)	1	1	2
GLP-EVP	7	1*)	1	1	1

*) alternierend (kleinste Fraktionen)

Berechnungsformel

$\frac{\text{Kommissionsgrösse} \times \text{Fraktionsstärke}}{\text{Total der Mitglieder aller Fraktionen (60)}}$

Im März 2022 hat sich die Partei AL Schaffhausen aufgelöst. Die Partei AL Schaffhausen bildete zusammen mit den Parteien GRÜNE und Junge Grüne eine Fraktion. Als Folge der Parteiauflösung der AL Schaffhausen wechseln drei Mitglieder zur SP-Fraktion und ein Mitglied zur GRÜNE-Junge Grüne-Fraktion. Die SP-Fraktion verfügt neu über 15 Mitglieder (bisher 12) und die GRÜNE-Junge Grüne-Fraktion verfügt neu über 6 Mitglieder (bisher 9). Damit ändern sich die Fraktionsstärken. Es stellt sich die Frage, welche Auswirkungen diese Änderung der Fraktionsstärken auf die Zusammensetzung der Kommissionen (Kommissionsschlüssel) hat.

II. Rechtslage

1. Wortlaut der anwendbaren Bestimmungen

Unter der Überschrift «2. Fraktionen» enthält § 9 GO mit dem Titel «Vertretungsrecht der Fraktionen» folgende Bestimmung:

«Bei der Bestellung von Kommissionen sind die Fraktionen entsprechend ihrer Mitgliederzahl zu berücksichtigen.»

Unter der Überschrift «3. Kommissionen» enthält § 10 Abs. 1 und Abs. 2 GO mit dem Titel «Ständige Kommissionen» folgende Bestimmung:

«Der Kantonsrat wählt für die Amtsdauer folgende ständige Aufsichtskommissionen/ständige Kommissionen: (...)»

§ 11 GO legt sodann fest, dass der Kantonsrat für die Vorberatung einzelner Geschäfte, die nicht einer ständigen Kommission zugewiesen werden, Spezialkommissionen von 5 bis 11 Mitgliedern wählt.

Die Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen *enthält keine ausdrückliche Bestimmung*, wie zu verfahren ist, wenn die Fraktionsstärken während der Amtsdauer sich so verändern, dass dies Auswirkungen auf die Zusammensetzung von bereits bestellten (ständigen) Kommissionen hat.

Dies im Gegensatz beispielsweise zur Geschäftsordnung des *Kantons Thurgau*, welche festhält, dass einerseits Bestandesänderungen einer Fraktion innerhalb der Legislatur keinen Einfluss auf den Verteilschlüssel haben (§ 61 Abs. 1^{ter} GO TG) und andererseits ein Kommissionsmitglied aus der Kommission ausscheidet, wenn dieses Mitglied während der Amtsdauer aus der delegierenden Fraktion ausscheidet (§ 61 Abs. 2 GO TG). Für den *Nationalrat* besteht ebenfalls eine ausdrückliche Regelung, die vorsieht, dass eine ausserordentliche Gesamterneuerung einer Kommission für den Rest der Amtsdauer stattfindet, wenn eine Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission mit mehr als einem Mitglied unter- oder übervertreten ist oder eine neue Fraktion gebildet wird (Art. 17 Abs. 5 Geschäftsreglement des Nationalrates, SR 171.13).

2. Auslegung der anwendbaren Bestimmungen

Für den Kantonsrat Schaffhausen ist daher die Frage nach den Auswirkungen der Änderung der Fraktionsstärken während der Legislatur nach den *bestehenden Bestimmungen der Geschäftsordnung* zu beantworten, weshalb diese entsprechend auszulegen sind. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist nach der juristischen Lehre und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Wortlaut des Gesetzes (hier: der Geschäftsordnung). Vom klaren, eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, so etwa dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente.

Dabei ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), auf die ihr zugrundeliegenden Wertungen und auf ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen. Bleiben bei nicht klarem Wortlaut letztlich mehrere Auslegungen möglich, so ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (BGE 142 I 135, S. 138, E. 1.1.1., mit weiteren Hinweisen)

Aus den Materialien zum Kantonsratsgesetz und zur Geschäftsordnung ergeben sich keine Hinweise auf die hier zu beantwortende Frage.

Der Wortlaut von § 9 GO ist insofern klar, als dass die Fraktionen ein Vertretungsrecht in den Kommissionen *entsprechend ihrer Mitgliederzahl* haben. Damit wird das Prinzip des verfassungsmässigen Verhältniswahlrechts (vgl. Art. 25 Kantonsverfassung), nach dem der Kantonsrat insgesamt gewählt und damit parteipolitisch zusammengesetzt ist, auch in der Zusammensetzung der Kommissionen als Organe des Kantonsrates umgesetzt, wobei sich hier das Vertretungsrecht nach der Mitgliederstärke der Fraktionen richtet. Zweck der Norm ist daher die proportionale, demokratische Verteilung der Sitze nach Fraktionsstärke in den Kommissionen und damit die Sicherstellung, dass die Vorberatung der Geschäfte des Kantonsrates unter Mitwirkung aller massgebenden parteipolitischen Kräfte geschieht. Im Vordergrund steht dabei die Vertretung nach Fraktionen bzw. Parteien und nicht die Person, die das Mandat (im Auftrag der Fraktion) ausübt.

Die Bestimmung gilt für ständige Kommissionen gemäss § 10 GO und für Spezialkommissionen gemäss § 11 GO. Nicht ganz klar ist bei der Bestellung von ständigen Kommissionen der Wortlaut dahingehend, ob sich die Vertretungsregelung «entsprechend ihrer Mitgliederzahl» nur und ausschliesslich auf die erst- und einmalige «Bestellung» der Kommission zu Beginn der Amtsdauer bezieht und damit für die gesamte Legislatur unverändert zu bleiben hat, oder ob die Formulierung «Bei der Bestellung» sich nicht zwingend und ausschliesslich auf die erstmalige Bestellung (zu Beginn der Amtsdauer) bezieht. Der Begriff «Bestellung» kann sich rein grammatikalisch auch auf einen Zeitpunkt während der Amtsdauer beziehen, beispielsweise bei einer Ersatzwahl aufgrund eines ordentlichen Rücktritts.

Hier stellt sich nun die Frage, ob sich mit Blick auf § 10 Abs. 1 GO eine Klärung ergibt, wonach der Kantonsrat die ständigen Kommissionen «für die Amtsdauer» wählt.

Die systematische Stellung von § 10 unter dem Titel «3. Kommissionen» steht auf der gleichen Stufe wie die vorangehenden Bestimmungen zu den Fraktionen unter dem Titel «2. Fraktionen». Der Untertitel (Marginalie) von § 10 lautet «Ständige Kommissionen» und grenzt diesen ab zu § 11 «Spezialkommissionen» und zu den weiteren Anordnungen der §§ 12 ff. zur Organisation und der Arbeitsweise der Kommissionen. Das Kapitel «3. Kommissionen» behandelt somit die Kommissionsorganisation des Kantonsrates. Zweck der §§ 10 und 11 GO ist, *die Grundorganisation festzulegen*, dass einerseits ständige Kommissionen bestehen sollen (§ 10) und andererseits Spezialkommissionen bestehen sollen (§ 11). In diesem Zusammenhang wird ausgeführt, dass die ständigen Kommissionen (sowohl die Aufsichtskommissionen wie auch die weiteren ständigen Kommissionen) für «die Amtsdauer zu wählen» sind. Im Kontext der organisationsrechtlichen Festlegung legt diese Formulierung den Zeitraum des Bestehens der ständigen Kommissionen fest. Diese sollen für die ganze Amtsdauer bestehen und nicht für eine andere Dauer (z.B. für die Hälfte der Amtsdauer oder für zwei Amtsdauern). Mithin

wird der Bestand der ständigen Kommissionen festgelegt und nicht deren parteipolitische Zusammensetzung während der Amtsdauer. Aufgrund der Systematik und des Zwecks der Norm kann diese nicht so verstanden werden, dass eine einmal bestellte Kommission für die Amtsdauer in der Zusammensetzung unverändert bleiben muss.

Die Auslegung der auf gleicher Stufe geregelten Bestimmungen der §§ 9 und 10 GO ergibt, dass der Zweck von § 9 darin besteht, die *proportionale, demokratische Verteilung der Sitze nach Fraktionsstärke* in den Kommissionen sicherzustellen und damit zu gewährleisten, dass die Vorberatung der Geschäfte des Kantonsrates unter Mitwirkung aller massgebenden parteipolitischen Kräfte geschieht. Sodann besteht der Zweck von § 10 in der *organisatorischen Festlegung der Kommissionsorganisation* dahingehend, dass neben Spezialkommissionen auch ständige Kommissionen zu bilden sind, jeweils für die Zeitdauer einer Amtszeit.

Im Ergebnis ergibt sich somit, dass § 9 auch dann anzuwenden ist, wenn es während der Amtsdauer zu einer Änderung der Fraktionsstärken kommt, die zu einer Änderung des Sitz-Verteilschlüssels führt, sodass die (ständigen) Kommissionen nicht mehr gemäss Fraktionsstärken besetzt sind. Tritt dieser Fall ein, sind in jedem Fall für die ständigen Kommissionen für den Rest der Amtsdauer Ersatzwahlen durchzuführen. Dieses (Auslegungs-) Ergebnis stimmt im Übrigen auch mit der Kantonsverfassung überein, die in Art. 25 das Verhältniswahlrecht für den Kantonsrat festlegt und dieses für die Zusammensetzung der Kommissionen in § 9 GO konkretisiert.

3. Anpassung des Verteilschlüssels

In Anwendung von § 9 GO gestaltet sich der an die neuen Fraktionsstärken angepasste Kommissionsschlüssel nach mathematisch korrekter Berechnungsformel wie folgt (rot = Anzahl nach Rundung):

Fraktionen	Mitglieder				
		5	7	9	11
SVP-EDU	22	(1.83) 2	(2.57) 2	(3.30) 3	(4.03) 4
SP	15	(1.25) 1	(1.75) 2	(2.25) 2	(2.75) 3
FDP-Die Mitte	10	(0.83) 1	(1.17) 1	(1.50) 2	(1.83) 2
GLP-EVP	7	(0.58) 1*	(0.82) 1	(1.05) 1	(1.28) 1
GRÜNE-Junge Grüne	6	(0.50) 1*	(0.70) 1	(0.90) 1	(1.10) 1

*) alternierend (kleinste Fraktionen)

Berechnungsformel

Kommissionsgrösse x Fraktionsstärke
Total der Mitglieder aller Fraktionen (60)

4. Auswirkungen auf die Kommissionszusammensetzung nach Fraktionen

Der neue Verteilschlüssel hat folgende Auswirkungen auf die ständigen Kommissionen:

5er-Kommissionen, Justizkommission (5)

Keine Auswirkungen

7er-Kommissionen, Kommission für grenzüberschreitende Zusammenarbeit

SVP-EDU: neu 2 Sitze statt 3 Sitze

SP: neu 2 Sitze statt 1 Sitz

9er-Kommissionen, Geschäftsprüfungskommission / Gesundheitskommission

Keine Auswirkungen

11er-Kommissionen

SP: neu 3 Sitze statt 2 Sitze

GRÜNE-Junge Grüne: neu 1 Sitz statt 2 Sitze

Da es bei den bestehenden Spezialkommissionen praktisch ausschliesslich um eingesetzte 9er Kommissionen handelt, auf die der neue Verteilschlüssel keine Auswirkung hat, soll im Sinne einer pragmatischen Vorgehensweise der neue Verteilschlüssel ab dem 11. April 2022 zur Anwendung kommen.

5. Anträge des Büros des Kantonsrates

Das Büro des Kantonsrates beantragt,

1. Die Anwendung des neuen Kommissionsschlüssels auf die Ständigen Kommissionen und damit die Durchführung von Ersatzwahlen wie folgt (vgl. Beilage):
 - a. Geschäftsprüfungskommission: GRÜNE-Junge Grüne-Fraktion erhält einen Sitz (zulasten der nun neu übervertretenen SP-Fraktion)
 - b. Justizkommission: GLP-EVP-Fraktion erhält einen Sitz zulasten der GRÜNE-Junge Grüne-Fraktion (vorgezogene alternierende Bestellung des Sitzes durch GLP-EVP-Fraktion)
 - c. GrüZ: SP-Fraktion erhält einen zusätzlichen Sitz (zulasten der SVP-Fraktion)
2. Die Anwendung des neuen Kommissionsschlüssels gilt für die Bestellung von Spezialkommissionen ab dem 11. April 2022.

Im Namen des Büros des Kantonsrats

Der Präsident:



Stefan Lacher

Die Sekretärin:



Claudia Indermühle

Zusammensetzung Mitglieder Ständige Kommissionen

Geschäftsprüfungskommission (9 Mitglieder)

SVP-EDU	3 Mitglieder
SP	2 Mitglieder
FDP-Die Mitte	2 Mitglieder
GLP-EVP	1 Mitglied
GRÜNE-Junge Grüne	1 Mitglied

Franziska Brenn (SP)
Theresia Derksen (Die Mitte)
Mariano Fioretti (SVP)
Eva Neumann (SP)
Wahlantrag: Maurus Pfalzgraf (Junge Grüne)
Daniel Preisig (SVP)
Raphaël Rohner (FDP)
Rainer Schmidig (GLP)
Andreas Schnetzler (SVP)

Justizkommission (5 Mitglieder)

SVP-EDU	2 Mitglieder
SP	1 Mitglied
FDP-Die Mitte	1 Mitglied
GLP-EVP	1 Mitglied (altern. mit Grünen)
GRÜNE-Junge Grüne	1 Mitglied (altern. mit GLP-EVP)

Wahlantrag: Mayowa Alaye (GLP)
Markus Fehr (SVP)
Linda De Ventura (SP, vorher AL)
Peter Scheck (SVP)
Nihat Tektas (FDP)

Gesundheitskommission (9 Mitglieder)

SVP-EDU	3 Mitglieder
SP	2 Mitglieder
FDP-Die Mitte	2 Mitglieder
GLP-EVP	1 Mitglied
GRÜNE-Junge Grüne	1 Mitglied

Pentti Aellig (SVP)
Ulrich Böhni (GLP)
Christian Di Ronco (Die Mitte)
Samuel Erb (SVP)
Matthias Freivogel (SP)
Christian Heydecker (FDP)
Patrick Portmann (SP)
Corinne Ullmann (SVP)
Marianne Wildberger (GRÜNE)

Kommission für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (7 Mitglieder)

SVP-EDU	2 Mitglieder
SP	2 Mitglieder
FDP-Die Mitte	1 Mitglied
GLP-EVP	1 Mitglied
GRÜNE-Junge Grüne	1 Mitglied

Urs Capaul (GRÜNE)
Hansueli Graf (**SVP**)
Irene Gruhler Heinzer (SP)
Lorenz Laich (FDP)
Andrea Müller (**SVP**)
Michael Mundt (**SVP**)
Regula Salathé (EVP)

minus	1 Mitglied SVP-EDU
plus	1 Mitglied SP

Wahlantrag: N.N. (SP)