

Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates»

Bericht und Antrag der Regierung vom 29. August 2006

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Allgemeines.....	2
1.1 Wortlaut des Initiativbegehrens.....	2
1.2 Feststellung der Zulässigkeit	2
1.3 Zustandekommen.....	2
1.4 Weiteres Verfahren.....	2
2. Ausgangslage.....	3
2.1 Vorbemerkungen	3
2.2 Beratungen über die Gesamtrevision der Kantonsverfassung	3
2.2.1 Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission	3
2.2.2 Parlamentarische Beratung	4
2.3 Beratungen im Zusammenhang mit dem Massnahmenpaket 2004.....	4
2.3.1 Bericht der Regierung	4
2.3.2 Parlamentarische Beratung	5
3. Beurteilung der Initiative	5
3.1 Argumente des Initiativkomitees	5
3.2 Stellungnahme der Regierung	5
3.3 Verzicht auf einen Gegenvorschlag	6
4. Antrag	6
Beilage: Auszug aus dem Bericht der Regierung über die Zahl der Mitglieder der Regierung und des Kantonsrates sowie die Durchführung einer Departementsreform vom 11. Januar 2005	7
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates»).....	10

Zusammenfassung

Das Initiativbegehren «Verkleinerung des Kantonsrates» verlangt die Verkleinerung des Kantonsparlamentes von heute 180 auf 120 Mitglieder und somit eine Änderung von Art. 63 der Kantonsverfassung. Diese Forderung entspricht den bereits im Rahmen der Gesamtrevision der Kantonsverfassung sowie im Nachgang zum Massnahmenpaket 2004 gestellten Begehren. Das Parlament hat sowohl im Rahmen der Beratungen zur Verfassungsrevision wie auch im Rahmen der Beratungen zum Massnahmenpaket 2004 die Verkleinerung des Kantonsrates um 60 Mitglieder abgelehnt. Die Verkleinerung des Kantonsparlamentes um insgesamt 60 Mitglieder hätte Einsparungen von rund einer halben Million Franken zur Folge, wenn keine weiteren ständigen Kommissionen geschaffen und die Fraktionsvergütungen nicht erhöht würden. Das St.Galler Kantonsparlament gilt im interkantonalen Vergleich als eines der kostengünstigsten und effizientesten. Aus finanziellen Gründen drängt sich eine Verkleinerung des Parlamentes nicht auf. Die Verkleinerung des Parlaments hätte im Weiteren zur Folge, dass die Wahlkreise Sarganserland und Werdenberg wahrscheinlich zusammengelegt werden müssten, da in diesen

Wahlkreisen die Grenze des vom Bundesgericht als zulässig anerkannten natürlichen Quorums annähernd erreicht würde. Die Regierung lehnt das Initiativbegehren ab und beantragt, die Verfassungsinitiative dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates». Die Initiative wurde beim Departement des Innern am 19. September 2005 angemeldet und am 16. Februar 2006 fristgerecht eingereicht. Es handelt sich um eine in die Form eines ausformulierten Entwurfs gekleidete Verfassungsinitiative nach Art. 41 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV).

1. Allgemeines

1.1 Wortlaut des Initiativbegehrens

Das Initiativbegehren «Verkleinerung des Kantonsrates» hat folgenden Wortlaut:

«Art. 63 der Kantonsverfassung ist wie folgt zu ändern:
Der Kantonsrat besteht aus 120 Mitgliedern.»

1.2 Feststellung der Zulässigkeit

Die Regierung stellte die Zulässigkeit der Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» nach Art. 36 Abs. 3 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) am 16. August 2005 fest.

1.3 Zustandekommen

Art. 41 KV verlangt für das Zustandekommen einer Verfassungsinitiative 8000 bescheinigte Unterschriften. Diese Zahl wurde mit 9739 gültigen Unterschriften überschritten. Das Initiativbegehren ist somit zustande gekommen.

Gestützt auf Art. 43 RIG hat die Regierung dem Kantonsrat innert sechs Monaten seit Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu unterbreiten. Das Departement des Innern hat mit Verfügung vom 6. März 2006¹ festgestellt, dass die Verfassungsinitiative zustande gekommen ist. Diese Verfügung trat am 28. März 2006 in Rechtskraft. Somit hat die Regierung dem Kantonsrat bis am 28. September 2006 Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu stellen.

1.4 Weiteres Verfahren

Nach Art. 44 RIG beschliesst der Kantonsrat, ob er dem Initiativbegehren zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er auf eine Stellungnahme verzichten will. Beschliesst der Kantonsrat, zu einem Initiativbegehren nicht Stellung zu nehmen, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an. Die Regierung ordnet auch dann ohne weiteres die Volksabstimmung an, wenn der Kantonsrat innert elf Monaten nach Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen keinen Beschluss über seine Stellungnahme zum Initiativbegehren gefasst hat. Die Volksabstimmung über die Verfassungsänderung soll spätestens im Juni 2007 stattfinden.

¹ ABI 2006, 584.

2. Ausgangslage

2.1 Vorbemerkungen

Diskussionen über die Zahl der Mitglieder des Kantonsrates fanden in den letzten Jahren bereits im Rahmen der Gesamtrevision der Kantonsverfassung sowie anlässlich der Beratung zum Bericht über die Zahl der Mitglieder der Regierung und des Kantonsrates sowie die Durchführung einer Departementsreform² statt.

2.2 Beratungen über die Gesamtrevision der Kantonsverfassung

2.2.1 Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission

In ihrer Botschaft zum Entwurf der neuen Kantonsverfassung vom 17. Dezember 1999³ hielt die Verfassungskommission zum Bestand des kantonalen Parlamentes Folgendes fest:

«Verfassungskommission, Regierung und Arbeitsgruppen diskutierten eine Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates und kamen in Gegenüberstellung der folgenden Gründe zum Schluss, diese beizubehalten: Einerseits würde eine Verringerung der Sitzzahl die Suche nach qualifizierten Kandidatinnen und Kandidaten erleichtern, zumal dadurch Verantwortung und Prestige eines Kantonsratsssitzes gesteigert würde. U.a. zur Behebung solcher Rekrutierungsschwierigkeiten haben mehrere andere Kantone die Grösse ihrer Parlamente reduziert, etwa Luzern von 170 auf 120 und Waadt von 200 auf 180. Weiter könnte [...] ein kleineres Parlament dazu führen, dass das Gesamtinteresse mehr Gewicht erhielte; weitsichtige Lösungen könnten sich unter Umständen stärker zulasten rein lokaler und anderer Sonderinteressen durchsetzen. Andererseits rechtfertigen die vielgestaltige Struktur des Kantons St.Gallen, namentlich die geografische Ausdehnung und die Unterschiede zwischen Stadt- und Landgebieten, die Beibehaltung einer umfassenden Repräsentationsmöglichkeit. Diese trägt dazu bei, dass die parlamentarische Arbeit selbst in entfernteren Regionen breiter abgestützt ist und die Staatstätigkeit entsprechend erläutert werden kann. Zudem würde es bei einem kleineren Kantonsrat für kleine Parteien und Gruppierungen schwierig, überhaupt noch Sitze zu gewinnen. Jedenfalls könnten eine allfällige Erhöhung der Effizienz und Einsparungen infolge einer Verkleinerung des Grossen Rates die Vorteile der breiteren Abstützung nicht aufwiegen. Dies vor allem auch deshalb, weil der Grosse Rat im schweizerischen Vergleich als besonders effizientes Parlament gilt. Eine Effizienzsteigerung liesse sich hauptsächlich durch eine Neuordnung der Aufgaben oder der Organisation (beispielsweise durch eine gewisse Professionalisierung) erreichen. Eine Verkleinerung würde die Volksrechte im Sinn der Repräsentanz beeinträchtigen, ohne dass daraus ein namhafter Gewinn resultierte. Eine Verkleinerung des Grossen Rates hätte im Weiteren Auswirkungen auf die Wahlkreiseinteilung [...]: Um die Wahlhürden in den Wahlkreisen niedrig zu halten, müssten mindestens die kleineren Wahlkreise wie Werdenberg, Sargans und Rorschach vergrössert werden. Hinzu kommt, dass die einzelnen Mitglieder des Kantonsrates bei einer Verkleinerung in mehr Kommissionen mitarbeiten müssten. Angesichts solch erhöhter Arbeitsbelastung könnte eine Reduktion der Parlamentssitze auch dazu führen, dass es schwieriger würde, gute Leute mit den nötigen zeitlichen Kapazitäten zu finden.»⁴

Die in der Zwischenzeit eingetretene Bevölkerungsentwicklung und die Verschiebung der Gemeinde Thal in den Wahlkreis Rorschach⁵ haben dazu geführt, dass der Wahlkreis Rorschach vergrössert wurde.

² Bericht der Regierung vom 11. Januar 2005, ABI 2005, 219 ff.

³ ABI 2000, 165 ff.

⁴ ABI 2000, 327 f.

⁵ Im Unterschied zum Stand während den parlamentarischen Beratungen zur neuen Kantonsverfassung sieht die Kantonsverfassung vor, dass der Wahlkreis Rorschach auch die Gemeinde Thal umfasst.

2.2.2 *Parlamentarische Beratung*

Nach Zustimmung zu einem entsprechenden Ordnungsantrag wurden Art. 35 des Verfassungsentwurfs über die Wahlkreiseinteilung und Art. 62 über den Bestand des Kantonsrates (Zahl der Mitglieder) gemeinsam beraten.⁶ Dabei standen die Grösse der Wahlkreise, die Wahlkreiseinteilung und die Zuordnung von Gemeinden zum einen oder anderen Wahlkreis im Vordergrund der Diskussion; auf die Festlegung der Zahl der Parlamentsmitglieder bezogen sich nur wenige Voten. Im Verlauf der Beratungen zu Art. 35 und Art. 62 des Verfassungsentwurfs wurde die Herabsetzung des Kantonsrates auf 120 Mitglieder beantragt.⁷ Der Antrag der Verfassungskommission wurde dem Antrag auf Herabsetzung der Mitgliederzahl vorgezogen.⁸

Der Antrag auf Herabsetzung der Mitgliederzahl wurde hauptsächlich damit begründet, dass das St.Galler Parlament zwar als eines der effizientesten gelte, aber auch eines der grössten in der Schweiz sei. Der Kanton Zürich mit ebenfalls 180 Mitgliedern zähle dreimal mehr Einwohnerinnen und Einwohner als der Kanton St.Gallen; rein rechnerisch ergäbe sich so für den St.Galler Kantonsrat eine Mitgliederzahl von 90. Mit einer Verkleinerung des Parlamentes würden Verantwortung und Kompetenz jedes einzelnen Mitglieds grösser. Eine gewisse Effizienzsteigerung, Kosteneinsparungen, das breite Fachwissen und das Gewicht jedes einzelnen Mitglieds in der Diskussion wären weitere Vorteile eines kleineren Parlamentes. Zudem würden in einem zahlenmässig gestrafften Rat die Einzelinteressen eher hinter das Gemeinwohl zurückgestellt.

Gegen den Antrag wurde hauptsächlich vorgebracht, dass sich die Bevölkerung des Kantons St.Gallen seit dem Jahr 1890 vervierfacht habe. Insofern müsste die Grösse der Volksvertretung sogar erhöht werden. Der Kanton St.Gallen sei geografisch gesehen ein Ringkanton mit einer grossen kulturellen Vielfalt. Diese Vielfalt könnte durch möglichst viele Personen besser repräsentiert werden. Mit einer Verkleinerung des Parlamentes sei arithmetisch zwingend eine Verkleinerung der Möglichkeit für bestimmte Regionen und für kleinere Gemeinden verbunden, Personen ins Parlament zu entsenden. Wegen der geografischen Gegebenheiten im Kanton St.Gallen führe nur ein Parlament der bestehenden Grösse dazu, dass die verschiedenen Regionen hinreichend in die Meinungsbildung integriert werden könnten.⁹

2.3 **Beratungen im Zusammenhang mit dem Massnahmenpaket 2004**

2.3.1 *Bericht der Regierung*

In der ausserordentlichen Session vom 1./2. Juli 2003 fasste der Kantonsrat im Rahmen der Beratung des Kantonsratsbeschlusses über die Vorbereitung des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes unter Abschnitt III Ziffer 11 folgenden Beschluss: «Die Regierung wird eingeladen, bis Ende der Amtsdauer 2004/2008 die Einleitung einer Teilrevision der Kantonsverfassung in folgenden Bereichen zu prüfen und dem Kantonsrat Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen:

- a) Reduktion der Regierung auf 5 Mitglieder,
- b) Reduktion des Kantonsrates auf 120 Mitglieder.»

In Erfüllung dieses Auftrages erstellte die Regierung den Bericht über die Zahl der Mitglieder der Regierung und des Kantonsrates sowie die Durchführung einer Departementsreform vom 11. Januar 2005 (nachfolgend als «Bericht der Regierung vom 11. Januar 2005» bezeichnet).¹⁰ Die Regierung folgerte in ihrem Bericht, dass es sich beim Entscheid über eine allfällige Verkleinerung des Kantonsrates letztlich um eine politische Frage handle, die der Kantonsrat zu entscheiden hätte. Sowohl für als auch gegen die Verkleinerung liessen sich nach Ansicht der

⁶ ProtKR 1996/2000 Nr. 600/63 ff.

⁷ ProtKR 1996/2000 Nr. 600/66.

⁸ ProtKR 1996/2000 Nr. 600/75.

⁹ ProtKR 1996/2000 Nr. 600/69 ff.

¹⁰ ABI 2005, 219 ff.

Regierung gute Gründe finden. Eine Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates erachtete die Regierung in ihrem Bericht für nicht vordringlich.¹¹

2.3.2 *Parlamentarische Beratung*

In der vorbereitenden Kommission, die am 21. März 2005 tagte, waren die Meinungen über eine Verkleinerung des kantonalen Parlamentes geteilt. Verschiedene Kommissionsmitglieder, die sich für einen 180 Mitglieder umfassenden Kantonsrat aussprachen, wiesen einerseits auf die markanten regionalen Unterschiede hin, die für den Kanton St.Gallen kennzeichnend seien. Ferner wurde hervorgehoben, dass das st.gallische Parlament trotz seiner Grösse effizient arbeite, was auch durch interkantonale Vergleiche bestätigt werde. Demgegenüber wurde betont, dass mit einem kleineren Kantonsrat durchaus noch Verbesserungen im Beratungs- und Verfahrensablauf erzielt werden könnten. Eine Herabsetzung der Mitgliederzahl sollte zweckmässigerweise mit einer Parlamentsreform einhergehen, die unter anderem mehr ständige Kommissionen vorsehe. Der aufgrund der Diskussion gestellte Antrag, mit einer Kommissionsmotion die Regierung zum Unterbreiten einer Verfassungsvorlage einzuladen, wonach der Kantonsrat 120 Mitglieder umfasst, wurde schliesslich knapp abgelehnt.

Im Kantonsrat wurde nochmals eingehend über eine allfällige Verkleinerung des Kantonsparlamentes diskutiert. Die von der FDP- und der SVP-Fraktion gestellten Anträge auf Teilrevision der Kantonsverfassung mit dem Inhalt, den Bestand des Kantonsrates auf 120 Mitglieder festzulegen, wurden vom Kantonsrat mit 96:65 Stimmen bei 5 Enthaltungen abgelehnt.¹²

3. Beurteilung der Initiative

3.1 Argumente des Initiativkomitees

Die Initiative verlangt, dass die Anzahl der Mitglieder des Kantonsrates von heute 180 auf künftig 120 reduziert wird. Das Initiativkomitee verspricht sich mit seinem Anliegen das Erreichen von mehr Effizienz und weniger Kosten. Der Spareffekt soll sich auf rund 500'000 Franken jährlich belaufen. Das Initiativkomitee glaubt, dass durch die Reduktion des Parlamentes weniger Vorstösse und damit eine kleinere Belastung für die Verwaltung resultieren. Es ist der Auffassung, dass regionale und politische Anliegen auch mit 120 Mitgliedern angemessen vertreten werden. Nach Ansicht des Initiativkomitees ist die Verkleinerung zudem zeitgemäss und entspricht einem Wunsch der Bevölkerung. Das Initiativkomitee verspricht sich Gutheissung durch das Volk nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass in den letzten Jahren in sieben Kantonen der Schweiz gleichgelagerte Initiativen Erfolg verzeichneten.

3.2 Stellungnahme der Regierung

Die Regierung hat sich in ihrem Bericht vom 11. Januar 2005¹³ einlässlich mit den Argumenten für und gegen eine Herabsetzung der Zahl der Kantonsratsmitglieder auseinandergesetzt. In Bezug auf die Bewertung der Argumente wird auf Abschnitt 3.4. jenes Berichts verwiesen, der in der Beilage zum vorliegenden Bericht wiedergegeben wird. Die Regierung hält an den damals gemachten Ausführungen fest.

Die Regierung lehnt die Initiative ab und spricht sich gegen eine Verkleinerung des Kantonsrates auf 120 Mitglieder aus. Das heutige Parlament hat in der Frühjahrssession 2005 (ProtKR 2004/2008 Nr. 137) den Bericht der Regierung vom 11. Januar 2005 behandelt und die Anträge der FDP- und der SVP-Fraktion auf Festlegen der Mitgliederzahl des Kantonsrates auf 120 Mitglieder deutlich abgelehnt. Es gibt nach Auffassung der Regierung keine Gründe, heute eine andere Haltung einzunehmen.

¹¹ ABI 2005, 240.

¹² ProtKR 2004/2008 Nr. 137, 1 ff., 15 ff.

¹³ Siehe vorne unter Ziff. 2.3.1. des Berichtes.

Wie schon im Bericht der Regierung vom 11. Januar 2005 festgehalten, führt eine Verkleinerung des Kantonsparlamentes von 180 auf 120 Mitglieder nur zu einer geringen Kostenreduktion, wenn keine weiteren ständigen parlamentarischen Kommissionen geschaffen werden. Es würde eine Einsparung von rund einer halben Million Franken resultieren. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen: Rund 330'000 Franken könnten bei den Taggeldern eingespart werden, wenn die bisherigen Taggeldansätze sowie die Kommissionsgrössen beibehalten würden.¹⁴ Eine zusätzliche Einsparung von rund 108'000 Franken ergäbe sich, wenn die Fraktionsvergütungen¹⁵ nicht nach oben angepasst würden, die Fraktionen also aufgrund der Reduktion der Anzahl Mitglieder insgesamt weniger erhielten als heute. Die Einsparung würde demnach insgesamt rund 438'000 Franken betragen und wäre – dies zeigt sich auch in anderen Kantonen – als gering zu bezeichnen.¹⁶ Hinzu kommt, dass das St.Galler Kantonsparlament im interkantonalen Vergleich als eines der kostengünstigsten und effizientesten gilt. Aus finanzieller Sicht drängt sich eine Verkleinerung des Parlamentes nicht auf.

Da die Arbeit und die Aufwendungen der Fraktionen durch die Verkleinerung des Kantonsrates aber kaum geringer werden dürften, muss davon ausgegangen werden, dass die Fraktionsvergütungen auch bei einer Verkleinerung des Kantonsrates summenmässig auf dem heutigen Stand von Fr. 439'000.– belassen werden müssten. Faktisch hätte dies eine Erhöhung des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied von Fr. 1'800.– auf Fr. 2'700.– zur Folge oder eine Erhöhung des Grundbetrags je Fraktion von Fr. 23'000.– auf Fr. 44'000.–.

Die Verkleinerung des Kantonsparlamentes um einen Drittel, d.h. um 60 Sitze, hätte zur Folge, dass in jedem Wahlkreis ein Drittel weniger Mandate zu vergeben wären. Je kleiner ein Wahlkreis ist, d.h. je weniger Einwohner er hat, desto weniger Sitze sind zu vergeben und desto höher ist das natürliche Quorum. Nach der Verkleinerung des Kantonsparlamentes würde in jedem Wahlkreis das Quorum ansteigen. In den Wahlkreisen Werdenberg und Sarganserland würde das natürliche Quorum annähernd einen Wert von 10 Prozent und damit die Grenze der vom Bundesgericht geforderten zulässigen Höhe erreichen.¹⁷ Eine Zusammenlegung der beiden Wahlkreise würde sich wahrscheinlich aufdrängen.

3.3 Verzicht auf einen Gegenvorschlag

Die Regierung beantragt, der Verfassungsinitiative keinen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

4. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, zur Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» gemäss unserem Beschlussentwurf (Beilage zu Bericht) Stellung zu nehmen.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Karin Keller-Sutter

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

¹⁴ Dieser Betrag umfasst die Taggelder und die Spesenentschädigungen für die Teilnahme an Sessionen sowie an Sitzungen von Fraktionen und Kommissionen.

¹⁵ Die Fraktionsvergütung setzt sich nach Art. 160 Abs. 1 des Kantonsratsreglementes (sGS 131.11; abgekürzt KRR) zusammen aus einem Grundbetrag je Fraktion (derzeit Fr. 23'000.–) sowie einem Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied (derzeit Fr. 1'800.–). Heute existieren fünf Fraktionen. Mitglieder des Kantonsrates, die keiner Fraktion angehören, erhalten nach Art. 160 Abs. 2 KRR eine jährliche Vergütung in der Höhe des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied (derzeit Fr. 1'800.–).

¹⁶ Vgl. Bericht der Regierung vom 11. Januar 2005, ABI 2005, 219 ff., 239.

¹⁷ BGE 131 I 74 ff., 83 f.

Beilage

Auszug aus dem Bericht der Regierung über die Zahl der Mitglieder der Regierung und des Kantonsrates sowie die Durchführung einer Departementsreform vom 11. Januar 2005

3.4 Bewertung der Argumente

3.4.1 Kategorien

Die in der Beratung über die neue Kantonsverfassung und in den Diskussionen in anderen Kantonen erwähnten Vor- und Nachteile eines kleineren Kantonsparlamentes lassen sich in zwei Kategorien einordnen:

- In die eine Kategorie fallen Aussagen, welche die Repräsentationsfunktion eines kantonalen Parlamentes betreffen.
- In der zweiten Kategorie finden sich Aussagen, die auf den parlamentarischen Betrieb bzw. auf die Arbeitsweise des Parlamentes bezogen sind.

Die Wertung ist anhand dieser beiden Kategorien vorzunehmen.

3.4.2 Repräsentationsfunktion

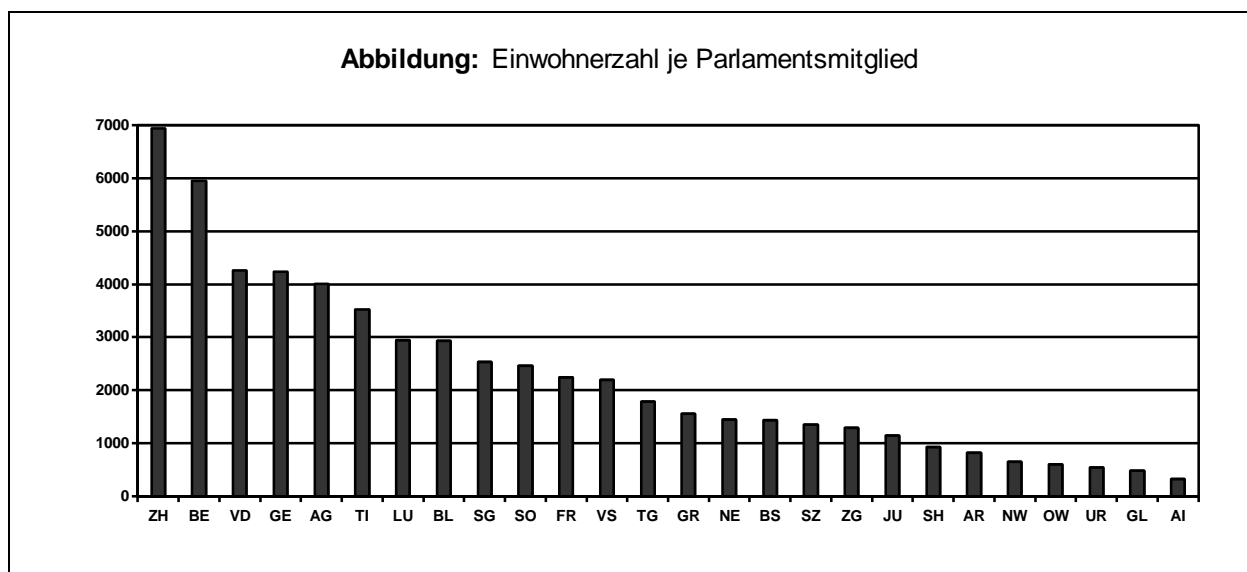
Sowohl die Beratungen über die Gesamtrevision der Kantonsverfassung wie auch der Bezug der in anderen Kantonen erörterten Argumente zeigen, dass die Repräsentationsfunktion in einem kleineren Parlament an Wirkung einbüsst. Die beiden in Abschnitt 3.3.2 angeführten Nachteile gehen von verschiedenen Repräsentationsfunktionen aus. Der erste Nachteil bezieht sich auf den Grad der Repräsentation der Einwohnerinnen und Einwohner unter Einbezug der Vielgestaltigkeit des Kantons. Der zweite Nachteil hat die Repräsentation von politischen Parteien und Gruppierungen, d.h. deren Möglichkeit, Sitze im Parlament zu erlangen, zum Inhalt. Dem Argument, wonach eine Verkleinerung des Parlamentes mit einer Schwächung der Repräsentationsfunktion einhergeht, wird mitunter entgegengehalten, dass eine solche Beeinträchtigung nicht eintrete, wenn hinreichend grosse Wahlkreise gebildet werden. Dieses Argument ist jedoch nur dann stichhaltig, wenn es um die proportionale Vertretung der sich an der Wahl beteiligenden politischen Parteien oder Gruppierungen geht.¹⁸ Demgegenüber gilt die Aussage, wonach die Wahlkreisgrösse die negativen Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Repräsentationsfunktion mindern oder beheben kann, nicht, wenn es darum geht, dass der geografischen, regionalen, strukturellen oder kulturellen Vielgestaltigkeit eines Kantons Rechnung getragen wird. Vielmehr ist hier das Verhältnis zwischen der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner einer politischen Einheit (z.B. des Kantons) zur Mitgliederzahl des Parlamentes massgebend. Je grösser ein Parlament ist, umso kleiner wird die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, die von einem Parlamentsmitglied vertreten werden,¹⁹ und umso differenzierter kann die Vielgestaltigkeit des Kantons im Parlament zum Ausdruck kommen. Das Repräsentationsprinzip verlangt deshalb, dass die Zahl der Mitglieder eines Parlamentes eine angemessene Vertretung der Bevölkerung nach politischen, regionalen, konfessionellen, beruflichen, alters- und geschlechtsspezifischen sowie anderen Merkmalen erlaubt; das Repräsentationsprinzip spricht deshalb für eine grössere Mitgliederzahl.²⁰

¹⁸ Hans Hirter, Die Grösse eines Parlaments aus politologischer Sicht, in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 1/04, 7. Jg., März 2004, S. 4. Der Autor führt dazu folgendes Theorie-Beispiel an: Bei einem Parlament mit 100 Mitgliedern und fünf Wahlkreisen mit je 20 Mandaten braucht eine Partei in einem Wahlkreis 4,8 Prozent der Stimmen für ein Vollmandat (100 : 21 gemäss Zuteilungsverfahren nach Hagenbach-Bischoff). In einem doppelt so grossen Parlament mit 200 Sitzen, jedoch mit 20 Wahlkreisen und je 10 Mandanten müsste sie hingegen 9,1 Prozent der Stimmen erhalten.

¹⁹ Vgl. Hans Hirter, a.a.O., S. 4.

²⁰ Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 6. Dezember 2000 (00.424): Parlamentsreform / Gesamtbericht mit Leitsätzen, S. 18.

Wie der interkantonale Vergleich zeigt, kann die Repräsentationsfunktion am ausgeprägtesten im Kanton Appenzell I.Rh. mit 326 und am geringsten im Kanton Zürich mit 6'944 Einwohnerinnen und Einwohner je Parlamentssitz wahrgenommen werden. Eine hohe Zahl von Einwohnerinnen und Einwohner je Parlamentssitz weisen zudem die Kantone Bern (4'760; ab 2006: 5'950), Genf (4'240), Waadt (3'551; ab 2007: 4'261) und Tessin (3'526) auf. Eine markante Änderung wird in Kürze im Kanton Aargau eintreten: Weist dieser Kanton derzeit bei einer Parlamentsgrösse von 200 Mitgliedern noch 2'803 Einwohnerinnen und Einwohner je Parlamentssitz auf, werden es ab 2005 mit 140 Parlamentssitzen deren 4'005 sein. Die Rangierung der Kantone ist in der Abbildung «Einwohnerzahl je Parlamentsmitglied» wiedergegeben, wobei in den Kantonen Bern, Freiburg, Solothurn, Aargau und Waadt die künftig geltende Sitzzahl herangezogen wurde.



Im Kanton St.Gallen beläuft sich die Einwohnerzahl je Kantonsratsmitglied auf 2'540. Dieser Wert ist – auch im interkantonalen Vergleich – angemessen, weil zu berücksichtigen ist, dass sich der Kanton St.Gallen aus Regionen zusammensetzt, die sich in Bezug auf geografische, kulturelle und wirtschaftliche Kriterien sowie bezüglich der Bevölkerungsstruktur teils wesentlich voneinander unterscheiden. Die Verfassungskommission hat in ihrer Botschaft zum Entwurf der neuen Kantonsverfassung vom 17. Dezember 1999 zu Recht festgestellt – und ihre Auffassung ist bei den parlamentarischen Beratungen über die neue Kantonsverfassung von der grossen Mehrheit des Kantonsrates bestätigt worden –, dass die vielgestaltige Struktur des Kantons St.Gallen, namentlich die geografische Ausdehnung und die Unterschiede zwischen Stadt- und Landgebieten, die Beibehaltung einer umfassenden Repräsentationsmöglichkeit rechtfertigt; es gehe darum, dass die parlamentarische Arbeit auch in entfernteren Regionen breiter abgestützt ist und die Staatstätigkeit entsprechend erläutert werden kann.²¹ Dieser staatspolitisch relevante Sachverhalt verlangt ein vergleichsweise mitgliederstarkes Parlament, um der Repräsentationsfunktion hinreichend genügen zu können.

3.4.3 *Parlamentarischer Betrieb*

Von den in Abschnitt 3.3.1 erwähnten Vorteilen einer Parlamentsgrösse von 120 Mitgliedern ist für den Kanton St.Gallen jene über die Verbesserung der Effizienz des Parlamentsbetriebs und die Verbesserung bzw. Vereinfachung der Verfahrensabläufe von nachrangiger Bedeutung. Der St.Galler Kantonsrat ist ein effizient arbeitendes Parlament, dessen Verfahrensabläufe zweckmässig und frei von Doppelspurigkeiten sind. Dazu trägt eine sachgerechte Kombination

²¹ Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zur neuen Kantonsverfassung; ABI 2000, 327.

von einerseits ständigen Kommissionen und andererseits Kommissionen bei, die einzelfallweise für die Vorberatung von Geschäften des Kantonsrates bestellt werden.

Die wirksame und wirtschaftliche Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben ist sodann auch auf das im Kanton St.Gallen bestehende und bewährte Kooperationsmodell zurückzuführen, das für die Tätigkeit der Staatskanzlei wegleitend ist. Dieses Kooperationsmodell kommt in Art. 32 Abs. 1 StVG zum Ausdruck, wonach die Staatskanzlei Stabsstelle sowohl des Kantonsrates als auch der Regierung ist. Sie unterstützt nach Art. 4 StVG den Kantonsrat bei Ausübung seiner Befugnisse und ist dabei nach Art. 32 Abs. 2 StVG ihm unterstellt. Als Bindeglied zwischen Parlament und Regierung erleichtert sie die Zusammenarbeit der beiden Organe, ohne deren je selbständigen Verantwortungsbereich und Entscheidungsspielraum einzuschränken. Insofern ermöglicht das Kooperationsmodell eine sinnvolle Koordination der beiden Staatsgewalten im Dienst einer effizienten Zusammenarbeit und einer optimalen Nutzung der Ressourcen; es schafft Synergien und erleichtert den Informationsaustausch.

Im Weiteren gewährleisten die Ausgestaltung der parlamentarischen Instrumente – Vorstösse und Mitwirkungsrechte der Kantonsratsmitglieder im Plenum – sowie die diesbezüglichen Behandlungs- und Beratungsverfahren einen zeitgerechten und wirksamen Parlamentsbetrieb. Die periodische Berichterstattung des Präsidiums an das Plenum nach Art. 7 Abs. 1 Bst. d des Kantonsratsreglementes (sGS 131.11; abgekürzt KRR) und die damit verbundene Möglichkeit, dass der Kantonsrat Verbesserungen von Organisation und Verfahren mittels Änderung seines Reglementes beschliessen und den parlamentarischen Betrieb auf diese Weise modifizieren kann, erlaubt ein flexibles Anpassen der parlamentarischen Abläufe. Eine allfällige Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates wird mithin unter diesen Gegebenheiten kaum eine Effizienzsteigerung zur Folge haben.

Gegen die Herabsetzung der Zahl der Mitglieder des Kantonsrates spricht die Arbeitsbelastung des einzelnen Mitglieds, die in einem verkleinerten Parlament ansteigen wird. Es sind vorab die Tätigkeiten in den Kommissionen, die auf weniger Personen verteilt werden müssten und zu einer merklichen Mehrbelastung der Parlamentsmitglieder führen würden. Dies kann – wie die Verfassungskommission zu Recht festgestellt hat – zu Schwierigkeiten beim Rekrutieren von geeigneten Personen führen, weil die zeitlichen Kapazitäten fehlen.²² Der auf die Kommissionsarbeit bezogenen Mehrbelastung könnte allenfalls mit einer parallel zum Plenum erfolgenden Verkleinerung der Kommissionen begegnet werden. Dies wiederum hätte aber die nicht erwünschte Folge, dass regionale und parteipolitische Aspekte in den Kommissionsberatungen nicht mehr im selben Ausmass wie in grösseren Kommissionen artikuliert werden könnten. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass das für eine wirksame Parlamentsarbeit notwendige breite Fachwissen, das umso grösser ist, je mehr Personen mitwirken, in kleineren Parlamenten weniger ausgeprägt vorhanden ist. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass mit einer allfälligen Herabsetzung der Mitgliederzahl auf 120 die Qualität der parlamentarischen Tätigkeit Einbussen erleiden könnte.

²² Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zur neuen Kantonsverfassung; ABI 2000, 328.

Kantonsratsbeschluss über die Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates»

Entwurf der Regierung vom 29. August 2006

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht der Regierung vom 29. August 2006 zur Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates»²³ Kenntnis genommen

und erlässt

gestützt auf Art. 44 ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967²⁴

als Beschluss:

1. Die Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» wird abgelehnt.²⁵
2. Auf einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative wird verzichtet.²⁶

²³ ABI 2006, ●.

²⁴ sGS 125.1.

²⁵ Art. 44 Abs. 1 RIG.

²⁶ Art. 48 Abs. 1 RIG.