

GUTACHTEN

zu Handen der

STADT SCHAFFHAUSEN

betreffend

DIE ZULÄSSIGKEIT DER KOMMUNALEN VOLKSINITIATIVE

"STEUERBELASTUNG SENKEN!"

erstellt von

PROF. DR. FELIX UHLMANN, LL.M., ADVOKAT
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH
KONSULENT IM ADVOKATURBÜRO WENGER PLATTNER

11. Januar 2009

INHALTSVERZEICHNIS

LITERATURVERZEICHNIS	3
I. AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG	4
II. RECHTLICHE GRUNDLAGEN	5
III. VERSTOSS GEGEN ÜBERGEORDNETES RECHT UND UNDURCHFÜHRBARKEIT	7
a) Grundlagen	7
b) Initiative	8
IV. EINHEIT DER MATERIE	12
a) Grundlagen	12
b) Initiative	14
V. MANGELNDE BESTIMMTHEIT DER INITIATIVE	17
VI. FAZIT	19

LITERATURVERZEICHNIS

- BIAGGINI, GIOVANNI Kurzkomentar BV, Zürich 2007
- DUBACH, RETO / MARTI, ARNOLD /
SPAHN, PATRICK Verfassung des Kantons Schaffhausen, Schaffhausen
2004
- EGLI, PATRIZIA Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvor-
lagen, ZBl 2006, S. 397 ff.
- GRISEL, ETIENNE Initiative et référendum populaires (Traité de la dé-
mocratie semi-directe en droit suisse), 2. Aufl., Bern
1997
- HÄFELIN, ULRICH / HALLER, WAL-
TER / KELLER, HELEN Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich
2008
- HÄFELIN, ULRICH / MÜLLER, GE-
ORG / UHLMANN, FELIX Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006
- HANGARTNER, YVO / KLEY, AND-
REAS Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen
der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000
- HURST, ROBERT Der Grundsatz der Einheit der Materie, Diss., Zürich
2002
- ODERMATT, LUZIAN Ungültigerklärung von Volksinitiativen, AJP 1996,
S. 710 ff.
- RHINOW, RENÉ / SCHEFER,
MARKUS Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel
2009
- SCHUHMACHER, CHRISTIAN Initiative und Referendum in der Verfassung des Kan-
tons Zürich vom 27. Februar 2005, Diss., Zürich 2007
- KÖLZ, ALFRED Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung
des Bundesgerichts, ZBl 1982, S. 1 ff.
- TSCHANNEN, PIERRE Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der
Form, ZBl 2002, S. 2 ff.

I. AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG

- 1 In der Stadt Schaffhausen hat die Jungfreisinnige Partei eine Initiative mit dem Titel "Steuerbelastung senken!" mit 674 gültigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative verlangt, die Verfassung der Einwohnergemeinde Schaffhausen vom 4. August 1918 (im Folgenden: "Stadtverfassung") mit einem Artikel 56 zu ergänzen, welcher wie folgt lautet:

"Die Stadt Schaffhausen vermindert den Verwaltungsaufwand in den nächsten fünf Jahren in einem solchen Umfange, dass der Steuerfuss um mindestens 15 Prozentpunkte gesenkt werden kann. (Vergleichsbasis: Steuerfuss 2008)."

Nach telefonischen Vorgesprächen und einem Austausch per E-Mail hat der Vorsteher des Referats für Finanzen und Personal der Stadt Schaffhausen den Unterzeichnenden beauftragt, in Bezug auf die vorgenannte Volksinitiative ein Kurzgutachten zur Zulässigkeit zu erstellen. Bedenken gegenüber der Initiative wurden insbesondere bezüglich Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht sowie bezüglich Durchführbarkeit geäußert. Angemerkt wurde auch, dass die Initiative im Widerspruch zu den vom Stadtrat formulierten Legislaturzielen steht.

- 2 Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit der Behandlung der Initiative durch den Grossen Stadtrat beschränken sich die vorliegenden Ausführungen auf ein Kurzgutachten. Eigenständige Abklärungen zum kantonalen oder kommunalen Recht wurden nicht vorgenommen. In tatsächlicher Hinsicht wurde im Wesentlichen auf die Angaben und Unterlagen der Stadt Schaffhausen abgestellt. Die Verwendung von juristischer Literatur und Praxis wurde bewusst knapp gehalten.
- 3 Der Unterzeichnende übermittelte Herrn Peter Neukomm am 23. Dezember 2009 einen ersten Entwurf des Gutachtens. Nach einer Rückmeldung per Mail vom 6. Januar 2010 wurde das Gutachten in die vorliegende Form gebracht.

II. RECHTLICHE GRUNDLAGEN

- 4 Gemäss Art. 13 Abs. 3 Stadtverfassung hat der Grosse Stadtrat innerhalb von sechs Monaten nach Einreichung eines Initiativbegehrens zu entscheiden, ob er dieses für gültig oder ungültig erklärt. Nach welchen Grundsätzen eine solche Ungültigerklärung erfolgen soll, ist im kommunalen Recht soweit ersichtlich nicht festgehalten. Es liegt nahe, ergänzend die Bestimmungen des kantonalen und des eidgenössischen Rechts heranzuziehen.

Die Gemeinde ist auf jeden Fall gehalten, von Bundesrechts wegen gewisse Minimalgrundsätze einzuhalten. Dies ergibt sich aus der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV), welche auch die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe schützen. Art. 34 BV ist beispielsweise verletzt, wenn eine Initiative den Grundsatz der Einheit der Materie nicht wahrte. Entsprechend orientieren sich die nachfolgenden Überlegungen in erster Linie an den bundesrechtlichen Minimalgarantien.

Naheliegender ist auch ein Blick auf das kantonale Verfassungsrecht, welches nach Angaben der Stadt Schaffhausen auch schon für die Beurteilung kommunaler Initiativen herangezogen wurde. Art. 28 Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (im Folgenden: "KV") sieht als Ungültigkeitsgründe den Verstoss gegen übergeordnetes Recht, die Undurchführbarkeit oder die Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie vor (Art. 28 Abs. 2 KV). Diese Bestimmungen haben mindestens den Minimalvorgaben des Bundesverfassungsrechts zu entsprechen. Der Kanton wäre aber grundsätzlich befugt, für die Ungültigerklärung von Volksbegehren strengere Anforderungen als diejenigen des Bundesverfassungsrechts aufzustellen. Nur wenige Kantone haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Mindestens aus dem Wortlaut von Art. 28 KV ist nicht ersichtlich, dass dies im Kanton Schaffhausen der Fall sein soll. In einer Kommentierung wird davon gesprochen, Art. 28 KV nenne "die im schweizerischen Initiativrecht klassischen Ungültigkeitsgründe" (DUBACH/MARTI/SPAHN, S. 95). In einer vertieften Auseinandersetzung mit der kantonalen Praxis müsste allenfalls abgeklärt werden, ob die Voraussetzungen von Art. 28 KV strenger als die Minimalgarantien des Bundesrechts zu handhaben sind.

- 5 Bei der vorliegenden Volksinitiative "Steuerbelastung senken!" (im Folgenden: "Initiative") handelt es sich um eine ausformulierte Gesetzes- resp. Verfassungs-

initiative. Formulierte Volksinitiativen sind grundsätzlich nach den *anerkannten Interpretationsgrundsätzen* auszulegen. In einem neueren Entscheid hat das Bundesgericht festgehalten (BGE 129 I 392 ff., 395 E. 2.2 betreffend stadtzüricherische Initiative "SchweizerInnen zuerst!"):

"Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden."

Ähnliche Formulierungen finden sich in einigen unveröffentlichten Entscheiden des Bundesgerichts (vgl. etwa Urteil 1P.292/2003 vom 5. April 2004 E. 1.4; Urteil 1P.1/2003 vom 9. Juli 2003, E. 2.3). Etwas ausführlicher formuliert das Bundesgericht in BGE 105 Ia 151 ff., 154 E. 3a:

"Soweit sich das Volksbegehren als interpretationsbedürftig oder unklar erweist, ist im Rahmen der anerkannten Interpretationsgrundsätze jene Auslegungsmöglichkeit zu wählen, die den Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt. Dabei wird die Behörde eine allfällige Begründung des Begehrens zu Hilfe ziehen, ferner können Meinungsäusserungen der Initianten im Parlament oder in der Presse ein taugliches Hilfsmittel der Auslegung sein. Grundsätzlich ist der Initiativtext aber nicht nach dem subjektiven Willen der Initianten, sondern aus sich selber auszulegen."

In der Lehre wird die Rechtsprechung des Bundesgerichts teilweise so gedeutet, dass der Wille der Initiantinnen und Initianten nur eine "untergeordnete Rolle" spiele (vgl. BIAGGINI, Art. 139 N. 15). Begründungen und Meinungsäusserungen zur Initiative dürfen mitberücksichtigt werden, "sind aber für sich allein nicht entscheidend" (TSCHANNEN, S. 21 mit Verweis auf BGE 123 I 152 ff., 155 E. 2c). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung wird soweit ersichtlich nicht kritisiert.

Damit ist klar, dass vom vorgeschlagenen Wortlaut von Art. 56 Stadtverfassung auszugehen ist und Äusserungen der Initiantinnen und Initianten im politischen Prozess allenfalls mitzubersichtigen sind. Letztere sind in das vorliegende Kurzgutachten nicht eingeflossen.

III. VERSTOSS GEGEN ÜBERGEORDNETES RECHT UND UNDURCHFÜHRBARKEIT

a) Grundlagen

- 6 Gemäss Art. 28 Abs. 2 lit. a KV darf eine Initiative nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen oder undurchführbar sein. Ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht durch eine Bestimmung der Stadtverfassung liegt vor, wenn die von der Initiative vorgesehene Regelung einer Sachfrage anders lautet als jene, die sich aus dem übergeordneten Recht ergibt, oder wenn sie einen dem Kanton oder Bund zur ausschliesslichen Regelung vorbehaltenen Bereich betrifft, selbst wenn Kanton oder Bund diesen Bereich noch nicht beansprucht haben (vgl. SCHUHMACHER, Art. 28 N. 20 m.w.H.).
- 7 Gemäss Art. 28 Abs. 2 lit. b KV ist eine Initiative ungültig, wenn sie "undurchführbar" ist. Dieser Grundsatz gilt auch als ungeschriebenes Bundesrecht (vgl. schon BGE 94 I 125 f.). Dabei ist unbestritten, dass Undurchführbarkeit nicht leichthin angenommen werden darf (HANGARTNER/KLEY, N. 2115). Eine schwer zu verwirklichende Initiative, "die lediglich der Mehrheit des Parlamentes als krass unvernünftig erscheint", ist durchführbar (HANGARTNER/KLEY, N. 2115). "Die Undurchführbarkeit muss offenkundig und zweifelsfrei sein" (DUBACH/MARTI/SPAHN, S. 96). Auch unwirtschaftliche, betrieblich oder anderweitig fragwürdige Vorhaben sind durchführbar und zulässig. In einem neueren Bundesgerichtsentscheid hält das Bundesgericht dazu fest (BGE 128 I 190 ff., 202 E.5):

"L'invalidation ne se justifie toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable: une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative ... Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les voeux des initiants sont réalisables, elle doit être considérée comme valable."

Die Hindernisse müssen sich also geradezu als "unüberwindbar" darstellen, damit eine Initiative unter diesem Titel für ungültig erklärt werden darf.

- 8 Die Durchführbarkeit kann insbesondere in *zeitlicher Hinsicht* fraglich sein. Ist etwa ein bestimmtes Bauprojekt zum Zeitpunkt der Annahme der Initiative bereits weitgehend verwirklicht, erscheint seine Verhinderung als undurchführbar. Um die Frage der zeitlichen Realisierbarkeit zu beurteilen, ist derjenige Zeitpunkt entscheidend, in dem über die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative ent-

schieden wird (BGE 128 I 190 ff., 202 E.5.1), nicht der Zeitpunkt des Einreichens der Initiative. Dabei ist zu beachten, dass eine Volksinitiative keinerlei Suspensiveffekt bewirkt (BGer., a.a.O.). Erweist sich eine Initiative in zeitlicher Hinsicht als undurchführbar, führt dies nicht ohne Weiteres zu ihrer vollständigen Ungültigkeit. Soweit davon ausgegangen werden darf, dass es den Initiantinnen und Initianten nicht vorrangig um die genaue Einhaltung der Frist, sondern primär um die Verwirklichung der Massnahme innert nützlicher Frist geht, ist es angezeigt, die Fristansetzung als "blosse Ordnungsfrist" anzusehen (HANGARTNER/KLEY, N. 2116).

b) Initiative

- 9 Im vorliegenden Fall ist zunächst einmal zu klären, was die Initiative konkret verlangt. Gemäss ihrem Wortlaut verlangt sie eine Verminderung des "Verwaltungsaufwands". Die Einsparung soll zur Senkung des Steuerfusses verwendet werden.
- 10 Verwaltungsaufwand ist kein spezifisch juristischer Begriff. Von Verwaltungsaufwand wird im Gebührenrecht bei der Anwendung des sog. Kostendeckungsprinzips (vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/Uhlmann, N. 2637 ff.) gesprochen. Im kantonalen Recht nennt etwa Art. 19 Abs. 2 Gesetz über den Schutz von Personendaten (Kantonales Datenschutzgesetz) vom 7. März 1994 (Schaffhauser Rechtsbuch 174.100) den Verwaltungsaufwand als Grund für die Einschränkung des Auskunftsrechts. Im Bundesrecht findet sich der Begriff beispielsweise im Reglement über die Verwaltungsgebühren des Bundesgerichts vom 31. März 2006 (SR 173.110.210.2).

Gemeinsam ist dieser Begriffsverwendung, dass es sich beim Verwaltungsaufwand um Ausgaben der Verwaltung handelt, die diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzt. Dies entspricht dem Alltagsgebrauch dieses Begriffs und der Interpretation der Behörden der Stadt Schaffhausen. Die Initiative will also nicht *Aufgaben* der Gemeinde abbauen, sondern *diese Aufgaben mit weniger Personal- und Sachaufwand* erledigen.

- 11 Zu berücksichtigen ist allerdings, dass ein erheblicher Abbau des Verwaltungsaufwandes realistischerweise nicht ohne Folgen für die Aufgabenerfüllung der Stadt bleiben dürfte. Nach Berechnungen des Stadtrates hätte die durch die Initiative beabsichtigte Einsparung einen Abbau von ungefähr 150 Stellen zur Folge (E-Mail von Herrn Michael Weber vom 18. Dezember 2009, Ziff. 2). Dies ent-

spricht ungefähr 18% der Belegschaft. Ein Abbau von Aufgaben durch die Stadt Schaffhausen kann dementsprechend nicht ausgeschlossen werden. Mindestens eine Qualitätseinbusse erscheint wahrscheinlich.

- 12 Kommt es zu einem Abbau von Aufgaben durch die Stadt Schaffhausen, ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Schaffhausen bei ihren Ausgaben nicht völlig frei ist. Die Gemeinde hat bei gewissen Fragen gar keinen Handlungsspielraum, ob sie eine bestimmte Ausgabe tätigt oder nicht. Entsprechend definiert Art. 16 Abs. 2 Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 26. Juni 1989 (Schaffhauser Rechtsbuch 611.100; im Folgenden "Finanzhaushaltsgesetz") den Begriff der Neuen Ausgabe. Auch in Art. 11^{bis} Stadtverfassung wird die Neue resp. die Gebundene Ausgabe definiert. Von einer neuen Ausgabe ist im Sinne von Art. 10 und Art. 11 Stadtverfassung auszugehen, wenn die Ausgabe nicht durch Volksabstimmung dem Umfang nach festgelegt ist und für die Verwendung dieser Ausgabe echte Wahlmöglichkeiten bestehen oder wenn sie für die Erfüllung der gesetzlich festgelegten Verwaltungsaufgaben nicht unbedingt notwendig ist. Alle anderen Ausgaben gelten als gebunden.
- 13 Rechtliche Schranken für die Finanzpolitik der Gemeinde ergeben sich auch in anderer Hinsicht: Art. 80 ff. Gemeindegesetz vom 17. August 1998 (Schaffhauser Rechtsbuch 120.100, im Folgenden "Gemeindegesetz") verpflichten die Gemeinden auf gewisse Grundsätze der Haushaltsführung. Insbesondere muss gemäss Art. 81 Abs. 1 der Gemeindesteuerfuss so angesetzt werden, "dass er die Laufende Rechnung mittelfristig ausgleicht".
- 14 Die Initiative verstösst dementsprechend gegen übergeordnetes Recht, wenn sie die Bezahlung und Erfüllung gebundener Ausgaben verhindern will (oder zu Unrecht gebundene Ausgaben als neue Ausgaben erklärt). Ebenso verstösst die Initiative gegen übergeordnetes Recht, wenn sie entgegen den Grundsätzen der Haushaltsführung verlangt, dass der Gemeindesteuerfuss so angesetzt wird, dass nicht mehr von einem mittelfristigen Ausgleich der laufenden Rechnung ausgegangen werden kann (Art. 81 Gemeindegesetz). Die Initiative ist schliesslich unmöglich, wenn sie sich zwar auf die Einhaltung der vorgenannten gesetzlichen Grundlagen verpflichtet sieht, aber unrealistische Vorgaben macht, welche bei Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen offensichtlich nicht erfüllbar und damit unmöglich sind.
- 15 Die vorliegende Initiative zielt zwar nicht direkt auf den Verzicht gebundener Ausgaben oder ein Ungleichgewicht in der Haushaltsführung, wenn der Steuer-

fuss tatsächlich wie gefordert um mindestens 15 Prozentpunkte gesenkt werden soll. Sie wirft aber bei Einhaltung der entsprechenden gesetzlichen Vorgaben ein Problem der Durchführbarkeit auf. Zumindest gemäss dem von der Stadt vorgelegten Zahlenmaterial erscheint die Sparvorgabe rigoros. Die Umsetzung der Initiative dürfte nach heutigem Kenntnisstand erhebliche Probleme bereiten.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob diese Bedenken ausreichen, die vorliegende Initiative für ungültig zu erklären. Auch eine "krass unvernünftige Initiative" ist nicht per se undurchführbar i.S.v. Art. 28 Abs. 2 lit. b KV; denn "l'obstacle à la réalisation doit être insurmontable", vgl. dazu oben, Ziff. 7). Diese (hohe) Schwelle ist meines Erachtens vorliegend nicht erreicht.

- 16 Zu beachten ist auch, dass der beantragte Art. 56 Stadtverfassung die Verminderung des Verwaltungsaufwandes "in den nächsten fünf Jahren" verlangt. Der Stadt Schaffhausen wird damit sinngemäss eine Übergangsfrist eingeräumt, um den Zustand zu erreichen, welche die Initiantinnen und Initianten vorgeben. Es mag sein, dass innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren die entsprechende Vorgabe unter Beachtung der rechtlichen Grundlagen nicht als durchführbar erscheint. Selbst wenn man jedoch davon ausgeht, dass innerhalb der Übergangsfrist der von den Initiantinnen und Initianten angestrebte Zustand nicht erreicht werden kann, halte ich es für zweifelhaft, dass dies zur Ungültigkeit der Initiative führt - im Gegenteil: Soweit davon ausgegangen werden darf, dass es den Initiantinnen und Initianten nicht vorrangig um die genaue Einhaltung der Frist, sondern primär um die Verwirklichung der Massnahme geht, ist es angezeigt, die Fristansetzung als "blosse Ordnungsfrist" anzusehen (HANGARTNER/KLEY, N. 2116). Entsprechend stützt die Übergangsfrist von fünf Jahren die Gültigkeit der Initiative - selbst wenn man davon ausgeht, dass der Zeitraum zu kurz bemessen ist, um etwa unter Einhaltung geltender Verträge mit dem Personal und für den Bezug von Sachdienstleistungen die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.
- 17 Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass die Legislaturziele nicht als übergeordnetes Recht zu betrachten sind. Mit der vorliegenden Initiative soll die Verfassung der Gemeinde Schaffhausen geändert werden, mithin die höchste rechtliche Grundlage in der Stadt Schaffhausen. Die Verfassung der Stadt Schaffhausen muss sich nicht an Legislaturziele halten, sondern ist allenfalls Grundlage, Legislaturziele zu definieren. Entsprechend ist ein Konflikt zwischen Legislaturzielen und Stadtverfassung zu Gunsten letzterer zu entscheiden, was dazu führt, dass Legislaturziele der Annahme der Initiative nicht entgegenste-

hen. Damit kann auch die Rechtsnatur von Legislaturzielen letztlich offen gelassen werden.

IV. EINHEIT DER MATERIE

a) Grundlagen

- 18 Gemäss Art. 28 Abs. 2 lit. c KV muss eine Initiative den Grundsatz der Einheit der Materie wahren. Dieser Grundsatz verlangt, dass eine Vorlage entweder nur einen Sachbereich zum Gegenstand hat oder dass bei zwei oder mehreren Sachfragen diese nicht in einer Art und Weise verbunden werden, "die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen" (unveröffentlichter BGE vom 12. September 2006, Urteil 1P.223/2006, Willi Rohner c. Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh. in Sachen Nationalbankgold-Gesetz; BGE 130 I 185 ff., 195 ff. E. 3; BGE 129 I 366 ff., 370 E. 2.2). Um dies zu vermeiden, müssen Vorlagen mit mehreren Sachfragen einen "sachlichen inneren Zusammenhang" aufweisen (BGE 129 I 366 ff., 371 E. 2.3; BGE 113 I 46 ff., 53 E. 4a; BGE 111 Ia 196 ff., 198 E. 2b).

Wie das Bundesgericht selbst festhält, wird dieser innere sachliche Zusammenhang mit unterschiedlichen Formulierungen umschrieben, etwa mit der Voraussetzung, dass zwischen den Teilen ein "rapport intrinsèque étroit avec le même but" bestehe, dass die unterschiedlichen Sachfragen das gleiche Ziel verfolgten und dass der Zusammenhang nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehe (BGE 129 I 366 ff., 371 E. 2.3 mit ausführlichen Hinweisen; vgl. auch BGE 128 I 190 ff., 197 E. 3.2; 125 I 227 ff., 230 f. E. 3.b; 112 Ia 391 ff., 395 E. 3b). Unsicher erscheint auch, ob eigentlich ein "sachlicher" oder ein "enger sachlicher" (so BGE 123 I 63 ff., 71) Zusammenhang gefordert ist. Klar ist, dass sich eine Verbindung zwischen den einzelnen Sachfragen "aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck" der Vorlage ergeben kann (BGE 129 I 366 ff., 372 E. 2.3; 128 I 190 ff., 197 E. 3.2; 125 I 227 ff., 230 f. E. 3b; 112 Ia 391 ff., 395 E. 3b).

Dabei ist für die Beurteilung im Einzelfall entscheidend, wie *abstrakt* ein solches Ziel oder ein solcher Zweck umschrieben wird. Die Rechtsprechung führt zu Recht aus, dass der Begriff der Einheit der Materie relativer Natur und von der "Abstraktionshöhe der Betrachtung" abhängig sei (unveröffentlichter BGE vom 12. September 2006, Urteil 1P.223/2006, Nationalbankgold-Gesetz Appenzell A.Rh., E. 2; BGE 129 I 366 ff., 372 E. 2.3). Massgebend sei die Sicht des "aufge-

klären politisch interessierten Stimmbürgers" (BGer., a.a.O.). Ein Rechtsanspruch, dass "einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden", bestehe nicht (BGE 129 I 366 ff., 373 E. 2.3).

19 Eine abstrakte Umschreibung des Begriffs der Einheit der Materie ist dementsprechend schwierig. Zu Recht wird ausgeführt, die Grenzen dieses Prinzips blieben "diffus" und bedürften einer Konkretisierung im Einzelfall (RHINOW/SCHEFER, N. 2071, 2073). Es rechtfertigt sich deshalb, einen Blick auf die bundesgerichtliche Praxis zu werfen:

- Unveröffentlichter BGE vom 12. September 2006, Urteil 1P.223/2006: Ein kantonales Gesetz, welches die Ausrichtung von Geldern an den Kulturfonds mit einer tief greifenden Steuergesetzrevision verbindet, hält vor dem Grundsatz der Einheit der Materie nicht stand.
- Unveröffentlichter BGE vom 26. Januar 2004, Urteil 1P.668/2003: Eine Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern, welche einerseits überdurchschnittlich viel verdienende bzw. besitzende Personen für den Zuzug nach Schaffhausen gewinnen und andererseits mit dem Steueraufkommen dieser reichen Zuzüger den Steuerfuss senken will, verletzt die Einheit der Materie nicht; diese Massnahmen lassen sich beide als solche zur "Attraktivierung des Steuerstandortes Schaffhausen" verstehen.
- Pra 89/2000, Nr. 91: Ein Sammelerlass, mit dem gleichzeitig acht kantonale Gesetze geändert werden sollen mit dem Ziel der "Optimierung und Sparsamkeit bei der staatlichen Tätigkeit", verstösst nicht gegen die Einheit der Materie, da der Haushaltsausgleich ein von der Kantonsverfassung vorgegebenes Ziel ist, das die Zusammenfassung der verschiedenen Gesetzesänderungen zu einer Abstimmungsvorlage zu rechtfertigen vermag.
- BGE 129 I 381 ff.: Der Anspruch auf Einheit der Materie wird verletzt durch eine Volksinitiative, welche sowohl die Schaffung einer kantonalen Krankenkasse mit tiefen Prämien als auch die Einführung des obligatorischen Referendums für alle Privatisierungen oder sonstigen Auslagerungen staatlicher Aufgaben verlangt.
- BGE 130 I 185 ff.: Der Grundsatz der Einheit der Materie ist verletzt, wenn in einer Volksinitiative gleichzeitig die politischen Rechte in mietrechtlichen

Angelegenheiten erweitert, gleichzeitig aber auch materiell der Mieterschutz verstärkt wird.

- BGE 129 I 366 ff.: Eine Neuordnung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat, welche eine neue Finanzordnung schafft, den Kirchen mehr Autonomie einräumt und die Möglichkeit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften schafft, hält vor dem Grundsatz der Einheit der Materie stand.
- BGE 128 I 190 ff.: Eine Gesetzesinitiative, welche die Reduktion des gesprochenen Kredits für ein Fussballstadionprojekt, eine Verkleinerung des Projekts, die kostenlose Übertragung des Stadions an eine öffentliche Einrichtung sowie die Sanierung des nahen Bahnhofs nach bundesrechtlichen Anforderungen fordert, wahrt die Einheit der Materie.
- BGE 123 I 63 ff.: Eine Vorlage mit Ziel der Verbesserung der Lebensqualität unter dem Titel "Pour l'emploi, contre l'exclusion" enthält eine Vielzahl von Massnahmen aus allen Bereichen der staatlichen Tätigkeit und verletzt damit die Einheit der Materie.
- BGE 111 Ia 196 ff.: Ein Gesetz über die Änderung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie über den Lastenausgleich mit den Städten Zürich und Winterthur, welches bezweckt, wesentliche Teile der kantonalen Finanzstrukturen neu zu ordnen und die Lasten zwischen Kanton und Gemeinden sachgerechter zu verteilen, wahrt die Einheit der Materie; alle beabsichtigten Neuordnungen stehen in einem finanzpolitischen Sachzusammenhang.

b) Initiative

- 20 Bei der vorliegenden Initiative ist zunächst zu prüfen, ob diese tatsächlich aus zwei Teilen besteht, über die getrennt entschieden werden könnte. Dies trifft meines Erachtens zu. Der neu einzufügende Artikel 56 verlangt in einem ersten Teilsatz die Verminderung des Verwaltungsaufwandes, während der zweite Teilsatz ein bestimmtes Ziel zum Ausdruck bringt, nämlich die Senkung des Steuerfusses um mindestens 15 Prozentpunkte. Die (bezahlte oder unbezahlte) Verminderung von Verwaltungsaufwand kann ein politisches Ziel darstellen; ebenso kann die Senkung des Steuerfusses befürwortet oder abgelehnt werden.

Betrachtet man die vorgehend dargestellte Rechtsprechung, so wird unter dem Grundsatz der Einheit der Materie vom Bundesgericht toleriert, dass das Sparen ein gemeinsames Ziel darstellen kann. Einen Sammelerlass zum Sparen, mit dem gleichzeitig acht kantonale Gesetze geändert werden sollen, hat das Bundesgericht als zulässig erachtet (vgl. oben Ziff. 19, 3. Spiegelstrich). Zu Recht hat das Bundesgericht aber auch klar gestellt, dass die Einheit der Materie "zu einer blossen Leerformel verkäme, wenn der immer zu beachtende Grundsatz der Sparsamkeit generell als einheitlicher Zweck anerkannt würde" (vgl. HANGARTNER/KLEY, Ziff. 2525b). Das Ziel des Sparens an sich ist vorliegend unter dem Aspekt der Einheit der Materie kein Problem; ob es zu unbestimmt ist, wird in einem eigenen Abschnitt noch zu klären sein (vgl. unten Ziff. 23 ff.)

- 21 Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob die beiden Ziele Steuersenkung und Sparsamkeit zusammen ein einheitliches Ziel bilden und damit den Grundsatz der Einheit der Materie wahren. Kritisch ist diesbezüglich insbesondere der erwähnte Bundesgerichtsentscheid vom 12. September 2006 (Urteil 1P.222/2006) zu erwähnen, wo das Bundesgericht die Ausrichtung von Geldern an einen Kulturfonds in Verbindung mit einer Steuergesetzrevision als unzulässig erachtet hatte. Man könnte argumentieren, dass es vorliegend sozusagen um den spiegelbildlichen Fall geht, nämlich die Verminderung von Ausgaben zum Zwecke einer Steuersenkung.

Dagegen ist einzuwenden, dass das Bundesgericht in einem den Kanton Schaffhausen betreffenden Fall eine "Steuerstrategie" für reiche Zuzüger geschützt hatte (vgl. oben Ziff. 19, zweiter Spiegelstrich). Ob diese Konstellation auch für den vorliegenden Fall wirklich anwendbar ist, kann meines Erachtens offen gelassen werden. Entscheidend ist, dass im vorliegenden Fall die Initiative bezüglich dem zweiten Ziel, nämlich der Senkung des Steuerfusses um 15 Prozent *nicht die gleiche Rechtsverbindlichkeit* aufweist, wie eine Initiative mit zwei eigenständigen Teilen. Die Initiative verlangt nur, aber immerhin, dass der Steuerfuss um mindestens 15 Prozentpunkte "gesenkt werden kann". Dies bedeutet, dass über die Frage des Steuerfusses im ordentlichen Verfahren zu befinden ist, wenn die finanziellen Voraussetzungen aufgrund der Absenkung des Verwaltungsaufwandes erfüllt sind. Zweifellos entwickelt Artikel 56 Stadtverfassung eine gewisse normative Verbindlichkeit, dass die Absenkung des Steuerfusses tatsächlich erfolgen muss. Es braucht dazu aber nochmals eine entsprechende Willenskundgebung des Gemeinwesens.

Die Absenkung des Steuerfusses hat nebst einer klaren politischen Stossrichtung zum Ziel, *das Mass der Verminderung des Verwaltungsaufwandes zu beziffern*. Die Absenkung des Verwaltungsaufwandes wird mit der vorliegenden Initiative nicht direkt umrissen; vielmehr wird sie auf ein gewisses Ziel ausgerichtet, nämlich die Senkung des Steuerfusses um 15 Prozentpunkte. Anders wäre der Fall zu beurteilen, wenn einerseits bestimmte Einsparungen bei der Verwaltung in präzisen Beträgen verlangt *und* gleichzeitig bereits definitiv über die Steuersenkung entschieden würde. Dies ist vorliegend gerade nicht der Fall. Vielmehr definiert der zweite Teilsatz der Initiative das Ziel und Ausmass der Senkung des Verwaltungsaufwandes. Dies schafft einen hinreichenden inneren Zusammenhang. Entsprechend halte ich das Kriterium der Einheit der Materie vorliegend für eingehalten.

V. MANGELNDE BESTIMMTHEIT DER INITIATIVE

- 22 Schliesslich ist zu prüfen, ob die vorliegende Initiative zu unbestimmt ist, als darüber abgestimmt werden könnte. In einem unveröffentlichten Urteil vom 13. September 1950 (abgedruckt in ZBl 52 [1951], S. 22 ff.) hat das Bundesgericht die Ungültigerklärung einer Sparinitiative durch den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt geschützt. Das Bundesgericht führte unter anderem aus (ZBl 1951, S. 26):

"Aus der Bindung des Grossen Rates an den Willen der Initianten ergibt sich die Notwendigkeit, dass dieser Wille in der Initiative klar zum Ausdruck kommt, dass sie einen eindeutigen Auftrag enthält, was für ein Gesetz oder Beschluss vom Grossen Rat auszuarbeiten und der Volksabstimmung zu unterbreiten sei. Die gleiche Notwendigkeit besteht auch im Hinblick auf die allfällige Volksabstimmung über die Grundsatzfrage: Um sich dafür oder dagegen aussprechen zu können, müssen die Stimmberechtigten wissen, was mit der Initiative verlangt wird ... Den wesentlichen Inhalt und Umfang der verlangten Rechtsnormen und Massnahmen ... muss auch die nichtformulierte Initiative deutlich umschreiben, damit das Volk dazu Stellung nehmen und der Grosse Rat allenfalls den Willen der Initianten ausführen kann. Eine Initiative, welche diesem Erfordernis nicht genügt, ist ... unzulässig und daher der Volksabstimmung gar nicht zu unterbreiten."

- 23 Die entsprechende Problematik stellt sich meines Erachtens auch bei der vorliegenden Initiative. Die Initiative verlangt pauschal den Abbau des Verwaltungsaufwandes in einem solchen Umfang, damit eine erhebliche Senkung des Steuerfusses vorgenommen werden kann. Wo und an welcher Stelle genau gespart werden soll, welche Aufgaben der Staat allenfalls schlechter auszuführen oder ganz zu streichen habe, sagt die Initiative nicht. In diesem Sinne entscheiden die Stimmberechtigten in grosser Unsicherheit über die Konsequenzen der entsprechenden Initiative.

Aus dem entsprechenden Bundesgerichtsurteil wird nicht ganz klar, ob es sich beim Verbot der Unbestimmtheit um einen Grundsatz handelt, der sich aus dem Bundesrecht ergibt, oder ob die Voraussetzung der hinreichenden Bestimmbarkeit im Wesentlichen eine zulässige Voraussetzung des kantonalen Rechts darstellen kann (vgl. in diese Richtung eher ZBl 1951, S. 24 f., E. 3). Eine weitere vertiefte Auseinandersetzung des Bundesgerichts mit dieser Problematik findet sich soweit ersichtlich nicht (vgl. immerhin unveröffentlichtes Bundesgerichtsurteil vom 19. Februar 1975, ZBl 76 [1975], S. 387 ff., 390 E. 3a). Für die Anerkennung dieses Grundsatzes als bundesrechtliches Minimum spricht die Tatsache, dass von einer unverfälschten Stimmabgabe im Sinne von Art. 34 BV kaum die Rede sein kann, wenn die Vorgaben des Abstimmungstextes zu unbestimmt

sind, so dass nicht klar ist, worüber letztlich abgestimmt wird. Die Frage kann aber letztlich offen gelassen werden, weil vorliegend auch die Anwendung der entsprechenden bundesgerichtlichen Vorgaben meines Erachtens nicht zur Ungültigkeit der Initiative führt.

- 24 In dem vom Bundesgericht im Jahre 1950 zu beurteilenden Fall des Kantons Basel-Stadt war die Sparvorgabe sehr viel offener formuliert als vorliegend. Das Initiativbegehren enthielt unter anderem folgende Formulierungen:

"1. Die Ausgaben des Kantons, die in der Staatsrechnung für 1947 mehr 100 Millionen betragen, sind gemessen an dieser Ausgabensumme um 10 Millionen Franken zu kürzen ...
2. Der Gesamtbestand der Staatsbediensteten am 1. Januar 1948 von mehr als 5000 Personen ... ist mindestens um 5% des Bestandes durch eine Sperre von Neueinstellungen und Nichtbesetzung entbehrlicher Ämter zu reduzieren, ohne dass ein Abbau der Besoldungen vorgenommen wird ...
4. ... Die Funktionen der Staatsämter und staatlichen Anstalten sind auf das für den Kanton Basel-Stadt unerlässliche Mass zurückzuführen. ..."

Der Initiativtext enthielt weitere Vorgaben zur Durchsetzung der entsprechenden Sparabsichten. Im Gegensatz zur vorliegenden Initiative ist die basel-städtische Initiative klar auf die Überprüfung der einzelnen Staatsaufgaben gerichtet. Sie weist zwar etwa bei der Beschränkung von Neuanstellungen im Bereich des öffentlichen Personalrechts Parallelen zur vorliegenden Initiative auf, spricht aber ausdrücklich auch von "entbehrlichen Ämtern" und Rückführung der "Funktionen" der staatlichen Verwaltung auf ein "unerlässliches Mass". Ein solcher Abbau von Staatsaufgaben ist mit der vorliegenden Initiative nicht intendiert; vielmehr richtet sich die Initiative gegen den nach Meinung der Initiantinnen und Initianten zu hohen *Verwaltungsaufwand*. Zwar kann trotz dieser Ausrichtung nicht ausgeschlossen werden, dass es auch im Bereich der staatlichen Aufgaben zu Abstrichen kommt; dennoch ist die Stossrichtung der vorliegenden Initiative eine andere: Die Aufgaben der Stadt Schaffhausen sollen durch weniger Angestellte mit weniger Mitteln erfüllt werden. Ob diese Vorgabe realistisch und politisch wünschbar ist, ist eine Frage, welche den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern meines Erachtens vorgelegt werden kann. Sie weckt zwar gewisse Bedenken bezüglich ihrer Durchführbarkeit (vgl. oben Ziff. 6 ff.), ist aber nicht in der Weise unbestimmt, dass bei der Umsetzung nicht hinreichend klar wäre, was bei einer Annahme letztlich getan (oder mindestens versucht) werden muss.

VI. FAZIT

- 25 Entsprechend den vorstehenden Ausführungen komme ich zum Schluss, dass die Initiative zwar verschiedene Bedenken weckt (Übergeordnetes Recht / Durchführbarkeit, Einheit der Materie, Unbestimmtheit), dass sie insgesamt aber nicht für ungültig erklärt werden sollte.
- 26 Die Initiative wirft bezüglich ihrer Durchführbarkeit erhebliche praktische Probleme auf, wenn bei ihrer Umsetzung die Vorgaben aus dem übergeordneten kantonalen Gemeinde- und Finanzhaushaltsrecht eingehalten werden sollen. Das vom Bundesgericht geforderte Mass für eine Ungültigerklärung wegen Undurchführbarkeit ist aber hoch anzusetzen. Eine unvernünftige, unwirtschaftliche oder sonst fragwürdige Initiative ist in diesem Sinne noch keine ungültige.
- 27 Die vorliegende Initiative verbindet geplante Einsparungen beim Verwaltungsaufwand mit einer Senkung des Steuerfusses. Sie verfolgt damit zwei Anliegen, über welche grundsätzlich einzeln befunden werden könnte. Ein hinreichender Sachzusammenhang besteht meines Erachtens aber insofern, als die Steuersenkung in der Initiative selbst noch nicht definitiv entschieden ist und vorliegend hauptsächlich die Funktion übernimmt, das Mass der Einsparungen zu definieren. Dementsprechend komme ich zum Schluss, dass der Grundsatz der Einheit der Materie nicht verletzt ist.
- 28 Schliesslich ist die Initiative insofern unbestimmt, als dass sie in keiner Weise darlegt, wo die Verwaltung genau sparen soll. Das Bundesgericht hat in einem älteren Entscheid eine Sparinitiative aus dem Kanton Basel-Stadt für ungültig erklärt, weil letztlich nicht klar war, wozu das Volk eigentlich hätte Stellung nehmen können. Dieses Präjudiz ist aber nur begrenzt heranzuziehen, weil die basel-städtische Initiative eine umfassende Überprüfung aller Staatsaufgaben zur Folge gehabt hätte, während die vorliegende Initiative im Wesentlichen auf eine Einsparung des Personal- und Sachaufwandes der Verwaltung abzielt. Solches mag unter dem Aspekt der Durchführbarkeit als problematisch erscheinen,

macht die Initiative aber nicht in einem Masse unbestimmt, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht wüssten, worüber sie abstimmen. Dementsprechend erachte ich die Initiative auch unter diesem Aspekt als zulässig.

* * *

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Uhlmann'. The signature is fluid and cursive, with a distinct initial 'F' and a long, sweeping tail.

Prof. Dr. Felix Uhlmann