

Bericht und Antrag 15-30
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Reorganisation
des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden
(Ergänzungsvorlage zur Vorlage vom 18. Juni 2013 [ADS 13-48])

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zur Umsetzung des Postulates 2011/12 "Stadt und Land – Hand in Hand (Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden)" der Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates (GPK-Postulat). Es handelt sich dabei um eine *Ergänzungsvorlage* zur Vorlage des Regierungsrates vom 18. Juni 2013 (ADS 13-48). Den als Anhang beigefügten Entwürfen (Beschluss betreffend die Aufhebung des Grundsatzbeschlusses des Kantonsrates vom 20. Januar 2014 [Anhang 1] sowie Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden [Anhang 2]) schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

1.1. GPK-Postulat Stadt und Land – Hand in Hand

Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates reichte im Jahre 2011 das Postulat "Stadt und Land – Hand in Hand (Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden)" ein. Es verlangt vom Regierungsrat einen Bericht und Antrag zu verschiedenen Reorganisationsvarianten, wobei bei allen Varianten auf die Interessen der Angestellten von Gemeinden und Kanton während mindestens fünf Jahren Rücksicht zu nehmen sei.

In der Folge hat der Kantonsrat am 16. Januar 2012 das Postulat mit 38 zu 14 Stimmen überwiesen, dies in stillschweigender Zustimmung zur vom Regierungsrat geäusserten Absicht, zur Frage der Strukturreform zunächst eine Grundsatzabstimmung durchzuführen.

1.2. Vorlage des Regierungsrates vom 18. Juni 2013

In der Folge erarbeitete der Regierungsrat eine Vorlage. Sie umfasste die drei Modelle "verstärkte Zusammenarbeit", "leistungsfähige Gemeinden", "ein Kanton – eine Verwaltung".

Die Vorlage wurde von der Spezialkommission 2013/8 beraten und dem Kantonsrat überwiesen (vgl. Bericht der Spezialkommission vom 30. Oktober 2013; ADS 13-92). Der Kantonsrat hat der Vorlage mit einzelnen Änderungen am 20. Januar 2014 mit 29 zu 11 Stimmen zugestimmt und

seinen Beschluss (Ziff. I Grundsatzabstimmung; Ziff. II Konsultativabstimmung; Ziff. III Kredit) der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt (vgl. Amtsblatt vom 24. Januar 2014). Die Änderungen betrafen folgende Punkte:

- Der Kantonsrat hat das vom Regierungsrat dargelegte Modell "verstärkte Zusammenarbeit" verworfen.
- Der Kantonsrat hat die Bezeichnung des vom Regierungsrat vorgeschlagenen Modells "leistungsfähige Gemeinden" mit dem Zusatz "*wenige* leistungsfähige Gemeinden" versehen, um klarzustellen, dass die Anzahl der Gemeinden bei der Annahme dieses Modells deutlich sinken werde.
- Der Kantonsrat hat auch das dritte Modell umbenannt und ihm die Bezeichnung "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung" gegeben.

1.3. Bundesgerichtsentscheid vom 25. März 2014

Aufgrund einer Abstimmungsbeschwerde gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 20. Januar 2014 hat das Bundesgericht Ziff. II des Beschlusses aufgehoben. Die vorgesehene Konsultativabstimmung konnte somit nicht mehr durchgeführt werden. Nicht tangiert vom Entscheid des Bundesgerichts war hingegen die Grundsatzabstimmung, d.h. die Frage, ob der Regierungsrat Vorschläge für eine Strukturreform ausarbeiten soll sowie der dazu erforderliche Kredit (Ziff. I und III des Beschlusses vom 20. Januar 2015). Nach Bekanntwerden des Entscheides des Bundesgerichts und der Diskussion der Konsequenzen im Kantonsrat hat der Regierungsrat die auf den 18. Mai 2014 angesetzte Volksabstimmung abgesetzt (RRB 12/212 vom 8. April 2014). Gleichzeitig hat er dem Kantonsrat in Aussicht gestellt, eine Ergänzungsvorlage zur ursprünglichen Vorlage zu unterbreiten. Diese liegt nun vor.

1.4. Zweistufiges Verfahren des Reorganisationsprozesses: Auftragserteilung durch die Stimmberechtigten und danach Ausarbeitung einer konkreten Strukturreformvorlage

Aufgrund der wegweisenden Fragestellung und der erheblichen Ressourcenbindung eines Strukturreformprojektes hält der Regierungsrat an einer zweistufigen Vorgehensweise fest. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass Regierungsrat und Kantonsrat über lange Zeit aufwendige Projekte verfolgen, welche vom Volk gar nicht gewollt sind. In einem ersten Schritt sollen die Stimmberechtigten in einer Grundsatzfrage entscheiden können, ob überhaupt ein Strukturreformprojekt an die Hand genommen werden soll und wenn ja, in welche Richtung eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet werden soll. Diese Frage wird nun – im Gegensatz zur ersten Vorlage, bei der teilweise eine Konsultativabstimmung geplant war – in einen verbindlichen Grundsatzbeschluss gefasst und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

1.5. Variantenabstimmung über Grundsatzbeschluss

Die verfassungsrechtlich korrekte Ausgestaltung des erwähnten Verfahrens kann über das Instrument des Grundsatzbeschlusses nach Art. 58 KV in Verbindung mit einer Variantenabstimmung nach Art. 35 KV unter gleichzeitiger Unterstellung unter das obligatorische Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. e i.V.m. Art. 32 lit. i KV) sichergestellt werden.¹ Gemäss Art. 35 KV sind Variantenabstimmungen auch bei Grundsatzbeschlüssen möglich.² Werden bei einer Variantenabstimmung zwei gleichwertige Varianten gegenübergestellt (also nicht eine Gesamtvorlage und eine Variante zu einer Gesamtvorlage), so findet nach Art. 33 Abs. 3 Wahlgesetz (SHR 160.100) das gleiche Abstimmungsverfahren wie bei einem Gegenvorschlag zu einer Initiative statt.

Der Kantonsrat hat in seinem Beschluss zur ersten Vorlage die beiden Modelle "wenige leistungsfähige Gemeinden" und "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung" den Stimmberechtigten zum Abstimmung unterbreitet. Daher sollen die Stimmberechtigten sich nun zu einem verbindlichen Grundsatzbeschluss zum Modell "wenige leistungsfähige Gemeinden" und zu einem verbindlichen Grundsatzbeschluss zum Modell "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung" äussern können. Da zwei gleichwertige Varianten eines Grundsatzbeschlusses einander gegenüberstehen, können die Stimmberechtigten mit der Stichfrage entscheiden, welches der beiden Modelle zu einer konkreten Gesetzesvorlage ausgearbeitet werden soll, falls beide in der Volksabstimmung angenommen werden (vgl. die Abstimmungsfrage bzw. den Entwurf des Abstimmungszettels hinten Ziffer 9).

Mit dieser Variantenabstimmung über die beiden Modelle werden die Stimmberechtigten – anders als bei der ursprünglich geplanten Konsultativabstimmung – eine verbindliche Weichenstellung vornehmen können. Das bedingt aber, dass die zur Abstimmung kommenden Modelle (Varianten) detaillierter beschrieben werden, als dies in der ursprünglichen Vorlage der Fall war. Trotz allem ist darauf zu achten, dass die beiden Modelle so dargestellt werden, dass für die Ausarbeitung der definitiven Strukturreform zwar klare Leitplanken vorhanden sind, diese dem Regierungsrat und dem Kantonsrat aber auch noch den notwendigen gesetzgeberischen Spielraum lassen.

1.6. Gutachten zur Frage der Zulässigkeit der Aufhebung der Gemeindeebene

Im Rahmen der Beratungen der ersten Vorlage im Kantonsrat sind in Bezug auf die (verfassungs-)rechtliche Zulässigkeit des Modelles "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung" vereinzelt Zweifel geäussert worden. Da die nun vorgesehene Variantenabstimmung verbindlichen Charakter hat, hat der Regierungsrat zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Aufhebung der Gemeindeebene bei den ausgewiesenen Verfassungsrechtsexperten Prof. Dr. Tobias Jaag und

¹ Vgl. zur rechtlichen Zulässigkeit: Urteil Bundesgericht 1C_51/2014 vom 25. März 2014, E. 2.8; *Giovanni Biaggini*, ZBI 2/2015, S. 96 f.

² *Dubach/Marti/Spahn*, Kommentar KV/SH, 2004, S. 112 f.; *Giovanni Biaggini*, ZBI 2/2015, S. 97.

Dr. Markus Rüssli ein externes Gutachten in Auftrag gegeben.³ Die dabei gestellten Hauptfragen lauten: "Ist es insbesondere mit Blick auf Art. 47 Abs. 2 und Art. 50 der Bundesverfassung bundesrechtlich zulässig, im kantonalen Recht auf die Gemeindeebene zu verzichten und damit eine Organisationsstruktur ohne die Gemeindeebene zu realisieren? Welche Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985?"

Das Gutachten Jaag/Rüssli vom 29. September 2014 führt als Ergebnis zur Hauptfrage Folgendes aus: "Die Bundesverfassung und die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung stehen einer Aufhebung der Gemeindeebene nicht entgegen. Aus dem Gemeindeartikel (Art. 50 Abs. 1 BV) ergibt sich keine Pflicht der Kantone, ihr Gebiet in Gemeinden zu gliedern. Auch aus Art. 37 Abs. 1 BV, der vom Bestand eines Gemeindebürgerrechts ausgeht, lässt sich unseres Erachtens keine derartige Pflicht ableiten."⁴ Im Gutachten wurde jedoch empfohlen, für gewisse Fragen noch die Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz einzuholen.

Das daraufhin eingeholte Ergänzungsgutachten des Bundesamtes für Justiz vom 12. Dezember 2014⁵ kam zu folgendem Schluss: "Zumindest aus heutiger verfassungsrechtlicher Sicht erwächst den Kantonen aus der Garantie der Gemeindeautonomie indes weder eine Verpflichtung, Gemeinden einzurichten, noch eine Verpflichtung, ihren Bestand zu garantieren. (...) Die Kantone sind vielmehr autonom, ihr Gebiet so zu organisieren, wie sie es für sinnvoll halten (Art. 47 Abs. 2 BV): mit Gemeinden, wie dies die Mehrheit tut, oder ohne, wie der Kanton Appenzell Innerrhoden, der sich bloss in 6 Bezirke gliedert, die Teilaufgaben wahrnehmen (...)."⁶

Die zwei vorerwähnten Gutachten bestätigen damit in hinlänglicher Deutlichkeit die bislang vorherrschende Lehre sowie die bundesgerichtliche Rechtsprechung (zur Rechtslage in der alten Bundesverfassung), wonach *das Bundesrecht die Kantone weder zu einer bestimmten Gemeindestruktur noch zur Beibehaltung der Gemeinden überhaupt verpflichtet und die Kantone demnach frei sind, ob sie ihr Gebiet in Gemeinden aufteilen oder nicht.*

Da *die Aufhebung der Gemeindeebene bundesrechtlich zulässig* ist, sind somit keine rechtlichen Gründe ersichtlich, den Stimmberechtigten die Variante "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung" nicht zu unterbreiten.

³ Tobias Jaag, Markus Rüssli; Rechtsgutachten zur Frage der Zulässigkeit der Aufhebung der Gemeindeebene im Kanton Schaffhausen; 29. September 2014, [zit. Jaag/Rüssli, Gutachten].

⁴ Jaag/Rüssli, Gutachten, S. 19, N 37.

⁵ Bundesamt für Justiz, Strukturreform im Kanton Schaffhausen – Zulässigkeit der Übertragung der Aufgaben der Gemeinden an den Kanton, 12. Dezember 2014; publiziert in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) 2015/1, S. 1 ff.; [zit. Gutachten Bundesamt für Justiz, VBP].

⁶ Gutachten Bundesamt für Justiz, VPB, Ziffer 1, S. 3.

2. Bisherige Aktivitäten im Bereich Strukturreform

In den vergangenen Jahren gab es im Kanton Schaffhausen mehrere umfangreiche Projekte, in denen das Thema Struktur- und Verwaltungsreform eine wichtige Rolle spielte, so insbesondere die Totalrevision der Kantonsverfassung und das Projekt "sh.auf". Bei der Revision der Kantonsverfassung wurde nach eingehender Diskussion entschieden, auf eine Strukturreform zu verzichten. Eingang in die Verfassung gefunden hat jedoch die Bestimmung, dass der Kanton den Gemeinden Standards setzen kann (vgl. Art. 102 Abs. 4 KV).

In den Jahren 2003 – 2005 wurde das Projekt "sh.auf" erarbeitet und dabei wurden verschiedene Strukturreformmodelle untersucht und dargestellt. Aufgrund der kontroversen Diskussion und der teilweise heftigen Ablehnung des Strukturreformprojekts verzichtete der Regierungsrat darauf, dem Kantonsrat eine konkrete Vorlage zur Struktur- und Verwaltungsreform zu unterbreiten. Realisiert werden konnte jedoch unter anderem eine Neugestaltung des Finanzausgleichs. Dies ermöglichte die Auszahlung von Sonderbeiträgen für Zusammenarbeitsprojekte zwischen den Gemeinden und für Gemeindefusionen, was verschiedene Gemeindefusionen ermöglichte.

3. Handlungsbedarf im Bereich Strukturreform

Gestützt auf die erwähnten Erfahrungen hat der kantonale Gesetzgeber in den letzten Jahren bei der Strukturbereinigung eine gewisse Zurückhaltung an den Tag gelegt und den Gemeinden eine möglichst grosse Selbständigkeit belassen.

Für den Regierungsrat steht in Übereinstimmung mit dem GPK-Postulat jedoch ausser Frage, dass im Kanton Schaffhausen im Bereich der Strukturreform Handlungsbedarf besteht. Er hat sich bereit gezeigt, den Reformprozess aufzunehmen und hat die Strukturreform zu einem *Schwerpunktthema für die Legislatur 2013 - 2016* bestimmt.

Generelles Ziel der Reformbemühungen muss die *Schaffung von zeitgemässen und zukunftstauglichen Strukturen sein, welche die Erbringung der staatlichen Dienstleistungen bürgerfreundlich, kompetent, effizient und kostengünstig ermöglichen.*

Der Regierungsrat ist in Übereinstimmung mit dem GPK-Postulat der Auffassung, dass *die aktuellen Strukturen im kleinräumigen Kanton Schaffhausen nicht überall zukunftstauglich sind und die Art und Weise der Aufgabenerfüllung nicht überall optimal ist.* Kleine Gemeinden können ihre Aufgaben bereits heute nicht alleine bewältigen: Es bestehen aktuell 21 Zweckverbände auf Gemeindeebene und über 200 Verträge, welche die Zusammenarbeit bzw. die Auslagerung von Gemeindeaufgaben zum Inhalt haben. Zunehmend bestehen sodann erhebliche Rekrutierungsprobleme für Behördenmitglieder.

Weiter hat eine Vergleichsstudie von BAKBASEL⁷ aufgezeigt, dass im Kanton Schaffhausen die von Kanton und Gemeinden erbrachten Leistungen insgesamt teurer erbracht werden als in vergleichbaren anderen Kantonen. Durch eine *Verschlanung der Verwaltungsstrukturen und durch die Steigerung der Effizienz* kann in einer Langfristperspektive das Gesamtsystem gestärkt und wirkungsvoller ausgestaltet werden: Für die eingesetzten Ressourcen ist mehr Leistung erhältlich.

Schliesslich haben sich die *Bedürfnisse und Erwartungen der Einwohner an die öffentliche Verwaltung markant verändert*. Zu Recht wird heute eine schnelle, fachlich kompetente Sachbearbeitung erwartet, wobei der elektronische Verkehr mit der öffentlichen Verwaltung zunehmend im Vordergrund steht. Diese Entwicklung wird sich in Zukunft noch verstärken.

Im Ergebnis ist damit die Frage weniger, ob die Strukturen zu ändern sind, sondern wie dies geschehen soll. Im Nachgang an die Diskussionen und Beschlüsse im Kantonsrat zur ersten Vorlage unterbreitet der Regierungsrat nachstehend zwei mögliche Modelle, wie der Strukturreformprozess angestossen werden könnte.

4. Modell "wenige leistungsfähige Gemeinden"

4.1. Allgemeines

Die Merkmale einer leistungsfähigen Gemeinde wurden bereits im Projekt "sh.auf" ausführlich erarbeitet.⁸ Die damals in einem breit abgestützten Prozess gewonnenen Erkenntnisse treffen nach wie vor zu. Sie werden hier aufgegriffen und vertieft dargestellt.

4.2. Attraktives und wirtschaftliches Leistungsangebot

Dieses Merkmal deckt sich mit dem Reformziel des Regierungsrates, wonach staatliche Dienstleistungen den heutigen Bedürfnissen entsprechen und kostengünstig erbracht werden müssen.

Es ist davon auszugehen, dass sich Neuzuzüger wie Alteingesessene bei der konkreten Wahl des Wohnortes respektive des Gewerbe- und Produktionsstandortes davon leiten lassen, ob dieser über ein attraktives und wirtschaftliches Leistungsangebot verfügt. Leistungsfähig ist die Gemeinde, wenn sie über ein vielfältiges Angebot verfügt. Ohne die Reihenfolge zu gewichten, sind dies eine attraktive Wohnlage, ein umfassendes Schul- und Bildungsangebot, eine vielseitige Spiel-, Sport- und Freizeitinfrastruktur, bedarfsgerechte Einrichtungen und Betreuungsmöglichkeiten für Kinder (Vereinbarkeit von Beruf und Familie) und für den dritten Lebensabschnitt, soziale Unterstützung in Notlagen, technisch einwandfreie Versorgungsbetriebe, eine kompetente Verwaltung, ausreichende Dienstleistungs-, Gewerbe- und Industriegebiete mit attraktiven Arbeitsplätzen, gute Verkehrsverbindungen.

⁷ BAKBASEL, Evaluation des Finanzhaushaltes des Kantons Schaffhausen vom 19.2./27.3.2014.

⁸ Vgl. Schlussbericht "sh.auf", S. 60 f. sowie S. 86 f.

4.3. Entwicklungspotential mit finanziellem Spielraum

Dieses Merkmal umfasst die beiden Teilmerkmale "Entwicklungspotential" und "finanzieller Spielraum". Beide Teilmerkmale liegen auf der Linie der Reformziele des Postulates wie auch des Regierungsrates: Die neuen Strukturen sollen Veränderungen ermöglichen sowie kostengünstig und finanzierbar sein.

Beim Teilmerkmal "Entwicklungspotential" geht es nicht nur darum, dass eine leistungsfähige Gemeinde ein *Wachstumspotenzial für Wirtschaft und Bevölkerung* hat. Sie muss auch in der Lage sein, das vorhandene Entwicklungspotential zu nutzen, indem sie eine aktive Raum- und Verkehrsplanung macht: Sie erstellt die notwendige Infrastruktur respektive sie ermöglicht, dass diese von Privaten erstellt werden kann. Gemeint sind damit insbesondere Wohnungen für die verschiedensten Lebensformen (Alleinstehende und Familien, Junge und Alte, einfacher und gehobener Wohnraum), Arbeitsplätze (Gewerbe- und Industriegebiete) wie auch Sport- und Freizeitanlagen für breite Bevölkerungsschichten. Dazu gehört selbstverständlich auch die Bereitstellung der Infrastruktur für die Versorgung und Entsorgung (insbesondere Wasser, Abwasser). Eine leistungsfähige Gemeinde ist somit in der Lage, im rechtlich zulässigen Rahmen eine eigenständige Raumpolitik zu verfolgen. Die leistungsfähige Gemeinde bewirbt dieses Angebot durch ein systematisches Marketing.

Beim Teilmerkmal "finanzieller Spielraum" geht es darum, dass die Gemeinde dieses Entwicklungspotenzial *durch eigenes Steuersubstrat finanzieren* kann und nicht auf Finanzausgleich angewiesen ist. Da die oben erwähnten Infrastrukturanlagen – Schulen, Heime, Freizeitanlagen, Werke – nur bei einer gewissen Grösse ökonomisch Sinn machen, sind kleine Gemeinden auf Dauer nicht leistungsfähig. Andererseits bedeutet "grösser" nicht in jedem Fall auch "mehr finanzieller Spielraum". Mit Blick auf die Infrastrukturanlagen kommt es weniger auf die Grösse der Gemeinde, sondern auf die optimale Auslastung der Anlage an. Als wichtiges Beispiel seien hier die Schulen erwähnt: Mittलगrosse Schulanlagen erfüllen das Kriterium der optimalen Auslastung wohl am ehesten: Zu kleine Schulen haben zu stark schwankende Schülerzahlen und zu hohe Fixkosten (vor allem für Turnhallen, Lehrerzimmer, Schulküchen, Werkräume, Labors, Personal etc.). Bei sehr grossen Schulanlagen bereits für die Primarschule stellt sich andererseits rasch die Frage des Schülertransportes.

Der Hinweis auf die Finanzierung durch eigenes Steuersubstrat deutet darauf hin, dass Gemeinden, welche aus dem Finanzausgleich Mittel erhalten, als nicht leistungsfähig angesehen werden. Dies ist jedoch differenziert zu betrachten. Der Finanzausgleich ist, auf die einzelne Gemeinde bezogen, jährlich erheblichen Schwankungen unterworfen und zu einem bedeutenden Anteil auch von der finanziellen Lage der anderen Gemeinden abhängig. Ein gewisser Ausgleich zwischen den Gemeinden kann hier stabilisierend wirken. Einzelne Kantone weisen bei der Steuerkraft zwischen den Gemeinden sehr hohe Unterschiede auf. Auch in solchen Fällen ist eine angemessene Umverteilung zwischen den Gemeinden politisch kaum zu umgehen. Schliesslich ist auch zu berücksichtigen, welche Bedeutung dem Finanzausgleich zukommt: Der Schaffhauser Finanzausgleich hat nur sehr geringe Auswirkungen auf den Finanzhaushalt der Gemeinden insgesamt. Die

26 Gemeinden verfügen gesamthaft über ein Budget von ca. 500 Mio. Franken. Dabei schlägt der Finanzausgleich mit lediglich 4 - 5 Mio. Franken zu Buche, d.h. mit ca. 1 Prozent. Wesentlichere Posten im Gemeindehaushalt sind die Bildung (ca. 95 Mio.), die soziale Wohlfahrt (ca. 150 Mio.), Umwelt und Raumplanung inkl. Wasser/Abwasser (ca. 40 Mio.) sowie die Allgemeine Verwaltung (ca. 45 Mio.). Bei der Optimierung des finanziellen Spielraums für die Gemeinden sind somit in erster Linie die aus finanzieller Sicht wesentlichen Aufgabenbereiche zu beachten.

Der erwähnte Bereich Wasser/Abwasser betrifft einen gebührenfinanzierten Bereich, welcher selbsttragend sein muss, d.h. nicht über Steuern finanziert wird. Der Hinweis auf den Gebührenhaushalt erfolgt hier bewusst: Leistungsfähige Gemeinden sollen nicht nur in der Lage sein, ihre Aufgaben mit eigenem Steuersubstrat zu finanzieren, sondern sie sollen den Einwohnern auch durch moderate Gebühren entgegen kommen.

4.4. Starke politische Führung und Interessenwahrung

Dieses Merkmal deckt sich mit den vom Kantonsrat und vom Regierungsrat verfolgten Reformzielen "kompetente Entscheidungsträger" und "fachlich qualifizierte Behörden".

Die Exekutive einer leistungsfähigen Gemeinde muss sich primär strategischen Aufgaben und Führungsaufgaben widmen können. Nur so ist sie in der Lage, die längerfristige Leistungsfähigkeit im Auge zu behalten. Wer zu sehr im Tagesgeschäft verfangen ist, läuft Gefahr, sich zu wenig mit der Weiterentwicklung der Gemeinde auseinandersetzen zu können. Das Wahrnehmen strategischer Aufgaben durch die Behörde setzt voraus, dass die Gemeinde über eine Verwaltung verfügt, welche die "tägliche Arbeit" verrichtet.

Gelegentlich wird vorgebracht, grosse Gemeinden seien nicht mehr im Milizsystem zu führen. Das stimmt nur beschränkt. Miliz bedeutet, dass Personen gewählt werden, welche aufgrund ihrer hauptberuflichen Tätigkeit für die Übernahme eines Behördenamtes als geeignet erscheinen und dafür auch die notwendige Zeit aufbringen können. Es bedeutet jedoch nicht, dass Mitglieder in die Behörden gewählt werden, welche zur politischen Führung so quasi nebenbei auch noch die Verwaltungsarbeit erledigen. Der Begriff Milizsystem beschreibt somit ein System, das aufgrund der Wechselwirkung "Beruf-Behördenamt" Synergien ergibt. Der Begriff Miliz ist jedoch keine Bezeichnung für die Kombination "Behördenamt-Verwaltungstätigkeit". Damit das Milizsystem längerfristig funktioniert, ist es zwingend, dass in der Gemeinde an sich mehrere Personen vorhanden sind, welche für die öffentliche Aufgabe über die notwendige Zeit, die entsprechenden Kenntnisse und das notwendige Interesse verfügen. Dies ist nur möglich, wenn die Gemeinde eine gewisse Grösse hat. Beispiele aus anderen Kantonen zeigen, dass mittelgrosse Gemeinden durchaus im Milizsystem geführt werden können. Ist die Gemeinde hingegen zu klein, besteht die Gefahr, dass sich zu wenige Personen für ein Amt melden. In den letzten Jahren hatten verschiedene Gemeinden sehr grosse Mühe, Personen zu finden, welche sich für die Wahl insbesondere in den Gemeinderat zur Verfügung stellten. Vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, dass Personen in Ämter gewählt werden, die ihrer Aufgabe nur teilweise gewachsen sind.

Eine Vergrößerung der Auswahl durch eine Lockerung der Wählbarkeitsvoraussetzungen wird als nicht zielführend erachtet. Zwar untersteht die Rechnungsprüfungskommission bereits jetzt schon nur noch teilweise der Wohnsitzpflicht. Dies mag bei einer (finanz-) technisch ausgerichteten Behörde noch zulässig sein, nicht aber bei der Exekutive. Leistungsfähige Gemeinden müssen in der Lage sein, ihren Gemeinderat mit Personen aus der eigenen Gemeinde besetzen zu können. Die Interessenvertretung für die eigene Gemeinde kann kaum glaubwürdig durch Personen wahrgenommen werden, welche nicht in der eigenen Gemeinde wohnhaft sind.

4.5. Demokratische Mitwirkung und politische Integration

Die demokratische Mitwirkung hat im Kanton Schaffhausen einen besonders hohen Stellenwert. Gemeindeversammlungen und Urnengänge sind Pflicht. Das Versäumen wird mit einer Sanktion belegt, sofern keiner der Befreiungs- und Entschuldigungsgründe geltend gemacht werden kann.

Die Stimmberechtigten sollten die Entwicklung und das Angebot der Gemeinde im besten Fall direkt steuern können. Bei der Mitsprache bestehen allerdings gewisse Einschränkungen wie etwa das Alter oder die Staatsangehörigkeit. Auch bezüglich der Unmittelbarkeit gilt es zu differenzieren: Selbst in Gemeinden mit traditionell grosser Beteiligung an den Gemeindeversammlungen und Urnengängen und trotz der Möglichkeit, bei unentschuldigter Abwesenheit Sanktionen auszusprechen, ist die demokratische Mitwirkung signifikant tiefer als früher. In grösseren Gemeinden wie auch im Kanton erfolgt zudem die politische Mitsprache primär über den Einwohnerrat respektive das Parlament und nur die wesentlichsten Regelungen unterliegen der Volksabstimmung an der Urne. Die Existenz einer Gemeindeversammlung ist somit keineswegs Voraussetzung für die direkte Demokratie.

Demokratische Mitwirkung – ob mit Gemeindeversammlung oder mit Einwohnerrat respektive Parlament – setzt eine breite Meinungsbildung voraus und lebt von der Auseinandersetzung. Bei kleinen Gemeinden sind die familiären oder nachbarschaftlichen Verflechtungen gelegentlich so gross, dass sie einer offenen politischen Auseinandersetzung hinderlich sind. Minderheiten sind derart klein, dass sie kaum Gehör finden. Die Vernetzung breiter Bevölkerungskreise innerhalb der Wohngemeinde ist in den vergangenen Jahren gesunken, zumal dort, wo sich die Gemeinden hin zu "Schlafdörfern" entwickeln, wo Wohn-, Arbeits- und Freizeitort auseinander driften. Politische Parteien oder politisch ausgerichtete Gruppierungen finden zu wenig Zulauf mit der Folge, dass Vorlagen der Exekutive nur bedingt diskutiert werden. Der Nachteil von zu kleinen Gemeinden zeigt sich auch im Zusammenhang mit den Kommunalwahlen, grundsätzlich unabhängig davon, ob es sich um Proporz- oder Majorzwahlen handelt. Minderheiten fällt es schwer, in Entscheidungsgremien zu gelangen; die politische Integration sinkt und die Stimmapstinenz nimmt zu. In zu kleinen Gemeinden können sich die Vorteile der direkten Demokratie nicht im behaupteten Ausmass entfalten.

Kleine Gemeinden pflegen eine intensive gemeindeübergreifende Zusammenarbeit, damit sie ihre vielfältigen Aufgaben überhaupt noch wahrnehmen können: Grosse Infrastrukturanlagen (Wasser/Abwasser) sind mehrheitlich in Zweckverbände ausgelagert. Nach der Änderung des Gemein-

degesetzes (2007) ist die demokratische Legitimation der Zweckverbände nicht mehr so problematisch wie zuvor. Zurzeit bestehen im Kanton Schaffhausen neben den 21 Zweckverbänden aber auch noch über 200 andere Verträge zwischen den Gemeinden. Es handelt sich dabei in erster Linie nicht um Zusammenarbeitsverträge, sondern die Verträge regeln die Auslagerung respektive die Übertragung von kommunalen Aufgaben an eine der Nachbargemeinden. Diese grosse Zahl verdeutlicht, dass viele Gemeinden auf die Auslagerung von Aufgaben angewiesen sind. Die Auslagerung von Aufgaben geht jedoch notgedrungen einher mit einem Abbau an direkter Mitwirkung und steht somit in einem grundsätzlichen Widerspruch zur Gemeindeautonomie.

Demokratische Mitwirkung und politische Integration setzen somit Gemeinden voraus, welche eine gewisse Grösse aufweisen. Die Auslagerung von Aufgaben soll, von besonders anspruchsvollen Aufgaben abgesehen, die Ausnahme und nicht die Regel sein.

4.6. Kompetente, bürgerfreundliche und kostengünstige Verwaltung

Dieses Merkmal umfasst verschiedene Teilmerkmale. Sie decken sich mit den vom GPK-Postulat wie auch vom Regierungsrat anvisierten Zielen.

Leistungsfähige Gemeinden verfügen über kompetentes, qualifiziertes Personal und sind in der Lage, ihre Aufgaben grundsätzlich selbst zu bewältigen. Die Aufgaben ergeben sich in erster Linie aus dem übergeordneten Recht. Darüber hinaus sollte die leistungsfähige Gemeinde auch Spielraum haben für das Setzen von Schwerpunkten, welche durch das kantonale Recht nicht zwingend vorgeschrieben sind.

Die Aufgabe kann dann selbständig erbracht werden, wenn in der Verwaltung die entsprechende Kompetenz sowohl in qualitativer wie auch quantitativer Hinsicht vorhanden ist. In quantitativer Hinsicht wurde in den letzten Jahren – verschiedentlich auch von Seiten des Bundes – für wichtige Aufgabenbereiche ein Mindestpensum von 40 Stellenprozenten vorgegeben. Bei kleineren Pensen in wichtigen Aufgabenbereichen ist längerfristig – Ausnahmen vorbehalten – nicht sichergestellt, dass die Aufgabenerfüllung in genügender Qualität erbracht werden kann. Im Grunde genommen geht es letztlich um die Qualität und um die Kontinuität der Aufgabenerfüllung. In einer leistungsfähigen Gemeinde sind die Stellvertretungen sichergestellt, damit es bei der Aufgabenerfüllung nicht zu wesentlichen Verzögerungen kommen kann.

Eine leistungsfähige Gemeinde verfügt über eine Gemeindeganzlei, welche die wichtigsten öffentlichen Aufgaben vor Ort abdecken kann und in der Lage ist, Ausbildungsplätze anzubieten. Sie ist zu den üblichen Bürozeiten geöffnet. Der Gang auf die Gemeindeganzlei ist zwar nicht mehr so häufig wie früher. Viele Dienstleistungen können telefonisch, per E-Mail oder direkt elektronisch erbracht werden oder die benötigten Formulare und Merkblätter befinden sich auf der Homepage der Gemeindeverwaltung. Die Gemeindeganzlei hat jedoch vielerlei Funktionen zu erbringen, welche mit den technischen Möglichkeiten nur bedingt abgedeckt sind. Sie dient allenfalls als regionales Tourismusbüro mit einem reichhaltigen Angebot an Broschüren, ist Fundbüro und niederschwellige Anlaufstelle für die verschiedensten Anliegen aus der Bevölkerung. Die Gemeinde-

kanzlei gibt der Verwaltung ein Gesicht. Die Gemeindekanzlei gilt jedoch nicht bereits dann als "geöffnet", wenn jemand anwesend ist, sondern nur, wenn eine *mit dem Sachbereich vertraute* Person anwesend ist. Dies bedeutet, dass zumindest die wichtigen Aufgaben grundsätzlich an allen Arbeitstagen erbracht werden können und auch während Abwesenheiten (Ferien, Krankheit, Militär etc.) kompetente Stellvertretungen erreichbar sind.

Zwischen dem Merkmal "kompetente Verwaltung" und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden besteht ein enger Zusammenhang. Bei Annahme des Modells "wenige leistungsfähige Gemeinden" wird deshalb der *Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden grosses Gewicht* zukommen. Die Kantone sind in der Organisationsautonomie weitgehend selbständig, d.h. der kantonale Gesetzgeber legt fest, welche Aufgaben durch den Kanton und welche durch die Gemeinden erbracht werden müssen. Steigt die Komplexität der Aufgaben und ist dies auch noch an eine gestiegene Erwartungshaltung der Einwohner geknüpft, so steigt auch der Druck, bislang kommunale Aufgaben zu kantonalisieren. In der Vergangenheit gibt es verschiedene Beispiele dafür. Der Druck zur Kantonalisierung sinkt hingegen, wenn die Kompetenz in den Gemeinden sowohl in der Verwaltung wie auch bei den Behörden verbessert werden kann. Aktuell können die folgenden Aufgaben als die wichtigsten Aufgaben einer Gemeindekanzlei bezeichnet werden: Leitung der Kanzlei durch den Gemeindegeschreiber oder die Gemeindegeschreiberin, Einwohnerkontrolle, Rechnungswesen, Sozialhilfewesen, Bauwesen.

Im vorstehend beschriebenen Verständnis (Pensum des einzelnen Mitarbeiters, Stellvertretungsmöglichkeit, Ausbildungsplätze, Öffnungszeiten) sind somit für die Aufgabenerfüllung einer Gemeindekanzlei in einer leistungsfähigen Gemeinde klarerweise mehrere Vollzeitstellen notwendig. Selbstredend steigt die Anzahl Pensen und Mitarbeitende mit zunehmender Gemeindegrösse.

4.7. Gemeindegrösse

Eines der Kriterien der Leistungsfähigkeit ist die Gemeindegrösse im Sinne der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner. Untersuchungen zeigen, dass Gemeinden mit ca. 3'000 Einwohnern in der Regel eine sehr kostengünstige Struktur aufweisen. Dies ist jedoch grob vereinfacht und setzt voraus, dass es im näheren Umfeld grössere Gemeinden mit Zentrumsfunktionen gibt. Zudem klammert eine starre Mindestgrösse die geografischen Gegebenheiten aus. Die Einwohnerzahl allein kann somit nicht als Kriterium der Leistungsfähigkeit bezeichnet werden. Klar ist aber auch, dass Gemeinden mit unter 1'000 Einwohner kaum die weiteren Kriterien der Leistungsfähigkeit erfüllen können.

4.8. Auswirkungen des Modells "wenige leistungsfähige Gemeinden"

Gesamtschweizerisch gesehen wird vor allem versucht, über Gemeindefusionen zu leistungsfähigen Gemeinden zu gelangen. Der Regierungsrat erachtet dies ebenfalls als ein probates Mittel, insbesondere auch aufgrund der bisherigen guten Erfahrungen mit den im Kanton Schaffhausen durchgeführten Gemeindefusionen der letzten Jahre.

Der Kantonsrat hat bei der Behandlung der ursprünglichen Vorlage klargemacht, die Anzahl der Gemeinden werde bei Annahme des Modells "leistungsfähige Gemeinden" erheblich sinken und hat – um dies zu verdeutlichen – das Modell in "*wenige* leistungsfähige Gemeinden" umbenannt.

Die in den vergangenen Jahren durchgeführten Gemeindefusionen haben ausschliesslich Klein- oder Kleinstgemeinden betroffen: Barzheim (172 Einwohner), Osterfingen (348 E.), Altdorf (207 E.), Bibern (242 E.), Hofen (138 E.), Opfertshofen (141 E.), Hemmental (564 E.), Guntmadingen (228 E.). Nach wie vor gibt es aber bei den verbleibenden 26 Gemeinden viele mit einer nur geringen Anzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern: 14 Gemeinden verfügen über weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner, davon fünf Gemeinden sogar über weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohner.

Wendet man die vorstehend erläuterten Kriterien der Leistungsfähigkeit (Ziff. 4.2. bis 4.7.) auf die bestehenden Strukturen im Kanton Schaffhausen an und richtet man sich nach der Vorgabe des Modells von „*wenigen*“ leistungsfähigen Gemeinden, wird es *in diesem Modell noch maximal zehn leistungsfähige Gemeinden* geben, die über *Gemeindefusionen* zu realisieren sind. Leistungsfähige Gemeinden sind in der Lage, ihre Aufgaben selbstständig zu erfüllen, sodass es in diesem Modell auch zu einer *umfassenden Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden* kommen muss. Diese Erkenntnis deckt sich im Übrigen mit den Schlussfolgerungen aus dem Projekt „sh.auf“, das im Rahmen der Strukturreform ebenfalls von sieben bis zehn leistungsfähigen Gemeinden ausgegangen ist.

Eine Reduktion der Anzahl Gemeinden durch entsprechende Gemeindezusammenschlüsse auf maximal zehn Gemeinden hat sich neben den erwähnten Kriterien der Leistungsfähigkeit auch an geographischen Gegebenheiten und sonstigen Besonderheiten zu orientieren.

Bei der Annahme dieses Modells wird bei der Ausarbeitung der Strukturreformvorlage in der 2. Phase des Prozesses insbesondere zu prüfen sein, bei welchen Gemeinden die Leistungsfähigkeit nur noch über eine Fusion erreicht werden kann und wo die Verbesserung der Leistungsfähigkeit allenfalls durch andere Massnahmen möglich ist. Insbesondere sind in der 2. Phase folgende Fragen zu klären:

- Welche Aufgaben sind von den Gemeinden zu erbringen (Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden)?
- Sind die Kriterien einer leistungsfähigen Gemeinde (bezogen auf die konkret gewählte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden) richtig dargestellt oder wie müssten sie allenfalls lauten?
- Welche Gemeinden erfüllen die Kriterien einer leistungsfähigen Gemeinde bereits?
- Welche Massnahmen sind zu treffen, damit auch die übrigen Gemeinden die Kriterien einer leistungsfähigen Gemeinde erfüllen?
- In welchem Zeitraum sind die allenfalls zu ergreifenden Massnahmen umzusetzen?

- Auf welche geographischen Gegebenheiten und sonstigen Besonderheiten ist Rücksicht zu nehmen?
- Werden (wenn ja: in welcher Höhe) Beiträge an die Gemeinden zur Erreichung der Leistungsfähigkeit ausgerichtet?

5. Modell "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung"

5.1. Rechtliche Abklärungen zur Zulässigkeit der Aufhebung der Gemeindeebene: Organisationsautonomie der Kantone – Gemeindeautonomie

Wie bereits einleitend (vgl. vorstehend Ziff. 1.6.) ausgeführt, hat der Regierungsrat zur Frage der Zulässigkeit der Aufhebung der Gemeindeebene ein externes Gutachten bei Prof. Dr. Tobias Jaag und Dr. Markus Rüssli sowie ein Ergänzungsgutachten beim Bundesamt für Justiz in Auftrag gegeben.

Gemäss Art. 51 Abs. 1 BV müssen die Kantone demokratisch organisiert sein und müssen das obligatorische Verfassungsreferendum und die Verfassungsinitiative vorsehen. Im Übrigen sind die Kantone in ihrer Organisation frei; sie geniessen Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 BV). Erfüllt die Kantonsverfassung die Anforderungen von Art. 51 Abs. 1 BV und enthält sie nichts, was dem Bundesrecht widerspricht, so muss die Bundesversammlung der Kantonsverfassung die Gewährleistung erteilen.

Andererseits werden die Gemeinden in Art. 50 BV ausdrücklich erwähnt. Einzelne Lehrmeinungen gehen deshalb davon aus, den Gemeinden komme durch die Erwähnung in der Bundesverfassung eine Institutsgarantie zu. Demnach könnten die Kantone nicht vollständig auf die Gemeindeebene verzichten, sondern die Gemeindeebene lediglich ausgestalten. Der überwiegende Teil der Lehre – und soweit ersichtlich auch das Bundesgericht – leitet aus Art. 50 BV jedoch ab, dass die Kantone die Gemeindeebene nicht vorsehen müssen, da die Gemeindeautonomie nur nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet sei.

Das Gutachten Jaag/Rüssli vom 29. September 2014 führt als Ergebnis zur Hauptfrage Folgendes aus: "Die Bundesverfassung und die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung stehen einer Aufhebung der Gemeindeebene nicht entgegen. Aus dem Gemeindeartikel (Art. 50 Abs. 1 BV) ergibt sich keine Pflicht der Kantone, ihr Gebiet in Gemeinden zu gliedern. Auch aus Art. 37 Abs. 1 BV, der vom Bestand eines Gemeindebürgerrechts ausgeht, lässt sich unseres Erachtens keine derartige Pflicht ableiten."⁹ "Es steht den Kantonen vielmehr frei, ob sie Gemeinden vorsehen wollen oder nicht. (...). Die Schaffung einer Organisationsstruktur ohne Gemeinden im Kanton Schaffhausen ist daher grundsätzlich möglich."¹⁰

⁹ Jaag/Rüssli, Gutachten, S. 19, N 37.

¹⁰ Jaag/Rüssli, Gutachten, S. 25 f., N 61.

Im Gutachten wurde lediglich darauf hingewiesen, dass verschiedene Bundesgesetze auf die Gemeinden verweisen und vom Bestand von Gemeinden ausgingen (z.B. das Bürgerrechtsgesetz), sodass bei einer Aufhebung der Gemeindeebene die entsprechenden Bundesgesetze angepasst oder entsprechend ausgelegt werden müssten.¹¹

Zur Klärung dieser Frage wurde ein Ergänzungsgutachten beim Bundesamt für Justiz angeregt. Das daraufhin eingeholte Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 12. Dezember 2014 kommt zu folgendem Ergebnis: "Zumindest aus heutiger verfassungsrechtlicher Sicht erwächst den Kantonen aus der Garantie der Gemeindeautonomie indes weder eine Verpflichtung, Gemeinden einzurichten, noch eine Verpflichtung, ihren Bestand zu garantieren. (...) Die Kantone sind vielmehr autonom, ihr Gebiet so zu organisieren, wie sie es für sinnvoll halten (Art. 47 Abs. 2 BV): mit Gemeinden, wie dies die Mehrheit tut, oder ohne, wie der Kanton Appenzell Innerrhoden, der sich bloss in sechs Bezirke gliedert, die Teilaufgaben wahrnehmen (...). Ein kleiner Kanton kann auf Gemeinden verzichten, wie dies bei Appenzell Innerrhoden ja auch der Fall ist."¹²

5.2. Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung geht vom Grundsatz aus, dass die kommunalen Gebietskörperschaften Grundpfeiler jeder demokratischen Staatsform sind. Die Schweiz hat die Charta ratifiziert und dabei auch die für die Schweiz anwendbaren Bestimmungen festgelegt. Auf den ersten Blick scheint eine Aufhebung der Gemeindeebene nur schwer mit der Charta vereinbar. Dagegen lässt sich indessen einwenden, dass es nicht Sinn und Zweck der Charta sei kann, die Existenz bestehender Gemeinden auf alle Zeiten zu garantieren und notwendige Strukturreformen auszuschliessen. Die Charta anerkennt deshalb ausdrücklich die Möglichkeit von Gebietsreformen, was nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch die Möglichkeit zwangsweiser Gemeindefusionen einschliesst. Die Abklärungen haben ergeben, die Charta habe eine mit Art. 50 BV vergleichbare Bedeutung. Sie sehe Gemeinden zwar vor, eine Pflicht, Gemeinden zu führen, könne daraus aber nicht abgeleitet werden.¹³

5.3. Bürgerrecht

Nach Art. 37 Abs. 1 BV ist Schweizerbürger, wer das Bürgerecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht eines Kantons besitzt.

Einzelne Lehrmeinungen gehen davon aus, dass die Kantone deswegen gehalten seien, den Erwerb des Gemeindebürgerrechts zu ermöglichen.¹⁴ Die Erwähnung des Gemeindebürgerrechts in der Bundesverfassung bildet jedoch nur die bisherigen Gegebenheiten ab, d.h. die Gesetzgebung des Bundes geht davon aus, dass es Gemeinden *gibt*, ohne jedoch damit zu bestimmen, dass es Gemeinden *braucht*.¹⁵

¹¹ Jaag/Rüssli, Gutachten, S. 26, N 62 f.

¹² Gutachten Bundesamt für Justiz, VPB, Ziffer 1, S. 3.

¹³ Gutachten Bundesamt für Justiz, VPB, Ziffer 1, S. 3.

¹⁴ vgl. Hinweis auf Rhinow/Schefer in Jaag/Rüssli, Gutachten, S. 13, Fussnote 22.

¹⁵ Jaag/Rüssli, Gutachten, S. 14, N 22.

Das Bundesamt für Justiz hält fest, ein Gemeindebürgerrecht könne nur vergeben werden, wenn tatsächlich auch Gemeinden bestehen würden. Die Vergabe des Bürgerrechts einer Gemeinde, die gar nicht existiere, sei nicht zulässig.¹⁶ Allerdings verweist das Bundesamt für Justiz auf den Kanton Appenzell Innerrhoden, welcher im Bereich des Bürgerrechts über eine spezielle Regelung verfügt und als zulässig anerkannt wird:

- Gemäss Art. 15 Abs. 1 der Kantonsverfassung AI teilt sich der Stand Appenzell Innerrhoden in die sechs Bezirke Appenzell, Schwende, Rüte, Schlatt-Haslen, Gonten und Oberegg. Diese werden in Art. 33 Abs. 1 KV als *Bezirksgemeinden* bezeichnet: "Die Bezirksgemeinde besteht aus allen im Bezirk wohnhaften, nach Art. 16 stimmberechtigten Kantons- und Schweizerbürgern."
- Nicht alle sechs Bezirksgemeinden können jedoch auch ein Gemeindebürgerrecht erteilen: Das Bürgerrecht der Bezirksgemeinde Oberegg wird vom Bezirksrat Oberegg (Bürger von Oberegg), das Bürgerrecht der Bezirksgemeinde Appenzell vom Kantonsrat (Bürger von Appenzell) erteilt. Wer in den Bezirksgemeinden Schwende, Rüte, Schlatt-Haslen oder Gonten wohnt, der erhält vom Kantonsrat das Bürgerrecht der Bezirksgemeinde Appenzell (Bürger von Appenzell).¹⁷

Daraus ergeben sich für die Erteilung des Bürgerrechts folgende zulässigen Konstellationen:

Kantonsbürgerrecht:

- Es wird von der kantonale zuständigen Behörde erteilt (z.B. Regierungsrat) respektive bedarf einer kantonalen Genehmigung, wenn die Erteilung gleichzeitig mit der Erteilung des "Gemeindebürgerrechts" durch die kommunale Behörde erfolgt.¹⁸

"Gemeindebürgerrecht":

- Der Kanton erteilt zusammen mit dem Kantonsbürgerrecht auch das Gemeindebürgerrecht.¹⁹
- Der Kanton teilt sein Gebiet in verschiedene Zivilstandskreise ein und legt fest, welches Gremium in welchem Zivilstandskreis für die Erteilung des "Gemeindebürgerrechts" zuständig ist (analog der Regelung im Kanton Appenzell Innerrhoden).

Aus der ausdrücklichen Anerkennung der Organisation der Bürgerrechtserteilung im Kanton Appenzell Innerrhoden ergibt sich, dass es Kantone geben darf, welche über keine Gemeinden verfügen und dennoch mehrere Bürgerrechte erteilen können.

Auch im Hinblick auf die Frage des Bürgerrechts steht der Variante "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung" rechtlich nichts im Wege.

¹⁶ Gutachten Bundesamt für Justiz, VPB, Ziffer 3, S. 4.

¹⁷ Vgl. Art. 3 und Art. 4 der Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht, in: Gesetzessammlung Appenzell I.Rh., Nr. 141.010.

¹⁸ Vgl. dazu § 5 der Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz des Kantons Schaffhausen; SHR 141.111, wonach im vereinfachten Einbürgerungsverfahren der Gemeinderat mit der Erteilung des Gemeindebürgerrechts auch das Kantonsbürgerrecht erteilt (§ 5 Abs. 2), wobei jedoch die Zustimmung des kantonalen Volkswirtschaftsdepartementes vorliegen muss (§ 5 Abs. 1).

¹⁹ Vgl. Art. 4 Abs. 1 der Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht von Appenzell Innerrhoden, wonach das Gemeindebürgerrecht von Appenzell vom Grossen Rat verliehen wird.

5.4. Weiteres Bundesrecht

Was für die Erteilung des Bürgerrechts gilt, trifft ebenso auf die anderen Bereiche zu: Es ist Sache der Kantone zu entscheiden, wer die in der Bundesgesetzgebung den Gemeinden zukommenden Aufgaben wahrnimmt. Fehlen Gemeinden, treten an deren Stelle die kantonalen Gremien. "Soweit im Bundesrecht Gemeinden erwähnt werden, wären damit im Falle der Abschaffung der Gemeinden in einem Kanton mangels andere Behörden die Kantonsbehörden angesprochen. Die Gemeindeaufgaben würden also direkt vom Kanton wahrgenommen werden. Dieser wäre frei darin, diese Aufgaben an weitere Behörden oder Körperschaften zu übertragen. Im Kanton Appenzell werden die Aufgaben, die traditionellerweise Gemeinden wahrnehmen, von den Bezirksbehörden als unterster Verwaltungsebene wahrgenommen; daneben gibt es wie erwähnt zwei Zivilstandskreise, eine Kirch- und eine Schulgemeinde sowie eine Feuerschaugemeinde für den erweiterten Dorfkreis Appenzell, der zu den Bezirken Appenzell, Schwende und Rüte gehört. Die kantonale Organisationsautonomie erlaubt diese Lösungen. [...] Die Kantone sind frei, verschiedene Möglichkeiten zu erproben."²⁰

5.5. Auswirkungen des Modells "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung"

a) Gemeinden

Die Gemeindeebene wird mit der Kantonebene verschmolzen, es gibt keine eigenständigen Gemeinden mehr. Der Kanton ist zuständig für Erfüllung aller (kantonalen und vormals kommunalen) Aufgaben. Wie bereits bei früheren Fusionen im Kanton Schaffhausen sowie bei den Fusionen in anderen Kantonen sind die Postleitzahlen, die Namen der einzelnen Ortschaften, Sitten und Gebräuche etc. von dieser Änderung *nicht* berührt.

b) Bezirke, Kreise, Regionen, Verselbständigungen

Das kantonale Recht kann, auch ohne sein Gebiet in Gemeinden einzuteilen, die Aufgaben dezentral erbringen. Er kann dazu Unterhaltskreise oder Unterhaltsregionen schaffen, von denen aus die kantonal zu erbringenden Aufgaben wahrgenommen werden. So ist es z.B. möglich, im Bereich Strassenunterhalt, Forst, Volksschule, Altersbetreuung usw. Regionen oder Kreise mit eigenen Stützpunkten zu schaffen, sofern dies gewollt ist. Beibehalten oder geschaffen werden könnten auch Wahlkreise zur Wahl des Kantonsrates. Selbst im Bereich der Bürgerrechtserteilung wäre es möglich, den Kanton in einzelne Zivilstandskreise einzuteilen, was wie im Kanton Appenzell Innerrhoden zu verschiedenen Bürgerrechten führen könnte.

Schon jetzt können die Gemeinden gewisse Aufgaben privatisieren (vgl. Art. 26 Abs. 1 lit. m Gemeindegesetz). Bei der Aufhebung der Gemeindeebene wäre zu prüfen, ob davon vermehrt Gebrauch gemacht werden soll. Konkret geht es darum, welche bisher von den Gemeinden selbst wahrgenommenen Aufgaben neu statt vom Kanton von privat- oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen oder Organisationen wahrgenommen werden sollen.

²⁰ Gutachten Bundesamt für Justiz, VPB, Ziffer 4, S. 4.

c) Verwaltung und Behördenorganisation: Umfassende Verwaltungsreform

Der Verzicht auf die Gemeindeebene führt zu einer erheblichen Reduktion der Anzahl der Behördenmitglieder. Anstelle von 26 Schulbehörden, Gemeinderäten, Rechnungsprüfungskommissionen, Erbschaftsbehörden – um nur die wichtigsten zu nennen – wird es künftig pro Aufgabenbereich voraussichtlich nur noch je eine einzige Behörde geben. Die konkrete Ausgestaltung der Behördenorganisation wird Teil der Strukturreformvorlage sein. Klar erscheint, dass der Verzicht auf die Gemeindeebene und damit die Auflösung der Behördenstruktur auf Gemeindeebene und die "Integration" der kommunalen Vollzugsbehörden in die kantonale Verwaltung auch auf kantonaler Ebene zu einer umfassenden Verwaltungsreform führen wird.

Das Postulat verlangt, es sei auf die Interessen der Angestellten während 5 Jahren Rücksicht zu nehmen. Im jetzigen Zeitpunkt ist noch völlig offen, was dies bedeutet und wie diese Vorgabe umgesetzt werden kann. Zumindest die Gemeindereform im Kanton Glarus hat gezeigt, dass eine zu grosszügige Besitzstands- bzw. Arbeitsplatzgarantie die Reformziele gefährden kann.

Es versteht sich von selbst, dass die zu übernehmenden Aufgaben nicht mit dem bestehenden kantonalen Personal und auch nicht in den jetzt beim Kanton verfügbaren Gebäuden erbracht werden können. Wie bereits erwähnt, werden bestimmte Aufgaben auch künftig dezentral ausgeführt. Am sichtbarsten ist dies dort, wo die Aufgabenerfüllung an Infrastruktureinrichtungen gebunden ist: Wasser- und Abwasseranlagen, Schulhäuser, Feuerwehrlokale, Strassen, Wälder etc. bleiben, wo sie sind und somit wird es auch immer Personal geben, das jeweils vor Ort tätig sein wird. Aber auch die ortsunabhängige, allgemeine Verwaltung kann aus Platzmangel unmöglich an einem einzigen Ort zusammengezogen werden. Bei Annahme dieses Modells ist insbesondere zu prüfen, wie viele Personen für die Aufgabenerfüllung benötigt werden, wie diese Stellen ausgeschrieben werden und wie der Sozialplan aussieht, falls für einzelne Personen keine Weiterbeschäftigung mehr möglich ist. Es muss zudem davon ausgegangen werden, dass diese Reorganisation sowohl die kommunalen wie auch die kantonalen Mitarbeitenden betreffen kann. Ebenfalls ist zu prüfen, welche Aufgaben örtlich dezentral erbracht werden können, z.B. in den bisherigen Gemeindeverwaltungen oder kommunalen Werkhöfen usw.

d) Steuern

Fallen die Gemeinden weg, so werden nur noch kantonale Steuern erhoben. Bislang bestehen bei den kommunalen Steuern erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden. Es stellt sich die Frage, ob beim Modell "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung" unterschiedliche Steuern für die verschiedenen Ortschaften möglich sind. Zu beachten sind dabei die in Art. 127 Abs. 2 BV und in Art. 99 Abs. 1 KV verankerten Grundsätze, nämlich die Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen. Die Allgemeinheit der Besteuerung bedeutet unter anderem, dass alle Personengruppen nach denselben Regeln erfasst werden müssen. Ausnahmen, für die kein sachlicher Grund besteht, sind nicht zulässig. Werden die Gemeinden aufgehoben, so stellt der Wohnsitz innerhalb des Kantons keinen sachlichen Grund mehr dar, der eine unterschiedliche Besteuerung rechtfertigen würde. Die einzelnen Gemeinden sind aufgehoben und somit gibt es auch

keine gemeindespezifischen Aufgaben mehr, die klar zugewiesen werden können. Die Aufgaben werden durch den Kanton erbracht. Die Steuerpflichtigen haben sich am Gesamtaufwand im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beteiligen, unabhängig vom konkreten Wohnort. Bei einem Verzicht auf die Gemeindeebene wäre es nicht mehr möglich, örtlich abgestufte Einkommens- oder Vermögenssteuern zu erheben.²¹

e) Gebühren

Gebühren sind Kausalabgaben. Sie sind geschuldet, wenn eine besondere Leistung beansprucht wird. Bei der Höhe der Gebühren sind das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip zu beachten: Die Gebühren sind so anzusetzen, dass der Gesamtaufwand nicht überschritten wird und sie müssen zudem in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der erbrachten Leistung stehen. Gebühren spielen z.B. bei den Wasser- und Abwasseranlagen eine wichtige Rolle. Diese Infrastrukturanlagen werden heute entweder durch die Gemeinden selbst oder dann durch Zweckverbände getragen. Bei der Verschmelzung der Gemeinden mit dem Kanton fallen auch die innerkantonalen Zweckverbände weg. Die entsprechenden Anlagen gehen an den Kanton respektive sie werden in selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten überführt.

Unterschiedliche Gebühren können erhoben werden, sofern sich der Aufwand der einzelnen Anlagen separat erfassen und einem eindeutigen Benutzerkreis zuordnen lässt. Die separate Tarifgestaltung im Zusammenhang mit der Benutzung von Infrastrukturanlagen ist zumindest theoretisch auch bei der Aufhebung der Gemeindeebene möglich. Ohne dies im Detail zu klären – was Sache der 2. Phase der Strukturreform ist – kann schon jetzt festgehalten werden, dass ein unterschiedlicher Ausbaustandard innerhalb der heutigen Gemeinden auszugleichen ist. Dies ist auf verschiedene Weise möglich: Einwohner und Betriebe aus Gemeinden mit bisher schlecht unterhaltener Infrastruktur (Leitungsnetz etc.) leisten nach der Strukturreform während einer gewissen Zeit leicht höhere Gebühren. Einwohner aus Gemeinden, welche beim Strukturwechsel über ein gut dotiertes Spezialfinanzierungskonto verfügen respektive eine sehr gut unterhaltene Infrastruktur haben, begleichen ihre Rechnung hingegen nur auf Basis des normalen Gebührensatzes. Zulässig wäre wohl auch, bei der Strukturreform einen über den ganzen Kanton gerechneten Ausgleich durchzuführen, ähnlich dem Ausgleich der Überschuldung bei Gemeindefusionen. Diesbezüglich besteht ein umfangreicher Gestaltungsspielraum, der in der 2. Phase der Strukturreform auszuloten ist.

f) Gemeindebudgets und Investitionen während der Reorganisationsphase

Verschiedene Kantone haben die Erfahrung gemacht, dass nach Bekanntwerden der Reduktion der Anzahl Gemeinden (z.B. im Kanton Glarus auf noch drei Gemeinden) wie auch bei der Aufhebung von Spezialgemeinden (z.B. im Kanton Zürich bei der Aufhebung der Zivilgemeinden) bei den zuständigen Gemeindeinstanzen ein eigentlicher Ausgaben- und Investitionsaktivismus zu verzeichnen war. Es wurde versucht, noch möglichst viel für den eigenen Wohnort zu investieren,

²¹ Jaag/Rüssli, Gutachten, S. 21, N 44.

solange die Budget- und Ausgabenhoheit bestand. Bei den bisherigen Gemeindefusionen im Kanton Schaffhausen waren, mit Ausnahme der Fusion im Unteren Reiat, jeweils nur zwei Gemeinden beteiligt. Das Problem stellte sich deshalb nicht in demselben Umfang, denn eine allenfalls getätigte "unnötige" Ausgabe kam meist auch dem Fusionspartner zugute. Trotzdem enthielten die Fusionsverträge Bestimmungen, wonach sich die beteiligten Gemeinden verpflichteten, nach Treu und Glauben zu handeln und insbesondere keine Ausgaben zu bewilligen, welche nicht zwingend erforderlich waren. Bei einer grösser angelegten Strukturreform, am ehesten wohl beim Modell "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung", ist es hingegen durchaus denkbar, dass die Ausgabenfreudigkeit deutlich steigt. Um dies zu verhindern, muss der Regierungsrat während der Reorganisationsphase bei der Genehmigung der Gemeindebudgets nicht nur eine Rechts-, sondern auch eine Ermessenskontrolle haben, um sicherzustellen, dass tatsächlich nur die notwendigen Ausgaben getätigt werden.

g) Mitbestimmungsrechte

Das heutige System gewährleistet nicht nur die Selbstbestimmung in kommunalen Angelegenheiten, sondern auch die lokal-regionale Mitbestimmung in kantonalen Angelegenheiten.

Am einfachsten lässt sich die Mitbestimmung der Regionen über den Kantonsrat sicherstellen. Die einzelnen Kantonsräte werden bislang in insgesamt sechs verschiedenen Wahlkreisen gewählt: Wahlkreis Schaffhausen (28 Sitze), Klettgau (12 Sitze), Neuhausen (8 Sitze), Reiat (7 Sitze), Stein (4 Sitze), Buchberg-Rüdlingen (1 Sitz). Damit ist nicht zwingend sichergestellt, dass jede Gemeinde im Kantonsrat vertreten ist. Aktuell verfügen 11 Gemeinden über keine "eigene" Vertretung im Kantonsrat. Dies ist jedoch nicht allein abhängig von der Gemeindegrösse, denn immerhin hatte die Gemeinde Guntmadingen in der Amtsperiode vor der Fusion mit Beringen trotz lediglich ca. 230 Einwohner zwei "eigene" Kantonsräte.

Die Mitbestimmung der Regionen sollte insbesondere über den Kantonsrat sichergestellt werden. Durch eine Vergrösserung der Anzahl Sitze im Kantonsrat (aktuell 60) würden die Chancen der kleineren Ortschaften auf eine Vertretung im Kantonsrat steigen. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Anzahl Wahlkreise zu erhöhen und auf diese Weise den Einbezug der einzelnen Ortschaften zu verstärken.

5.6. Herausforderungen für die 2. Phase der Strukturreform

Die Annahme des Modells "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung" führt zu einer umfangreichen Anpassung der Gesetzgebung. In der 2. Phase des Strukturreformprozesses, d.h. nach Durchführung der Grundsatzabstimmung, sind deshalb insbesondere folgende Fragen im Detail zu prüfen:

- Welche kommunalen Aufgaben fallen ersatzlos dahin (z.B. Erstellen von separaten Gemeindefinanzrechnungen; Durchführung von kommunalen Wahlen und Abstimmungen)?
- Welche bisher kommunalen Aufgaben sind nach wie vor zu erbringen (z.B. Strassenunterhalt in den Dörfern und Quartieren; Forstwirtschaft; Wasserversorgung/Kläranlagen; Sozialdienst) und

- durch welche kantonalen Instanzen in welcher Organisationsform (Verwaltungszweige, Behörden, zentraler oder dezentraler Vollzug)?
- In welchen Räumlichkeiten werden diese bisherigen Aufgaben erbracht (z.B. in bestehenden kantonalen Gebäuden oder in bestehenden und nicht anderweitig verwendeten kommunalen Verwaltungsgebäuden)?
 - Welche (Übergangs-) Regelungen bestehen für Angestellte, deren Dienste nicht mehr benötigt werden?
 - Auswirkungen auf die Organisation der bisherigen Kantonalen Verwaltung (Verwaltungsreform)?
 - Auswirkungen auf die Organisation der bisherigen Behörden (insb. Exekutive, Legislative)?

6. Projektorganisation bei Annahme des Grundsatzbeschlusses

Mit der Projektorganisation muss folgendes Know-how abgedeckt werden:

- politische Kompetenzen (Sind die ausgearbeiteten Strukturen mehrheitsfähig?)
- ökonomisch-finanzrechtliche Kompetenzen (Prüfung der Auswirkungen einer neuen Struktur auf den Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden)
- gesetzgeberische Kompetenzen (Erarbeiten von Gesetzestexten)
- diverse fachspezifische Kompetenzen (Auswirkungen der Strukturreform auf Raumplanung, Bauordnungen, Verkehrsströme, Bildung, Gesundheitswesen usw.)
- konzeptionelle Kompetenzen (Strukturierung des Prozesses, Überwachung der Terminplanung, Administration)

Da der Regierungsrat die Reformvorlage als eines seiner fünf Schwerpunktthemen für die Legislatur 2013 - 2016 bezeichnet hat, ist er mit mehreren Mitgliedern in die Projektorganisation einzubinden (*Stufe Steuerungsgruppe*). Die Gesamtleitung liegt beim Volkswirtschaftsdepartement. Da es sich um ein für die Gemeindeebene bedeutendes Projekt handelt, ist auch eine angemessene Vertretung der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten in der Steuerungsgruppe vorgesehen. Die konkreten Reformvorschläge werden in kleinen Gruppen erarbeitet (*Stufe Arbeitsgruppen*). Diese Arbeitsgruppen bestehen in der Regel aus Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und der Gemeindeverwaltungen. Sie werden bei Bedarf unterstützt durch Externe. Zwischen der Steuerungsgruppe und den Arbeitsgruppen wird im Sinne einer Schnittstelle und zur direkten Unterstützung des Gesamtleiters die Projektleitung (inklusive Sekretariat) positioniert. Diese Aufgabe wird durch Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung übernommen, um die vorhandene Vernetzung optimal nutzen zu können. Mit dieser Projektorganisation werden bewährte Elemente bisheriger Projekte übernommen. Wie die Projektorganisation im Detail aussieht, ist Sache des Regierungsrates, der darüber nach erfolgter Grundsatzabstimmung entscheiden wird.

Eine schlanke Projektorganisation ist nicht zuletzt auch aus finanzieller Sicht notwendig. Die Vergabe an aussenstehende Experten ist soweit als möglich zu vermeiden, zumal bereits jetzt schon in den meisten Bereichen Grundlagen vorhanden sind, auf die aufgebaut werden kann. Die erwähnten ökonomisch-finanzrechtlichen, fachspezifischen und gesetzgeberischen Kompetenzen

sind somit in erster Linie durch die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung abzudecken. Vorzusehen ist hingegen eine Entlastung der Projektleitung im Hinblick auf die konzeptionellen und administrativen Kompetenzen (Strukturierung und Administration des Prozesses, Überwachung der Terminplanung, Redaktion und Layout von Texten etc.).

Nach der Grundsatzabstimmung wird die Steuerungsgruppe den Arbeitsgruppen konkrete Aufträge erteilen (Abklärung des Ist-Zustandes, Modellberechnungen, Gesetzesentwürfe etc.). Die Steuerungsgruppe nimmt die Zwischenberichte entgegen und erteilt Folgeaufträge. Auf der Grundlage des Projekt-Abschlussberichts wird der Regierungsrat anschliessend die definitive Vorlage an den Kantonsrat erstellen.

7. Kosten und Finanzierung

7.1. Kosten für die Erstellung der Strukturreformvorlage

Im Rahmen der ursprünglichen Vorlage hat der Kantonsrat den vom Regierungsrat beantragten Kredit von 500'000 Franken auf 300'000 Franken gesenkt. Somit können praktisch keine Aufträge an Dritte vergeben werden. Die Vorlage ist fast ausschliesslich durch die kantonalen Angestellten und die beigezogenen Angestellten der Gemeinden zu erarbeiten. Vorübergehende Pensenerhöhungen und Stellvertretungen sind deshalb unausweichlich. Eine nochmalige Reduktion des Kredites ist nicht möglich, da sonst die zeitgerechte Erledigung der laufenden Geschäfte nicht gewährleistet werden könnte.

Zusammenstellung (Zeitraum 2015 - 2018):

- Stellvertretungen kantonale Verwaltung	200'000 Franken
- Sitzungsgelder für Personen aus den Gemeinden	50'000 Franken
- Drucksachen, Material	10'000 Franken
- Diverses	40'000 Franken
	300'000 Franken

7.2. Finanzierung der Strukturreformvorlage durch Entnahme aus dem Finanzausgleichsfonds

Gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. d des Finanzausgleichsgesetzes (FAG; SHR 621.100) werden aus dem Finanzausgleichsfonds Beiträge erbracht an die Kosten von Projekten zur Prüfung von Gemeindegemeinschaften. Art. 11 FAG führt aus: *"¹ Der Kanton kann auf Gesuch hin zulasten des Finanzausgleichsfonds Beiträge an die Kosten von Projekten zur Prüfung der Verbesserung von Gemeindestrukturen leisten. ² Der Beitrag darf 75 Prozent der Projektkosten nicht übersteigen und bemisst sich nach der Bedeutung des Projektes für finanz- und steuerschwache Gemeinden und der Steuerkraft der beteiligten Gemeinden."* Bei der Bildung des Finanzausgleichsfonds wurde in erster Linie an Projekte gedacht, welche von den Gemeinden selbst durchgeführt werden. Bei einem Projekt wie hier vorgesehen wäre es jedoch kaum möglich, die Leitung einer Gemeinde zu übertragen. Mit dem nun vorgesehenen Projekt werden jedoch exakt die in Art. 9 und Art. 11 FHG

anvisierten Ziele verfolgt, weshalb eine Entnahme der Projektkosten aus dem Finanzausgleichsfonds gerechtfertigt ist.

Im Finanzausgleichsfonds befinden sich momentan ca. 9,5 Mio. Franken. Aufgrund der befristeten Weiterführung des Ressourcenausgleichs für die bisher erfolgten Gemeindefusionen (vgl. Art. 10a FHG) nimmt das Fondsvermögen noch leicht ab. Zurzeit sind jedoch keine weiteren Projekte bekannt, welche zu Zahlungen aus dem Fonds führen. Eine Entnahme der Projektkosten gefährdet somit keine weiteren Projekte und entlastet zudem die Laufende Rechnung ganz erheblich. Allerdings beschränkt Art. 11 Abs. 2 FHG die Entnahme auf 75 Prozent der Projektkosten. Folgedessen können dem Finanzausgleichsfonds lediglich 225'000 Franken belastet werden, die restlichen 75'000 Franken gehen zulasten der Laufenden Rechnung.

7.3. Finanzielle Auswirkungen der neuen Struktur inklusive Umsetzungskosten

Generelles Ziel der Reformbemühungen muss sein, dass einerseits zeitgemässe und zukunfts-taugliche Strukturen geschaffen werden, welche die Erbringung der staatlichen Dienstleistungen bürgerfreundlich, kompetent, und effizient ermöglichen. Andererseits und im Vergleich zu heute muss die neue Struktur aber auch – zumindest in einer Langfristperspektive – *kostengünstiger* sein.

Allerdings bringt jede Reorganisation in einer ersten Phase Initial- und Umsetzungskosten mit sich, z.B. die oben veranschlagten Kosten für die Erarbeitung der Strukturreformvorlage und die konkreten Umsetzungskosten. In diesem Zusammenhang spielt auch das Anliegen des GPK-Postulates eine Rolle, wonach auf die Interessen der Angestellten von Gemeinden und Kanton während mindestens fünf Jahren Rücksicht zu nehmen sei. Wie dies erfüllt werden kann und welche Kostenfolgen eine wie auch immer geartete temporäre Besitzstandsgarantie zur Folge hat, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch offen. Auf jeden Fall ist eine wie auch immer ausgestaltete Strukturreform ein Grossprojekt mit ganz erheblichen Reorganisations- und Umsetzungskosten und wird demnach in den nächsten Jahren nicht zur Sanierung des Staatshaushaltes beitragen können.

Ziel muss indessen sein, dass die erwähnten Reorganisations- und Umsetzungskosten durch die neue und längerfristig kostengünstigere Struktur einerseits amortisiert werden und die neue Struktur *im Gesamtsystem zu Reorganisationsgewinnen* führt und damit das Gesamtsystem finanziell entlastet. Die Reduktion der Kosten des Gesamtsystems ist vor allem durch *den Abbau der aktuellen Doppel- und Parallelverwaltungen und den Abbau der aktuellen Behördenstrukturen* möglich. Sodann sind durch die zentrale Steuerung der Aufgabenerfüllung Synergieeffekte zu realisieren. Auf der anderen Seite wird ein Teil des Reorganisationsgewinnes durch den Professionalisierungsschub und durch die stärkere Gewichtung bisher eher vernachlässigter Aufgaben wohl dahinfallen.

Bei der konkreten Erarbeitung der Strukturreformvorlage in der 2. Phase ist der Kostenwahrheit somit grosses Gewicht beizumessen, d.h. es dürfen nicht nur die theoretisch möglichen Einspa-

rungen ausgewiesen werden, sondern es sind auch Aussagen zu formulieren, bis zu welchem Umfang solche Einsparungen durch gegenläufige Massnahmen verwässert werden könnten.

8. Zeitplan

Diese Ergänzungsvorlage ist erneut durch den Kantonsrat zu beraten. Mit einem Beschluss des Kantonsrates ist realistischerweise nicht vor dem Herbst 2015 zu rechnen. Eine Volksabstimmung über den Grundsatzbeschluss ist daher frühestens im Frühjahr 2016 möglich. Nach der Annahme in der Volksabstimmung ist die Projektorganisation zu errichten. Es ist folgender Zeitplan vorgesehen:

Frühjahr 2016	Projektstart
ab 1. März 2016	Aufbau Projektorganisation; Erstellen der Pflichtenhefte
ab 1. Juni 2016	Erarbeitung der Vorlage in der Projektorganisation
ab 1. Juni 2017	Behandlung im Regierungsrat (1. Lesung)
ab 1. August 2017	Überarbeitung der Vorlage in der Projektorganisation
ab 1. Dezember 2017	Behandlung im Regierungsrat (2. Lesung)
ab 1. Februar 2018	Vernehmlassung
ab 1. Mai 2018	Überarbeitung der Vorlage in der Projektorganisation
Ende 2018	Verabschiedung durch den Regierungsrat
2019	Behandlung in Spezialkommission und Kantonsrat
Ende 2019	Volksabstimmung über die neue Struktur

Sofern die Stimmberechtigten Ende 2019 der Gesetzesvorlage und damit der neuen Struktur zustimmen, geht die Reform in die Umsetzungsphase, welche zwei bis drei Jahre dauern dürfte. Diese Arbeiten können bis zum Beginn der übernächsten Amtsperiode (2021-2024) voraussichtlich nicht abgeschlossen werden.

9. Abstimmungsfrage: Grundsatzbeschluss über das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden (Auftragserteilung mit Variantenabstimmung)

Der Kantonsrat hat am 20. Januar 2014 beschlossen, den Grundsatzbeschluss über die Strukturreform (Ziff. I), die Konsultativfragen (Ziff. II) und den Kredit in Höhe von 300'000 Franken (Ziff. III) dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Dieser Beschluss gilt nach wie vor, allerdings mit dem Vorbehalt, dass das Bundesgericht die Abstimmung über die Konsultativfragen untersagt hat. Damit ist ein Teil des Beschlusses vom 20. Januar 2014 rechtlich gültig und ein Teil rechtlich unzulässig. Damit der Kantonsrat eine rechtlich korrekte Beschlussfassung vornehmen kann, ist es am einfachsten, den Beschluss vom 20. Januar 2014 vollständig aufzuheben, was entsprechend beantragt wird (Anhang 1).

Auf diese Weise wird der Weg geebnet für einen neuen Grundsatzbeschluss über das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden: In einem ersten Schritt sollen die Stimmberechtigten in einer Grundsatzfrage entscheiden können, ob überhaupt ein Strukturreformprojekt an die Hand genommen werden soll und wenn ja, in welche Richtung eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet werden soll. Diese Frage wird nun in einen *verbindlichen Grundsatzbeschluss* gefasst und den Stimmberechtigten in einer Variantenabstimmung nach Art. 35 KV unterbreitet, wobei das Verfahren wie bei einer Initiative mit Gegenvorschlag zur Anwendung kommt (vgl. zum Ganzen vorne Ziff. 1.5).

Der Stimmzettel wird dabei wie folgt aussehen:

<p>Stimmzettel für die kantonale Volksabstimmung vom</p> <p>Die Fragen a) und b) können beide mit "JA" oder "NEIN" beantwortet werden.</p> <p>(Handschriftlich ausfüllen)</p>	
<p>a) Modell "wenige leistungsfähige Gemeinden" <i>Stimmen Sie dem Grundsatzbeschluss des Kantonsrates vom Ziffer IA zu? (Ausarbeitung Strukturreformvorlage innert drei Jahren zuhanden des Kantonsrates mit dem Modell "wenige leistungsfähige Gemeinden"; Auswirkungen auf innerkantonalen Finanzausgleich und Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden; Projektkredit in Höhe von 300'000 Franken, wobei 75 % dem Finanzausgleichsfonds entnommen werden).</i></p>	<p><i>Antwort</i> Ja oder Nein</p> <hr style="width: 80%; margin: 0 auto;"/>
<p>b) Modell "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung" <i>Stimmen Sie dem Grundsatzbeschluss des Kantonsrates vom Ziffer IB zu? (Ausarbeitung Strukturreformvorlage innert drei Jahren zuhanden des Kantonsrates mit dem Modell "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung"; Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation und Sicherstellung regionaler Mitwirkungsrechte; Projektkredit in Höhe von 300'000 Franken, wobei 75 % dem Finanzausgleichsfonds entnommen werden).</i></p>	<p><i>Antwort</i> Ja oder Nein</p> <hr style="width: 80%; margin: 0 auto;"/>
<p>Bei Frage c) darf nur 1 Feld angekreuzt werden, sonst gilt die Frage als nicht beantwortet.</p>	
<p>c) Stichfrage <i>Falls sowohl das Modell "wenige leistungsfähige Gemeinden" als auch das Modell "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung" angenommen werden: Welches Modell soll ausgearbeitet werden?</i></p>	
<p>"wenige leistungsfähige Gemeinden"</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></p>	<p>"Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung"</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></p>

Nach Auffassung des RR besteht im Kanton Schaffhausen im Bereich der Strukturen Handlungsbedarf. Er erachtet beide Modelle als umsetzbar und verzichtet deshalb darauf, eine der beiden Varianten zu favorisieren.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und den beiden im Anhang beigefügten Beschlüssen

- Beschluss betreffend die Aufhebung des Grundsatzbeschlusses des Kantonsrates vom 20. Januar 2014 (Anhang 1)*
 - Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden (Anhang 2)*
- zuzustimmen.*

Schaffhausen, 14. April 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Beschluss

betreffend die Aufhebung des Grundsatzbeschlusses des Kantonsrates vom 20. Januar 2014 (Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden)

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Der Grundsatzbeschluss des Kantonsrates vom 20. Januar 2014 betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden (14-04) wird aufgehoben.

II.

¹ Dieser Beschluss unterliegt dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Grundsatzbeschluss

betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Für die Ausarbeitung einer konkreten Vorlage zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden werden den Stimmberechtigten im Sinne einer Variantenabstimmung gemäss Art. 35 der Kantonsverfassung folgende beiden Modelle unterbreitet:

A) Modell "wenige leistungsfähige Gemeinden"

Der Regierungsrat hat innert längstens drei Jahren ab Zustimmung durch die Stimmberechtigten eine Strukturreformvorlage auszuarbeiten, bei welcher sich der Kanton Schaffhausen in wenige leistungsfähige Gemeinden gliedert. Die Vorlage zeigt zudem die Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich und auf die Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden auf. Für die Erarbeitung der Vorlage zur Strukturreform wird ein Kredit in Höhe von 300'000 Franken bewilligt. 75 Prozent davon werden dem Finanzausgleichsfonds entnommen.

B) Modell "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung"

Der Regierungsrat hat innert längstens drei Jahren ab Zustimmung durch die Stimmberechtigten eine Strukturreformvorlage auszuarbeiten, bei welcher der Kanton Schaffhausen auf die Gemeindeebene verzichtet und die Aufgaben der Gemeinden durch den Kanton wahrgenommen werden. Die Vorlage zeigt zudem die Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation auf und stellt die regionalen Mitwirkungsrechte sicher. Für die Erarbeitung der Vorlage zur Strukturreform wird ein Kredit in Höhe von 300'000 Franken bewilligt. 75 Prozent davon werden dem Finanzausgleichsfonds entnommen.

II.

¹ Dieser Grundsatzbeschluss wird dem obligatorischen Referendum unterstellt. Es findet das Abstimmungsverfahren gemäss Art. 33 Abs. 3 Wahlgesetz statt.

² Er tritt mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

³ Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:



VPB 1/2015 vom 30. März 2015

2015.1 (S. 1–4)

Strukturreform im Kanton Schaffhausen; Zulässigkeit der Übertragung der Aufgaben der Gemeinden an den Kanton

EJPD, Bundesamt für Justiz

Gutachten vom 12. Dezember 2014

Stichwörter: Gemeindeautonomie. Bestandes- und Institutsgarantie. Errichtung, Bestand und Aufhebung von Gemeinden. Name des Kantons. Gemeindebürgerrecht.

Mots clés: Autonomie communale. Garantie du droit à l'existence et garantie de l'institution. Création, existence et suppression de communes. Nom du canton. Droit de cité communal.

Termini chiave: Autonomia comunale. Garanzia dell'esistenza e garanzia dell'istituzione. Creazione, esistenza e soppressione di Comuni. Nome del Cantone. Attinenza comunale.

Regeste:

1. Die neue Bundesverfassung garantiert die Gemeindeautonomie (Art. 50 BV). Daraus erwächst den Kantonen indes keine Verpflichtung, Gemeinden einzurichten oder zu erhalten. Die Kantone sind vielmehr autonom, ihr Gebiet so zu organisieren, wie sie es für sinnvoll halten (Art. 47 Abs. 2 BV). In formeller Hinsicht ist zu beachten, dass die Gemeinden vor beabsichtigten Gebietsänderungen zu konsultieren sind (Art. 4 Ziff. 6 und Art. 5 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung).
2. In der Wahl seines Namens ist der Kanton frei; der Kanton Schaffhausen könnte sich bei einer Verschmelzung der Gemeinde- mit der Kantonsebene «Kanton und Gemeinde Schaffhausen» nennen.
3. Bei einer Aufhebung der Gemeindeebene könnte kein Gemeindebürgerrecht mehr vergeben werden.
4. Soweit im Bundesrecht Gemeinden erwähnt werden, ist damit im Kanton die unterste Verwaltungsebene angesprochen; wenn nur eine Kantonsebene bestünde, wäre damit der Kanton gemeint.

Regeste:

1. La nouvelle constitution fédérale garantit l'autonomie communale (art. 50 Cst.). Il n'en découle aucune obligation pour les cantons d'instituer des communes ou de les conserver. Les cantons sont au contraire libres de fixer leur organisation territoriale à leur convenance (art. 47 al. 2 Cst.). D'un point de vue formel, les communes doivent être consultées avant une modification de l'organisation territoriale les concernant (art. 4 ch. 6 et art. 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale).

2. Le canton est libre de choisir son nom; le canton de Schaffhouse pourrait donc s'appeler «Canton et Commune de Schaffhouse» après la fusion du niveau cantonal avec le niveau communal.
3. La suppression des communes aurait pour conséquence que le droit de cité communal ne pourrait plus être octroyé.
4. Lorsque le droit fédéral mentionne les communes, il vise le niveau administratif le plus bas dans le canton; si seul le niveau cantonal subsistait, la notion de commune viserait le canton.

Regesto:

1. La nuova Costituzione federale garantisce l'autonomia comunale (art. 50 Cost.). Per i Cantoni non ne deriva alcun obbligo d'istituire Comuni o di mantenerli. I Cantoni sono invece liberi di organizzare il loro territorio come meglio credono (art. 47 cpv. 2). Da un profilo formale i Comuni devono essere consultati prima che il loro assetto territoriale venga modificato (art. 4 n. 6 e art. 5 della Carta europea dell'autonomia locale).
2. Il Cantone è libero di scegliere il proprio nome; il Cantone di Sciaffusa potrebbe quindi chiamarsi «Cantone e Comune di Sciaffusa» nel caso di una fusione del livello cantonale con quello comunale.
3. La soppressione dei Comuni non permetterebbe più di concedere l'attinenza comunale.
4. Quando menziona i Comuni, il diritto federale intende il livello amministrativo più basso nel Cantone; se esistesse soltanto un livello cantonale, con il termine di Comune s'intenderebbe il Cantone.

Rechtliche Grundlagen:

Art. 50 BV. Art. 4 Ziff. 6 und Art. 5 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung

Base légales:

Art. 50 Cst. Art. 4 ch. 6 et art. 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale

Base giuridica:

Art. 50 Cost. Art. 4 n. 6 e art. 5 della Carta europea dell'autonomia locale

Der Kanton Schaffhausen plant eine Strukturreform, zu der es zwei Varianten gibt: Das Modell «wenige leistungsfähige Gemeinden», das eine deutliche Reduktion der Anzahl Gemeinden vorsieht, und das Modell «Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung», bei dem die Gemeindeebene wegfallen würde und somit nur der Kanton als einzige Körperschaft und Verwaltungsebene des Kantons Schaffhausen bestehen bleiben würde. Der Kanton Schaffhausen hat sich in diesem Zusammenhang mit vier Fragen an das Bundesamt für Justiz gewandt.

1 Kann eine Änderung der Kantonsverfassung, welche die vollständige Aufhebung der Gemeindeebene, respektive die Verschmelzung der Gemeindeebene mit der kantonalen Ebene vorsieht, voraussichtlich gewährleistet werden?

Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen ist Sache der Bundesversammlung. Dies vorweggenommen, könnte aus unserer Sicht eine vollständige Aufhebung der Gemeindeebene oder eine Verschmelzung der Gemeindeebene mit der kantonalen Ebene gewährleistet werden.

Die neue Bundesverfassung erwähnt die Gemeinden zwar explizit in diversen Bestimmungen, insbesondere in Artikel 50. Nach Artikel 50 Absatz 1 der Bundesverfassung ist die Gemeindeautonomie «nach Massgabe des kantonalen Rechts» gewährleistet. Der Umfang der Gemeindeautonomie definiert sich also nach kantonalem Recht (sog. Bestandesgarantie; BGE 131 I 91, S. 94 E. 2; Regula Kägi-Diener, St.Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 50 Rz. 10; Botschaft des Bundesrates vom 19. Dezember 2003 zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, BBl 2004 79, 89). In diesem

kantonal definierten Umfang wird die Gemeindeautonomie vom Bund geschützt, vor allem durch die Ermöglichung der Anrufung des Bundesgerichts durch eine Gemeinde, die eine Verletzung ihrer (kantonal definierten) Gemeindeautonomie geltend macht. Die Frage, ob ein Kanton die Gemeindeautonomie gänzlich aufheben könnte, ist noch offen und in Entwicklung (sog. Institutsgarantie; bejahend BGE 128 I 3, S. 7 E. 2a; ablehnend, ohne abschliessend Stellung zu nehmen, Kägi-Diener, a.a.O., Art. 50 Rz. 10, Jean-François Aubert, in: Aubert/Mahon, Petit Commentaire de la Constitution, Zürich/Basel/Genf 2003, Art. 50 Rz. 6, und Giovanni Biaggini, BV-Kommentar, Zürich 2007, Art. 50 Rz. 3; s.a. Botschaft, a.a.O., S. 89, m. Hinw. auf BGE 128 I 3). Die neue Bundesverfassung mit der Erwähnung der Gemeindeautonomie und des dreistufigen Staatsaufbaus geht in die Richtung der bundesrechtlichen Institutsgarantie. Die Entwicklung ist aber nicht abgeschlossen.

Zumindest aus heutiger verfassungsrechtlicher Sicht erwächst den Kantonen aus der Garantie der Gemeindeautonomie indes weder eine Verpflichtung, Gemeinden einzurichten, noch eine Verpflichtung, ihren Bestand zu garantieren (Biaggini, a.a.O., Art. 50 Rz. 3). Wir teilen diese Auffassung. Die Bundesverfassung ermächtigt den Bund nirgends, diesbezüglich in die Organisationsautonomie der Kantone einzugreifen. Die Kantone sind vielmehr autonom, ihr Gebiet so zu organisieren, wie sie es für sinnvoll halten (Art. 47 Abs. 2 BV): mit Gemeinden, wie dies die Mehrheit tut, oder ohne, wie der Kanton Appenzell Innerrhoden, der sich bloss in 6 Bezirke gliedert, die Teilaufgaben wahrnehmen, insbesondere im Bau- und Strassenwesen.

Diese Organisationsautonomie der Kantone scheint uns aus föderalistischer Optik, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität, sinnvoll zu sein. Ein Kanton ist am besten in der Lage, zu beurteilen und zu entscheiden, wie sein Gebiet organisiert sein soll. Die in einer Dissertation vorgebrachte Ansicht, die Kantone seien grundsätzlich verpflichtet, ihr Gebiet in selbständige Gemeinden zu gliedern (Kilian Meyer, Gemeindeautonomie im Wandel, Norderstedt 2011, S. 286), ist eine Einzelmeinung geblieben; auch nach dieser Dissertation kann im Übrigen ein kleiner Kanton auf Gemeinden verzichten, wie dies bei Appenzell Innerrhoden ja auch der Fall ist.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang formelle Anforderungen, die bei einer Aufhebung der Gemeindeebene zu beachten sind. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SR 0.102) sieht vor, dass die Gemeinden bei Planungs- und Entscheidungsprozessen für alle Angelegenheiten, die sie direkt betreffen, rechtzeitig und in geeigneter Weise anzuhören sind (Art. 4 Ziff. 6 der Charta). Bei einer Änderung der Gemeindegrenzen sind sie vorher anzuhören, gegebenenfalls in der Form einer Volksabstimmung (Art. 5 der Charta). Wird eine vollständige Aufhebung der Gemeindeebene oder eine Verschmelzung der Gemeindeebene mit der kantonalen Ebene angestrebt, sind die betroffenen Gemeinden somit entsprechend in diesen Prozess einzubinden. Hingegen ergibt sich auch aus der Charta keine Verpflichtung, Gemeinden einzurichten oder zu erhalten.

2 Kann aus Sicht des Bundes der bisherige Name «Kanton Schaffhausen» bei einer vollständigen Zusammenlegung der kommunalen mit der kantonalen Ebene, d.h. bei einem vollständigen Verzicht auf die Führung einer eigenständigen Gemeindeebene, beibehalten werden oder muss eine neue Bezeichnung (z.B. «Kanton und Gemeinde Schaffhausen») gewählt werden?

Die Aufzählung der Kantone in Artikel 1 der Bundesverfassung hat konstitutive Wirkung: Die Schweizerische Eidgenossenschaft besteht aus den Kantonen, die hier aufgezählt werden. Eine Änderung des Bestandes der Kantone bedingt folglich eine Änderung der Bundesverfassung. Wie die Kantone sich nennen, ist hingegen Sache der Kantone. Der Bund hat diesbezüglich keine Kompetenzen. Der bisherige Name «Kanton Schaffhausen» kann somit aus unserer Sicht beibehalten werden, wenn die Gemeindeebene abgeschafft wird. Es ist nicht ganz nachvollziehbar, weshalb aus Anlass der Abschaffung aller Gemeinden neu die Bezeichnung «Gemeinde» in den Kantonsnamen aufgenommen werden sollte, obschon es doch gerade keine Gemeinden mehr gäbe. Aus bundesrechtlicher Sicht bestünden aber auch keine Einwände gegen den Namen «Kanton und Gemeinde Schaffhausen», wenn die Kantons- und die Gemeindeebene miteinander verschmolzen würden.

3 Ist es zulässig, dass der Kanton Schaffhausen neben dem Kantonsbürgerrecht auch das Gemeindebürgerrecht («Schaffhausen») vergibt, auch wenn es im Kanton keine eigenständigen Gemeinden mehr gibt, sondern die Gemeindeebene vollständig mit der kantonalen Ebene verschmolzen ist?

Für den Fall, dass die Gemeindeebene aufgehoben wird, es also nur noch den Kanton und Kantonsbehörden gibt, ist dies unseres Erachtens nicht zulässig, weil es nicht möglich ist, Bürger oder Bürgerin einer inexistenten Gemeinde zu sein. Wir fragen uns auch, was der Zweck eines Bürgerrechts einer inexistenten Gemeinde wäre. Sollte eine Gemeinde Schaffhausen bestehen bleiben, so wäre die Vergabe des Gemeindebürgerrechts natürlich weiterhin möglich und zulässig, selbst wenn sie sich flächenmässig mit dem Kanton deckte. Der Kanton Appenzell Innerrhoden hat die Lösung gewählt, dass er zwei Zivilstandskreise hat (Appenzell, Oberegg), denen der Bürgerort zugeordnet wird.

4 Gibt es Bestimmungen des Bundesrechts, die zwingend das Vorhandensein von Gemeinden vorschreiben oder können diese Aufgaben (durch den kantonalen Gesetzgeber) unter vollständiger Aufhebung der kommunalen Ebene dem Kanton übertragen werden?

Das Bundesrecht geht zwar verschiedentlich davon aus, dass es Gemeinden gibt. Gemeinden werden deshalb verschiedentlich in der Bundesverfassung erwähnt (neben Art. 50 BV in Art. 37, Bürgerrecht; Art. 75b, Zweitwohnungen; Art. 89, Energiepolitik; Art. 100, Konjunkturpolitik; Art. 128, 129 und 134, Steuern; Art. 189, Autonomiebeschwerde). Gleiches gilt für die Bundesgesetzgebung, wo Gemeinden z.B. im Bürgerrechtsgesetz, im Militärgesetz, im AHV-Gesetz, im Krankenversicherungsgesetz oder im Raumplanungsgesetz Erwähnung finden. Die Nennung der Gemeinden in der Bundesgesetzgebung schafft aber keine Pflicht, Gemeinden vorzusehen; sie ist also nicht als bundesrechtliche Beschränkung der Organisationsautonomie der Kantone zu verstehen. Wie wir schon eingangs zu Frage 1 ausgeführt haben, sind die Kantone frei, Gemeinden vorzusehen oder nicht.

Soweit im Bundesrecht Gemeinden erwähnt werden, wären damit im Falle der Abschaffung der Gemeinden in einem Kanton mangels anderer Behörden die Kantonsbehörden angesprochen. Die Gemeindeaufgaben würden also direkt vom Kanton wahrgenommen werden. Dieser wäre frei darin, diese Aufgaben an weitere Behörden oder Körperschaften zu übertragen. Im Kanton Appenzell werden die Aufgaben, die traditionellerweise Gemeinden wahrnehmen, von den Bezirksbehörden als unterster Verwaltungsebene wahrgenommen; daneben gibt es wie erwähnt zwei Zivilstandskreise, eine Kirch- und eine Schulgemeinde sowie eine Feuerschaugemeinde für den erweiterten Dorfkreis Appenzell, der zu den Bezirken Appenzell, Schwende und Rüte gehört. Die kantonale Organisationsautonomie erlaubt diese Lösungen. Das föderalistische Labor funktioniert mit anderem Worten im Bereich der innerstaatlichen Organisation der Kantone noch, und die Kantone sind frei, verschiedene Möglichkeiten zu erproben.

Prof. Dr. Tobias Jaag, LL.M., Rechtsanwalt

Dr. Markus Rüssli, LL.M., Rechtsanwalt

Rechtsgutachten

zur Frage der Zulässigkeit der Aufhebung der Gemeindeebene im Kanton Schaffhausen

erstattet zuhanden des

Volkswirtschaftsdepartements des Kantons Schaffhausen

Zürich, 29. September 2014

Inhaltsübersicht

Literatur und Materialien	3
Abkürzungen.....	6
I. Einleitung	7
A. Ausgangslage	7
B. Auftrag	7
C. Unterlagen.....	8
II. Verzicht auf die Gemeindeebene	9
A. Ausgangspunkt: Die Schweiz als dreistufiger Bundesstaat.....	9
B. Vorgaben der Bundesverfassung und der Bundesgesetzgebung	10
1. Organisationsautonomie der Kantone.....	10
2. Gemeindeautonomie	11
3. Bürgerrecht.....	13
4. Weiteres Bundesrecht	15
C. Vorgaben der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung	16
D. Fazit	19
III. Folgen des Verzichts auf die Gemeindeebene	20
A. Steuern und Gebühren	20
1. Steuern.....	20
2. Gebühren	21
B. Lokal-regionale Mitbestimmung.....	22
C. Grenzüberschreitende Zweckverbände	23
IV. Beantwortung der Gutachterfragen	25

Literatur und Materialien

AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Art. 50, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich usw. 2003

AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, 2 Bände, 3. Aufl., Bern 2013

BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar BV, Zürich 2007

Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff. (zit. Botschaft BV)

Botschaft des Bundesrates zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 19. Dezember 2003, BBl 2004, 79 ff. (zit. Botschaft Charta)

BUSER DENISE, Kantonales Staatsrecht, 2. Aufl., Basel 2011

Erläuternder Bericht des Europarates zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, abrufbar unter <http://conventions.coe.int> (Nr. 122)

GRODECKI STÉPHANE, Les compétences communales – Comparaison intercantonale, in: Tanquerel/Bellanger (Hrsg.), L'avenir juridique des communes, Genf usw. 2007, 25 ff.

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich usw. 2012

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010

HAFNER FELIX/BUSER DENISE, Art. 37, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich usw. 2008

HUNGERBÜHLER ADRIAN, Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBl 2003, 505 ff.

JAAG TOBIAS, Entstehung und Ausgestaltung des schweizerischen Bundesstaates, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, 130 ff.

- KÄGI-DIENER REGULA, Art. 50, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich usw. 2008
- KAMBER URS W., Kanton und Gemeinden, in: Buser (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, 237 ff.
- MAHON PASCAL, Art. 37, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich usw. 2003
- MARTENET VINCENT, L'autonomie constitutionnelle des cantons, Diss. (Genf), Basel usw. 1999 (zit. Autonomie)
- MARTENET VINCENT, La fusion de communes entre elles ou avec le canton, in: Tanquerel/Bellanger (Hrsg.), L'avenir juridique des communes, Genf usw. 2007, 177 ff. (zit. Fusion)
- MEYER KILIAN, Gemeindeautonomie im Wandel, Diss. (St. Gallen), Norderstedt 2011
- NUSPLIGER KURT/MÄDER JANA, Bernisches Staatsrecht, 4. Aufl., Bern 2012
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009
- SCHAFFHAUSER RENÉ, Bürgerrechte, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 317 ff.
- SHELLENBERG BARBARA, Die Organisation der Zweckverbände, Diss., Zürich 1975
- SEILER HANSJÖRG, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 491 ff.
- THALMANN H.R., Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000
- THÜRER DANIEL, Bund und Gemeinden, Habil., Berlin usw. 1986 (zit. Gemeinden)
- THÜRER DANIEL, Schweizerische Gemeindeautonomie und die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, in: Cagianut et al. (Hrsg.), Festschrift für Otto K. Kaufmann, Bern 1989, 221 ff. (zit. Gemeindeautonomie)

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl.,
Bern 2011

WIEDERKEHR RENÉ/RICHLI PAUL, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, 2 Bände,
Bern 2012 und 2014

ZIMMERLI ULRICH, Bund – Kantone – Gemeinden, in: Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Bern 2000, 35 ff.

Abkürzungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt
Bd., Bde.	Band, Bände
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts. Amtliche Sammlung
BGer	Bundesgericht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (SR 101)
Diss.	Dissertation
E.	Erwägung
et al.	et alii (= und andere)
f., ff.	und folgende
Fn.	Fussnote
Habil.	Habilitationsschrift
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
N.	Note
Nr.	Nummer
Pra.	Die Praxis
SHR	Schaffhauser Rechtsbuch
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
vgl.	vergleiche
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
zit.	zitiert

I. Einleitung

A. Ausgangslage

1 Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen wurde mit einem am 16. Januar 2012 überwiesenen Postulat durch den Kantonsrat aufgefordert, eine Reorganisation des Kantons und seiner Gemeinden an die Hand zu nehmen¹. Der Regierungsrat hat zwei mögliche Modelle zur Umsetzung des Postulats in Aussicht gestellt. Während das Modell A wenige, aber leistungsfähige Gemeinden vorsieht, zieht das Modell B eine Aufhebung aller 26 Einwohnergemeinden im Kanton Schaffhausen in Betracht; die heutigen Aufgaben der Gemeinden würden vom Kanton übernommen und die Gemeinden mit dem Kanton fusioniert.

B. Auftrag

2 Vor allem im Zusammenhang mit dem Modell B stellen sich verschiedene Rechtsfragen. Anlässlich einer Besprechung vom 25. Juni 2014 wurden wir beauftragt, im Rahmen eines Rechtsgutachtens zu den folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

«1. Ist es insbesondere mit Blick auf Art. 47 Abs. 2 und Art. 50 der Bundesverfassung bundesrechtlich zulässig, im kantonalen Recht auf die Gemeindeebene zu verzichten und damit eine Organisationsstruktur ohne die Gemeindeebene zu realisieren? Welche Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15.10.1985?

2. Folgefragen, falls auf die Gemeindeebene verzichtet werden kann:

- 2.1. Ist es rechtlich zulässig, regional unterschiedliche Steuern und Gebühren zu erheben, und in welcher Form bzw. wie könnte das umgesetzt werden?
- 2.2. Mit welchen organisatorischen Instrumenten kann die lokal-regionale Mitbestimmung sichergestellt werden?
- 2.3. Was sind die Auswirkungen auf das kommunale Bürgerrecht? Ist die Abschaffung der kommunalen Bürgerrechte zulässig?

¹ Vgl. zur heutigen Organisation Art. 102 ff. der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17.6.2002 (KV; SHR 101.100) sowie das Gemeindegesetz vom 17.8.1998 (SHR 120.100).

- 2.4. Welche Auswirkungen hat die Aufhebung der Gemeindeebene auf die Zweckverbände, an denen auch Gemeinden des Kantons Thurgau, des Kantons Zürich sowie von Deutschland beteiligt sind?
- 2.5. Gibt es allfällige weitere wichtige Stolpersteine, welche hier nicht erwähnt sind?
3. Folgefragen, falls auf die Gemeindeebene nicht verzichtet werden kann:
 - 3.1. Würde mit einer einzigen Gemeinde den bundesrechtlichen Anforderungen Genüge getan?
 - 3.2. Welchen Mindestgehalt an Gemeindeautonomie muss der Kanton gemäss Bundesrecht den Gemeinden belassen?
 - 3.3. Unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen ist das Modell «Einwohnergemeinde Basel» auf alle Gemeinden des Kantons Schaffhausen anwendbar?»
- 3 Mit dem Auftraggeber wurde vereinbart, dass allenfalls die Fragen 2.2. zur lokal-regionalen Mitbestimmung, 2.4. zu den grenzüberschreitenden Zweckverbänden sowie 3.3. zum Modell Basel weniger vertieft behandelt werden als die übrigen Fragen.
- 4 Am 5. September 2014 haben wir dem Auftraggeber einen Entwurf des Gutachtens unterbreitet. In der vorliegenden Endfassung sind lediglich noch vereinzelte Präzisierungen vorgenommen worden.

C. Unterlagen

- 5 Für die Ausarbeitung des Rechtsgutachtens wurden uns folgende Unterlagen zur Verfügung gestellt:
 - Vertrag zwischen den Regierungen der Kantone Schaffhausen und Thurgau über den Bau und Betrieb einer gemeinsamen zentralen Abwasserreinigungsanlage durch die Gemeinden Stein am Rhein (Kt. Schaffhausen), Eschenz, Kaltenbach, Mammern und Wagenhausen (Kt. Thurgau) vom 23.7/12.8.1969 (SHR 814.230)

- Statuten des Abwasserverbandes Stein am Rhein und Umgebung vom 2.3.2005 mit Genehmigungsbeschluss des Regierungsrates vom 16.8.2005
- Schreiben der Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen vom 6.3.1998 zur Aufnahme der deutschen Gemeinde Oehningen in den Zweckverband Stein am Rhein und Umgebung.

II. Verzicht auf die Gemeindeebene

A. Ausgangspunkt: Die Schweiz als dreistufiger Bundesstaat

- 6 Der schweizerische Bundesstaat ist dreistufig aufgebaut. Er umfasst den Bund, die Kantone und die Gemeinden. Diese Dreistufigkeit kommt in der *Bundesverfassung* (BV)² namentlich im Wortlaut des dritten Titels «Bund, Kantone und Gemeinden» zum Ausdruck³. Neben zahlreichen Bestimmungen über den Bund und die Kantone enthält der dritte Titel auch einen den Gemeinden gewidmeten Abschnitt, der aus einem einzigen Artikel (Art. 50 BV) besteht.
- 7 Heute sind alle 26 Kantone in Gemeinden gegliedert. Am wenigsten (Einwohner-)Gemeinden weisen die Kantone Basel-Stadt und Glarus (je 3 Gemeinden), Appenzell Innerrhoden (6 Gemeinden), Obwalden (7 Gemeinden) sowie Nidwalden und Zug (je 11 Gemeinden) auf. Einen Kanton ohne Gemeinden gibt es nicht.
- 8 Eine ungewöhnliche Gemeindeorganisation kennt der *Kanton Basel-Stadt*. Dieser gliedert sich in die Einwohnergemeinde der Stadt Basel und in die Einwohnergemeinden Bettingen und Riehen. Auf dem Gebiet jeder Einwohnergemeinde besteht zudem eine Bürgergemeinde. Die Geschäfte der Einwohnergemeinde der Stadt Basel werden vom Kanton besorgt⁴. Die Stadt Basel verfügt daher über keine Einwohnergemeindeorganisation; es bestehen keine eigenen Gemeindeorgane und kommunalen Erlasse und es werden auch keine kommunalen Steuern erhoben⁵.

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV; SR 101).

³ RHINOW/SCHEFER, N. 639; SEILER, 493 N. 3; TSCHANNEN, § 17 N. 1.

⁴ § 57 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 28.3.2005 (SR 131.222.1).

⁵ § 2 Abs. 3 des Steuergesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 12.4.2000 (Nr. 640.100); vgl. auch KAMBER, 264 ff.

9 Nachfolgend ist der Frage nachzugehen, ob ein Kanton auf die unterste Ebene, jene der Gemeinden, verzichten kann. Dabei sind nicht nur die Vorgaben der Bundesverfassung und der Bundesgesetzgebung, sondern auch jene der *Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*⁶ (teilweise auch als Europäische Charta der Gemeindeautonomie⁷ oder als Europäische Kommunalcharta bezeichnet) zu beachten. Die Charta hat den Schutz und die Stärkung der Gemeindeautonomie zum Gegenstand. Sie wurde 1985 abgeschlossen und trat 1988 in Kraft. Die Bundesversammlung hat sie am 15. Dezember 2004 genehmigt; sie trat für die Schweiz am 1. Juni 2005 in Kraft⁸.

B. Vorgaben der Bundesverfassung und der Bundesgesetzgebung

1. Organisationsautonomie der Kantone

10 Art. 51 Abs. 1 der Bundesverfassung umschreibt die Mindestanforderungen an die Kantonsverfassungen. Danach müssen die Kantone demokratisch organisiert sein, indem sie ein vom Volk gewähltes Parlament haben; überdies müssen sie das obligatorische Verfassungsreferendum und die Verfassungsinitiative vorsehen. Im Übrigen sind die Kantone in ihrer Organisation frei; sie geniessen Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 BV)⁹. Darunter versteht man «das Recht der Kantone, ihr eigenes politisches System einzurichten, Organe und Verfahren der Gesetzgebung festzulegen, die Volksrechte zu bestimmen und den Kanton in Bezirke und Gemeinden zu gliedern»¹⁰. Gestützt auf ihre Organisationsautonomie steht es den Kantonen somit frei, ob sie Gemeinden vorsehen wollen oder nicht; die Gliederung in Gemeinden wird ihnen in Art. 51 BV nicht vorgeschrieben.

11 Die Bundesversammlung muss einer Kantonsverfassung die Gewährleistung erteilen, wenn sie die Anforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV erfüllt und nichts enthält, was dem Bundesrecht widerspricht¹¹. Es stellt sich deshalb die Frage, ob andere Bestim-

⁶ Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15.10.1985 (SR 0.102).

⁷ So von MEYER (78 f.).

⁸ Der späte Beitritt zur Charta erfolgte aufgrund der Vorbehalte der Kantone, die einen Eingriff in ihre Organisationsautonomie befürchteten; dazu Botschaft Charta, 86 f.; MEYER, 101 ff.

⁹ Vgl. dazu insbesondere MARTENET, *Autonomie*, 257 ff., 260 f.

¹⁰ RHINOW/SCHEFER, N. 798; vgl. auch TSCHANNEN, § 16 N. 4.

¹¹ Art. 51 Abs. 2 i.V.m. Art. 172 Abs. 2 BV.

mungen der Bundesverfassung oder des übrigen Bundesrechts die Existenz von Gemeinden vorschreiben.

2. Gemeindeautonomie

- 12 Art. 50 der Bundesverfassung gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (Abs. 1). Der Bund wird verpflichtet, bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten und Rücksicht zu nehmen auf die besondere Situation der Städte, der Agglomerationen und der Berggebiete (Abs. 2 und 3). Um diesen Artikel wurde im Rahmen der Verfassungsrevision lange gerungen; vor allem Abs. 3 war umstritten¹².
- 13 Die Gemeinden und ihre Autonomie wurden in der alten Bundesverfassung von 1874 nicht erwähnt. Die Gemeindeautonomie und ihr Umfang waren nicht durch das Bundesverfassungsrecht gewährleistet; die Autonomie wurde vielmehr als Institution des kantonalen Rechts aufgefasst. In der Bundesverfassung von 1999 wird sie nun von Bundesrechts wegen garantiert. Die Ausgestaltung wird aber ausdrücklich den Kantonen überlassen. Die Kantone bestimmen, in welchem Umfang ihren Gemeinden Autonomie zukommt¹³.
- 14 Nach Auffassung des überwiegenden Teils der Lehre folgt aus Art. 50 Abs. 1 BV *keine Pflicht der Kantone, Gemeinden vorzusehen*. Die Gemeinden seien «Schöpfungen des kantonalen Staatsrechts»¹⁴. Es bleibe den Kantonen (gestützt auf ihre Organisationsautonomie) überlassen, ob sie ihr Gebiet in Gemeinden aufteilen und wenn ja, welche Aufgaben sie ihnen übertragen wollen¹⁵. Verschiedene Autoren stützen ihre Ansicht auf einen noch unter der Geltung der Bundesverfassung von 1874 ergangenen Entscheid des Bundesgerichts vom 5. November 1997. Darin führte das Bundesgericht aus, dass der Bestand der Gemeinden in der Bundesverfassung nicht garantiert werde, auch wenn diese deren Existenz stillschweigend voraussetze. Es bleibe

¹² HÄFELIN/HALLER/KELLER, N. 974; ZIMMERLI, 59 f. mit Hinweis auf die Materialien.

¹³ BGE 131 I 91, E. 2.

¹⁴ TSCHANNEN, § 17 N. 3.

¹⁵ AUBERT, Art. 50 BV N. 6; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Bd. I, N. 236; BIAGGINI, Art. 50 BV N. 3; JAAG, 135 N. 31; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N. 1357, 1382; MARTENET, Fusion, 192; NUSPLIGER/MÄDER, 28; SEILER, § 31 N. 7; TSCHANNEN, § 17 N. 3.

daher den Kantonen überlassen, ob sie ihr Gebiet in Gemeinden aufteilen und welche Aufgaben mit welchen Strukturen sie diesen übertragen wollten¹⁶.

- 15 Einzelne Lehrmeinungen gehen dagegen von einer *impliziten Institutsgarantie* durch die Bundesverfassung aus. KÄGI-DIENER hält fest, dass das Institut der Gemeinde zwar nicht direkt durch Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet werde, es aber schwerlich mit dieser Bestimmung vereinbar wäre, wenn die Kantone die Gemeindeautonomie als solche abschaffen könnten. Dadurch würde der dreigliedrige Aufbau des schweizerischen Bundesstaates unterlaufen. Ob aus Art. 50 Abs. 1 BV ein «bundesrechtlicher Kern im Sinn einer Institutsgarantie» fruchtbar gemacht werden könne, müsse die Praxis aber noch zeigen¹⁷. Bezugnehmend auf diese Ausführungen bemerkt BUSER, es lasse sich heute nicht mehr ohne weiteres festhalten, dass es den Kantonen von Bundesrechts wegen freigestellt sei, ihr Gebiet in Gemeinden aufzuteilen oder eine bestehende Struktur abzuschaffen¹⁸.
- 16 Für ein neues Verständnis von Art. 50 BV plädiert sodann MEYER. Aufgrund des Wandels der Gemeindeautonomie zu einem Grundprinzip der Bundesverfassung lasse sich die von der herrschenden Lehre vertretene Ansicht, wonach die Kantone frei seien, auf ein System ohne Gemeinden zu wechseln, nicht länger halten. Die verfassungsrechtliche Autonomiegarantie setze voraus, dass in allen Kantonen Gemeinden bestünden; die Kantone seien deshalb verpflichtet, ihr Gebiet in selbständige Gemeinden zu gliedern. Immerhin erscheine es zulässig, wenn in einem Stadtkanton wie Basel-Stadt oder in einem Kleinkanton wie Appenzell-Innerrhoden nur noch eine Gemeinde bestehen würde¹⁹.
- 17 Übereinstimmend mit der herrschenden Lehre sind wir der Ansicht, dass Art. 50 Abs. 1 BV einer Aufhebung der Gemeindeebene nicht entgegensteht. Die Bundesverfassung garantiert die Gemeindeautonomie *nach Massgabe des kantonalen Rechts*. Dies bedeutet, dass Inhalt und Umfang der Gemeindeautonomie nach wie vor durch die Kantone bestimmt werden. Bundesrechtliche Minimalanforderungen an den Um-

¹⁶ BGer, 1P.235/1997 vom 5.11.1997, E. 4, in: ZBI 1998, 421 ff.

¹⁷ KÄGI-DIENER, Art. 50 BV N. 8 f.

¹⁸ BUSER, N. 585 mit Fn. 1010.

¹⁹ MEYER, 286 f., 313 f.

fang der Gemeindeautonomie bestehen nicht²⁰. Die Kantone dürfen die Gemeinden – nach den plastischen Worten von BIAGGINI – daher nicht bloss «an die kurze Leine nehmen»²¹, sondern wie das Beispiel des Kantons Basel-Stadt mit seiner Einwohnergemeinde Basel zeigt, ihnen sogar jegliche Autonomie vorenthalten. Die Kantone legen fest, ob und in welchem Umfang sie ihren Gemeinden Autonomie einräumen wollen²².

- 18 Aus der Gewährleistung der Gemeindeautonomie durch die Bundesverfassung folgt somit nicht, dass die Kantone zwingend Gemeinden vorsehen müssen, selbst wenn der schweizerische Bundesstaat vom Konzept eines dreistufigen Aufbaus ausgeht. Würde der Bund den Kantonen die Gliederung in Gemeinden vorschreiben, so müsste er dies ausdrücklich statuieren, indem er in Art. 51 BV neben den Anforderungen an die kantonale Demokratie auch die territoriale Gliederung als zwingenden Inhalt der Kantonsverfassung deklariert. Art. 50 BV steht einer Aufhebung der Gemeindeebene im Kanton Schaffhausen demzufolge nicht entgegen.

3. Bürgerrecht

- 19 Gemäss Art. 37 Abs. 1 BV ist Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht eines Kantons besitzt. Diese «Dreigliedrigkeit der schweizerischen Staatsangehörigkeit» spiegelt den föderalistischen Staatsaufbau auf der Ebene des Bürgerrechts²³.
- 20 Das Gemeinde-, Kantons- und Schweizer Bürgerrecht bedingen sich gegenseitig; sie können nicht einzeln erworben oder aufgegeben werden²⁴; es ist daher nicht möglich, nur eines oder zwei dieser drei Bürgerrechte innezuhaben²⁵. Hingegen kann der Inhaber des Schweizer Bürgerrechts Bürger mehrerer Kantone und/oder Gemeinden sein.

²⁰ SEILER, 503 N. 45.

²¹ BIAGGINI, Art. 50 BV N. 3.

²² RHINOW/SCHEFER, N. 644. BIAGGINI, Art. 50 BV N. 3 vertritt dagegen die Auffassung, dass die Kantone ihren Gemeinden, sofern sie solche vorsehen, nicht jegliche Autonomie vorenthalten dürfen. Vgl. auch AUBERT, Art. 50 BV N. 6.

²³ HAFNER/BUSER, Art. 37 BV N. 3; RHINOW/SCHEFER, N. 292; SCHAFFHAUSER, 318 N. 3.

²⁴ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Bd. I, N. 387 f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, N. 1308; TSCHANNEN, § 13 N. 27.

²⁵ Botschaft BV, 222: BIAGGINI, Art. 37 BV N. 2; MAHON, Art. 37 BV N. 9; HAFNER/BUSER, Art. 37 BV N. 3.

- 21 Wenn alle Schweizerinnen und Schweizer zwingend das Bürgerrecht dreier staatlicher Ebenen besitzen müssen, fragt es sich, ob die unterste Ebene vollständig aufgehoben werden kann. RHINOW/SCHEFER führen hierzu das Folgende aus²⁶:

«Auch wenn die Bundesverfassung die Existenz von Gemeinden an sich nicht garantiert, sondern den Kantonen anheim stellt (vgl. Art. 50 BV; [...]), sind diese doch gehalten, den Erwerb eines Gemeindebürgerrechts zu ermöglichen und zu regeln.»

- 22 Dies würde bedeuten, dass die Gemeindeebene zwingend erforderlich ist. Zumindest müssten die Kantone eine (sich über das gesamte Kantonsgebiet erstreckende) Gemeinde vorsehen, deren Aufgaben sich in der Erteilung des Gemeindebürgerrechts erschöpfen würde²⁷. Das Gemeindebürgerrecht macht indessen nur Sinn, solange die Gemeinden eigenständige Körperschaften mit zumindest gewissen Aufgaben sind. Gemeinden einzig beizubehalten, um das Bürgerrecht zu erteilen, dem heute keinerlei praktische Bedeutung zukommt²⁸, wäre ein sinnloser Formalismus. Unseres Erachtens widerspiegelt Art. 37 Abs. 1 BV lediglich die bisherigen Gegebenheiten; eine Pflicht zur Gliederung des Kantons in Gemeinden kann daraus ebenso wenig abgeleitet werden wie aus Art. 50 BV betreffend die Gemeindeautonomie.

- 23 Fraglich erscheint, ob der vollständige Verzicht auf die Gemeindeebene ohne Änderung von Art. 37 Abs. 1 BV und der eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzgebung umgesetzt werden könnte. Sowohl das geltende Bürgerrechtsgesetz von 1952²⁹ als auch das vor kurzem verabschiedete Bürgerrechtsgesetz von 2014³⁰ gehen vom Bestand eines Gemeindebürgerrechts aus. Die Abschaffung des Gemeindebürgerrechts setzt also die Änderung des Bürgerrechtsgesetzes voraus; anders wäre es nur, wenn die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen in dem Sinn ausgelegt werden könnten, dass das Gemeindebürgerrecht nur soweit erforderlich ist, als es in einem Kanton Gemeinden gibt.

²⁶ RHINOW/SCHEFER, N. 292.

²⁷ So auch MEYER, 197.

²⁸ BIAGGINI, Art. 37 N. 4.

²⁹ Vgl. etwa Art. 4 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 19.9.1952 (SR 141.0).

³⁰ Vgl. etwa Art. 2 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 20.6.2014 (BBI 2014, 5133 ff.; Ablauf der Referendumsfrist am 9.10.2014).

- 24 Da das Gemeindebürgerrecht sehr oft mit Emotionen verbunden ist, wäre es denkbar, die Aufgaben der heutigen 26 Einwohnergemeinden auf die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zu beschränken und die Einwohnergemeinden in der Form von Bürgergemeinden fortbestehen zu lassen. Dies würde allerdings die Existenz von 26 Gemeindebehörden voraussetzen, denen höchstens noch sehr beschränkte Aufgaben zukämen.
- 25 Möglich wäre es auch, nur noch eine einzige Gemeinde im Kanton vorzusehen. Soweit diese Gemeinde keine Aufgaben ausser der Erteilung des Gemeindebürgerrechts hat, halten wir dies allerdings für wenig sinnvoll. Immerhin hätte es den praktischen Vorteil, dass auf diese Weise allenfalls notwendige Anpassungen des Bundesrechts vermieden werden könnten.
- 26 Dem Erfordernis eines Gemeindebürgerrechts liesse sich allenfalls auch dadurch Rechnung tragen, dass der Kanton Schaffhausen vergleichbar mit den Kantonen, die einen Doppelnamen tragen (z.B. «République et canton de Genève»), neu als «Kanton und Gemeinde Schaffhausen» bezeichnet wird³¹. Die Bürgerinnen und Bürger würden so das Kantonsbürgerrecht und das Gemeindebürgerrecht in einem erlangen.

4. Weiteres Bundesrecht

- 27 Die Organisationsautonomie der Kantone gilt nicht absolut. Sie wird in verschiedenen Bereichen durch das Bundesrecht beschränkt. So sind die Kantone beispielweise gehalten, gewisse Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden einzusetzen³². Obwohl soweit ersichtlich das Bundesrecht die Existenz von Gemeinden nirgends ausdrücklich vorschreibt, setzen etliche Bundesgesetze den Bestand von Gemeinden voraus³³.
- 28 So werden beispielsweise in den Art. 131 ff. des Militärgesetzes³⁴ die «Leistungen der Gemeinden und der Einwohner» aufgezählt, die zugunsten der Armee erbracht wer-

³¹ Neben dem Kanton Genf haben auch die Kantone Tessin, Neuenburg und Jura einen Doppelnamen. Die Bezeichnung «Kanton und Gemeinde» wäre indessen neu; sie hat nicht die gleiche Bedeutung wie «République et canton».

³² Vgl. z.B. Art. 86 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) vom 17.6.2005 (SR 173.110) gestützt auf Art. 191b BV; ferner AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Bd. I, N. 186 ff.

³³ Vgl. für einen (allerdings veralteten) Überblick THÜRER, Gemeinden, 220 ff.

³⁴ Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3.2.1995 (SR 510.10).

den müssen, und Art. 65 Abs. 2 des AHV-Gesetzes³⁵ sieht vor, dass die kantonalen Ausgleichskassen für jede Gemeinde eine Zweigstelle unterhalten. Ferner bestimmt Art. 15 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes³⁶, dass Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenze hinaus abgestimmt werden müssen. Diese Bestimmungen lassen sich allenfalls so auslegen, dass die kommunalen Leistungen im Militärbereich vom Kanton übernommen werden, dass auf lokale Zweigstellen verzichtet werden kann oder Zweigstellen in den einzelnen Ortschaften eingerichtet werden, und die Abgrenzung der Bauzonen kann über die Ortsgrenzen erfolgen, wenn es keine Gemeinden mehr gibt. Ob eine Aufhebung der Gemeindeebene allerdings in allen Fällen ohne jegliche Änderung der Bundesgesetzgebung machbar wäre, müsste im Detail geklärt und am besten auch mit den zuständigen Bundesbehörden besprochen werden.

- 29 Wie beim Bürgerrecht hätte auch in anderen Sachbereichen die Aufrechterhaltung der Gemeindeebene den praktischen Vorteil, dass auf diese Weise allenfalls notwendige Anpassungen der Bundesgesetzgebung vermieden werden könnten.

C. Vorgaben der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung

- 30 Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung verlangt von den Vertragsparteien die Umsetzung der von ihnen ausdrücklich übernommenen Verpflichtungen. Aus einer Liste mit 30 Gewährleistungen von Kompetenzen und Ansprüchen der Gemeinden gegenüber den übergeordneten staatlichen Instanzen mussten die Vertragsparteien anlässlich der Ratifizierung mindestens 20 übernehmen, davon mindestens zehn aus einem Kernbestand von 14 Absätzen. Die Schweiz hat gestützt auf Art. 12 der Charta die für sie anwendbaren Bestimmungen festgelegt³⁷. Diese sind für alle staatlichen Organe des Bundes und der Kantone bindend. Während einzelne Normen der Charta unmittelbar anwendbar sind³⁸, weisen andere einen pro-

³⁵ Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20.12.1946 (SR 831.10).

³⁶ Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22.6.1979 (SR 700).

³⁷ Dies sind nach der Erklärung der Schweiz zu Art. 12 Abs. 2 der Charta die Art. 2, Art. 3 Abs. 1 und 2, Art. 4 Abs. 1, 2, 3, 5 und 6, Art. 5, Art. 6 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 und 3, Art. 8 Abs. 1 und 3, Art. 9 Abs. 1, 2, 3, 4, 6 und 8, Art. 10 Abs. 1, 2 und 3 sowie Art. 11 der Charta.

³⁸ Botschaft Charta, 88 f.; MEYER, 122 mit Hinweis auf Lehre und Praxis.

grammatischen Inhalt auf und beschränken sich darauf, Leitlinien festzulegen, die vom kantonalen Gesetzgeber zu konkretisieren sind³⁹.

- 31 Die Charta geht von der Erwägung aus, «dass die kommunalen Gebietskörperschaften einer der Grundpfeiler jeder demokratischen Staatsform sind»⁴⁰. Sie definiert einen allgemeinen Rahmen für die Stellung der kommunalen Gebietskörperschaften innerhalb der staatlichen Strukturen und enthält politische, verwaltungstechnische sowie finanzielle Grundsätze, deren Einhaltung es den Gemeinden erlaubt, ihre eigenen Angelegenheiten möglichst autonom zu besorgen⁴¹. Art. 2 der Charta bestimmt, dass der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung in der innerstaatlichen Gesetzgebung und nach Möglichkeit auch in der Verfassung anerkannt wird. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen des Gesetzes einen bedeutenden Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten⁴². Gemäss Art. 5 der Charta müssen die betroffenen Gebietskörperschaften bei jeder Änderung kommunaler Gebietsgrenzen vorher angehört werden, gegebenenfalls in Form einer Volksabstimmung, sofern dies gesetzlich zulässig ist. Art. 5 der Charta gilt gemäss Erläuterungsbericht zur Charta nicht nur für den Fall von Gebietsveränderungen, sondern auch im Fall von Gemeindefusionen⁴³.
- 32 Auf den ersten Blick scheint eine Aufhebung der Gemeindeebene nur schwer mit dem Sinn und Geist der Charta vereinbar. Hebt ein Kanton die Gemeinden auf, so werden diese ihrer Existenz und damit auch ihrer Autonomie beraubt. Anstatt den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung anzuerkennen, wie dies Art. 2 der Charta verlangt, wird die kommunale Selbstverwaltung beseitigt.
- 33 Gegen diese Sicht lässt sich indessen einwenden, dass es nicht Sinn und Zweck der Charta sein kann, die Existenz bestehender Gemeinden auf alle Zeiten zu garantieren und notwendige Strukturreformen auszuschliessen. Die Charta sieht in Art. 5

³⁹ Botschaft Charta, 89.

⁴⁰ Abs. 3 der Präambel.

⁴¹ Botschaft Charta, 83.

⁴² Art. 3 Abs. 1 der Charta.

⁴³ Erläuternder Bericht zu Art. 5 der Charta: «Les propositions tendant à modifier ses limites territoriales – dont les projets de fusion avec d'autres collectivités représentent le cas extrême – revêtent évidemment une importance fondamentale pour une collectivité locale et ses citoyens.»

denn auch ausdrücklich die Möglichkeit von Gebietsreformen vor, was nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch die Möglichkeit zwangsweiser Gemeindefusionen mit einschliesst⁴⁴. Art. 5 der Charta sorgt – so MEYER – für einen gewissen präventiven Bestandesschutz, räumt den Gemeinden aber kein Selbstbestimmungsrecht auf Weiterexistenz ein⁴⁵. Wenn Fusionen von Gemeinden mit der Charta vereinbar sind, sollte auch eine Fusion aller Gemeinden mit dem Kanton zulässig sein, selbst wenn dies zum Verschwinden der Gemeindeebene führt. Auch ohne Gemeindeebene hat die Schweiz mit den Kantonen immer noch zwei Staatsebenen mit erheblicher Autonomie der unteren (kantonalen) Ebene. Die Anliegen der Charta werden daher zumindest sinngemäss auch in kleinen Kantonen ohne Gemeinden erfüllt⁴⁶. Da die Charta gemäss der Erklärung der Schweiz zu Art. 13 nur für die Einwohnergemeinden («communes politiques»/«communi politici») gilt, müsste aber wohl eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Kantone ohne Gemeinden oder auf den Kanton Schaffhausen geprüft werden.

- 34 Der Charta kommt somit eine Art. 50 BV vergleichbare Bedeutung zu⁴⁷. Wie aus dem Gemeindeartikel der Bundesverfassung lässt sich unseres Erachtens auch aus der Charta keine Pflicht der Kantone ableiten, ihr Gebiet in Gemeinden aufzugliedern.
- 35 Diese Schlussfolgerungen decken sich im Ergebnis mit jenen von MARTENET, der sich, soweit ersichtlich, als einziger näher mit der Frage befasst hat, ob die Aufhebung der Gemeindeebene mit der Charta vereinbar ist⁴⁸. Er führt u.a. aus⁴⁹:

«Interdire à un canton d'absorber ses communes entraverait considérablement son autonomie, sans que la justification d'une telle interdiction saute aux yeux. Une interdiction de cette nature supposerait une norme claire en droit supérieur. Or la Charte en est dépourvue sur ce point particulier.»

⁴⁴ BGer, 1C_41/2008 vom 26.5.2009, E. 11.2 mit Hinweis auf MARTENET, Fusion, 185 f., und THÜRER, Gemeindeautonomie, 232 f.

⁴⁵ MEYER, 90 mit Hinweisen.

⁴⁶ In diesem Sinn auch MARTENET, Fusion, 198.

⁴⁷ So auch GRODECKI, 32.

⁴⁸ MARTENET, Fusion, 193 ff.

⁴⁹ MARTENET, Fusion, 197.

36 Wir kommen somit zum Ergebnis, dass die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung einer Aufhebung der Gemeindeebene im Kanton Schaffhausen nicht entgegensteht. Im Rahmen der Aufhebung der Gemeinden wird aber den verfahrensrechtlichen Anforderungen von Art. 5 der Charta Rechnung zu tragen sein⁵⁰.

D. Fazit

37 Die Bundesverfassung und die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung stehen einer Aufhebung der Gemeindeebene nicht entgegen. Aus dem Gemeindeartikel (Art. 50 Abs. 1 BV) ergibt sich keine Pflicht der Kantone, ihr Gebiet in Gemeinden zu gliedern. Auch aus Art. 37 Abs. 1 BV, der vom Bestand eines Gemeindebürgerrechts ausgeht, lässt sich unseres Erachtens keine derartige Pflicht ableiten.

38 Ohne Änderungen der Bundesgesetzgebung, namentlich des Bürgerrechtsgesetzes, dürfte der vollständige Verzicht auf die Gemeindeebene indessen nur schwer umgesetzt werden können. Insofern wäre es wohl einfacher, zumindest eine sich über das ganze Kantonsgebiet erstreckende Gemeinde bestehen zu lassen, deren Aufgaben wie im Kanton Basel-Stadt vom Kanton übernommen würden. Dieses Konzept hätte zur Folge, dass die bisherigen 26 Gemeinden zu einer einzigen Gemeinde zusammengefasst, die Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben jedoch dem Kanton übertragen würden. Dass es sich beim Kanton Schaffhausen nicht um einen Stadtkanton wie Basel handelt, steht dem nicht entgegen. Eine Gemeinde kann ohne weiteres mehrere Ortschaften umfassen. So setzt sich die Gemeinde Glarus Süd beispielsweise aus 13 früheren Gemeinden zusammen.

39 Da eine solche einzige Gemeinde letztlich nur auf dem Papier bestehen würde, wäre es allerdings konsequenter, alle Gemeinden mit dem Kanton zusammenzulegen und die fusionierte Körperschaft als «Kanton und Gemeinde Schaffhausen» zu bezeichnen. Dem Kanton Schaffhausen würde also nicht nur die Stellung eines «eigenständigen Glieds der Schweizerischen Eidgenossenschaft» im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der Kantonsverfassung, sondern auch die Stellung einer Gemeinde zukommen. Eine sol-

⁵⁰ Vgl. hierzu auch die Botschaft des Bundesrates zur Änderung der Verfassung des Kantons Glarus im Zusammenhang mit der Glarner Gemeindestrukturreform, BBl 2007, 629 ff., 638.

che Lösung halten wir für zulässig. Es dürfte sich indessen empfehlen, diese Frage mit dem Bundesamt für Justiz zu besprechen, zumal eine entsprechende Änderung der Kantonsverfassung der Gewährleistung durch den Bund bedarf.

III. Folgen des Verzichts auf die Gemeindeebene

40 Ein Verzicht auf die Gemeindeebene wäre mit weitgehenden Folgen verbunden und wirft zahlreiche Fragen auf. Einige wichtige Aspekte sollen nachfolgend beleuchtet werden.

A. Steuern und Gebühren

1. Steuern

41 Gegenwärtig variieren die Steuerfüsse in den Gemeinden des Kantons Schaffhausen für natürliche und juristische Personen erheblich. Sie betragen in der steuergünstigsten Gemeinde Stetten 65% und in der Gemeinde Beggingen 119% (Stand 2014). Mit den von den Gemeinden erhobenen Einkommens- und Vermögenssteuern wird der kommunale Finanzbedarf gedeckt. Fallen die Gemeinden weg, so wird es nur noch kantonale Steuern geben, mit welchen die (erhöhten) Ausgaben des Kantons zu finanzieren sein werden. Es stellt sich die Frage, ob nach Aufhebung der Gemeinden für einzelne Ortschaften unterschiedliche kantonale Einkommens- und Vermögenssteuern festgelegt werden können.

42 Bei der Ausgestaltung der Steuern kommt den in Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung und in Art. 99 Abs. 1 der Kantonsverfassung verankerten Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen eine zentrale Bedeutung zu.

43 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der *Allgemeinheit* der Besteuerung einerseits, dass alle Personen oder Personengruppen nach denselben gesetzlichen Regeln erfasst werden; Ausnahmen, für die kein sachlicher Grund besteht, sind unzulässig. Andererseits verbietet der Grundsatz, einer Grup-

pe von Steuerpflichtigen im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erheblich grössere Lasten aufzuerlegen. Nach dem Grundsatz der *Gleichmässigkeit* der Besteuerung sind Personen, die sich in gleichen Verhältnissen befinden, in derselben Weise mit Steuern zu belasten und müssen wesentliche Ungleichheiten in den tatsächlichen Verhältnissen zu entsprechend unterschiedlichen Steuerbelastungen führen. Schliesslich besagt das Prinzip der Besteuerung nach der *wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*, dass die Steuerpflichtigen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an die Steuerlasten beizutragen haben⁵¹.

44 Für eine unterschiedliche Belastung der Steuerpflichtigen müssen demzufolge *sachliche Gründe* vorliegen. Werden die Gemeinden aufgehoben, so stellt der Wohnsitz bzw. der Sitz innerhalb des Kantons keinen sachlichen Grund mehr dar, der eine unterschiedliche steuerliche Belastung rechtfertigen würde. Während heute die kommunalen Aufwendungen klar einer Gemeinde zugewiesen werden können, ist dies bei einer Übernahme der kommunalen Aufgaben durch den Kanton nicht mehr möglich. Es haben daher alle Steuerpflichtigen im Verhältnis der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs beizutragen. Wo jemand wohnt, spielt dabei keine Rolle. Es wäre daher bei einem Verzicht auf die Gemeindeebene nicht möglich, örtlich abgestufte kantonale Einkommens- oder Vermögenssteuern zu erheben.

2. Gebühren

45 Zurzeit werden die Wasser- und Abwasseranlagen durch Zweckverbände betrieben. Je nach Kosten der Anlage sind die Gebührensätze unterschiedlich hoch.

46 Gebühren sind Kausalabgaben. Im Unterschied zu den Steuern stellen diese die Gegenleistung für eine besondere Leistung oder besondere Vorteile dar, die der Staat gewährt hat⁵².

47 Bei der Bemessung der Kausalabgaben sind das Kostendeckungsprinzip sowie das Äquivalenzprinzip zu beachten. Nach dem *Kostendeckungsprinzip* sollen die Ge-

⁵¹ BGE 137 I 145, E. 2.1.

⁵² BGE 138 II 70, E. 5.3 = Pra 2012 Nr. 86; BGE 135 I 130, E. 2.

samteingänge an Kausalabgaben den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig überschreiten⁵³. Das *Äquivalenzprinzip* verlangt, dass die Höhe der Abgabe im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung steht⁵⁴.

48 Die Erhebung regional unterschiedlicher Gebühren für die Wasserversorgung sowie die Benutzung der Abwasseranlagen setzt voraus, dass die Ausgaben für die einzelnen Anlagen *separat* erfasst werden können, wie dies heute der Fall ist. Ist dies auch nach einer Übernahme der Anlagen durch den Kanton machbar und praktikabel, kommt die Festsetzung regional unterschiedlicher Tarife in Frage. Können die Kosten dagegen nicht den einzelnen Anlagen zugeordnet werden, muss der Gesamtaufwand sämtlicher Anlagen durch alle Nutzer nach Massgabe des gleichen Tarifs getragen werden.

49 Vorzuziehen wäre es allerdings, die heute von Zweckverbänden geführten Werke in selbständige Anstalten im Eigentum des Kantons umzuwandeln; diese könnten gestützt auf ihre Kostenstruktur eigene Tarife erlassen. Die Zulässigkeit unterschiedlicher Tarife wäre so eindeutiger zu bejahen.

B. Lokal-regionale Mitbestimmung

50 Werden die Gemeinden aufgehoben, so stellt sich die Frage, wie die lokal-regionale Mitbestimmung sichergestellt werden kann.

51 Keinen Sinn machen dürfte es, Regionen oder Bezirke mit *eigener Rechtspersönlichkeit* zu schaffen. In diesem Fall würden die Gemeinden einfach durch eine neue staatliche Ebene mit eigenen Organen ersetzt. Kosteneinsparungen und eine Vereinfachung der Organisationsstruktur liessen sich auf diese Weise nicht erreichen.

52 Auch die Betrauung *unselbständiger* Bezirke oder Kreise mit solchen Aufgaben dürfte wenig zweckmässig sein. Derartige Einheiten nehmen üblicherweise Verwaltungs-

⁵³ BGE 135 I 130, E. 2; HUNGERBÜHLER, 520; WIEDERKEHR/RICHLI, Bd. II, N. 682.

⁵⁴ BGE 139 I 138, E. 3.2; HUNGERBÜHLER, 522; WIEDERKEHR/RICHLI, Bd. II, N. 561.

aufgaben wahr oder üben die Aufsicht über die Gemeinden aus, dienen aber nicht dazu, den Regionen ein Mitspracherecht zu verschaffen.

- 53 Am besten dürfte sich die lokal-regionale Mitbestimmung durch eine Vertretung der Ortschaften und Regionen im *Kantonsrat* sicherstellen lassen. Das geltende Recht sieht vor, dass der Kanton Schaffhausen für die Wahl des Kantonsrates in sechs Wahlkreise aufgeteilt wird, nämlich Schaffhausen, Klettgau, Neuhausen, Reiat, Stein und Buchberg-Rüdlingen. Die Wahlkreise umfassen zwischen einer und elf Gemeinden⁵⁵. Durch die Schaffung kleinerer Wahlkreise dürfte sich die lokal-regionale Mitbestimmung verstärken lassen. Allenfalls müsste die Zahl der Kantonsratssitze von heute 60 erhöht werden. Da im Kanton Schaffhausen die Kantonsratswahl nach dem doppelproportionalen Sitzzuteilungsverfahren durchgeführt wird («doppelter Pukelsheim»)⁵⁶, dürften kleinere Wahlkreise mit dem Verhältniswahlrecht und der aus Art. 34 Abs. 2 BV fließenden Wahl- und Abstimmungsfreiheit vereinbar sein⁵⁷.

C. Grenzüberschreitende Zweckverbände

- 54 Die Schaffhauser Gemeinden bilden einzelne Zweckverbände mit Nachbargemeinden der Kantone Zürich⁵⁸ und Thurgau⁵⁹ sowie mit einer Gemeinde des deutschen Bundeslandes Baden-Württemberg⁶⁰.

⁵⁵ Vgl. § 2 des Dekrets über die Einteilung des Kantons Schaffhausen in Wahlkreise für die Wahl des Kantonsrates und die Zahl der in diesen Wahlkreisen zu wählenden Mitglieder vom 24.11.2003 (SHR 161.110).

⁵⁶ Art. 2b–2f des Wahlgesetzes vom 15.3.1904 (SHR 160.100).

⁵⁷ Vgl. dazu etwa BGE 140 I 107 ff. (Kt. VS); BGer, 1C_407/2011, 1C_445/2011, 1C_44//2007 vom 19.3.2012 (Kt. SZ); BGE 136 I 364 ff. (Kt. ZG).

⁵⁸ – Vertrag zwischen den Regierungen der Kantone Schaffhausen und Zürich über den Bau und Betrieb einer gemeinsamen Kläranlage sowie einer Kehricht- und Klärschlammabfuhranlage durch die Einwohnergemeinden Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall und die politischen Gemeinden Feuerthalen und Flurlingen vom 23./31.5.1957 (SHR 814.220). Gemäss Art. 2 Abs. 2 des Vertrags untersteht der Zweckverband dem *Recht des Kantons Schaffhausen*.

– Staatsvertrag zwischen den Regierungen der Kantone Schaffhausen und Zürich über den Bau und Betrieb einer gemeinsamen Wassergewinnungsanlage durch die Einwohnergemeinden Buchberg und Rüdlingen sowie den Politischen Gemeinden Bülach, Eglisau, Hüntwangen, Rafz, Wasterkingen und Wil vom 22.8./18.9.2001 (SHR 721.113). Gemäss Art. 2 Abs. 2 des Vertrags untersteht der Zweckverband dem *Recht des Kantons Zürich*.

⁵⁹ Vertrag zwischen den Regierungen der Kantone Schaffhausen und Thurgau über den Bau und Betrieb einer gemeinsamen zentralen Abwasserreinigungsanlage durch die Gemeinden Stein am Rhein (Kt. Schaffhausen), Eschenz, Kaltenbach, Mammern und Wagenhausen (Kt. Thurgau) vom 23.7./12.8.1969 (SHR 814.230). Gemäss Art. 3 Abs. 2 des Vertrags untersteht der Zweckverband dem *Recht des Kantons Schaffhausen*.

- 55 Werden die Gemeinden aufgelöst, so tritt der Kanton Schaffhausen als Rechtsnachfolger in deren Stellung. Eine Weiterführung der Zusammenarbeit setzt auf Seiten des Kantons Schaffhausen eine Änderung des kantonalen Rechts voraus. Es ist vorzusehen, dass der Kanton mit Gemeinden anderer Kantone sowie Deutschlands in der Form des Zweckverbands zusammenarbeiten kann. In diesem Zusammenhang wäre auch die Aufsicht über den Zweckverband zu regeln. Die Tatsache, dass der Kanton dem Zweckverband als Mitglied angehört, schliesst eine kantonale Aufsicht nicht aus. Diese könnte durch den Regierungsrat (oder allenfalls durch den Kantonsrat) ausgeübt werden.
- 56 Ob die bisher beteiligten Gemeinden der Kantone Zürich und Thurgau sowie des deutschen Bundeslandes Baden-Württemberg einem Zweckverband angehören können, an dem neu ein Kanton mitwirkt, beurteilt sich nach ihrem jeweiligen Recht. Dies ist auch dann der Fall, wenn der Zweckverband dem Recht des Kantons Schaffhausen untersteht.
- 57 Im *Kanton Zürich* kommen nach dem geltenden Gemeindegesetz von 1926 nur Gemeinden als Mitglieder von Zweckverbänden in Frage; Kantone können nicht Mitglieder eines zürcherischen Zweckverbandes sein⁶¹. Daran wird voraussichtlich auch das künftige Gemeindegesetz nichts ändern⁶². Es ist daher mit den zürcherischen Behörden zu klären, ob sie den Kanton Schaffhausen oder den «Kanton und Gemeinde Schaffhausen» als Rechtsnachfolger der an einem Zweckverband beteiligten Schaffhauser Gemeinden akzeptieren würden, und zwar sowohl für Zweckverbände, die dem Zürcher Recht unterstehen, als auch für solche nach Schaffhauser Recht.
- 58 Im *Kanton Thurgau* ist die Rechtslage nicht eindeutig. Gemäss § 40 Abs. 2 des thurgauischen Gemeindegesetzes⁶³ müssen die Zweckverbandsstatuten von allen beteiligten Gemeinden und Körperschaften angenommen werden. Dies deutet darauf hin, dass auch einem Kanton als Gebietskörperschaft die Mitgliedschaft in einem thur-

⁶⁰ Seit 2005 ist auch die deutsche Gemeinde Oehningen Mitglied des in Fn. 59 erwähnten Abwasserzweckverbands.

⁶¹ SCHELLENBERG, 27; THALMANN, § 7 N. 4.4.

⁶² § 75 des Entwurfs für ein neues Gemeindegesetz gemäss Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 20.3.2013, Amtsblatt des Kantons Zürich Nr. 15 vom 19.4.2013.

⁶³ Gesetz über die Gemeinden des Kantons Thurgau vom 5.5.1999 (Nr. 131.1).

gausischen Zweckverband offen steht⁶⁴. Den thurgauischen Gemeinden sollte es daher mit Zustimmung des Kantons möglich sein, ihre Mitgliedschaft in den bestehenden Zweckverbänden nach Schaffhauser Recht weiterzuführen.

59 Gleich verhält es sich für die Gemeinden von *Baden-Württemberg*. Gemäss § 2 Abs. 2 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit vom 16. September 1974 können nicht nur Gemeinden und Landkreise, sondern auch *andere Körperschaften*, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Mitglieder eines Zweckverbands (Freiverband) sein⁶⁵. Auch sie sollten ihre Mitgliedschaft in den bisherigen Zweckverbänden weiterführen können.

60 Gleich wie beim Bürgerrecht könnten allfällige Probleme mit grenzüberschreitenden Zweckverbänden umgangen werden, wenn das Schaffhauser Kantonsgebiet zumindest eine Gemeinde bilden oder der Kanton als «Kanton und Gemeinde Schaffhausen» auftreten würde.

IV. Beantwortung der Gutachterfragen

1. Ist es insbesondere mit Blick auf Art. 47 Abs. 2 und Art. 50 der Bundesverfassung bundesrechtlich zulässig, im kantonalen Recht auf die Gemeindeebene zu verzichten und damit eine Organisationsstruktur ohne die Gemeindeebene zu realisieren? Welche Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15.10.1985?

61 Art. 47 Abs. 2 BV verpflichtet den Bund, die Organisationsautonomie der Kantone zu beachten. Zur Organisationsautonomie gehört das Recht des Kantons, über die Gliederung seines Gebietes in Bezirke und Gemeinden zu entscheiden. Dieses Recht wird durch die Gewährleistung der Gemeindeautonomie in Art. 50 Abs. 1 BV nicht eingeschränkt; die Bestimmung enthält keine Institutsgarantie zugunsten der Gemeinden. Es steht den Kantonen vielmehr frei, ob sie Gemeinden vorsehen wollen

⁶⁴ So auch SCHELLENBERG, 27 Fn. 98, allerdings noch mit Bezug auf das frühere Gesetz über die Organisation der Gemeinden und das Bürgerrecht des Kantons Thurgau vom 4.4.1944.

⁶⁵ Dazu SCHELLENBERG, 27 f. mit Bezug auf die ursprüngliche Fassung des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit vom 24.7.1963.

oder nicht. Würde der Bund den Kantonen die Gliederung in Gemeinden vorschreiben, so müsste er dies ausdrücklich statuieren. Dies hat er nicht getan. Aus diesem Grund lässt sich unseres Erachtens aus Art. 37 Abs. 1 BV, der vom Bestand eines Gemeindebürgerrechts ausgeht, ebenfalls keine Pflicht zur Gliederung des Kantons in Gemeinden ableiten. Auch die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung steht einer Fusion aller Gemeinden mit dem Kanton nicht entgegen. Die Schaffung einer Organisationsstruktur ohne Gemeinden im Kanton Schaffhausen ist daher grundsätzlich möglich.

62 Allerdings gehen etliche Bundesgesetze vom Bestand von Gemeinden aus. So setzen gestützt auf Art. 37 Abs. 1 BV namentlich das geltende Bürgerrechtsgesetz von 1952 wie auch das vor kurzem verabschiedete Bürgerrechtsgesetz von 2014 den Bestand eines Gemeindebürgerrechts voraus. Das Gemeindebürgerrecht kann nicht ohne Änderung oder sinngemässe Auslegung der Bundesgesetzgebung abgeschafft werden. Es ist anzunehmen, dass auch andere Bundesgesetze bei einer Aufhebung der Gemeindeebene angepasst oder entsprechend ausgelegt werden müssten. Dies hat zur Folge, dass eine Organisationsstruktur ohne Gemeinden kaum allein durch den Kanton Schaffhausen realisiert werden kann.

63 Eine Anpassung des Bundesrechts wäre dann nicht notwendig, wenn zumindest eine sich über das ganze Kantonsgebiet erstreckende Gemeinde beibehalten würde. Nach dem Vorbild des Kantons Basel-Stadt könnten die Aufgaben der Gemeinde vom Kanton übernommen werden. Eine eigene Gemeindeorganisation müsste also nicht geschaffen werden; die Gemeinde würde nur «auf dem Papier» bestehen. Konsequenter erscheint es allerdings, die Gemeinden mit dem Kanton zusammenzulegen und den Kanton Schaffhausen neu als «Kanton und Gemeinde Schaffhausen» zu bezeichnen; auf diese Weise könnte auf die rein formelle Beibehaltung einer Gemeinde verzichtet werden. Die Zulässigkeit einer solchen Lösung ist unseres Erachtens zu bejahen; sie würde jedoch sinnvollerweise mit dem Bundesamt für Justiz erörtert.

2. Folgefragen, falls auf die Gemeindeebene verzichtet werden kann:

2.1. Ist es rechtlich zulässig, regional unterschiedliche Steuern und Gebühren zu erheben, und in welcher Form bzw. wie könnte das umgesetzt werden?

64 Für einzelne Ortschaften oder Regionen können keine unterschiedlich hohen Einkommens- und Vermögenssteuern erhoben werden, wenn sie nicht als selbständige Körperschaften organisiert sind. Der Wohnsitz bzw. der Sitz des Steuerpflichtigen innerhalb ein und derselben Körperschaft (Kanton) ist kein sachlicher Grund, der eine unterschiedliche steuerliche Belastung rechtfertigen würde.

65 Die Erhebung regional unterschiedlicher Gebühren für die Benutzung von Wasser- und Abwasseranlagen ist dagegen denkbar. Sie setzt aber voraus, dass die Ausgaben für die einzelnen Anlagen separat erfasst und die Gebühren nach dem Aufwand festgesetzt werden können. Dies wäre insbesondere bei einer Umwandlung der heutigen Zweckverbände in selbständige Anstalten möglich.

2.2. Mit welchen organisatorischen Instrumenten kann die lokal-regionale Mitbestimmung sichergestellt werden?

66 Am besten dürfte sich die lokal-regionale Mitbestimmung durch eine Vertretung der Ortschaften und Regionen im Kantonsrat sicherstellen lassen. Die Schaffung kleinerer Wahlkreise, allenfalls verbunden mit einer Erhöhung der Zahl der Kantonsratssitze, wäre zur prüfen.

2.3. Was sind die Auswirkungen auf das kommunale Bürgerrecht? Ist die Abschaffung der kommunalen Bürgerrechte zulässig?

67 Die Abschaffung des Gemeindebürgerrechts setzt eine Änderung, allenfalls die neue Auslegung des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes voraus. Auf eine solche Änderung könnte verzichtet werden, wenn eine einzige Gemeinde beibehalten würde oder der Kanton gleichzeitig Gemeinde wäre.

2.4. Welche Auswirkungen hat die Aufhebung der Gemeindeebene auf die Zweckverbände, an denen auch Gemeinden des Kantons Thurgau, des Kantons Zürich sowie von Deutschland beteiligt sind?

- 68 Die Auswirkungen hängen von der Frage ab, ob das für den Zweckverband massgebende Recht und das kantonale Recht der beteiligten Gemeinden die Mitgliedschaft eines Kantons in einem Zweckverband zulässt oder nicht. Vorliegend könnten sich namentlich Probleme für jene Zweckverbände ergeben, an denen Gemeinden des Kantons Zürich beteiligt sind. Es ist mit den zuständigen Behörden der Kantone Thurgau und Zürich sowie des Bundeslandes Baden-Württemberg zu klären, ob sie den Kanton Schaffhausen als Rechtsnachfolger der bisher beteiligten Schaffhauser Gemeinden akzeptieren würden.

2.5. Gibt es allfällige weitere wichtige Stolpersteine, welche hier nicht erwähnt sind?

- 69 Da die Aufhebung der Gemeindestruktur eine Änderung der Kantonsverfassung bedingt, die der Gewährleistung durch die Bundesversammlung bedarf, empfehlen wir, die Frage der bundesrechtlichen Zulässigkeit der vorgesehenen Lösung mit dem Bundesamt für Justiz zu besprechen.

3. Folgefragen, falls auf die Gemeindeebene nicht verzichtet werden kann

3.1. Würde mit einer einzigen Gemeinde den bundesrechtlichen Anforderungen Genüge getan?

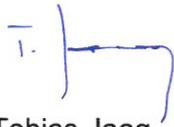
- 70 Eine Organisationsstruktur ohne Gemeindeebene ist unseres Erachtens zwar grundsätzlich möglich. Die Aufrechterhaltung zumindest einer Gemeinde oder die Zusammenlegung von «Kanton und Gemeinde Schaffhausen» hätte aber praktische Vorteile. Auf diese Weise liessen sich Änderungen der Bundesverfassung und der Bundesgesetzgebung, insbesondere im Bereich des Bürgerrechts, vermeiden.

3.2. Welchen Mindestgehalt an Gemeindeautonomie muss der Kanton gemäss Bundesrecht den Gemeinden belassen?

- 71 Es bestehen keine bundesrechtlichen Minimalanforderungen an den Umfang der Gemeindeautonomie. Die Gemeindeautonomie besteht «nach Massgabe des kantonalen Rechts». Die Kantone bestimmen, ob und in welchem Umfang sie ihren Gemeinden Autonomie einräumen wollen.

3.3. Unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen ist das Modell «Einwohnergemeinde Basel» auf alle Gemeinden des Kantons Schaffhausen anwendbar?

- 72 Die Umsetzung des Modells Basel-Stadt setzt eine Fusion aller 26 Einwohnergemeinden des Kantons Schaffhausen zu einer einzigen Gemeinde und die Übernahme von deren Geschäften durch den Kanton voraus. Was in Basel möglich ist, sollte auch in Schaffhausen zulässig sein.



Tobias Jaag



Markus Rüssli