

03.028

**Botschaft
über die Gewährleistung der Verfassung
des Kantons Schaffhausen**

vom 9. April 2003

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

9. April 2003

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Nach Artikel 51 Absatz 1 der Bundesverfassung gibt sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Nach Absatz 2 des gleichen Artikels bedürfen die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes. Die Gewährleistung wird erteilt, wenn die Kantonsverfassung dem Bundesrecht nicht widerspricht. Erfüllt eine kantonale Verfassung diese Anforderungen, so ist die Gewährleistung zu erteilen; erfüllt eine kantonale Verfassungsnorm eine dieser Voraussetzungen nicht, so ist die Gewährleistung zu verweigern.

Die Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen haben in der Volksabstimmung vom 22. September 2002 die totalrevidierte Kantonsverfassung angenommen. Die neue Verfassung präsentiert sich sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht als ein neuzeitliches Grundgesetz. Sie weist eine klare systematische Gliederung auf und enthält der heutigen Zeit angepasste sprachliche Formulierungen. In einigen Bereichen enthält die neue Verfassung auch materielle Neuerungen, so namentlich im Bereich der politischen Rechte. In die Verfassung aufgenommen wurden aber auch Bestimmungen über die Sozialziele, über die Ausrichtung staatlichen Handelns auf die Nachhaltigkeit, die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private sowie über die demokratische Mitwirkung in Zweckverbänden.

Die Prüfung hat ergeben, dass sämtliche Verfassungsartikel die Voraussetzungen für die Gewährleistung erfüllen. Es wird daher lediglich auf Bestimmungen eingegangen, die in einem direkten Verhältnis zu bundesrechtlich geregelten Materien stehen.

Botschaft

1

Geschichtlicher Werdegang der Totalrevision

In der Volksabstimmung vom 6. April 1997 beschlossen die Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen, ihre Verfassung vom 24. März 1876 einer Totalrevision zu unterziehen, und beauftragten den Grossen Rat mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung. Am 4. März 2001 haben die Stimmberechtigten eine erste Vorlage einer neuen Verfassung verworfen. Deutlich verworfen wurde auch die Vorlage über das Ausländerstimmrecht, welche als Ergänzung der Verfassung separat der Abstimmung unterbreitet wurde. Eine Spezialkommission hat daraufhin alle im Abstimmungskampf vorgebrachten Einwände nochmals beraten, und der Grosse Rat hat in zwei Lesungen zahlreiche Anpassungen gegenüber der ersten Vorlage vorgenommen. In der Volksabstimmung vom 22. September 2002 haben die Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen der neuen Verfassung mit 16 907 Ja gegen 8832 Nein zugestimmt. Gleichzeitig haben sie der als Variante unterbreiteten Änderung von Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a mit 11 805 Ja gegen 11 723 Nein zugestimmt. Mit Schreiben vom 7. Oktober 2002 ersucht die Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen um die eidgenössische Gewährleistung.

2

Aufbau und Inhalt der Verfassung

Mit der neuen Verfassung wollte man ein rechtliches Fundament für den Kanton Schaffhausen schaffen, das auf wichtige gesellschaftliche Fragen und Entwicklungen der heutigen Zeit Antwort zu geben vermag. Die neue Verfassung weist eine klare Systematik auf und ist in einer modernen, verständlichen und geschlechtergerecht formulierten Sprache verfasst. Überflüssige Bestimmungen wurden aufgehoben, Bewährtes aus dem bestehenden Verfassungsrecht jedoch übernommen. Die Verfassung enthält aber auch Neuerungen, von denen die wichtigsten wie folgt zusammengefasst werden können:

- Staatliches Handeln wird auf das Prinzip der Nachhaltigkeit ausgerichtet (Art. 9).
- Im Bereich der Volksrechte werden zahlreiche Neuerungen eingeführt: Der Anwendungsbereich der Volksinitiative wird erweitert (Art. 27 Abs. 1); dem fakultativen Referendum unterstellt sind Gesetze, denen mindestens $\frac{4}{5}$ der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zugestimmt haben, sowie Grundsatzbeschlüsse und Verwaltungsbeschlüsse des Kantonsrates, soweit dies im Gesetz vorgesehen wird (Art. 33 Abs. 1 Bst. a, e und f); es wird die Möglichkeit geschaffen, dass der Kantonsrat anstelle oder neben einer Gesamtvorlage einzelne Teile oder Varianten der Volksabstimmung unterbreiten kann (Art. 35); als zusätzliches Volksrecht wird die Volksmotion eingeführt (Art. 31) und die Regelungen bezüglich Unterschriftenzahl und Fristen werden vereinheitlicht.
- Es wird das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt eingeführt. Die gleiche Bestimmung garantiert neu auf verfassungsrechtlicher Stufe die Archivierung von Verwaltungsakten (Art. 47).

- Es wird die Möglichkeit vorgesehen, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Privaten zu übertragen, und es werden die Voraussetzungen dazu geschaffen. Für Schäden haftet die beauftragende Körperschaft oder Anstalt subsidiär (Art. 51).
- Die Rechtsetzungskompetenzen des Regierungsrates werden den heutigen Bedürfnissen angepasst; so kann dieser künftig dringliche Bestimmungen zur Einführung von übergeordnetem Recht erlassen und im Rahmen seiner Verordnungsbefugnisse Verträge mit anderen Kantonen und mit dem Ausland abschliessen (Art. 65 Abs. 3 und 4).
- Eine neue Bestimmung ermöglicht die Unterstützung von unentgeltlich tätigen privaten Rechtsauskunftsstellen (Art. 74 Abs. 2).
- Eine Friedensrichterin oder ein Friedensrichter wird in Zivil- und Ehrverletzungsfällen als Vermittlungsperson vorgesehen (Art. 75 Abs. 2).
- Die neue Verfassung legt Haushaltsgrundsätze fest und verpflichtet den Kanton zu einer vorausschauenden und abgestimmten Aufgaben- und Finanzplanung (Art. 96). Es wird ein zwingender Mechanismus zur Haushaltssanierung festgelegt (Art. 97).
- Die demokratische Mitwirkung in Zweckverbänden von Gemeinden wird verstärkt (Art. 106).

Die Verfassung wird mit einer Präambel eingeleitet, welche die massgebenden Grundwerte zum Ausdruck bringt. Die 123 Artikel der neuen Verfassung sind in folgende zehn Abschnitte gegliedert:

1. Allgemeine Grundsätze,
2. Grundrechte, Sozialziele,
3. Volksrechte,
4. Behörden,
5. Öffentliche Aufgaben,
6. Finanzordnung,
7. Gemeinden,
8. Kirchen und Religionsgemeinschaften,
9. Revision der Kantonsverfassung,
10. Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Im *ersten Abschnitt* (Art. 1–9) werden die Staatsform, das Verhältnis des Kantons im Bund, die Gliederung in Gemeinden, das Bürgerrecht, die Grundsätze der Staats-tätigkeit wie Treu und Glauben, Gewaltenteilung und Nachhaltigkeit geregelt sowie die Verantwortung aller Personen für sich selber und ihre Pflichten festgelegt.

Im *zweiten Abschnitt* (Art. 10–22) werden die Grundrechte verankert, deren Geltung und Beschränkbarkeit geregelt sowie Sozialziele festgelegt.

Der *dritte Abschnitt* (Art. 23–37) regelt die Stimm- und Wahlberechtigung, die Volkswahlen, Gegenstand, Form und Behandlung von Volksinitiativen, die Volks-motion, legt die Gegenstände fest, die obligatorisch oder fakultativ der Volksabstim-mung unterliegen, und enthält Bestimmungen über Mitwirkungsrechte.

Im *vierten Abschnitt* (Art. 38–78) werden die Grundsätze der Behördenorganisation festgelegt. Es werden der Gesetzmässigkeitsgrundsatz verankert, Wählbarkeit, Amtsdauer und Unvereinbarkeiten bestimmt, Information und Veröffentlichung sowie die Haftung des Staates geregelt. Im gleichen Abschnitt sind auch die Grundsätze der Aufgabenübertragung und des Beizugs von Privaten verankert. Zudem werden Stellung, Zusammensetzung und Aufgaben von Kantonsrat, Regierung und Justizbehörden geordnet.

Der *fünfte Abschnitt* (Art. 79–95) befasst sich mit den öffentlichen Aufgaben. Es werden Grundsätze über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben festgelegt und die einzelnen öffentlichen Aufgaben (öffentlicher Friede und Sicherheit, Lebensraum, Soziales, Bildung, Kultur, Heimatschutz, Freizeit sowie Wirtschaft) werden näher konkretisiert.

Der *sechste Abschnitt* (Art. 96–101) ist der Finanzordnung gewidmet. Es werden Haushaltsgrundsätze verankert, die Grundsätze der Besteuerung festgelegt und ein Finanzausgleich zwischen den Gemeinden vorgesehen.

Der *siebte Abschnitt* (Art. 102–107) legt die Grundsätze der Gemeindeorganisation fest. Die Gemeindeautonomie wird ausdrücklich verankert sowie Zusammenschluss, Aufteilung und Neueinteilung der Gemeinden von der Zustimmung der betroffenen Gemeinden abhängig gemacht. Es wird vorgesehen, dass der Kanton die Zusammenarbeit unter den Gemeinden fördert und sich die Gemeinden zu Zweckverbänden zusammenschliessen oder andere vom Gesetz vorgesehene Formen der Zusammenarbeit wählen können. Die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten und der Behörden der einzelnen Gemeinden sind dabei jedoch zu wahren.

Der *achte Abschnitt* (Art. 108–113) enthält die Grundsätze über die Kirchen und Religionsgemeinschaften. Drei Kirchen werden als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt, und der Kantonsrat wird ermächtigt, weitere Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich zu anerkennen. Den anerkannten Kirchen wird weitgehende Autonomie zugestanden; sie haben jedoch ein Organisationsstatut zu erlassen, das vom Regierungsrat genehmigt werden muss. Der jederzeitige Austritt aus der Kirche durch schriftliche Erklärung wird gewährleistet, und die Kirchen haben für einen genügenden Rechtsschutz ihrer Mitglieder und der Kirchgemeinden zu sorgen. Die anerkannten Kirchen sind ausserdem ermächtigt, von ihren Mitgliedern Steuern zu erheben.

Im *neunten Abschnitt* (Art. 114–116) sind die Bestimmungen über die Total- und die Teilrevision der Verfassung enthalten.

Der *zehnte Abschnitt* (Art. 117–123) enthält die Übergangs- und Schlussbestimmungen.

3 Voraussetzungen für die Gewährleistung

3.1 Allgemeines

Nach Artikel 51 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) gibt sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Nach Absatz 2 des gleichen Artikels bedürfen die Kantonsverfassungen der Gewährleis-

tung des Bundes. Diese wird erteilt, wenn die Kantonsverfassung dem Bundesrecht nicht widerspricht. Erfüllt eine kantonale Verfassung diese Anforderungen, so ist die Gewährleistung zu erteilen; erfüllt eine kantonale Verfassungsnorm eine dieser Voraussetzungen nicht, so ist die Gewährleistung zu verweigern.

3.2 Annahme durch das Volk

Die neue Verfassung wurde dem Volk am 22. September 2002 zur Abstimmung unterbreitet. Die Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen haben sie mit grosser Mehrheit (vgl. Ziff. 1) angenommen und zugleich einer Änderung von Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a, welche als Variante unterbreitet wurde, zugestimmt. Die Volksabstimmung hat zu keinem Beschwerdeverfahren geführt.

Artikel 51 Absatz 1 BV, der die Zustimmung des Volkes zur Kantonsverfassung verlangt, ist daher erfüllt.

3.3 Revidierbarkeit

Die Artikel 114–116 in Verbindung mit den Artikeln 27–30 sowie 32 Buchstabe a der neuen Verfassung regeln das Verfahren der Verfassungsrevision. Nach Artikel 27 der Kantonsverfassung können 1000 Stimmberechtigte eine Totalrevision oder Teilrevision der Kantonsverfassung verlangen. Artikel 28 Absatz 2 legt die Anforderungen an die Zulässigkeit der Initiativen und das Verfahren fest. Diese Bestimmungen sind bundesrechtskonform. Die freie Revidierbarkeit der Verfassung im Sinne von Artikel 51 Absatz 1 BV ist daher sichergestellt.

3.4 Demokratische Verfassung

Eine kantonale Verfassung genügt den Anforderungen an die demokratische Ausgestaltung, wenn sie ein gewähltes Parlament vorsieht und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachtet (BBl 1997 I 218). Nach Artikel 39 Absatz 1 BV fällt die Regelung der Ausübung der politischen Rechte auf kantonaler Ebene in die Kompetenz der Kantone. Bei der Ausübung dieser Kompetenz sind die Kantone jedoch verpflichtet, gewisse materielle bundesrechtliche Regelungen zu beachten, so namentlich den Gleichheitsgrundsatz nach Artikel 8 BV und den Grundsatz des allgemeinen und gleichen Stimm- und Wahlrechts (BBl 2001 2489 f.; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, Rz. 1016). Bei der Verwirklichung des Grundsatzes der Gewaltenteilung besteht ein grosser Gestaltungsspielraum; die Art und Weise, wie die Kantone diesen Grundsatz in ihrem Verfassungsrecht verwirklichen, fällt denn auch in ihre Kompetenz.

Artikel 24 Buchstabe a der neuen Verfassung sieht vor, dass die Mitglieder des Kantonsrates von den Stimmberechtigten gewählt werden. Stimm- und wahlberechtigt in kantonalen Angelegenheiten sind nach Artikel 23 Absatz 1 alle im Kanton wohnhaften mündigen Schweizerinnen und Schweizer. Diese Regelung ist konform mit Artikel 39 Absatz 3 BV, welcher die Ausübung der politischen Rechte in mehr als einem Kanton untersagt. Nach Artikel 23 Absatz 3 regelt das Gesetz den Aus-

schluss vom Stimm- und Wahlrecht. Bei der Ausübung dieser Rechtsetzungskompetenz wird der Gesetzgeber darauf zu achten haben, dass das Stimmrecht nicht unverhältnismässig beschränkt wird und der Gleichheitsgrundsatz nicht missachtet wird. Artikel 23 Absatz 2 verankert den Stimmzwang, wonach das Stimm- und Wahlrecht verpflichtet, an Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen. Das Bundesrecht sieht für eidgenössische Abstimmungen und Wahlen keine Stimmpflicht vor; es wird jedoch als bundesrechtmässig erachtet, dass die Kantone für kantonale Wahlen und Abstimmungen die Stimmpflicht oder den Stimmzwang vorsehen (BB1 1985 II 625; 1981 II 253; Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 34 ff.). Bei der konkreten Ausgestaltung des Stimmzwangs und bei der Anwendung sind die Kantone gehalten, dem Willkürverbot und dem Verhältnismässigkeitsgebot Rechnung zu tragen, indem sie gewisse Ausnahmen vom Stimmzwang vorsehen und bei allfälligen Sanktionen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz beachten.

Neben dem Recht, die Mitglieder des Kantonsrates zu wählen, stehen den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen eine Reihe weiterer politischer Rechte des kantonalen Rechts zu, so namentlich die Wahl der Mitglieder des Regierungsrates sowie des Ständerates (Art. 24), das Recht, eine Volksinitiative zu ergreifen (Art. 27), obligatorisch über bestimmte Gegenstände, namentlich Verfassungsänderungen, abzustimmen (Art. 32) sowie über weitere Gegenstände abzustimmen, wenn dies von 1000 Stimmberechtigten verlangt wird (fakultative Volksabstimmungen, Art. 33). Dabei haben sich die Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen in einer Variantenabstimmung dafür ausgesprochen, dass alle Gesetze, denen der Kantonsrat mit $\frac{4}{5}$ der anwesenden Mitglieder zugestimmt hat, lediglich dem fakultativen und nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt sind.

Die in den Artikeln 38 ff. festgelegte Behördenorganisation des Kantons Schaffhausen (vgl. dazu auch Ziff. 3.5.5) entspricht in allen Teilen dem Grundsatz der Gewaltenteilung, der überdies ausdrücklich verankert wird (Art. 8).

Artikel 51 Absatz 1 BV, der von den Kantonen eine demokratische Verfassung verlangt, ist somit eingehalten.

3.5 Bundesrechtmässigkeit

3.5.1 Allgemeines

Bei der Prüfung einer totalrevidierten Kantonsverfassung auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht stellt sich insbesondere das Problem, dass eine kantonale Grundordnung, die im Wesentlichen auf einige Jahrzehnte hinaus konzipiert ist, an der (vor allem auf Gesetzesebene) sich rascher ändernden Gesamtordnung des Bundes gemessen werden muss. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass die neue Kantonsverfassung einzelne Bestimmungen enthält, die durch neues Bundesrecht später in ihrer Bedeutung geschmälert oder gar gegenstandslos gemacht werden können.

Der Kanton kann in Gebieten, die unter eine ausschliessliche Bundeskompetenz fallen, keine Regelungen vornehmen. Er darf dagegen Aufgaben wahrnehmen, die von einer umfassenden, jedoch nicht voll ausgeschöpften Bundeskompetenz erfasst werden. Solche kantonalen Verfassungsnormen haben dann neben dem Bundesrecht

eine stärker eingeschränkte Bedeutung, als nach ihrem Wortlaut geschlossen werden könnte; solange sie aber im Rahmen einer bundesrechtskonformen Auslegung eine kantonale Restkompetenz wahrnehmen, müssen sie als bundesrechtmässig gewährleistet werden.

3.5.2 Aufbau und Gliederung des Kantons

Der Kanton Schaffhausen ist in Gemeinden gegliedert, welche selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts sind (Art. 102 Abs. 1). Die Verfassung selbst zählt die einzelnen Gemeinden nicht auf, hingegen wird die Gemeindeautonomie ausdrücklich verankert und umschrieben (Art. 105). Die Verfassung garantiert den Gemeinden ihren Bestand, indem sie festlegt, dass für den Zusammenschluss, die Aufteilung und Neueinteilung von Gemeinden die Zustimmung der betroffenen Gemeinden erforderlich ist (Art. 104 Abs. 1). Die Verfassung regelt ausserdem die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden (Art. 106). Dem Gesetzgeber wird die Aufgabe übertragen, die Mindestanforderungen dieser Zusammenarbeit vorzuschreiben (Art. 106 Abs. 3 erster Satz); dabei sind die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten und der Behörden der einzelnen Gemeinden zu wahren (Art. 106 Abs. 3 zweiter Satz). Schliesslich bildet Artikel 107 die verfassungsmässige Grundlage zur Übertragung einzelner Verwaltungsaufgaben unter den Gemeinden oder an den Kanton.

Alle diese Bestimmungen liegen im Bereich der kantonalen Organisationskompetenz (Art. 3 und 43 BV) und enthalten nichts, was dem Bundesrecht zuwiderläuft.

3.5.3 Grundrechte

Nach Lehre und Rechtsprechung haben die Grundrechte der Kantone so weit selbstständige Bedeutung, als sie einen über das Bundesrecht hinausgehenden Schutz gewähren (Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Bd. II: Les droits fondamentaux, Bern 2000, S. 40 ff.; Vincent Martenet, *L'autonomie constitutionnelle des cantons*, Basel 1999, S. 420 ff.; Regula Kägi-Diener, Grundrechtsschutz durch die Kantone, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [Hrsg.], *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, S. 843 f., Rz. 19; BGE 121 I 267, 269; 119 Ia 53, 55). Das bedeutet, dass die Kantone die gleichen Rechte wie der Bund garantieren oder auch darüber hinausgehen können. Es bedeutet aber auch, dass die Gewährleistung dort nicht erteilt werden darf, wo der Kanton mit ausdrücklicher und zwingender Vorschrift einen geringeren Schutzzumfang festlegt, als dies der Bund mit seinen Grundrechten tut.

Die bereits gemäss Bundesverfassung gewährleisteten Freiheitsrechte werden in der Verfassung des Kantons Schaffhausen aufgelistet, aber nicht weiter umschrieben (Art. 12, zu Art. 12 Abs. 1 Bst. c siehe unten). Die übrigen Grundrechte sowie die Regelung der Geltung und Schranken der Grundrechte entsprechen der bundesrechtlichen Regelung. Über das Bundesrecht hinaus gehen die folgenden Grundrechte, welche hier mit Bezug auf das Bundesrecht näher zu erläutern sind:

- Artikel 17 Absatz 2 der neuen Verfassung verankert das Recht, bei Einstellung eines Strafverfahrens die Feststellung der Schuld oder Nichtschuld zu

verlangen. Nach Artikel 123 Absatz 3 BV sind die Kantone für die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung in Strafsachen zuständig. Im Rahmen der Justizreform wurde diese Bestimmung jedoch geändert, sodass nach dem beschlossenen, aber noch nicht in Kraft getretenen Artikel 123 Absatz 1 BV (BBl 1999 8633) die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Strafprozessrechts Sache des Bundes sein wird. Gemäss geltender Rechtslage sind die Kantone befugt, ein Recht auf Feststellung der Schuld oder Nichtschuld bei Einstellung eines Strafverfahrens zu garantieren. Ob das künftige Strafprozessrecht des Bundes ein solches Recht vorsieht oder es den Kantonen ermöglicht, diesen Anspruch vorzusehen, ist noch offen. Für die Gewährleistung einer kantonalen Verfassungsbestimmung ist jedoch das zurzeit geltende Bundesrecht massgeblich. Artikel 17 Absatz 2 der neuen Verfassung des Kantons Schaffhausen verankert ein Recht, dem das geltende Bundesrecht nicht entgegensteht; der erwähnten Bestimmung kann daher die Gewährleistung erteilt werden.

- Artikel 19 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Schaffhausen verpflichtet die Behörden, eine Petition innert angemessener Frist zu beantworten. Nach Artikel 33 Absatz 2 BV haben die Behörden von Petitionen Kenntnis zu nehmen. Indem die Verfassung des Kantons Schaffhausen den Anspruch auf eine Antwort auf Petitionen innert angemessener Frist verankert, geht sie über den bundesrechtlich garantierten Anspruch hinaus.

Im Weiteren bedarf Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c einer kurzen Erläuterung hinsichtlich seines Verhältnisses zum Bundesrecht: Diese Bestimmung gewährleistet neben dem Recht auf Ehe und Familie auch das Recht auf eine andere Form des Zusammenlebens. Das Verbot, eine Person wegen ihrer Lebensform zu diskriminieren, ergibt sich aus Artikel 8 Absatz 2 BV ausdrücklich. Da jedoch der Bund gemäss Artikel 122 Absatz 1 BV für die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Zivilrechts zuständig ist, kann Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c der neuen Verfassung des Kantons Schaffhausen keine Wirkungen auf die zivilrechtliche Beziehung von Nichthepaaren entfalten, indem beispielsweise die Wirkungen der Ehe auf Konkubinatspaare oder gleichgeschlechtliche Paare ausgedehnt würden. Es sind aber durchaus Fälle denkbar, in denen die Bestimmung Auswirkungen entfalten kann, so etwa bei der Ausübung persönlichkeitsnaher Rechte (Jörg Paul Müller in: Walter Kälin/ Urs Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 39 f.) oder in Bezug auf die Erbschaftssteuern (Bernhard Pulver, *L'union libre*, Droit actuel et réformes nécessaires, Lausanne 1999, S. 210).

Die Überprüfung hat ergeben, dass keines der in der Verfassung von Schaffhausen gewährleisteten Grundrechte einen geringeren Schutzzumfang festlegt, als der Bund dies mit seinen Grundrechten tut, sodass der Gewährleistung nichts entgegensteht.

Schliesslich verankert die Verfassung des Kantons Schaffhausen Sozialziele (Art. 22). Im Gegensatz zu den Grundrechten können aus den Sozialzielen keine direkten Ansprüche gerichtlich durchgesetzt werden; es handelt sich um Bestimmungen mit programmatischem Charakter, die den Kanton und die Gemeinden zur Verfolgung einer Sozialpolitik verpflichten. Die inhaltlich mit den in der Bundesverfassung verankerten Sozialzielen (Art. 41 BV) identischen Sozialziele der Verfassung des Kantons Schaffhausen sind bundesrechtskonform.

3.5.4 Öffentliche Aufgaben

Nach den Artikeln 3 und 43 BV haben die Kantone alle Kompetenzen, die nicht durch die Bundesverfassung dem Bund übertragen werden. Das Bundesrecht verlangt für die kantonale Gesetzgebung keine ausdrückliche Grundlage in der Kantonsverfassung. Die Mehrheit der Kantone verzichtet denn auch auf eine abschliessende Verankerung der staatlichen Aufgaben und der entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen in der Kantonsverfassung. Das gilt auch für die neue Verfassung des Kantons Schaffhausen, welche für die Anhandnahme neuer kantonalen Aufgaben keinen Verfassungsvorbehalt statuiert, wohl aber ein formelles Gesetz verlangt (Art. 50 Bst. e). Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass im Rahmen der Aufzählung der öffentlichen Aufgaben in den Artikeln 80–95 die wesentlichen Tätigkeitsbereiche von Kanton und Gemeinden aufgeführt werden.

Mehrere der aufgeführten Aufgabenbereiche überschneiden sich zwar mit Bundeskompetenzen (etwa Art. 81–83, 85–87, 91–93), doch keiner in einer Art, die dem Bundesrecht widerspricht. Auch in Bereichen, in denen der Bund legiferiert hat, verbleiben den Kantonen wichtige Vollzugsaufgaben und Restkompetenzen, welche eine Erwähnung im Aufgabenkatalog auch im Sinne einer Informationsfunktion der Verfassung zu rechtfertigen vermögen.

3.5.5 Behördenorganisation und Verfahren

Die Bestimmungen über die Zusammensetzung, die Zuständigkeiten und die Organisation der kantonalen und der kommunalen Behörden sowie die für ihre Tätigkeit vorgesehenen Verfahren tragen den Erfordernissen des Bundesrechts in hinreichender Weise Rechnung.

Die für die Besetzung von Behördenstellen eingeführten Wählbarkeitsvoraussetzungen und Ausschlussgründe (Art. 40 und 42) sind bundesrechtskonform. Der Grundsatz der Gewaltenteilung wird in Artikel 8 ausdrücklich festgehalten und durch die vorgenommene Kompetenzaufteilung zwischen Kantonsrat, Regierungsrat sowie den gerichtlichen Instanzen respektiert. Das Gesetzgebungsverfahren, das dem Kantonsrat unter Vorbehalt des obligatorischen (Art. 32) und des fakultativen Referendums (Art. 33) die Befugnis zum Erlass der Gesetze erteilt (Art. 53 Abs. 1), genügt den in Artikel 51 Absatz 1 erster Satz BV festgelegten Anforderungen an eine demokratische Ausgestaltung. Der Gesetzesbegriff wird in Artikel 50 umschrieben. Die vom Bundesrecht für seinen Vollzug vorgeschriebenen Rechtspflegeorgane sind vorgesehen (Art. 75–78).

Die Organisationsbestimmungen der Verfassung des Kantons Schaffhausen liegen im Rahmen der kantonalen Organisationsautonomie (Art. 3, 39 Abs. 1 und 47 BV) und verletzen keine Bestimmungen des Bundesrechts.

3.6

Zusammenfassung

Die Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 erfüllt die Anforderungen von Artikel 51 Absatz 2 zweiter Satz BV; es ist ihr daher die Gewährleistung zu erteilen.

4

Verfassungsmässigkeit

Die Bundesversammlung ist nach den Artikeln 51 und 172 Absatz 2 BV zuständig, die Kantonsverfassungen zu gewährleisten.