Urteilskopf

100 Ia 263

37. Urteil vom 3. Juli 1974 i.S. Bürgin und Mitbeteiligte gegen Einwohnergemeinde Schaffhausen, Regierungsrat und Obergericht des Kantons Schaffhausen.
Regeste (de):
Art. 67 und 90 KV Schaffhausen, Art. 4 BV; Aufsicht über das Finanzgebaren der Gemeinden.

1. Legitimation (Erw. 1).

2. Keine Verletzung der politischen Rechte der Gemeindebürger durch die regierungsrätliche Festsetzung eines dem Willen der Mehrheit der Stimmberechtigten nicht entsprechenden Steuerfusses; Voraussetzung einer solchen Massnahme (Erw. 3 b und c).

3. Ein ungeschriebenes Verfassungsrecht, das die demokratische Grundordnung garantieren soll, besteht weder im Bund noch im Kanton Schaffhausen (Erw. 4b).

Regeste (fr):
Art. 67 et 90 Cst. Schaffhouse, art 4 Cst; Contrôle de la gestion financière des communes.

1. Qualité pour agir (consid. 1).

2. Le Conseil d'Etat ne viole pas les droits politiques des citoyens d'une commune s'il s'écarte de la volonté exprimée par la majorité d'entre eux, lorsqu'il fixe le taux de l'impôt; conditions requises pour prendre une telle mesure (consid. 3 b et c).

3. Il n'existe ni sur le plan fédéral, ni sur le plan cantonal (Schaffhouse) de droit constitutionnel non écrit garantissant l'ordre démocratique (consid. 4b).

Regesto (it):
Art. 67 e 90 Cost. del cantone di Sciaffusa; art. 4 CF; vigilanza sulla gestione finanziaria dei comuni.

1. Legittimazione ricorsuale (consid. 1).

2. Fissando un'aliquota impositiva diversa da quella voluta dalla maggioranza dei cittadini di un comune, il Consiglio di Stato non viola i diritti politici di questi ultimi; presupposti per l'adozione di tale misura (consid. 3 b e c).

3. Non esiste sul piano federale nè su quello cantonale (Sciaffusa) un diritto costituzionale non codificato che garantisca l'assetto democratico (consid. 4b).

Sachverhalt ab Seite 264

A.- Gemäss Art. 90 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 24. März 1876 (KV) sind die Gemeinden grundsätzlich befugt, innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze ihre Angelegenheiten selbständig zu ordnen. Art. 90 Abs. 2 und 3 KV lautet:
"Hat sich eine Gemeinde unfähig erzeigt, ihre Angelegenheiten selbständig zu ordnen, so kann dieselbe durch Beschluss des Grossen Rates vorübergehend unter staatliche Verwaltung gestellt werden. Erstreckt sich diese Unfähigkeit nur auf einzelne Zweige der Gemeindeverwaltung, so hat der Regierungsrat die erforderlichen Massnahmen zu treffen." Nach Art. 67 Abs. 1 KV "wacht der Regierungsrat über die gesetzliche Verwaltung des Vermögens der Gemeinden und sorgt dafür, dass dasselbe ungeschmälert erhalten bleibt". Diese Verfassungsgrundsätze werden in den Art. 192 und 197 des Gemeindegesetzes vom 9. Juli 1892 (GG) wiederholt. Die Festsetzung der jährlichen Voranschläge und die Bewilligung von Steuern stehen grundsätzlich der Gemeindeversammlung zu (Art. 23 lit. e und g GG). Art. 120 und Art. 136 lit. a GG bestimmen sodann: Art. 120:
"Der Gemeinde ist alljährlich und rechtzeitig der von der Verwaltungsbehörde, bzw. dem Gemeindeausschuss festzustellende und zu begutachtende Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben für das künftige

Rechnungsjahr zur Begutachtung und Genehmigung vorzulegen (Abs. 1). Der Rechnungsprüfungskommission kommt die Prüfung dieses Voranschlages zu (Abs. 2). Zeigt dieser Voranschlag einen Ausfall, so ist gleichzeitig ein Antrag über die Art der Deckung, insbesondere darüber vorzulegen, ob und in welchem Verhältnis und auf welchen Zeitpunkt eine Steuer zu erheben sei. Hierüber hat die Gemeinde gleichzeitig Beschluss zu fassen (Art. 1l6). (Abs. 3). Beschlüsse über die Erhebung von Gemeindesteuern unterliegen der Genehmigung des Regierungsrates (Abs. 4)." Art. 136:
"Bei Erhebung von Gemeindesteuern kommen folgende Grundsätze zur Anwendung: a) Die im jährlichen Budget aufzuführenden Ausgaben sollen durch die ordentlichen Einnahmen des gleichen Jahres gedeckt werden. Übersteigen die Ausgaben des Voranschlages die Einnahmen, so ist der Ausfall durch Steuern zu decken." In Erweiterung des Rechtes, das Budget (Art. 67 Abs. 2 KV) und den Steuerfuss (Art. 120 Abs. 4 GG) zu genehmigen, beansprucht der Regierungsrat aufgrund von Art. 90 Abs. 3 KV die Befugnis, bei Unfähigkeit einer Gememde, ihren Finanzhaushalt selbständig zu ordnen, die erforderlichen Massnahmen zu treffen.

B.- Die ordentliche Verwaltungsrechnung der Einwohnergemeinde Schaffhausen wies seit 1965 jährliche Rückschläge auf. Für 1972 ergab sich ein Defizit von 2,4 Millionen Franken und für 1973 musste auf Grund des Budgets mit einem Fehlbetrag von 3,4 Millionen Franken gerechnet werden. Seit 1963 wies auch die ausserordentliche Verwaltungsrechnung, mit Ausnahme des Jahres 1971, zum Teil hohe Rückschläge auf. Zur Verbesserung der Finanzlage schlug der Stadtrat den Stimmbürgern wiederholt eine Erhöhung des Steuerfusses vor, der zur Zeit 124% der sogenannten einfachen Gemeindesteuer beträgt. Diese lehnten jedoch eine Steuererhöhung sechsmal ab. Auch für das Jahr 1974 beantragte der Stadtrat eine Erhöhung des Steuerfusses auf 130%, da sich gemäss Voranschlag für dieses Jahr in der ordentlichen Verwaltungsrechnung ein Defizit von Fr. 3 550 000.– voraussehen liess. Er stützte sich dabei auf ein Gutachten des Instituts für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen, das ihm im Oktober

1973 erstattet worden war. Durch eine geplante, im Voranschlag noch nicht enthaltene Reallohnerhöhung für das städtische Personal würde sich der Fehlbetrag sogar auf rund fünf Millionen Franken erhöhen. Das Budget für 1974, das dem fakultativen Referendum untersteht, blieb unangefochten und wurde anschliessend vom

Regierungsrat genehmigt. Hingegen lehnten die Stimmberechtigten die beantragte Steuererhöhung am 18. November 1973 mit 7666 Nein gegen 7043 Ja ab. Der Regierungsrat setzte darauf den Steuerfuss der Gemeinde Schaffhausen mit Beschluss vom 22. Januar 1974 für das Jahr 1974 auf 130% fest, nachdem der Stadtrat bei ihm ein entsprechendes Gesuch gestellt hatte. Hanspeter Bürgin, Marcel Cuttat und Urs Husmann fochten den Beschluss des Regierungsrates für sich und den Verein "Programm S" erfolglos beim Obergericht des Kantons Schaffhausen als Verwaltungsgericht an, das am 8. März 1974 erkannte, der Regierungsrat habe mit seinem Beschluss sein aufsichtsrechtliches Ermessen nicht überschritten.

C.- Bürgin, Cuttat und Husmann verlangen mit staatsrechtlicher Beschwerde die Aufhebung des obergerichtlichen Urteils und des regierungsrätlichen Beschlusses. Sie behaupten eine willkürliche Rechtsanwendung insbesondere der Art. 67 Abs. 2 und 90 Abs. 2 KV, sowie eine Verletzung der demokratischen Grundordnung als ungeschriebenem Verfassungsrecht. Der Regierungsrat und das Obergericht des Kantons Schaffhausen beantragen die Abweisung der Beschwerde. Der Stadtrat von Schaffhausen hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Beschwerdeführer sind stimmberechtigte Bürger der Stadt Schaffhausen und unbestrittenermassen steuerpflichtig. Sie sind daher durch die wider ihren Willen verfügte Erhöhung des Steuerfusses für die städtischen Steuern durch den entsprechenden allgemeinverbindlichen Erlass in ihren Rechten, gesetzmässig besteuert zu werden, gegebenenfalls verletzt; ihre Beschwerdelegitimation ist daher zu bejahen (BGE 42 I 192). Eine Beeinträchtigung des Stimmrechtes machen sie nicht geltend. Da sie aber behaupten, durch die Anordnung der Steuerfusserhöhung trotz mehrmaliger Ablehnung einer solchen durch die Stimmbürger habe der Regierungsrat den

Volkswillen missachtet, kann in ihrer Beschwerde auch die Rüge der Verletzung ihres Stimmrechtes gesehen werden (BGE 94 I 435). Dass auch die Gemeindeautonomie missachtet worden sei, wenden sie nicht ein.

2. Die Beschwerdeführer fechten sowohl den Entscheid des Verwaltungsgerichtes als auch den Beschluss des Regierungsrates an. Die dreissigtägige Beschwerdefrist zur Anfechtung des Regierungsratsbeschlusses war jedoch abgelaufen, als sie ihre Beschwerde einreichten. Indessen gestattet die Rechtsprechung des Bundesgerichtes auch noch die nachträgliche Anfechtung eines solchen Beschlusses im Zusammenhang mit der Beschwerde gegen den Entscheid einer Beschwerdeinstanz, wenn dieser nur eine beschränkte Überprüfungsbefugnis zukommt (BGE 98 Ia 156 E. 3, mit Hinweisen). Das Schaffhauser Obergericht kann als Verwaltungsgericht in zwei Fällen angerufen werden: Einmal sind letztinstanzliche Entscheide kantonaler Verwaltungsbehörden mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar (Art. 34 ff. des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971). Dann kann das Obergericht auch Erlasse auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit hin überprüfen (Art. 51 ff. des genannten Gesetzes). Das Obergericht hat sich nicht dazu geäussert, ob es die fragliche Beschwerde als eine nach Art. 34 ff. oder nach Art. 51 ff. behandelte, d.h. ob der Regierungsratsbeschluss als Verfügung oder als Erlass zu bezeichnen ist. Diese Frage braucht hier indessen nicht entschieden zu werden, da in beiden Fällen das Obergericht den Regierungsratsbeschluss nicht auf seine Angemessenheit überprüfen durfte, seine Kognition also eine beschränkte ist und deshalb die nachträgliche Beschwerde gegen den Regierungsratsbeschluss mit jener gegen das Urteil des Obergerichts verbunden werden konnte.

3. a) Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht Auslegung und Anwendung des kantonalen Verfassungs-. rechtes frei, ebenso das Gesetzesrecht, sofern es den Umfang und Inhalt des Stimmrechtes näher regelt (BGE 99 Ia 520 E. 3 a mit Hinweisen). Bei andern Beschwerden überprüft es das Verfassungsrecht der Kantone ebenfalls frei, entfernt sich aber, sofern der Kanton nicht dem Einzelnen ein Individualrecht einräumt, nicht ohne triftige Gründe von der Auslegung, welche die obersten kantonalen Behörden der Verfassung

geben. Die Auslegung und Anwendung des Gesetzesrechtes in diesem Fall wird nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür geprüft. Handelt die kantonale Behörde unmittelbar gestützt auf eine Verfassungsbestimmung (z.B. Art. 90 Abs. 3 KV), die ihr hinsichtlich der Wahl der zu treffenden Massnahmen einen Ermessensbereich einräumt, muss sich die Prüfung des Bundesgerichts ebenfalls auf Willkür beschränken (vgl. MARTI, Die staatsrechtliche Beschwerde, S. 144). b) Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass dem Regierungsrat in den Art. 90 und 67 KV Befugnisse zum Eingreifen kraft Aufsichtsgewalt eingeräumt werden, falls eine Schaffhauser Gemeinde ihre Aufgaben nicht mehr ordnungsgemäss zu erfüllen vermag, und sie behaupten nicht, dass ihm grundsätzlich verboten sei, den Steuerfuss einer Gemeinde selber festzusetzen. Sie behaupten aber, bei der Wahl der zu treffenden Massnahmen hätte der Regierungsrat den unmissverständlich zum Ausdruck gebrachten Volkswillen beachten müssen; da er dies nicht getan habe, sei er in Willkür verfallen.
Diese Auffassung ist irrig. Abgesehen davon, dass bei rein negativen Entscheiden, wie der Verwerfung einer Steuererhöhung, nicht immer zweifelsfrei festzustellen ist, welches die Motive der Stimmbürger gewesen sind (vgl. auch BGE 94 I 434 E. d), ist es gerade der Sinn der genannten Verfassungsbestimmungen, in den Fällen, wo die demokratische Willensbildung in einer Gemeinde nicht zu einer haltbaren und mit dem Gesetz in Übereinstimmung bleibenden Ordnung der Gemeindeangelegenheiten führt, dem Regierungsrat die Befugnis zu geben, das Nötige vorzukehren und für die Gemeinde ersatzweise zu handeln. Die Voraussetzungen für einen solchen Eingriff sind besonders dann gegeben, wenn das Verhalten der Bürger widersprüchlich wird, indem sie zwar Ausgaben beschliessen, sich aber den nötigen Massnahmen zur Deckung des dadurch geschaffenen Finanzbedarfs wiederholt widersetzen und damit die Gefahr der Zerrüttung der Gemeindefinanzen heraufbeschwören. Die verfassungsmässige Ordnung sieht für einen solchen Fall gerade vor, dass die demokratische Willensbildung in der Gemeinde vor dem übergreifenden Allgemeininteresse an der Erhaltung gesunder Gemeinden zurückzutreten hat. Sofern aber die Voraussetzungen für den Eingriff erfüllt sind, kann durch die Nichtbeachtung der Beschlüsse

der Gemeindebürger auch kein Eingriff in deren Stimmrecht vorliegen. Ihr Recht, über die Höhe des Steuerfusses selbst zu bestimmen, wird eben durch Art. 90 KV im angegebenen Sinne beschränkt. c) Bei der Prüfung der Frage, ob die Voraussetzungen für einen Eingriff gegeben sind und welche Massnahmen gegebenenfalls zur Herstellung einer funktionsfähigen Ordnung getroffen werden müssen, steht dem Regierungsrat - wie auch die Beschwerdeführer zugestehen - ein Bereich des Ermessens zu. Nach Art. 136 GG ist das finanzielle Verhalten einer Gemeinde schon dann nicht mehr rechtsgemäss, wenn in ihrem ordentlichen Haushalt die vorgesehenen Ausgaben durch die Einnahmen nicht mehr gedeckt und die entsprechenden Steuereinnahmen nicht erhöht werden. Dass das Finanzgebaren der Gemeinde Schaffhausen nicht mehr den Vorschriften von Art. 136 und 120 Abs. 3 GG entsprach, ist nach dem früher Gesagten unbestritten. Die von Art. 90 Abs. 3 vorausgesetzte Notsituation war eingetreten. Zur Herstellung geordneter Verhältnisse standen, wie ebenfalls anerkannt wird,

dem Regierungsrat verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung; z.B. auch die von den Beschwerdeführern vorgeschlagene Lösung einer Rückweisung des Budgets zur Reduktion der Ausgaben, nachdem feststand, dass die Bürger sich der zur Herstellung des.Budgetgleichgewichts nötigen Einnahmenvermehrung widersetzten. Ob die eine oder die andere Massnahme zu wählen ist, steht im pflichtgemässen Ermessen des Regierungsrates. Dabei hätte er, wenn er etwa das Budget hätte aufheben wollen, auch berücksichtigen müssen, ob bei den vorgesehenen Ausgaben sich solche befanden, die ohne Schaden für die Erfüllung der ordnungsgemässen oder sozial notwendigen Aufgaben durch das Gemeinwesen gestrichen werden konnten, und zwar nicht nur vorübergehend, sondern dauernd. Das hätte aber eine eingehende Budgetanalyse vorausgesetzt, die von subjektiven Bewertungen nicht frei gewesen wäre. Sodann hätte die Rückweisung des Voranschlages zur Folge gehabt, dass die Stadt während voraussichtlich längerer Zeit ohne rechtskräftiges Budget hätte verwaltet werden müssen. Die Zeitspanne hätte umso länger ausfallen können, als nicht auszuschliessen ist, dass ein neues Budget allenfalls durch ein Referendum der Volksabstimmung unterbreitet und verworfen worden wäre. Unter diesen Umständen

verletzt es auf keinen Fall die Verfassung, sondern erscheint sogar richtig, dass der Regierungsrat eine sofort wirksame Massnahme ergriff, die wenigstens für ein Jahr eine Verminderung des Budgetdefizites ermöglichte. d) Die Beschwerdeführer wenden ein, die regierungsrätliche Massnahme reiche nicht aus, um den gesetzmässigen Zustand herzustellen, da auch nach der Steuererhöhung noch ein Defizit von ca. 1,9 Millionen Franken verbleibe. Ob es jedoch gelungen wäre, das Budget im Falle einer Rückweisung so zu beschneiden, dass der budgetierte Fehlbetrag verschwunden wäre, ist fraglich. Es ist zudem vertretbar anzunehmen, das Gleichgewicht müsse, sofern eine Sanierung vorzunehmen ist, nur nach einer gewissen Frist erreicht werden, allenfalls unter Anwendung zusätzlicher Massnahmen wie Ausgabenkürzungen und Erschliessung neuer Einnahmequellen. Art. 90 KV verpflichtet den Regierungsrat nicht unbedingt, nur solche Massnahmen zu ergreifen, die eine sofortige Herstellung des gesetzmässigen Zustands ermöglichen. Ist die Massnahme des Regierungsrates vertretbar, ja sogar angezeigt, erweist sich der Vorwurf der Willkür als unhaltbar.

4. Der angefochtene Beschluss verletzt auch kein ungeschriebenes Verfassungsrecht, das die demokratische Grundordnung zum Inhalt hat. Die Beschwerdeführer sehen dieses behauptete Grundrecht dadurch.missachtet, dass der Regierungsrat bei der Setzung von Verwaltungsakten diametral entgegen dem in Abstimmungen klar geäusserten Volkswillen gehandelt habe. a) Diese Behauptung ist von den Beschwerdeführern erst im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren aufgestellt worden. Vor dem Verwaltungsgericht begnügten sie sich damit, den Regierungsratsbeschluss als willkürlich zu bezeichnen. Doch sind neue rechtliche Vorbringen bei Beschwerden, die an sich die Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges voraussetzen, grundsätzlich zulässig, wenn die letzte kantonale Instanz freie Kognition besass und das Recht von Amtes wegen anzuwenden hatte. Eine Ausnahme gilt nur für Beschwerden wegen Willkür und für Beschwerden, bei denen die Rüge, eine andere Verfassungsbestimmung sei verletzt, mit derjenigen der Willkür zusammenfällt (BGE 98 Ia 52 E. 2). Bei einem Entscheid, ob ein solches Verfassungsrecht, das möglicherweise die dem Regierungsrat in Art. 90 KV verliehene Ermessensfreiheit in

bestimmter Richtung beschränkt hätte, verletzt sei oder nicht, hatte aber das Obergericht freie Kognition und es hatte die richtige Anwendung eines solchen allenfalls bestehenden Rechtes von Amtes wegen zu prüfen.

Die Behauptung, es sei der die demokratische Grundordnung garantierende Verfassungsrechtssatz verletzt, fällt auch nicht mit der Willkürrüge zusammen. Sie kann sinngemäss nur bedeuten, dass der Regierungsrat von Verfassungs wegen in einem ganz bestimmten, sein Ermessen ausschliessenden Sinne hätte entscheiden müssen. b) Die Beschwerdeführer haben nicht näher dargelegt, inwiefern ein solcher ungeschriebener Verfassungssatz, der ausserdem dem Bürger ein Individualrecht garantiert oder das Stimmrecht abgrenzt, besteht. Sie äussern sich nicht einmal darüber, ob es sich dabei ihrer Meinung nach um einen ungeschriebenen Verfassungssatz des kantonalen oder des Bundesstaatsrechtes handelt. aa) Ein ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes im behaupteten Sinne anzunehmen, verbietet sich schon im Hinblick auf Art. 6 BV, der von Bundesrechts wegen den Kantonen die Wahl einer rein repräsentativen Verfassung zubilligt, nach der das Volk seinen Willen nur bei der Wahl seiner Repräsentanten rechtlich zum Ausdruck bringen kann (BURCKHARDT, Kommentar, 3. Aufl., S. 67). Der wirkliche Volkswille fällt bei einer repräsentativen Verfassung somit Beschlüssen seiner Vertreter gegenüber rechtlich überhaupt nicht in Betracht. Dass die Bundesverfassung darüber hinaus für jene Kantone, die sich nicht mit einer Repräsentativ-Verfassung begnügten (praktisch sind das sämtliche Kantone), noch einen Grundsatz hätte aufstellen wollen, wonach sie in jedem Fall den Volkswillen zu achten hätten, ist ausgeschlossen. Es ist vielmehr Sache des kantonalen Rechtes - abgesehen von der obligatorischen Mitwirkung des Volkes bei der Verfassungsgesetzgebung - zu bestimmen, in welchem Umfang dem Volkswillen Rechnung zu tragen sei. bb) Somit müsste es sich bei dem angeblichen ungeschriebenen Verfassungsrecht um ein solches des kantonalen Rechtes handeln. Dass im schaffhauserischen Recht ein derartiges ungeschriebenes Verfassungsrecht als Individualrecht oder das Stimmrecht umschreibendes Recht bestehe, ist nicht anzunehmen. Gewiss ist die Grundordnung des Kantons Schaffhausen

eine demokratische, die das Volk bei der Gesetzgebung und auch bei wichtigen Verwaltungsakten mitwirken lässt. Diese Mitwirkung ist aber durch Verfassung und Gesetze institutionalisiert worden und muss sich in deren Rahmen bewegen. Wenn Verfassung und Gesetzgebung aber eine Behörde ermächtigen, unter Umständen kraft Aufsichtsgewalt ohne Berücksichtigung des Volkswillens Beschlüsse zu fassen, wäre es widersprüchlich, wenn sie die Behörde dabei kraft ungeschriebenen Verfassungsrechtes doch dazu anhielten. Das Verfassungsrecht des Kantons Schaffhausen gestattet es aber dem Regierungsrat gerade, unter Umständen über den von den Gemeindebürgern mehrheitlich geäusserten Willen hinwegzugehen. Gewiss wird er das nur im Notfall tun und sich nach Möglichkeit im Rahmen des erkennbaren Volkswillens halten, sofern das mit der richtigen Erfüllung seiner Aufsichtsfunktion vereinbar ist. Aber bei einer solchen Beschränkung in der Auswahl von Massnahmen befolgt er nur eine staatspolitische Maxime, nicht einen ungeschriebenen Verfassungsrechtssatz.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.