

Staatsrechtliches Kurzgutachten vom 22. September 2022 z.H. der SP-Fraktion des Kantonsrats im Hinblick auf die Beratung der Regierungsratsvorlagen vom 18. Januar 2022 (neuer Art. 37a KV) bzw. vom 23. August 2022 (Ergänzung des bisherigen Art. 37a KV durch die sog. Umsetzungsinitiative)

Sehr geehrte Damen und Herren des Initiativkomitees und der SP-Fraktion

Sie haben mich beauftragt, im Hinblick auf die *parlamentarische Beratung* der *obgenannten Regierungsratsvorlagen* ein *staatsrechtliches Kurzgutachten* zu den sich für den Kantonsrat stellenden *Verfahrens- und Beschlussfragen* abzugeben. Ich kann zu diesen Fragen wie folgt Stellung nehmen:

1. Ausgangssituation

In der *kantonalen Volksabstimmung vom 9. Februar 2020* wurde die Volksinitiative «Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)» angenommen (Amtsblatt 2020, S. 264), mit welcher ein neuer Art. 37a der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2002 (KV; SHR 101.000) geschaffen wurde. Eine formelle Aufnahme in die kantonale Gesetzgebung und eine Inkraftsetzung des neuen Verfassungstextes ist bisher allerdings noch nicht erfolgt; es fehlt der erforderliche Promulgationsbeschluss. Da noch ergänzende gesetzliche Ausführungsbestimmungen geschaffen werden müssen, verzögert sich die Umsetzung der neuen Verfassungsvorschrift von Art. 37a

KV erheblich, obwohl sich aus Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101), welcher eine Garantie der politischen Rechte enthält, eine Pflicht der zuständigen Behörden ergibt, angenommene ausformulierte Verfassungsbestimmungen rasch möglichst in Kraft zu setzen (vgl. dazu *Corina Fuhrer*, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Zürcher Diss., Zürich/St. Gallen 2019, insbesondere S. 120, 133 f.).

Die *Kantonsregierung* gab am 3. November 2020 den *Entwurf eines Transparenzgesetzes* in die Vernehmlassung. Diese *Vernehmlassung* ergab ein sehr kontroverses Echo und einen erheblichen Überarbeitungsbedarf (vgl. Medienmitteilung der Staatskanzlei vom 19. März 2021). Bereits zweieinhalb Wochen zuvor reichte *Kantonsrat Christian Heydecker* im Kantonsparlament mit Datum vom 1. März 2021 eine *Motion 2021/7 «Mehr Transparenz – aber mit Augenmass»* ein, welche den am 9. Februar 2020 vom Volk angenommenen Art. 37a KV durch eine *blasse Transparenz-Grundsatzvorschrift* ersetzen will, welche die konkrete Regelung ganz dem Gesetzgeber überlässt. Diese *Motion*, welche den Regierungsrat auffordert, dem Kantonsrat einen entsprechenden Bericht und Antrag vorzulegen, wurde an der Kantonsratssitzung vom 27. September 2021 *erheblich erklärt*. Am 18. Januar 2022 unterbreitete der *Regierungsrat* darauf dem Kantonsrat eine *entsprechende Vorlage* (Amtsdruckschrift 22-04), mit welcher er beantragt, auf die Vorlage einzutreten und der vorgeschlagenen Änderung von Art. 37a KV zuzustimmen (vgl. Ziff. III, S. 8). Diese Vorlage wurde inzwischen von einer *Spezialkommission des Kantonsrates* beraten und am 1. Juni 2022 dem Ratsplenum überwiesen mit dem Antrag, der Änderung von Art. 37a KV im Sinne der Motion Heydecker in leicht modifizierter Form zuzustimmen (vgl. Vorlage der Spezialkommission vom 1. Juni 2022; Amtsdruckschrift 22-67). Das *Ratsplenum* hat die erste Lesung an der *Kantonsratssitzung vom 12. September 2022* durchgeführt, wobei sich eine Zustimmung zu der von der Spezialkommission vorgeschlagenen Revision von Art. 37a KV abgezeichnet hat. Verschiedene Gegenanträge wurden vom Rat abgelehnt, weshalb eine *zweite Lesung* durchgeführt werden muss, weil die Gegenanträge mehr als 12 Stimmen erhielten (vgl. auch *Schaffhauser Nachrichten* vom 13. September 2022, S. 15).

Als Reaktion auf die bereits vorliegende Motion Heydecker 2021/7 reichte ein *Initiativkomitee* am 24. Mai 2022 eine *neue Volksinitiative* «zur Umsetzung der vom *Stimmvolk* angenommenen *Transparenzinitiative (Umsetzungsinitiative)*» ein, mit welcher als Ergänzung zum vom Volk am 9. Februar 2020 angenommenen Art. 37a KV weitere bzw. teilweise geänderte Detailbestimmungen vorgeschlagen wurden und überdies in einer neuen Übergangsbestimmung vorgesehen wurde, dass der entsprechend geänderte Art. 37a KV mit der Annahme der Initiative unmittelbar in Kraft trete (vgl. dazu die am 7. Juni 2022 vom Regierungsrat als *zustande gekommen erklärte Volksinitiative*; Amtsblatt 2022, S. 1045 f.). Zu dieser neuen Volksinitiative unterbreitete der *Regierungsrat* dem Kantonsrat am 23. August 2022 eine *weitere Vorlage* (Amtdruckschrift 22-86), mit welcher er dem Kantonsrat u.a. gestützt auf ein *Gutachten von Prof. Dr. Felix Uhlmann*, Lehrstuhlinhaber an der Universität Zürich, vom 17. August Folgendes beantragt (vgl. Antrag auf S. 11 der Regierungsratsvorlage:

- Das eingereichte Initiativbegehren (Umsetzungsinitiative) sei nur dann als gültig zu erklären, wenn die Vorlage Motion 2021/7 Heydecker durch den Kantonsrat oder in der Volksabstimmung abgelehnt worden ist (bedingte Gültigerklärung);
- Für den Fall, dass die Umsetzungsinitiative gültig erklärt wird, sei sie den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Diese Regierungsratsvorlage ist *derselben Spezialkommission* zur Vorberatung überwiesen worden, welche auch die Vorlage Motion 2021/7 Heydecker berät. Die *nächste Sitzung* dieser Kommission findet demnächst statt, wobei sowohl die *zweite Lesung der Vorlage Motion 2021/7 Heydecker* als auch die *Beratung der Regierungsratsvorlage zur Umsetzungsinitiative* traktandiert sind.

2. Bestehende Vorschriften über die Behandlung der Umsetzungsinitiative

Eine *Volksinitiative* auf *Änderung der Verfassung* kann als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (vgl. insbesondere Art. 27 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 KV). Bei der *Umsetzungsinitiative* handelt es sich unbestrittenerweise um eine *Verfassungsinitiative* in Form eines *ausgearbeiteten Entwurfs*.

Gemäss Art. 28 Abs. 1 KV entscheidet der *Regierungsrat* über das *Zustandekommen* der Volksinitiative (was bereits geschehen ist; vgl. Ziff. 1). Anschliessend hat gemäss Art. 28 Abs. 2 KV der *Kantonsrat* über die *Gültigkeit* der Volksinitiative zu befinden, wobei eine ganze oder teilweise Ungültigkeitserklärung zu erfolgen hat, wenn diese

- a) gegen übergeordnetes Recht verstösst
- b) undurchführbar ist
- c) die Einheit der Form oder der Materie verletzt.

Eine *gültige Volksinitiative* hat der Kantonsrat gemäss Art. 29 Abs. 1 KV mit dem Antrag auf Zustimmung oder Ablehnung der *Volksabstimmung zu unterbreiten*, wobei er ihr auch einen *Gegenvorschlag* gegenüberstellen kann. Liegt ein Gegenvorschlag vor, finden aufgrund von Art. 30 KV die *Abstimmungen* über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag *gleichzeitig* statt (Abs. 2). Die Stimmberechtigten können hierbei beiden Vorlagen zustimmen und darüber befinden, welcher sie den Vorzug geben, wenn beide angenommen werden (Abs. 3). Wie im Bund gelangt also das *Verfahren mit «doppeltem Ja und Stichfrage»* zur Anwendung (vgl. dazu auch *Dubach/Marti/Spahn*, Kommentar zur Verfassung des Kantons Schaffhausen, Schaffhausen 2004, S. 99).

Diese *verfassungsrechtlichen Vorgaben* werden in den aktuellen *Art. 76 ff. des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte vom 15. März 1904* (Wahlgesetz; WahlG; SHR 160.100) noch konkretisiert. So umschreibt Art. 76 WahlG die *Ungültigkeitsgründe* näher und Art. 77 WahlG sieht vor, dass der Kantonsrat bei Vorliegen eines gültigen Volksbegehrens *innerhalb von sechs Monaten* nach dessen Einreichung zu *beschliessen hat*, ob er dem Begehren zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er einer Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will (Abs. 1). Soll einem ausgearbeiteten Entwurf oder einer allgemeinen Anregung ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Kantonsrat zu beraten (Abs. 3). Innerhalb von weiteren sechs Monaten nach der

Beratung im Kantonsrat hat die *Volksabstimmung* über die Vorlage stattzufinden (Abs. 4). Art. 78 enthält sodann eine nähere Umschreibung des *Abstimmungsverfahrens* i.S.v. Art. 30 Abs. 3 KV.

Nachdem die Umsetzungsinitiative am 24. Mai 2022 eingereicht worden ist, hat der Kantonsrat somit aufgrund von Art. 77 Abs. 1 WahlG *bis spätestens am 24. November 2022* zu entscheiden, ob die Initiative gültig ist, mit welchem Antrag er sie der Volksabstimmung überweisen will bzw. ob er allenfalls einen Gegenvorschlag ausarbeiten bzw. beschliessen will. Sofern die Beratung im November 2022 abgeschlossen wird, muss anschliessend gemäss Art. 77 Abs. 4 WahlG *spätestens im Juni 2023 die Volksabstimmung* stattfinden. Ein Aufschub der Beratung wäre nur möglich, wenn der Kantonsrat noch Zeit für die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags benötigen würde (vgl. Art. 77 Abs. 3 WahlG).

3. Beurteilung der Behandlungsanträge des Regierungsrates bezüglich der Umsetzungsinitiative (Vorlage vom 23. August 2022)

Der Regierungsrat nimmt in der Vorlage vom 23. August 2022 zunächst in *Ziff. 1* eine *formelle und materielle Prüfung* der Umsetzungsinitiative vor, wobei er zunächst unter *Ziff. 1* (Umsetzungsinitiative gemäss Initiativtext) zusammenfassend zum Schluss gelangt, die Initiative wahre die Einheit der Form und der Materie, verstosse nicht gegen übergeordnetes Recht und sei – in materieller Hinsicht – nicht offensichtlich undurchführbar (vgl. Vorlage S. 3 unten). Diese Schlussfolgerungen sind – soweit bekannt – unbestritten.

Anschliessend prüft er in *Ziff. 2* die *Gültigkeit der Transparenzinitiative* im *Lichte der Motion 2021/7 «Mehr Transparenz, aber mit Augenmass»*, wobei er vor allem gestützt auf das erwähnte *Gutachten Uhlmann* zusammenfassend zum Schluss gelangt, die *Umsetzungsinitiative* könne nur bedingt als gültig erklärt werden. Sie sei nur dann gültig wenn die Vorlage gemäss Motion 2021/7 vom Kantonsrat oder in der Volksabstimmung abgelehnt werde (Vorlage S. 5 Mitte). Diese Zusammenfassung gibt die

Erkenntnisse des Gutachtens Uhlmann allerdings nicht ganz korrekt wieder. *Felix Uhlmann* hält nämlich in Ziff. III seines Gutachtens zur Ausgangssituation einleitend fest, im vorliegenden Fall stehe der geltende Verfassungstext in Konkurrenz zu zwei Verfassungsvorlagen, die in rascher Folge eingereicht worden seien und deren Verhältnis geklärt werden müsse. Eine vergleichbare Konstellation sei von Behörden und Gerichten bisher nicht beurteilt worden. Es gelte eine Lösung zu suchen, welche die politischen Rechte der Beteiligten am besten verwirkliche. Der Wille der Stimmberechtigten solle möglichst vollständig und unverfälscht zum Ausdruck kommen (Rz. 14 f.). Klar sei, dass die Annahme der Vorlage Motion 2021/7 durch das Volk den bisherigen Art. 37a KV ersetzen würde. Wenn diese Vorlage dagegen vom Volk abgelehnt würde und dieses darnach die Umsetzungsinitiative annähme, würde der heute geltende Art. 37a KV einfach ergänzt bzw. bei deren Ablehnung bliebe es beim bereits angenommenen Art. 37a KV. Rechtsprobleme stellten sich dann nicht. Solche ergäben sich nur, *wenn die Fassung gemäss Motion 2021/7 angenommen und darnach über die Umsetzungsinitiative abgestimmt würde* (Rz. 16). *Felix Uhlmann* zieht alsdann in Rz. 17 ff. für diesen Fall verschiedene Möglichkeiten in Betracht (u.a. Abstimmung über die Umsetzungsinitiative als Ersatz für Art. 37a KV gemäss Motion 2021/7; Teilungültigkeitserklärung der Umsetzungsinitiative; Umsetzungsinitiative als Ergänzung zu Art. 37a KV gemäss Motion 2021/7; Abstimmung über die Umsetzungsinitiative unter Wiederaufleben des ursprünglichen Art. 37a KV; Ungültigkeitserklärung; bedingte Gültigkeitserklärung; Durchführung einer Doppel- bzw. Mehrfachabstimmung). Als *Synthese* gelangt er in Rz. 26 zum Schluss, dass eine Mehrfachabstimmung rechtlich vergleichsweise der risikoloseste Weg darstelle, weil hier keine Eingriffe in die Volksrechte erfolgten. In zeitlicher Hinsicht führe dies – so *Uhlmann* – allerdings zu einer Verzögerung (wohl weil zunächst die beiden Verfahren zusammengeführt werden müssten). Sollte daher eine solche Mehrfachabstimmung nicht opportun erscheinen, empfehle er eine bedingte Gültigkeitserklärung (vor der Abstimmung über die Vorlage Motion 2021/7) oder allenfalls eine Ungültigkeitserklärung (nach der Abstimmung über die Vorlage Motion 2021/7 [recte wohl nach einer Annahme dieser Vorlage durch das Volk]). Dies erscheine für den hier vorliegenden aussergewöhnlichen Fall seiner Auffassung nach zulässig.

Der *Regierungsrat* übernimmt diese Schlussfolgerungen in *sehr unklarer und teilweise widersprüchlicher bzw. unzutreffender Weise*. So wird in der Vorlage vom 23. August 2022 zunächst in *Ziff. IV* beantragt, es sei die Umsetzungsinitiative im Sinne einer bedingten Gültigerklärung *nur dann als gültig zu erklären*, wenn die Vorlage gemäss Motion 2021/7 durch den Kantonsrat oder in der Volksabstimmung *abgelehnt worden ist*; falls die Initiative gültig ist, sei sie abzulehnen. Der erste Teil dieses Antrags ist insofern unzutreffend, als die Umsetzungsinitiative *auch nach dem Gutachten Uhlmann* (siehe dort Rz. 23) nur dann *ungültig würde*, wenn die Vorlage Motion 2021/7 *vom Stimmvolk angenommen würde* (auflösende, nicht aufschiebende Bedingung; Eintritt der Bedingung erst mit der Volksabstimmung, nicht bereits mit der Annahme im Kantonsrat). *Im heutigen Zeitpunkt* – die Vorlage Motion 2021/7 ist im Kantonsrat ohnehin noch nicht abschliessend behandelt worden – erscheint die Umsetzungsinitiative vielmehr *uneingeschränkt gültig*, wie dies zunächst auch in der Regierungsratsvorlage in *Ziff. I/1* dargetan wird. Sollte der Antrag so zu verstehen sein, dass zuerst über die Vorlage Motion 2021/7 abgestimmt werden müsste, bevor der Kantonsrat über die Gültigkeit der Umsetzungsinitiative befinden kann, wäre einerseits darauf hinzuweisen, dass dies praktisch ausgeschlossen ist, da der Kantonsrat die Vorlage Umsetzungsinitiative gemäss Art. 77 Abs. 1 WahlG bis spätestens 24. November zu Handen der Volksabstimmung verabschieden muss, und andererseits darauf, dass gestaffelte Abstimmungen über dieselbe Materie, welche in Form einer Volksinitiative und eines behördlichen Beschlussesentwurfs gleichzeitig beim Parlament anhängig sind, als unzulässig erscheinen (vgl. dazu auch nachfolgend *Ziff. 4*).

Sodann stellt der Regierungsrat in *Ziff. V* unter dem Titel «Gegenvorschlag» den zusätzlichen Antrag, es sei der *Umsetzungsinitiative* als Gegenvorschlag die in der parlamentarischen Beratung befindliche Vorlage Motion 2021/7 gegenüber zu stellen (mit Mehrfachabstimmung gemäss Art. 30 KV). Dieser Antrag steht freilich im *Widerspruch* zum eben erwähnten *Antrag in Ziff. IV* (Gültigerklärung der Initiative nur für den Fall der Ablehnung der Vorlage Motion 2021/7 durch den Kantonsrat oder die Volksabstimmung). Unter *Ziff. VI* finden sich anschliessend Ausführungen zum *weiteren Vorgehen*. Hier wird darauf hingewiesen, dass der Kantonsrat bis zum 24.

November 2022 zu beschliessen habe, ob er die Volksinitiative direkt dem Volk zum Entscheid unterbreiten wolle (innerhalb von sechs Monaten nach dem Beschluss des Kantonsrats) oder ob er der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen wolle, wobei innerhalb von 18 Monaten ein konkreter Gesetzesentwurf auszuarbeiten wäre (mit anschliessende Behandlung durch den Kantonsrat und nachfolgender Volksabstimmung). Ob es sich hierbei um den Vorschlag gemäss Vorlage Motion 2021/7 oder einen anderen Gegenvorschlag handeln soll, bleibt völlig unklar. Hinzuweisen ist immerhin darauf, dass die Vorlage Motion 2021/ als möglicher Gegenvorschlag bereits vorliegt und vom Kantonsrat auch schon weitgehend beraten worden ist, weshalb deren Übernahme als Gegenvorschlag zur *Umsetzungsinitiative* sofort bzw. bei der bevorstehenden parlamentarischen Beratung der *Umsetzungsinitiative* unmittelbar möglich wäre und keine weitere Ausarbeitungs- und Behandlungszeit erfordern würde (Gegenstand des Gegenvorschlags müsste ja die Verfassungsregelung gemäss Vorlage Motion 2021/7 und nicht etwa das gestützt darauf zu erlassende Gesetz sein). *Entgegen der Annahme* im *Gutachten Uhlmann* (vgl. Rz. 25 f., 29), würde daher die auch in der Regierungsratsvorlage unter Ziff. V intendierte Behandlung der Vorlage Motion 2021/7 als Gegenvorschlag zur Umsetzungsinitiative nicht zu Verzögerungen führen.

Im *abschliessenden Antrag auf S. 11 der Regierungsratsvorlage* wird die Möglichkeit der Durchführung einer *Mehrfachabstimmung* gemäss Ziff. V aber *nicht mehr erwähnt*. Der Regierungsrat beschränkt sich hier vielmehr darauf, dem Kantonsrat eine *bedingte Gültigerklärung* der Umsetzungsinitiative im erwähnten *unzulässig umschriebenen Sinn* und eine *Empfehlung auf Ablehnung* der Umsetzungsinitiative zu Handen der Stimmberechtigten zu beantragen.

4. Bisher ungenügende Beachtung der Chancengleichheit von Volksinitiativen und materiellen Gegenvorschlägen des Parlaments als Gebot der Abstimmungs-freiheit

In den *bisherigen Abklärungen und Beratungen* im Zusammenhang mit der Vorlage Motion 2021/7 sowie der *Umsetzungsinitiative* und auch im Gutachten von *Felix*

Uhlmann – dort allerdings auftragsgemäss (vgl. zum Gutachterauftrag dessen Rz. 4 f.) – wurde vor allem geprüft, welche Folgen eine Annahme der Vorlage Motion 2021/7 für die Gültigkeit der *Umsetzungsinitiative* hätte. Hierbei wurde zwar die *Durchführung* einer *Mehrfachabstimmung* bzw. die Behandlung der Vorlage Motion 2021/7 als *Gegenvorschlag zur Umsetzungsinitiative* durchaus thematisiert und als «risikolosester Weg» (vgl. *Gutachten Uhlmann*, Rz. 26) bzw. als «zu prüfender Antrag» bezeichnet (vgl. Regierungsratsvorlage vom 23. August 2022, Ziff. V und das Votum von *Regierungspräsidentin Cornelia Stamm Hurter* an der Kantonsratssitzung vom 12. September 2022 [erste Lesung der Vorlage Motion 2021/7]), doch wurde bisher nicht näher geprüft, ob sich ein entsprechendes Vorgehen (Mehrfachabstimmung; Behandlung der Vorlage 2021/7 als Gegenvorschlag zur Umsetzungsinitiative) nicht aufgrund der *Abstimmungsfreiheit* und der *daraus abgeleiteten Grundsätze* in der vorliegenden Konstellation *geradezu zwingend aufdränge*. Nach Auffassung des Unterzeichnenden ist dies aber – wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen – durchaus der Fall.

In der bei den renommierten St. Galler Staatsrechtsprofessoren *Yvo Hangartner* und *Philippe Mastronardi* entstandenen Dissertation von *Christoph Albrecht* «Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren», publiziert in der Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Band 19, St. Gallen 2003, äussert sich dieser Autor eingehend zum Verhältnis von Volksinitiativen und Gegenvorschlägen und zu den bei der Behandlung und Beschlussfassung bezüglich dieser Akte zu befolgenden Grundsätzen. Er gelangt hierbei auf *S. 273 ff.* zum Schluss, dass unter der Voraussetzung der Rechtmässigkeit einer konkreten Volksinitiative von der *Gleichwertigkeit der Volksinitiative* und eines *parlamentarischen Beschlusses in der gleichen Sache* auszugehen ist, woraus sich im konkreten Fall – gestützt auch auf die Anforderungen der *Abstimmungsfreiheit* (Art. 34 Abs. 2 BV) – als praktische Konsequenz die *Chancengleichheit* zwischen *Volksinitiative* und *parlamentarischem Beschluss* ergibt. Falls ein *parlamentarischer Beschluss* «denselben Regelungsgegenstand wie die Volksinitiative aufweist, er zwischen der Einreichung der Volksinitiative und ihrer Volksabstimmung erarbeitet und/oder beschlossen wird und er zur Volksinitiative eine Alternative bildet», müsse er vom Parlament *als formeller Gegenvorschlag behandelt werden*. Andernfalls könnte nicht

von Chancengleichheit die Rede sein und das Institut der Volksinitiative würde ausgehöhlt werden. Das *Parlament* dürfe also *innerhalb des Zeitraums zwischen der Einreichung der Volksinitiative und der Volksabstimmung darüber* keine Möglichkeit haben, zum gleichen Gegenstand wie die Volksinitiative *ausserhalb dieses Verfahrens alternativ zu beschliessen* (S. 273 f.).

In den vorangehenden Detailuntersuchungen erwähnt *Christoph Albrecht* im Übrigen ausdrücklich (vgl. S. 167 ff.), dass dies auch gelten müsse, wenn der *parlamentarische Beschluss vor der Volksinitiative initiiert* worden ist, eine *Koordination* der Verfahren aber *ohne zeitliche Probleme* möglich ist, wie dies vorliegend zutrifft (vgl. oben Ziff. 3), und erst recht, wenn zwischen der Initiierung des parlamentarischen Beschlusses und der Lancierung der Volksinitiative *offensichtliche Zusammenhänge* bestehen, wie dies vorliegend ebenfalls der Fall ist (die entsprechenden Bestrebungen waren ja bei der formellen Einreichung der Initiative bzw. der Motion 2021/7 der jeweiligen Gegenseite schon bekannt). *Besteht* aber ein *entsprechender Zusammenhang* zwischen Volksinitiative und parlamentarischem Beschluss, lässt sich eine durch Art. 34 Abs. 2 BV garantierte *korrekte und unverfälschte Willensbildung der Stimmberechtigten* nach den Schlussfolgerungen des Autors nur erreichen, wenn *Volksinitiative und parlamentarischer Beschluss* den Stimmberechtigten *gleichzeitig* vorgelegt werden und für diese die Möglichkeit besteht, im Rahmen der *Alternativabstimmung* ihre *Präferenzen* auch durch *Stichfragen* auszudrücken, wie dies das Abstimmungsverfahren nach Art. 30 KV vorsieht. *Dieselbe Möglichkeit* müssten überdies auch die *Parlamentsmitglieder* bei den *Schlussabstimmungen* über Gegenvorschlag und Volksinitiative *im Parlament* haben (vgl. S. 276 ff.).

Im vorliegenden Fall *liegt eine solche*, von *Christoph Albrecht* beschriebene *Konstellation* vor. Die Vorlage Motion 2021/7 wurde zwar ablaufmässig nicht als Gegenvorschlag zur Umsetzungsinitiative, sondern als nachträglicher Gegenvorschlag zur 2020 angenommenen Transparenzinitiative erarbeitet. *Der Sache nach* handelt es sich aber wie bei einem Gegenvorschlag i.S.v. Art. 30 KV um eine *Alternative* sowohl zur *bestehenden verfassungsrechtlichen Regelung* gemäss der angenommenen Transparenzinitiative als auch zur *Umsetzungsinitiative*, welche den 2020 ange-

nommenen Art. 37a KV ergänzen will. Von daher drängt sich die Behandlung der Vorlage Motion 2021/7 als Gegenvorschlag zur Umsetzungsinitiative, wie sie auch von *Gutachter Uhlmann* und vom *Regierungsrat* in Erwägung gezogen wurde, aufgrund der *Abstimmungsfreiheit* und der daraus abgeleiteten Grundsätze der *Chancengleichheit von Volksinitiativen und alternativen parlamentarischen Beschlüssen in der gleichen Sache* für die Beschlussfassung über die beiden Vorlagen zwingend auf. Dies erfordert, dass die *Behandlung der beiden Vorlagen zusammengeführt* und die *Vorlage Motion 2021/7 als Gegenvorschlag zur Umsetzungsinitiative* erklärt wird. In der vorliegenden komplexen Situation ist dies der einzig sichere Weg. Bei einem solchen Vorgehen stellen sich auch *keine Fragen einer bedingten Gültigkeit* hinsichtlich der Umsetzungsinitiative, welche *in den bestehenden gesetzlichen Regelungen ohnehin nicht vorgesehen* ist. Vielmehr können die Stimmberechtigten frei entscheiden, ob sie der Umsetzungsinitiative oder der Vorlage Motion 2021/7 zustimmen wollen. Falls beide Vorlagen angenommen würden, ergäbe die Beantwortung der Stichfrage, ob für diesen Fall eine Mehrheit der Umsetzungsinitiative oder der Vorlage Motion 2021/7 zustimmt. Damit würde *ohne komplizierte und gesetzlich nicht geregelte Vorgehensweise Klarheit geschaffen*. Obsiegt die Umsetzungsinitiative, würde diese den Wortlaut des 2020 geschaffenen Art. 37a KV ersetzen bzw. ergänzen, während bei Obsiegen der Vorlage Motion 2021/7 der dort vorgeschlagene Art. 37a KV anstelle des bisherigen Wortlauts dieser Bestimmung treten würde und die Umsetzungsinitiative erledigt wäre. Würden in der Alternativabstimmung beide neuen Vorschläge scheitern, bliebe es beim 2020 angenommenen Wortlaut von Art. 37a KV (vgl. dazu auch *Gutachten Uhlmann*, Rz. 16).

5. Fazit und Empfehlungen

Als Fazit empfehle ich, bei der Beratung der beiden Regierungsratsvorlagen vom 18. Januar bzw. 23. August 2022 eine *Zusammenführung der beiden Vorlagen*, die Behandlung der *Vorlage Motion 2021/7 als Gegenvorschlag zur Umsetzungsinitiative* und die *Unterstellung der beiden Vorschläge unter eine Alternativabstimmung i.S.v. Art. 30 KV*.

Bei der *Behandlung der Vorlage Motion 2021/7* wäre somit der Antrag zu stellen, dass die vorgeschlagene Änderung der Kantonsverfassung der Umsetzungsinitiative als Gegenvorschlag gegenüberzustellen ist und die beiden Alternativvorschläge anschliessend einer Doppelabstimmung gemäss Art. 30 KV zu unterbreiten sind.

Bei der *Behandlung der Vorlage Umsetzungsinitiative* wäre zu beantragen, dass diese Volksinitiative gültig zu erklären ist, ihr die vorgeschlagene Verfassungsänderung gemäss Vorlage Motion 2021/7 als Gegenvorschlag gegenüberzustellen ist und diese Alternativvorschläge anschliessend den Stimmberechtigten zur Doppelabstimmung gemäss Art. 30 KV zu unterbreiten sind.

Sollte der *Kantonsrat dem nicht folgen* und eine *bloss bedingte Gültigkeit* der *Umsetzungsinitiative* sowie allenfalls eine *gestaffelte Abstimmung* über die hängigen Vorschläge beschliessen, wäre die Erhebung einer *öffentlich-rechtlichen Beschwerde* gegen den *bloss bedingten Gültigkeitsbeschluss ans Bundesgericht* möglich. Aufgrund der geschilderten Rechtslage bestünde wohl einige Aussicht auf einen Erfolg für eine solche Beschwerde.

Schaffhausen, 22. September 2022

Prof. Dr. iur Arnold Marti/RA