

Art. 42 Abs. 1 Ziff. 2 und Art. 42^{ter} KV; Art. 1, Art. 16, Art. 20 Abs. 1, Art. 31 und Art. 34 VRG; Art. 1, Art. 34 Abs. 2 und Art. 47 ff. GebVG. Liegenschaftserwerb durch die Gebäudeversicherung als selbständige juristische Person des öffentlichen Rechts; Anfechtbarkeit, Frage der Umgehung des Finanzreferendums (Entscheid des Obergerichts Nr. 60/1999/46 vom 25. Februar 2000 i.S. M.).¹

Die Verwaltungsakte der Gebäudeversicherung sind mit den ordentlichen Rechtsmitteln des Verwaltungsrechtspflegegesetzes anfechtbar. Interne Willensbildungsakte können jedoch nur dann ausnahmsweise angefochten werden, wenn ein Bürger durch eine solche Anordnung mindestens indirekt in seiner Rechtsstellung (z.B. im Stimmrecht) betroffen wird und nicht noch ein förmlicher Entscheid ergeht (E. 2b bb, cc).

In diesem Sinn kann der Entschluss der Gebäudeversicherung, eine Liegenschaft zu erwerben, auf dem Rechtsmittelweg daraufhin überprüft werden, ob eine Stimmrechtsverletzung vorliege, obwohl das Finanzreferendum durch Beschlüsse der Gebäudeversicherung nur mittelbar verletzt werden kann. Für die weitergehende Prüfung, ob die Anlagevorschriften und -grundsätze eingehalten seien, fehlt dagegen auch einem Grundeigentümer und Versicherten das nötige individuelle Rechtsschutzinteresse (E. 2b dd, ee, ff).

Die Rechtsmittelfrist beginnt bei innerbehördlichen Akten dann zu laufen, wenn der Betroffene sichere Kenntnis von einem entsprechenden definitiven Beschluss erhalten hat. Stimmrechtsverletzungen sind aus Gründen der Rechtssicherheit jedenfalls unverzüglich, d.h. innerhalb der üblichen Rechtsmittelfrist zu rügen (E. 2b gg).

Die Einschaltung rechtlich verselbständigter Träger zur Erfüllung bestimmter Verwaltungsaufgaben (insbesondere für die Bereitstellung von Räumlichkeiten der Verwaltung) ist unter dem Gesichtspunkt des Finanzreferendums zulässig, sofern für das gewählte Vorgehen ernsthafte sachliche Gründe bestehen und der Grundgedanke des Instituts des Finanzreferendums (Mitsprache des Volkes bei Beschlüssen über erhebliche neue Ausgaben) nicht verletzt wird (E. 3b aa).

Diese Grundsätze werden im vorliegenden Fall nicht verletzt, weil der Erwerb der Liegenschaft durch die Gebäudeversicherung im Hinblick auf die geplante gemischte Nutzung der Liegenschaft durch Kanton und Stadt Schaff-

¹ Die materiellen Erwägungen dieses Entscheids (E. 3) sind – mit Bemerkungen der Redaktion – veröffentlicht in ZBl 2001, S. 31 ff.

hausen sowie Private sachlich vertretbar erscheint, zumal die für die Gebäudeversicherung geltenden Anlagevorschriften und -grundsätze nicht offensichtlich verletzt werden (E. 3b bb, cc). Dem Grundgedanken des Finanzreferendums ist dadurch Rechnung zu tragen, dass über die vom Kanton bei Einmietung in die fragliche Liegenschaft zu tragenden Umbau- und Mietkosten durch einen gegebenenfalls dem Finanzreferendum unterstehenden Beschluss des Grossen Rats zu entscheiden ist (E. 3b dd, ee).

Nachdem bekannt geworden war, dass die kantonale Gebäudeversicherung beabsichtige, die Liegenschaft Jezler am Herrenacker in Schaffhausen zu erwerben, erhob der im Kanton stimmberechtigte M. gegen diese Kaufabsicht Beschwerde an den Regierungsrat; er beantragte, der Gebäudeversicherung den Erwerb der Liegenschaft zu untersagen. Der Regierungsrat behandelte die Beschwerde als blossе Aufsichtsbeschwerde und gab dieser keine Folge. M. erhob darauf mit demselben Antrag Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht. Dieses wies die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

Aus den Erwägungen:

2.– Gegen letztinstanzliche Entscheide kantonaler Verwaltungsbehörden kann – sofern kein anderes Bundesrechtsmittel als die staatsrechtliche Beschwerde oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offensteht – beim Obergericht als Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden (Art. 34 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz] vom 20. September 1971 [VRG, SHR 172.200]).

a) ...

b) aa) Die Gebäudeversicherung ist eine selbständige juristische Person des öffentlichen Rechts (Art. 1 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung im Kanton Schaffhausen vom 30. Oktober 1972 [GebVG, SHR 960.100]). Es ist daher unbestritten, dass deren Ausgabenbeschlüsse grundsätzlich nicht dem Finanzreferendum nach Art. 42 Abs. 1 Ziff. 2 und Art. 42^{ter} der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 24. März 1876 (KV, SHR 101.000) unterliegen, da es sich nicht um Ausgaben des Kantons, sondern der Gebäudeversicherung als rechtlich verselbständigter Organisation handelt, die Träger eines eigenen Vermögens ist (vgl. dazu ausführlich *Paul-Dieter Klingenberg*, Das Finanzreferendum im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1957, S. 23 ff.,

und aus der neueren allgemeinen Literatur *Paul Richli*, Finanzreferendum bei Erledigung staatlicher Aufgaben durch private Träger, ZBl 1987, S. 145 ff., insbesondere S. 147, je mit weiteren Hinweisen). Der Beschwerdeführer macht jedoch geltend, dass die fragliche Liegenschaft im wesentlichen zur Benutzung als Verwaltungsgebäude für den Kanton dienen solle. Es liege daher eine unzulässige *Umgehung des Finanzreferendums* und überdies eine *Verletzung der Anlagevorschriften* der Gebäudeversicherung (insbesondere Art. 34 Abs. 2 GebVG) vor, was auf dem Rechtsweg müsse angefochten werden können.

Im Zusammenhang mit diesen Rügen stellen sich nicht nur in materieller, sondern auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht heikle Fragen, welche nachfolgend geklärt werden müssen (vgl. dazu auch *Richli*, S. 145 ff., insbesondere S. 157 ff., zur ähnlichen Problematik bei Ausgaben privatrechtlicher Träger von Verwaltungsaufgaben). Dabei ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zumindest insoweit einzutreten, als zu prüfen ist, ob der Regierungsrat die vom Beschwerdeführer am 4. November 1999 erhobene Beschwerde zu Recht als blosser Aufsichtsbeschwerde behandelt habe, was der Beschwerdeführer – jedenfalls sinngemäss – bestreitet.

bb) Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass auch die Verwaltungsakte der Gebäudeversicherung nach den Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes angefochten werden können, zumal die Bestimmung über den Geltungsbereich dieses Gesetzes (Art. 1 VRG) im Interesse des Rechtsschutzes gegenüber der öffentlichen Hand in einem weiten Sinn ausgelegt werden muss und prinzipiell auch die Verwaltungsorgane selbständiger öffentlich-rechtlicher Organisationen erfassen soll (vgl. zur entsprechenden Vorschrift des Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetzes auch *Kölz/Bosshart/Röhl*, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 4 N. 4 ff., insbesondere N. 6, S. 54 f.). Die Unterstellung der Verwaltungsakte der Gebäudeversicherung unter die Rechtsprechung der Verwaltungsrechtspflegebehörden ergibt sich im übrigen auch ausdrücklich aus Art. 47 ff. GebVG, wonach gegen Verwaltungsakte der Gebäudeversicherung sinngemäss der Rekurs an das zuständige Departement (Baudepartement) offensteht (Art. 49 GebVG), soweit es sich nicht um die Schadensschätzung handelt (Zuständigkeit einer besonderen Rekurskommission [Art. 48 GebVG]) oder ausnahmsweise die Zivilgerichte zuständig sind (Art. 50 GebVG). Rekursentscheide des Baudepartements können sodann mangels abweichender Anordnung mit den ordentlichen Rechtsmitteln des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (Rekurs an den Regierungsrat gemäss Art. 16 ff. VRG; Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht gemäss Art. 34 ff.

VRG) weitergezogen werden (vgl. zur Rechtsmittelordnung im Bereich der Gebäudeversicherung auch *Arnold Marti*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986, S. 97, mit weiteren Hinweisen).

cc) Im vorliegenden Fall stellt sich jedoch die vom Regierungsrat an sich zu Recht aufgeworfene Frage, ob ein *anfechtbarer Verwaltungsakt* gegeben sei, worunter nach herrschender Auffassung eine Verfügung im Sinn der Verwaltungsrechtslehre zu verstehen ist (individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird; vgl. dazu *Marti*, S. 104 ff., und zum Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetz auch *Kölz/Bosshart/Röhl*, Vorbemerkungen zu §§ 4 – 31 N. 8 ff., S. 41 ff., je mit weiteren Hinweisen). Nun ist aber unbestritten, dass in der vorliegenden Sache keine Verfügung im erwähnten Sinn ergangen ist. Vielmehr lagen ursprünglich lediglich Kaufabsichten bzw. ein interner Kaufbeschluss der Verwaltung der Gebäudeversicherung vor, was am 2. Dezember 1999 durch den Abschluss des Kaufvertrags und die Eigentumsübertragung umgesetzt wurde (vgl. zur Organisation der Gebäudeversicherung Art. 3 GebVG und § 1 – 3 der Verordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung im Kanton Schaffhausen vom 14. August 1973 [GebVV, SHR 960.111]). *Privatrechtliche Willenserklärungen* von Amtsstellen aber können grundsätzlich nicht Gegenstand von ordentlichen Verwaltungsrechtsmitteln bilden (vgl. dazu *Marti*, S. 110 ff., und *Kölz/Bosshart/Röhl*, Vorbemerkungen zu §§ 4 – 31 N. 14, S. 44, sowie § 19 N. 12, S. 330 f.).

Auch *interne Willensbildungsakte* öffentlicher Organisationen können im Prinzip nicht mit den ordentlichen Verwaltungsrechtsmitteln angefochten werden. Eine Ausnahme bilden nach der Praxis des Obergerichts, welche sich hierfür auch auf gewichtige Stimmen in der Lehre stützen kann, innerbehördliche Akte, sofern ein Bürger von der Anordnung mindestens indirekt in seiner Rechtsstellung (z.B. im Stimmrecht oder in den Grundrechten) betroffen wird und nicht noch ein förmlicher Entscheid ergeht (vgl. dazu die Hinweise bei *Marti*, S. 109 f., insbesondere S. 110 bei N. 38; vgl. auch *Kölz/Bosshart/Röhl*, § 19 N. 18 ff., S. 332 f.). Ein solcher Fall aber ist hier gegeben, da der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren von Anfang an eine Stimmrechtsverletzung gerügt hat und bei Ausgaben- und Anlageentscheiden der Gebäudeversicherung unbestrittenerweise kein förmlicher Ausgabenbeschluss ergeht und publiziert wird. Soweit der Beschwerdeführer also eine *Stimmrechtsverletzung* geltend macht, liegt nach der Rechtsprechung des Obergerichts grundsätzlich ein taugliches Anfechtungsobjekt vor. Dieses kann nach der Praxis des Obergerichts mit den ordentlichen Rechtsmitteln der

Verwaltungsrechtspflege (Rekurs, Verwaltungsgerichtsbeschwerde) angefochten werden, steht doch die besondere *Stimmrechtsbeschwerde* nach Art. 82^{bis} bzw. Art. 82^{ter} des kantonalen Wahlgesetzes vom 15. März 1904 (WahlG, SHR 160.100) nur bei Verletzung des Stimmrechts bei der *Ausübung der politischen Rechte im konkreten Einzelfall* offen, während eine Verletzung des Stimmrechts durch Erlasse und Beschlüsse von allgemeiner Bedeutung mit den *allgemeinen Rechtsmitteln* des Verwaltungsrechtspflegegesetzes angefochten werden muss (vgl. dazu OGE vom 20. Oktober 1992 i.S. M., E. 1b, Amtsbericht 1992, S. 162 ff., und *Marti*, S. 132 ff., insbesondere S. 133 bei N. 172 f., mit weiteren Hinweisen; zur abweichenden Rechtsmittelordnung im Kanton Zürich, wo Stimm- und Wahlrechtsbeschwerden ans Verwaltungsgericht grundsätzlich ausgeschlossen sind, vgl. *Kölz/Bossart/Röhl*, § 19 N. 135 ff., S. 369, mit Hinweisen).

dd) Ein Problem ergibt sich im vorliegenden Fall freilich auch daraus, dass nach Art. 42 und Art. 42^{ter} KV nur Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rates dem Finanzreferendum unterliegen. Soweit – wie hier – eine nur *mittelbare Verletzung des Finanzreferendums* (Beschlussfassung durch eine unzuständige Behörde) gerügt wird, musste nach der bisherigen, an die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur staatsrechtlichen Beschwerde angelehnten Praxis vorfrageweise die Rüge einer Verletzung der Gewaltentrennung erhoben werden (vgl. dazu *Marti*, S. 180, mit Hinweisen; vgl. auch *Richli*, S. 157 f.). Das Bundesgericht hat diese in der Literatur zum Teil kritisierte Rechtsprechung aber inzwischen für Ausgabenbeschlüsse aufgegeben, weshalb auch im vorangehenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren kein Grund mehr dafür besteht, eine direkte Anfechtung eines solchen Beschlusses wegen einer Stimmrechtsverletzung nicht zuzulassen (vgl. dazu *Walter Kälin*, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. A., Bern 1994, S. 102 f., mit Hinweisen, insbesondere BGE 113 Ia 389 E. 1b und 118 Ia 186 f. E. 1a). Angesichts dieser rechtlich schwierigen, bisher noch nicht abschliessend geklärten Situation kann dem Beschwerdeführer nicht vorgehalten werden, dass er lediglich die Untersagung des Liegenschaftskaufs, nicht aber die Unterstellung unter die Volksabstimmung beantragt hat, zumal jedenfalls klar ist, dass der Beschwerdeführer mit den erhobenen Rechtsmitteln die Ausarbeitung einer referendumspflichtigen Vorlage an den Grossen Rat und damit die Durchführung einer Volksabstimmung erreichen wollte.

ee) Der Entschluss der Gebäudeversicherung, die fragliche Liegenschaft zu erwerben, kann im übrigen aufgrund der dargelegten Praxis nur mit Bezug auf die Frage einer *Stimmrechtsverletzung* angefochten und überprüft werden. Dabei sind allenfalls vorfrageweise – soweit dies für die Frage einer Verlet-

zung des Stimmrechts erforderlich ist – auch die für die Gebäudeversicherung geltenden Anlagevorschriften (insbesondere Art. 34 GebVG) zu beachten. Soweit der Beschwerdeführer aber gestützt auf seine Eigenschaft als Grundeigentümer und Versicherter der Gebäudeversicherung eine darüber hinausgehende Prüfung verlangt, ob beim fraglichen Liegenschafts Kauf die massgebenden Anlagevorschriften und -grundsätze eingehalten werden, kann auf die vorliegende Beschwerde zum vornherein nicht eingetreten werden, da insoweit lediglich allgemeine Interessen geltend gemacht werden, welche die Ergreifung der ordentlichen Rechtsmittel nicht zu rechtfertigen vermögen. Die Geltendmachung von Stimmrechtsverletzungen mit den allgemeinen Rechtsmitteln der Verwaltungsrechtspflege bildet insofern einen Sonderfall, welcher mit der besonderen Natur der politischen Rechte zusammenhängt, die auf Bundesebene auch mit der staatsrechtlichen Beschwerde durchgesetzt werden können (vgl. dazu *Marti*, S. 169, 179 f., mit Hinweisen; zum Ausschluss der Geltendmachung blosser Interessen der Allgemeinheit auch *Kölz/Bosshart/Röhl*, § 21 N. 23, S. 400).

Die Einhaltung der massgebenden *Anlagevorschriften und -grundsätze* durch die Gebäudeversicherung kann daher in allgemeiner Weise nur von den zuständigen finanzrechtlichen und politischen Aufsichtsbehörden (Finanzkontrolle, Regierungsrat und Grosse Rat) überprüft werden (vgl. dazu Art. 3 GebVG, § 2 GebVV und Art. 34 Ziff. 3 KV; zur staatlichen Aufsicht gegenüber verselbständigten öffentlichrechtlichen Organisationen auch *Ulrich Zimmerli*, "Privatisierung" und parlamentarische Oberaufsicht, in: Wolfgang Wiegand [Hrsg.], *Rechtliche Probleme der Privatisierung*, Bern 1998, S. 167 ff., insbesondere S. 193 ff., mit weiteren Hinweisen).

ff) Somit ergibt sich, dass gegen den Liegenschafts-Kaufentschluss der Gebäudeversicherung – soweit eine Stimmrechtsverletzung geltend gemacht wird – grundsätzlich der Rekurs an das Baudepartement und anschliessend an den Regierungsrat hätte ergriffen und dessen Entscheid alsdann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht hätte weitergezogen werden können. Der Regierungsrat hat jedoch das bei ihm am 4. November 1999 erhobene Rechtsmittel lediglich als formlose Aufsichtsbeschwerde im Sinne von Art. 31 VRG behandelt. ...

... Der Regierungsrat hätte ... diese Eingabe aufgrund der dargelegten Rechtslage (oben, E. 2b bb, cc) als ordentliches Rechtsmittel behandeln sollen, soweit damit eine Stimmrechtsverletzung geltend gemacht wurde. Eine falsche Bezeichnung vermag hierbei nicht zu schaden, zumal die Verwaltungsrechtspflegeinstanzen bei der Qualifikation eines Rechtsmittels das Recht grundsätzlich von Amtes wegen anzuwenden haben und sich ... aus der

Eingabe vom 4. November 1999 nicht ergibt, dass der Beschwerdeführer diese Eingabe lediglich als formlose Aufsichtsbeschwerde im Sinn von Art. 31 VRG behandelt wissen wollte. ...

gg) Nun macht der Regierungsrat allerdings auch noch geltend, auf die am 4. November 1999 erhobene Beschwerde hätte als Rekurs ohnehin nicht mehr eingetreten werden können, da die *Rekursfrist von 20 Tagen* (Art. 20 Abs. 1 VRG) längst abgelaufen gewesen sei, nachdem der Beschwerdeführer unbestrittenerweise bereits am 15. September 1999 Kenntnis von der fraglichen Kaufabsicht der Gebäudeversicherung erhalten habe.

Bei innerbehördlichen Akten, welche nicht formell publiziert werden (vgl. dazu oben, E. 2b cc), steht nicht zum vornherein fest, wann die Rechtsmittelfrist zu laufen beginnt. Analog zum Fristenlauf im Revisionsverfahren kann die Rekursfrist in solchen Fällen daher erst dann zu laufen beginnen, wenn der Betroffene *sichere Kenntnis* von einem entsprechenden definitiven Beschluss erhalten hat (vgl. zum Revisionsverfahren *Marti*, S. 296, und *Kölz/Bosshart/Röhl*, § 86b N. 8, S. 846, je mit Hinweisen).

Im vorliegenden Fall wurde am 15. September 1999 aus der Presse (im Zusammenhang mit der Berichterstattung über das Mediencafé des Regierungsrats vom 14. September 1999) bekannt dass der "Kanton" die Liegenschaft Jezler erwerben wolle, wobei die Gebäudeversicherung als Käuferin auftrete. Ob diese recht unpräzise Meldung den Fristenlauf nach Art. 20 Abs. 1 VRG aufgrund des Gesagten schon auszulösen vermochte, ist fraglich. Zu beachten ist aber, dass wenige Tage später, nämlich am 17. September 1999, im Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen Nr. 38/1999, S. 1325, unter der Rubrik "Aus den Verhandlungen des Regierungsrates" und dem gut sichtbaren Untertitel "Gebäudeversicherung erwirbt Liegenschaft Jezler am Herrenacker" eine sehr präzise amtliche Mitteilung über die Kaufabsicht der Gebäudeversicherung veröffentlicht worden ist. Darin erklärte der Regierungsrat, er stimme dieser Kaufabsicht zu. Damit aber ist der Kaufentschluss der Gebäudeversicherung als grundsätzlich innerbehördlicher Akt in genügender Weise publik geworden, so dass es einem Stimmbürger möglich gewesen wäre, diesen Entschluss mit einem ordentlichen Rechtsmittel anzufechten (Rekurs ans Baudepartement [oben, E. 2b bb und ff]). Eine Rechtsmittelbelehrung ist bei grundsätzlich rein innerbehördlichen Akten – ähnlich wie bei Parlamentsbeschlüssen und Erlassen – nicht erforderlich und wegen der nur sehr beschränkten Anfechtbarkeit auch nicht sinnvoll (vgl. Art. 8 VRG, wonach nur bei eigentlichen schriftlichen Verfügungen eine Rechtsmittelbelehrung vorgeschrieben ist). Andererseits muss von einem Stimmbürger, der einen publizierten Beschluss oder Erlass wegen Stimmrechtsverletzung anfechten will, im Interesse der Rechtssicherheit verlangt werden, dass er dies unverzüglich,

jedenfalls innerhalb der üblichen Rechtsmittelfrist tut (im vorliegenden Fall innert der 20tägigen Rekursfrist [Art. 20 Abs. 1 VRG]), wie dies das Obergericht bereits in einem früheren Entscheid festgehalten und in einem ebenfalls den nunmehrigen Beschwerdeführer betreffenden Fall bestätigt hat (OGE vom 20. Oktober 1992 i.S. M., E. 1b mit Hinweis, Amtsbericht 1992, S. 164 f.). Es trifft somit – jedenfalls für ordentliche Rechtsmittel – nicht zu, dass diese so lange erhoben werden können, als eine bestimmte behördliche Absicht nicht umgesetzt worden ist, wie dies der Beschwerdeführer behauptet.

Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer erst am 4. November 1999, also rund anderthalb Monate nach der erwähnten Veröffentlichung im Amtsblatt und damit erst einige Zeit nach Ablauf der zur Verfügung stehenden Rekursfrist eine Beschwerde wegen Verletzung des Stimmrechts erhoben. Der Regierungsrat hat daher diese Beschwerde im Ergebnis zu Recht als blosse Aufsichtsbeschwerde behandelt, zumal bei der Erhebung einer solchen weder eine Frist noch der Instanzenzug beachtet werden müssen (vgl. Art. 31 Abs. 1 VRG; *Kölz/Bosshart/Röhl*, Vorbemerkungen zu §§ 19 – 28 N. 37, S. 307 f.).

c) Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist demnach insoweit abzuweisen, als der Beschwerdeführer – wenigstens sinngemäss – geltend macht, der Regierungsrat habe seine Beschwerde vom 4. November 1999 zu Unrecht als blosse Aufsichtsbeschwerde behandelt. Da reine Aufsichtsbeschwerdeentscheide – von hier nicht gegebenen Ausnahmen abgesehen – nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden können – insbesondere auch dann nicht, wenn mit der Beschwerde erst nach Ablauf der Rechtsmittelfrist ein seinerzeit anfechtbarer Akt gerügt worden ist –, kann auf die Beschwerde daher entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers grundsätzlich nicht materiell eingetreten werden (vgl. dazu *Kölz/Bosshart/Röhl*, Vorbemerkungen zu §§ 19 – 28 N. 43 ff., S. 309 f., § 41 N. 16 ff., S. 593 f.).

Da das Obergericht bei rechtzeitiger Anfechtung die vorliegende Sache auch materiell hätte behandeln müssen (vgl. zum Verzicht auf das Erfordernis des aktuellen Interesses bei Grundsatzfragen, die wegen der Dauer des Verfahrens möglicherweise auch in einem späteren Fall nicht rechtzeitig entschieden werden könnten, *Marti*, S. 173 f., und *Kölz/Bosshart/Röhl*, § 21 N. 25, S. 401, je mit weiteren Hinweisen), ein grosses allgemeines Interesse an der Klärung der sich stellenden grundsätzlichen, bisher noch nicht entschiedenen Fragen besteht und sich im vorgesehenen Ablauf weitere Stimmrechtsfragen ergeben können, wird im folgenden im Sinn einer Eventualbegründung aber doch zur materiellen Streitfrage Stellung genommen.

3.– a) Zwischen den Parteien ist in materieller Hinsicht umstritten, ob der fragliche Liegenschafts Kauf eine unzulässige Umgehung des in Art. 42 und Art. 42^{ter} KV vorgesehenen Finanzreferendums (Ausgabenreferendum) darstelle.

...

b) Gemäss Art. 42 Abs. 1 Ziff. 2 KV unterstehen Beschlüsse des Grossen Rates, welche für einen besonderen Zweck eine neue einmalige Gesamtausgabe von mehr als 300'000 Fr. oder eine neue jährlich wiederkehrende Ausgabe von mehr als 50'000 Fr. zur Folge haben, der Volksabstimmung, wobei nach dem vorbehaltenen Art. 42^{ter} KV für eine neue einmalige Gesamtausgabe von mehr als 300'000 Fr. bis zu 1'000'000 Fr. oder eine neue jährlich wiederkehrende Ausgabe von mehr als 50'000 Fr. bis zu 100'000 Fr. nur das fakultative Referendum gegeben ist, wenn mindestens 4/5 der anwesenden Mitglieder des Grossen Rates der Vorlage zugestimmt haben.

aa) Wie bereits erwähnt, ist unbestritten, dass finanzielle Beschlüsse der Gebäudeversicherung grundsätzlich nicht dem Ausgabenreferendum nach Art. 42 Abs. 1 Ziff. 2 und Art. 42^{ter} KV unterstehen, da es sich nicht um Ausgaben des Kantons, sondern der Gebäudeversicherung als rechtlich verselbständigter Organisation handelt, die Träger eines eigenen Vermögens ist (oben, E. 2b aa mit Hinweisen). Es stellt sich jedoch die Frage, ob allenfalls eine unzulässige Umgehung des verfassungsmässigen Ausgabenreferendums vorliege, da unbestrittenerweise eine jedenfalls teilweise Nutzung der fraglichen Liegenschaft durch die kantonale Verwaltung geplant ist (...) und damit die Gefahr besteht, dass insoweit das Finanzreferendum ausgeschaltet wird (vgl. zu dieser Problematik auch die kritischen Hinweise bei *Klingenberg*, S. 26 f., insbesondere N. 23a [Diskussion im Grossen Rat zur Frage des Baus eines Schwesternhauses für das Kantonsspital Schaffhausen durch die Pensionskasse in den fünfziger Jahren] und bei der Besprechung von BGE 95 I 531 ff. [Errichtung und Vermietung eines Verwaltungsgebäudes durch die Gebäudeversicherung des Kantons Thurgau] durch *Hans Huber* in ZBJV 1970, S. 435; zur entsprechenden Problematik bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch privatrechtliche Träger ausführlich *Richli*, S. 145 ff., mit weiteren Hinweisen).

Allgemein ist festzuhalten, dass zur Frage, wann eine unzulässige Umgehung des Finanzreferendums durch Einschaltung rechtlich selbständiger Organisationen anzunehmen ist, welche für den Staat bestimmte Aufgaben (insbesondere die Bereitstellung von Räumlichkeiten) erfüllen, bisher noch kaum eine gefestigte Lehre und Rechtsprechung besteht (vgl. dazu die Hinweise bei *Richli*, S. 151 f.). Mit *Richli*, S. 152 ff., ist jedoch anzunehmen, dass die Ein-

schaltung rechtlich selbständiger Träger nur dann zulässig ist, wenn einerseits für das gewählte Vorgehen im Sinn des Willkürverbots *ernsthafte sachliche Gründe* vorliegen und andererseits der *Grundgedanke des Instituts des Finanzreferendums* (Mitsprache des Volks bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die ihn als Steuerzahler mittelbar treffen; vgl. auch BGE 123 I 81 E. 2b) *nicht verletzt* wird (vgl. zum Tatbestand der Gesetzes- bzw. Verfassungsumgehung auch allgemein *Max Baumann*, Zürcher Kommentar, Zürich 1998, Art. 2 ZGB N. 52 ff., S. 487 ff., mit weiteren Hinweisen).

bb) Im vorliegenden Fall hat der Regierungsrat zur Begründung des gewählten Vorgehens (Kauf der Jezler-Liegenschaft durch die Gebäudeversicherung) geltend gemacht, das fragliche Gebäude befinde sich im Kerngebiet der kantonalen Verwaltung und könne deren künftige Raumbedürfnisse langfristig sicherstellen. Kurzfristig könnten die Raumprobleme des Staatsarchivs und der Gerichte gelöst werden. Die Stadt Schaffhausen plane die Zusammenfassung des Baureferats unter einem Dach; eine Einmietung im Jezler-Gebäude würde dies ermöglichen. Eine entsprechende Absichtserklärung der Stadt liege vor, doch unterliege das Vorhaben noch einer städtischen Volksabstimmung. Aufgrund der gemischten Nutzung der Gebäulichkeiten durch kantonale und städtische Amtsstellen sowie durch Private sei dem Regierungsrat ein Kauf der Liegenschaft durch den Kanton als wenig sinnvoll erschienen, wohl aber ein Erwerb durch die Gebäudeversicherung, welche als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts über die Kompetenz verfüge, Liegenschaften zu erwerben (...).

Angesichts des bei diesem Liegenschaftserwerb angestrebten langfristigen Ziels (Sicherung der Raumbedürfnisse der kantonalen Verwaltung in deren Kerngebiet) und der sicher erforderlichen Umbauarbeiten kann man sich fragen, ob ein Erwerb durch den Kanton nicht sinnvoller gewesen wäre, doch hat das Obergericht im vorliegenden Fall keine Zweckmässigkeitsprüfung hinsichtlich der kantonalen Liegenschaftspolitik vorzunehmen. Es muss nach dem Gesagten vielmehr genügen, dass für das gewählte Vorgehen (Kauf durch die Gebäudeversicherung) ernsthafte sachliche Gründe bestehen. Dies kann jedoch nicht in Abrede gestellt werden. Zunächst benötigt der Kanton offenbar einstweilen nur einen Teil der fraglichen Liegenschaft. Vorgesehen ist auch die Einmietung des städtischen Baureferats, was jedoch noch der Zustimmung der städtischen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bedarf. Die nicht für Verwaltungszwecke benötigten Räume sollen sodann an Private vermietet werden. Angesichts dieser zum Teil noch ungewissen Pläne und Entscheide und der einstweilen vorgesehenen *gemischten Nutzung* erscheint

es grundsätzlich als sachlich vertretbar, dass nicht der Kanton selber, sondern die Gebäudeversicherung die fragliche Liegenschaft erworben hat. Es kann in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass die Verwirklichung von *Gemeinschaftsprojekten* mit Privaten oder anderen Gemeinwesen unter Umständen auch die Raumbeschaffung durch einen *privatrechtlichen* Rechts-träger zu rechtfertigen vermag (vgl. dazu *Richli*, S. 154).

cc) Ob unter den gegebenen Rahmenbedingungen beim Erwerb der Jezler-Liegenschaft die für die Gebäudeversicherung geltenden Anlagevorschriften und -grundsätze eingehalten werden können, ist – wie erwähnt – im vorliegenden Verfahren grundsätzlich nicht zu prüfen (vgl. oben, E. 2b ee). Festzuhalten ist lediglich, dass ein Liegenschaftserwerb durch die Gebäudeversicherung nicht etwa grundsätzlich ausgeschlossen ist. Zwar dürfen die Mittel der Gebäudeversicherung gemäss Art. 34 Abs. 2 GebVG nur zur Erfüllung der Versicherungs- und Feuerpolizeiaufgaben verwendet werden (vgl. dazu bereits *Klingenberg*, S. 27 bei N. 23, 23a), doch wird diese Vorschrift nicht verletzt, soweit sich eine genügende Rendite ergibt – was vorliegend aus den erwähnten Gründen nicht näher zu prüfen ist (vgl. oben, E. 2b ee) – und die Liegenschaft notfalls weiterhin belehnt oder veräussert werden kann.

Eine Belehnung, Veräusserung oder Zwangsverwertung der Jezler-Liegenschaft aber ist entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers auch dann möglich, wenn sich der Kanton in dieser Liegenschaft einmietet. Solange die Jezler-Liegenschaft nämlich im Eigentum der Gebäudeversicherung bleibt, kann sie nicht in das vor Veräusserung und Zwangsverwertung geschützte Verwaltungsvermögen des Kantons übergehen, selbst wenn sie dem Kanton aufgrund eines Mietvertrags ganz oder teilweise als Verwaltungsliegenschaft dient. Hierin liegt denn auch – wie dies der Regierungsrat zu Recht angeführt hat – der Unterschied zum Sachverhalt von BGE 123 I 78 ff., wo das Bundesgericht entschieden hat, dass eine ursprünglich zum Finanzvermögen des Kantons Zürich gehörende Geschäftsliegenschaft durch den Umbau zu einem Gerichtsgebäude ins Verwaltungsvermögen des Kantons Zürich übergehe, was im Sinn der Bestimmungen über das Finanzreferendum als neue Ausgabe zu taxieren sei (vgl. insbesondere E. 5 dieses Entscheids). Die Jezler-Liegenschaft aber bleibt auch im Fall einer ganzen oder teilweisen Vermietung als Verwaltungsliegenschaft an den Kanton Finanzvermögen der Gebäudeversicherung, da sie der *Geldanlage*, nicht der Verwaltung der Gebäudeversicherung selber dient (vgl. zur Unterscheidung von Finanz- und Verwaltungsvermögen bei öffentlichrechtlichen Anstalten *Tobias Jaag*, *Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen*, ZBl 1992, S. 145 ff., insbesondere S. 147 f.). Die Situation ist somit – jedenfalls im Grundsatz – ver-

gleichbar mit derjenigen, in welcher der Kanton von einem Privaten Räumlichkeiten mietet und ebenfalls damit rechnen muss, dass das Mietverhältnis gekündigt wird oder eine Zwangsverwertung erfolgt. Insbesondere ist auch festzuhalten, dass selbständige öffentlichrechtliche Anstalten wie die Gebäudeversicherung im Unterschied zu Gemeinden und öffentlichrechtlichen Körperschaften nicht dem Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts vom 4. Dezember 1947 (SR 282.11) unterstehen, welches in Art. 9 und Art. 10 vorsieht, dass deren Vermögenswerte nicht gepfändet und nicht verpfändet werden können, solange sie öffentlichen Zwecken dienen (vgl. dazu BGE 120 II 323 E. 2b mit Hinweisen; für die kantonalen Gebäudeversicherungen ausdrücklich *Amonn/Gasser*, Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, 6. A., Bern 1997, § 7 N. 13, S. 57).

dd) Erscheint also das gewählte Vorgehen (Erwerb der Jezler-Liegenschaft durch die Gebäudeversicherung) unter den gegebenen Umständen grundsätzlich als sachlich vertretbar, ist weiter zu prüfen, ob damit nicht der Grundgedanke des Instituts des Finanzreferendums verletzt wird. Dies wäre dann der Fall, wenn sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu den sich aus einer Nutzung der fraglichen Liegenschaft durch den Kanton ergebenden, von den Steuerzahlern zu tragenden Kosten nicht äussern könnten, obwohl die Kreditlimiten gemäss Art. 42 Abs. 1 Ziff. 2 bzw. Art. 42^{ter} KV überschritten werden. In Betracht fallen in diesem Zusammenhang insbesondere die vom Kanton gegebenenfalls zu tragenden Mietkosten. Da es sich hierbei grundsätzlich um neue wiederkehrende Ausgaben handelt, müssen diese – falls die verfassungsmässigen Kreditlimiten überschritten werden – beim entsprechenden erstmaligen Finanzbeschluss (Budgetbeschluss oder separate Vorlage) dem fakultativen oder obligatorischen Finanzreferendum unterstellt werden (vgl. zum bereits erwähnten Fall der Vermietung einer Liegenschaft der Thurgauer Gebäudeversicherung als Verwaltungsliegenschaft an den Kanton Thurgau BGE 95 I 531 ff.; zur Referendumpflicht bei langfristigen Mietverträgen für Verwaltungsräumlichkeiten auch allgemein *Katharina Sameli*, Aktuelle Aspekte des Finanzreferendums, ZBl 1993, S. 49 ff., insbesondere S. 66 f.). Der Regierungsrat hat daher zu Recht festgehalten, dass ein Einzug kantonaler Verwaltungsabteilungen in die Jezler-Liegenschaft erst möglich sei, wenn die dafür zuständigen Organe im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Kompetenzen den erforderlichen Kredit für die Mietausgaben bewilligt hätten, und er geht offenbar auch davon aus, dass hiefür eine Volksabstimmung nötig sei.

Da ein Umbau für die spezifischen Zwecke der einziehenden kantonalen Verwaltungsabteilungen – jedenfalls soweit sich dies nicht unter Finanzierungs- bzw. Anlageaspekten rechtfertigen lässt – nicht zu den Aufgaben der Gebäudeversicherung und der Feuerpolizei gehört (Art. 34 Abs. 2 GebVG) und daher vom Kanton finanziert werden muss, wird somit allenfalls auch zu prüfen sein, ob dem Grossen Rat bzw. den Stimmbürgern zu gegebener Zeit nicht auch eine Vorlage über den Umbau der Jezler-Liegenschaft unterbreitet werden müsse. Da diese Kosten untrennbar mit den wiederkehrenden Mietkosten zusammenhängen, müssten sie in diesem Fall wohl zusammengerechnet werden (vgl. dazu und zum Vorgehen bei der Kombination einer einmaligen Ausgabe mit weiteren wiederkehrenden Ausgaben *Irene Graf*, Problem Finanzreferendum, Diss. Basel 1989, S. 96 ff. und insbesondere das Beispiel S. 98 [Zusammenrechnung der Kosten für Umbau und Miete eines Wirtssaals, welcher als Gemeindesaal dienen soll]).

ee) Bei diesem hier skizzierten Vorgehen, welches von den zuständigen Behörden bei einer Einmietung des Kantons in die Räumlichkeiten der Jezler-Liegenschaft zu beachten ist, wird der Grundgedanke des Instituts des Finanzreferendums (Mitsprache der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei wesentlichen, von den Stimmbürgern zu tragenden Ausgaben) trotz des Erwerbs der fraglichen Liegenschaft durch die Gebäudeversicherung nicht verletzt. Es ist zwar richtig, dass sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf diesem Weg zum Erwerb der Liegenschaft durch die Gebäudeversicherung selber nicht äussern, sondern nur noch die Nutzung durch den Kanton allenfalls verhindern können (vgl. *Richli*, S. 157). Dies steht im vorliegenden Fall aber deshalb nicht im Widerspruch zu den Vorschriften über das Finanzreferendum, weil dieses gegen reine Anlageentscheide der Gebäudeversicherung eben unbestrittenerweise nicht zur Verfügung steht. Hierin liegt im übrigen auch der wesentliche Unterschied zu der von *Richli*, S. 145 ff., behandelten Problematik, wo es grundsätzlich stets um die Bereitstellung von Verwaltungsliegenschaften, nicht um die Schaffung von Finanzvermögen oder gemischt genutztem Vermögen durch privatrechtliche Träger geht.

c) Zusammenfassend ergibt sich, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch dann abzuweisen wäre, wenn darauf materiell eingetreten werden könnte.