

**Streitgegenstand im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren;
Anforderungen an die Beschwerdelegitimation; Anfechtbarkeit eines *obiter dictums* – Art. 7a und Art. 36 Abs. 1 VRG.**

Im Falle eines angefochtenen Nichteintretensentscheids beschränkt sich der Streitgegenstand im Beschwerdeverfahren grundsätzlich auf die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht einen Nichteintretensentscheid gefällt hat (E. 1.1 f.).

Einer beschwerdeführenden Partei fehlt es an der Beschwerdelegitimation, wenn sie durch den angefochtenen Entscheid nicht beschwert bzw. benachteiligt ist. Davon ist namentlich auszugehen, wenn die Vorinstanz den Rechtsbegehren der beschwerdeführenden Partei vollumfänglich entsprochen hat oder wenn diese nicht das Dispositiv des vorinstanzlichen Entscheids, sondern lediglich eine nicht entscheidenderhebliche Erwägung (obiter dictum) anfecht (E. 1.3.2 und 1.3.4).

Das Gesuch um Erlass einer Verfügung über einen Realakt gemäss Art. 7a VRG ist ein nicht devolutiver Rechtsschutzmechanismus: Es ist an jene Behörde zu richten, die für den Realakt selber örtlich, sachlich und funktional zuständig ist (E. 1.4).

OGE 60/2024/18 vom 17. Dezember 2024

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Aus den Erwägungen

1.1. Angefochten ist ein Entscheid, mit dem der Regierungsrat auf die Beschwerde der privaten Beschwerdegegner nicht eingetreten ist, weil sie die Beschwerdefrist nicht einhielten. Der vorinstanzliche Entscheid (Anfechtungsobjekt) bildet den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstands begrenzt: Gegenstände, über welche die Vorinstanz nicht in rechtsverbindlicher Weise entschieden hat, darf die Beschwerdeinstanz grundsätzlich nicht beurteilen (BGE 144 II 359 E. 4.3; BGer 2C_433/2023 vom 13. Mai 2024 E. 3.2; vgl. ferner BGer 1C_87/2023 vom 5. Dezember 2023 E. 2.1). Im Laufe des Rechtsmittelverfahrens kann sich der Streitgegenstand somit verengen bzw. um nicht mehr strittige Punkte reduzieren, grundsätzlich jedoch nicht erweitern oder inhaltlich verändern (BGer 9C_356/2023 vom 7. Juni 2024 E. 1 mit Hinweisen; OGE 60/2021/3 vom 29. Oktober 2021 E. 2; vgl. ferner Konrad Waldvogel, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021 [Kommentar zur SH VRP], Art. 19 VRG N. 19 mit Hinweis). Auf Anträge ausserhalb des Streitgegenstands ist nicht einzutreten (vgl. BGer 2C_95/2024 vom 8. August 2024 E. 1.5 a.E.; 2C_922/2022 vom 22. März 2024 E. 1.3 a.E.).

1.2. Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens kann grundsätzlich nur die Frage sein, ob der Regierungsrat zu Recht einen Nichteintretensentscheid gefällt hat (vgl. BGE 149 IV 205 E. 1.4; 139 II 233 E. 3.2; OGE 60/2021/3 vom 29. Oktober 2021 E. 2). Aus der Begründung der Beschwerdeschrift vom 17. Juni 2024 und der Stellungnahme vom 19. August 2024 geht indes nicht hervor, weshalb der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid zu Unrecht auf die Anträge der privaten Beschwerdegegner nicht eingetreten wäre. Die Beschwerdeführerin beanstandet dies nicht, sondern setzt sich lediglich mit der (durch den Regierungsrat nicht verbindlich entschiedenen und damit nicht zum Streitgegenstand gehörenden) materiellen Seite des Falles auseinander, nämlich mit der Frage, ob die Beschwerdeführerin für die städtischen Werke (SH POWER) ein Globalbudget führen darf. Mit dem Antrag, den Entscheid des Regierungsrats aufzuheben und festzustellen, dass das Führen eines Globalbudgets für die städtischen Werke (SH POWER) zulässig und im Einklang mit dem übergeordneten Recht ist, erweitert sie in unzulässiger Weise den Streitgegenstand. Schon aus diesem Grund ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

1.3. Überdies mangelt es der Beschwerdeführerin – wie nachstehend aufgezeigt – auch an der Beschwerdelegitimation.

1.3.1. Zur Wahrung öffentlicher Interessen steht das Beschwerderecht namentlich der zuständigen Behörde einer Gemeinde zu (Art. 50 Abs. 2 i.V.m. Art. 18 Abs. 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]). Der Stadtrat wahrt selbständig die Interessen der Stadt Schaffhausen vor allen Gerichten und anderen Behörden (Art. 53 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 17. August 1998 [GG, SHR 120.100] und Art. 42 Abs. 1 der Verfassung der Stadt Schaffhausen vom 25. September 2011 [RSS 100.1]). Zur Beschwerde legitimiert ist indes zum einen nur, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat (und mit seinen Anträgen ganz oder teilweise unterlegen ist) oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (sog. *formelle Beschwerde*; vgl. OGE 60/2017/7 vom 4. Februar 2020 E. 3.4.1 mit Hinweisen, Amtsbericht 2020, S. 124). Zum anderen muss die beschwerdeführende Partei durch den angefochtenen Entscheid gemäss Art. 36 Abs. 1 VRG in ihren eigenen schutzwürdigen Interessen verletzt sein (sog. *materielle Beschwerde*; vgl. zu den Anforderungen an die Beschwerdelegitimation Arnold Marti, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986, S. 168 ff.). Als schutzwürdiges Interesse genügt ein beachtenswertes, tatsächliches Interesse des Beschwerdeführers; ein rechtlich geschütztes Interesse ist nicht vorausgesetzt. Erforderlich ist grundsätzlich ein persönliches, aktuelles und

praktisches Interesse an der Beschwerdeführung (OGE 60/2018/13 vom 6. April 2021 E. 1 mit Hinweis; Konrad Waldvogel, in: Kommentar zur SH VRP, Art. 36 VRG N. 3).

1.3.2. Die Beschwerdelegitimation fehlt einer beschwerdeführenden Partei, wenn sie durch den angefochtenen Entscheid nicht beschwert bzw. nicht benachteiligt ist. Massgebend ist das Dispositiv des angefochtenen Entscheids, weil dieses – anders als die Erwägungen – in Rechtskraft erwächst und Bindungswirkung entfaltet (BGE 150 II 409 E. 2.2.2; 140 I 114 E. 2.4.2). Eine beschwerdeführende Partei ist folglich nicht zur Beschwerde legitimiert, wenn die Vorinstanz ihren Rechtsbehelfen vollumfänglich entsprochen hat (vgl. Bernhard Waldmann, in: Niggli et al. [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. A., Basel 2018, Art. 89 N. 18). Ebenfalls fehlt die Beschwerdelegitimation, wenn nicht das Dispositiv des angefochtenen Entscheids, sondern lediglich dessen Erwägungen angefochten werden, soweit das Dispositiv nicht ausnahmsweise auf die Erwägungen verweist (BGE 131 II 587 E. 4.2.1 mit Hinweis; 125 V 339 E. 4a; BGer 8C_807/2023 vom 11. Juni 2024 E. 3; Marti, S. 168). Die beschwerdeführende Partei hat die legitimationsbegründenden Umstände zu substantiieren, wenn sie nicht ohne weiteres ersichtlich sind bzw. die Legitimation zweifelhaft ist (vgl. OGE 60/2023/75 vom 2. Juli 2024 E. 2.1 mit Hinweisen, zur Publikation im Amtsbericht vorgesehen).

1.3.3. Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerdeschrift vom 17. Juni 2024 vor, sie sei beschwerdelegitimiert. Der Regierungsrat habe die Angelegenheit materiell-rechtlich gewürdigt, indem er sämtliche künftigen Beschwerden in derselben Sache (Frage der Zulässigkeit des Globalbudgets) a priori gutheisse. In Wirklichkeit untersage er der Beschwerdeführerin, für ihren Versorgungsbetrieb SH POWER gestützt auf Art. 1 Abs. 4 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 20. Februar 2017 (FHG, SHR 611.100) Ausnahmebestimmungen zu erlassen und die Möglichkeit eines Globalbudgets vorzusehen. Der Beschluss weise damit einen materiell-rechtlichen Inhalt auf und der Regierungsrat sei damit rechtsgestalterisch tätig geworden. Sie verfüge jedenfalls über ein akutes Feststellungsinteresse, da der angefochtene Beschluss grosse Rechtsunsicherheiten hervorgerufen habe und zahlreiche Rechtsfragen weiterhin ungeklärt blieben. In ihrer Stellungnahme vom 19. August 2024 ergänzt sie, dass es sich bei der beanstandeten Erwägung entgegen der Auffassung der Beschwerdegegner nicht um ein gewöhnliches *obiter dictum* handle. Vielmehr habe der Regierungsrat dadurch seine verbindliche Rechtsauffassung zur Unzulässigkeit eines Globalbudgets für SH POWER ausgedrückt. Er greife damit gewollt dem Budgetprozess 2025 vor. Damit bezwecke er einzig, sie dazu zu zwingen, die in seinen Augen notwendigen Anpassungen am

städtischen Budget vorzunehmen. Leiste sie keine Folge, laufe sie Gefahr, in einem erneuten Beschwerdeverfahren zu unterliegen und danach ohne gültiges Budget dazustehen. Der angefochtene Beschluss sei daher mit erheblichen tatsächlichen Nachteilen für sie verbunden, weshalb sie beschwert sei.

1.3.4. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin vermögen zunächst nichts daran zu ändern, dass es ihr an der vorausgesetzten formellen Beschwer mangelt, da der Regierungsrat ihrem Hauptantrag im angefochtenen Beschluss vollumfänglich entsprochen hat (vgl. vorne E. 1.3.1). Sie ist ausserdem nicht materiell beschwert, da es sich bei der beanstandeten Erwägung (E. 3) um ein *obiter dictum* handelt, dem keine präjudizielle Wirkung zukommt. Mit dem angefochtenen Beschluss trat der Regierungsrat auf eine Beschwerde nicht ein. Zur tragenden Begründung des Entscheids (*ratio decidendi*), der allein präjudizielle Wirkung zukommt (Emmenegger/Tschentscher, in: Hausheer/Walter [Hrsg.], Berner Kommentar, Band I/1, Einleitung, Art. 1–9 ZGB, Bern 2012, Art. 1 N. 486), gehört vorliegend einzig die Begründung des Nichteintretensentscheids (vgl. BGer 6B_131/2018 vom 31. Juli 2018 E. 2 *in fine*). Unnötige (d.h. nicht entscheidenderhebliche) rechtliche Ausführungen im Entscheid (*obiter dicta*) – wie die durch die Beschwerdeführerin vorliegend beanstandeten und nicht zum Streitgegenstand gehörenden materiellrechtlichen Ausführungen – entfalten keine Bindungswirkung (vgl. BGE 129 II 331 E. 5.4; BGer 9C_443/2024 vom 7. November 2024 E. 2.3.2.3; 8C_565/2013 vom 14. November 2013 E. 3; 8C_609/2012 vom 8. November 2012 E. 3 mit Hinweisen; Andreas Traub, Bemerkungen zum Obiter dictum in der verwaltungsgerichtlichen Urteilsbegründung, in: Cottier/Rüetschi/Sahlfeld [Hrsg.], Information und Recht, Basel/Genf 2002, S. 303 ff., 309 ff.). Der Regierungsrat betonte im Übrigen den vorläufigen Charakter seiner Einschätzung ("aufgrund der heutigen Akten- und Rechtslage") und äusserte sich zudem nur vage ("wäre daher die Beschwerde wohl gutzuheissen gewesen"). Ein solcher unverbindlicher "Fingerzeig" vermag weder eine Praxis noch eine besondere Vertrauensgrundlage zu begründen (vgl. Traub, S. 310 mit Hinweis) und, wie dargetan, auch keine Beschwerdelegitimation.

1.3.5. Nach dem Gesagten ist die Beschwerdeführerin nicht beschwert. Somit ist auf die Beschwerde auch aus diesem Grund nicht einzutreten.

1.4. Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich vorbringt, der Entscheid des Regierungsrats – bzw. das *obiter dictum* zur Unrechtmässigkeit des Führens eines Globalbudgets für A. – sei "zumindest als Realakt" zu qualifizieren, mangelt es dem Obergericht bereits an der funktionalen Zuständigkeit, um darüber – unterstellt, es handle sich dabei um einen Realakt – im Sinne von Art. 7a VRG eine Verfügung

zu erlassen. Das Gesuch um Erlass einer Verfügung über einen Realakt ist ein nicht devolutiver Rechtsschutzmechanismus: Es ist an jene Behörde zu richten, die für den Realakt selber örtlich, sachlich und funktional zuständig ist (vgl. Art. 7a Abs. 1 VRG: "von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche Rechte oder Pflichten berühren"; Cristina Baumgartner-Spahn, in: Kommentar zur SH VRP, Art. 7a VRG N. 7; Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. A., Zürich 2021, N. 433). Dies wäre vorliegend der Regierungsrat.

1.5. Auf die Beschwerde ist somit nicht einzutreten.