

Fakultatives Finanzreferendum; Trennungsverbot – Art. 34 Abs. 2 BV; Art. 25 lit. e und Art. 11 Abs. 1 Stadtverfassung Schaffhausen.

Der Zweck des Finanzreferendums besteht darin, den Stimmberechtigten bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die sie als Steuerzahlende mittelbar treffen, ein Mitspracherecht zu sichern (E. 3.1).

Ein Gegenstand, der ein Ganzes bildet, darf nicht ohne sachlichen Grund in Teilstücke aufgeteilt werden, die je einzeln dem Referendum nicht unterstehen, mit dem Ziel, den Gegenstand dem Referendum zu entziehen (Trennungsverbot; E. 3.1).

Im vorliegenden Fall besteht ein enger sachlicher und zeitlicher Zusammenhang zwischen der ersten und der zweiten Projektphase und die erste Phase bildet die Grundlage für die zweite Phase. Bei den Planungskosten der Phasen 1 und 2 handelt es sich um Ausgaben für ein und dasselbe Vorhaben und somit um ein einheitliches Geschäft (E. 3.4).

OGE 60/2020/19 vom 12. März 2021

Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Nachdem der Grosse Stadtrat mit dem Budget 2018 für eine Studie/Vorprojekt zum Duraduct [Fussgänger- und Velobrücke über das Mühlental] Fr. 200'000.– bewilligt hatte, genehmigte er am 19. Mai 2020 für das Projekt Duraduct einen Planungskredit in der Höhe von Fr. 680'000.–. Er verzichtete darauf, diesen Beschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Der Regierungsrat wies die Beschwerde gegen diesen Beschluss ab.

Das Obergericht hiess die dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut.

Aus den Erwägungen

3. Beschlüsse des Grossen Stadtrats über neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 700'000.– bis 2 Mio. Franken sind dem fakultativen (Finanz-)Referendum zu unterstellen (Art. 25 lit. e i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verfassung der Stadt Schaffhausen vom 25. September 2011 [Stadtverfassung, RSS 100.1]). Mit Blick darauf ist zwischen den Parteien umstritten, ob die mit dem Budget 2018 bewilligten Fr. 200'000.– und die am 19. Mai 2020 genehmigten Fr. 680'000.– für das Projekt Duraduct als einheitlicher Kredit zu behandeln sind und der zweite Betrag daher dem fakultativen Referendum zu unterstellen ist.

3.1. Der Zweck des Finanzreferendums besteht darin, den Stimmberechtigten bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die sie als Steuerzahlende mittelbar treffen, ein Mitspracherecht zu sichern. Für das Finanzreferendum folgt aus dem aus Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) abgeleiteten Grundsatz der Einheit der Materie (vgl. dazu eingehend etwa BGer 1C_175/2019 vom 12. Februar 2020 E. 2.2 mit Hinweisen), dass sich eine Finanzvorlage nicht auf mehrere Gegenstände beziehen darf, es sei denn, mehrere Ausgaben bedingten sich gegenseitig oder dienten einem gemeinsamen Zweck, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft (vgl. dazu auch die Wendung "Ausgaben für einen bestimmten Zweck" in Art. 25 lit. e Stadtverfassung). Umgekehrt darf ein Gegenstand, der ein Ganzes bildet, nicht künstlich in Teilstücke aufgeteilt werden, die je einzeln dem Referendum nicht unterstehen, mit dem Ziel, den Gegenstand dem Referendum zu entziehen (Trennungsverbot; zum Ganzen BGer 1C_97/2019 vom 15. Juli 2019 E. 4.2 und 1C_283/2010 vom 9. Dezember 2010 E. 3.2, je mit Hinweisen).

Eine Aufteilung grosser Bauvorhaben ist dann zulässig, wenn die Zuständigkeit dadurch nicht verschoben wird und wenn die Ausführung der einzelnen Teile für sich allein gesehen einen vernünftigen Sinn ergibt bzw. die einzelnen Etappen in sich geschlossene, selbständig sinnvolle und nutzbare Anlagen darstellen, so dass die Freiheit der Stimmberechtigten, sich für oder gegen die späteren Etappen auszusprechen, durch den ersten Entscheid nicht aufgehoben wird. Dies trifft immer dann zu, wenn eine Etappe auch dann sinnvoll ist, wenn die andere Etappe allenfalls nicht ausgeführt werden kann, die nächste Etappe sich also nicht rechtlich oder faktisch zwingend aus der vorhergehenden ergibt. Dabei spielt auch das zeitliche Element eine Rolle. Verschiedene Kreditvorlagen können wegen der grossen zeitlichen Distanz, die zwischen ihnen liegt, derart voneinander isoliert erscheinen, dass eine Zusammenrechnung nicht mehr gerechtfertigt ist und die Ausgabenbewilligung deshalb etappenweise erfolgen darf, selbst wenn die Vorhaben demselben Zweck dienen. Dabei dürfen die Teilschritte nicht im Hinblick auf das Finanzreferendum so gewählt werden, dass bei jedem einzelnen Abschnitt die Referendumsgrenze gezielt unterschritten wird. Vielmehr sind für die Unterteilung sachliche Gründe erforderlich. Massgebend sind stets die Umstände des Einzelfalls (BGer 1P.557/2003 vom 12. Dezember 2003 E. 2.2.5 mit Hinweisen; vgl. ferner BGE 118 Ia 184 E. 3b S. 191 f.; BGer 1P.123/2002 vom 25. Juni 2003 E. 3.1 mit Hinweisen).

3.2. Zwischen den Parteien ist unbestritten, dass das Bauvorhaben – inklusive Volksabstimmung und Realisierung – in sechs Phasen aufgeteilt wurde. Für die erste Phase (Erarbeitung der Rahmenbedingungen) bewilligte der Grosse Stadtrat mit dem Budget 2018 Fr. 200'000.– (vgl. vorangehend Bst. A). Ursprünglich war

vorgesehen, einen Teil dieses Betrags – der auf rund Fr. 150'000.– veranschlagt wurde – für die zweite Phase (Wettbewerbsverfahren) zu verwenden (vgl. Prot. Grossstadtratssitzung vom 28. November 2017, S. 38, Votum Stadträtin Bernath). Nach Darstellung von Stadtrat und Regierungsrat wurde indes der gesamte Kredit für die Phase 1 aufgewendet, was von den Beschwerdeführern in der Replik – anders als noch in der Beschwerdeschrift – nicht mehr in Frage gestellt wird.

Gegenstand der Phase 1 war insbesondere eine Machbarkeitsstudie bzw. die Überprüfung einer solchen aus dem Jahr 2010 sowie das Erarbeiten und Zusammenstellen der Grundlagen für das Wettbewerbsverfahren und die nachfolgenden Projektschritte bzw. die Vorlage des Stadtrats an den Grossen Stadtrat (vgl. Prot. Grossstadtratssitzung vom 28. November 2017, S. 38, Votum Stadträtin Bernath; Vorlage des Stadtrats vom 12. November 2019, S. 5 ff.; [...]).

Im Mai 2020 sprach der Grosse Stadtrat für die Weiterverfolgung des Projekts Duraduct einen Planungskredit über Fr. 680'000.– (vgl. vorangehend Bst. B). Dieser beinhaltet alle Planungsarbeiten bis zum Abschluss des Bauprojekts (Wettbewerbsverfahren Fr. 150'000.–; Bauprojekt Fr. 350'000.–; Projektleitung Tiefbau Schaffhausen und Bauherrenunterstützung Fr. 180'000.–). Die gesamten Investitionskosten wurden auf 9.5 Mio. Franken geschätzt (Vorlage des Stadtrats vom 12. November 2019, Ziff. 6.1 und 6.3 S. 12 f.).

3.3. Dem Regierungsrat und dem Stadtrat ist zuzustimmen, dass grössere Bauvorhaben zwangsläufig in mehrere Bauetappen unterteilt werden müssen. Dies schliesst indes keineswegs aus, einzelne Bauphasen oder das ganze Bauprojekt im Zusammenhang mit einem Kredit oder für die Frage der Unterstellung unter das (fakultative) Finanzreferendum als einziges Geschäft zu betrachten und zu behandeln. So betrifft denn der Planungskredit von Fr. 680'000.– ebenfalls mehrere Bauphasen des Projekts Duraduct (insofern ist es unpräzis, wenn im angefochtenen Beschluss bloss von zwei Etappen bzw. den Phasen 1 und 2 die Rede ist).

Sodann ist mit dem Regierungsrat und dem Stadtrat davon auszugehen, dass es sich bei der ersten Phase des Bauvorhabens Duraduct durchaus auch für sich allein um eine sinnvolle Etappe handelt, die mithin unabhängig von den nachfolgenden Phasen einem vernünftigen Zweck dient. Die Phase 1 sollte Aufschluss darüber geben, ob sich die Fortsetzung und Realisierung des Projekts rechtfertigt, bzw. die Grundlagen für den Entscheid über die nachfolgenden Etappen schaffen. Nicht gefolgt werden kann dem Regierungsrat, wenn er sinngemäss vorbringt, das Projekt Duraduct bedürfe (vor der eigentlichen Realisierung) ohnehin einer Volksabstimmung, weshalb die Aufteilung in mehrere Phasen dem Stimmvolk nicht die Möglichkeit nehme, über das Bauvorhaben abzustimmen. Eine spätere Volksab-

stimmung über die Investitionskreditvorlage ist kein adäquater Ersatz für die Möglichkeit, bereits das fakultative Finanzreferendum gegen die Planungskosten zu ergreifen (vgl. auch nachfolgende E. 3.4).

3.4. Entscheidend ist vorliegend nicht, ob die *erste* Phase des Bauvorhabens als eigenständige Bauphase betrachtet werden kann. So haben die Beschwerdeführer nicht verlangt, dass die dafür budgetierten Fr. 200'000.– dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Vielmehr stellt sich die Frage, ob die *nachfolgende* Planungsetappe, für die der Grosse Stadtrat Fr. 680'000.– bewilligte, ohne Phase 1 als eigenständige Einheit zu betrachten ist. Dies ist zu verneinen. Die erste Bauetappe verfolgte für sich allein zwar einen vernünftigen Zweck. Umgekehrt kann allerdings nicht gesagt werden, dies gelte auch für die weiteren Planungsphasen, unabhängig von der Phase 1. Vielmehr bauen die nachfolgenden Etappen auf der ersten Phase auf. Diese ist notwendige Voraussetzung für die Fortsetzung des Projekts. Dies räumen auch der Regierungsrat und der Stadtrat ein, wenn sie einerseits ausführen, die Phase 1 bilde die Grundlage für die Phase 2 und erst nach Durchführung der Phase 1 könne beurteilt werden, ob zur nächsten Phase übergegangen werden solle ([...]; vgl. ferner die Ausführungen von Stadträtin Bernath im Grossen Stadtrat: "Erst wenn diese [in Phase 1 erarbeiteten] Grundlagen vorliegen und wir wissen, wie viel Land allenfalls von Privaten gebraucht wird, können wir in Verhandlung treten" [Prot. Grossstadtratssitzung vom 28. November 2017, S. 38]), und andererseits vorbringen, die Phase 1 beinhalte alle erforderlichen Vorbereitungshandlungen für das Wettbewerbsverfahren gemäss Phase 2. Die in einer ersten Etappe geprüfte Machbarkeit des Duraducts und die Zusammenstellung der Grundlagen für die nachfolgenden Schritte bilden somit das Fundament, auf welchem die sämtliche Planungsarbeiten bis zum Abschluss des Bauprojekts (Wettbewerb, Bauprojekt, Projektleitung/Bauherrenunterstützung) umfassende zweite Etappe basiert. Insofern besteht ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen der ersten und der zweiten Projektphase. Im Übrigen erfolgte von Anfang an keine getrennte Betrachtung der Projektetappen; die ersten beiden Phasen wurden vielmehr anlässlich der Sitzung des Grossen Stadtrats vom 28. November 2017 gemeinsam beraten und von den Behörden vermischt (so auch der angefochtene Beschluss; vgl. vorangehende E. 3.2; Prot. Grossstadtratssitzung vom 28. November 2017, insb. S. 38, Votum Stadträtin Bernath). Zudem besteht ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen den beiden Etappen.

Den Beschwerdeführern ist zuzustimmen, wenn sie ausführen, die Aufteilung der Planungsphasen sei zwar grundsätzlich möglich oder sogar geboten, jedoch seien die einzelnen Teilbeträge bzw. Kredite hinsichtlich der Ermittlung der finanzrechtlichen Kompetenzen konsolidiert zu betrachten – mithin zusammenzurechnen –, da

andernfalls das Finanzreferendumsrecht umgangen werde. Indem von einem etap-
pierten, insgesamt aber einheitlich zu behandelnden Vorhaben ausgegangen wird,
wird dem Zweck des in der Stadtverfassung verankerten (fakultativen) Finanzrefe-
rendums Rechnung getragen: Den Stimmbürgerinnen und -bürgern bei Beschlüs-
sen über erhebliche Ausgaben *für einen bestimmten Zweck*, die sie als Steuerzah-
lende mit zu tragen haben, ein Mitspracherecht zu sichern mit der Möglichkeit,
grössere Ausgaben der Volksabstimmung zu unterstellen (vgl. vorangehende
E. 3.1; Art. 11 Abs. 1 Stadtverfassung). Würde hingegen bei einem Splitting von
Planungskosten, welche die Schwelle für das Finanzreferendum insgesamt über-
steigen, das fakultative Finanzreferendum nicht zugelassen, bestünde das Risiko,
dass bei einem allfälligen späteren Nein der Stimmbevölkerung zur Investitions-
kostenvorlage erhebliche Planungskosten verloren wären. Diesem Risiko wirkt der
frühzeitige Einbezug der Stimmberechtigten auf deren Verlangen hin entgegen.

Entgegen der Ansicht des Stadtrats führt diese Betrachtungsweise nicht dazu,
dass für jedes Bauprojekt von Beginn weg der gesamte Kredit gesprochen werden
müsste. Abgesehen davon, dass die erste Phase – wie erwähnt – als eigenstän-
dige Etappe anzusehen ist, kann es sich beispielsweise bei grösseren Strassen-
bauprojekten (über längere Distanzen) oder Überbauungsvorhaben (mit mehreren
Gebäuden) durchaus so verhalten, dass einzelne Abschnitte bzw. Teile davon –
auch spätere – für sich allein realisierbar und sinnvoll nutzbar sind, was hier jedoch
nicht der Fall ist. Grossprojekte können zudem auch weiterhin in Etappen geplant
werden. Wenn sich jedoch in der Vorphase eines Projekts mehrere Kredite derart
summieren, dass die gesamten Planungskosten für ein Vorhaben den relevanten
Betrag von Fr. 700'000.– übersteigen, ist zumindest der letzte Kredit dem fakulta-
tiven Finanzreferendum zu unterstellen.

3.5. Zusammenfassend ist demnach festzuhalten, dass es sich bei den Pla-
nungskosten der Phasen 1 und 2 um Ausgaben für ein und dasselbe Vorhaben
und somit um ein einheitliches Geschäft handelt.

4. Die Beschwerde ist gutzuheissen und der angefochtene Regierungsratsbe-
schluss aufzuheben. Der Grosse Stadtrat ist anzuweisen, seinen Beschluss vom
19. Mai 2020 betreffend "Duraduct mit Lift, Planungskredit" im Sinne von Art. 25
lit. e i.V.m. Art. 11 Abs. 1 Stadtverfassung dem fakultativen Referendum zu unter-
stellen (vgl. dazu Art. 54 der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats von Schaff-
hausen vom 9. Dezember 2008 [RSS 110.1]).