

**Finanzpolitische Reserve; Mitfinanzierung von Grossprojekten; Kostenpflichtigkeit des Beschwerdeverfahrens** – Art. 12a FHG; Art. 82<sup>ter</sup> Abs. 4 WahlG.

*Begriff und Bedeutung der finanzpolitischen Reserve (E. 2.1 f.).*

*Zurückhaltung des Gerichts bei Fragen politischer Natur und Fragen, welche die Gemeindeautonomie betreffen (E. 3).*

*Die Bildung einer finanzpolitischen Reserve für die Mitfinanzierung von Grossprojekten setzt voraus, dass das Grossprojekt, mithin ein einmaliges und begrenztes Vorhaben, für das betroffene Gemeinwesen mit einem Vermögenswert verbunden ist (E. 4.6).*

*Der Klimareserve der Stadt Schaffhausen mangelt es an hinreichender inhaltlicher Bestimmtheit und Begrenztheit (E. 5.2).*

*Die Bildung einer finanzpolitischen Reserve berührt die politischen Rechte, namentlich das Finanzreferendum, nicht, weshalb das Beschwerdeverfahren nicht kostenlos ist (E. 7).*

OGE 60/2023/2 vom 12. Dezember 2023

Veröffentlichung im Amtsbericht

**Sachverhalt**

Der Grosse Stadtrat Schaffhausen beschloss am 7. Juni 2022 die Bildung einer finanzpolitischen Reserve in der Höhe von Fr. 12 Mio. für die Mitfinanzierung von Massnahmen für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel. Der Zweck der bis längstens 2031 laufenden Klima-Reserve lautete wie folgt:

Mitfinanzierung von Massnahmen für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel (Grossprojekt):

- a) Massnahmen entsprechend der Ziele und Leitsätze der Klimastrategie, die über übergeordnete gesetzliche Anforderungen oder behördliche Vorgaben hinausgehen und im Gebiet der Stadt Schaffhausen umgesetzt werden oder für die Stadt von besonderer Bedeutung sind;
- b) Subsidiäre Unterstützung entsprechender Massnahmen Privater, wenn diese ohne diese Unterstützung nicht wirtschaftlich wären;
- c) Erhaltung und Weiterentwicklung der Labels "Energistadt Gold" und "Grünstadt Schweiz".

Eine von Mitgliedern des Grossen Stadtrats dagegen erhobene Gemeindebeschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen ab. Das Obergericht in der Besetzung als Gesamtgericht hiess die dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut und hob den grossstadträtlichen Beschluss auf.

## **Aus den Erwägungen**

**2.** Gemäss Art. 12a Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 20. Februar 2017 (FHG, SHR 611.100) sind finanzpolitische Reserven ein separat ausgewiesener Bestandteil des Eigenkapitals. Sie dienen dem Zweck der Erhaltung einer stetigen Steuerbelastung im Fall von ausserordentlichen Jahresereignissen. Eine finanzpolitische Reserve kann zur Mitfinanzierung von Grossprojekten sowie zum Auffangen von vorübergehenden Schwankungen des Ergebnisses der Erfolgsrechnung gebildet werden (Abs. 2).

**2.1.** Finanzpolitische Reserven sind Bestandteil des Eigenkapitals und werden über die Einlage im ausserordentlichen Aufwand gebildet, wobei deren Bildung nicht zu einem negativen Jahresergebnis führen darf (Art. 12a Abs. 4 und 5 FHG). Die Entnahme von finanzpolitischen Reserven erfolgt über den ausserordentlichen Ertrag (Art. 12a Abs. 5 FHG). Finanzpolitische Reserven beeinflussen das operative Ergebnis im Sinne eines EBITDA nicht (vgl. Auslegung des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor SRS-CSPCP zur Fachempfehlung 17 vom 18. Juni 2015, Bst. E, abrufbar unter [www.srs-cspcp.ch](http://www.srs-cspcp.ch)). Sie führen im Jahr ihrer Bildung zu einem höheren Aufwand und damit zu einem in der Erfolgsrechnung niedriger ausgewiesenen Gewinn. Im Jahr ihrer Entnahme führen sie zu einem höheren Ertrag und folglich zu einem in der Erfolgsrechnung höher ausgewiesenen Gewinn oder niedriger ausgewiesenen Verlust. Mit der Bildung einer finanzpolitischen Reserve soll künftiger Aufwand der aktuellen Erfolgsrechnung belastet werden. Die Bildung und Entnahme einer finanzpolitischen Reserve führt weder zu einem Mittelzu- noch zu einem Mittelabfluss in der Geldflussrechnung. Die Bildung einer finanzpolitischen Reserve führt sodann weder zu einer Zunahme der Aktiven noch zu einer Zunahme der Passiven in der Bilanz. Die Summe des Eigenkapitals bleibt unverändert. Dies gilt auch für die Entnahme von finanzpolitischen Reserven. Die Bildung einer finanzpolitischen Reserve wandelt einen Teil des "ordentlichen Eigenkapitals" in ein "gesondertes Eigenkapital" um. Die Entnahme einer finanzpolitischen Reserve führt zu einer entsprechenden Rückumwandlung. Als Bestandteil des Eigenkapitals, welches letztlich die rechnerische Differenz zwischen den Aktiven und dem Fremdkapital abbildet, stellt die finanzpolitische Reserve schliesslich kein Sondervermögen oder "Topf" dar, mit welchem

Mittel zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden. Das Bestehen einer finanzpolitischen Reserve sagt folglich nichts darüber aus, ob für die entsprechenden Ausgaben tatsächlich Mittel zur Verfügung stehen. Finanzpolitische Reserven können schliesslich jederzeit zugunsten des ordentlichen Eigenkapitals vorzeitig aufgelöst werden (vgl. Art. 12a Abs. 6 FHG).

**2.2.** Die Bedeutung der finanzpolitischen Reserve ist in erster Linie eine politische, nicht eine finanzhaushaltstechnische. Wenngleich die für den Entscheid über Einlagen und Entnahmen zuständige Behörde (vgl. Art. 12a Abs. 5 FHG: der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat) selbstredend den vorgegebenen rechtlichen Rahmen zu beachten hat (vgl. Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV, SR 101] sowie Art. 7 Abs. 1 der Kantonsverfassung [KV, SHR 101.000]), ist es eine vorwiegend politische Frage, ob eine finanzpolitische Reserve gebildet werden soll. Zwar werden mit der Bildung einer finanzpolitischen Reserve keine bestimmten Mittel reserviert oder zweckgebunden. Es werden keine Mittel geäufnet. Es wird kein Geld auf die Seite gelegt. Über die konkreten Ausgaben ist von der zuständigen Behörde jeweils ein gesonderter Beschluss zu fällen, der allenfalls unter dem Vorbehalt eines Finanzreferendums steht (vgl. Art. 32 lit. e sowie Art. 33 Abs. 1 lit. d KV). Das Bestehen einer finanzpolitischen Reserve kann indes dazu führen, dass die betroffenen Ausgaben politisch einfacher zu beschliessen sind, kommt doch in der Reserve der grundsätzliche Wille des Parlaments oder der Gemeindeversammlung zum Ausdruck, später die dem Zweck der finanzpolitischen Reserve entsprechenden Ausgaben tätigen zu wollen. Sodann lassen sich mit finanzpolitischen Reserven Resultate glätten und in der Finanzpolitik lässt sich eine grössere Konstanz erreichen (vgl. dazu Tobias Beljean, Interview in Schaffhauser Nachrichten vom 11. März 2023, S. 17, "Experte kritisiert Reservetöpfe"; Fachempfehlung SRS-CSPCP, a.a.O., Bst. G).

**3.** Die Beschwerdeführer erachten die Bildung der strittigen Klimareserve als unzulässig, da diese Reserve kein Grossprojekt im Sinne von Art. 12a Abs. 2 FHG mitfinanziere. Unbestritten ist, dass die strittige Klimareserve nicht zum Auffangen von vorübergehenden Schwankungen des Ergebnisses der Erfolgsrechnung gebildet wurde. Mittels Auslegung ist daher zu klären, was mit dem Begriff der Mitfinanzierung von Grossprojekten gemeint ist. Das Gericht hat dabei angesichts der politischen Komponente der finanzpolitischen Reserve (vgl. vorne, E. 2.2) eine gewisse Zurückhaltung zu üben (vgl. grundsätzlich Bernhard Ehrenzeller, Politische Fragen vor Verwaltungsgerichten, ZBI 1/2016 S. 3 ff.). Dafür spricht auch die ebenfalls zu berücksichtigende Autonomie der Stadt Schaffhausen (vgl. Art. 50 Abs. 1 BV sowie Art. 105 KV). Handkehrum darf sich das Obergericht – zwecks Wahrung

der in Art. 29a BV verankerten Rechtsweggarantie – nicht auf eine reine Willkürprüfung beschränken (vgl. BGE 145 I 52 E. 3.6).

**4.** Das Gesetz ist in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen teleologisch auszulegen. Die Auslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis des Gesetzeszwecks. Dabei ist nach einem pragmatischen Methodenpluralismus und nicht nach einer hierarchischen Ordnung der einzelnen Auslegungselemente vorzugehen (vgl. OGE 60/2021/24 vom 3. Mai 2022 E. 3, Amtsbericht 2022, S. 89 f.).

**4.1.** Aus grammatikalischer Sicht ist weder die Mitfinanzierung noch das Grossprojekt definiert. Der Begriff des Grossprojekts schliesst namentlich nicht aus, dass auch grössere Vorhaben, die keine Infrastrukturprojekte darstellen, darunterfallen. Eine grammatikalische Auslegung ist insgesamt wenig ergiebig. Festhalten lässt sich letztlich kaum mehr, als dass der Begriff des Grossprojekts impliziert, dass es sich um ein grösseres Vorhaben handeln muss, ansonsten lediglich von einem Projekt die Rede wäre.

**4.2.** Aus systematischer Sicht schliesst die Bestimmung von Art. 12a FHG im Kapitel "3.3 Jahresrechnung" an die Bestimmung von Art. 12 FHG an, welche die Grundsätze der Erfolgsrechnung regelt. Die nachfolgenden Art. 13 und Art. 14 FHG befassen sich mit der Investitionsrechnung und der Geldflussrechnung. Daraus lässt sich lediglich schliessen, dass die finanzpolitische Reserve thematisch der Erfolgsrechnung zuzuordnen ist. Für die Auslegung des Begriffs der Mitfinanzierung von Grossprojekten lässt sich aus einer systematischen Auslegung nichts gewinnen. Immerhin ergibt sich aus Art. 12a Abs. 3 FHG, wonach im Bericht zum Antrag auf Bildung einer finanzpolitischen Reserve auch der vorgesehene Zeitraum anzugeben ist, eine gewisse zeitliche Begrenztheit der Reserve.

**4.3.** Aus dem Sinn und Zweck der Bestimmung von Art. 12a FHG ergibt sich, dass sich die Mitfinanzierung von Grossprojekten zumindest potenziell auf die Steigtigkeit der Steuerbelastung auswirken muss. Die Mitfinanzierung eines Grossprojekts muss insofern ausserordentlich sein, als dass sie das Potenzial hat, in den von der Realisierung betroffenen Jahren einen höheren Steuerfuss notwendig zu machen. Ein grösseres Vorhaben soll rechnerisch über mehrere Jahresrechnungen verteilt werden. Dies impliziert auch eine gewisse *Einmaligkeit* und *Begrenztheit* des Vorhabens, was dauernde, wiederkehrende Ausgaben zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben auszuschliessen scheint (vgl. auch Kantonsrat Schaffhausen,

Sitzung vom 23. Januar 2017, Votum Regierungsrätin Rosmarie Widmer Gysel, S. 75: "Diese Reserve kann eben genau nicht nach Lust und Laune verwendet werden. Stattdessen wird sie mit Ihrem Einverständnis zu einem bestimmten Zweck geschaffen, der sich in fünf oder zehn Jahren erledigen wird."). Für wiederkehrende Ausgaben wären folglich nicht finanzpolitische Reserven zu bilden, sondern nötigenfalls der Steuerfuss anzupassen. Darüber hinausgehende Anforderungen an ein Grossprojekt lassen sich aus einer teleologischen Auslegung nicht ableiten.

**4.4.** Dem historischen Auslegungselement kommt vorliegend insofern erhöhte Bedeutung zu, als es sich bei der im Jahr 2017 erlassenen Bestimmung von Art. 12a FHG um eine Norm jüngeren Datums handelt (vgl. BGE 148 II 475 E. 4.3.1). Für die historische Auslegung sind die Materialien, allen voran die Protokolle der Spezialkommission 2016/7, heranzuziehen. Aus diesen ergibt sich zunächst, dass die finanzpolitische Reserve nicht für allfällige zukünftige Defizite gebildet werden können soll (vgl. Spezialkommission 2016/7, 5. Sitzung vom 26. Januar 2017, S. 7). Von Regierungsseite wurde auf die Finanzierungen des Kompetenzzentrums Tiefbau und der Trainings- und Schiessanlage als Anwendungsfälle der finanzpolitischen Reserve verwiesen (vgl. Spezialkommission 2016/7, 3. Sitzung vom 26. September 2016, S. 17). Weiter wurde die finanzpolitische Reserve als Instrument anstelle der Möglichkeit zusätzlicher Abschreibungen vorgeschlagen. In diesem Zusammenhang wurde erwähnt, dass die finanzpolitische Reserve das Verwaltungsvermögen betreffe (vgl. Spezialkommission 2016/7, 3. Sitzung vom 26. September 2016, S. 16). Auch wurde auf den Wegfall der Möglichkeit für Objektsteuern für Grossprojekte hingewiesen (vgl. Spezialkommission 2016/7, 4. Sitzung vom 28. September 2016, S. 4). In der Spezialkommission wurden zwar Befürchtungen geäussert, die Bestimmung zur Mitfinanzierung von Grossprojekten werde zur Schaffung unnötiger Reserven führen (vgl. Spezialkommission 2016/7, 4. Sitzung vom 28. September 2016, S. 3). Der *Begriff* des Grossprojekts wurde demgegenüber weder in der Spezialkommission noch im Ratsplenum weiter diskutiert. Aus den erwähnten Ausführungen lässt sich aber immerhin ableiten, dass die finanzpolitische Reserve für etwas eingesetzt werden soll, das für das betroffene Gemeinwesen einen Vermögenswert darstellt.

**4.5.** Nebst der historischen Auslegung ist schliesslich eine geltungszeitliche Interpretation zu beachten. Hierbei ist zunächst die bisherige parlamentarische Praxis zur Bildung finanzpolitischer Reserven zu berücksichtigen. Seit 2018 wurden verschiedene finanzpolitische Reserven gebildet, deren Zulässigkeit vor dem Hintergrund von Art. 12a FHG im Kantonsrat zu kontroversen Diskussionen Anlass

gab. Die jeweiligen Parlamentsmehrheiten legten den Begriff der Mitfinanzierung von Grossprojekten dabei ausgesprochen weit aus. So wurde im Jahr 2018 eine finanzpolitische Reserve zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter beschlossen. In den Jahren 2019 und 2020 folgten eine finanzpolitische Reserve für die Bildung eines Klima-/Energie-Fonds und eine finanzpolitische Reserve für die Äufnung eines Strassenbaufonds. Im Jahr 2020 wurde ebenfalls eine finanzpolitische Reserve für eine befristete Steuersenkung aufgrund der Corona-Krise beschlossen. Namentlich bei der letztgenannten Reserve gestanden sich die verschiedenen politischen Seiten im Kantonsrat gegenseitig zu, dass die Praxis zur Bildung finanzpolitischer Reserven nicht immer mit Art. 12a FHG vereinbar gewesen sei (vgl. Kantonsrat, 12. Sitzung vom 14. Juni 2021, S. 571 und S. 573 f.; ferner auch im Zusammenhang mit dem Beschluss der finanzpolitischen Reserve für die Bildung eines Klima-/Energie-Fonds, Kantonsrat, 10. Sitzung vom 15. Juni 2020, S. 492). Angesichts der offenkundigen und wiederholt auch von Kantonsräten selbst geäusserten Zweifel an der Vereinbarkeit der parlamentarischen Praxis mit den Vorgaben von Art. 12a FHG kann der geltungszeitlichen Auslegung nur untergeordnete Bedeutung zukommen. Sodann lässt sich auch aus den Materialien zur Revision des Art. 12a FHG, über welche am 19. November 2023 abgestimmt wurde, nur wenig für den vorliegenden Fall Relevantes ableiten, zumal die Frage der Rechtmässigkeit der bisherigen Praxis weiterhin umstritten blieb und Einigkeit letztlich einzig dahingehend bestand, dass der noch bis zum Inkrafttreten der Revision vom 15. Mai 2023 geltende Gesetzeswortlaut "nicht das Gelbe vom Ei" sei (vgl. namentlich Protokoll der 7. Sitzung vom 15. Mai 2023, insbesondere S. 335 bis S. 340).

**4.6.** Zusammenfassend tragen weder der Wortlaut noch das systematische Element oder die geltungszeitliche Methode zur Auslegung des Begriffs der Mitfinanzierung von Grossprojekten bei. Zur Auslegung des Begriffs der Mitfinanzierung von Grossprojekten ist daher auf die aussagekräftigen historischen und teleologischen Auslegungselemente abzustellen. Dementsprechend setzt die Bildung einer finanzpolitischen Reserve für die Mitfinanzierung von Grossprojekten nach Art. 12a FHG voraus, dass das Grossprojekt, mithin ein einmaliges und begrenztes Vorhaben, für das betroffene Gemeinwesen mit einem Vermögenswert verbunden ist.

**5.** Zu prüfen bleibt, ob sich die strittige Klimareserve im Rahmen der hiervor definierten Vorgaben von Art. 12a FHG bewegt.

**5.1.** Die Stadt Schaffhausen führt in ihrer Eingabe vom 23. Februar 2023 aus, die Klimareserve sei für verschiedene Massnahmen des Klimaschutzes bzw. der Klimaadaptation gebildet worden. Die Einzelmassnahmen bildeten ein umfassendes

Grossprojekt, welches letztlich in der Umsetzung der vom Grossen Stadtrat am 21. Februar 2023 verabschiedeten Klimastrategie bestehe. Der Stadt Schaffhausen ist zuzustimmen, dass der Klimaschutz bzw. die Adaption an den Klimawandel unterschiedliche Massnahmen bedingt. Der Schutz vor den bzw. die Anpassung an die schädlichen Auswirkungen des Klimawandels stellt insofern eine öffentliche Querschnittsaufgabe dar (vgl. Pariser Klimaübereinkommen vom 12. Dezember 2015 [SR 0.814.012]), derer sich auch die Stadt Schaffhausen angenommen hat. Die finanzhaushaltsrechtliche Zulässigkeit der Klimareserve lässt sich allerdings nicht im Abstrakten beurteilen. Entscheidend ist die konkrete Ausgestaltung der Klimareserve, wie sie am 7. Juni 2022 vom Grossen Stadtrat beschlossen wurde. Demnach wurde die Klimareserve zur Mitfinanzierung *(i)* von Massnahmen entsprechend der Ziele und Leitsätze der Klimastrategie, die über übergeordnete gesetzliche Anforderungen oder behördliche Vorgaben hinausgehen und im Gebiet der Stadt Schaffhausen umgesetzt werden oder für die Stadt von besonderer Bedeutung sind, *(ii)* der subsidiären Unterstützung entsprechender Massnahmen Privater, wenn diese ohne diese Unterstützung nicht wirtschaftlich wären, und *(iii)* der Erhaltung und Weiterentwicklung der Labels "Energistadt Gold" und "Grünstadt Schweiz" gebildet. Die Klimareserve bezieht sich auf grösstenteils unbestimmte Massnahmen in der Erfüllung der Querschnittsaufgabe des Klimaschutzes und der Klimaadaptation und im Ergebnis somit auf aus der Aufgabenerfüllung resultierende wiederkehrende Ausgaben, wofür die finanzpolitische Reserve nicht zur Verfügung steht (vgl. vorne, E. 4.3 f.). Die fraglichen Massnahmen richten sich sodann nach der vorhandenen Klimareserve, nicht umgekehrt, wurde doch gemäss Bericht und Antrag der GPK des Grossen Stadtrats eine "erfolgsneutrale Gegenfinanzierung" von Klimamassnahmen beschlossen (vgl. Bericht und Antrag der GPK vom 25. Mai 2022 zur Jahresrechnung 2021, S. 3). Letztlich mangelt es der auf neun Jahre angelegten Klimareserve an hinreichender inhaltlicher Bestimmtheit und Begrenztheit (vgl. vorne, E. 4.3).

**5.2.** Im Ergebnis steht das Instrument der finanzpolitischen Reserve nach Art. 12a FHG für die strittige Klimareserve nicht zur Verfügung. Entgegen einer im Grossen Stadtrat vertretenen Auffassung stellt die Klimareserve keine "sehr sehr weite Auslegung" von Art. 12a FHG dar (vgl. Protokoll der Sitzungen Nr. 9 + 10 des Grossen Stadtrats vom 7. Juni 2022, S. 25), sondern eine Gesetzesanwendung, die über den Anwendungsbereich dieser Bestimmung hinausgeht. Auch zeitweise fragwürdige Usancen des Kantonsrats (vgl. vorne, E. 4.5) ändern nichts daran, dass die kommunale Rechtsanwendung auf einer nicht vertretbaren Gesetzesauslegung beruht. Der Beschluss des Grossen Stadtrats vom 7. Juni 2022 zur Bildung

der Klimareserve und zur Genehmigung der Jahresrechnung 2021 der Einwohnergemeinde Schaffhausen erweist sich damit als rechtswidrig.

**6.** Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als begründet. Sie ist gutzuheissen. Der angefochtene Beschluss des Regierungsrats und der Beschluss des Grossen Stadtrats vom 7. Juni 2022 über die Genehmigung der Jahresrechnung 2021 der Einwohnergemeinde Schaffhausen (Traktandum 2, Ziffer 2) und die Bildung der Klimareserve (Traktandum 2, Ziffer 6) sind aufzuheben.

**7.** Die Bildung einer finanzpolitischen Reserve berührt die politischen Rechte, namentlich das Finanzreferendum, nicht. Entsprechend liegt dem Beschwerdeverfahren auch nicht mittelbar eine Stimmrechtsangelegenheit zu Grunde (zur analogen Anwendung von Art. 82<sup>ter</sup> Abs. 4 des Wahlgesetzes vom 15. März 1904 [SHR 160.100] vgl. OGE 60/2020/19 vom 12. März 2021 E. 5, nicht publiziert im Amtsbericht 2021, S. 104 ff.), weshalb das Beschwerdeverfahren nicht kostenlos ist. [...]