

**Meinrad Gnädinger, lic. iur.**

Finsterwaldstrasse 46  
8200 Schaffhausen

Telefon Privat 052 624 87 91  
Telefon Mobile 079 259 49 02  
meinrad.gnaedinger@bluewin.ch

Schaffhausen, 5. Mai 2016

Geschäftsprüfungskommission des  
Grossen Stadtrates  
Stadthaus  
Postfach 1000  
8201 Schaffhausen

## **Auslegung Rahmenkredit für Käufe von Liegenschaften**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Fragestellung**

Mit Brief vom 10. März 2016 ersuchen Sie, in einem Kurzgutachten die Frage zu beantworten:

*«Gestatten es der Beschluss der Einwohnergemeinde vom 15. März 1998 „über einen Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb“ (RSS 1050.7) und Art. 44 lit. d der Stadtverfassung (RSS 100.1) dem Stadtrat, unter Beanspruchung des Rahmenkredites in eigener Kompetenz bestehende Bauten zu kaufen, um sie in der Folge nicht mehr abzugeben, sondern sie im Eigentum der Stadt zu behalten, um dadurch günstigen Wohnraum (gemeinnützigen Wohnungsbau) bereit zu stellen bzw. zu erhalten?»*

Ihrem Scheiben entnehme ich, dass über die Auslegung dieses Beschlusses in der Geschäftsprüfungskommission (GPK) divergierende Auffassungen bestehen würden. Konkret gehe es um die Frage, ob der Stadtrat gestützt auf diesen Rahmenkredit berechtigt sei, Gebäude zu kaufen und in der Folge im Eigentum der Stadt Schaffhausen zu behalten, um dadurch günstigen Wohnraum, heute als gemeinnütziger Wohnungsbau bezeichnet, bereit zu stellen. Der Stadtrat vertrete die Auffassung, dass der Rahmenkredit Käufe von Liegenschaften für den gemeinnützigen Wohnungsbau erlaube, unabhängig davon, ob die Liegenschaften wieder abgegeben oder durch die Stadt selber für den gemeinnützigen Wohnungsbau eingesetzt würden. Er stütze sich dabei auf den Wortlaut der vom Volk beschlossenen Regelung, die nur für den Erwerb von Grundstücken und Liegenschaften als Landreserve zur Abgabe im Baurecht das Baurecht explizit vorsehe, während bei den übrigen Zweckbestimmungen vom Baurecht keine Rede sei. Ein Teil der GPK sei demgegenüber der Auffassung, dass sich aus den Erläuterungen im Abstimmungsmagazin für die Volksabstimmung vom 15. März 1998 ergebe, dass ausschliesslich nur an die Abgabe von Bauland im Baurecht gedacht worden sei.

## 2. Beantwortung Ihrer Frage

Nach meiner Auffassung gestattet der Beschluss der Einwohnergemeinde vom 15. März 1998 «über einen Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb», *Landreserven* zu erwerben. Er bildet jedoch keine ausreichende rechtliche Grundlage, um die Grundstücke im Eigentum der Stadt zu behalten, um damit günstigen Wohnraum (gemeinnützigem Wohnungsbau) bereit zu stellen. Wenn die Stadt die gestützt auf den Rahmenkredit erworbenen Grundstücke einem öffentlichen Zweck (gemeinnützigem Wohnungsbau) zuführen will, braucht sie dazu eine ausdrückliche rechtliche Grundlage.

Ich begründe meine Ansicht wie folgt:

### 2.1 Der Beschluss über Beschaffung von Grundstücken und Liegenschaften vom 15. März 1998

In der Volksabstimmung vom 15. März 1998 haben die Stimmberechtigten der Stadt Schaffhausen beschlossen<sup>1</sup>:

1. *Für die Beschaffung von Grundstücken und Liegenschaften als Landreserve zur Abgabe im Baurecht (Wirtschaftsförderung), zur Sicherstellung eigener Bedürfnisse sowie zum Zwecke des sozialen Wohnungsbaus und des Baus von Alterswohnungen wird ein Rahmenkredit von 12'000'000 Franken bewilligt.*
2. *Die Erträge aus dem Verkauf von Liegenschaften sowie von Beteiligungen an Immobilien werden dem Rahmenkredit gutgeschrieben.*

Der Rahmenkredit folgte einem 1991 beschlossenen Kredit mit fast gleichlautender Zweckbestimmung. Wie sich aus den Abstimmungserläuterungen ergibt, war der Kredit von 1991 im Wesentlichen verwendet worden, um Industrie- und Gewerbeland im Herblinger- und Merishausertal, die Areale Bushof und Rollschmelanlage hinter dem Bahnhof Schaffhausen sowie zwei 2 ½ Zimmer-Alterswohnungen im Quartier Seewadel zu erwerben<sup>2</sup>. Es hätten damit «die dringend notwendigen Landreserven»<sup>3</sup> aufgestockt werden können.

Nach der Abstimmungsvorlage ist Ziel des Rahmenkredites, eine «aktive Bodenpolitik» zu betreiben, «Landreserven» zu beschaffen beziehungsweise die bereits mit dem 1. Kredit von 1991 eingeleitete Baurechtspolitik fortzusetzen. Als Vorteil und Nutzen des Rahmenkredites wird die grosszügige Schaffung von Handlungsspielraum (für den Stadtrat) auf dem Bodenmarkt genannt<sup>4</sup>. In der Abstimmungsvorlage wurde ausgeführt, dass «die städtischen Baulandreserven» 1990 noch rund 15,3 ha betragen hätten und nun auf ca. 12 ha gesunken seien<sup>5</sup>. Es wird aufgelistet, in welchen Zonen der Landvorrat noch genügend beziehungsweise «völlig» ungenügend sei<sup>6</sup>. Nichts Anderes ergibt sich aus dem Protokoll der Sitzung des Grossen Stadtrates vom 20. Januar 1998, bei der dieses Geschäft beraten wurde<sup>7</sup>. Es sollen aber (mit dem Kredit) keineswegs Landreserven zur

<sup>1</sup> Rechtssammlung der Stadt Schaffhausen (RSS) Nr. 1050.7.

<sup>2</sup> Vgl. Abstimmungsvorlage für die Volksabstimmung vom 15. März 1998, S. 3.

<sup>3</sup> Vgl. Abstimmungsvorlage für die Volksabstimmung vom 15. März 1998, S. 4.

<sup>4</sup> Vorlage des Stadtrates vom 4. November 1997, S. 5 f.

<sup>5</sup> Vgl. Abstimmungsvorlage für die Volksabstimmung vom 15. März 1998, S. 5.

<sup>6</sup> Vgl. Abstimmungsvorlage für die Volksabstimmung vom 15. März 1998, S. 6.

<sup>7</sup> Vgl. Protokoll der Sitzung vom 20. Januar 1998, S. 32, Votum Schönenberger; S. 17 ff., Votum Neukomm.

spekulativen Verwendung angelegt werden<sup>8</sup>. Die im Beschluss aufgeführten Zwecke beim Landerwerb stellen eine Beschränkung in dem Sinne dar, dass aus dem Kredit nur Liegenschaften gekauft beziehungsweise Landreserven geschaffen werden dürfen, welche im Hinblick auf die Abgabe im Baurecht, zur Zuführung an den sozialen Wohnungsbau oder zur Sicherung für (künftige) eigene Zwecke bestimmt sind.

Es ist unbestritten, dass die Grundstücke, welche aus dem Rahmenkredit erworben werden, unter dem Finanzvermögen der Stadt Schaffhausen verbucht<sup>9</sup> werden. Landreserven werden grundsätzlich unter dem Finanzvermögen verbucht. Dies entspricht sowohl den Grundlagen des öffentlichen Rechnungswesens<sup>10</sup> als auch der Praxis der Stadt Schaffhausen.

Der Beschluss Rahmenkredit ist somit die rechtliche Grundlage, um auf dem Liegenschaftsmarkt aktiv zu werden beziehungsweise handlungsfähig zu sein, um Landreserven zu erwerben.

## 2.2 Exkurs öffentliche Sachen

Rechtsprechung und Lehre unterscheiden innerhalb der öffentlichen Sachen im weiteren Sinn, d.h. der Vermögenswerte, die im Eigentum eines Gemeinwesens stehen, zwischen Finanzvermögen und öffentlichen Sachen im engeren Sinn. Diese letzteren dienen unmittelbar durch ihren Gebrauchswert der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Sie unterscheiden sich v.a. durch ihren Benutzerkreis: Im Rahmen ihrer Zweckbestimmung stehen öffentliche Sachen im Gemeingebrauch der Allgemeinheit, Verwaltungsvermögen einem eingegrenzten Benutzerkreis offen<sup>11</sup>.

Das Finanzvermögen besteht demgegenüber aus jenen Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können<sup>12</sup>. Es dient nur mittelbar, d.h. durch seinen Vermögenswert oder seine Erträge der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Es ist keiner öffentlichen Aufgabe oder keinem öffentlichen Zweck zugeordnet<sup>13</sup>. Der Erwerb von Finanzvermögen stellt deshalb keine Ausgabe<sup>14</sup>, sondern eine Kapitalanlage dar. Sie vermindern das Finanzvermögen nicht, sondern verändert nur seine Zusammensetzung<sup>15</sup>. Im Gegensatz zum Verwaltungsvermögen, das abgeschrieben werden muss<sup>16</sup>, sind auf dem Finanzvermögen Abschreibungen nur vorzunehmen, wenn Verluste oder wesentliche Wertveränderungen eingetreten sind<sup>17</sup>. D.h. unter dem Vorbehalt von Verlusten auf dem Finanzvermögen, werden die Steuerzahlerinnen und -zahler durch die Bewirtschaftung des Finanzvermögens nicht belastet. «Tätigt die

<sup>8</sup> Vgl. Abstimmungsvorlage für die Volksabstimmung vom 15. März 1998, S. 4.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Rechnung der Einwohnergemeinde Schaffhausen 2014, S. 204, Pos. 32200.

<sup>10</sup> Vgl. z.B. [http://www.lu.ch/-/media/Kanton/Dokumente/FD/Finanzaufsicht\\_Gemeinden/Rechnungswesen/Handbuch\\_Rechnungswesen\\_2016.pdf?la=de-CH](http://www.lu.ch/-/media/Kanton/Dokumente/FD/Finanzaufsicht_Gemeinden/Rechnungswesen/Handbuch_Rechnungswesen_2016.pdf?la=de-CH); Ziff. 4.2.1.1 S. 58.

<sup>11</sup> BGE 138 I S. 284. Vgl. dazu auch Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, N. 2199 ff.

<sup>12</sup> Art. 10 Abs. 2 Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz) vom 26. Juni 1989 (FHG), SHR 611.100.

<sup>13</sup> Daniel Arn, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Vorbem. zu Art. 70 – 79, N. 17, S. 542.

<sup>14</sup> Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., N. 2220 f.

<sup>15</sup> Daniel Arn, a.a.O., N. 37, S. 554.

<sup>16</sup> Art. 84 Gemeindegesetz (GG) vom 17. August 1998, SHR 120.100

<sup>17</sup> Art. 83 Abs. 2 GG.

Gemeinde ein Anlagegeschäft, indem sie z.B. eine Liegenschaft des Finanzvermögens veräussert, verfolgt sie rein finanzielle Interessen, die Veräusserung erfolgt deshalb zum Verkehrswert<sup>18</sup>. Demzufolge ist in der Regel die Exekutive zur Verfügung über das Finanzvermögen abschliessend zuständig. Davon ausgenommen sind Liegenschaften des Finanzvermögens, wo wegen der Tragweite solcher Finanzvorfälle das Gemeindegesetz<sup>19</sup> die Gemeinden verpflichtet, hierfür eine spezielle Regelung vorzusehen, wie sie die Stadt Schaffhausen in den Art. 25 lit. g, Art. 27 lit. c und d sowie Art. 44 lit. c der Stadtverfassung im Allgemeinen sowie in Art. 44 lit. d für den Sonderfall des Grundstückserwerbs zulasten des Rahmenkredites getroffen hat.

### 2.3 Verwendung von Finanzvermögen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Wird Finanzvermögen einem öffentlichen Zweck zugeführt beziehungsweise für einen öffentlichen Zweck gebunden, liegt eine Ausgabe vor<sup>20</sup>. Jede Ausgabe bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Eine solche ist gegeben, wenn die Ausgabe die unmittelbare oder voraussehbare Folge von Gesetzen und gleichgestellten Beschlüssen ist<sup>21</sup>. Die gesetzliche Grundlage muss genügend bestimmt sein<sup>22</sup>. Mit der gesetzlichen Grundlage ist zudem angezeigt, dass der Beschluss von den Organen getroffen werden muss, welche aufgrund der Verfassung dafür vorgesehen sind.

Im Entscheid 138 I 284 hat das Bundesgericht festgehalten, dass Sozialwohnungen «Verwaltungsvermögen im Einzelgebrauch» sind. Das ist durchaus zutreffend, denn in diesem Fall dienen öffentliche Sachen mit ihrem Gebrauchswert einer öffentlichen Aufgabe. Der Vermögenswert ist nicht mehr realisierbar.

### 2.4 Folgerungen in Bezug auf die Fragestellung

Es muss unterschieden werden: Der Rahmenkredit für Käufe von Liegenschaften gibt dem Stadtrat die Möglichkeit, im Rahmen des verfügbaren Kredites Liegenschaften im Hinblick auf die im Beschluss genannten Zwecke als Landreserve zu erwerben. Rechtlich ist der Erwerb eine Kapitalanlage. Die erworbenen Liegenschaften sind «Reserven» und (noch) für keinen öffentlichen Zweck gebunden. Folgerichtig werden sie unter dem Finanzvermögen der Stadt Schaffhausen verbucht. Damit steht in Einklang, dass dem Stadtrat die Befugnis zusteht, die Liegenschaftskäufe abweichend von der gemäss Stadtverfassung im Allgemeinen geltenden Regelung zu tätigen.

Beabsichtigt die Stadt Schaffhausen, aus dem Rahmenkredit erworbene Liegenschaften «im Eigentum ... zu behalten, um dadurch günstigen Wohnraum bereit zu stellen», das heisst Finanzvermögen dem öffentlichen Zweck sozialer oder gemeinnütziger Wohnungsbau zuzuführen, so tätigt sie eine Ausgabe. Bisher frei realisierbares Verwaltungsvermögen wird dadurch für einen bestimmten öffentlichen Zweck gebunden und ist damit nicht mehr realisierbar. Dafür ist eine besondere gesetzliche Grundlage erforderlich. Das wäre auch nicht anders, wenn die Stadt beispielsweise eine aus dem Rahmenkredit erworbene Liegenschaft für einen öffentlichen Zweck wie z.B. einen Schul- oder Altersheimbau verwenden möchte. Auch hierfür braucht es eine spezielle rechtliche Grund-

---

<sup>18</sup> Ch. Walser, Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 1. A., Zürich 2011, S. 135.

<sup>19</sup> Art. 21d GG.

<sup>20</sup> Art. 16 FHG.

<sup>21</sup> Art. 3 FHG.

<sup>22</sup> Häfelin / Haller / Uhlmann, a.a.O., N. 342 ff.

lage, welche neben den Baukosten den Verzehr von Finanzvermögen (Landwert) berücksichtigt. Der Beschluss Rahmenkredit gestattet den Erwerb von Landreserven, nicht aber deren Verwendung für öffentliche Zwecke.

Im Übrigen muss auf Art. 7 Abs. 1 der Kantonsverfassung<sup>23</sup> verwiesen werden, der sowohl für den Kanton als auch die Gemeinden gilt<sup>24</sup>. Danach muss jedes staatliche Handeln auf einem Rechtssatz beruhen. Dieser Grundsatz gilt auch für die Leistungsverwaltung<sup>25</sup>. Das heisst, dass sich die Stadt Schaffhausen auf eine rechtliche Grundlage abstützen muss, wenn sie es sich zur Aufgaben machen will, selber günstigen Wohnraum (gemeinnütziger Wohnungsbau) bereit zu stellen.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben, und stehe selbstverständlich zur allfälligen Erläuterung gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



M. Gnädinger

PDF an:

- urs.fuerer@ktsh.ch

- christian.schneider@stst.sh

---

<sup>23</sup> KV, SHR 100.

<sup>24</sup> Vgl. dazu Dubach / Marti / Spahn, Kommentar zur Verfassung des Kantons Schaffhausen, Schaffhausen 2004, S. 27. Danach wird der Begriff «Staat» in der Kantonsverfassung verwendet, wenn damit Kanton und Gemeinden angesprochen sind.

<sup>25</sup> Dubach / Marti / Spahn, a.a.O., S. 38; Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., N. 379 ff.