Urteilskopf

98 Ia 293

45. Urteil vom 3. Mai 1972 i.S. Pfister und Mitbeteiligte gegen Gemeinderat Thayngen und Regierungsrat des Kantons Schaffhausen.
Regeste (de):
Finanzreferendum.

Wenn eine Gemeinde im Zonenplan private Grundstücke der Zone für öffentliche Bauten zugewiesen hat und die Eigentümer dieser Grundstücke von Gesetzes wegen jederzeit die Übernahme der Grundstücke durch die Gemeinde zum vollen Verkehrswert verlangen können, so handelt es sich bei den Aufwendungen der Gemeinde für den Erwerb der Grundstücke um "gebundene" Ausgaben, die dem Finanzreferendum nicht unterstellt sind und für die auch kein Budget-Nachtragskredit bewilligt zu werden braucht.

Regeste (fr):
Référendum financier.

Lorsqu'une commune englobe des biens-fonds privés dans une zone de bâtiments publics de son plan d'aménagement et que, de par la loi, les propriétaires de ces biens-fonds peuvent en tout temps exiger que la commune les acquière à leur pleine valeur vénale, les dépenses de la commune pour l'acquisition de ces biens-fonds sont des dépenses "liées", qui échappent au référendum financier et pour lesquelles le vote d'un crédit complémentaire n'est pas non plus nécessaire.

Regesto (it):
Referendum finanziario.

Ove un comune incorpori immobili privati in una zona del suo piano regolatore riservata al settore pubblico ed i proprietari di detti immobili possano, in virtù della legge, pretendere in qualsiasi momento che il comune li acquisti al loro valore venale integrale, gli oneri finanziari a carico del comune per tale acquisto costituiscono spese "vincolate", sottratte al referendum finanziario; per esse non è neppure necessario che sia votato un credito complementare.

Sachverhalt ab Seite 293

A.- Das Baugesetz für den Kanton Schaffhausen vom 9. November 1964 (BauG) verpflichtet in Art. 1 die Gemeinden zur Aufstellung einer Bauordnung mit Zonenplan und bestimmt in Art. 6: "Die Gemeinden sind befugt, bestimmte Gebiete für künftige öffentliche Bauten und Anlagen, wie Schulhäuser, Verwaltungsgebäude, Kirchen, Friedhöfe oder Park-, Spiel- und Sportplätze sowie Grünflächen, auszuscheiden. Auf diesen Gebieten dürfen keine privaten Bauten erstellt werden. Zulässig sind nur solche bauliche Massnahmen, die zum Unterhalt der bestehenden Gebäude notwendig sind.

Vom Tage der Genehmigung des Zonenplans an können die betroffenen Grundeigentümer durch schriftliche Bekanntgabe ihres Angebotes die Eigentumsübertragung des Landes verlangen, das im Zonenplan für Bauten und Anlagen im Sinne von Abs. 1 reserviert ist. Der Gemeinde steht das gleiche Recht zu, sobald die Projekte für diese Bauten und Anlagen genehmigt und die erforderlichen Kredite bewilligt sind. Kommt zwischen den Grundeigentümern und der Gemeinde keine Einigung zustande, so ist die Enteignung durchzuführen. Das Enteignungsverfahren beschränkt sich auf die Behandlung der angemeldeten Forderungen."
Die Einwohnergemeinde Thayngen erliess am 14. Februar 1967 eine Bauordnung (BO), die vom Regierungsrat am 31. März 1967 genehmigt wurde. Die darin vorgesehenen Zonen, darunter eine "Zone für öffentliche Bauten und Anlagen", sind in einem Zonenplan dargestellt, der nach Art. 2 Ziff. 2 BO Bestandteil der Bauordnung ist. Die Verfassung der Einwohnergemeinde Thayngen vom 3. Juli 1959 (Ortsverfassung) enthält u.a. folgende Bestimmungen: "Art. 7. Der Einwohnergemeinde stehen zu:
...
d) Die Festsetzung der jährlichen Voranschläge;
...
h) Die Bewilligung von neuen einmaligen Ausgaben, Unternehmungen oder Beteiligungen an solchen, sofern der Betrag Fr. 50'000.– übersteigt; i) Die Bewilligung zum Ankauf, zur Veräusserung sowie zur Verpfändung von Liegenschaften im Werte von über Fr. 50'000.–; Art. 13. Der Einwohnerrat hat im besonderen folgende Geschäfte zu behandeln: a) Prüfung und Begutachtung der Voranschläge;
...
e) Beschlussfassung über folgende Angelegenheiten auf Antrag des Gemeinderates: 1. Bewilligung neuer, einmaliger Ausgaben im Betrage von über Fr. 10'000.– bis Fr. 20'000.–, unter Referendumsvorbehalt bis Fr. 50'000.–; 2. Bewilligung zum Ankauf und Verkauf sowie zur Verpfändung von Liegenschaften von über Fr. 10'000.– bis Fr. 20'000.– sowie im Betrage von über Fr. 20'000.– bis Fr. 50'000.– unter Referendumsvorbehalt;

B.- Mit Schreiben vom 29. Januar 1971 orientierte der Gemeinderat den Einwohnerrat Thayngen über seine Absicht, ein in der Zone für öffentliche Bauten gelegenes Grundstück

in "Büte" im Halt von 2'357 m2 zum Preise von Fr. 94'280.– (Fr. 40.- pro m2) zur dringend notwendigen Erweiterung des Schwimmbades zu erwerben; dabei vertrat er die Auffassung, dass finanzielle Aufwendungen, die dem Gemeinwesen durch Bauordnung und Zonenplan erwüchsen, als gebundene Ausgaben zu betrachten seien und daher dem Referendum nicht unterstünden; er werde den beabsichtigten Kauf abschliessen, ohne ihn dem Einwohnerrat und der Einwohnergemeinde zur Kreditbewilligung zu unterbreiten; die Orientierung erfolge, weil dieses Verfahren in der Gemeinde Thayngen zum ersten Male zur Anwendung gelange.
Der Einwohnerrat diskutierte in seiner Sitzung vom 12. März 1971 über den beabsichtigten Kauf und beschloss, nachdem sich Bedenken gegen das Vorgehen des Gemeinderates erhoben hatten, mit 4 zu 3 Stimmen, die Angelegenheit zu erneuter Überprüfung und zu neuer Verlautbarung an den Gemeinderat zurückzuweisen. Am 12. Juni 1971 veröffentlichte der Gemeinderat Thayngen in den "Schaffhauser Nachrichten", dass die Gemeinde ein Grundstück im "Bode" zur Arrondierung ihres Friedhofareals zum Preise von Fr. 36'288.– (Fr. 42.- pro m2) und eine Parzelle in "Büte" für die Erweiterung des Schwimmbades für Fr. 94'280.– (Fr. 40.- pro m2) gekauft habe.

C.- Am 19. Juni 1971 reichten Hans Rudolf Pfister und zwei weitere Stimmbürger von Thayngen beim Regierungsrat Beschwerde ein mit dem Begehren, es seien die beiden am 12. Juni 1971 publizierten Grundstückkäufe gemäss Art. 7 und 13 der Ortsverfassung dem Einwohnerrat bzw. dem Einwohnerrat und den Stimmbürgern zur Genehmigung zu unterbreiten. Der Regierungsrat wies die Beschwerde mit Entscheid vom 31. August 1971

ab, im wesentlichen aus folgenden Gründen: Der Anwendungsbereich des Finanzreferendums beschränke sich nach Art. 7 lit. h und 13 lit. e Ziff. 1 der Ortsverfassung auf "neue" Ausgaben, zu denen der Souverän noch ja oder nein sagen könne, während "gebundene" Ausgaben dem Finanzreferendum entzogen seien. Nach der Auffassung des Gemeinderats seien die angefochtenen Ausgabenbeschlüsse gebunden durch das BauG und die BO mit Zonenplan, dem die Stimmberechtigten zugestimmt haben. Diese Auffassung treffe zu. Gemäss Art. 6 BauG könne der Eigentümer eines der Zone

für öffentliche Bauten und Anlagen zugeteilten Grundstücks vom Tage der Genehmigung des Zonenplans an die Eigentumsübertragung an die Gemeinde verlangen. Dabei stehe dieser keine Entscheidungsfreiheit inbezug auf den zu entrichtenden Preis zu, da die Entschädigung sich nach den Enteignungsgrundsätzen richte, also im vollen Verkehrswert bestehe. Ebensowenig bestehe Entscheidungsfreiheit inbezug auf den Zeitpunkt der Übernahme, da diese zu erfolgen habe, sobald der Eigentümer der Gemeinde bekannt gebe, sein Grundstück abtreten zu wollen. Schliesslich bestehe auch insofern keine Entscheidungsfreiheit, als die Gemeinde ein Grundstück in der öffentlichen Zone durch Umzonung der privaten Überbauung überlassen könnte. Die Zonenpläne, die der Genehmigung durch den Regierungsrat bedürfen, seien für die Nutzung des Grundeigentums verbindlich, und eine Änderung, die wiederum der Genehmigung des Regierungsrates unterläge, komme nur in Frage, wenn sich die Grundlagen für den seinerzeitigen Planungsentscheid wesentlich geändert hätten. Das Finanzreferendum sei nicht der geeignete Weg zur Änderung der Planung (wird näher ausgeführt). Handle es sich bei den angefochtenen Beschlüssen um gebundene Ausgaben, so seien auch Art. 7 lit. i und 13 lit. e Ziff. 2 der Ortsverfassung nicht anwendbar; denn es wäre sinnlos, eine Sache, der die Stimmbürger bereits grundsätzlich zugestimmt haben, in jedem Einzelfall nochmals zur Abstimmung zu bringen. Schliesslich sei der Gemeinderat auch wegen des obligatorischen Budgetreferendums nicht verpflichtet, dem Einwohnerrat und den Stimmberechtigten einen entsprechenden Nachtragskredit zur Genehmigung zu unterbreiten, denn es gehe, wie schon dargelegt, nicht um neue, im Ermessen der Gemeinde liegende, sondern um gebundene, durch Rechtssatz bereits festgelegte Ausgaben; auch wenn sie im Budget 1971 nicht enthalten seien, sei die Gemeinde verpflichtet, diese Ausgaben zu tätigen; die Verwerfung eines Nachtragskredites würde daran nichts ändern und hätte keine praktischen Konsequenzen.

D.- Gegen diesen Entscheid des Regierungsrates haben Hans Rudolf Pfister und die beiden andern, am kantonalen Beschwerdeverfahren beteiligten Stimmbürger staatsrechtliche Beschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG erhoben mit dem Antrag, der Gemeinderat Thayngen sei anzuweisen, die beiden am 12. Juni 1971 publizierten Grundstückkäufe gemäss Art. 7

und 13 der Ortsverfassung dem Einwohnerrat bzw. dem Einwohnerrat und den Stimmberechtigten zur Genehmigung zu unterbreiten. Sie machen Verletzung des Stimmrechts geltend. Die Begründung der Beschwerde ergibt sich, soweit wesentlich, aus den nachstehenden Erwägungen.

E.- Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen und der Gemeinderat Thayngen beantragen Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. (Legitimation).

2. Während nach Art. 7 lit. h und Art. 13 lit. e Ziff. 1 der Ortsverfassung nur die Bewilligung neuer Ausgaben, welche die dort angegebenen Beträge übersteigen, in die Kompetenz der Einwohnergemeinde bzw. des Einwohnerrates fallen, bestimmen die von den Beschwerdeführern in erster Linie angerufenen Bestimmungen von Art. 7 lit. i und Art. 13 lit. e Ziff. 2 ohne jede Einschränkung, dass An- und Verkauf sowie Verpfändung von Liegenschaften über den entsprechenden Beträgen der Einwohnergemeinde bzw. dem Einwohnerrat zustehen. Die Beschwerdeführer leiten hieraus ab, dass Aufwendungen für Liegenschaftskäufe nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers immer als neue Ausgaben zu gelten hätten, dass es also auf diesem Gebiet keine gebundenen Ausgaben gebe, die der Gemeinderat in eigener Kompetenz beschliessen könne. Der Wortlaut der genannten Bestimmungen spricht in der Tat für diese Auslegung. Sie kann jedoch nicht ihr wahrer Sinn sein. Ein Referendum kommt der Natur der Sache nach nur in Frage bei Ausgaben, inbezug auf welche den Stimmberechtigten eine gewisse Entscheidungsfreiheit zusteht; dagegen ist es ausgeschlossen bei Aufwendungen, zu denen die Gemeinde aufgrund eines Satzes des eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Rechtes verpflichtet ist oder denen die Stimmberechtigten der Gemeinde schon früher zugestimmt haben. Das muss auch für den Ankauf von Liegenschaften gelten. Dass sich der Anwendungsbereich des Finanzreferendums auch dann auf "neue" Ausgaben beschränke, wenn die massgebenden Vorschriften dies nicht ausdrücklich sagen, hat das Bundesgericht denn auch schon wiederholt festgestellt (BGE 93 I 624 E. 4, BGE 97 I 823 E. 3) und sogar als selbstverständlich bezeichnet (BGE 95 I 529 E. 3 b). Es besteht kein Anlass, für

die Gemeinde Thayngen etwas anderes anzunehmen. Das Referendum, das die Ortsverfassung für gewisse Liegenschaftsgeschäfte vorsieht, ist freilich insofern kein Ausgabenreferendum, als es auch für Verkauf und Verpfändung gilt, die keine Ausgabe bedingen (vgl. BGE 93 I 16); zu einer solchen führt lediglich der Ankauf von Liegenschaften, und bei diesem ist das Referendum nur sinnvoll, wenn es sich um eine neue Ausgabe im Sinne von Art. 7 lit. h und Art. 13 lit. e Ziff. 1 der Ortsverfassung handelt, d.h. um eine Ausgabe, welcher die Stimmberechtigten nicht schon einmal zugestimmt haben.

3. Was unter einer "neuen" Ausgabe zu verstehen ist, wird in den Erlassen, die diesen Begriff verwenden, in der Regel nicht gesagt und muss daher durch Auslegung ermittelt werden. Das Bundesgericht hatte sich in den letzten Jahren wiederholt mit dem Begriff der "neuen" im Gegensatz zur "gebundenen" Ausgabe zu befassen (BGE 93 I 624, BGE 95 I 216, 528 und 534, BGE 96 I 708, BGE 97 I 823). Bei der Abgrenzung dieser beiden Begriffe, die sich gegenseitig ausschliessen und alle Ausgaben des Gemeinwesens umfassen, ist das Bundesgericht jeweils vom verfassungspolitischen Zweck des Ausgabenreferendums ausgegangen. Dieser besteht darin, dem Bürger bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die ihn als Steuerzahler treffen, ein Mitspracherecht zu gewährleisten. Dagegen soll das Volk nicht zweimal befragt werden, beim Beschluss über die Übernahme einer Aufgabe durch das Gemeinwesen und bei jenem über die damit verbundene Ausgabe. Aus diesem Gesichtspunkt ist eine Aufgabe namentlich dann als "neu" zu betrachten, wenn inbezug auf ihren Umfang oder den Zeitpunkt, in dem sie gemacht wird, Wahlmöglichkeiten bestehen, wie es insbesondere zutrifft bei der Ausführung von Bauten, die in Erfüllung gesetzlicher Aufgaben zu erstellen sind. Als "gebunden" und daher vom Finanzreferendum ausgeschlossen erscheinen dagegen Ausgaben, die durch einen Rechtssatz grund-

sätzlich und dem Umfange nach vorgeschrieben sind, ferner Ausgaben, die aufgrund eines Erlasses gemacht werden, mit welchem die Stimmberechtigten auch die durch ihn bedingten Aufwendungen gebilligt haben, was dann anzunehmen ist, wenn die Ausgabe voraussehbar war (BGE 97 I 825 und dort angeführte frühere Urteile).

4. Die beiden Grundstücke, um deren Ankauf durch die Gemeinde es im vorliegenden Falle geht, sind im Zonenplan,

BGE 98 Ia 293 S. 299

den die Gemeindeversammlung vom 14. Februar 1967 als Bestandteil der Bauordnung angenommen hat, der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugewiesen worden. Für diese Zone bestimmt Art. 6 des kantonalen Baugesetzes, dass die Eigentümer vom Tage der Genehmigung des Zonenplans an durch schriftliche Bekanntgabe ihres Angebotes die Eigentumsübertragung ihres Landes (an die Gemeinde) verlangen können. Im schriftlichen Antrag des Einwohnerrates und des Gemeinderates, der den Stimmberechtigten vor der Gemeindeversammlung vom 14. Februar 1967 zugestellt worden ist, wurden diese ausdrücklich über den Zweck und die rechtlichen Folgen der Zuweisung von Land zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen hingewiesen unter Wiedergabe des Art. 6 BauG im vollen Wortlaut. Als die Stimmberechtigten Bauordnung und Zonenplan genehmigten, waren sie somit über die Bedeutung und die Folgen der Zuweisung von Grundstücken zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen im Bilde. Sie wussten, dass die Gemeinde die betreffenden Grundstücke früher oder später werde übernehmen müssen, und zwar, wie sich aus dem in Art. 6 BauG enthaltenen Hinweis auf die Enteignung ergab, zum vollen Verkehrswert. Es verhält sich damit anders als z.B. mit einem Bauverbot zum Landschaftsschutz (Art. 5 BauG), bei dem es häufig zweifelhaft ist und erst in einem Prozess entschieden wird, ob und in welcher Höhe die Betroffenen Anspruch auf Entschädigung wegen materieller Enteignung haben. Allerdings war dem Antrag des Einwohnerrates und Gemeinderates nicht zu entnehmen, welches der Verkehrswert aller der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugewiesenen privaten Grundstücke und damit die zu erwartende Gesamtbelastung der Gemeinde sein werde. Indessen handelte es sich offenbar ausschliesslich oder doch vorwiegend um unüberbautes Land, dessen ungefährer Wert wohl jedem Stimmberechtigten der Gemeinde bekannt war oder von ihm, sofern er sich dafür interessierte, in Erfahrung gebracht werden konnte. Bei dieser Sachlage darf aber angenommen werden, dass die Stimmberechtigten mit der Zuweisung von Grundstücken zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen auch den damit verbundenen notwendigen Auslagen zugestimmt haben, dass es sich also bei diesen um gebundene Ausgaben handelt. Als der Gemeinderat die beiden Grundstücke zur Erweiterung der Friedhofanlage und des Schwimmbades übernahm, bedurfte er

BGE 98 Ia 293 S. 300

daher keiner nochmaligen Kreditbewilligung, auch nicht auf dem Wege der Bewilligung von Budget-Nachtragskrediten; er führte lediglich den ihm mit dem Erlass des Zonenplans erteilten Auftrag aus, wobei die damit verbundenen notwendigen Ausgaben als von den Stimmberechtigten gebilligt zu betrachten sind.

5. Zur Begründung ihres Einwandes, es habe sich gleichwohl nicht um gebundene Ausgaben gehandelt, machen die Beschwerdeführer geltend, es habe inbezug auf den Erwerb der Liegenschaften in mehrfacher Hinsicht ein "wesentlicher Ermessensbereich" bestanden. a) Eine Entscheidungsfreiheit habe zunächst hinsichtlich des Zeitpunkts des Erwerbs bestanden. Nach Art. 6 BauG ist indessen die Gemeinde zur Übernahme verpflichtet, sobald der Grundeigentümer dies durch schriftliche Bekanntgabe seines Angebotes verlangt. Dass die Eigentümer der streitigen Grundstücke solche Angebote gemacht haben, ist unbestritten. Die Beschwerdeführer ma-

chen lediglich geltend, die Initiative zu den Übernahmeverhandlungen sei vom Gemeinderat ausgegangen. Das ändert aber nichts daran, dass (auch) die Eigentümer die Übertragung verlangten und der Gemeinderat daher nach Art. 6 BauG verpflichtet war, die Übernahme zu vollziehen. b) Der Übernahmepreis bestimmt sich unbestrittene1.massen nach Enteignungsgrundsätzen. Nach diesen ist, wie im angefochtenen Entscheid ausgeführt und in der Beschwerde nicht bestritten wird, volle Entschädigung zu leisten und insbesondere der volle Verkehrswert zu vergüten. Der von der Gemeinde für die beiden streitigen Grundstücke zu entrichtende Preis war somit im wesentlichen durch die Bestimmungen des kantonalen Enteignungsrechts festgelegt und schloss eine echte Entscheidungsfreiheit, wie sie etwa beim Entscheid über die Ausführung und die Erstellungskosten einer Neubaute besteht, aus. Die Beschwerdeführer behaupten denn auch nicht, der Gemeinderat habe für die beiden Grundstücke einen den vollen Verkehrswert übersteigenden oder sonst ungerechtfertigt hohen Preis bezahlt. c) Eine Entscheidungsfreiheit erblicken die Beschwerdeführer schliesslich darin, dass die Stimmberechtigten die Zuweisung der fraglichen Grundstücke zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen rückgängig machen und diese Grundstücke einer andern Zone zuweisen könnten. Der Regierungsrat hat sich

mit diesem Einwand eingehend befasst und ihn aus Gründen zurückgewiesen, die als zutreffend erscheinen, in der Beschwerde nicht zu widerlegen versucht werden und daher hier nicht im einzelnen wiederzugeben sind. Solange der Zonenplan in Kraft steht, haben die Eigentümer des der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugewiesenen Landes nach Art. 6 BauG Anspruch auf Übernahme ihrer Grundstücke durch die Gemeinde. Die blosse Möglichkeit, dass der Zonenplan später einmal abgeändert werden könnte, steht seiner Ausführung nicht entgegen und ändert nichts daran, dass die mit dem Erwerb des Landes in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen verbundenen Ausgaben als von den Stimmberechtigten genehmigt gelten und sich eine weitere Abstimmung über sie erübrigt. Eine solche ist lediglich erforderlich für die Bauten und Anlagen, welche auf diesem Land erstellt werden sollen.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.