

Bericht und Antrag

24-124

des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend Teilrevision Finanzhaushaltsgesetz (Verbuchung finanzpolitische Reserven und NFA-Rückstellungen)

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht und Antrag in Sachen Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes vom 20. Februar 2017 (SHR 611.100; FHG) zu zwei finanzbuchhalterischen Themen. Zum einen soll die Auflösung von Restbeträgen von finanzpolitischen Reserve ertragswirksam verbucht werden. Zum anderen sollen für die künftigen Zahlungen an den Nationalen Finanzausgleich NFA Rückstellungen gebildet werden können. Dem Entwurf im Anhang schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Auflösung von finanzpolitischen Reserven

1.1 Ausgangslage

Die finanzpolitische Reserve «Grossprojekt Corona-Krise» von 30 Mio. Franken wurde 2020 mit dem Abschluss der Staatsrechnung 2019 gebildet. Da die Krise entgegen früheren Annahmen schneller abflaute, 2022 die Bundesbeiträge eingingen und die Rechnungsergebnisse der Jahre 2020 bis 2022 positiv ausgefallen waren, erfolgten keine Entnahmen aus dieser Reserve. Zum Zeitpunkt der Auflösung im Rahmen des Abschlusses der Staatsrechnung 2023 betrug der Bestand daher unverändert 30 Mio. Franken.

Wie die Verbuchung der Auflösung dieser finanzpolitischen Reserve erfolgen sollte, führte zu Diskussionen. Die Vorlage des Regierungsrates zur Staatsrechnung 2023 vom 9. April 2024 sah gemäss geltendem Recht eine direkte Bilanzbuchung vor. Dabei wurden die 30 Mio. Franken direkt den kumulierten Ergebnissen der Vorjahre in der Bilanz zugewiesen. Dieses Vorgehen schliesst die wiederholende Verwendung früherer Jahresabschlüsse für neue finanzpolitische Reserven («Zweitrundeneffekt») aus.

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) kritisierte diese Auslegung. Sie ging bei der letzten Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes vom 15. Mai 2023 von einer anderen Auslegung aus. Nach ihrer Auffassung soll die finanzpolitische Reserve statt direkt der Bilanz zugewiesen im ausserordentlichen Ertrag aufgelöst und erfolgswirksam verbucht werden. Ein allfälliger

Restwert soll für die Neubildung einer anderen finanzpolitischen Reserve verwendet werden können (vgl. Bericht und Antrag der GPK vom 15. Mai 2024; ADS 24-78).

Der Kantonsrat genehmigte am 17. Juni 2024 die Staatsrechnung gemäss der Vorlage des Regierungsrates und der darin enthaltenen bilanzwirksamen Auflösung der finanzpolitischen Reserve mit 44 : 9 Stimmen (1 Enthaltung). Der Regierungsrat hat jedoch einen Bericht und Antrag zur Gesetzesanpassung angekündigt, damit künftig die Restwerte der finanzpolitischen Reserven ertragswirksam aufgelöst und wieder frei verwendbar sind.

1.2 Geltendes Recht

a. Regelung für finanzpolitische Reserven bis Ende 2023 (altes Recht)

Gemäss Art. 45^{bis} FHG gilt für finanzpolitische Reserven, die bis Ende 2023 gebildet wurden, der altrechtliche Art. 12a FHG.

Art. 45^{bis} FHG besagt, dass die genehmigten Vorgaben wie Zweck, Zeitraum, Äufnung, Entnahme und Auflösung dieser Reserven nicht mehr geändert werden und keine weiteren Einlagen mehr getätigt werden dürfen. Nach Art. 12a Abs. 6 aFHG muss die vollständige Auflösung einer finanzpolitischen Reserve zugunsten des ordentlichen Eigenkapitals (Eigenkapital aufgrund der kumulierten Jahresergebnisse der Erfolgsrechnung) spätestens am Ende des genehmigten Zeitraums erfolgen. Eine grammatikalische Auslegung zeigt, dass der nicht benötigte Betrag bei der Auflösung vollständig dem Konto der kumulierten Jahresergebnisse zuzuführen ist. Dies verunmöglicht, dass die Restwerte der finanzpolitischen Reserven ertragswirksam aufgelöst und wieder frei verwendbar sind und neuen finanzpolitischen Reserven zugeführt werden können.

b. Neurechtliche Regelung ab 2024

Der neue Art. 12a FHG gemäss Beschluss des Kantonsrats vom 15. Mai 2023 sieht vor, dass Einlagen und Entnahmen im ausserordentlichen Aufwand respektive im ausserordentlichen Ertrag verbucht werden. Der Kantonsrat beschliesst die Auflösung einer finanzpolitischen Reserve spätestens am Ende des genehmigten Zeitraums. Die vorzeitige Auflösung ist jederzeit zulässig.

Die Vorgabe, dass der nicht benötigte Betrag zugunsten des ordentlichen Eigenkapitals (kumulierte Jahresergebnisse der Erfolgsrechnung) aufzulösen ist, strich der Kantonsrat im Wortlaut des neuen FHG. Diese Streichung wird auch im Protokoll der 21. GPK-Sitzung vom 5. Dezember 2022 festgehalten. Der Zweck dieser Änderung ist, die Auflösung gemäss neuem Recht konsistent mit der Entnahme nach Art. 12a Abs. 4 FHG zu regeln. Sowohl die grammatikalische, die teleologische wie auch die historische Auslegung bestätigen demnach, dass

nach neuem Recht finanzpolitische Reserven bei ihrer Auflösung dem ausserordentlichen Ertrag zugewiesen werden. Eine gesetzliche Ergänzung im Finanzhaushaltsgesetz würde aber Rechtssicherheit schaffen.

1.3 Handlungsbedarf

Die nachfolgende Übersicht zeigt die finanzpolitischen Reserven nach altem Recht:

Bezeichnung der Finanzpol. Reserve	Gebildet	Späteste Auflösung	Stand in Mio. Fr.	Zweck
Unternehmenssteuern	2016	2025	33.1	Bei Steuererträgen der juristischen Personen von unter 50 Mio. Franken können Ausgleichsbeträge bis zum vollständigen Abbau der Reserve entnommen werden.
Unternehmenssteuern	2017	2028	50.0	Sie dient dem Ausgleich der Auswirkungen von Schwankungen der Steuererträge der juristischen Personen auf das Ergebnis der Erfolgsrechnung.
Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter	2018	2028	10.4	Sie gleicht die jährlichen Kosten von Massnahmen der Demografiestrategie, wie namentlich Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung, aus.
Steuerliche Massnahme durch Erhöhung des Versicherungsabzuges für natürliche Personen während sechs Jahren zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen von COVID-19	2019	2026	15.0	Sie gleicht die zur Entlastung der privaten Haushalte von den finanziellen Auswirkungen der Coronakrise durch die Erhöhung des Versicherungsabzuges für natürliche Personen bedingten jährlichen Mindereinnahmen bei den Einkommenssteuern aus.
Grossprojekt «Wirtschaftliche Massnahmen Corona-Krise»	2019	2024	50.0	Sie gleicht die jährlichen Kosten von Massnahmen für die Umsetzung der vom Regierungsrat am 24. März 2020 beschlossenen Verordnung «Massnahmenbündel zur Abfederung der Auswirkungen der Corona-Krise auf die Schaffhauser Wirtschaft» sowie die Mehraufwände infolge der krisenbedingt höheren Kantonsbeiträge an berechnete Organisationen (insbesondere Spitäler Schaffhausen, Transportunternehmen des Regional- und Ortsverkehrs) aus.
Befristete Steuer-senkungen aufgrund Corona-Krise	2020	2024	12.9	Sie gleicht während dreier Jahre die jährlichen Kosten für eine Senkung des Steuerfusses um zwei Prozent der einfachen Kantonssteuer sowie die jährlichen Kosten für weitere steuerliche Massnahmen zugunsten tieferer Einkommen aus.
Vorsorge Finanzausgleichszahlungen (Ressourcenausgleich)	2021	2027	33.8	Sie deckt den anteiligen Mehraufwand des Kantons Schaffhausen für den Ressourcenausgleich des NFA in den Jahren 2025 bis 2027 gegenüber dem Rechnungsjahr 2021 ab.

Vorsorge Zahlungen an den Finanzausgleich NFA ab 2026	2022	2028	55.0	Sie deckt den Aufwand des Kantons Schaffhausen für den Ressourcenausgleich des NFA ab dem Jahr 2026.
Total finanzpolitische Reserven nach altem Recht			260.2	

Der Kantonsrat bildete mit Beschluss vom 17. Juni 2024 nach neuem Recht eine weitere finanzpolitische Reserve für den NFA:

Bezeichnung der Finanzpol. Reserve	Gebildet	Späteste Auflösung	Stand in Mio. Fr.	Zweck
Vorsorge Zahlungen an den Finanzausgleich NFA ab 2027	2023	2034	12.0	Sie deckt den Aufwand des Kantons Schaffhausen für den Ressourcenausgleich des NFA ab dem Jahr 2027.

Gemäss der geltenden Regelung können die Restwerte von finanzpolitischen Reserven nach altem Recht nicht ertragswirksam verbucht und der freien Verwendung zugeführt werden. Es geht um bis zu 260.2 Mio. Franken, die potentiell als Restwert bestehen können. Bei der nach neuem Recht gebildeten Reserve über 12 Mio. Franken wäre die freie Verwendung nach der ertragswirksamen Auflösung im Sinne oben ausgeführter Auslegung theoretisch denkbar.

Der Regierungsrat schlägt auf Empfehlung der GPK vor, die rechtlichen Grundlagen (Art. 12a und Art. 45^{bis} FHG) anzupassen. Der Restsaldo einer aufgelösten Reserve soll dem ausserordentlichen Ertrag zugewiesen werden. Er soll wieder frei verfügbar sein, auch für die Äufnung einer neuen finanzpolitischen Reserve. Das erhöht die Flexibilität des Finanzhaushalts und stellt sicher, dass Mittel, die nicht direkt verbraucht werden, weiterhin für wichtige Investitionen zur Verfügung stehen und zu einem ausgeglichenen Finanzhaushalt beitragen.

2. Rückstellung für NFA-Zahlungen

2.1 Ausgangslage

Der Nationale Finanzausgleich (NFA) ist ein System, das dazu dient, Ungleichheiten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen auszugleichen. Ziel ist es, dass die Kantone ähnliche finanzielle Mittel zur Verfügung haben, um wichtige öffentliche Aufgaben wie Bildung, Gesundheit und Infrastruktur zu gewährleisten, auch wenn ihre Steuererträge und ihre Lasten unterschiedlich ausfallen (vgl. <https://www.efd.admin.ch/de/nationaler-finanzausgleich>).

- Der Ressourcenausgleich widerspiegelt die Wirtschaftskraft eines Kantons. Es wird auf der Basis der steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und der steuerbaren Gewinne der juristischen Personen berechnet. Wird das Ressourcenpotenzial pro Einwohner ins Verhältnis zum schweizerischen Mittel gesetzt, resultiert daraus der Ressourcenindex. Kantone mit einem Ressourcenindex grösser als 100 gelten als finanzstark

und zahlen in den Finanzausgleich ein (Geberkantone). Kantone mit einem Ressourcenindex kleiner als 100 sind finanzschwach und erhalten Mittel aus dem Ressourcenausgleich (Nehmerkantone). Der Bund finanziert rund zwei Drittel und die Kantone einen Drittel der Ausgleichszahlungen.

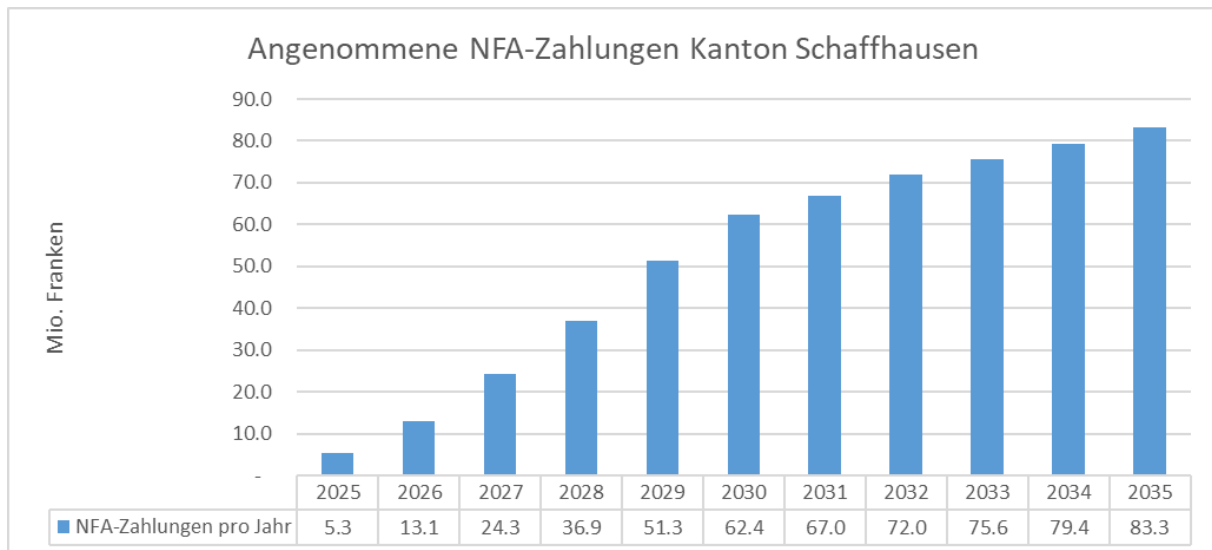
- Der Lastenausgleich gleicht besondere Nachteile aus. Einerseits sind dies soziografische Lasten wie höhere Kosten aufgrund der Bevölkerungsstruktur (Armut, Alter und Ausländerintegration) oder der Zentrumsfunktion. Andererseits werden geografisch-topografische Lasten (Bergregionen oder Randlagen) abgegolten. Die Zahlungen leistet der Bund.

Von 2016 bis 2023 galt der Kanton Schaffhausen als finanzschwach und erhielt entsprechend Zahlungen aus dem NFA (2016: Fr. 2.6 Mio., 2017: Fr. 8.0 Mio., 2018: Fr. 13.9 Mio., 2019: Fr. 19.2 Mio., 2020: Fr. 20.9 Mio., 2021: Fr. 12.3 Mio., 2022: Fr. 9.1 Mio., 2023: Fr. 2.4 Mio., 2024: Fr. 1.3 Mio.). Der wesentliche Anteil dieser Zahlungen erfolgte aus dem Ressourcenausgleich. Aus dem Lastenausgleich erhielt der Kanton Schaffhausen jährlich 0.6 Mio. bis 1.3 Mio. Franken, bis er diesen Anspruch 2023 infolge vergleichsweise geringerer Lastenbilanz verlor. 2024 nimmt der Kanton Schaffhausen mit einem Ressourcenpotential von 100 eine neutrale Position ein. Ab 2025 wird er seinen Anspruch aus dem Ressourcenausgleich verlieren, da er (nach 2015 erneut) als finanzstark eingestuft wird. Das bedeutet, dass der Kanton Schaffhausen ab diesem Zeitpunkt selbst in den Ressourcenausgleich einzahlen muss, um finanzschwache Kantone zu unterstützen.

Diese Einstufung ergibt sich, weil das Ressourcenpotential des Kantons Schaffhausen in den letzten Jahren gestiegen ist. Dabei wird die Finanzkraft anhand der steuerbaren Ressourcen pro Kopf berechnet, also anhand der Einkünfte und Vermögen der Einwohnerinnen und Einwohner sowie der Gewinne von juristischen Personen, die als steuerbar gelten. Es ist nicht massgebend, wie viel Steuern der Kanton Schaffhausen tatsächlich eingenommen hat, sondern wie hoch die theoretische Steuerbasis ist. Der Kanton Schaffhausen wird somit im Vergleich zu anderen Kantonen nicht nach den tatsächlich eingezogenen Steuereinnahmen bewertet, sondern nach der steuerbaren Grundlage, die für die NFA-Berechnung herangezogen wird. Diese Berechnung basiert auf einer im Bundesrecht über den Finanz- und Lastenausgleich festgelegten standardisierten Methode, welche die Finanzkraft der Kantone vergleichbar macht (vgl. dazu Ziff. 2.3.a). Mit dieser Berechnung soll vermieden werden, dass unterschiedliche Steuersätze und Instrumente in den Kantonen die Beurteilung der Finanzkraft verzerren.

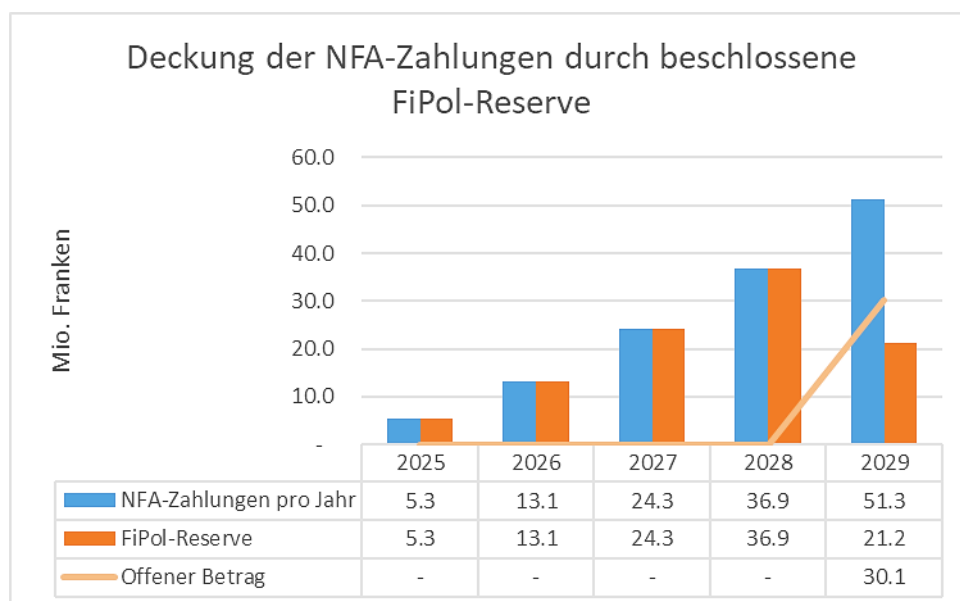
2025 wird der Kanton Schaffhausen 5.3 Mio. Franken an den Ressourcenausgleich zu leisten haben. BAK Economics AG erstellt jährlich im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Kantone respektive der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FKF) eine Prognose zum Ressourcenausgleich. Die Einzahlungen werden gemäss der Prognose von BAK Economics AG vom Juni 2024 im deutlich zweistelligen Millionenbereich kontinuierlich ansteigen (2026: Fr. 13.1 Mio., 2027: Fr. 24.3 Mio., 2028: Fr. 36.9 Mio., 2029: Fr. 51.3 Mio.,

2030: Fr. 62.4 Mio.). Ausgehend von einer weiteren Wachstumsrate von 5 % betragen die Zahlungen gemäss Hochrechnung des Finanzdepartementes zehn Jahre später, im Jahr 2035, 83.3 Mio. Franken. Die nachfolgende Grafik bildet diese Prognose ab.



Quellen: Prognose von BAK Economics AG bis 2032, danach angenommene Wachstumsrate von 5% pro Jahr.

Mit dem Abschluss der Staatsrechnung 2021, 2022 und 2023 wurden aufgrund der erfreulichen Rechnungsabschlüsse finanzpolitische Reserven für künftige Zahlungen an den NFA von insgesamt 100.8 Mio. Franken beschlossen (vgl. Ziff. 1.3). 2021 wurde eine finanzpolitische Reserve von 33.8 Mio. Franken, 2022 von 55.0 Mio. Franken und 2023 von 12.0 Mio. Franken gebildet. Die zu leistenden NFA-Zahlungen sind dadurch bis 2028 vollständig durch finanzpolitische Reserven abgedeckt.



Die mittel- und langfristige Entwicklung stellt den Kanton Schaffhausen aber vor eine grosse Herausforderung, da die prognostizierten Zahlungen an den NFA weiter steigen. Zudem sieht

die Vorlage zum Budget und Finanzplan 2025 – 2028 vom 27. August 2024 (mit Oktoberbrief vom 21. Oktober 2024) kumulierte budgetierte Aufwandüberschüsse vor. Einlagen in finanzpolitischen Reserven sind bei negativen Ergebnissen gemäss Art. 12a Abs. 4 FHG nicht gestattet.

Nur im Idealfall werden NFA-Zahlungen laufend durch weiter steigenden Einnahmen der juristischen Personen und höheren Beteiligungserträge ausgeglichen werden können. Sollte die finanzielle Lage in Zukunft schwieriger werden und die Finanzkraft des Kantons Schaffhausen wieder abnehmen, würde sich dies zeitlich verzögert erst nach sechs Jahren vollständig im Finanzausgleich bemerkbar machen. Bis dahin müssten noch auf Basis der höheren Bemessung NFA-Zahlungen geleistet werden. Entsprechend wären Entlastungsmassnahmen zu ergreifen. Die Erfolgsrechnung muss im mittelfristigen Zyklus insgesamt ausgeglichen sein (vgl. Art. 97 Abs. 1 KV [SHR 101.00] und Art. 6 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 20. Februar 2017 [SHR 611.100]). Im Sinne einer verlässlichen Finanzpolitik sind entsprechende Rückstellungen zu tätigen. Dies, bevor die Ausgaben reduziert und höhere Erträge zur Vermeidung einer Verschuldung des Kantonshaushaltes generiert werden müssen.

2.2 Erläuterung der steigenden Finanzkraft (Exkurs)

Der Wechsel des Kantons Schaffhausen zu den Geberkantonen hat verschiedene Ursachen:

- STAF: Massgeblichen Einfluss auf den Anstieg der Finanzkraft hat die Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF), welche per 1. Januar 2020 in Kraft getreten ist. Mit der STAF wurde die Berechnungsmethodik des Ressourcenpotentials angepasst. Während die Gewinne vormals ordentlich besteuerten Unternehmen mit sogenannten Zeta-Faktoren im Vergleich zu früher reduziert berücksichtigt werden, werden die Gewinne der ehemaligen Statusgesellschaften deutlich höher gewichtet als früher mit den Beta-Faktoren. Die Gewinne vormals ordentlich besteuerten Unternehmen unterliegen ab dem Bemessungsjahr 2020 (massgebend für die NFA-Zahlungen ab 2024, vgl. Ziff. 2.3) der neuen Berechnungsmethode. Für die Berechnung der massgebenden Gewinne der ehemaligen Statusgesellschaften wird in einer Übergangsphase (Bemessungsjahre 2021-2024, massgebend für die NFA-Zahlungen ab 2025, vgl. Ziff. 2.3) sowohl die alte Berechnungsmethode (Beta-Faktoren) als auch die neue Methode (Zeta-Faktoren) verwendet. Das Gewicht der alten Berechnungsmethode wird in diesem Zeitraum jährlich um 20 Prozentpunkte reduziert, so dass ab 2031 nur noch die neue Berechnungsmethode wirkt. Das heisst, die vormals tiefe Gewichtung der von Statusgesellschaften erzielten Gewinne mittels der Beta-Faktoren wird stufenweise reduziert, bis sie ab 2031 schliesslich keinen Einfluss mehr auf die Berechnung des Ressourcenpotentials der Kantone hat.

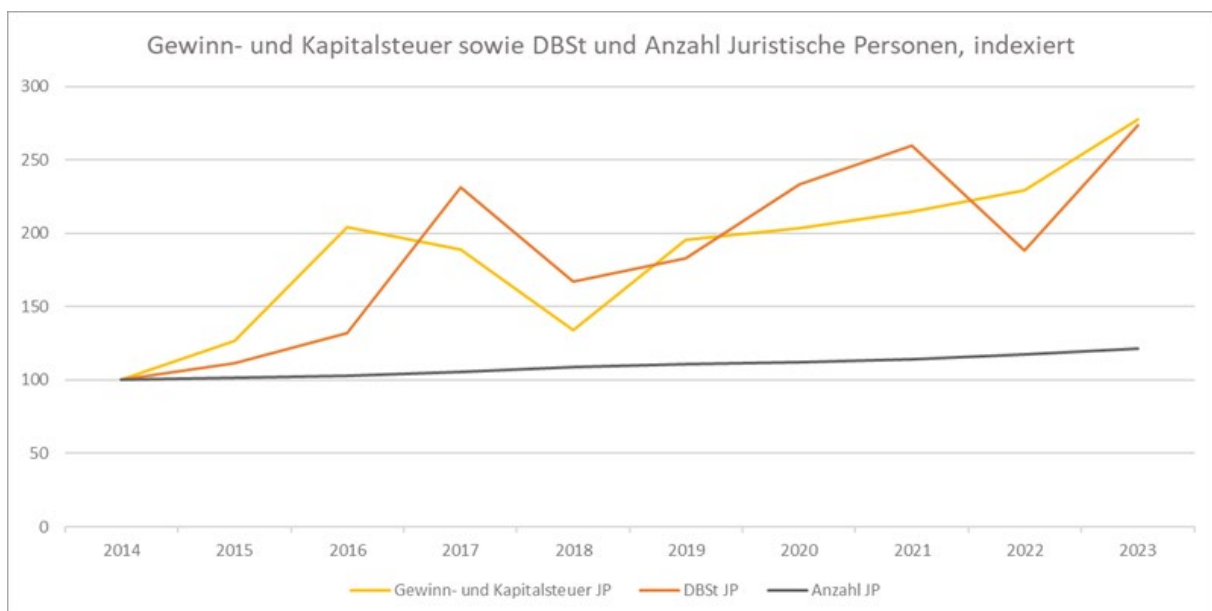
Die Gewinne der juristischen Personen haben im Kanton Schaffhausen mit einem Anteil von 33 % an der Bemessungsgrundlage für das Ressourcenpotential eine verhältnismässig starke

Bedeutung. Beim Kanton Schaffhausen war der Anteil der mit Beta-Faktoren gewichteten Gewinne der ehemaligen Statusgesellschaften vergleichsweise sehr hoch. Die Folge davon ist eine allmählich steigende Aufwertung der Bemessungsgrundlage während des Übergangszeitraums von 2024 bis 2031. Zusammengefasst führt die Änderung der Berechnungsmethodik infolge der STAF beim Kanton Schaffhausen schrittweise zu einer überdurchschnittlichen

Erhöhung des Ressourcenpotenzials, wodurch die zu leistenden NFA-Zahlungen massiv steigen.

- Relative Finanzkraft: Wie in jedem Finanzausgleichssystem hängen die NFA-Zahlungen nicht nur von der absoluten Finanzkraft eines einzelnen Kantons ab, sondern vor allem von seiner relativen Finanzkraft im Vergleich zu den anderen Kantonen. Das bedeutet, dass der Kanton Schaffhausen nicht isoliert betrachtet werden kann, sondern seine Position im Finanzausgleich (Ressourcenindex) auch davon abhängt, wie sich die Finanzkraft in den anderen Kantonen entwickelt. Wenn der Kanton Schaffhausen im Vergleich zu den anderen Geberkantonen stärker wird, muss er prozentual mehr zum Finanzausgleich beitragen. Das liegt daran, dass die Finanzkraft als Verhältnis zur durchschnittlichen Finanzkraft der Kantone betrachtet wird.

Wie die Rechnungsabschlüsse der letzten zehn Jahre zeigen, hat sich der Steuerertrag der juristischen Personen erfreulich entwickelt. Dies ist ein weiterer Grund für die wachsende Finanzkraft des Kantons Schaffhausen.



- Ebenfalls mehr zahlen muss der Kanton Schaffhausen schliesslich, wenn die finanzschwachen Kantone (Nehmerkantone) schwächer werden. Vergrössert sich die Kluft zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Kantonen, führt die wachsende Disparität dazu,

dass die Geberkantone insgesamt mehr zahlen müssen, um die Finanzkraftunterschiede auszugleichen.

Per 2025 nehmen gemäss Bericht der EFV vom Juni 2024 die Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone um 331 Millionen (+7.3 %) auf insgesamt 4'839 Mio. Franken zu. Der Anstieg ist zu rund einem Drittel auf die wachsenden Steuereinnahmen (113 Mio. Franken) und zu rund zwei Dritteln auf die Zunahme der Disparitäten (218 Mio. Franken) zurückzuführen. Diese Veränderung erfolgt aufgrund der Entwicklung der Steuereinnahmen der Kantone sowie der Entwicklung der Disparitäten (vgl. auch <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/88014.pdf>).

2.3 Geltendes Recht

a. Bundesrecht zum Finanz- und Lastenausgleich

Die NFA-Zahlungen werden auf Grundlage der Ressourcenstärke der Kantone nach Massgabe des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (SR 613.2; FiLaG) und der ausführenden Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007 (SR 613.21; FiLaV) festgelegt.

Art. 3 Abs. 4 FiLaG sieht vor, dass die Berechnung der Ressourcenstärke eines Kantons anhand des Mittelwerts der steuerbaren Ressourcen der letzten drei verfügbaren Jahre erfolgt. Art. 2 FiLaV ergänzt, dass das Referenzjahr des Ressourcenpotenzials das Jahr ist, für welches das Ressourcenpotenzial als Grundlage für den Ressourcenausgleich dient. Das Ressourcenpotenzial eines Referenzjahres entspricht dem Durchschnitt der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage aus drei aufeinander folgenden Jahren (Bemessungsjahre). Das erste Bemessungsjahr liegt gegenüber dem Referenzjahr um sechs, das letzte um vier Jahre zurück. Das Bemessungsjahr 2024 beispielsweise wird als aggregierte Steuerbemessungsgrundlage für die Berechnung der NFA-Zahlungen der Referenzjahre 2028 bis 2030 berücksichtigt. Dieser Ansatz, welcher zu Verzögerungen bei den Zahlungen um vier bis sechs Jahre führt, wurde gewählt, weil so bereits definitive und geprüfte Daten zu den Steuern vorliegen, was die Berechnungen verlässlicher macht und kurzfristige Schwankungen durch konjunkturelle oder andere Einflüsse mindert.

Der Bundesrat legt die Auszahlungen an die ressourcenschwachen Kantone jährlich aufgrund ihres Ressourcenpotenzials nach Massgabe von Art. 3a Abs. 2 FiLaG pro Kopf fest. Die ressourcenstarken Kantone entrichten pro Einwohnerin oder Einwohner einen einheitlichen Prozentsatz der Differenz zwischen ihrem Ressourcenpotenzial pro Kopf und dem schweizerischen Durchschnitt (Art. 4 Abs. 3 FiLaG). Dieser Prozentsatz bleibt konstant, unabhängig davon, wie stark die Differenz zur Durchschnittsressourcenstärke wird. Die Verteilung der Mittel auf die ressourcenschwachen Kantone richtet sich nach Art. 3a Abs. 2 FiLaG. Der Beitrag pro Einwohnerin und Einwohner steigt demnach progressiv mit zunehmender Differenz zwischen

den massgebenden eigenen Ressourcen eines Kantons und dem schweizerischen Durchschnitt.

b. Finanzpolitische Reserve gemäss Art. 12a FHG

Für die vier bis sechs Jahre nach dem jeweils massgebenden Bemessungsjahr anfallenden NFA-Zahlungen soll im Sinne einer verlässlichen mittel- und längerfristigen Finanzplanung vorgesorgt werden. Hierfür sieht das geltende Recht einzig die Möglichkeit der Bildung von finanzpolitischen Reserven vor. Gemäss 12a Abs. 2 lit. b FHG kann der Kantonsrat zum Ausgleich von sich auf die Kantonsfinanzen auswirkender Umstände, welche der Kanton nicht direkt beeinflussen kann, finanzpolitische Reserven bilden. Finanzpolitische Reserven werden im Eigenkapital ausgewiesen. Dabei liegt es am Kantonsrat zu bestimmen, ob und in welchem Umfang er bei einem positiven Jahresergebnis für allfällige NFA-Zahlungen vorsorgen will, indem er deren Zweck und Zeitraum festlegt und die Einlagenhöhe beschliesst. Die Einlagen dürfen aber gerade nicht zu einem negativen Jahresergebnis führen (Art. 12a Abs. 4 FHG). Es kann somit nicht gezielt Eigenkapital abgebaut und der eingeschlagene Weg, mittel- bis längerfristig für die bevorstehenden NFA-Zahlungen vorzusorgen, fortgesetzt werden.

2.4 Handlungsbedarf

Um den Kantonshaushalt für die berechneten NFA-Zahlungen des jeweiligen Rechnungsjahrs abzusichern und mögliche negative Rechnungsabschlüsse zu vermeiden, empfiehlt der Regierungsrat die Bildung von Rückstellungen.

Rückstellungen werden im Fremdkapital verbucht, da sie als Verbindlichkeiten des Kantons qualifizieren, für die in späteren Rechnungsjahren Zahlungen zu leisten sind. Jährlich per 31. Dezember (Bilanzstichtag) erfolgt eine Bewertung des zu erwartenden Mehraufwandes. Gegenüber finanzpolitischen Reserven bieten Rückstellungen den Vorteil, dass sie periodengerecht über die Erfolgsrechnung gebildet und aufgelöst werden, wodurch sie entsprechend ins Jahresergebnis einfließen. Weiter tragen sie dazu bei, dass die Darstellung der Vermögens- und Finanzlage den effektiven Tatsachen entsprechen (sogenannter «True and Fair View»).

Unternehmen sind aufgrund gesetzlicher Vorgaben verpflichtet, Rückstellungen zu bilden (vgl. Art. 960e OR). Dies stellt sicher, dass die Jahresrechnung künftige Verpflichtungen wie Rechtsstreitigkeiten, Umweltrisiken und Garantieverpflichtungen korrekt abbildet. Diese Rückstellungen dienen dazu, das Risiko zukünftiger Ausgaben in späteren Jahren abzufedern. Rückstellungen sind aber auch in Privathaushalten üblich und werden beispielsweise getätigt, wenn nach einer Reduktion der Erwerbstätigkeit im Folgejahr weiterhin Steuerzahlungen auf Basis des früheren höheren Einkommens geleistet werden müssen. Auch haben mehrere Gerkantone bereits Rückstellungen gebildet, um auf potenziell steigende Zahlungen im Rahmen des NFA vorbereitet zu sein.

Für den Kanton Schaffhausen ist es daher ebenfalls notwendig, Rückstellungen für die berechneten NFA-Zahlungen vorzusehen. Hierfür sollte Art. 29 FHG konkretisiert werden. Art. 29 FHG legt fest, dass Rückstellungen für bestehende Verpflichtungen gebildet werden, bei denen der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des Mittelabflusses ungewiss ist. Da der Kanton Schaffhausen nach Art. 5 FilaG in naher Zukunft zu beträchtlichen Zahlungen in zweistelliger Millionenhöhe verpflichtet ist, besteht Handlungsbedarf. Obschon der endgültige Betrag für das jeweilige Rechnungsjahr noch nicht definitiv feststeht, aber schätzbar ist, steht die eine künftige Zahlungsverpflichtung fest.

Gemäss der Fachempfehlung Nr. 09 des Harmonisierten Rechnungsmodells für die Kantone und Gemeinden (HRM2) muss eine Rückstellung auf einem Ereignis in der Vergangenheit (vor dem Bilanzstichtag) beruhen und eine wahrscheinliche, vereinbarte oder faktische Verpflichtung darstellen, deren Höhe und/oder Fälligkeit ungewiss, aber schätzbar ist. Sie sind in kurz- und langfristig (> 1 Jahr) zu klassifizieren. Rückstellungen dürfen nur für den Zweck verwendet werden, für den sie gebildet wurden. Da die sich aus einem Bemessungsjahr (Rechnungsjahr) folgenden NFA-Zahlungen erst vier bis sechs Jahre später endgültig festgelegt werden, sollten Unsicherheiten durch eine gesetzliche Verankerung der Pflicht zur Bildung von Rückstellungen für die prognostizierten NFA-Zahlungen ausgeräumt werden.

Eine entsprechende Rechtsergänzung ist zulässig. Die Fachempfehlungen nach HRM2 stellen Mindeststandards dar, die alle öffentlichen Gemeinwesen erfüllen sollten. Kantonal geregelte Abweichungen vom HRM2 sind möglich, müssen jedoch im Anhang zur Jahresrechnung offengelegt werden. Der Kanton Basel-Stadt etwa führt in § 32 der Finanzhaushaltsverordnung vom 22. Mai 2012 bei den Abweichungen von HRM2 unter anderem die Bildung von Rückstellung im Zusammenhang mit NFA-Zahlungen auf.

3. Erläuterung der einzelnen Änderungen

3.1 Verbuchung des Restwertes bei Auflösung einer finanzpolitischen Reserve (Art. 12a Abs. 6 und Art. 45^{bis})

Der neue Art. 12a Abs. 6 FHG konkretisiert, dass der aufzulösende Betrag im ausserordentlichen Ertrag verbucht und wieder frei verwendbar wird. Diese Regelung sorgt dafür, dass die Mittel nach der Auflösung von nicht benötigten Einlagen in finanzpolitischen Reserven wieder für andere Zwecke verwendet und diesen zugewiesen werden dürfen. Die Regelung in Art. 12a Abs. 4 FHG, wonach Einlagen in neue finanzpolitische Reserven nicht zu einem negativen Jahresergebnis führen dürfen, ist in jedem Fall zu beachten. Der Wortlaut der angepassten Bestimmung lautet wie folgt (Änderung kursiv), wobei die übrigen Absätze unverändert bleiben:

Art. 12a Abs. 6

(...)

⁶ Der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat beschliessen die Auflösung einer finanzpolitischen Reserve spätestens am Ende des genehmigten Zeitraums. *Der aufzulösende Betrag wird im ausserordentlichen Ertrag verbucht und ist wieder frei verwendbar.* Die vorzeitige Auflösung ist jederzeit zulässig.

In Art. 45^{bis} FHG ist vorzusehen, dass das bisherige Recht für die Auflösung einer finanzpolitischen Reserve nicht gilt. Stattdessen wird geregelt, dass der aufzulösende Betrag im ausserordentlichen Ertrag verbucht wird und wieder frei verwendbar ist. Der Wortlaut der angepassten Bestimmung lautet wie folgt (Änderung kursiv):

Art. 45^{bis} Übergangsbestimmung zu Art. 12a

Für finanzpolitische Reserven und Vorfinanzierungen, die vor Inkrafttreten des neuen Rechts (Fassung gemäss Gesetz vom 15. Mai 2023) beschlossen wurden, gelangt *mit Ausnahme der Auflösung* das bisherige Recht zur Anwendung. Die genehmigten Vorgaben wie Zweck, Zeitraum, Äufnung, Entnahme ~~und Auflösung~~ dieser Reserven dürfen nicht mehr geändert werden und es dürfen keine weiteren Einlagen mehr getätigt werden. *Bei Auflösung einer finanzpolitischen Reserve wird der aufzulösende Betrag im ausserordentlichen Ertrag verbucht und ist wieder frei verwendbar.*

3.2 Rückstellungen für NFA-Zahlungen (Art. 29 Abs. 5)

In Art. 29 Abs. 5 FHG ist ergänzend zu regeln, dass für die auf Basis des jeweiligen Rechnungsjahres berechneten NFA-Zahlungen im Rechnungsjahr Rückstellungen in selber Höhe zu bilden sind. Die Pflicht zur Leistung der Zahlungen sowie die Berechnungsmethodik ergeben sich, wie unter Ziff. 2.3.a ausgeführt, aus dem Bundesrecht. Das erste Bemessungsjahr liegt gegenüber dem Jahr, in welchem die Zahlungen zu leisten sind, um sechs, das letzte um vier Jahre zurück.

Der vorgesehene Wortlaut für den ergänzenden Art. 29 Abs. 5 FHG lautet wie folgt (Änderung kursiv):

Art. 29 Abs. 5

(...)

⁵ *Für Leistungen an den Ressourcenausgleich des NFA, die auf Basis des Rechnungsjahrs (Bemessungsjahr des Ressourcenpotential) zu entrichten sind, sind Rückstellungen bis in maximal prognostizierter Höhe zu bilden.*

Die NFA-Rückstellungen sind im Anhang zur Jahresrechnung als Abweichung von HRM2 auszuweisen.

Mit diesem Vorgehen soll sichergestellt werden, dass der Kanton Schaffhausen sein Rechnungsergebnis bestmöglich nach dem Grundsatz «True and Fair View» darstellt und die steigenden NFA-Zahlungen fristgerecht ohne finanzielle Engpässe leisten kann.

3.3 Gesetzliche Verankerung des Regelwerkes und Abweichungsregelung (Art. 43 Abs. 2)

Kantonal geregelte Abweichungen vom HRM2 sind möglich, müssen jedoch im Anhang zur Jahresrechnung offengelegt werden (vgl. Ziff. 2.4). Da Art. 43 Abs. 2 FHG vorsieht, dass der Regierungsrat das anzuwendende Regelwerk zu bezeichnen hat, kann jedoch argumentiert werden, das vom Regierungsrat anzuwendende Regelwerk sei damit gleich verbindlich wie die gesetzlichen Bestimmungen. Um diesbezüglich künftig Rechtssicherheit zu schaffen, soll in Anlehnung an präzise gesetzliche Regelungen in anderen Kantonen die Gesetzesbestimmung ergänzt werden. Dabei soll das anzuwendende Regelwerk auf Gesetzesstufe festgeschrieben und die Zulässigkeit und die Voraussetzungen für Abweichungen sollen definiert werden. Eine beispielhafte Regelung findet sich etwa in § 56 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 19. April 2023 des Kantons Thurgau.

Der Wortlaut der angepassten Bestimmung lautet wie folgt (Änderung kursiv), wobei die übrigen Absätze unverändert bleiben:

Art. 43 Abs. 2

¹ (...)

² ~~Der Regierungsrat bezeichnet das anzuwendende Regelwerk.~~ *Anzuwendendes Regelwerk für die Rechnungslegung ist das Harmonisierte Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) in der jeweilig gültigen Fassung. Gesetzliche Regelungen gehen HRM2 vor. Der Regierungsrat kann in begründeten Ausnahmefällen von HRM2 abweichen, er muss die Abweichungen im Anhang zur Jahresrechnung offenlegen und begründen.*

³ (...)

4. Personelle, finanzielle und volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Änderungen des Finanzhaushaltsgesetzes sind rein rechnungslegungstechnischer Art und führen zu keinen personellen und finanziellen Mehrbelastungen für den Kanton und die Gemeinden. Sie bewirken aber eine verlässlichere mittel- bis langfristige Finanzplanung und führen im Vergleich zur bisherigen Praxis mit finanzpolitischen Reserven zu einer erhöhten Transparenz. Dies wirkt sich positiv auf das Haushaltsgleichgewicht im Sinne von Art. 4 Abs. 2 lit. b FHG aus. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft ergeben sich daraus keine.

Auf eine Vernehmlassung in der vorliegenden Sache wurde wegen der geringen Aussenwirkung verzichtet.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem beigefügten Entwurf zur Anpassung des Finanzhaushaltsgesetzes zuzustimmen.

Schaffhausen, 22. Oktober 2024

Im Namen des Regierungsrates
*Der Präsident:
Patrick Strasser*

*Der Staatsschreiber:
Dr. Stefan Bilger*

Anhang:

- Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes

Arbeitsversion

Finanzhaushaltsgesetz

Änderung vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (SHR Nummern)

Neu: –
Geändert: **611.100**
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat Schaffhausen

gestützt auf Art. 96 f. der Kantonsverfassung

beschliesst:

I.

Der Erlass SHR [611.100](#) (Finanzhaushaltsgesetz vom 20. Februar 2017) (Stand 1. Januar 2024) wird wie folgt geändert:

Art. 12a Abs. 6 (geändert)

⁶ Der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat beschliessen die Auflösung einer finanzpolitischen Reserve spätestens am Ende des genehmigten Zeitraums. Der aufzulösende Betrag wird im ausserordentlichen Ertrag verbucht und ist wieder frei verwendbar. Die vorzeitige Auflösung ist jederzeit zulässig.

Art. 29 Abs. 5 (neu)

⁵ Für Leistungen an den Ressourcenausgleich des NFA, die auf Basis des Rechnungsjahrs (Bemessungsjahr des Ressourcenpotential) zu entrichten sind, sind Rückstellungen bis in maximal prognostizierter Höhe zu bilden.

Art. 43 Abs. 2 (geändert)

² Anzuwendendes Regelwerk für die Rechnungslegung ist das Harmonisierte Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) in der jeweilig gültigen Fassung. Gesetzliche Regelungen gehen HRM2 vor. Der Regierungsrat kann in begründeten Ausnahmefällen von HRM2 abweichen, er muss die Abweichungen im Anhang zur Jahresrechnung offenlegen und begründen.

Art. 45^{bis} Abs. 1 (geändert)

¹ Für finanzpolitische Reserven und Vorfinanzierungen, die vor Inkrafttreten des neuen Rechts (Fassung gemäss Gesetz vom Datum) beschlossen wurden, gelangt mit Ausnahme der Auflösung das bisherige Recht zur Anwendung. Die genehmigten Vorgaben wie Zweck, Zeitraum, Äufnung, Entnahme dieser Reserven dürfen nicht mehr geändert werden und es dürfen keine weiteren Einlagen mehr getätigt werden. Bei Auflösung einer finanzpolitischen Reserve wird der aufzulösende Betrag im ausserordentlichen Ertrag verbucht und ist wieder frei verwendbar.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

[Abschlussklausel]

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:
Erich Schudel

Der Sekretär:
Luzian Kohlberg