

vom 6. März 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vorlage des Regierungsrates vom 11. Januar 2022 (ADS 22-01) betreffend Revision des Finanzhaushaltsgesetzes (Finanzpolitische Reserven) wurde am 27. Februar 2023 vom Kantonsrat zusammen mit dem Bericht und Antrag der GPK (ADS 23-19) in 1. Lesung beraten. Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) wurde aufgrund verschiedener Anträge, welche im Rat mehr als 12 Stimmen erreicht haben, mit der Vorbereitung der 2. Lesung des Geschäftes betraut. Die GPK hat die Vorlage ADS 22-01 in der Folge am 6. März 2023 in 2. Lesung beraten. Diese Vorlage wurde wiederum von Regierungsrätin Dr. Cornelia Stamm Hurter und Natalie Greh, Departementssekretärin FD, einlässlich vertreten und erläutert. Gegenüber gestellt wurde dabei die Fassung der GPK (ADS 23-19). Für die Administration und Protokollierung war Luzian Kohlberg, Kantonsratssekretär stv. verantwortlich.

1 Ausgangslage

Einleitend kann vorweggenommen werden, dass die GPK an ihrem ursprünglichen Kommissionsbericht (ADS 23-19) festhält. Im vorliegenden Kommissionsbericht werden somit keine weiteren Änderungen beantragt. Anhang I des vorliegenden Berichtes entspricht Anhang I des Kommissionsberichtes der GPK vom 9. Januar 2023 (ADS 23-19). Aufgrund der Komplexität der vorliegenden Thematik und verschiedener im Rahmen der 1. Lesung des Kantonsrates angebrachten Verständnisfragen hat sich die GPK jedoch dazu entschieden, einen Kommissionsbericht betreffend die Vorbereitung der 2. Lesung des Geschäftes auszuarbeiten.

Nachfolgend sollen daher die Ablehnungen der im Rahmen der 1. Lesung im Kantonsrat gestellten Anträge durch die GPK ausgeführt werden. Weiter werden komplexe Aspekte respektive von der GPK beantragte ursprüngliche Änderungen nochmals punktuell beleuchtet.

2 Detailberatung

Art. 12a Abs. 2 lit. b

Der mit 32 : 19 Stimmen im Rat abgelehnte Antrag vom Matthias Freivogel Art. 12a Abs. 2 lit. b Finanzhaushaltsgesetz (FHG) wie folgt anzupassen: «zur Vorfinanzierung von Vorhaben, Investitionen und Projekten.» wurde gegenüber einem Vorschlag des Finanzdepartementes (FD) ausgemehrt. Im Sinne der Klarheit beantragte das FD respektive die Regierung, den Antrag von Matthias Freivogel wie folgt anzupassen: «zur Vorfinanzierung von Vorhaben (Investitionen und Projekten).». Mit 6 : 2 Stimmen bei 1 Abwesenheit gab die GPK dem regierungsrätlichen Antrag den Vorzug. In der Folge hiess die GPK jedoch ihren ursprünglichen Antrag, Art. 12a Abs. 2 lit. b FHG wie folgt auszugestalten: «zur Vorfinanzierung von Investitionen, für die ein Ausgabenbeschluss der gemäss der Kantonsverfassung bzw. Gemeindeordnung zuständigen Behörde vorliegt.» gegenüber dem regierungsrätlichen Antrag gut. Auch ein Rückkommensantrag der Regierung den ursprünglichen Art. 12a Abs. 2 lit. b FHG gemäss Vorlage

ADS 23-19 der GPK wie folgt anzupassen: «zur Vorfinanzierung von Investitionen.» wurde mit 6 : 2 Stimmen bei 1 Abwesenheit abgelehnt.

Die GPK möchte bezüglich des Festhaltens an ihrem ursprünglichen Antrag anmerken, dass nur «Investitionen» hinsichtlich der Rechnungslegung und HRM2 einen klar definierten Begriff darstellen. Die Begriffe «Vorhaben» und «Projekte» sind hingegen nicht klar definiert. Weiter führen nur Investitionen zu gesetzlich definierten Abschreibungen gemäss § 11 der Finanzhaushaltsverordnung (FHV) (SR 611.103). § 11 FHV bezieht sich zudem nicht bloss auf Mobilien und Immobilien, sondern auch auf immaterielle Anlagen, Informatik- und Kommunikationssysteme und Investitionsbeiträge Wirtschaftsförderung.

Art. 12a Abs. 2 lit. c

Der mit 33 : 19 Stimmen im Rat abgelehnte Antrag vom Matthias Freivogel, Art. 12a Abs. 2 lit. c FHG zu streichen wurde von der GPK mit 6 : 2 Stimmen bei 1 Abwesenheit wiederum abgelehnt. Die Streichung von lit. c hätte im Sinne des Antragsstellers nur in Kombination mit dem zuvor von der GPK abgelehnten Umformulierungsantrag zu lit. b Sinn ergeben. Bei unverändertem lit. b würde eine Streichung von lit. c hingegen eine ungewünschte Einschränkung nach sich gezogen. Die Möglichkeit für Vorfinanzierungen ist ein besonderes Anliegen kleinerer Gemeinden. Dies wäre weder im Sinne des Antragstellers (Kantonsrat Matthias Freivogel) noch im Sinne der GPK, da der Handlungsspielraum der Gemeinden mit Art. 12a Abs. 2 lit. c FHG erweitert werden soll.

Weiter möchte die GPK anmerken, dass die früheren Vorfinanzierungen nach HRM1, welche in Art. 76 lit. b Gemeindegesetz (GG) beschrieben sind, neu in das Instrument der Finanzpolitischen Reserve (Fipol) unter HRM2 überführt werden sollen. Mit der weitgehenden Übernahme des bestehenden Wortlautes werden die Bedingungen für Vorfinanzierungen praktisch unverändert beibehalten. Es ändert sich damit im Vergleich zu den früheren Regelungen für die Gemeinden nichts. Zur Veranschaulichung kann aufgezeigt werden, dass Art. 76 lit. b GG sich wie folgt zeigt:

zur Vorfinanzierung von Investitionen, für die ein Grundsatzbeschluss oder ein Projektionskredit vorliegt. Die Zweckbindung wird aufgehoben, wenn der Zweck erfüllt oder seit fünf Jahren nicht mehr verfolgt worden ist.

Die GPK beantragt, mittels Art. 46 Ziff. 1 FHG Art. 76 lit. b GG aufzuheben, dessen materiellen Gehalt aber in den neu beantragten Art. 12a Abs. 2 lit. c FHG wie folgt zu überführen:

zur Vorfinanzierung von Investitionen, für die ein Grundsatzbeschluss oder ein Projektionskredit der gemäss der Kantonsverfassung bzw. Gemeindeordnung zuständigen Behörde vorliegt.

Bezüglich des Begriffs «Grundsatzbeschluss» in Art. 12a Abs. 2 lit. c FHG gilt es hinsichtlich der von Kantonsrat Peter Neukomm aufgeworfenen Frage weiter darauf hinzuweisen, dass aufgrund der bisherigen identischen Regelung zur Vorfinanzierung gemäss Art. 76 lit. b GG in den meisten Gemeinden wohl bereits eine kommunale rechtliche Grundlage oder zumindest eine Praxis besteht. Entsprechend ist nicht ausgeschlossen, dass ein Grundsatzbeschluss nicht unbedingt von einem Gemeindeparlament oder der Gemeindeversammlung beschlossen werden muss, sondern auch möglich ist, dass dies durch die Exekutive erfolgt. Es ist in diesem Sinne den Gemeinden überlassen, wie sie diese Kompetenz definieren bzw. usanzgemäss handhaben.

Wichtiger in der Praxis ist aber der Fall, dass für noch nicht kreditbewilligte Investitionen (lediglich Grundsatzbeschluss) auch die Vorfinanzierung von der gleichen Instanz bewilligt werden muss wie die Investition selbst. In Parlamentsgemeinden bedeutet dies, dass die Bildung von Vorfinanzierungen für noch nicht kreditbewilligte Investitionen je nach Einlagenhöhe auch dem Referendum unterstellt werden müssen. Gemeinden ohne Parlament respektive Einwohnerrat sind nicht betroffen, weil die Beschlussfassung an einer Gemeindeversammlung gefasst werden kann. Hierbei kann davon ausgegangen werden, dass im Rahmen des vorgängigen, separaten Beschlusses genügend hinterfragt wurde, ob die Projektreife (Grundsatzbeschluss) ausreichend ist für die Bildung einer Vorfinanzierung. Diese Regelung entspricht unverändert der bisherigen Regelung für Gemeinden unter HRM1. Gemäss Art. 12a Abs. 2 lit. c ändert sich somit nichts.

Art. 12a Abs. 3

Im Rahmen der 1. Lesung des Geschäfts hat Kantonsrat Lorenz Laich darauf hingewiesen, es sei sinnvollerweise der Begriff der «Höhe» in Art. 12a Abs. 3 FHG einzufügen. Die GPK möchte hierzu ausführen, dass grundsätzlich vier mögliche Aktivitäten hinsichtlich des Instruments der Fipol durch die beantragten Anpassungen der GPK von Art. 12a FHG bestehen (Bildung, Einlagen, Entnahmen und Auflösung). Im von der GPK beantragten Art. 12a Abs. 3 FHG geht es nur um die Bildung einer Fipol, weswegen nicht auf die Höhe eingegangen wird. Die Höhe einer Fipol ist an die Einlagen gekoppelt, die im beantragten Art. 12a Abs. 4 FHG geregelt sind. Die GPK möchte zudem bewusst offenlassen, wie hoch die jeweiligen Einlagen in eine Fipol sind. Auch soll hiermit zum Ausdruck gebracht werden, dass Mehrfacheinlagen möglich sind. Der Verzicht auf die Festlegung der «Höhe» einer Fipol respektive die Möglichkeit einer Mehrfachauflösung soll somit eine gewisse Flexibilität ermöglichen und eine Vereinfachung zur bisherigen Usanz darstellen.

Art. 12a Abs. 5

Im Rahmen der 1. Lesung im Rat hat Kantonsrat Urs Capaul angemerkt, dass sich ihm der Sinn von Art. 12a Abs. 5 nicht gänzlich ergibt. Sein Votum hat er mit einem Beispiel unterlegt. Wenn man eine Fipol in Höhe von 10 Franken hat und die geplante Investition unterhalb von 10 Franken bleibt, kann diese budgetiert werden. Wenn aber beispielsweise eine Bauteuerung eintritt und die Investition plötzlich 11 Franken kostet, dann darf diese nicht mehr budgetiert werden, weil die Reserve nicht genügend geäuftet ist?

Die GPK möchte hierzu anmerken, dass es im Grundsatz zwischen den verschiedenen Arten von Fipols zu unterscheiden gilt. Wenn es um den Ausgleich von exogenen Einflüssen (Art. 12a Abs. 2 lit. a FHG) geht, dann ist man mit der budgetierten Entnahme relativ frei, respektive gilt es diese einfach schlüssig begründen zu können. Auch darf die Entnahme nicht höher sein, als der mutmassliche Saldo anfangs Budgetjahr. Der Anwendungsfall für Investitionen (Art. 12a Abs. 2 lit. b) bezieht sich aber auf eine Gegenfinanzierung von Abschreibungen. Auf der Zeitschiene wird eine Fipol auch hier zu Beginn der Investitionstätigkeit gebildet. Nach Art. 12a Abs. 2 lit. b wäre dies kurz nach dem Investitionsentscheid. Nach Art. 12a Abs. 2 lit. c wäre es vorher. Dies bedeutet in beiden Fällen, dass die Abschreibungen später anfangen. Wenn beispielsweise von einem Grossprojekt die Rede ist, dann vergehen fünf bis zehn Jahre bis ein solcher Bau vollendet und bezugsbereit ist. Erst ab diesem Zeitpunkt beginnen die Abschreibungen zu laufen. Diesbezüglich kann auch spezifisch auf § 11 Abs. 4 FHV verwiesen werden, wonach die Abschreibungen im Jahr der Nutzung der Anlage beginnen. Wenn man Entnahmen budgetieren darf, ist es daher relativ klar, wie hoch die Abschreibungen sein werden. Wenn die betreffende Fipol nicht die ganze Abschreibung tragen kann, dann gilt ferner der

Grundsatz, dass eine anteilige Kürzung auf den Jahrestriechen stattfindet. Dies wird künftigh eher der Normalfall als die Ausnahme darstellen. Beispielsweise hat die Stadt Schaffhausen für den Neubau des Hallenbades eine Fipol gebildet. Die gesamten Investitionskosten seitens der Stadt betragen indes 32 Mio. Franken. Über die Fipol werden aber lediglich 12 Mio. Franken vorfinanziert. Nur ein Teil der Abschreibungen wird in Zukunft jährlich hinsichtlich des obigen Beispiels somit durch budgetierte Entnahmen aus der entsprechenden Fipol ergebnisneutral gestaltet werden können.

Art. 46 Ziff. 1

Durch das Festhalten der GPK an ihrem ursprünglichen Antrag zu Art. 12a Abs. 2 lit. c erübrigt sich auch die von Matthias Freivogel im Rahmen der 1. Lesung beantragte Streichung von Art. 46 Ziff. 1, welcher die Aufhebung von Art. 76 lit. b GG zum Inhalt hat.

3 Schlussabstimmung

Mit 6 : 2 Stimmen bei 1 Abwesenheit beantragt die Geschäftsprüfungskommission dem Kantonsrat, die Vorlage ADS 22-01 betreffend Revision des Finanzhaushaltsgesetzes mit den Änderungen gemäss Kommissionsbericht ADS 23-19 vom 9. Januar 2023 zur Annahme.

Für die Geschäftsprüfungskommission:

Raphaël Rohner (Präsident)

Franziska Brenn

Theresia Derksen

Mariano Fioretti

Eva Neumann

Maurus Pfalzgraf

Daniel Preisig

Rainer Schmidig

Andreas Schnetzler

Finanzhaushaltsgesetz

Änderung vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Finanzhaushaltsgesetz vom 20. Februar 2017 wird wie folgt geändert:

Art. 12a Finanzpolitische Reserve

¹ Finanzpolitische Reserven sind ein separat ausgewiesener Bestandteil des Eigenkapitals.

² Eine finanzpolitische Reserve kann gebildet werden:

- a) zum Ausgleich von sich auf die Kantons- bzw. Gemeindefinanzen auswirkenden Umständen, welche der Kanton bzw. die Gemeinde nicht direkt beeinflussen kann,
- b) zur Vorfinanzierung von Investitionen, für die ein Ausgabenbeschluss der gemäss der Kantonsverfassung bzw. Gemeindeordnung zuständigen Behörde vorliegt,
- c) zur Vorfinanzierung von Investitionen, für die ein Grundsatzbeschluss oder ein Projektkredit der gemäss der Kantonsverfassung bzw. Gemeindeordnung zuständigen Behörde vorliegt.

³ Der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat beschliessen die Bildung einer finanzpolitischen Reserve, indem sie deren Zweck und Zeitraum festlegen.

⁴ Der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat entscheiden mit der Genehmigung der Jahresrechnung über Einlagen in und Entnahmen aus finanzpolitischen Reserven. Der Entscheid über Einlagen in finanzpolitische Reserven gemäss Abs. 2 lit. c ist der Behörde vorbehalten, welche über die Investitionsausgabe zu beschliessen hat. Einlagen werden im ausserordentlichen Aufwand, Entnahmen im ausserordentlichen Ertrag verbucht. Einlagen dürfen nicht zu einem negativen Jahresergebnis führen.

⁵ Entnahmen aus einer finanzpolitischen Reserve dürfen budgetiert werden, sofern die Reserve genügend geäufnet ist.

⁶ Der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat beschliessen die Auflösung einer finanzpolitischen Reserve spätestens am Ende des genehmigten Zeitraums. Die vorzeitige Auflösung ist jederzeit zulässig.

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

Für finanzpolitische Reserven und Vorfinanzierungen, die vor Inkrafttreten des neuen Rechts (Fassung gemäss Gesetz vom Datum) beschlossen wurden, gelangt 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.

Art. 46 Ziff. 1

**Das Gemeindegesetz vom 17. August 1998 1) wird wie folgt
geändert:**

Art. 76 lit. b

Aufgehoben

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Sekretär: