



Regierungsrat _____

An die
Mitglieder des Kantonsrates

Schaffhausen, 22. Mai 2018

Motion 2018/3 der GPK vom 5. März 2018 betreffend Neuregelung der Finanzkompetenzen zum Finanzvermögen; Schriftliche Antwort des Regierungsrates

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Inhalt der Motion 2018/3

Mit der Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Kantonsrat eine Vorlage zur stufengerechten, transparenten und nach demokratiepolitischen Massstäben ausgestalteten Neuregelung der verfassungsmässigen Finanzkompetenzen, insbesondere zum Finanzvermögen, zu unterbreiten. Neben den Kompetenzen für Beteiligungen sollen auch jene für Geschäfte von Liegenschaften, Baurechtsvergaben, Darlehen an Dritte und andere Verpflichtungen definiert werden. Für die Wirtschaftsförderung soll zwecks Bereitstellung von Bauland ein grösserer Handlungsspielraum für die Regierung bestehen.

Zur Begründung wird im Wesentlichen auf das Beispiel des abgeschlossenen Kaufs und Teilverkaufs der Aktien der EKS AG verwiesen. Dabei habe sich gezeigt, dass die Finanzkompetenzen beim Finanzvermögen ungenügend bzw. aus demokratiepolitischer Sicht unbefriedigend geregelt seien. Dies vor allem aufgrund der Auslegung des Regierungsrates, wonach die verfassungsmässigen Ausgabenkompetenzen nur für Aufwände und Ausgaben gelten sollen, jedoch nicht bei solchen im Finanzvermögen. Nach dieser Auslegung sei gemäss neuem Finanzhaushaltsgesetz für das Finanzvermögen – mit Ausnahme der Liegenschaften – allein

die Vorsteherin des Finanzdepartementes zuständig. Somit seien bei Beteiligungen, Darlehensvergaben an Dritte, Baurechtsvergaben oder anderen Immobiliengeschäfte die Kompetenzen unbefriedigend geregelt.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

2.1 Vorbemerkung

Aufgrund eines *Sonderfalles*, dem Verkauf der EKS-Aktien, wird mit der vorliegenden Motion der Versuch unternommen, die *generellen Finanzkompetenzen* zu verändern. Dies erachtet der Regierungsrat als unnötig. Falls die Kompetenzen des Regierungsrates in Sachen EKS-Aktien geändert werden sollen, dann sollte hierfür eine spezialgesetzliche Regelung im Elektrizitätsgesetz getroffen werden, wie dies der Kantonsrat mit der am 14. Mai 2018 überwiesenen Motion 2018/1 von Martina Munz betreffend „Aktienverkauf der EKS AG neu in der Kompetenz des Kantonsrates“ bereits in die Wege geleitet hat. Für eine Änderung der generellen Finanzkompetenzen besteht kein Handlungsbedarf.

Soweit mit der Motion Ergänzungen bei den Finanzbefugnissen vorgeschlagen werden, die sich an die Verfassung der Stadt Schaffhausen anlehnen, hat der Kanton keinen Bedarf nach Spezialregelungen, die auf kommunaler Ebene durchaus sachgerecht sein können, indessen auf kantonaler Ebene nicht notwendig sind.

Zur Begründung kann im Einzelnen Folgendes ausgeführt werden:

2.2 Finanzbefugnisse nach geltendem Recht

Was ist das Finanzvermögen, für welches ungenügende Regelungen bestehen sollen?

Staatliche Vermögenswerte werden im Staatsrecht in Finanz- und Verwaltungsvermögen eingeteilt. Das ergibt sich einerseits aus der Kantonsverfassung (Art. 66 KV; SHR 101) und aus dem Finanzhaushaltsgesetz in Art. 2 (SHR 611.100).¹ Das Finanzvermögen umfasst demnach "jene Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können". Zu denken ist etwa an flüssige Mittel, laufende Guthaben und Treasoreranlagen. Im Vordergrund steht bei diesen Vermögenswerten der finanzielle Nutzen. Das Verwaltungsvermögen wiederum umfasst "jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen". Im Vordergrund steht beim Verwaltungsvermögen der

¹ Die Begriffsbestimmung in Art. 2 des neuen Finanzhaushaltsgesetzes entspricht wörtlich dem von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren vorgeschlagenen Musterfinanzhaushaltsgesetz.

Gebrauchswert. Bereits das Finanzhaushaltsgesetz von 1989 sowie die nunmehr aufgehobenen Bestimmungen dazu im Gemeindegesetz folgten dieser Unterteilung.

Die Unterscheidung zwischen Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen ist deshalb so wichtig, weil die Finanzbefugnisse respektive das Ausgabe- und das Anlagerecht daran anknüpfen.² Eine Ausgabe ist die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Anlagen dagegen sind Veränderungen *innerhalb* des Finanzvermögens, ohne dessen Höhe zu verändern. Anlagen verfolgen den Zweck, den Wert des Finanzvermögens zu erhalten oder einen angemessenen Ertrag zu erwirtschaften. Ob eine Aufwendung staatlicher Mittel als Ausgabe oder als Anlage zu behandeln ist, entscheidet sich deshalb letztlich nach der damit verfolgten Absicht. Die Begriffsdefinitionen finden sich in Art. 3 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes.

Wer welche Ausgaben tätigen darf, regelt in allen Kantonen das Verfassungsrecht. Im Kanton Schaffhausen kann der Regierungsrat über neue einmalige Ausgaben bis 100'000 Franken und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis 20'000 Franken beschliessen (vgl. Art. 66 Abs. 3 lit. a KV). Für neue einmalige Ausgaben bis 1 Mio. Franken und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis 100'000 Franken ist der Kantonsrat zuständig, für höhere Ausgaben gilt das Finanzreferendum (Art. 56 lit. d i.V.m. Art. 32 f. KV). Der verfassungspolitische Zweck des Finanzreferendums besteht darin, bei Beschlüssen, die Auswirkungen auf die Besteuerung haben, ein Mitspracherecht der Stimmbevölkerung zu gewährleisten. Sie sollen zur Entscheidung aufgerufen werden, wenn bislang frei verfügbare Mittel des Kantons für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gebunden werden.

Die Verwaltung des Kantonsvermögens ist von Verfassungs wegen eine Aufgabe der Regierung und soll auch gemäss Lehre und bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht dem Finanzreferendum unterstellt sein.³ Art. 66 Abs. 1 der Kantonsverfassung lautet demnach: "Der Regierungsrat verwaltet das Kantonsvermögen". Der Grund, weshalb die Regierung – allenfalls unter näheren gesetzlichen Vorgaben – über Anlagen entscheiden können soll, liegt – wie schon erwähnt – darin begründet, dass durch Anlagen nur die Zusammensetzung, aber nicht die Höhe des Finanzvermögens verändert wird. Es geht darum, das Finanzvermögen zu erhalten oder einen angemessenen Ertrag zu erwirtschaften. Das Verwaltungsvermögen und

² Vgl. BGE 123 I 78, 81 f., 112 Ia 221, 226 f.; BGE 93 I 313, 320; Lienhard/Mächler/Zielniewicz, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017, S. 160.

³ Vgl. BGE 112 Ia 221, 227; Lienhard/Mächler/Zielniewicz, a.a.O., S. 161.

damit auch die Staatsrechnung werden durch die veränderte Zusammensetzung des Finanzvermögens nicht tangiert. Vor diesem Hintergrund ist es auch sachlich richtig, dass für die Verwaltung des Finanzvermögens nach Art. 42 Abs. 1 lit. h des neuen Finanzhaushaltsgesetzes – wie bereits unter altem Recht – das Finanzdepartement zuständig ist. Ausgenommen davon ist der Immobilienbestand, für welchen aufgrund seines Aufgabengebietes das Baudepartement zuständig ist. Diese Regelung entspricht dem Ansatz des Musterfinanzhaushaltsgesetzes. Dieses geht insofern einen Schritt weiter, als es vorsieht, dass der Regierungsrat grundsätzliche Vorgaben über die Anlage des Finanzvermögens macht (vgl. Art. 72 Abs. 1 lit. a). Mehr hierzu folgt unter Ziff. 2.3. in Sachen "Beteiligungen".

2.3 Geltende Finanzkompetenzen bei den im Anhang 2 der Motion genannten Fällen

Im Folgenden werden nun die im Anhang 2 der Motion genannten Fälle konkret betrachtet, um zu prüfen, ob eine nähere gesetzliche Regelung notwendig ist:

a) Beteiligungen

Für Beteiligungen gilt, dass sie nach den zuvor ausgeführten Grundsätzen entweder dem Verwaltungsvermögen oder dem Finanzvermögen zugeteilt werden. Entscheidend für die Zuteilung ist, wie gesagt, ob sie unmittelbar einer öffentlichen Aufgabe dienen oder nur einen angemessenen Ertrag erwirtschaften sollen.

Der Staatsrechnung 2017, Seite C 30, kann entnommen werden, dass der Kanton über 50 Aktien der Georg Fischer AG, 1'000 Aktien der MCH Group AG, 1'348 Aktien der UBS und 48'000 Aktien der EKS AG verfügt. Der Kurswert beträgt insgesamt rund 155'000 Franken (exkl. EKS AG). Im Weiteren hat der Kanton noch verschiedene Anteilsscheine zum Kurswert von etwa 253'000 Franken.

Speziell ist dabei der Fall der EKS-Aktien. Diese Aktien werden nicht nur dazu gehalten, um finanzielle Erträge zu generieren. Vielmehr dienen sie auch den energiepolitischen Interessen des Kantons. Gemäss der aktuellen Regelung in Art. 12 Elektrizitätsgesetz (SHR 731.100) kann der Regierungsrat die Veräusserung von bis zu einem Drittel der Aktien an Dritte beschliessen. Wenn mehr als ein Drittel aber weniger als die Hälfte der Aktien an Dritte veräussert werden sollen, ist der Kantonsrat zuständig. Sollen mehr als die Hälfte der Aktien veräussert werden, untersteht der Verkauf dem obligatorischen Referendum (vgl. Art. 12 Abs. 1 – 3 Elektrizitätsgesetz). Entsprechend sind 49 Prozent der Aktien dem Finanzvermögen und 51 Prozent der Aktien dem Verwaltungsvermögen zugeteilt. Von den 33 % EKS-Aktien, welche der Regierungsrat aktuell in eigener Kompetenz verkaufen kann, wurden bekanntlich 25 % veräussert. Somit bestehen noch 8 % durch den Regierungsrat veräusserbare EKS-Aktien.

Wie bereits erwähnt, hat der Kantonsrat mit der am 14. Mai 2018 überwiesenen Motion 2018/1 von Martina Munz betreffend „Aktienverkauf der EKS AG neu in der Kompetenz des Kantonsrates“ hier bereits eine Änderung des Elektrizitätsgesetzes in Auftrag gegeben.

Der Grossteil der übrigen kantonalen Beteiligungen dienen jedoch keinem öffentlichen Interesse. Es handelt sich somit um Anlagen des Finanzvermögens. Deren Verwaltung fällt demnach von Verfassung wegen in die Kompetenz der Regierung respektive aufgrund des Finanzhaushaltsgesetzes in die Kompetenz des Finanzdepartementes. Einige andere Kantone kennen nähere Regelungen zur allgemeinen Anlagetätigkeit, insbesondere auf Verordnungsstufe. Aufgrund des geringen Anlagebestandes sieht der Regierungsrat jedoch keinen Bedarf für nähere Vorgaben an das Finanzdepartement. Der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass auch die Verfassung der Stadt Schaffhausen keine Regelung für Anlagen kennt.

b) Kauf, Verkauf, Tausch und Verpfändung von Liegenschaften sowie Baurechtsvergaben

Zu den nächsten beiden Fällen des Anhangs 2, dem Kauf, Verkauf, Tausch und der Verpfändung von Liegenschaften sowie der Baurechtsvergabe, ist Folgendes zu sagen:

Nach Art. 66 Abs. 2 lit. b der Kantonsverfassung beschliesst der Regierungsrat über Verfügungsgeschäfte über Liegenschaften des Finanzvermögens bis 1 Mio. Franken. Wer Verfügungsgeschäfte oberhalb dieses Betrages zu bewilligen hat, darüber schweigt sich die Verfassung aus. Gemäss langjähriger Praxis – die sich auf den Verfassungskommentar und die Materialien abstützt⁴ – ist für Verfügungsgeschäfte über Liegenschaften des Finanzvermögens über 1 Mio. Franken der Kantonsrat abschliessend zuständig, ein Referendum ist nicht vorgesehen (vgl. dazu auch die entsprechenden Verfügungsgeschäfte der letzten Jahre: Vorlage Landverkauf Grafenbuck vom 21. Februar 2017 über Fr. 2,5 Mio. Franken; Vorlage Landverkauf an der Hauentalstrasse in Schaffhausen vom 21. Oktober 2014 über 2,1 Mio. Franken; Vorlage Kauf Restaurant Park vom 16. September 2014 über Fr. 4,0 Mio. Franken). Sollen Liegenschaften des Finanzvermögens später ins Verwaltungsvermögen überführt werden, so handelt es sich um eine Ausgabe. Entsprechend gelten die unter Ziff. 2.2 dargelegten Finanzkompetenzen.

⁴ Vgl. Reto Dubach/Arnold Marti/Patrick Spahn, Verfassung des Kantons Schaffhausen - Kommentar, Schaffhausen 2004, S. 172.

Hier regen die Motionäre an, mit Verweis auf die Verfassung der Stadt Schaffhausen⁵, für Verfügungsgeschäfte über Liegenschaften des Finanzvermögens von hohen Beträgen zumindest das fakultative Referendum vorzusehen.

Die kantonale Regelung hat sich bewährt und es besteht kein Handlungsbedarf. Einerseits wird bei Verfügungsgeschäften über Liegenschaften des Finanzvermögens wie bereits ausgeführt keine Ausgabe getätigt. Andererseits besteht bei Beschlüssen des Kantonsrates immer die Möglichkeit der freiwilligen Unterstellung unter das obligatorische Referendum (Art. 32 lit. i KV). Schliesslich ist der Bestand der Liegenschaften im Finanzvermögen beschränkt. Nebst dem Schlösschen Wörth und dem Restaurant Park im Wert von 3.6 und 4.0 Mio. Franken gibt es nur noch ein paar wenige Liegenschaften mit einem Buchwert von insgesamt etwa 2.6 Mio. Franken.

Den Motionären missfällt weiter der Begriff des Verfügungsgeschäfts, weil er missverständlich sei. Sie regen an, wohl nach dem Vorbild der Verfassung der Stadt Schaffhausen (vgl. Art. 25 lit. g, Art. 27 Abs. 1 lit. c und Art. 44 lit. c) von Kauf, Verkauf, Tausch und Verpfändung von Grundstücken zu sprechen. Dies beurteilt der Regierungsrat anders, weil der vom Verfassungsgeber gewählte Begriff bislang zu keinen Problemen geführt hat. Das Sachenrecht versteht darunter sämtliche Rechtsgeschäfte, durch welche die Rechte des Kantons Schaffhausen auf eine andere Person übergehen.⁶ Damit kann etwa auch die Bestellung eines Baurechtes unter die Verfassungsbestimmung subsumiert werden. Die Baurechtsvergabe ist damit – entgegen der Auffassung der Motionäre – sehr wohl verfassungsrechtlich geregelt.

Schliesslich regen die Motionäre eine Sonderregelung des Regierungsrates für Liegenschaftenkäufe und -verkäufe zugunsten der Wirtschaftsförderung an, ähnlich wie sie die Verfassung der Stadt Schaffhausen kennt (Art. 44 lit. d) und wie sie nun mit der am 22. Mai 2018 vom Grossen Stadtrat gutgeheissenen Vorlage betreffend Aufwertung des Instrumentes Baurecht konkretisiert werden soll. Die geltende Kompetenz des Stadtrates basiert auf einem Beschluss der Stimmberechtigten vom 15. März 1998 zum Kauf- und Verkauf von Liegenschaften innerhalb des Rahmenkredits von 12 Millionen Franken für die Beschaffung von Liegenschaften als Landreserve, zur Abgabe im Baurecht, zur Sicherstellung eigener Bedürfnisse sowie zum Zwecke des sozialen Wohnungsbaus und des Baus von Alterswohnungen.

⁵ Die Verfassung der Stadt Schaffhausen sieht in Art. 25 lit. g bei einem Wert von über 2 Mio. Franken das fakultative Referendum vor.

⁶ Vgl. Jörg Schmid/Bettina Hürlimann-Kaup, Sachenrecht, 4. Aufl., Zürich usw. 2012, N 74; Heinz Rey, Die Grundlagen des Sachenrechtes und das Eigentum, 3. Aufl., Bern 2007, § 7 Ziff. II.

Für den Kanton bedarf es grundsätzlich keiner solchen Regelung. Der Kauf und Verkauf von Grundstücken oder Immobilien ist nicht Teil der klassischen Leistungserbringung des Kantons. Wie der Regierungsrat zuletzt am 6. November 2017 in der Stellungnahme zum Postulat 2017/2 von Urs Capaul betreffend "Immobilienstrategie für den Kanton Schaffhausen" vom 20. März 2017 ausführte, hat der Kanton Schaffhausen bislang kein oder nur ganz selten strategischen Kauf von Industrie- und Gewerbeland für mögliche Ansiedlungen getätigt. Unter ESH2 entstand dann die regierungsrätliche Immobilienstrategie vom 14. März 2005, wonach Liegenschaften und Grundstücke des Finanzvermögens abgesehen von strategisch relevanten Objekten veräussert werden. Heute besitzt der Kanton nur noch 13 veräusserbare Grundstücke (davon neun in Beringen, eines in Trasadingen und drei auf Stadtgebiet).

Die regierungsrätliche Strategie schliesst allerdings nicht aus, dass im Einzelfall Land zu Wirtschaftsförderungszwecken erworben oder verkauft werden kann. Es geht hier um die aktive Bewirtschaftung der Arbeitszonen. Die sich hier stellenden vorab raumplanerischen Fragen werden aktuell von einer interdisziplinären Arbeitsgruppe (Raumplanung, Wirtschaftsförderung, Stadt Schaffhausen) aktiv bearbeitet. Dies geschieht in Übereinstimmung mit der zur Zeit im Kantonsrat pendenten Richtplananpassung (Kapitel Siedlung) in der unter anderem eine Arbeitszonenbewirtschaftung eingeführt werden soll, welche auch die Sicherung von strategischen Arbeitszonen vorsieht (vgl. Vorlage vom 8. Mai 2018, Anhang 1, Raumkonzept, S. 102 ff., Ziff. 2-2-4 „Arbeitszonen“).

c) Darlehensvergabe an Dritte und andere Verpflichtungen wie Bürgschaften

Wohl ebenfalls inspiriert von der Stadtverfassung, schlagen die Motionäre eine Regelung zur Gewährung von Bürgschaften und Darlehen vor. Die Stadtverfassung ermächtigt bis 500'000 Franken die Exekutive zur Vergabe von Bürgschaften und Darlehen (vgl. Art. 44 lit. e). Darüber ist das Parlament zuständig (Art. 27 Abs. 1 lit. e).

In beiden Fällen erkennt der Regierungsrat für den Kanton wiederum keinen Regelungsbedarf. Zunächst bestehen in Bereichen, wo Darlehen und Bürgschaften vergeben werden, regelmässig spezialgesetzliche Grundlagen. Zu denken ist etwa an Darlehen und Bürgschaften im Sinne von einzelbetrieblichen Förderbeiträge, welche nach dem Wirtschaftsförderungsrecht erteilt werden können (§ 8 V zum Wirtschaftsförderungsgesetz), Studiendarlehen (vgl. Stipendiendekret), Darlehen an Landwirte (Art. 27 ff. Landwirtschaftsgesetz) und dergleichen.

Werden Darlehen oder Bürgschaften vergeben, bei welchen keine spezialgesetzliche Grundlage besteht und ein Ausfallrisiko besteht und/oder keine oder ungenügende Sicherheiten bestehen, ist die Investitionsrechnung zu belasten. Die Aufnahme in die Investitionsrechnung wiederum bedeutet gleichzeitig die Aufnahme ins Verwaltungsvermögen. Das heisst, es sind die verfassungsrechtlichen Ausgabebestimmungen massgebend und dem Kantonsrat bei höheren Beträgen eine Vorlage zu unterbreiten. So geschehen zuletzt beim Darlehen an die URh (vgl. Vorlage in Sachen Darlehen an die Schweizerische Schifffahrtsgesellschaft Untersee und Rhein AG zur Finanzierungsüberbrückung der technischen Erneuerung der MS Schaffhausen und MS Arenenberg vom 20. September 2016).

3. Fazit und Antrag

Der Regierungsrat sieht aus den angeführten Gründen keinen Handlungsbedarf und empfiehlt daher, die Motion als *nicht erheblich* zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates:

Der Präsident:



Christian Amsler

Der Staatsschreiber:



Dr. Stefan Bilger