

**Bericht und Antrag der Geschäftsprüfungskommission
betreffend Teilrevision Finanzhaushaltsgesetz (Verbuchung
finanzpolitische Reserven und NFA-Rückstellungen)**

25-11

vom 10. März 2025

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) hat die Vorlage des Regierungsrats des Kantons Schaffhausen betreffend Teilrevision Finanzhaushaltsgesetz (Verbuchung finanzpolitische Reserven und NFA-Rückstellungen) (Amtsdruckschrift 24-124) am 10. März 2025 in einer Sitzung beraten. Die Vorlage wurde von Regierungsrätin Dr. Cornelia Stamm Hurter (FD) und Natalie Greh, Departementssekretärin FD, vertreten. Für die Administration und Protokollierung war Simone Schoch, Stv. Kantonsratssekretärin, verantwortlich.

1. Ausgangslage

Die Verbuchung der Auflösung der finanzpolitischen Reserven ist seit längerem Bestandteil von Diskussionen zwischen der Geschäftsprüfungskommission (GPK) und dem Finanzdepartement. Letztes Jahr wurden die Fipols noch nach altem Recht aufgelöst, indem man sie in die Bilanz einfliessen liess und so auflöste. Die Restwerte dieser Fipols konnten nicht ertragswirksam verbucht und der freien Verwendung zugeführt werden. Werden inskünftig Fipols aufgelöst, sollen diese dem ausserordentlichen Ertrag zugewiesen und somit erfolgswirksam verbucht werden. Der Rechnungslegungsstandard HRM2 sieht vor, dass sämtliche Verbuchungen mit finanzpolitischen Reserven im ausserordentlichen Ertrag bzw. Aufwand zu buchen sind.

Die Finanzkontrolle von Kanton und Stadt Schaffhausen vertrat die Auffassung, dass gestützt auf den alten Wortlaut von Art. 12a des Finanzhaushaltsgesetzes, die Auflösung einer Reserve nicht dazu führen darf, dass mit den frei gewordenen Mitteln eine neue Reserve gebildet werden kann.

Diese Auslegung wurde von der GPK kritisiert, zumal der bisherige Wortlaut und die Materialien durchaus einen Interpretationsspielraum zulassen. Die GPK ging bei der Formulierung der Übergangsbestimmungen von einer anderen Auslegung aus. Die direkte Verbuchung in der Bilanz stellt zudem eine Abweichung vom Rechnungslegungsstand dar.

Der Regierungsrat schlägt daher vorliegend auf Empfehlung der GPK zum einen 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. Diese Rechtsänderung soll rückwirkend auf den 1. Januar 2025 in Kraft gesetzt werden, damit in der Rechnung 2024 die alten Fipols nach neuem Recht aufgelöst werden können, zumal diese Änderung dem eigentlichen Willen des Kantonsrats entspricht.

Zum anderen sollen für NFA-Zahlungen künftig Rückstellungen statt Fipols gebildet werden. Nach geltendem Recht sind Rückstellungen zugelassen. Als die Regierung zum NFA lediglich eine Verordnung machte, war die Fiko mit der Art und Weise nicht einverstanden. Es soll deshalb eine spezifische Rechtsgrundlage für NFA-Rückstellungen geschaffen werden (Art. 29 Abs. 5 FHG).

Eine Rückstellung ist eine durch ein Ergebnis in der Vergangenheit begründete, rechtliche oder faktische Verpflichtung. Im NFA ist die Vergangenheit massgebend. Die Pflicht zur Leistung der NFA-Zahlungen sowie die Berechnungsmethodik ergeben sich aus dem Bundesrecht. Daraus folgt, dass die Zahlungen zeitlich verzögert, vier bis sechs Jahre später, anfallen. Indem für die berechneten NFA-Zahlungen des jeweiligen Rechnungsjahrs Rückstellungen gebildet werden, ist für die Zukunft entsprechend vorgesorgt.

Der Übergang der bisherigen Methodik (Fipol) zu Rückstellungen soll entgegen dem Budget 2025 erst 2026 erfolgen. Das im Rechnungsjahr 2025 beantragte Recht zu den Rückstellungen ist noch nicht in Kraft gesetzt und es handelt sich hier, anders als bei der ersten Änderung zur Auflösung von altrechtlichen Fipols, um einen Methodikwechsel.

2. Eintreten

Einstimmig ist die Geschäftsprüfungskommission auf den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. Oktober 2024 betreffend Teilrevision Finanzhaushaltsgesetz (Verbuchung finanzpolitische Reserven und NFA-Rückstellungen) (ADS 24-124) eingetreten.

3. Detailberatung

Das Problem mit der Verbuchung der Fipols und den NFA-Rückstellungen wird seit längerem in der GPK diskutiert. Der Kanton verfügt über ein relativ grosses Eigenkapital, kann dieses aber eigentlich nur nutzen, wenn die Rechnung negativ abschliesst, was wiederum Gegenmassnahmen erfordert (Schuldenbremse). Zudem darf die Bildung von Fipols nicht zu einem negativen Abschluss führen (vgl. Art. 12 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, sollten die Steuern einbrechen.

Wird eine Fipol gebildet, ist das eine ausserordentliche Ausgabe. Werden daraus Zahlungen getätigt, ist es eine ausserordentliche Einnahme. Daher ist die GPK der Meinung, dass eine ertragswirksame Auflösung der Fipols zugunsten der Erfolgsrechnung korrekt ist.

Durch die Zuweisung des Restsaldos einer Fipol zum ausserordentlichen Ertrag in der Erfolgsrechnung, erhöht sich die Flexibilität des Finanzhaushalts und es wird sichergestellt, dass Mittel, die nicht direkt verbraucht werden, weiterhin für wichtige Investitionen zur Verfügung stehen. Dies trägt zu einem ausgeglichenen Finanzhaushalt bei.

Um den Kantonshaushalt für die berechneten NFA-Zahlungen des jeweiligen Rechnungsjahrs abzusichern und mögliche negative Rechnungsabschlüsse zu vermeiden, sollen fortan Rückstellungen getätigt werden können. 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 entspricht.

4. Schlussabstimmung

Die Geschäftsprüfungskommission beantragt dem Kantonsrat mit 5 : 0 Stimmen, bei 3 Enthaltungen und 1 Abwesenheit, der Vorlage ADS 24-124 des Regierungsrates mit den Anpassungen der Gesetzesartikel im Finanzhaushaltsgesetz, zuzustimmen.

Für die Spezialkommission:

Walter Hotz (Kommissionspräsident)
Franziska Brenn
Theresia Derksen
Diego Faccani
Hannes Knapp
Maurus Pfalzgraf
Rainer Schmidig
Andreas Schnetzler
Erich Schudel

Kanton Schaffhausen

[Fundst. od. Gesch.-Nr.]

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