

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Revision des Finanzhaushaltsgesetzes
(Finanzpolitische Reserven)**

22-01

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht und Antrag über die Revision des Finanzhaushaltsgesetzes vom 20. Februar 2017 (FHG; SHR 611.100). Dem Entwurf im Anhang I schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Überblick

Art. 12a FHG erlaubt die Bildung von finanzpolitischen Reserven. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Anwendung dieser Bestimmung intensiv geführte Diskussionen im Kantonsrat bewirkt, weil sie unterschiedlich ausgelegt werden kann. Die Geschäftsprüfungskommission hat daher im Herbst 2020 das Finanzdepartement eingeladen, diesen Artikel zu überarbeiten. Im Frühsommer 2021 hat die Geschäftsprüfungskommission näher erläutert, welchen Inhalt die Teilrevision haben soll.

Der Regierungsrat hat die Möglichkeiten zur Präzisierung der Zulässigkeit von finanzpolitischen Reserven geprüft und einen Änderungsvorschlag ausgearbeitet. Sowohl dem Kanton als auch den Gemeinden soll weiterhin ein grösserer Handlungsspielraum belassen werden, wie er sich unter dem geltenden Recht entwickelt hat. Zugleich soll mit der vorliegenden Revision in Art. 12a Abs. 5 FHG eine sprachliche Vereinfachung erfolgen.

2. Ausgangslage

Wie verschiedene andere Kantone, so Zürich, Bern, Uri, Nidwalden, Glarus, Basel-Landschaft und Aargau, sieht auch der Kanton Schaffhausen mit Art. 12a FHG die Möglichkeit zur Bildung von finanzpolitischen Reserven vor. Das Finanzhaushaltsgesetz gilt gemäss Art. 1 FHG grundsätzlich sowohl für den Kanton als auch für dessen Gemeinden sowie für Anstalten des kommunalen Rechts, Zweckverbände und die der Zusammenarbeit der Gemeinden dienenden öffentlich-rechtlichen Organisationen. Der Kanton Schaffhausen verfügt aktuell über neun finanzpolitische Reserven im Gesamtbetrag von rund 240 Mio. Franken. Diese bewilligte der Kantonsrat in den Jahren 2016 bis 2021, d.h. mit den Staatsrechnungen 2015 - 2020. Sie sind in der Staatsrechnung 2020, S. 32 ff., mit Zweck, Höhe und Dauer aufgeführt. Von der Möglichkeit, finanzpolitische Reserven zu schaffen,

haben in den vergangenen Jahren aber auch verschiedene Schaffhauser Gemeinden Gebrauch gemacht (jeweils Stand per 31. Dezember 2020 und nach Genehmigung der Jahresrechnungen): Barga (0.3 Mio. Franken), Hemishofen (0.1 Mio. Franken), Löhningen (0.2 Mio. Franken), Neuhausen am Rheinfl (10 Mio. Franken), Stadt Schaffhausen (69.810 Mio. Franken), Stein am Rhein (2.396 Mio. Franken) und Thayngen (4.6 Mio. Franken).

Das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) verbietet die Verbuchung von zusätzlichen Abschreibungen und Vorfinanzierungen nicht. Mit zusätzlichen Abschreibungen wird der Wert des Verwaltungsvermögens zusätzlich gesenkt, sodass stille Reserven entstehen. Vorfinanzierungen sind zweckgebundene Mittel für bestimmte Investitionsvorhaben. Wegen des Grundsatzes von "True and Fair View" rät HRM2 aber von solchen Buchungen ab, da sie einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Darstellung der Finanzlage widersprechen. Stattdessen wird für finanzpolitisch motivierte Buchungen zur Bildung von finanzpolitischen Reserven geraten. Finanzpolitische Reserven sind ein Teil des Eigenkapitals (Art. 12a Abs. 1 Satz 1 FHG). Die Voraussetzungen für die Einlagen in und die Entnahmen aus dieser Reserve, die über den ausserordentlichen Aufwand und Ertrag zu buchen sind und daher das operative Ergebnis nicht beeinflussen, sollten möglichst verbindlich auf Gesetzesstufe geregelt werden.¹⁾ Diesen Empfehlungen entspricht Art. 12a FHG in der heutigen Fassung bezüglich der Bildung einer finanzpolitischen Reserve nicht in ausreichendem Mass, weshalb die Geschäftsprüfungskommission in ihrer Sitzung vom 24. September 2020 angeregt hat, diese Bestimmung zu überarbeiten.

3. Anliegen und Vorschlag der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission will klarere Regeln für die Bildung von finanzpolitischen Reserven. Sie will diese nur noch zulassen, wenn entweder äussere Faktoren auf den kantonalen Finanzhaushalt einwirken, welche der Kanton Schaffhausen nicht direkt beeinflussen kann, oder wenn für ein rechtskräftig beschlossenes Vorhaben Geld bereitgestellt werden soll. Bei der ersten Fallgruppe ist etwa an Vorschriften oder Massnahmen der OECD oder der EU sowie aktuell an die Auswirkungen einer Pandemie zu denken. Bei der zweiten Fallgruppe geht es z.B. um ein Bauvorhaben oder die Unterstützung von konkreten Umweltmassnahmen. Im Unterschied zu heute müssten diese aber bereits rechtskräftig beschlossen sein. Mithin hat der Beschluss zum Vorhaben zu erfolgen, ohne dass die Finanzierung bereits ganz oder zumindest teilweise gesichert wäre.

¹⁾ Vgl. dazu ausführlich Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, Anhang D-17A-2 f.

4. Vorschlag des Regierungsrats

Der Regierungsrat stimmt der Geschäftsprüfungskommission zu, dass Art. 12a FHG in der heutigen Form revisionsbedürftig ist und eine präzisere Formulierung notwendig ist. So soll unmissverständlich festgehalten werden, für welche Fälle finanzpolitische Reserve beschlossen werden dürfen.

In Übereinstimmung mit der Geschäftsprüfungskommission sollen finanzpolitische Reserven zum Ausgleich von sich auf die Kantonsfinanzen auswirkenden Umständen, welche der Kanton nicht direkt beeinflussen kann, eingesetzt werden können. Im Unterschied zur Geschäftsprüfungskommission erachtet es der Regierungsrat jedoch nicht für sinnvoll, finanzpolitische Reserven fortan nur noch für rechtskräftig beschlossene Vorhaben zuzulassen. Sie sollen auch zur Finanzierung von Vorhaben beschlossen werden können, über welche das zuständige Organ erst noch befinden wird. Dies aufgrund der Überlegung, dass die Finanzierungsfrage seriöserweise vor dem rechtskräftigen Beschluss zu einem Vorhaben geklärt werden muss. Mit dieser Änderung wird der Regierungsrat zudem dem Anliegen von Seiten der Gemeinden gerecht, dass die finanzpolitische Reserve als Alternative zum früheren Instrument der Vorfinanzierung genutzt werden kann. Die Gemeinden sind in den vergangenen Jahren behutsam mit der Bildung von finanzpolitischen Reserven umgegangen, soweit ihnen deren Bildung überhaupt möglich war. Die gewählte Zweckumschreibung ist dabei zu meist recht offen, in Einzelfällen haben die Gemeinden die finanzpolitischen Reserven faktisch aber als Vorfinanzierung eingesetzt. Der Regierungsrat sieht keinen Grund, diese Möglichkeit einzuschränken.

5. Ergebnis der Vernehmlassung

Das Finanzdepartement hat am 15. September 2021 die Schaffhauser Gemeinden, die im Kantonsrat vertretenen Parteien und den Verband der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten des Kantons Schaffhausen (VGSSH) eingeladen, sich zum vorliegenden Revisionsvorschlag vernehmen zu lassen. Innert Frist äusserten sich acht Gemeinden und der VGSSH. Von den acht Gemeinden verzichteten zwei (Beggingen und Rüdlingen) auf eine Stellungnahme. Fünf Gemeinden (Beringen, Büttenhardt, Hallau, Neuhausen am Rheinfall und Neunkirch) und der VGSSH stimmten im Ergebnis dem Vorschlag zu. Beringen ist der Ansicht, dass der Begriff "nicht direkt beeinflussbare Faktoren" kaum präziser sei als die heutige Formulierung. Die Mehrheit des Schaffhauser Stadtrats stimmte ebenfalls zu, wobei er die finanzpolitische Reserve nur bei grossen Infrastrukturprojekten angewendet sehen will, da sonst die Transparenz der Finanzlage beeinträchtigt werde.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Schaffung von finanzpolitischen Reserven zu einer erschwerten Lesbarkeit der Bilanz führt und damit die Beurteilung der finanziellen Lage des Kantons oder einer Gemeinde anspruchsvoller werden kann. Da beim Kanton wie bei den Gemeinden die gesetzgebende Gewalt dieses Instrument einzusetzen und abschliessend darüber zu befinden hat, vertraut der Regierungsrat darauf, dass der Kantonsrat sowie die Gemeinden weiterhin in vernünftiger Art und Weise finanzpolitische Reserven bilden werden, sofern dies die finanzielle Situation überhaupt zulässt. Der Regierungsrat unterbreitet daher seinen Vorschlag, welcher demjenigen des Vernehmlassungsverfahrens entspricht, dem Kantonsrat zur Behandlung und Beschlussfassung.

6. Erläuterung des Gesetzestexts

- a) Art. 12a Abs. 1 Satz 2 FHG ist nicht erforderlich und steht zudem sowohl mit der heutigen Fassung von Art. 12a Abs. 2 FHG als auch mit den neu vorgeschlagenen Art. 12a Abs. 2 f. E-FHG im Widerspruch. Der Satz kann gestrichen werden.
- b) Im Gegensatz zu heute umschreibt Art. 12a Abs. 2 E-FHG klarer die Voraussetzungen, welche die Bildung von finanzpolitischen Reserven erlauben. Der erste Fall betrifft den Ausgleich von sich auf die Kantonsfinanzen auswirkenden Umständen, welche der Kanton nicht direkt beeinflussen kann. Neben den oben erwähnten Beispielen wie Massnahmen der OECD und der EU oder Auswirkungen einer Pandemie könnten auch bundesrechtliche oder kantonale Vorgaben, z.B. der nationale Finanzausgleich NFA und der innerkantonale Finanzausgleich, oder eine Naturkatastrophe spürbare Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt respektive jenen der Gemeinden haben. Der zweite Fall betrifft die Finanzierung von anstehenden Vorhaben. Dies müssen geplant sein, ohne dass das zuständige Organ diesen aber bereits zugestimmt haben muss. Zu denken ist einerseits an Investitionsvorhaben wie der Bau und die Sanierung von Liegenschaften der Verwaltung, von Strassen und Plätzen sowie von Energienetzen, andererseits aber auch an die gesetzlich verankerten Vorhaben wie in der Vergangenheit der Erlass des Gesetzes zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter oder der Energie- und Klimafonds.

Der Kantonsrat respektive die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat haben in beiden Fallgruppen die Höhe, den Zweck und die Dauer der finanzpolitischen Reserve festzulegen. Dem Regierungsrat respektive dem Gemeinde- oder Stadtrat steht es frei, der gesetzgebenden Gewalt entsprechende Anträge zusammen mit der Rechnung zu unterbreiten.

- c) In Art. 12a Abs. 5 Satz 2 FHG kann das Wort "bereits" gestrichen werden, da es überflüssig. Es darf ohnehin nicht mehr einer finanzpolitischen Reserve entnommen werden, als darin enthalten ist.

7. Exkurs NFA-Rückstellungen

Am 14. Dezember 2021 hat der Regierungsrat eine Änderung der Finanzhaushaltsverordnung vom 12. Dezember 2017 (SHR 611.103) beschlossen, mit welcher die rechtliche Grundlage für eine all-fällige NFA-Rückstellung geschaffen wurde. Konkret können Rückstellungen für Mehraufwände infolge des aktuellen Bemessungsjahres im Ressourcenausgleich des Nationalen Finanzausgleichs im Vergleich zum aktuellen Referenzjahr gebildet werden, soweit dies nicht zu einem negativen Jahresergebnis führt (§ 9 Abs. 4 Finanzhaushaltsverordnung). Die Verordnungsänderung trat am 31. Dezember 2021 in Kraft. Ob eine konkrete NFA-Rückstellung in der Staatsrechnung 2021 gebildet werden soll, wird der Regierungsrat im Zusammenhang mit dem Abschluss der Staatsrechnung 2021 entscheiden und gegebenenfalls dem Kantonsrat beantragen.

Wie bereits unter Ziff. 6 erwähnt, ermöglicht die vorliegende Änderung von Art. 12a FHG fortan auch die Bildung einer finanzpolitischen Reserve zum Ausgleich von NFA-Zahlungen. Der Anwendungsbereich gemäss Art. 12a Abs. 3 FHG ist dabei offener gefasst als derjenige gemäss § 9 Abs. 4 der Finanzhaushaltsverordnung. NFA-Rückstellungen können nur erfasst werden, soweit das aktuelle Bemessungsjahr im Vergleich zum aktuellen Referenzjahr Mehraufwände erwarten lässt. Sie werden im Fremdkapital gebildet, da sie als Verbindlichkeiten des Kantons beurteilt werden, für welche Zahlungen in späteren Rechnungsjahren erwartet werden. Jährlich per 31. Dezember hat eine Neubewertung des zu erwartenden Mehraufwandes zu erfolgen. Bei der finanzpolitischen Reserve liegt es dagegen am Kantonsrat zu bestimmen, ob und in welchem Umfang er bei einem positiven Jahresergebnis für allfällige NFA-Zahlungen vorsorgen will, indem er Höhe und Dauer sowie den konkreten Verwendungszweck der Reserve festlegt. Finanzpolitische Reserven werden im Eigenkapital ausgewiesen.

8. Auswirkungen auf Finanzen und Personal

Die vorgeschlagenen Änderungen von Art. 12a FHG haben weder auf die Finanzlage des Kantons noch auf dessen Personalbestand Auswirkungen.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang beigefügten Entwurf für eine Revision des Finanzhaushaltsgesetzes zuzustimmen.

Schaffhausen, 11. Januar 2022

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:
Dr. Cornelia Stamm Hurter

Der Staatsschreiber:
Dr. Stefan Bilger

Anhang 1 Entwurf Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes
Anhang 2 Synoptische Darstellung heutiger Text und Entwurf Art. 12a FHG

Finanzhaushaltsgesetz

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

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

Art. 12a Abs. 1, 2, 3 und 5

¹ Finanzpolitische Reserven sind ein separat ausgewiesener Bestandteil des Eigenkapitals. Finanzpolitische Reserve

² Aufgehoben

³ Der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat kann die Bildung einer finanzpolitischen Reserve zum Ausgleich von sich auf die Kantons- bzw. Gemeindefinanzen auswirkenden Umständen, welche der Kanton bzw. die Gemeinde nicht direkt beeinflussen kann, oder zur Finanzierung von anstehenden Vorhaben beschliessen. Der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat legt Höhe, Zweck und Dauer der finanzpolitischen Reserve fest.

⁵ Der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat entscheidet mit der Genehmigung der Jahresrechnung über die Einlage im ausserordentlichen Aufwand bzw. die Entnahme im ausserordentlichen Ertrag. Eine Entnahme kann ins Budget aufgenommen werden, sofern die finanzpolitische Reserve genügend geüfnet ist.

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:

Die Sekretärin:

Synoptische Darstellung

Finanzhaushaltsgesetz vom 20. Februar 2017 (SHR 611.100)	
Heutige Fassung	Künftige Fassung (Änderungen sind fett und kursiv geschrieben.)
<p>Art. 12a Finanzpolitische Reserve</p> <p>¹ Finanzpolitische Reserven sind ein separat ausgewiesener Bestandteil des Eigenkapitals. Sie dienen dem Zweck der Erhaltung einer stetigen Steuerbelastung im Fall von ausserordentlichen Jahresereignissen.</p> <p>² Eine finanzpolitische Reserve kann zur Mitfinanzierung von Grossprojekten sowie zum Auffangen von vorübergehenden Schwankungen des Ergebnisses der Erfolgsrechnung gebildet werden.</p> <p>³ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat hat dem Kantonsrat bzw. der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat die Bildung einer finanzpolitischen Reserve mit einem Bericht über Zweck, Äufnung, Auflösung und Zeitraum der finanzpolitischen Reserve zur Genehmigung zu unterbreiten.</p> <p>⁴ Die Bildung von finanzpolitischen Reserven darf nicht zu einem negativen Jahresergebnis führen.</p> <p>⁵ Der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat entscheidet mit der Genehmigung der Jahresrechnung über die Ein-</p>	<p>Art. 12a Finanzpolitische Reserve</p> <p>¹ Finanzpolitische Reserven sind ein separat ausgewiesener Bestandteil des Eigenkapitals. Sie dienen dem Zweck der Erhaltung einer stetigen Steuerbelastung im Fall von ausserordentlichen Jahresereignissen.</p> <p>² Eine finanzpolitische Reserve kann zur Mitfinanzierung von Grossprojekten sowie zum Auffangen von vorübergehenden Schwankungen des Ergebnisses der Erfolgsrechnung gebildet werden.</p> <p>³ <i>Der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat kann die Bildung einer finanzpolitischen Reserve zum Ausgleich von sich auf die Kantons- bzw. Gemeindefinanzen auswirkenden Umständen, welche der Kanton bzw. die Gemeinde nicht direkt beeinflussen kann, oder zur Finanzierung von anstehenden Vorhaben beschliessen. Der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat legt Höhe, Zweck und Dauer der finanzpolitischen Reserve fest.</i></p> <p>⁴ Die Bildung von finanzpolitischen Reserven darf nicht zu einem negativen Jahresergebnis führen.</p> <p>⁵ Der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat entscheidet mit der Genehmigung der Jahresrechnung über die Ein-</p>

lage im ausserordentlichen Aufwand bzw. die Entnahme im ausserordentlichen Ertrag. Eine Entnahme kann ins Budget aufgenommen werden, sofern die finanzpolitische Reserve bereits genügend geüfnet ist.

⁶ Die vollständige Auflösung einer finanzpolitischen Reserve zugunsten des ordentlichen Eigenkapitals (Eigenkapital aufgrund der kumulierten Jahresergebnisse der Erfolgsrechnung) hat spätestens am Ende des genehmigten Zeitraums zu erfolgen. Die vorzeitige Auflösung ist jederzeit zulässig.

lage im ausserordentlichen Aufwand bzw. die Entnahme im ausserordentlichen Ertrag. Eine Entnahme kann ins Budget aufgenommen werden, sofern die finanzpolitische Reserve **bereits** genügend geüfnet ist.

⁶ Die vollständige Auflösung einer finanzpolitischen Reserve zugunsten des ordentlichen Eigenkapitals (Eigenkapital aufgrund der kumulierten Jahresergebnisse der Erfolgsrechnung) hat spätestens am Ende des genehmigten Zeitraums zu erfolgen. Die vorzeitige Auflösung ist jederzeit zulässig.