

vom 28. April 2025

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Spezialkommission 2024/12 hat die Vorlage des Regierungsrats des Kantons Schaffhausen betreffend «Teilrevision Finanzhaushaltsgesetz (Globalbudget)» (Amtdruckschrift 24-117) am 25. November 2024 in einer ersten Sitzung beraten. Die Spezialkommission hat an dieser Sitzung aus unten genannten Gründen Nicht-Eintreten beschlossen. In der darauffolgenden Debatte an der Kantonsratssitzung vom 17. Februar 2025 hat der Kantonsrat entgegen der Kommissionshaltung Eintreten beschlossen, worauf sich die SPK 2024/12 am 28. April 2025 zu einer zweiten Sitzung, respektive zur Vorbereitung der 1. Lesung, getroffen hat. Die Vorlage wurde von der zuständigen Regierungsrätin Cornelia Stamm Hurter (Finanzdepartement) und Natalie Greh, Departementssekretärin (FD), vertreten. Für die Administration und Protokollierung war Simone Schoch verantwortlich.

1. Ausgangslage

Mit der Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. Dezember 2019 wurde Art. 1 Abs. 2 FHG dahingehend angepasst, dass in einem Spezialgesetz auch für unselbständige Anstalten des Kantons Ausnahmen vom FHG vorgesehen werden können. Zudem wurde die Befreiung von der Konsolidierungspflicht in Art. 32 Abs. 2 lit. b FHG auch unselbständigen Anstalten ermöglicht, welche gestützt auf nationales, interkantoniales oder kantonales Gesetzesrecht von der Konsolidierungspflicht ausgenommen werden. Die Flexibilisierung war für einige unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons von Bedeutung. Darunter sind beispielsweise das IKL. Dort ist die Führung als unselbständige Anstalt mit Globalbudget insbesondere hinsichtlich der interkantonalen Zusammenarbeit wichtig. Weiter sind die ITSH, die Arbeitslosenkassen ALK und der Sozialfonds von der Konsolidierungspflicht ausgenommen.

In den Gemeinden kannte bisher lediglich die Stadt Schaffhausen die Führung einer unselbständigen Anstalt mit Globalbudget. Das Volkswirtschaftsdepartement hat dies Stadt Schaffhausen bisher ausdrücklich erlaubt. Gegen das Budget 2024 der Stadt Schaffhausen haben Vertreter der städtischen FDP beim Regierungsrat Rekurs erhoben, weil das Jahresbudget von SH Power als Globalbudget bewilligt wurde. Der Regierungsrat ist aus formellen Gründen nicht auf den Rekurs eingetreten. Er hat in seinen Erwägungen aber darauf hingewiesen, dass das geltende Finanzhaushaltsgesetz keine Basis für Globalbudgets bildet und gestützt auf Art.

1 Abs. 4 FHG seiner vorläufigen Auffassung nach kein solches bewilligt werden kann. Der Regierungsrat betrachtet die aktuelle Rechtslage als gesetzgeberisches Versehen, das auf ein Missverständnis bei der Ausarbeitung der Vorlage zum neuen Finanzhaushaltsgesetz zurückzuführen ist.

Die Stadt Schaffhausen hat gegen den Beschluss des Regierungsrates Beschwerde beim Obergericht erhoben, um die aktuell herrschende Rechtsunsicherheit zu klären. Die Stadt ist der Ansicht, dass das aktuelle Finanzhaushaltsgesetz unter anderem in Art. 32 Abs. 2 FHG eine Ausnahme von der Konsolidierungspflicht für dezentrale Verwaltungseinheiten, worunter selbständige Anstalten, aber auch weitere Organisationen der Verwaltung fallen, vorsieht. Zudem moniert die Stadt, dass das aktuelle Finanzhaushaltsgesetz kein Verbot für die Führung unselbständiger Anstalten mit Globalbudget vorsieht. Sie verweist ebenfalls auf die explizite Erlaubnis des Volkswirtschaftsdepartement zur Führung einer Separatrechnung mit Globalbudget. In seinem Beschluss vom 17. Dezember 2024 (<https://obergerichtsent-scheide.sh.ch/CMS/Webseite/Obergerichtsent-scheide/2024-16330146-DE.html>) hielt das Obergericht jedoch fest, dass es nicht auf die Beschwerde eintritt, da die Stadt Schaffhausen den Beschwerdegegenstand in unzulässiger Weise erweitert habe und zudem nicht beschwert sei. Das Obergericht erwog, dass es sich bei den Erwägungen des Regierungsrates um ein *obiter dictum*, einen laut Obergericht «unverbindlichen Fingerzeig», handle, der weder eine Praxis noch eine Vertrauensgrundlage und auch keine Beschwerdelegitimation begründe.

Zwischenzeitlich wurde eine weitere Beschwerde beim Regierungsrat gegen das Globalbudget der Städtischen Werke 2025 Schaffhausen eingereicht. Das Vorgehen des Regierungsrats mit dieser Beschwerde ist Gegenstand laufender Beratung. Festzuhalten ist an dieser Stelle jedoch, dass der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen wurde und die Stadt Schaffhausen inkl. SH Power mit dem aktuellen Budget arbeiten können.

Vorliegender Bericht und Antrag des Regierungsrats soll nun zur Beseitigung dieser Rechtsunsicherheit dienen. Die vorgeschlagene Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes soll den Gemeinden gestatten, für unselbstständige Verwaltungsorganisationen abweichende gesetzliche Bestimmungen zur Rechnungslegung und zur Haushaltsführung mit Globalbudget zu erlassen.

2. Eintreten

In der Eintretensdebatte der ersten Kommissionssitzung wurde darauf hingewiesen, dass die vorliegende Änderung der Rechtssicherheit dient und deshalb eine vernünftige Feinjustierung des Finanzhaushaltsgesetzes wäre. Weiter wurde die Wichtigkeit der Vorlage für interkommunale Zweckverbände erwähnt, insbesondere hinsichtlich der Zusammenarbeit mit ausserkantonalen Gemeinden, wo die Führung mit Globalbudget vielerorts gesetzt sei. Ebenso haben

Kommissionsmitglieder darauf hingewiesen, dass die Entscheidung, ob eine unselbstständige Anstalt mit Globalbudget geführt wird, in Gemeindehand liegen soll. Dies würde die Vorlage klarstellen. Gleichzeitig wurden Zweifel daran geäussert, ob die Vorlage zu diesem Zeitpunkt notwendig ist und in den Gemeinden das Bedürfnis nach einer Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes in diesem Sinne vorhanden ist. Ausserdem wurde moniert, dass vor einer Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes zuerst der bereits erwähnte Entscheid des Obergerichts abgewartet werden müsse, der mittlerweile im Sinne eines Nicht-Eintretens des Obergerichts vorliegt.

Die Kommission hat demnach in der ersten Sitzung mit 5:4 Stimmen Nicht-Eintreten beschlossen. Daraufhin hat der Kantonsrat in seiner Sitzung vom 17. Februar 2025 entgegen der Kommissionshaltung Eintreten beschlossen, worauf die Vorlage zur Vorberatung zurück in die Kommission ging.

3. Detailberatung

3.1. Neuformulierung des Geltungsbereichs des Finanzhaushaltsgesetzes

In der Detailberatung wurden mehrheitlich die bereits in den Eintretensdebatten in Kommission und Kantonsrat gefallenen Argumente wiederholt. Von einer Kommissionsmehrheit wurde darauf verwiesen, dass der Kanton heute selbständigen und unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten die Haushaltsführung mit Globalbudget und Leistungsaufträgen ermöglicht (als unselbständige Anstalten namentlich dem Interkantonalen Labor und der ITSH) und dementsprechend seinen Gemeinden die gleichen Rechte zugestehen sollte. Weiter wurde argumentiert, dass der Entscheid über die Haushaltsführung von kommunalen unselbständigen Anstalten durch die demokratischen Instanzen der betroffenen Gemeinden und nicht durch den Kanton erfolgen soll. Diesen Argumenten wurde von einer Kommissionsminderheit mit einer grundlegenden kritischen Haltung gegenüber der Haushaltsführung mit Globalbudget entgegnet. Es wurde darauf verwiesen, dass aktuell nur die Stadt Schaffhausen von der aktuellen Regelung im Finanzhaushaltsgesetz betroffen ist und dementsprechend für die Problemlösung verantwortlich sei. Zudem wurde auf die Volksabstimmung vom 27. September 2005 verwiesen, in der eine flächendeckende Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) abgelehnt wurde, was laut Kommissionsminderheit als Nein zur Führung von unselbständigen Anstalten mit Globalbudget zu verstehen sei. In diesem Sinne wurde der Antrag gestellt, die Haushaltsführung mit Globalbudget zukünftig nur noch zu erlauben, wenn dies in einem kantonalen Spezialgesetz festgehalten ist. Gegen den Antrag wurde vorgebracht, dass eine solche Regelung ein unnötiger Eingriff in die Gemeindeautonomie darstelle, übermässigen bürokratischen Aufwand verursachen würde und eine kantonale spezialgesetzliche Regelung für Gemeindebetriebe nicht sinnvoll wäre.

Der Antrag im Detail:

Art. 1 Abs. 4 (neu)

Für die selbständigen und unselbständigen Verwaltungsorganisationen des kantonalen oder kommunalen Rechts gilt dieses Gesetz, soweit nicht besondere Bestimmungen in einem dem Referendum unterstehenden kantonalen oder kommunalen Spezialgesetz vorgesehen sind. Die Rechnungslegung hat dabei stets nach allgemeinen, anerkannten Schweizer Standards zu erfolgen. Die Haushaltsführung mit Globalbudget und Leistungsaufträgen ~~kann vorgesehen werden~~ **ist nur gestattet, soweit dies in einem kantonalen Spezialgesetz vorgesehen ist.**

Die Kommission lehnt den Antrag mit 6 : 3 Stimmen ab.

3.2. Ergänzung der Konsolidierungspflicht nach Gemeindegesetz

Die Ergänzung des Art. 75 des Finanzhaushaltsgesetzes in Form des Abs. 2^{bis} wurde im Sinne einer formellen Änderung ohne weitere Diskussion zur Kenntnis genommen.

3.3. Inkrafttreten

Aufgrund der zeitlichen Verzögerung und der sich somit schwierig gestaltenden rückwirkenden Inkrafttreten auf den 1. Januar 2025 hat die Kommission ohne Gegenstimme folgende Änderung beschlossen:

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

~~² Es tritt am 1. Januar 2025 in Kraft.~~ **Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.**

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

3.4. Personelle, finanzielle und volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Änderungen des Finanzhaushaltsgesetzes sind rein rechnungslegungstechnischer Art und führen zu keinen personellen und finanziellen Mehrbelastungen und keinen volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Die Kommission hat dies so zur Kenntnis genommen.

4. Schlussabstimmung

Die Mitglieder der Spezialkommission SPK 2024/12 beantragen dem Kantonsrat mit 5 : 3 Stimmen bei einer Enthaltung der Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (Globalbudget) zuzustimmen.

Für die Spezialkommission:

Gianluca Looser (Kommissionspräsident)

Severin Brüngger

Diego Faccani (Ersatz Christian Heydecker)

Melanie Flubacher (Ersatz Bruno Müller)

Hermann Schlatter (Ersatz Michael Mundt)

Peter Neukomm

Rainer Schmidig

Andreas Schnetzler

Mariano Fioretti (Stv. Josef Würms)

Finanzhaushaltsgesetz

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

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

Art. 1 Abs. 2 bis 5

² Es gilt für die kantonale Verwaltung, den Regierungsrat, den Kantonsrat und die Gerichte.

³ Es gilt unter Vorbehalt abweichender kantonaler Bestimmungen auch für die Gemeindeorgane.

⁴ Für die selbständigen und unselbständigen Verwaltungsorganisationen des kantonalen oder kommunalen Rechts gilt dieses Gesetz, soweit nicht besondere Bestimmungen in einem dem Referendum unterstehenden kantonalen oder kommunalen Spezialgesetz vorgesehen sind. Die Rechnungslegung hat dabei stets nach allgemeinen, anerkannten Schweizer Standards zu erfolgen. Die Haushaltsführung mit Globalbudget und Leistungsaufträgen kann vorgesehen werden.

⁵ Kommunale Erlasse gemäss Abs. 4 bedürfen der Genehmigung des für Gemeindeangelegenheiten zuständigen Departementes.

Art. 46 Ziff. 1

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

Art. 75 Abs. 2^{bis}

^{2bis} Das für die Gemeindeangelegenheiten zuständige Departement kann auf Gesuch hin vom Einbezug der Betriebsrechnung einer selbständigen oder unselbständigen Anstalt in die Gemeinderrechnung befreien. Eine Offenlegung hat mindestens im Anhang zur Gemeinderrechnung im Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel zu erfolgen.

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

Die Präsidentin:

Der Sekretär:

Fussnoten:

1) 120.100.