Bericht und Antrag der Spezialkommission 2016/7 betreffend «Totalrevision Finanzhaushaltsgesetz»

17-08

vom 26. Januar 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Spezialkommission hat am 26. Januar 2017 die Vorlage des Regierungsrats vom 19. April 2016 betreffend die Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz (FHG)) vom 26. Juni 1989 (SR 611.100) in der zweiten Lesung beraten.

1. Beratung der Vorlage in 2. Lesung

Art. 4 Abs. 2 lit. a und Art. 17 nFHG (referendumsfähiger Beschluss)

Anlässlich der Kantonsratssitzung vom 23. Januar 2017 wies der Kantonsrat die Spezialkommission an, zu prüfen, ob Art. 17 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 lit. a nFHG bedeute, dass eine Ausgabe fortan stets eines referendumsfähigen Beschlusses bedürfe.

Die Vorlage sieht in Art. 17 nFHG vor, dass jede Ausgabe dreier Voraussetzungen bedarf:

- Rechtsgrundlage (Zuweisung einer Aufgabe und Leistung an den Kanton / die Gemeinde)
- Ausgabenbeschluss (Verpflichtungskredit, d.h. Ermächtigung zum Eingehen einer Verpflichtung)
- Budgetkredit (Ermächtigung zur Belastung der konkreten Jahresrechnung).

In Art. 4 Abs. 4 lit. a nFHG wird definiert, was eine Rechtsgrundlage sein kann, nämlich eine Gesetzesbestimmung, ein Gerichtsurteil, ein Volksentscheid und ein referendumsfähiger Beschluss des Parlamentes. Es war die Absicht des Regierungsrates und implizit auch der Spezialkommission, dass fortan klar geregelt ist, dass eine Ausgabe voraussetzt, dass der Kanton respektive die Gemeinde aufgrund einer referendumsfähigen Grundlage zu einer Aufgabe respektive zu einer Leistung legitimiert ist. Es wurde das heute weit verbreitete Verständnis des Gesetzesmässigkeitsprinzips, wie es auch das Musterfinanzhaushaltsgesetz aufführt, übernommen.

Die sinnstörende Reihenfolge der Vorlage in Art. 4 Abs. 4 lit. a nFHG, die dahingehend interpretiert werden könnte, dass ein Beschluss der Gemeindeversammlung dem Referendum unterstehe, wurde umformuliert.

Zu Art. 17 Abs. 1 lit. a beantragt die Regierung folgende Ergänzung: «einer Rechtsgrundlage gemäss Art. 4 Abs. 2 lit. a;». Nun ist besser verständlich, wie die in Art. 17 lit. a erwähnte Rechtsgrundlage zu verstehen ist. Dem Änderungsvorschlag der Regierung zu Art. 17 Abs. 1 lit. a wurde stillschweigend zugestimmt.

Art. 4 Abs. 2 lit. g

Von einem Kommissionsmitglied wurde wiederum beantragt, den Artikel analog dem Musterfinanzhaushaltsgesetz mit folgendem Nachsatz zu ergänzen: «Bei der Kostenüberwälzung

kann insbesondere auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Betroffenen Rücksicht genommen».

Die Mehrheit der Kommission kam in der Diskussion zum Schluss, dass die im betroffenen Artikel enthaltene Formulierung «in der Regel» ebenfalls bereits relativierend sei. «Zumutbar» schaffe ebenso einen gewissen Spielraum. Das sollte genügen. Mit 6 : 3 Stimmen bei 2 Abwesenheiten lehnte die Kommission diesen Antrag ab.

Art. 4 lit. i

In der ersten Lesung im Rat wurde beantragt, die Objektsteuer auch für den Kanton zuzulassen. Dieser Antrag wurde mit 30 : 21 Stimmen abgelehnt. Beim Rechtsgrundsatz des Verbots der Zweckbindung von Steuern geht es nicht um die Rechnung, sondern um die Buchhaltung. Dieser Grundsatz besagt, dass nicht mehrere Töpfe gemacht werden sollen. Die normalen Aufgaben des Gemeinwesens müssen über eine ordentliche Besteuerung finanziert werden können. Zum Argument der Gegner, die Objektsteuer sei ein psychologisches Instrument: Wenn etwas finanziert werden muss, dann müssen die Steuern erhöht werden. In der Diskussion schlug deshalb ein Mitglied der Kommission vor, die Möglichkeit der Objektsteuer auch für Gemeinden zu streichen. Mit 7 : 2 Stimmen bei 2 Abwesenheiten lehnte die Kommission diesen Antrag ab.

Ein anderes Kommissionsmitglied beantragte, die Objektsteuer auch für den Kanton zuzulassen. Mit 8 : 1 Stimmen bei 2 Abwesenheiten lehnte die Kommission diesen Antrag ab.

Art. 12a

Anlässlich der ersten Lesung im Rat wurde beantragt, in Art. 12a einen neuen Abs. 2 hinzuzufügen: «Ausserordentliche Erträge sind den finanzpolitischen Reserven zuzuweisen». Dieser Antrag wurde mit 34 : 15 abgelehnt. Der Begriff «ausserordentlich» wurde damals im Rat weitgehend falsch verstanden. Grundsätzlich gibt es im HRM2 zwei Arten von ausserordentlichen Transaktionen:

- finanzpolitisch motivierte Buchungen (wie finanzpolitische Reserven)
- nicht finanzpolitisch motivierte Buchungen (Naturkatastrophen)

Nicht finanzpolitisch motivierte Buchungen betreffen Aufwand und Ertrag resp. Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen gelten als ausserordentlich, wenn

- mit ihnen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte,
- sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen,
- sie nicht zum operativen Geschäft gehören und
- der Betrag wesentlich ist

Die Kriterien sind zwingend kumulativ einzuhalten. Ansonsten gilt der Sachverhalt nicht als ausserordentlich. Massiv höhere Abgeltungen von Gesellschaften aus den Bereichen Energie, Banken usw. gelten explizit **nicht** als ausserordentlich. Die Ausschüttung der Nationalbank wird in der Erfolgsrechnung im Finanzertrag klar ausgewiesen.

Da kein Antrag gestellt wurde und die Missverständnisse weitgehend ausgeräumt waren, kam die Kommission stillschweigend zu Schluss, den Artikel ohne den im Kantonsrat beantragten zusätzlichen Absatz zu belassen.

Die Bildung einer finanzpolitischen Reserve ist ein zusätzlicher Beschluss, der gefällt werden muss, bevor die Rechnung abgenommen wird. Wenn im Rahmen der Rechnungsvorbesprechung in der GPK der Beschluss gefällt wird, eine finanzpolitische Reserve zu bilden, kann die Regierung mit der Ausarbeitung eines Antrags beauftragt werden. Die Regierung kann sich im Rat selbstverständlich dagegen aussprechen. Um diesen Umstand zu betonen, beantragte die Regierung, den Begriff «beantragen» durch «**unterbreiten**» zu ersetzen. Der Vorschlag der Regierung zu Art. 12a Abs. 3 wurde stillschweigend angenommen.

2. Rückkommen

Ein Kommissionsmitglied beantragte in Art. 2 Abs. 2 folgende Ergänzung: «Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der **unverzichtbaren** öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.» Mit 8 : 1 Stimmen bei 2 Abwesenheiten wurde der Antrag abgelehnt.

Ein Kommissionsmitglied beantragte, in Art. 6 Abs. 1 den letzten Satz zu streichen: «Die Erfolgsrechnung muss im mittelfristigen Zyklus insgesamt ausgeglichen sein. ~~Sie darf nicht mit einem Aufwandüberschuss budgetiert werden, wenn ein Bilanzfehlbetrag besteht.~~» Mit 7 : 1 Stimmen bei 1 Enthaltung und 2 Abwesenheiten wurde der Antrag abgelehnt

Ein Kommissionsmitglied beantragte, Art. 30 Abs. 3 folgendermassen zu ändern: «Ist bei einer Position des Finanzvermögens eine dauerhafte ~~Wertverminderung~~ **Wertveränderung** absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.» Mit 8 : 1 Stimme bei 2 Abwesenheiten wurde der Antrag abgelehnt.

3. Schlussabstimmung

Mit 8 : 1 Stimme bei 2 Abwesenheiten beantragt die Kommission dem Kantonsrat dem Gesetz inklusive der beschlossenen Änderungen zuzustimmen.

Für die Spezialkommission

Peter Scheck (Präsident)
Matthias Frick
Andreas Gnädinger
Maria Härvelid
Walter Hotz
Lorenz Laich
Marcel Montanari
Martina Munz
Peter Neukomm
Patrick Strasser
Josef Würms

Finanzhaushaltsgesetz

vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

gestützt auf Art. 96 f. der Kantonsverfassung

beschliesst als Gesetz:

1. Allgemeine Bestimmungen und Begriffe

Art. 1

¹ Dieses Gesetz regelt die Haushaltführung von Kanton und Gemeinden.

Zweck und
Geltungsbe-
reich

² Es gilt für die kantonale Verwaltung einschliesslich der unselbständigen Anstalten, für den Kantonsrat, für die Gerichte und unter Vorbehalt abweichender gesetzlicher Bestimmungen zur Rechnungslegung für die selbständigen Verwaltungsorganisationen des kantonalen öffentlichen Rechts.

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

⁴ Für die Anstalten des kommunalen Rechts, die Zweckverbände und die übrigen der Zusammenarbeit der Gemeinden dienenden öffentlich-rechtlichen Organisationen gilt dieses Gesetz, soweit nicht besondere Bestimmungen gelten. Diese bedürfen der Genehmigung des für Gemeindeangelegenheiten zuständigen Departementes.

Art. 2

¹ Das Finanzvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.

Finanz- und
Verwaltungs-
vermögen

² Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.

Art. 3

¹ Einnahmen sind Zahlungen Dritter, die das Vermögen vermehren oder die als Entgelt für die Veräusserung von Verwaltungsvermögen oder mit Bezug auf die Schaffung von Verwaltungsvermögen erfolgen.

Einnahmen,
Ausgaben
und Anlagen

² Eine Ausgabe ist die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

³ Eine Anlage entsteht im Finanzvermögen als frei realisierbarer Wert durch blosse Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens.

2. Haushaltführung

Art. 4

¹ Die Haushaltführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Sparsamkeit, der Dringlichkeit, der Wirkungsorientierung, der Wirtschaftlichkeit, des Verursacherprinzips, der Vorteilsabgeltung und des Verbots der Zweckbindung von Hauptsteuern.

Grundsätze
der Haus-
haltführung

² Es bedeuten:

- a) **Gesetz­mässigkeit:** Jede Ausgabe bedarf einer Begründung durch eine Rechtsgrundlage. Als Rechtsgrundlagen gelten Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen, ein Gerichtsentscheid, ein Volksentscheid, ein Beschluss der Gemeindeversammlung oder ein Beschluss des Kantonsrates bzw. ~~der Gemeindeversammlung oder~~ des Einwohnerrates, der dem Referendum untersteht.
- b) **Haushaltgleichgewicht:** Einnahmen und Ausgaben sind auf Dauer im Gleichgewicht zu halten.
- c) **Sparsamkeit:** Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu prüfen.
- d) **Dringlichkeit:** Die Ausgaben sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen.
- e) **Wirkungsorientierung:** Die finanziellen Entscheidungen sind auf ihre Wirkung hin auszurichten.
- f) **Wirtschaftlichkeit:** Für jedes Vorhaben ist jene Variante zu wählen, welche bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich vorteilhafteste Lösung gewährleistet.
- g) **Verursacherprinzip:** Wer besondere Leistungen verursacht, hat in der Regel die zuzumutbaren Kosten zu tragen.
- h) **Vorteilsabgeltung:** Für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind angemessene, dem Nutzen aus dem Vorteil entsprechende Beträge einzufordern.
- i) **Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern:** Zur Deckung einzelner Ausgaben mittels Spezialfinanzierungen oder zur unmittelbaren Abschreibung bestimmter Ausgaben dürfen keine festen Anteile der Hauptsteuerarten verwendet werden. Vorbehalten für die Gemeinden bleibt für ausserordentliche Bauvorhaben die Erhebung einer einmaligen Steuer, deren Ertrag zur Abschreibung der Investitionen im Erhebungszeitraum ausreicht.

Art. 5

Finanzpolitische Beurteilung

¹ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat setzt unter Berücksichtigung der Finanzlage die finanzpolitischen Zielgrössen für einen gesunden Haushalt fest.

² Zur Beurteilung der Finanzlage sind folgende Finanzkennzahlen heranzuziehen:

- a) Nettoverschuldungsquotient
- b) Selbstfinanzierungsgrad
- c) Zinsbelastungsanteil

³ Zusätzlich auszuweisen sind:

- a) Nettoschuld in Franken je Einwohnerin/Einwohner
- b) Selbstfinanzierungsanteil
- c) Kapitaldienstanteil,
- d) Bruttoverschuldungsanteil,
- e) Investitionsanteil.

Art. 6

Haushaltgleichgewicht und Schuldenbegrenzung

¹ Die Erfolgsrechnung muss im mittelfristigen Zyklus insgesamt ausgeglichen sein. Sie darf nicht mit einem Aufwandüberschuss budgetiert werden, wenn ein Bilanzfehlbetrag besteht.

² Bilanzfehlbeträge müssen jährlich um mindestens 20 Prozent abgetragen werden. Die Abtragung ist im Finanzplan vorzusehen und im Budget auszuweisen.

³ Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 100 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 250 Prozent beträgt.

Art. 7

Bei allen Vorlagen und Anträgen sind die Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben auszuweisen und die wesentlichen Auswirkungen auf den Finanzplan aufzuzeigen.

Finanzierungstransparenz

3. Finanzplan, Budget und Jahresrechnung

3.1 Finanzplan

Art. 8

¹ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat erstellt jährlich einen Finanzplan mit einem Planungshorizont von mindestens vier Jahren und unterbreitet ihn zusammen mit dem Budget dem Kantonsrat bzw. der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme.

Finanzplan

² Der Finanzplan enthält:

- a) den Planaufwand und -ertrag,
- b) die Planinvestitionsausgaben und -einnahmen,
- c) den Plangeldfluss,
- d) die Schätzung des Finanzierungsbedarfs,
- e) die finanzpolitischen Zielgrößen und die Entwicklung der Finanzkennzahlen.

3.2 Budget

Art. 9

¹ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat erstellt jährlich das Budget für das Folgejahr und legt es dem Kantonsrat bzw. der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat zur Genehmigung vor.

Budget

² Das Budget enthält:

- a) die vorgeschlagene Erfolgs- und Investitionsrechnung,
- b) Informationen zur Finanzierung sowie über die Verwendung der noch laufenden Verpflichtungskredite,
- c) Begründungen zu den wesentlichen Veränderungen.

³ Der Kontenplan (Artengliederung) des Budgets richtet sich nach dem vom Regierungsrat bezeichneten Rechnungslegungsmodell. Zudem ist die funktionale Gliederung oder die institutionelle Gliederung zu erstellen. Wird das Budget nach der institutionellen Gliederung eingeteilt, ist statistisch zusätzlich der Ausweis der funktionalen Gliederung zu erstellen.

⁴ Der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat legt das Budget jeweils bis zum 31. Dezember des Vorjahres fest. Liegt am 1. Januar noch kein rechtskräftiges Budget vor, ist der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat ermächtigt, lediglich die für die ordentliche Staatstätigkeit unabdingbaren Ausgaben zu tätigen.

3.3 Jahresrechnung

Art. 10

¹ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat unterbreitet innert sechs Monaten nach Ende des Kalenderjahres dem Kantonsrat respektive der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat die Jahresrechnung zur Genehmigung.

Jahresrechnung

² Die Jahresrechnung enthält:

- a) die Bilanz,

- b) die Erfolgsrechnung,
- c) die Investitionsrechnung,
- d) die Geldflussrechnung,
- e) den Anhang.

³ Die Bilanz, die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung gliedern sich nach dem Kontenrahmen des vom Regierungsrat bezeichneten Rechnungslegungsmodells.

⁴ Dem Kantonsrat bzw. der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat sind zum Vergleich auch die Zahlen der Bilanz, der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung des Vorjahres und des Budgets aufzuzeigen.

⁵ Der Prüfbericht der Revisionsstelle ist beizulegen.

Art. 11

Bilanz

¹ In der Bilanz werden einander die Aktiven und die Passiven gegenübergestellt.

² Die Aktiven werden in Finanz- und Verwaltungsvermögen gegliedert.

³ Die Passiven sind in Fremdkapital und Eigenkapital gegliedert.

Art. 12

Erfolgsrechnung

¹ Die Erfolgsrechnung umfasst die Verminderungen (Aufwände) und die Vermehrungen (Erträge) einer Rechnungsperiode.

² Sie weist auf der ersten Stufe das operative und auf der zweiten Stufe das ausserordentliche Ergebnis je mit dem Aufwand- bzw. Ertragsüberschuss auf, ferner das Gesamtergebnis.

³ Aufwand und Ertrag gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen nicht gerechnet werden konnte und sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen oder sie nicht zum operativen Bereich gehören. Als ausserordentlicher Aufwand respektive ausserordentlicher Ertrag gelten auch zusätzliche Abschreibungen, Abschreibungen auf dem Bilanzfehlbetrag sowie Einlagen in und die Entnahmen aus dem Eigenkapital.

Art. 12a

Finanzpolitische Reserve

¹ Finanzpolitische Reserven sind ein separat ausgewiesener Bestandteil des Eigenkapitals. Sie dienen dem Zweck der Erhaltung einer stetigen Steuerbelastung im Fall von ausserordentlichen Jahresereignissen.

² Eine finanzpolitische Reserve kann zur Mitfinanzierung von Grossprojekten sowie zum Auffangen von vorübergehenden Schwankungen des Ergebnisses der Erfolgsrechnung gebildet werden.

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 [beantragen](#) [unterbreiten](#).

⁴ Die Bildung von finanzpolitischen Reserven darf nicht zu einem negativen Jahresergebnis führen.

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 bereits genügend geäufnet 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.

Art. 13

¹ Die Investitionsrechnung umfasst die Investitionsausgaben für Verwaltungsvermögen mit mehrjähriger Nutzungsdauer, die aktiviert werden, und stellt diese den Investitionseinnahmen gegenüber. Investitionsrechnung

² Aktiviert werden beim Kanton Nettoinvestitionen, die 200'000 Franken überschreiten. Für die Gemeinden legt die Gemeindeversammlung bzw. der Einwohnerrat die Aktivierungsgrenze fest. Diese darf 25'000 Franken nicht unterschreiten.

³ Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen nicht gerechnet werden konnte und sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen oder sie nicht zum operativen Bereich gehören.

Art. 14

¹ Die Geldflussrechnung gibt Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Liquidität. Geldflussrechnung

² Sie stellt den Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit (Erfolgsrechnung), den Geldfluss aus Investitions- und Anlagetätigkeit (Investitionsrechnung) und den Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit gestuft dar.

Art. 15

Der Anhang der Jahresrechnung: Anhang

- a) nennt die Grundlagen der Rechnungslegung und begründeten Abweichungen von dem vom Regierungsrat bezeichneten Rechnungslegungsmodell;
- b) fasst die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze zusammen;
- c) zeigt die Ursachen der Veränderungen im Eigenkapital auf (Eigenkapitalnachweis),
- d) orientiert über den Bestand und Veränderungen der Rückstellungen (Rückstellungsspiegel);
- e) führt die Organisationen auf, an denen der Kanton bzw. die Gemeinde kapitalmässig oder anders massgeblich beteiligt ist (Beteiligungsspiegel);
- f) führt die Tatbestände auf, aus denen sich in Zukunft wesentliche Verpflichtungen des Kantons bzw. der Gemeinde ergeben können (Gewährleistungsspiegel);
- g) informiert über Bestand und Veränderungen der Anlagen im Verwaltungs- und Finanzvermögen (Anlagespiegel);
- h) enthält zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der Vermögens- und Ertragslage, der Verpflichtungen und der finanziellen Risiken von Bedeutung sind.

4. Ausgaben, Kreditarten und Spezialfinanzierungen

4.1 Ausgaben

Art. 16

¹ Eine Ausgabe gilt unter Vorbehalt von Abs. 2 als gebunden, wenn:

- a) sie durch eine Rechtsgrundlage grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist; Gebundene und neue Ausgaben
- b) sie zur Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist;

- c) anzunehmen ist, mit der Rechtsgrundlage seien auch die sich daraus ergebenden Aufwände gebilligt worden;
- d) sie der Werterhaltung oder dem zeitgemässen Unterhalt von Sachanlagen dient, ohne deren Zweck zu verändern;
- e) sie für den Ersatz bestehender, nicht mehr den Anforderungen genügenden Sachanlagen erforderlich ist.

² Eine Ausgabe gilt als neu, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Umstände eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht.

Art. 17

Ausgabenvoraussetzungen

¹ Jede Ausgabe bedarf:

- a) einer Rechtsgrundlage [gemäss Art. 4 Abs. 2 lit. a](#);
- b) eines Ausgabenbeschlusses der gemäss der Kantonsverfassung bzw. Gemeindeordnung zuständigen Behörde;
- c) eines Budgetkredits, eines Nachtragskredites oder eines Exekutivkredits.

² Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat kann seine Ausgabenbefugnis an die Verwaltungseinheiten delegieren.

4.2 Kreditarten

Art. 18

Kredit

¹ Ein Kredit gibt die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck bis zu einer bestimmten Höhe finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

² Verpflichtungskredite, Zusatzkredite, Budgetkredite und Nachtragskredite sind bei der gemäss der Kantonsverfassung bzw. Gemeindeordnung zuständigen Behörde mit einem Bericht zu beantragen.

Art. 19

Verpflichtungskredit

¹ Der Verpflichtungskredit kann in Form eines Objektkredits oder eines Rahmenkredits beschlossen werden.

² Der Objektkredit gibt die Ermächtigung, für ein Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag Verpflichtungen einzugehen.

³ Der Rahmenkredit gibt die Ermächtigung, für mehrere in einem Programm zusammengefasste Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag Verpflichtungen einzugehen.

⁴ Ein Verpflichtungskredit ist grundsätzlich brutto zu beschliessen. Er kann als Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen beschlossen werden, wenn die Beiträge Dritter in ihrer Höhe rechtskräftig zugesichert sind oder wenn er vorbehältlich bestimmter Leistungen Dritter bewilligt wird.

⁵ Die Kreditsumme kann eine Preisstandklausel und eine quantifizierte Kostenungenauigkeit enthalten.

Art. 20

Verpflichtungskreditkontrolle

¹ Der jährliche Mittelbedarf aus den Verpflichtungskrediten ist als Aufwand oder Investitionsausgabe deklaratorisch in das jeweilige Budget einzustellen.

² Jede Verwaltungseinheit, die über Verpflichtungskredite verfügt, führt Kontrollen über die eingegangenen Verpflichtungen, die Beanspruchung der Kredite, die erfolgten Zahlungen sowie die Aufteilung von Rahmenkrediten in die Einzelvorhaben.

³ Bis zur Vollendung des Einzelvorhabens oder Programms ist in der Jahresrechnung und im Budget Rechenschaft über den noch nicht benötigten Anteil des Verpflichtungskredits abzulegen.

⁴ Ein Verpflichtungskredit verfällt und muss dem zuständigen Organ zur Abrechnung unterbreitet werden, wenn die Zeitdauer, für die er bewilligt wurde, abgelaufen ist, der Zweck erreicht ist oder das Vorhaben aufgegeben wird.

Art. 21

¹ Zeigt sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens, dass der bewilligte Verpflichtungskredit überschritten wird, ist vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen ohne Verzug ein Zusatzkredit einzuholen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über den Exekutivkredit.

Zusatzkredit

² Die Zuständigkeit für die Genehmigung des Zusatzkredits richtet sich nach der Höhe der Überschreitung.

Art. 22

¹ Mit der Genehmigung des Budgets wird der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat ermächtigt, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten.

Budgetkredit

² Werden vorhersehbare Ausgaben, für die bei der Beschlussfassung über das Budget die Rechtsgrundlage fehlt oder der Verpflichtungskredit noch aussteht, ins Budget aufgenommen, bleiben diese gesperrt, bis die Rechtsgrundlage in Kraft tritt und der Verpflichtungskredit bewilligt ist.

³ Nicht beanspruchte Budgetkredite verfallen am Ende des Budgetjahres.

Art. 23

¹ Reicht ein Budgetkredit nicht aus, um die vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen, muss vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen ein Nachtragskredit eingeholt werden. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über den Exekutivkredit.

Nachtragskredit

Art. 24

¹ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat kann Ausgaben, für die im Budget kein oder kein ausreichender Kredit bewilligt ist, beschliessen:

Exekutivkredit
(Kreditüberschreitung)

- a) wenn es sich um gebundene Ausgaben handelt;
- b) wenn es eine Ausgabe ist, die der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat in eigener Kompetenz beschliessen kann;
- c) wenn durch den Aufschub der Ausgabe bis zur Kreditgenehmigung nachteilige Folgen für den Kanton bzw. die Gemeinde zu erwarten sind oder
- d) wenn den Ausgaben im gleichen Rechnungsjahr entsprechende sachbezogene Einnahmen gegenüberstehen.

² Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat legt in der Jahresrechnung die Exekutivkredite offen.

4.3 Spezialfinanzierungen

Art. 25

¹ Spezialfinanzierungen sind gesetzlich zweckgebundene Mittel, die zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe zweckgebunden werden.

Spezialfinanzierungen

² Hauptsteuern dürfen nicht zweckgebunden werden.

³ Vorschüsse an Spezialfinanzierungen sind zulässig, wenn zweckgebundene Einnahmen die Ausgaben vorübergehend nicht decken.

⁴ Verpflichtungen und Vorschüsse der Spezialfinanzierungen sind zu verzinsen.

⁵ Spezialfinanzierungen, deren Verwendungszweck entfällt oder nicht mehr sachgemäss verfolgt werden kann, werden vom Regierungsrat bzw. dem Gemeinderat aufgelöst.

Art. 26

Zweckgebundene Zuwendungen

¹ Schenkungen und letztwillige Zuwendungen mit bestimmter Zweckbestimmung werden gesondert verwaltet.

² Entfällt deren Zweckbestimmung oder kann diese nicht mehr sachgerecht verfolgt werden, legt der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat mit Zustimmung des für Gemeindeangelegenheiten zuständigen Departementes sie mit anderen Schenkungen oder letztwilligen Zuwendungen zusammen oder löst sie auf.

5. Rechnungslegung

5.1 Allgemeines

Art. 27

Rechnungslegung

¹ Die Rechnungslegung vermittelt ein Bild des Finanzhaushalts, welches der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht.

² Sie richtet sich nach den Rechnungslegungsstandards des vom Regierungsrat bezeichneten Rechnungslegungsmodells. Abweichungen von diesen Standards sind im Anhang zur Jahresrechnung zu begründen.

Art. 28

Grundsätze der Rechnungslegung

Die Rechnungslegung folgt den Grundsätzen der Bruttodarstellung, der Periodenabgrenzung, der Fortführung, der Wesentlichkeit, der Verständlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit und der Stetigkeit.

5.2 Bilanzierung und Bewertung

Art. 29

Bilanzierungsgrundsätze

¹ Vermögenswerte im Finanzvermögen sind zu bilanzieren, wenn sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen erbringen und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

² Vermögenswerte im Verwaltungsvermögen sind zu bilanzieren, wenn sie zukünftige Vermögenszuflüsse bewirken oder einen mehrjährigen öffentlichen Nutzen aufweisen und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

³ Verpflichtungen werden bilanziert, wenn ihre Erfüllung voraussichtlich zu einem Mittelabfluss führen wird und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

⁴ Rückstellungen werden gebildet für bestehende Verpflichtungen, bei denen der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet ist.

Art. 30

Bewertung des Fremdkapitals und des Finanzvermögens

¹ Das Fremdkapital und das Finanzvermögen werden unter Vorbehalt von Absatz 2 zum Nominalwert bewertet.

² Anlagen im Finanzvermögen werden bei erstmaliger Bilanzierung zu Anschaffungskosten bewertet. Erfolgt der Zugang ohne Kosten, wird zum Verkehrswert im Zeitpunkt des Zugangs bewertet. Folgebewertungen erfolgen zum Verkehrswert am Bilanzierungstichtag,

wobei eine systematische Neubewertung der Finanzanlagen jährlich, der übrigen Anlagen mindestens alle zehn Jahre stattfindet.

³ Ist bei einer Position des Finanzvermögens eine dauerhafte Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

Art. 31

¹ Anlagen im Verwaltungsvermögen werden zu Anschaffungs- bzw. Herstellkosten bilanziert. Entstehen keine Kosten bzw. wurde kein Preis bezahlt, wird der Verkehrswert als Anschaffungskosten bilanziert.

Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens

² Anlagen des Verwaltungsvermögens, die einem Wertverzehr unterliegen, werden ordentlich je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer abgeschrieben. Der Regierungsrat legt die Abschreibungssätze nach Anlagekategorien fest.

³Ist bei einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauerhafte Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

5.3 Konsolidierung

Art. 32

¹ Die konsolidierte Rechnung umfasst die Institutionen nach Art. 1.

Konsolidierungskreis

² Von der Konsolidierungspflicht ausgenommen und im Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel im Anhang der Rechnung aufgeführt werden selbständige Verwaltungsorganisationen des öffentlichen Rechts mit abweichenden gesetzlichen Bestimmungen zur Rechnungslegung sowie weitere Organisationen, bei denen der Kanton bzw. die Gemeinde:

- a) Träger ist,
- b) in massgeblicher Weise beteiligt ist,
- c) in massgeblicher Weise Betriebsbeiträge leistet oder,
- d) massgeblichen Einfluss ausüben kann.

Art. 33

Die Rechnungen der Institutionen nach Art. 1 werden nach der Methode der Vollkonsolidierung oder nach dem anteiligen Eigenkapitalwert bzw. dem anteiligen Periodenerfolg in die Jahresrechnung integriert.

Konsolidierte Rechnung

6. Rechnungs- und Verwaltungsführung

Art. 34

¹ Die Buchhaltung erfasst chronologisch und systematisch die Geschäftsvorfälle gegen aussen sowie die internen Verrechnungen.

Grundsätze der Buchführung

² Die Buchführung richtet sich nach den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Richtigkeit, der Rechtzeitigkeit und der Nachprüfbarkeit.

Art. 35

¹ Liegen besondere Verhältnisse vor, können Ratenzahlungen bewilligt oder Forderungen vorübergehend gestundet werden. Es können Zinsen verlangt werden.

Zahlungsaufschub und Forderungsverzicht

² Auf die Geltendmachung von Forderungen und die Schuldbetreibung darf nur verzichtet werden, wenn anzunehmen ist, dass die Schuldbetreibung erfolglos sein wird oder der Aufwand beziehungsweise das Prozessrisiko zur ausstehenden Summe in einem offensichtlichen Missverhältnis steht. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen in der Spezialgesetzgebung.

Art. 36

Aufbewahrung der Belege

Unter Vorbehalt spezifischer Vorschriften in der Spezialgesetzgebung werden die Belege zusammen mit der Buchhaltung während 10 Jahren aufbewahrt.

Art. 37

Kosten- und Leistungsrechnungen

Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat legt fest, welche Verwaltungseinheiten eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung führen.

Art. 38

Interne Verrechnungen

¹ Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen Verwaltungseinheiten des Kantons oder zwischen Verwaltungseinheiten einer Gemeinde.

² Sie sind vorzunehmen, soweit sie für die Aufwand- und Ertragsermittlung oder für die wirtschaftliche Leistungserfüllung und die Kostentransparenz wesentlich sind.

Art. 39

Internes Kontrollsystem

¹ Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

² Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat kann nach Rücksprache mit dem für die Rechnungsprüfung zuständigen Organ ein internes Kontrollsystem einführen und Vorgaben dazu erlassen. Er berücksichtigt dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis.

7. Organisation und Zuständigkeiten

Art. 40

Regierungsrat bzw. Gemeinderat

Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat ist zuständig für:

- a) die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern diese keine Ausgabe zur Folge hat;
- b) die Umwandlung von nicht mehr benötigtem Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen, sofern die Entwidmung keine Änderung der Rechtsgrundlage erfordert;
- c) die Verabschiedung des Budgets, der Verpflichtungskredite, der Nachtrags- und Zusatzkredite zuhanden des Kantonsrates bzw. der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates;
- d) die Verabschiedung der Jahresrechnung zuhanden des Kantonsrates bzw. der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates;
- e) den Finanzplan;
- f) die Bewilligung von Exekutivkrediten.

Art. 41

Departemente

¹ Den Departementen obliegt insbesondere:

- a) die wirtschaftliche und sparsame Verwendung ihrer Kredite und der ihnen anvertrauten Vermögenswerte;
- b) die Geltendmachung ihrer finanziellen Ansprüche gegenüber Dritten, soweit sie hierfür zuständig sind;
- c) die Kontrolle ihrer Kredite und die rechtzeitige Beantragung ihrer Budget-, Nachtrags- und Zusatzkredite;

- d) die Bereitstellung der für die Haushaltsführung erforderlichen Unterlagen und Abrechnungen;
- e) die ordnungsgemässe Führung der Bücher und Inventare in ihrem Zuständigkeitsbereich;
- f) die Sicherstellung, dass Dienststellen nur im Rahmen bewilligter Kredite Verpflichtungen eingehen und Zahlungen leisten und die dazu notwendigen Kontrollen führen;
- g) die unverzügliche Bekanntgabe von Mängeln mit grundsätzlicher oder wesentlicher finanzieller Bedeutung beim Finanzdepartement und dem für die Revision zuständigen Organ.

² Auf Gemeindeebene legt der Gemeinderat die entsprechenden Zuständigkeiten fest.

Art. 42

¹ Das Finanzdepartement ist insbesondere zuständig für:

Finanzdepartement

- a) die Organisation des Rechnungswesens;
- b) die Bewilligung an einzelne Verwaltungseinheiten zur selbständigen Buchführung;
- c) die Antragstellung für das Budget, die Jahresrechnung und den Finanzplan;
- d) den Erlass grundsätzlicher Vorgaben über die Anlage des Finanzvermögens;
- e) die Erteilung der Unterschriftsberechtigung im Zahlungsverkehr;
- f) die Stellungnahme zu allen Anträgen, die finanzielle Auswirkungen zeigen;
- g) die Geltendmachung der finanziellen Ansprüche gegenüber Dritten, soweit nicht andere Departemente dafür zuständig sind;
- h) die Anlage sowie die Verwaltung des Finanzvermögens mit Ausnahme des Immobilienbestandes, für welchen das Baudepartement zuständig ist;
- i) die Beschaffung der finanziellen Mittel;
- j) die Erstellung der Finanzstatistik;
- k) die Beratung der anderen Departemente in Finanzfragen.

² Auf Gemeindeebene legt der Gemeinderat die entsprechenden Zuständigkeiten fest.

8. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 43

¹ Der Regierungsrat erlässt die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen. Soweit er für die Gemeinden keine Vorgaben trifft, können diese eigene Ausführungsbestimmungen erlassen.

Vollzug

² Der Regierungsrat bezeichnet das anzuwendende Regelwerk.

³ Für den Kanton erlässt das Finanzdepartement die erforderlichen Weisungen zum Finanzwesen, soweit dies nicht dem Regierungsrat zusteht, insbesondere zur fachlichen, organisatorischen und technischen Ausgestaltung der Buchführung, die den Verwaltungseinheiten übertragen ist.

Art. 44

¹ Mit dem Inkrafttreten des Finanzhaushaltsgesetzes wird eine Neubewertung des Finanzvermögens, der Rückstellungen und der Rechnungsabgrenzungsposten vorgenommen.

Jahresrechnung / Bilanz

² Aufwertungsgewinne werden in der Neubewertungsreserve des Eigenkapitals passiviert. Diese ist zweckgebunden für den Ausgleich allfälliger zukünftiger Wertberichtigungen auf Positionen des Finanzvermögens.

³ Die erste Jahresrechnung nach diesem Gesetz enthält einen Bericht über die Neubewertungen. Der Vergleich mit dem Vorjahr entfällt.

Art. 45

Übergangs-
bestimmun-
gen

¹ Den unselbständigen Anstalten des kantonalen Rechts wird eine Übergangsfrist von zwei Jahren ab Inkraftsetzung dieses Gesetzes zur Konsolidierung gewährt, während derer sie nur im Beteiligungsspiegel aufgeführt werden müssen. Über die Verwendung eines Globalbeitrages entscheidet während der Übergangsfrist weiterhin das vereinbarungsgemäss zuständige Organ.

² Die Gemeinden, Anstalten, Zweckverbände und weiteren Organisationen gemäss Art. 1 Abs. 3 und Abs. 4 dieses Gesetzes haben ihr Rechnungswesen innerhalb von zwei Jahren nach Inkraftsetzung dieses Gesetzes anzupassen. Bis zur Umstellung des Rechnungswesens gilt das bisherige Recht.

³ Die Fachrevision gemäss Art. 69a des Gemeindegesetzes ist erstmals im ersten Jahr derjenigen Amtsperiode durchzuführen, welche mit bzw. nach der Anpassung gemäss Absatz 2 beginnt.

Art. 46

Änderung
bisherigen
Rechts

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

Art. 4 Abs. 1, Art. 26 Abs. 1 lit. f, Art. 29 Abs. 3, Art. 44, Art. 67 lit. b, Art. 69 Abs. 1 und 2, Art. 82, Art. 119 lit. a

Der Begriff «Voranschlag» wird durch «Budget» ersetzt.

Art. 69a

Fachrevision

¹ Die Rechnungsprüfungsorgane müssen befähigt sein, ihre Aufgaben bei der zu prüfenden Gemeinde zu erfüllen.

² Befähigt ist das Rechnungsprüfungsorgan, wenn zumindest eine Person dieses Organs über ausreichende Kenntnisse des Gemeindefinanzhaushalts, des Rechnungswesens und der Revision von Gemeinderechnungen verfügt.

³ Die Gemeindeverfassung kann anstelle der Rechnungsprüfungskommission vorsehen, dass eine öffentlich-rechtlich oder eine anerkannte privatrechtlich organisierte Revisionsstelle mit der Prüfung der Jahresrechnung beauftragt wird.

⁴ Die Grundlage für die Prüfung ist ein allgemein anerkanntes Prüfungsregelwerk. Die Prüfungsbestätigung ist dem für Gemeindeangelegenheiten zuständigen Departement mit der Jahresrechnung einzureichen.

Art. 73 Abs. 1 und 2

Aufgehoben

Art. 74

Aufgehoben

Art. 75 Abs. 3

Aufgehoben

Art. 78

Aufgehoben

Art. 80

Aufgehoben

Art. 82 Abs. 2

Aufgehoben

Art. 83

Aufgehoben

Art. 84

Aufgehoben

Art. 85

Aufgehoben

2. Das Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 8. Dezember 2003²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 7

¹ Die Rechnungslegung der Gebäudeversicherung erfolgt gemäss den Grundsätzen zur Rechnungslegung für Gebäudeversicherer. Rechnungs-
legung und
Revisionsstel-
le

² bisheriger Absatz 1

³ bisheriger Absatz 2

3. Die Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen vom 20. Dezember 1999³⁾ wird wie folgt geändert:

§§ 70b–70d

Aufgehoben

Art. 47

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes werden aufgehoben:

- a) das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz) vom 26. Juni 1989⁴⁾ unter Vorbehalt des VI. Kapitels (Art. 37 bis 42a);
- b) das Dekret über Abschreibungen auf dem Staatsvermögen (Abschreibungsdekret) vom 19. Januar 1976⁵⁾;
- c) der Beschluss betreffend die definitive Überführung von Dienststellen in die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung sowie die Rückführung von Dienststellen in das konventionelle System vom 17. August 2009⁶⁾.

Aufhebung
bisherigen
Rechts

Art. 48

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

Inkrafttreten

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:

Fussnoten:

- 1) SHR 120.100.
- 2) SHR 960.100.
- 3) SHR 171.110.
- 4) SHR 611.100.
- 5) SHR 611.110.
- 6) SHR 172.150.