



Kantonsrat
Eingegangen: 5. März 2018

Geschäftsprüfungskommission

An den
Präsidenten des Kantonsrates
Herrn Walter Hotz
Regierungsgebäude
Beckenstube 7
8200 Schaffhausen

Schaffhausen, 5. März 2018

Nr. 2018/3

GPK-Motion: Neuregelung der Finanzkompetenzen zum Finanzvermögen

Sehr geehrter Herr Präsident

Wir bitten Sie, folgende Motion auf die Traktandenliste zu setzen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zur stufengeordneten, transparenten und nach demokratiepolitischen Massstäben ausgestalteten Neuregelung der verfassungsmässigen Finanzkompetenzen, insbesondere zum Finanzvermögen, zu unterbreiten.

Neben den Kompetenzen für Beteiligungen sind auch jene für Liegenschaftengeschäfte, Baurechtsvergaben, Darlehen an Dritte und andere Verpflichtungen zu definieren. Für die Wirtschaftsförderung kann zwecks Bereitstellung von Bauland ein grösserer Handlungsspielraum für die Regierung bestehen.

Der vom Regierungsrat abgeschlossene Kauf und Teilverkauf der Aktien des EKS sowie die Diskussion um die Zuständigkeit bei der Abgabe des Klosterareals haben gezeigt, dass die Finanzkompetenzen beim Finanzvermögen ungenügend bzw. aus demokratiepolitischer Sicht unbefriedigend geregelt sind. Sie entsprechen v.a. aufgrund der Auslegung des Regierungsrates nicht den übrigen Finanzkompetenzregelungen der Verfassung des Kantons Schaffhausen. So vertritt die Regierung die Haltung, dass die in der Verfassung definierten Ausgabenkompetenzen nur für Aufwände (Erfolgsrechnung) und Ausgaben (Investitionsrechnung) im Verwaltungsvermögen Anwendung finden sollen, jedoch nicht bei solchen im Finanzvermögen. Nach dieser Auslegung ist für das Finanzvermögen gemäss neuem Finanzhaushaltsgesetz alleine die Finanzdirektorin zuständig¹. Das heisst, dass die zuständige Regierungsrätin alleine – das heisst nicht einmal unter Einbezug des Gesamtregierungsrates – unlimitiert über das Finanzvermögen verfügen kann! Einzige Ausnahme ist der Liegenschaftsbereich. Bei

¹ Die Regierung stützt sich dabei auf das Finanzhaushaltsgesetz und die dortige Zuständigkeitsregel in Art. 42: «Das Finanzdepartement ist insbesondere zuständig für (...) h) die Anlage sowie die Verwaltung des Finanzvermögens mit Ausnahme des Immobilienbestandes, für welchen das Baudepartement zuständig ist. (...)»

Liegenschaften regelt die Kantonsverfassung ausdrücklich, dass Verpflichtungsgeschäfte im Finanzvermögen (Kantonsverfassung Art. 66, Abs. 3 lit. b) bis 1 Mio. Franken in der Kompetenz des Regierungsrates liegen, jene darüber in der abschliessenden Kompetenz des Kantonsrates², unter Vorbehalt von Art. 32 und 33 der Kantonsverfassung. Die Vergabe von Baurechten und das Gewähren von Bürgschaften sind verfassungsrechtlich nicht explizit geregelt. Die GPK hat die Finanzkompetenzen in einer Übersicht in Anhang 1 zusammen getragen.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass für Geschäfte im Finanzvermögen, seien es Beteiligungen (z.B. Aktien), Darlehensvergaben an Dritte, Baurechtsvergaben oder andere Immobiliengeschäfte, die Kompetenzen unverhältnismässig, nicht stufengerecht, lückenhaft oder ungenügend bzw. demokratiepolitisch unbefriedigend geregelt sind. Zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen bestehen nicht überzeugend begründbare grosse Ungleichgewichte.

Mit dieser Motion fordert die GPK den Regierungsrat auf, eine Vorlage für eine zweckmässige Ergänzung der verfassungsrechtlichen Finanzkompetenzen. Die GPK legt Wert auf die Feststellung, dass es dabei im Nachgang zum Aktienhandel EKS über 50 Mio. Franken nicht darum geht, im Sinne einer Überreaktion die Kompetenzen überhastet an das Parlament zu reissen. Die Finanzkompetenzen sollen so festgelegt werden, dass die demokratische Mitsprache und die Handlungsspielraum von Regierung und Parlament in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Die Finanzkompetenzen sollen stufengerecht ausgestaltet sein und den Organen den nötigen Handlungsspielraum mit entsprechend angemessenen Fristen bei Referendumsregelungen geben, ohne dass die demokratische Mitbestimmungsrechte des Parlamentes und des Stimmvolkes unnötig beschnitten werden.

Die Erwägungen der GPK, welche für die Ausarbeitung der Vorlage herangezogen werden können, sind im Anhang 2 aufgeführt.

Mit diesem Vorstoss will die Geschäftsprüfungskommission eine zweckmässige, transparente und nach demokratiepolitischen Massstäben angemessene Kompetenzordnung erreichen. Der Regierungsrat kann mit diesem weit gefassten Auftrag einen auch aus seiner Sicht politisch vertretbaren Vorschlag ausarbeiten.

Mit freundlichen Grüssen

Geschäftsprüfungskommission

Marcel Montanari (Präsident)

Richard Bühler

Mariano Fioretti

Matthias Frick

Patrick Portmann

Daniel Preisig

Raphaël Rohner

Rainer Schmidig

Thomas Stamm

M. Montanari
P. Portmann
R. Bühler
M. Fioretti
M. Frick
P. Portmann
D. Preisig
R. Rohner
R. Schmidig
T. Stamm

² Kantonsverfassung Art. 56 lit. d sowie Kommentar zur Kantonsverfassung, Ausgabe 2004, Seite 172, zu Artikel 56

Anhang 1: Übersicht Finanzkompetenzen

		Regierungsrat	Kantonsrat abschliessend	Kantonsrat mit fak. Referendum	Kantonsrat mit obligato- rischem Referendum
❶	Einmalige Ausgaben	bis 100'000 Fr. (Art. 66, Abs. 3, lit. a)	> 100'000 Fr. bis 1 Mio. Fr. (Art. 56, lit. d)	> 1 Mio. bis 3 Mio. Fr. (Art. 33, lit. d)	> 3 Mio. Fr. (Art. 32, lit. e)
❷	Wiederkehrende Ausgaben	bis 20'000 Fr. (Art. 66, Abs. 3, lit. a)	> 20'000 Fr. bis 500'000 Fr. (Art. 56, lit. d)	> 100'000 Fr. bis 500'000 Fr. (Art. 33, lit. d)	> 500'000 Fr. (Art. 32, lit. e)
❸	Beteiligungen (Investitionen und Devestitionen; z.B. Aktien, Anteilsscheine etc.)				
❹	Kauf, Verkauf, Tausch und Verpfändung von Liegenschaften (Grundstücke und Gebäude)	Bis 1 Mio. Franken (Art. 66, Abs. 3, lit. b)	> 1 Mio. Franken (Art. 56, lit. d)		
❺	Baurechtsvergaben (Vergaben, Erneuerungen)				
❻	Darlehensvergaben an Dritte				
❼	Andere Verpflichtungen, z.B. Bürgschaften				

Kompetenzen geregelt
 Kompetenzen gem. Erwägungen der GPK heute ungenügend geregelt
 (Verfassungsartikel in Klammern)

Anhang 2: Erwägungen der GPK

❶ einmalige Ausgaben

Ausgangslage: Die Finanzkompetenzen für einmalige Ausgaben sind heute ausreichend und stufengerecht geregelt.

Anpassungsbedarf: keiner

❷ wiederkehrende Ausgaben

Ausgangslage: Die Finanzkompetenzen für wiederkehrende Ausgaben sind heute ausreichend und stufengerecht geregelt.

Anpassungsbedarf: keiner

❸ Beteiligungen

Ausgangslage: Die Finanzkompetenzen für Investitionen und Devestitionen im Finanzvermögen sind heute mit Ausnahme des Liegenschaftsbereichs (siehe ❹) nicht geregelt.

Anpassungsbedarf: In diesem Bereich drängt sich eine Regelung in Anlehnung an die Finanzkompetenzen für Ausgaben im Verwaltungsvermögen auf, ggf. mit höheren Limiten. Gegebenenfalls ist für Vorkaufsrechte oder andere vertraglich zugesicherte Optionen eine Ausnahme zu machen. Diesbezüglich sollen in der Vorlage von der Regierung konkrete Informationen gemacht werden.

④ Kauf, Verkauf, Tausch und Verpfändung von Liegenschaften

Ausgangslage: In der heutigen Version der Verfassung ist die Kompetenz für «Verfügungsgeschäfte über Liegenschaften des Finanzvermögens» bis 1 Mio. Franken beim Regierungsrat und darüber hinaus unlimitiert in abschliessender Kompetenz des Kantonsrates geregelt. In der Praxis ist die Unterscheidung zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen bei Immobilien nicht immer einfach.

Anpassungsbedarf:

- a) Der missverständliche Begriff «Verfügungsgeschäfte» kann ersetzt werden durch «Kauf, Verkauf, Tausch und Verpfändung»³ oder einen ähnlichen Begriff.
- b) Für Liegenschaftengeschäfte mit sehr hohen Beträgen (z.B. > 5 Mio. Franken) müsste zumindest das fakultative Referendum vorgesehen werden.
- c) Für die Ansiedelung von Unternehmen (Wirtschaftsförderung) kann im Sinn einer aktiven Boden- und Liegenschaftenpolitik für den Liegenschaftenhandel ein grösserer Spielraum eingeräumt werden, solange Käufe und Verkäufe preislich oder flächenbezogen in einer gesunden Balance stehen. Lösungsansätze dazu bieten:
 - Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb wie er in der Stadt Schaffhausen besteht
 - Saldoklausel (Modell Basel): Landverkäufe sind dann möglich, wenn der Saldo Käufe vs. Verkäufe über 5 Jahre gesehen positiv ist. Dabei werden die Flächen in verschiedenen Zonen unterschieden⁴.

⑤ Baurechtsvergaben

Ausgangslage: Die Vergabe und Erneuerung von Baurechten ist aktuell in der Verfassung nicht geregelt.

Anpassungsbedarf: Die Vergabe von Baurechte soll in der Verfassung geregelt werden. Um die beiden Instrumente zur Landabgabe (Verkauf und Baurecht) gleich zu stellen, ist es sinnvoll, die Finanzkompetenzen gleich festzusetzen. Voraussetzung dafür ist die Standardisierung der Bedingungen für Baurechte (insbesondere Baurechtszins, Landwertanpassung, Heimfallquote, Baurechtsdauer)⁵.

⑥ Darlehensvergaben an Dritte

Ausgangslage: Die Vergabe von Darlehen an Dritte ist heute nicht geregelt.

Anpassungsbedarf: Regelung in Anlehnung an einmalige Ausgaben (❶)

Bemerkung: Die Aufnahme von Darlehen zur Sicherstellung der Liquidität des Kantons soll unverändert in der Kompetenz der Regierung bleiben.

⑦ Andere Verpflichtungen, z.B. Bürgschaften

Ausgangslage: Die Zusicherung von Bürgschaften an Dritte ist heute nicht geregelt.

Anpassungsbedarf: Regelung in Anlehnung an einmalige Ausgaben (❶)

³ in Anlehnung zur Stadtverfassung von Schaffhausen

⁴ vgl. <http://www.neue-bodeninitiative.ch> und Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Basel Stadt, §50, 50a und 50b

⁵ vgl. Vorlage des Schaffhauser Stadtrates «Aufwertung des Instrumentes Baurecht» vom 26.09.2017, http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/Stadtkanzlei/2017/VdSR_Aufwertung_des_Instruments_Baurecht.pdf