

**Bericht und Antrag der Spezialkommission 2013/8
zum Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren
zur Reorganisation des Kantons Schaffhausens und seiner Gemeinden (Ergänzungsvorlage zur Vorlage vom 18. Juni 2013; ADS 13-48)**

15-54

vom 12. Juni 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Spezialkommission hat die Vorlage des Regierungsrates (Amtdruckschrift 15-30) vom 14. April 2015 betreffend Grundsatzbeschluss zum Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausens und seiner Gemeinden (Umsetzung des GPK-Postulats Stadt und Land – Hand in Hand) an einer Sitzung beraten. Die Vorlage wurde vom zuständigen Regierungsrat Ernst Landolt sowie seitens der Verwaltung von Andreas Jenni, Amt für Justiz und Gemeinden, vorgestellt und vertreten. Das Protokoll wurde von Tamara Blank, Amt für Justiz und Gemeinden, geführt.

1. Ausgangslage

Anlass zum vorliegenden Bericht und Antrag der Regierung bildet die Ergänzungsvorlage des Regierungsrates zur Vorlage vom 18. Juni 2013 (Amtdruckschrift 13-48). Grundlage war das im Jahre 2011 überwiesene Postulat der Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrats Schaffhausens. Darin wird der Regierungsrat aufgefordert, verschiedene Reorganisationsvarianten für den Kanton Schaffhausen und seine Gemeinden auszuarbeiten. Die Vorlage (Amtdruckschrift 13-48) wurde 2013 von der Spezialkommission in vier Sitzungen beraten und am 20. Januar 2014 stimmte der Kantonsrat der Vorlage mit einigen Änderungen zu.

Aufgrund einer Abstimmungsbeschwerde gegen diesen Beschluss des Kantonsrats hat das Bundesgericht Ziff. II des Beschlusses aufgehoben. Nicht tangiert waren Ziff. I und Ziff. III des Beschlusses. Infolge der neuen Ausgangslage hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 8. April 2014 die geplante Abstimmung abgesetzt und eine Ergänzungsvorlage in Aussicht gestellt. Die Kommission hat sich entschieden, in der aktuellen Vorlage die beiden zur Diskussion stehenden Modelle «wenige leistungsfähige Gemeinden» und «Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung», so wie sie vom Kantonsrat am 20. Januar 2014 genehmigt wurden, nicht mehr in epischer Breite zu diskutieren, da diese vom Bundesgerichtsentscheid nicht tangiert sind.

Der Regierungsrat hält an einer zweistufigen Vorgehensweise fest. In einem ersten Schritt sollen die Stimmberechtigten in einer Grundsatzfrage entscheiden können, ob überhaupt eine Strukturreform durchgeführt werden und wenn ja, in welche Richtung eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet werden soll. Diese Frage wird in einem verbindlichen Grundsatzbeschluss gefasst und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

In den letzten Jahren sind einige Gemeindefusionen im Reiat und im Klettgau durchgeführt worden. Das freut uns und zeigt auch, dass die Zeichen der Zeit erkannt wurden. Dennoch ist die Kommission der Überzeugung, dass es eine Reorganisation braucht, damit die Entflechtung der Aufgaben auf kantonaler Ebene angegangen werden kann.

2. Eintreten auf die Vorlage

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die Kommissionsmitglieder waren sich einig, dass die Vorlage eine gute Diskussionsgrundlage bildet, es jedoch eine Illusion wäre, zu glauben, mit einer Reorganisation könnte das strukturelle Defizit des Kantons eliminiert werden. Ziel einer Reorganisation muss die Anpassung an zeitgemässe Strukturen sein, eine Entflechtung der

Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden, dabei soll die Verwaltung effizient und bürgerfreundlich sein. Der Fokus soll aber nicht auf kleine Gemeinden beschränkt bleiben.

3. Detailberatung

In der Detailberatung diskutierte die Kommission die Ergänzungsvorlage mit den beiden Modellen «**wenige leistungsfähige Gemeinden**» und «**Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung**» engagiert, intensiv, aber auch kontrovers.

4. Modell «wenige leistungsfähige Gemeinden»

Aus Sicht des Regierungsrats sind die «*aktuellen Strukturen im kleinräumigen Kanton Schaffhausen nicht überall zukunftstauglich und die Art und Weise der Aufgabenerfüllung ist nicht überall optimal.*» Die Kommission teilt diese Ansicht, weist aber darauf hin, dass die Ansprüche der Landbevölkerung nicht identisch mit denjenigen der Stadtbevölkerung sein müssen.

Ein attraktives und wirtschaftliches Leistungsangebot muss angestrebt werden; dieses soll kundenfreundlich und kostengünstig erbracht werden. Dabei sollen Synergien genutzt werden. Obwohl in der Abstimmungsfrage keine konkrete Zahl genannt ist, grenzt der Regierungsrat im erläuternden Bericht die Anzahl leistungsfähiger Gemeinden bereits auf maximal zehn Gemeinden ein. Die Kommission spricht sich einstimmig gegen diese Einschränkung aus. Zum jetzigen Zeitpunkt soll ausschliesslich von «*wenigen leistungsfähigen Gemeinden*» gesprochen werden, da die Aufgaben und Kompetenzen noch nicht definiert sind. Die zukünftige Anzahl Gemeinden wird sich aus der Entflechtung der Aufgaben ergeben, dies ist erst im zweiten Verfahrensschritt unter Einbezug der Gemeindevertreter geplant.

5. Modell «Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung»

Es handelt sich bei diesem Modell nicht um eine Verwaltungsreform, sondern um eine Kompetenzverschiebung von der Gemeinde- auf die Kantonsebene. Dabei hat auch der Hinweis auf eine allfällige Privatisierung von Aufgaben in der regierungsrätlichen Vorlage zu Diskussionen geführt. Der Gestaltungsspielraum und die Einflussnahme der heutigen Gemeinden würden bei diesem Modell ausgeschaltet, was die Kommission als problematisch erachtet. Als weiterer heikler Punkt wird die separate Tarifgestaltung im Zusammenhang mit der Benutzung von Infrastrukturanlagen angesehen. Unter Punkt 5.5 f) der regierungsrätlichen Vorlage «*Gemeindebudgets und Investitionen während der Reorganisationsphase*» weist die Kommission darauf hin, dass dazu die rechtlichen Mittel erst geschaffen werden müssten. Dennoch hat sich die Kommission dafür ausgesprochen, auch dieses Modell beizubehalten. Die Schaffhauser Stimmbürger sollen entscheiden, ob sie eine solch tiefgreifende Veränderung anstreben möchten oder nicht.

6. Projektorganisation bei Annahme des Grundsatzbeschlusses

Wenn die Stimmberechtigten das Modell «*Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung*» favorisieren sollten, weist die Kommission darauf hin, dass die Motivation der Gemeindebehörden, sich an der Reorganisation zu beteiligen, sehr zurückhaltend sein dürfte.

7. Kosten und Finanzierung

Die Kommission unterstützt den Regierungsrat darin, einen Kredit von 300'000 Franken zu beantragen. Ebenfalls unbestritten war die Aufteilung von 225'000 Franken zu Lasten des Ausgleichsfonds und die restlichen 75'000 Franken der Laufenden Rechnung zu belasten.

Die Kommission weist darauf hin, dass die im Moment im Klettgau laufenden Verhandlungen zu den Fusionsprozessen zwischen Hallau, Oberhallau, Wilchingen und Trasadingen eine Reduk-

tion der unter Punkt 7.2 der regierungsrätlichen Vorlage ausgewiesenen 9,5 Mio. Franken im Finanzausgleichsfond nach sich ziehen könnten.

8. Zeitplan Konsultativabstimmung

Der skizzierte Zeitplan wurde von der Kommission als realistisch betrachtet.

9. Abstimmungsfrage:

Grundsatzbeschluss über das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden (Auftragserteilung mit Variantenabstimmung)

Die Kommission hat sich intensiv darüber unterhalten, ob sie eine Empfehlung zuhanden der Stimmberechtigten abgeben will. Die Kommission hat **mit 5 : 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen beschlossen**, dass keine Empfehlung für ein bestimmtes Modell abgeben wird.

Anhang 1

Beschluss betreffend Aufhebung des Grundsatzbeschlusses des Kantonsrates vom 20. Januar 2014 (Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden)

Die Kommission empfiehlt dem Kantonsrat einstimmig, Anhang 1 zuzustimmen.

Anhang 2

Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden

Die Kommission hat beim Modell «Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung» kontrovers darüber diskutiert ob der Satz: «*Die Vorlage zeigt zudem die Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation auf und stellt die regionalen Mitwirkungsrechte sicher*» gestrichen (2 Stimmen), abgeschwächt (3 Stimmen) oder beibehalten (6 Stimmen) werden soll. Mit diesem Abstimmungsverhalten bleibt der Satz unverändert in der Vorlage.

Die Kommission empfiehlt dem Kantonsrat einstimmig Anhang 2 zuzustimmen.

Für die Spezialkommission:

*Regula Widmer (Vorsitz)
Andreas Bachmann
Werner Bächtold
Philippe Brühlmann
Seraina Fürer
Urs Hunziker
Franz Marty
Peter Neukomm
Jonas Schönberger
Werner Schöni
Virginia Stoll*

Beschluss
betreffend die Aufhebung des Grundsatzbeschlusses des Kantonsrates vom 20. Januar 2014 (Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden)

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Der Grundsatzbeschluss des Kantonsrates vom 20. Januar 2014 betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden (14-04) wird aufgehoben.

II.

¹ Dieser Beschluss unterliegt dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

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

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin:

**Grundsatzbeschluss
betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen
und seiner Gemeinden**

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Der Regierungsrat hat ein Strukturreformprojekt an die Hand zu nehmen und den Stimmberechtigten im Sinne einer Variantenabstimmung gemäss Art. 35 der Kantonsverfassung folgende beiden Modelle zu unterbreiten:

A) Modell "wenige leistungsfähige Gemeinden"

Der Regierungsrat hat innert längstens drei Jahren ab Zustimmung durch die Stimmberechtigten eine Strukturreformvorlage auszuarbeiten, bei welcher sich der Kanton Schaffhausen in wenige leistungsfähige Gemeinden gliedert. Die Vorlage zeigt zudem die Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich und auf die Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden auf. Für die Erarbeitung der Vorlage zur Strukturreform wird ein Kredit in Höhe von 300'000 Franken bewilligt. 75 Prozent davon werden dem Finanzausgleichsfonds entnommen.

B) Modell "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung"

Der Regierungsrat hat innert längstens drei Jahren ab Zustimmung durch die Stimmberechtigten eine Strukturreformvorlage auszuarbeiten, bei welcher der Kanton Schaffhausen auf die Gemeindeebene verzichtet und die Aufgaben der Gemeinden durch den Kanton wahrgenommen werden. Die Vorlage zeigt zudem die Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation auf und stellt die regionalen Mitwirkungsrechte sicher. Für die Erarbeitung der Vorlage zur Strukturreform wird ein Kredit in Höhe von 300'000 Franken bewilligt. 75 Prozent davon werden dem Finanzausgleichsfonds entnommen.

II.

¹ Dieser Grundsatzbeschluss wird dem obligatorischen Referendum unterstellt. Es findet das Abstimmungsverfahren gemäss Art. 33 Abs. 3 Wahlgesetz statt.

² Er tritt mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

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

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin: