

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend 1. Paket Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden**

03-42

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zu einem Gesetz über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Es handelt sich dabei um verschiedene kleinere Bereiche wie Bezug der Erbschaftssteuer, Finanzierung der Opferhilfe, des Zivilstandswesens und der Schulzahnklinik sowie Vollzug der Landwirtschafts- (Landwirtschaftsfachstellen) beziehungsweise der Lebensmittelgesetzgebung (Fleisch- und Lebensmittelkontrolle). Dem im Anhang 1 beigefügten Entwurf schicken wir folgende Ausführungen voraus:

1 Ausgangslage

11 Allgemeines

Die Erfüllung und Finanzierung der öffentlichen Aufgaben von Kanton und Gemeinden ist im Rahmen der gegebenen Strukturen historisch gewachsen. In verschiedenen Bereichen bestehen sogenannte «Verbundaufgaben», d. h. die Aufgabenerfüllung erfolgt zu einem Teil durch den Kanton und zum anderen durch die Gemeinden oder sie erfolgt durch eine Ebene, die Finanzierung ist jedoch Sache des Kantons und der Gemeinden.

In den Zielen des Regierungsrates für die Legislaturperiode 2001 – 2004 (vgl. Amtsdruckschrift 01-52) bildet die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden einen Schwerpunkt¹. Dabei soll der interkommunale Finanzausgleich durch einen zeitgemässen Ressourcen- und Lastenausgleich ersetzt werden. In formulierten Bereichen soll eine neue Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden vorgenommen und die Grundlage für eine Struktur- und Verwaltungsreform der Gemeinden erarbeitet werden.

Die aus Kantons- und Gemeindevertreterinnen und -vertretern paritätisch zusammengesetzte Projektorganisation² verfolgt folgende Ziele:

¹ Vgl. auch Antwort des Regierungsrates zur Motion Nr. 2/2002 von Kantonsrat Gerold Meier, Ratsprotokoll 2002, S. 439 ff.

² Der Steuerungsausschuss besteht aus den Regierungsräten Dr. Erhard Meister (Vorsitz), Heinz Albicker, Herbert Bühl, Hermann Keller, Dr. Hans-Peter Lenherr, Staatsschreiber Dr. Reto Dubach, Stadtpräsident Marcel Wenger, Schaffhausen, Gemeinderat Dr. Stephan Rawyler, Neuhausen am Rheinfall, Gemeindepräsidentin Annegreth Steinegger, Neunkirch, den Gemeindepräsidenten Richard Mink, Ramsen, Fredy Kaufmann, Löhningen, Bernhard Müller, Thayngen, Hermann Schlatter, Hemmental, sowie David Schmid, Projektleiter, und Meinrad Gnädinger, Amt für Justiz und Gemeinden.

- Zweckmässige und effiziente Aufgabenteilung und -erfüllung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.
- Mehr Bürgerfreundlichkeit und wirksamere Leistungserbringung für die Einwohnerinnen und Einwohner.
- Transparente und optimal steuerbare Finanzierung der kantonalen und kommunalen Aufgaben.
- Stärkung der Gemeindeebene durch abschliessende Entscheidungskompetenzen und vermehrte gemeindeübergreifende Zusammenarbeit oder Zusammenschlüsse zu starken Interessens- und Finanzgemeinschaften.

Das Projekt sh.auf wird als Einheit in drei Etappen bearbeitet werden, und zwar wie folgt:

- **Finanzausgleich.** Dieser Revision im Sinne einer dringlichen Vormassnahme hat der Grosse Rat am 25. November 2002 zugestimmt und sie auf den 1. Januar 2003³ in Kraft gesetzt. Der neu geregelte Finanzausgleich ist bis Ende 2006 befristet. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Aufgabenteilung/Finanzierungsentflechtung ist der Finanzausgleich dann neu zu regeln.
- **Aufgabenteilung und Finanzierungsentflechtung.** Insgesamt sieben Teilprojektgruppen haben die Arbeit aufgenommen und erarbeiten Lösungsvorschläge in den Bereichen «Bildung», «Gesundheit und Alter», «Soziales», «Übrige Aufgaben (wie z. B. Vormundschafts- und Erbschaftswesen, Vollzug Lebensmittel- und Agrargesetzgebung etc.)», «Finanzströme und Finanzausgleich», «Steuern» und «Informatik Netzwerk». Die Bearbeitung erfordert je nach Gewicht und Komplexität einen längeren Zeitraum und betrifft die Gesetzesstufe in verschiedenen Politikbereichen. Aus diesem Grund soll dieser Teil bis Ende der laufenden Legislaturperiode 2001 – 2004 bearbeitet werden.
- **Struktur- und Verwaltungsreform.** Es zeichnet sich bereits heute ab, dass auch strukturelle Veränderungen nötig sind, sei es in Form einer vermehrten Zusammenarbeit oder von Zusammenschlüssen von Gemeinden und operativ tätigen Dienststellen von Kanton, Stadt und Gemeinden. Entsprechende Reformvorhaben sollen bereits in dieser Legislaturperiode unterstützt und ab 2005 gezielt gefördert werden.

Für das Gesamtprojekt ist folgender Zeitplan⁴ vorgesehen:

Was	2001				2002				2003				2004				2005		
	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	
Finanzausgleich	Vormassnahme								Überarbeitung										
Aufgabenteilung und Finanzierungsentflechtung					[Ganzjährige Bearbeitung]														
Struktur- und Verwaltungsreform																			

Wir unterbreiten Ihnen nun ein erstes Paket zur Aufgabenteilung/Finanzierungsentflechtung. Es handelt sich dabei um verschiedene Aufgaben, welche bereits im Bericht der vom Regierungsrat 1997 eingesetzten Arbeitsgruppe⁵ enthalten waren und in der

³ Amtsblatt 2002, S. 1821 ff.

⁴ Über den aktuellen Stand des Gesamtprojekts informiert die Internetseite www.sh.ch unter dem Stichwort sh.auf.

⁵ Bericht vom 2. Dezember 1997 der Arbeitsgruppe Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden an den Regierungsrat.

damaligen Vernehmlassung weitgehend unbestritten geblieben sind. Verschiedene im Bericht erwähnte Bereiche sind in der Zwischenzeit im Sinne der damaligen Empfehlungen in Gesetzgebungsprojekte eingeflossen und damit bereits erledigt worden.

12 **Wieso Etappierung**

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage in den einzelnen Teilbereichen, welche verschiedene Themen betreffen, ist es nicht sinnvoll, die unterschiedlichen Politikbereiche als Gesamtpaket dem Kantonsrat beziehungsweise den Stimmberechtigten zum Entscheid zu unterbreiten. In Übereinstimmung mit dem Steuerungsausschuss beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat im Rahmen eines Gesamtkonzepts die Bereiche, welche für den politischen Entscheid bereit sind, in einzelnen Paketen zu unterbreiten. Dieses Vorgehen bietet folgende Vorteile:

- Der Kantonsrat kann in einem frühen Stadium – nämlich bereits mit dem vorliegenden ersten Paket – zu den Grundsätzen der Aufgabenteilung Stellung nehmen und damit auch auf die Arbeit in den übrigen Teilbereichen Einfluss nehmen.
- Wie der Bericht des Bundesrates an die eidgenössischen Räte über die Reform des schweizerischen Finanzausgleichs zeigt⁶, ist das gesamte Vorhaben komplex und aufgrund der unterschiedlichen Auswirkungen der einzelnen Teilbereiche nur schwer überblickbar und verständlich. Mit der Aufteilung in einzelne Teilbereiche kann der Komplexitätsgrad gesenkt werden.

Eine Aufteilung setzt allerdings voraus, dass diese nach einem einheitlichen Konzept und in den Teilbereichen aufeinander abgestimmt erfolgt. Es ist deshalb zunächst auf diese Kriterien einzugehen.

2 **Grundsätze für die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung**

Der Steuerungsausschuss hat für das gesamte Projekt Vorgaben gemacht, welche die Grundlage für die Arbeit in den einzelnen Teilprojekten bilden. Diese Grundsätze lassen sich wie folgt zusammenfassen:

21 **Gemeinden mit «mittlerer Leistungsfähigkeit» sind das Mass für die Aufgabenzuordnung**

Der Kanton Schaffhausen weist Gemeinden mit unterschiedlicher Grösse auf. So haben

- 12 Gemeinden weniger als 500 Einwohner,
- 7 Gemeinden eine Einwohnerzahl zwischen 500 und 750,
- 4 Gemeinden eine Einwohnerzahl zwischen 751 und 1'000,
- 5 Gemeinden eine Einwohnerzahl zwischen 1'000 und 2'000 sowie
- 6 Gemeinden eine Einwohnerzahl über 2'000.

Es liegt auf der Hand, dass sich die kantonale Gesetzgebung in der Vergangenheit auf die Leistungsfähigkeit der kleinsten Gemeinden ausgerichtet hat. Dies führt tendenziell dazu, dass der Kanton Aufgaben übernimmt oder detaillierte Vorschriften erlässt, um den Vollzug in allen und damit auch in den Gemeinden mit beschränkten personellen und finanziellen Ressourcen sicherzustellen. Dadurch werden aber der Handlungsspielraum und die Entscheidungskompetenzen von Stadt und Gemeinden stark eingeschränkt. Im Rahmen des Projekts Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden kann dies je-

⁶ BBI 2002 S. 2291 ff.

doch nicht der Massstab sein. Eine Aufgabe im Rahmen des Projekts besteht deshalb darin zu untersuchen und festzulegen, welches die sinnvolle Leistungsfähigkeit ist, welche eine Gemeinde allein oder in Zusammenarbeit mit anderen aufweisen muss⁷, um die übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Die Arbeitsgruppe Struktur- und Verwaltungsreform ist zurzeit daran, in Abstimmung mit den übrigen Projekten Anforderungen an eine Gemeinde mit «mittlerer Leistungsfähigkeit» zu definieren.

22 **Kostenneutralität zwischen Kantons- und Gemeindeebene**

Die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung soll mit entsprechenden Leistungs- und Kostenoptimierungen zu Effizienzgewinnen führen. Der Nutzen daraus soll dem Kanton und den Gemeinden zukommen.

Mit dem Projekt sollen jedoch nicht Kosten ohne Kompensation von einer Ebene auf die andere Ebene verlagert werden. Dies ist mit «Kostenneutralität» gemeint. Mit anderen Worten: Die Entflechtungen sollen das Gesamtsystem stärken und nicht Belastungen von einer Ebene zu ihrem Vorteil auf die andere verschieben. Dieser Grundsatz der Kostenneutralität soll in allen Etappen des Projekts zur Anwendung kommen. Insbesondere ist es auch aus finanziellen Gründen nicht möglich, dass der Kanton bei einer einzelnen Etappe in Vorleistung tritt und die Kompensation in die Zukunft verschoben wird.

Wenn Aufgaben und deren Finanzierung von der einen auf die andere Ebene übertragen werden, erfordert dies eine «Bewertung» der zu übertragenden Aufgabe nach fairen, nachvollziehbaren Kriterien. Um dies zu gewährleisten, hat die Arbeitsgruppe Finanzströme und Finanzausgleich⁸ Grundsätze für die Bewertung erarbeitet und die nachstehend aufgeführten «Zahlen» gestützt darauf verifiziert. Wesentliche Elemente sind dabei, dass

- **der «Abtausch» einmalig erfolgt.** «Risiko und Gefahr» gehen somit auf die neue Gebietsebene über. Entwickelt sich eine Aufgabe in Zukunft anders als angenommen, entsteht kein Anspruch auf Kompensation.
- folglich bei der Bewertung – angepasst auf jede einzelne Aufgabe – **auch künftige Entwicklungen berücksichtigt werden müssen.** So ist als Beispiel im Zivilstandswesen zu berücksichtigen, dass die Aufgabe nach Einführung des informatisierten Standesregisters ab 2009 deutlich weniger Mittel erfordern wird als heute. Umgekehrt muss in Rechnung gestellt werden, dass die Entschädigungen nach Opferhilfegesetz in den nächsten Jahren aller Voraussicht nach ansteigen werden.
- **Synergiegewinne** schliesslich gleichermassen **beiden Ebenen zukommen sollen.**

Zudem müssen Grundsätze entwickelt werden, wie die Kompensation erfolgen soll. Verschiedene Möglichkeiten sind dabei noch näher zu prüfen, u.a. ein Abtausch von Steuerprozenten oder eine ersatzweise Anpassung von Finanzierungsschlüsseln. Dies soll im Gesamtpaket zu einer fairen Lösung für Kanton und Gemeinden einerseits sowie zwischen den Gemeinden andererseits führen.

⁷ Vgl. diesbezüglich auch Art. 102 Abs. 4 KV.

⁸ Dieser Arbeitsgruppe gehören an: David Schmid (Vorsitz), Katharina Leutenegger, Gemeindepräsidentin Rüdlingen, Erwin Bühler, Gemeindepräsident Lohn, Bruno Jud, Finanz- und Steuerreferent Thayngen, Werner Bianchi, Finanzreferat der Stadt Schaffhausen, Dr. Stefan Bilger, Departementssekretär Finanzdepartement, Hansruedi Fisler, Chefbuchhalter, und Meinrad Gnädiger, Amt für Justiz und Gemeinden.

Wie nachstehend unter Ziff. 6 zu zeigen sein wird, setzt der Abtausch von Steuerprozenten einen Abtausch von Aufgaben voraus, der mehrere Steuerprozente ausmacht. Wird wie hier vorgesehen die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung in mehreren Teilschritten vorgenommen, müssen deshalb **Übergangslösungen** getroffen werden, die in einer späteren Phase beziehungsweise bei einem umfangreicheren Paket wieder einbezogen werden.

23 **Einheitliche Kriterien für die Zuteilung auf die einzelnen Gebietsebenen**

Die Zuteilung der Aufgaben auf die einzelnen Ebenen setzt eine Prüfung voraus, wobei der Steuerungsausschuss für das Projekt folgende Vorgaben gemacht hat:

231 **Kriterien, welche eher für eine Aufgabenzuteilung an die Gemeinde sprechen**

- Die Aufgabe stellt sich auf dem Gemeindegebiet. Sie kann in der territorialen Zuständigkeit der Gemeinde gelöst werden. Die Aufgabe ist nicht Teil eines zusammenhängenden, kantonalen Gesamtsystems.
- Die Gemeinden (mit mittlerem Leistungsniveau) sind fachlich in der Lage, die Aufgabe in der erforderlichen Qualität zu erfüllen. Die mittlere Gemeinde (bzw. das Kollektiv zusammenarbeitender Gemeinden) kann auch eine optimale Betriebsgrösse für die Lösung der Aufgabe zur Verfügung stellen (Skalenökonomie).
- Die Art der Aufgabe lässt es zu, dass diese in verschiedenen Gemeinden – je nach Bedarf und Ressourcen – lokal unterschiedlich gelöst wird.
- Die Aufgabe ist von lokalem Interesse und wird zum Nutzen der Gemeindebevölkerung durchgeführt. Es besteht ein Mitwirkungsinteresse der Bevölkerung, da über lokale Eigenheiten oder über besondere Begünstigungen oder Belastungen der Bürger entschieden wird.
- Die dezentrale Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden (bzw. das Kollektiv zusammenarbeitender Gemeinden) ist volkswirtschaftlich günstiger.

232 **Kriterien, die eher für eine Aufgabenzuteilung an den Kanton sprechen**

- Die Art der Aufgabe macht eine zentrale Führung und einen einheitlichen Vollzug durch den Kanton erforderlich. Es sind (z. B. wegen der Rechtsgleichheit) keine lokalen Differenzierungen möglich. Auch die Organisation, die Instrumente und die Verfahren müssen vom Kanton einheitlich und abschliessend normiert werden (keine weiteren Gestaltungsmöglichkeiten).
- Die Aufgabe stellt sich auf dem ganzen Kantonsgebiet einheitlich; es besteht kein Bedarf für lokale Differenzierungen (z. B. technische Angelegenheit ohne politischen Zündstoff, Handelsregister).
- Die Aufgabe betrifft ein im ganzen Kanton zusammenhängendes, vernetztes System. Die unterste Stufe, die den Überblick über das gesamte System hat, ist der Kanton (z. B. Kantonsstrasse, öffentlicher Regionalverkehr).
- Die Normierung und der Vollzug stellen so hohe fachliche Anforderungen, dass die Gemeinden mit einem mittleren Leistungsniveau überfordert sind. Auch der Umstand, dass gewisse Arten von Entscheiden in einer Gemeinde nicht häufig anfallen, kann den Aufbau von genügendem Know-how verhindern und eine fachliche Überforderung bewirken.
- Es müssen Verpflichtungen gegenüber dem Bund eingehalten werden.

3 Überblick über das 1. Paket Aufgabenentflechtung⁹

31 Allgemeines

Das 1. Paket umfasst verschiedene kleinere Aufgaben beziehungsweise Mitfinanzierungen von Kantonsaufgaben durch die Gemeinde, welche auf den Kanton übertragen werden sollen. Die einzelnen Aufgaben sind aufgrund des vorstehenden Rasters untersucht worden. Bei den in dieses Paket einbezogenen, kleineren Aufgaben ergab sich dabei keine sinnvolle Zuordnung zur Gemeindeebene, auch wenn von Gemeinden mit mittlerer Leistungsfähigkeit ausgegangen wird. Dies hängt im Wesentlichen damit zusammen, dass der Kanton Schaffhausen selber ein kleiner Kanton ist. Dies zeigt sich speziell im Bereich der Lebensmittel- und Fleischkontrolle, wo der Kanton Schaffhausen seine Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen erfüllt¹⁰, während der interkantonale Vollzug zwischen Kanton und Gemeinden geteilt ist. Dabei sind die Gemeinden aufgrund der speziellen Herausforderungen und Ansprüche nicht mehr in der Lage, den Vollzug selbstständig vorzunehmen. Ihre Aufgabe beschränkt sich deshalb auf die Organisation und Mitfinanzierung eines überkommunal organisierten Vollzugs, der von ihnen kaum mehr beeinflusst und gesteuert werden kann. Im Bereich der Fleischkontrolle ist sogar kantonal die Finanzierung über einen speziellen Ausgleichsfonds geregelt. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Stadt Schaffhausen, welche aufgrund ihrer Grösse am ehesten in der Lage ist, den Vollzug vorzunehmen, per 1. Januar 2003 auch die administrative Leitung des Vollzugs dem Kanton übertragen hat¹¹.

32 Formelle Regelung

Die unterbreitete Vorlage besteht aus einem Entwurf zu einem Gesetz über die Entflechtung von Kantons- und Gemeindeaufgaben (1. Paket) sowie dem Entwurf einer Verordnung. Der Gesetzesentwurf fasst als Sammelerlass all jene Änderungen zusammen, welche eine Gesetzesänderung erfordern. Zur Orientierung liegt der Vorlage auch der Verordnungsentwurf bei, der die Anpassungen auf Verordnungsstufe enthält. Letztere können vom Regierungsrat beschlossen werden. Die entsprechende Beschlussfassung erfolgt nach der Beratung und Verabschiedung der Gesetzesvorlage.

33 Vernehmlassung

Der Entwurf ist den Gemeinden, Departementen sowie den politischen Parteien zur Vernehmlassung unterbreitet worden. Die Gemeinden nahmen, von wenigen separaten Stellungnahmen abgesehen, an der Versammlung der Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten vom 3. April 2003 Stellung und stimmten der Vorlage mit einer Gegenstimme zu.

Insgesamt vier Gemeinden stellten weitergehende Anträge. Die Stadt Schaffhausen verlangte, es sei auf eine Kompensation für die übernommenen Aufgaben zu verzichten, eventualiter sei die Kompensation analog der Regelung beim Finanzausgleich zu befristen. Im Weiteren sei auf die Neuregelung des Bezuges der Erbschaftssteuern zu verzichten, um eine spätere Lösung des gesamten Erbschaftswesens nicht zu präjudizieren. Hemishofen und Stein am Rhein verlangten, das gesamte Erbschaftswesen sei zu kantonalisieren. Die Gemeinde Schleithelm beantragte, die Kompensation nicht über die Gemeindebeiträge an die AHV vorzunehmen. Es sei eine nach der Finanzkraft

⁹ Im Rahmen des Projekts hat sich die Teilprojektgruppe «Übrige Aufgaben» mit den angesprochenen Themen befasst. Dieser Teilprojektgruppe gehören an: David Schmid (Vorsitz), Hans Schwaninger, Gemeindepräsident Guntmadingen, Max Wirth, Gemeindepräsident Merishausen, Urs Capaul, Vertreter der Stadt Schaffhausen, sowie Meinrad Gnädinger, Amt für Justiz und Gemeinden.

¹⁰ Vgl. Vereinbarung über eine gemeinsame Lebensmittelkontrolle der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus und Schaffhausen vom 4. Juli 1995, SHR 817.002.

¹¹ Vgl. Vereinbarung über die Zusammenarbeit des Kantons Schaffhausen und der Stadt Schaffhausen in der Lebensmittelkontrolle und im Veterinärwesen vom 14. Januar 2003, Amtsblatt 2003, S. 51 ff.

gewichtete Verteilung zu wählen. Eventualiter sei die Kompensation über ein separates Konto vorzunehmen.

Die politischen Parteien, soweit sie sich haben vernehmen lassen, stimmten der Vorlage mit ergänzenden Bemerkungen zu.

4 Die einzelnen Aufgaben

41 Bezug der Erbschaftssteuern

Die Erbschafts- und Schenkungssteuer dient der Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie der Ergänzungsleistungen dazu¹². Die Veranlagung erfolgt durch die Kanzlei der Erbschaftsbehörde der Gemeinde unter Aufsicht des für das Erbschaftswesen zuständigen Departements¹³. Der Bezug der Steuer erfolgt nach dem geltenden Recht durch die Kanzlei der Erbschaftsbehörde¹⁴. Die Steuereingänge sind je auf Ende eines Kalendermonats an die Staatskasse abzuliefern¹⁵.

Faktisch unterbreitet die Kanzlei der Erbschaftsbehörde dem für das Erbschaftswesen zuständigen Departement das Erbschaftsinventar, den allfälligen Teilungsvertrag sowie die Erbschaftssteuerveranlagung zur Kontrolle; in zahlreichen Fällen erfolgt zuvor eine Vorprüfung. Die Erbschafts- und Schenkungssteuerveranlagung wird durch die Kanzlei der Erbschaftsbehörde sowie das zuständige Departement¹⁶ unterzeichnet und geht an die Kanzlei der Erbschaftsbehörde zurück, welche die Unterlagen den Erben beziehungsweise den Steuerpflichtigen zustellt. Diese bezahlen die Steuer an die Kanzlei der Erbschaftsbehörde, welche die Steuereingänge monatlich an den Kanton abzuliefern hat. Die Kanzlei der Erbschaftsbehörde führt eine Kontrolle über die veranlagten Erbschafts- und Schenkungssteuern. Ende Jahr muss mit dem Kanton abgerechnet werden. Das Amt für Justiz und Gemeinden führt ebenfalls eine Kontrolle, damit die Abrechnungen der Gemeinden überprüft werden können.

Es wird vorgeschlagen, den Bezug der Steuer dem Kanton zu übertragen. Dies bedeutet praktisch, dass der Kanton bei der Veranlagung der Erbschafts- und Schenkungssteuer eine ESR-Rechnung aus- und den Steuerpflichtigen zustellt. Die Zahlung erfolgt direkt an den Kanton, sodass auf Gemeindeebene das Inkasso- sowie die Weiterleitung an den Kanton entfällt. Es ist im Weiteren nicht mehr nötig, die entsprechenden Kontrollen auf Gemeindeebene zu führen und Ende Jahr über die Erbschafts- und Schenkungssteuereingänge abzurechnen. Da der Kanton über die entsprechenden Einrichtungen verfügt, kann der Bezug zudem weitgehend automatisiert erfolgen.

In der Vernehmlassung ist einerseits vorgeschlagen worden, es sei das Erbschaftswesen vom Kanton zu erledigen. Andererseits wurde geltend gemacht, der Bezug der Erbschaftssteuer dürfe das übrige Erbschaftswesen nicht präjudizieren, welches eine Gemeindeaufgabe bleiben müsse. Im Rahmen des Projekts sh.auf ist das Erbschaftswesen ebenfalls untersucht worden mit dem Ergebnis, dass dieses weiterhin eine Gemeindeaufgabe – von Gemeinden mit mittlerer Leistungsfähigkeit – bleiben soll. Die Regelung über den Bezug der Erbschaftssteuer stellt kein Präjudiz dar. Die Befugnisse im Erbschaftswesen, insbesondere auch bei der Veranlagung der Erbschaftssteuer, werden nicht geändert.

¹² Vgl. Art. 1 des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuer vom 13. Dezember 1976, ErbStG, SHR 643.100.

¹³ Art. 17 Abs. 1 ErbStG.

¹⁴ Art. 21 Abs. 1 ErbStG.

¹⁵ Art. 24 Abs. 1 ErbStG.

¹⁶ Innerhalb des zuständigen Volkswirtschaftsdepartementes ist das Amt für Justiz und Gemeinden mit der Bearbeitung beauftragt.

Mit der Übertragung der Zuständigkeit entfällt die bisherige Einzugsprovision von zwei Prozent. Damit steht der gesamte Erbschafts- und Schenkungssteuerertrag für die Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie der Ergänzungsleistungen dazu zur Verfügung. Dadurch werden die Gemeinden entlastet, da sie 56 Prozent der nicht anders gedeckten Aufwendungen für die AHV/EL zu bezahlen haben, welche nicht durch die Erbschafts- und Schenkungssteuer beziehungsweise den für diesen Zweck bestimmten Ertragsanteilen kantonaler Unternehmen gedeckt werden.

Die vorgeschlagene Änderung erfolgt durch eine Anpassung des Erbschaftssteuergesetzes, indem in Art. 21 Abs. 1 der Bezug der Steuer dem Kanton übertragen wird.

42 Opferhilfe

Aufgrund von Art. 124 der Bundesverfassung¹⁷ sorgen Bund und Kantone dafür, dass Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt worden sind, Hilfe erhalten und angemessen entschädigt werden, wenn sie durch die Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten¹⁸. Die Ausführungsgesetzgebung findet sich im BG über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 4. Oktober 1991¹⁹ sowie die Vollzugsverordnung²⁰ dazu. Die Regelung ist somit weitgehend durch den Bund erfolgt. Im Kanton Schaffhausen wird die Opferhilfe durch das Sozialamt vollzogen²¹. Die Gemeinden sind im Vollzug nicht einbezogen. Sie sind aufgrund von Art. 395c StPO jedoch verpflichtet, die Hälfte der nicht anderweitig gedeckten Kosten für die Opferberatung sowie die Entschädigungen an die Opfer zu tragen.

Aufgrund der oben aufgeführten Kriterien ist die Opferhilfe eine Aufgabe des Kantons (vgl. Ziff. 232). Die Aufgaben werden vom Kanton vollzogen, der einzige Bezug der Gemeinden zur Aufgabe ist die Mitfinanzierung. Es wird nun vorgeschlagen, dass die Mitfinanzierung der Gemeinden entfällt; die Regelungskompetenz im Rahmen des Bundesrechts, die Aufgabenerfüllung sowie die Finanzierung werden damit zusammengeführt.

Die Kosten der Opferhilfe betragen:

Kosten/Jahr	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Entschädigungen	154'788	85'333	13'000	118'169	205'191	14'311
Beiträge an Beratungsstellen	178'504	247'013	221'817	262'254	269'678	235'541
Total	333'292	332'346	234'817	380'423	474'869	249'852
Anteil Gemeinden ²²	145'490	147'120	117'400	190'210	237'430	124'930

Es muss davon ausgegangen werden, dass die Entschädigungszahlungen in den nächsten Jahren weiterhin stark schwanken, tendenziell aber weiterhin zunehmen werden. Aufgrund der Schätzungen für die künftigen Jahre ist deshalb von durchschnittlichen Entschädigungen von 136'500 Franken pro Jahr auszugehen. Bei den Aufwendungen für die Opferberatung ist von einem im Wesentlichen gleichbleibenden

¹⁷ BV, SR 100.

¹⁸ Vgl. auch Art. 16 KV, SHR 100.

¹⁹ SR 312.5.

²⁰ SR 312.51.

²¹ Vgl. Art. 395a StPO in der Fassung vom 26. März 2002 (SHR 320.100 und Amtsblatt 2002, S. 463 f.)

²² Bis und mit 1998 trug der Bund einen Teil der Kosten mit; aus diesem Grund liegt der Gemeindebeitrag unter 50 Prozent der Totalkosten.

Aufwand auszugehen, d. h. einem durchschnittlichen Aufwand von ca. 258'400 Franken pro Jahr.

Die Änderung erfolgt durch das Streichen von Art. 395c der Strafprozessordnung, welcher bisher die Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden regelt.

43 **Ackerbaustellen (Landwirtschaftsfachstelle der Gemeinden)**

Gemäss Art. 5 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes²³ bestimmen die Gemeinden eine Landwirtschaftsfachstelle für den Vollzug des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes. Hinter dem Begriff «Landwirtschaftsfachstelle» verbergen sich die sogenannten «Ackerbaustellen» der Gemeinden, welche ursprünglich aufgrund des Bundesrechts geschaffen wurden, um den Vollzug des Landwirtschaftsrechts in den Gemeinden zu kontrollieren. Die Gemeinden haben keinen Einfluss auf die Ackerbaustelle; diese erhalten ihre Aufträge vom kantonalen Landwirtschaftsamt. Sie bildet die Ackerbaustellenleiter aus. Für ihre Bemühungen, die auf rund 3,5 Stunden pro Landwirtschaftsbetrieb geschätzt werden, stellen die Ackerbaustellenleiter jedoch den Gemeinden Rechnung.

Die Aufwendungen der Gemeinden unter dem Titel «Ackerbaustelle» belaufen sich auf rund 86'000 Franken²⁴.

Geht man von zurzeit rund 750 Landwirtschaftsbetrieben aus, wovon 590 Direktzahlungen erhalten und bei denen der wesentliche Kontrollaufwand besteht, beträgt der Arbeitsaufwand der Ackerbaustellenleiter rund 2'065 Stunden pro Jahr, ohne den Aus- und Weiterbildungsaufwand. Die Ackerbaustellenleiter werden im Durchschnitt mit rund Fr. 34.--/Stunde entschädigt (Durchschnitt aller Gemeinden ohne Stadt Schaffhausen).

Es wird vorgeschlagen, die Aufgabe dem Kanton zu übertragen. Die Ackerbaustellenleiter werden zwar von den Gemeinden bestimmt und finanziert. Sie erfüllen jedoch keine Gemeindeaufgabe und erhalten ihre Aufträge vom Kanton (Landwirtschaftsamt). Die Gemeinde hat keinen Einfluss auf die Tätigkeit und kann sie auch nicht überprüfen.

Unter diesen Umständen erscheint es angezeigt, die Aufgaben direkt durch den Kanton zu erfüllen. Insbesondere gibt diese Organisation die Möglichkeit, die dezentrale Aufgabenerfüllung in Teilzeitpensen zwar beizubehalten, aber die Anzahl der tätigen Personen zu reduzieren. Damit kann der Aus- und Weiterbildungsaufwand sowie die Administration reduziert werden. Insbesondere müssen nicht mehr 34 Funktionäre mit zum Teil sehr kleinen Pensen verwaltet und ausgebildet werden. Im Weiteren besteht die Möglichkeit, Synergien zu nutzen und weitere Kontrollaufgaben wie z.B. im Tierschutz zusammenzufassen.

Die vorgeschlagene Änderung erfolgt durch die Anpassung von Art. 5 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes. Dort wird die Verpflichtung der Gemeinden zur Bestimmung der Landwirtschaftsfachstelle gestrichen.

²³ SHR 910.100.

²⁴ Total gemäss Gemeinderechnungen 2001, wobei in dieser Summe die Beiträge an die Sozialversicherungen nicht enthalten sind. Zudem ist die Verbuchungspraxis der Gemeinden unterschiedlich.

44 Zivilstandswesen

Mit dem nachfolgenden Vorschlag geht es um die *Finanzierung* des Zivilstandswesens; sie soll statt bisher durch die Gemeinden neu durch den Kanton erfolgen. Nicht Gegenstand ist die Organisation des Zivilstandswesens, welche in der Kompetenz des Regierungsrates liegt. Um den Zusammenhang darzustellen, wird in einem Exkurs zunächst auf die Reorganisation eingegangen.

441 Exkurs: Reorganisation des Zivilstandswesens

Bisher bildete jede Gemeinde einen Zivilstandskreis. Aufgrund des Bundesrechts kann dieses System nicht mehr weitergeführt werden. Der Regierungsrat hat deshalb 2001 eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, eine neue Organisation vorzuschlagen. Diese Arbeitsgruppe empfahl, es sei nur noch ein einziger Zivilstandskreis im Kanton Schaffhausen zu bilden und die Führung des kantonalen Amtes sei der Stadt Schaffhausen zu übertragen, wobei die Gemeinden weiterhin nach Kopf der Wohnbevölkerung für die Finanzierung aufzukommen hätten. Der Vorschlag steht vor dem Hintergrund, dass ab dem Jahr 2004 das bisherige Familienregister durch das elektronisch geführte Standesregister abgelöst wird. Im Gegensatz zum bisherigen System werden damit Zivilstandsfälle am sogenannten Ereignisort beurkundet und in das System eingegeben. Ereignisort ist der Ort, wo eine Person geboren wird, heiratet oder stirbt oder wo die Verwaltungsentscheide, welche auf den Zivilstand Einfluss haben, getroffen werden (z. B. Erwerb eines Bürgerrechts, Verlust eines Bürgerrechts, Ehescheidung, Anerkennung eines ausserhalb einer Ehe geborenen Kindes, Namensänderungen, Adoption etc.). Während bisher die sogenannten Einzelregister am Ereignisort geführt wurden, wurde das Familienregister am Bürgerort beziehungsweise an den Bürgerorten nachgeführt. Diese Nachführungsarbeit wird im Laufe der Zeit entfallen. Während bisher rund 6,3 Pensen (systematisch hochgerechnet) für das Zivilstandswesen erforderlich waren, wird nach der Einführung des neuen Systems und der erfolgten Rückerfassung mit noch rund vier erforderlichen Pensen gerechnet. Mit der Reorganisation sind deutliche Synergiegewinne verbunden. Zunächst müssen nicht 34 Ämter mit den erforderlichen EDV-Geräten und Kommunikationsverbindungen ausgestattet werden. Ohne die vorgesehenen Kosten für die systematische Rückerfassung – die auf jeden Fall unabhängig der Organisation anfallen – liegen die prognostizierten Kosten bereits während der Einführungszeit tiefer als der Aufwand für das Zivilstandswesen im Jahr 2000. Ab 2009 reduzieren sich die Kosten auf ungefähr zwei Drittel des ursprünglich erforderlichen Betrages.

Aufgrund des geltenden Rechts²⁵ hat der Regierungsrat die Befugnis, die Organisation des Zivilstandswesens und die Form der Finanzierung durch die Gemeinden zu regeln. Er hat dies mit der Verordnung über die Bildung eines Zivilstandskreises für den Kanton Schaffhausen²⁶ getan.

442 Finanzierung des Zivilstandswesens

Die Finanzierung wäre wie bisher Sache der Gemeinden. Dies ist keine gute Lösung: Die Gemeinden hätten eine Aufgabe weiter zu finanzieren, welche sie nicht mehr beeinflussen können. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, die Finanzierung des Zivilstandswesens im Rahmen dieses Pakets der Aufgabenteilung auf den Kanton zu übertragen.

²⁵ Vgl. Art. 32 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch, EG zum ZGB, SHR 210.100.

²⁶ Amtsblatt Nr. 11/2003, S. 375 ff.

Bei der Finanzierung ist Folgendes zu beachten:

- Es entstehen Einführungskosten, welche sich auf rund 160'000 Franken belaufen.
- In einer ersten Phase (2004 – 2008) wird der bisherige Personalbestand erforderlich sein, um das Zivilstandsamt zu führen und die laufenden Rückerfassungen vorzunehmen. Unter den laufenden Rückerfassungen versteht man die Aufnahme jener Zivilstandsvorfälle beziehungsweise Personen in das Standesregister, bei denen Ereignisse eintreten.
- Es ist daneben aber auch vorgesehen, alle Personen, welche nach 1987 die Ehe geschlossen haben oder nach 1967 geboren worden sind, in das System aufzunehmen (systematische Rückerfassung). Es handelt sich dabei um schätzungsweise 21'000 Familienregisterblätter. Dafür sind nach Berechnungen des Bundes etwa 11'000 Stunden oder rund 1,2 Pensen während fünf Jahren erforderlich.
- Nach der Einführung sowie der Rückerfassung, d.h. ab 2009, kann der Personalbestand auf rund vier Personen gesenkt werden.

Damit ist für das Zivilstandswesen in den nächsten Jahren mit folgendem Aufwand zu rechnen:

Kosten/Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	Durchschnitt
Zivilstandswesen	433'000	437'330	441'703	446'120	450'582	
Syst. Rückerfassung	146'000	147'460	148'935	150'424	151'928	
Total	579'000	584'790	590'638	596'544	602'510	590'696

Kosten/Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt
Zivilstandswesen	318'000	321'180	324'392	327'636	330'912	
Syst. Rückerfassung						
Total	318'000	321'180	324'392	327'636	330'912	324'424

Im Durchschnitt ergeben sich somit jährliche Kosten von 457'560 Franken.

Um die Finanzierung auf den Kanton zu übertragen, ist eine Anpassung von Art. 32 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27. Juni 1911²⁷ erforderlich. Es wird dort neu geregelt, dass die Finanzierung Sache des Kantons ist.

In der Vernehmlassung ist beantragt worden, das Zivilstandsamt sei vollständig durch Gebühren zu finanzieren. Dies ist nicht möglich. Die Gebühren werden durch den Bundesrat festgelegt²⁸, und es können insbesondere nicht für alle Amtshandlungen Gebühren erhoben werden.

²⁷ EG zum ZGB, SHR 210.100.

²⁸ Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen vom 27. Oktober 1999, SR 172.042.110.

45 Finanzierung der Schulzahnklinik

Mit Gesetz vom 27. September 1993²⁹ wurde die Führung der Schulzahnkliniken weitgehend Sache des Kantons. Einzige Aufgabe der Gemeinde ist «die Erneuerung und der Unterhalt der bestehenden festen und mobilen Kliniken», wobei sich der Kanton daran nach dem Gesetz über die Subventionierung von Schulbauten zu beteiligen hat³⁰. Da die Schulzahnklinik vollständig erneuert worden war, fielen in den letzten Jahren nur die üblichen kleinen Unterhaltskosten an, welche sich auf rund 70'000 Franken p.a. beliefen.

	2000	2001	2002	Durchschnitt
Beiträge der Gemeinden	67'876	67'088	66'696	67'220

In einigen Jahren ist allerdings wieder mit einem grösseren Investitionsbedarf zu rechnen. Insgesamt verfügt die Schulzahnklinik über sieben Behandlungsstühle und insgesamt 25 Mitarbeitende. Um die Klinikeinrichtung à jour zu halten, muss mit einem Erneuerungsbedarf von rund 750'000 Franken in 10 Jahren gerechnet werden, der von den Gemeinden zu tragen wäre. Dafür sind im Durchschnitt 75'000 Franken pro Jahr einzusetzen.

Neu ist vorgesehen, auch die «Erneuerung und den Unterhalt» der Kliniken dem Kanton zu übertragen und die Gemeinden von der jetzt noch bestehenden Mitfinanzierung zu entlasten. Dies ist auch sachgerecht, nachdem dem Kanton neben der Gesetzgebung in diesem Bereich auch der gesamte Vollzug zukommt.

46 Fleischkontrolle

Die Fleischkontrolle ist weitgehend bundesrechtlich geregelt³¹. Dem Kanton bleibt der Vollzug des Bundesrechts, der in der kantonalen Fleischhygieneverordnung³² geregelt ist. Aufgabe der Gemeinden mit Schlachthanlagen ist es, die notwendigen Fleischkontrolleurinnen und -kontrolleure einzusetzen und sie zu entschädigen³³. Für jede Schlachthanlage wird eine Fleischkontrolleurin oder ein -kontrolleur mit tierärztlichem Abschluss bestellt. Die Kontrolleure unterstehen grundsätzlich der Aufsicht des Kantons. Dieser bestimmt auch die Häufigkeit, Art und Umfang der stichprobenweise vorzunehmenden Kontrolle und Untersuchung. Der Kanton sorgt für die Aus- und Weiterbildung der Kontrolleure und trägt die entsprechenden Kosten, wobei die Tagesentschädigungen sowie die Spesen zulasten der Gemeinde gehen.

Für die Fleischuntersuchungen werden Gebühren erhoben³⁴. Die erhobenen Gebühren werden in einen Ausgleichsfonds der Fleischkontrolle gelegt. Dieser dient in erster Linie der Deckung von Verlusten aus den nichtgebührenpflichtigen Tätigkeiten im Bereich der Schlachttier- und Fleischuntersuchungen. Der Fonds wird vom Veterinäramt verwaltet. Das Veterinäramt ermittelt jährlich aufgrund der Gemeinderechnungen den Gesamtaufwand für die Schlachttier- und Fleischuntersuchungen. Sie werden für ihren Gesamtaufwand über den Ausgleichsfonds entschädigt.

²⁹ Vgl. Amtsblatt 1994, S. 275.

³⁰ Vgl. Art. 85a Abs. 4 des Schulgesetzes, SHR 410.100.

³¹ Vgl. BG über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) vom 9. Oktober 1992, SR 817.0, Fleischhygieneverordnung (FHyV) vom 1. März 1995, SR 817.190, Fleischuntersuchungsverordnung (FUV) vom 3. März 1995, SR 817.190.1, sowie Verordnung über die Ausbildung der Kontrollorgane für die Fleischhygiene (VAFHy) vom 1. März 1995, SR 817.191.54.

³² SHR 817.101.

³³ Vgl. § 5 Kantonale Lebensmittelverordnung, SHR 817.001, in Verbindung mit § 5 Kantonale Fleischhygieneverordnung.

³⁴ Vgl. Verordnung über die Gebühren für die Fleischkontrolle vom 19. März 1996, SHR 817.102.

Mit Vereinbarung vom 14. Januar 2003 hat die Stadt Schaffhausen die administrative Leitung der Fleischkontrolle im Wesentlichen dem Kanton beziehungsweise dem Kantonstierarzt übertragen.

Es wird nun vorgeschlagen, die gesamte Aufgabe dem Kanton zu übertragen. Pro Jahr ist mit Nettokosten im Bereich der Fleischkontrolle von 67'000 Franken auszugehen. Diese werden bei den Gemeinden künftig entfallen. Zudem wird der Kanton neu die Gebühren für die Fleischkontrolle erhalten. Eine vollständige Deckung des Aufwandes der Fleischkontrolle durch Gebühren ist nicht möglich, weil aufgrund des Bundesrechts³⁵ für den Aufwand im Bereich der Tierschutz-, Tierseuchen- und Hygieneüberwachung keine Gebühren erhoben werden dürfen. Gebühren sind lediglich zulässig für Fleischuntersuchungen und für Kontrollen, die zu Beanstandungen geführt haben.

Aufgrund der Abrechnung über den Ausgleichsfonds der Fleischkontrolle ergibt sich für die Gemeinden folgende Entlastung:

Jahr	1998	1999	2000	2001	Durchschnitt
Aufwand für die Fleischkontrolle	249'633	246'380	300'603	289'895	271'628
Gebühreneinnahmen	175'481	218'767	184'424	241'763	205'109
Von den Gemeinden zu tragen	74'152	27'613	116'179	48'132	66'520

Die Kompetenz zur Regelung der Fleischkontrolle steht dem Regierungsrat zu. Es ist nun vorgesehen, auf das Datum des Inkrafttretens dieser Vorlage die kantonale Fleischhygieneverordnung anzupassen (vgl. Anhang 2).

47 **Lebensmittelkontrolle**

Auch im Bereich der Lebensmittelkontrolle geht es um den Vollzug von Bundesrecht. Grundsätzlich erfolgt der Vollzug des Lebensmittelrechts durch den Kanton. Örtliche Kontrolleure sind vor allem zuständig für Inspektionen vor Ort, Probeerhebungen, Abklärungen, Überprüfung der Warenkennzeichnungen und Beschlagnahme sowie Amtshilfe beim Vollzug der Gastgewerbegesetzgebung.

Die Gemeinden arbeiten schon heute eng zusammen, sodass noch drei Kontrolleure im Einsatz sind. Insgesamt ergeben sich aufgrund der bestehenden Abrechnungen folgende zeitliche Beanspruchung sowie ungefähre Kosten:

³⁵ Vgl. Art. 15 der Verordnung über die Gebühren für die Lebensmittelkontrolle, SR 817.51. Keine Gebühren können erhoben werden z. B. für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Tierschutz, der Tierseuchenbekämpfung, der Überwachung der Schlachthygiene und der Ausschachtungsbestimmungen sowie der Schlachtieruntersuchungen und Stichprobenuntersuchungen.

Kreis	Arbeitsaufwand in Stunden	Ungefährer Aufwand in Franken	In Franken pro Stunde
Klettgau (Beggingen, Beringen, Gächlingen, Guntmadingen, Hallau, Löhningen, Neunkirch, Oberhallau, Osterfingen, Schleithem Siblingen, Trasadingen, Wilchingen)	432	17'333	40
Neuhausen am Rheinfall	267	12'284	46
Bargen, Merishausen, Bibern, Hofen, Opfertshofen und Altdorf	100	1'780	18
Buchberg und Rüdlingen	220 ³⁶	1'889	21
Thayngen, Lohn, Büttenhardt, Stetten, Dörfingen		2'735	
Oberer Kantonsteil (Stein am Rhein, Ramsen, Hemishofen, Buch)	305	19'000 ³⁷	63
Schaffhausen, inkl. Büroinfrastruktur gemäss Vertrag mit dem Kanton Schaffhausen	1'900	130'100	68
Total	3'224	185'121	57

In den nächsten Jahren werden einerseits die Anforderungen und andererseits der Arbeitsaufwand für die Kontrolleure zunehmen³⁸. Die Fluktuation bei den Betriebsverantwortlichen führt dazu, dass immer wieder neu erklärt und beraten werden muss und es sind neue oder verfeinerte Vorgaben des Bundes zu vollziehen. So konnten z.B. im Jahr 2002 nicht alle notwendigen Kontrollen vorgenommen werden, weil immer wieder besondere Ereignisse auftreten, welche zeitintensiv sind und prioritär bearbeitet werden müssen.

Es ist in den nächsten Jahren mit folgendem Aufwand zu rechnen:

Jahr	2002	2003	2004	2005	Durchschnitt
Stunden	3'224	3'350	3'450	3'550	3'450
Aufwand in Franken	185'121	192'860	200'600	208'481	200'700

Wie die Fleischkontrolle ist auch die Lebensmittelkontrolle in einer Verordnung geregelt (vgl. Anhang 2).

³⁶ Die Stunden sind für den unteren Kantonsteil sowie den Reiat nicht separat ausgewiesen.

³⁷ Hochrechnung aufgrund der Gemeinderechnungen 2001.

³⁸ Der Zeitaufwand für die Lebensmittelkontrolle im Klettgau entwickelte sich wie folgt:

1.10.2001 bis 30.09.2002	432 Stunden
1.10.2000 bis 30.09.2001	488 Stunden
1.10.1999 bis 30.09.2000	418 Stunden
1.10.1998 bis 30.09.1999	320 Stunden

5 Kompensation

Die skizzierten Entflechtungen führen beim Kanton zu Mehrausgaben beziehungsweise entlasten die Gemeinden wie folgt:

Massnahme		Kosten pro Jahr in Fr.
1. Erbschaftssteuerbezug		vgl. oben Ziff. 41
2. Opferhilfe		
Opferentschädigungen	136'400	
Opferberatung	<u>258'400</u>	
	394'800	
Anteil 50 Prozent		197'400
3. Ackerbaustelle (Landwirtschaftsfachstelle)		85'300
4. Zivilstandswesen		457'560
5. Schulzahnklinik		
Laufender Unterhalt	67'220	
Investitionen	<u>75'000</u>	
		142'220
6. Fleischkontrolle		66'520
7. Lebensmittelkontrolle		200'700
Total		1'149'700

Dieser Betrag ist zu kompensieren.

Bei den vorgeschlagenen Bereinigungen geht es um deutlich weniger als ein Steuerprozent. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Kompensation im Nominalbetrag von 1,15 Mio. Franken bei einer Aufgabe vorzunehmen, welche bereits bisher vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam finanziert wird. Dabei sollen nicht die bestehenden Finanzierungsmechanismen geändert werden, indem z.B. die Belastungsverhältnisse geändert werden. Eine solche Regelung kann aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungen zu zusätzlichen «Ungerechtigkeiten» führen³⁹. Das soll vermieden werden. In einer späteren Phase beziehungsweise bei Einbezug weiterer Entflechtungen wird auf diesen Abgeltungsmechanismus wieder zurückzukommen sein.

Es wird deshalb vorgeschlagen, die Kompensation im Betrage von 1,15 Mio. Franken über die Finanzierung der AHV/IV/EL gemäss Art. 16 des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV⁴⁰ vorzunehmen, indem dort vorgesehen wird, dass die Gemeinden einen zusätzlichen Beitrag von 1,15 Mio. Franken an dieses Sozialwerk beitragen. Damit erfolgt die Kompensation für die oben stehenden Aufgaben; im Übrigen wird die Verteilung nicht geändert. Auch wenn somit die Beiträge eine spezielle Ausgabendynamik haben, wird diese nicht zusätzlich auf die Gemeinden verschoben.

³⁹ Beispiel: Die Bildungskosten werden im Kanton Schaffhausen zwischen Kanton und Gemeinden im Verhältnis von 58,5 Prozent (Kanton) zu 41,5 Prozent (Gemeinden) finanziert. Der Ausgleich erfolgt über die Kantonsanteile an den Lehrbesoldungen. Da die Schülerzahlen in den Gemeinden sehr unterschiedlich sind, führt dieser Ausgleich zu einer überdurchschnittlichen Belastung von Gemeinden mit hohen Schülerzahlen.

⁴⁰ SHR 831.300.

6 **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Gemäss Art. 96 Abs. 3 KV ist vor der Übernahme neuer Aufgaben dazulegen, wie sie finanziert werden.

Die vorliegende Vorlage ist kostenneutral. Zwar übernimmt der Kanton verschiedene bisherige Gemeindeaufgaben und hat künftig für deren Finanzierung allein aufzukommen. Dies wird jedoch kompensiert durch grössere Gemeindebeiträge an die AHV/EL, was den Kanton entlastet, sodass die Vorlage insgesamt sowohl für den Kanton als auch die Gemeindeebene «kostenneutral» ist.

Mit der Vorlage werden diverse Abläufe gestrafft und vereinfacht. So entfallen zum Beispiel sechs verschiedene Abrechnungssysteme zwischen Kanton und Gemeinden (Erbchaftssteuerbezug, Opferhilfe, Zivilstandswesen, Schulzahnklinik und Ausgleichsfonds Fleischkontrolle) oder zwischen den Gemeinden (Lebensmittelkontrolle). Die Gemeinden werden dadurch entlastet; umgekehrt ergeben sich für den Kanton Synergieeffekte, indem z.B. komplizierte Abläufe (Bezug der Erbschaftssteuern, Vollzug der Fleischkontrolle mit einem speziellen Ausgleichssystem) vereinfacht oder wie im Bereich der Landwirtschaftsfachstellen auch weitere Vollzugsaufgaben zusammengefasst werden können.

In personeller Hinsicht ergeben sich Verschiebungen zum Kanton, indem die bisherigen Leiter der Landwirtschaftsfachstelle sowie die Lebensmittel- und Fleischkontrollpersonen Angestellte des Kantons werden. Auf den Stellenplan wirken sich die 1,7 Pensen bei der Lebensmittelkontrolle sowie die bisherigen 1,5 Pensen der Stadt Schaffhausen für die Fleischkontrolle aus. Die Fleischkontrolle in den übrigen Gemeinden wird bereits jetzt durch nebenamtliche Tierärzte beziehungsweise Kontrollpersonen erfüllt, ebenso die Landwirtschaftsfachstelle. Es ist auch weiterhin vorgesehen, diese Aufgaben durch nebenamtliche Personen ausführen zu lassen. Ähnlich wie in anderen Bereichen⁴¹ werden solche Tätigkeiten im Stellenplan nicht speziell erwähnt.

7 **Referendum und In-Kraft-Treten**

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum gemäss Art. 33 der Kantonsverfassung, wenn ihm mindestens 4/5 der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zustimmen.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

Schaffhausen, 6. Mai 2003

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Hans-Peter Lenherr

Der Staatsschreiber:

Dr. Reto Dubach

⁴¹ Beispiele: Schätzer beim Amt für Grundstückschätzungen, Präsidium und Mitglieder der Schätzungskommission für Enteignungen etc.

Gesetz
über die Entflechtung von Kantons- und Gemeindeaufgaben (1. Paket)

Anhang 1

vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen,

gestützt auf Art. 79 Abs. 4 der Kantonsverfassung¹,

beschliesst als Gesetz:

I.

1. Das Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer vom 13. Dezember 1976² wird wie folgt geändert:

Art. 21 Abs. 1

¹ Der Kanton bezieht die Erbschafts- und Schenkungssteuer.

Art. 24

Aufgehoben

2. Die Strafprozessordnung für den Kanton Schaffhausen vom 15. Dezember 1986³ wird wie folgt geändert:

Art. 395c

Aufgehoben

3. Das Gesetz über die Förderung der Landwirtschaft (Kantonales Landwirtschaftsgesetz) vom 29. November 1999⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 2

Aufgehoben

4. Das Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27. Juni 1911⁵ wird wie folgt geändert:

Art. 32

¹ Der Kanton Schaffhausen bildet einen einzigen Zivilstandskreis.

² Der Regierungsrat regelt die Führung des Zivilstandsamtes, die Wahl der Zivilstandsbeamten sowie die Gebühren.

³ Er kann die Führung des Zivilstandsamtes einer Gemeinde übertragen.

⁴ Die Finanzierung des Zivilstandswesens erfolgt durch den Kanton.

5. Das Schulgesetz vom 27. April 1981⁶ wird wie folgt geändert:

Art. 85a Abs. 4

⁴ Die Erneuerung und der Unterhalt der Kliniken ist Sache des Kantons.

6. Das Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV vom 22. Juni 1998⁷ wird wie folgt geändert:

¹ SHR 101.000.

² SHR 643.100.

³ SHR 320.100.

⁴ SHR 910.100.

⁵ SHR 210.100.

⁶ SHR 410.100.

⁷ SHR 831.300.

Art. 16 Abs. 2

² An die darüber hinaus noch zu deckende Summe leisten die Gemeinden Beiträge in der Höhe von 56 Prozent, zuzüglich 1,15 Mio. Franken. Der auf die Gemeinde entfallende Anteil wird nach der Wohnbevölkerung berechnet.

7. Das Gemeindegesetz vom 17. August 1998⁸ wird wie folgt geändert:.

Art. 2 Abs. 2 lit. d

² Insbesondere obliegen der Gemeinde im Rahmen der Gesetze:

d) die Bau-, Flur-, Forst-, Handels- und Gewerbe-, Gesundheits-, Sitten- und Feuerpolizei.

Art. 2 Abs. 2 lit. e

Aufgehoben

II.

Die Dienstverhältnisse der Leiterinnen und Leiter der Landwirtschaftsfachstellen der Gemeinden, der Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure sowie der Fleischkontrolleurinnen und -kontrolleure werden per 1. Januar 2004 vom Kanton Schaffhausen übernommen.

III.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das In-Kraft-Treten.

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

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin:

Verordnung 1. Paket Aufgabenteilung

vom ...

Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen

beschliesst:

I.

1. Die Verordnung zum Gesetz vom 13. Dezember 1976 über die Erbschafts- und Schenkungssteuer vom 1. November 1977¹ wird wie folgt geändert:

§ 29

Art. 21 ErbStG

¹ Der Bezug der Erbschafts- und Schenkungssteuern obliegt dem Amt für Justiz und Gemeinden.

² Es führt eine Kontrolle über die veranlagten Steuern und entscheidet über Teilzahlung oder Zahlungsaufschub.

2. Die Verordnung über Bundesgesetz über Lebensmittel- und Gebrauchsgegenstände (Kantonale Lebensmittelverordnung) vom 12. Dezember 1995² wird wie folgt geändert:

§ 5

Vollzug

¹ Das Departement des Innern setzt die erforderlichen Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure sowie die Fleischkontrolleurinnen und -kontrolleure ein.

² Es informiert die Gemeinderäte periodisch über die Ergebnisse der Kontrolluntersuchungen in den Gemeinden.

³ Die Gemeinden informieren die Wasserbezügerinnen und -bezüger jährlich mindestens einmal umfassend über die Qualität des auf dem Gemeindegebiet abgegebenen Trinkwassers.

§ 7 Abs. 2

Aufgehoben

§ 8 Abs. 1

¹ Die Vollzugsorgane erheben für ihre Verwaltungstätigkeit Gebühren, soweit das eidgenössische Lebensmittelrecht dies zulässt.

§ 9 Abs. 2

Aufgehoben

3. Die Kantonale Fleischhygieneverordnung vom 12. Dezember 1995³ wird wie folgt geändert:

§ 5

Das Veterinäramt organisiert die Tätigkeiten der Fleischkontrolleurinnen und -kontrolleure.

§§ 6, 7, 9, 12 bis 15 sowie 18

Aufgehoben

¹ SHR 643.110.

² SHR 817.001.

³ SHR 817.101.

II.

¹ Dieser Beschluss tritt mit dem Gesetz über die Entflechtung von Kantons- und Gemeindeaufgaben (1. Paket) vom ... am 1. Januar 2004 in Kraft. Wird das Gesetz über die Entflechtung von Kantons- und Gemeindeaufgaben verworfen, so fällt er dahin.

² Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Hans-Peter Lenherr

Der Staatsschreiber:

Dr. Reto Dubach