

Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend die Revision des Finanzausgleichsgesetzes

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes. Den im Anhang beigefügten Entwürfen schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1 Ausgangslage

Der Finanzausgleich ist mit Dekret vom 25. November 2002 als Vormassnahme im Projekt «sh.auf» neu geregelt und der Ausgleichsbetrag verdreifacht worden. Es wurde damals ein Ressourcenausgleich eingeführt. Gemeinden, deren Steuerkraft unter 75 Prozent des kantonalen Mittels liegen, erhalten Ausgleichsbeiträge. Damit erhält jede Gemeinde eine Mindestausstattung an frei verfügbaren Mitteln von 75 Prozent des kantonalen Mittels, derzeit rund 2'015 Franken pro Einwohner. Als weiteres Element wurde ein Lastenausgleich eingeführt, mit dem Gemeinden mit einer grossen Anzahl von Schülerinnen und Schülern im Verhältnis zur Bevölkerung zusätzliche Beiträge ausgerichtet werden. Für diesen Lastenausgleich wurden pro Jahr 1,25 Mio. Franken eingesetzt. Anspruchsberechtigt sind Gemeinden, deren Bildungslast 115 Prozent des kantonalen Mittels übersteigt. Schliesslich sah der Finanzausgleich als weiteres Element Sonderbeiträge vor, und zwar bei Gemeindezusammenschlüssen beziehungsweise bei Projekten dazu sowie bei gefährdeter Kreditwürdigkeit. Finanziert wird der Finanzausgleich, der in den letzten Jahren rund 3 bis 3,5 Mio. Franken beanspruchte, je zur Hälfte von den finanzstarken Gemeinden sowie dem Kanton. Die geltende Finanzausgleichsregelung ist bis Ende 2006 befristet worden. In der seinerzeitigen Vernehmlassung war verlangt worden, dass mit dem Finanzausgleich die damals eingeleitete Diskussion betreffend Strukturreformen nicht unterlaufen werden dürfe. Insbesondere die Zahlergemeinden wollten sicherstellen, dass durch die gegenüber früher verdreifachten Mittel für den Finanzausgleich nicht der Druck für Reformen auf der Gemeindeebene wegfallen würde.

Die Kantonsverfassung vom 17. Juni 2002¹ verlangt in Art. 100 Abs. 2 für den Finanzausgleich die Form eines Gesetzes im formellen Sinn. Aus diesem Grund wurde das Finanzausgleichsdekret vom 25. November 2002 in das inhaltlich gleichlautende Gesetz über den Finanzausgleich vom 17. Mai 2004² überführt. Dieses ist somit jetzt die rechtliche Grundlage für den Finanzausgleich.

Mit Vorlage vom 25. Oktober 2005 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu einem Gesetz über die Verwendung eines Anteils aus dem Verkauf der Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank zugunsten der Gemeinden unterbreitet³. Das am 3. April 2006 beschlossene Gesetz sieht vor, einen Anteil von 15 Millionen Franken zur Förderung der Anpassung der Gemeindestrukturen, der Gemeindezusammenarbeit und für Härtefälle in den Finanzausgleichsfonds einzulegen. Gleichzeitig sind die Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes über die Sonderbeiträge geändert worden. Diese Sonderbeiträge für Härte-

¹ KV, SHR 101.000.

² FAG, SHR 621.100.

³ Vgl. Amtdruckschrift 05-106.

fälle, Beiträge an die Entschuldung sowie die befristete Ausrichtung von Finanzausgleichszahlungen beim Zusammenschluss von Gemeinden, an Projekte zur Prüfung von Gemeindegemeinschaften und andere Projekte, mit denen die Zusammenarbeit der Gemeinden gefördert und Gemeindeaufgaben wirtschaftlich erfüllt werden, wenn dadurch der Kanton entlastet wird, können neu aus dem Finanzausgleichsfonds finanziert werden. Diese Änderung bedeutet einen Systemwechsel, in dem von der bisherigen paritätischen Finanzierung des Finanzausgleichs durch die finanzstarken Gemeinden und den Kanton abgewichen und die Sonderbeiträge neu ausschliesslich aus dem Finanzausgleichsfonds ohne Beteiligung der finanzstarken Gemeinden finanziert werden.

2 Allgemeine Entwicklungen

Unter dem Einfluss der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) haben zahlreiche Kantone in den vergangenen Jahren ihren innerkantonalen Finanzausgleich angepasst. Festzustellen ist ein Abbau des indirekten Finanzausgleichs zugunsten des direkten Finanzausgleichs. Unter indirektem Finanzausgleich versteht man Beiträge des Kantons an die Gemeinden oder der Gemeinde an den Kanton, welche in irgendeiner Form von der finanziellen Leistungsfähigkeit, in der Regel von der Steuerkraft, abhängen. Im Kanton Schaffhausen spielte der indirekte Finanzausgleich seit jeher eine frankenmässig untergeordnete Rolle⁴. Im Weiteren ist eine Abkehr von Ausgleichssystemen festzustellen, die sich am Aufwand oder Normaufwand von Gebietskörperschaften orientieren und diesen ab einer bestimmten Höhe entweder direkt oder über eine Limitierung der Gemeindesteuerfusse nach oben (Maximalsteuerfuss) ausgleichen.

Wie bereits das geltende Recht basieren neue Finanzausgleichssysteme der Kantone wie auch der NFA einerseits auf einem Ausgleich der Ressourcen und andererseits dem Ausgleich spezifischer Lasten. Der Ressourcenausgleich gleicht Differenzen der Steuerkraft bis zu einer festgelegten Höhe aus. Bei der NFA liegt das Ausgleichsziel bei 85 Prozent. Bemessungsgrösse ist - aufgrund der kantonal unterschiedlichen Steuersysteme - die sogenannte aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG). Sie bildet das steuerbare Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und die Gewinne der juristischen Personen ab. Im innerkantonalen Verhältnis kann auf die Steuereinnahmen abgestellt werden, weil für alle Gemeinden die gleichen Bemessungsgrundlagen gelten und keine überkantonale Harmonisierung erforderlich ist.

Beim Ausgleich spezifischer Lasten sieht die NFA einen geografisch-topografischen Lastenausgleich und einen soziodemografischen Lastenausgleich vor. Dabei wird Rechnung getragen, dass einerseits Gebirgskantone und andererseits Zentrumskantone bei der Bereitstellung von staatlichen Gütern und Dienstleistungen mit überproportionalen Kosten konfrontiert sind. Bei den geografischen Lasten geht es um die Folgenden:

- Die Lasten der Höhenlage: Z.B. höhere Kosten des Winterdienstes oder des Infrastrukturunterhaltes.
- Die Lasten der Steilheit: Z.B. höhere Kosten bei der Waldbewirtschaftung und dem Gewässerbau sowie Aufwand für Lawinenverbauungen.
- Die Lasten der «feingliedrigen Besiedlung (Kosten der Weite)»: Z.B. höhere Kosten der Infrastruktur (Strasse, Wasser, Energie), des Schulwesens, des Gesundheitswesens oder der Anbindung an den öffentlichen Verkehr.

Mit dem soziodemografischen Lastenausgleich wird Rechnung getragen, dass Zentren oft einen überdurchschnittlichen Anteil von älteren und armen Personen sowie von Ausländerinnen und Ausländern aufweisen. Diese Gruppen können überdurchschnittlich hohe Ausgaben

⁴ Vgl. Schlussbericht des Steuerungs Ausschusses „sh.auf“ vom 15. Dezember 2004, S. 174 f.

verursachen, z.B. in den Bereichen Gesundheit⁵, soziale Wohlfahrt und Integration. Dazu kommen in den Kernstädten aufgrund ihrer Funktion als Zentren überproportionale Kosten der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Aktivität, z.B. höhere Kosten für die öffentliche Sicherheit oder Kosten im Zusammenhang mit einer hohen Arbeitsplatz- und Siedlungsdichte.

Das geltende kantonale Finanzausgleichssystem entspricht in seiner Konzeption den neueren Finanzausgleichssystemen. Es sieht einen Ressourcen- und Lastenausgleich vor und basiert auf direkten Ausgleichsmechanismen. Für die Weiterführung des Systems über das Jahr 2007 hinaus bedarf es jedoch Anpassungen, vor allem bei den in den Ausgleich einzubeziehenden Lasten. Dabei wird auf den Arbeiten des Projekts «sh.auf» aufgebaut⁶.

3 Grundzüge zur Neuregelung des Finanzausgleichs⁷

Das bisherige Konzept hat sich bewährt. Es soll deshalb auch in Zukunft beibehalten werden, d.h. der Finanzausgleich soll weiterhin aus den beiden Elementen Ressourcen- und Lastenausgleich bestehen. Der Lastenausgleich ist jedoch den veränderten Verhältnissen anzupassen und auszubauen.

31 Ressourcenausgleich

Zurzeit erhalten ressourcenschwache Gemeinden einen Ausgleich bis zu 75 Prozent des gewichteten kantonalen Mittels, wenn ihre relative Steuerkraft weniger beträgt. Der Ausgleichsbetrag wird vom Kantonsrat mit dem Voranschlag festgesetzt und so bemessen, dass jede ressourcenschwache Gemeinde einen Ausgleich zwischen 70 und 75 Prozent des Mittels erhält. Im Jahr 2003 betrug der Ausgleich rund 74 und in den Folgejahren 75 Prozent. Pro Jahr waren für den Ressourcenausgleich folgende Summen erforderlich:

Jahr	2003	2004	2005	2006
in Franken	2'150'000	1'952'516	1'752'360	1'987'150

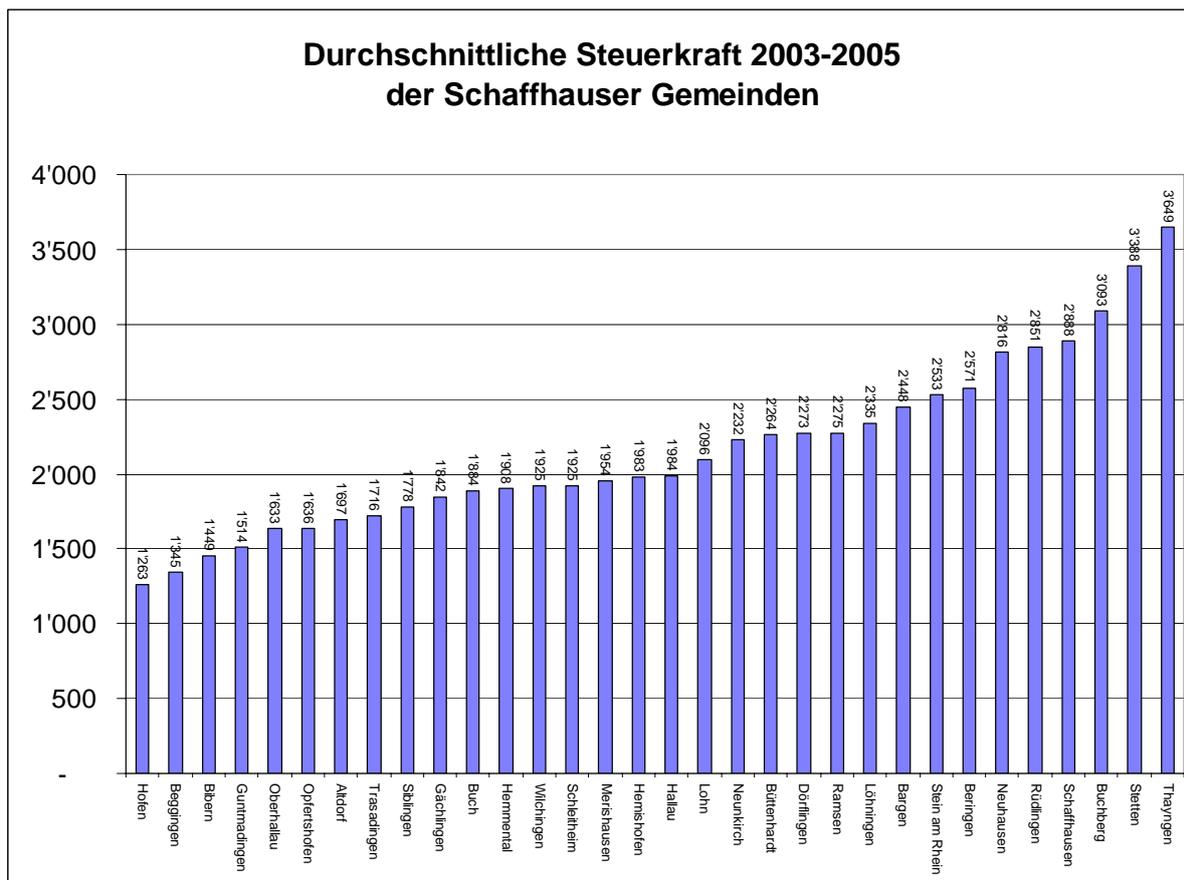
Der Rückgang von 2003 bis 2005 ist auf die leichte Verbesserung der Steuerkraft und die Abnahme der Zahl der finanzschwachen Gemeinden durch die Zusammenschlüsse von Barzheim mit Thayngen und Osterfingen mit Wilchingen zurückzuführen. Allerdings schwankt die Steuerkraft insbesondere der kleinen Gemeinden stark. Dem wird im Finanzausgleich Rechnung getragen durch das Abstellen auf einen Dreijahres-Durchschnitt. Der Trend der letzten drei Jahre wird sich jedoch mittelfristig nicht fortsetzen. Das Wachstum der Steuerkraft der finanzstarken Gemeinden liegt über mehrere Jahre gerechnet deutlich über demjenigen der finanzschwachen Gemeinden. Die Steuerkraftdisparitäten werden tendenziell grösser, was auch den Mittelbedarf ansteigen lässt.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Steuerkraft der einzelnen Gemeinden:

⁵ In unserem Kanton wird das Gesundheitswesen weitgehend durch den Kanton finanziert, der Träger der Krankenanstalten ist; in anderen Kantonen betreibt z.T. auch die Gemeindeebene Spitäler.

⁶ Vgl. Schlussbericht, S. 200 ff. sowie den Bericht Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen vom 14. Oktober 2004, den die Infras in Zusammenarbeit mit dem geografischen Institut der Universität Zürich verfasst hat.

⁷ Der Vorschlag für die Neuregelung des Finanzausgleichs basiert auf den Vorarbeiten der vom Regierungsrat am 8. November 2005 eingesetzten Arbeitsgruppe Gemeinden der angehörten: Regierungsrat Dr. Erhard Meister (Vorsitz); Christian Amsler, Gemeindepräsident, Stetten; Dr. Reto Dubach, Staatsschreiber; Veronika Heller, Stadträtin, Schaffhausen (Stellvertreter: Werner Bianchi, Schaffhausen); Franz Hostettmann, Stadtpräsident, Stein am Rhein; Markus Kübler, Gemeindepräsident, Siblingen; Hansruedi Meier, Gemeindepräsident, Wilchingen; Bernhard Müller, Gemeindepräsident, Thayngen; Alfred Neukomm, Gemeinderat, Hallau; Dr. Stephan Rawyler, Gemeindepräsident, Neuhausen am Rheinfall; Marcel Wenger, Stadtpräsident, Schaffhausen (Stellvertreter: Christian Schneider, Stadtschreiber, Schaffhausen); Dr. Stefan Bilger, Departementssekretär; Meinrad Gnädinger, Amt für Justiz und Gemeinden, Bernhard Klausner, Projektleiter.



Im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 betrug das gewichtete kantonale Mittel der Steuerkraft 2'686 Franken.

Aufgrund der unterschiedlichen Steuerkraft ist der Ressourcenausgleich auch in Zukunft notwendig. Es stellt sich jedoch die Frage, bis zu welchem Betrag die unterdurchschnittliche Steuerkraft ausgeglichen werden soll. Dieses Ausgleichsziel kann nicht isoliert betrachtet werden. Der erforderliche Ressourcenausgleich wird von folgenden Faktoren beeinflusst⁸:

- Gemeindestruktur. Insbesondere in kleinen Gemeinden lassen sich die Fixkosten auf weniger Einwohner verteilen. Zudem können normale Schwankungen zwischen Einnahmen und Ausgaben weniger gut aufgefangen werden, sodass sich unvorhergesehene Einnahmefälle oder ausserordentliche Ausgaben stark auf die Haushaltlage auswirken.
- Aufgaben- und Finanzierungsteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Hat die Gemeindeebene insgesamt viele Aufgaben zu erfüllen beziehungsweise (mit) zu finanzieren, wirken sich beschränkte Ressourcen stärker aus. Werden mehr Aufgaben von der übergeordneten Ebene erfüllt oder finanziert, nivelliert sich der Finanzbedarf und damit die Steuerbelastung zwischen den Gemeinden. Veränderungen in der Aufgaben- und Finanzierungsteilung wirken sich somit auf den notwendigen Ressourcenausgleich aus.
- Schliesslich wirkt sich die Ausgestaltung des (direkten) Finanzausgleiches aus. Insbesondere besteht eine Abhängigkeit zwischen Ressourcen- und Lastenausgleich. Besteht ein gut ausgebauter Lastenausgleich, ist weniger Ressourcenausgleich erforderlich.

⁸ Vgl. dazu IFF - Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht der Universität St. Gallen, Terenzio Angelini/Bernhard Thöny, «Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmeteilung und der Gemeindestrukturen», Schlussbericht Juni 2004, S. 8, S. 14 ff.

Für den künftigen Ressourcenausgleich wirkt sich die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden aus. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Umsetzung der NFA und die damit vorgesehenen zusätzlichen Entflechtungen, wie sie in der Orientierungsvorlage des Regierungsrates vom 11. Juli 2006 vorgestellt worden sind⁹.

Es wird vorgeschlagen, grundsätzlich vom geltenden Ausgleichsziel von 75 Prozent des gewichteten Mittels der relativen Steuerkraft auszugehen. Der Kantonsrat soll jedoch die Möglichkeit erhalten, das Ausgleichsziel auf dem Dekretsweg im Rahmen einer Bandbreite von 65 bis 85 Prozent des kantonalen Mittels anzupassen. Damit kann nicht nur die im Zusammenhang mit der Einführung der NFA notwendige Feinjustierung vorgenommen¹⁰, sondern auch künftigen Veränderungen Rechnung getragen werden.

Der Ressourcenausgleich wurde bisher zu gleichen Teilen von den finanzstarken Gemeinden, d.h. den Gemeinden, deren Finanzstärke 90 Prozent des gewichteten kantonalen Mittels übersteigt, sowie dem Kanton finanziert. Die je hälftige Finanzierung soll beibehalten werden. Neu wird aber vorgeschlagen, die Finanzierung so zu regeln, dass alle Gemeinden Beiträge an den Ressourcenausgleich leisten, deren Steuerkraft das Ausgleichsziel übersteigt. Zwar sind die Beiträge von Gemeinden, deren Steuerkraft das Ausgleichsziel geringfügig übersteigt und die naturgemäss auch knapp mit Ressourcen ausgestattet sind, verhältnismässig gering. Der aufzubringende Betrag richtet sich einerseits nach der Einwohnerzahl und andererseits nach der Differenz zwischen der effektiven Steuerkraft der Gemeinde und 75 Prozent der Steuerkraft aller Gemeinden. Gesamthaft wird damit jedoch erreicht, dass die Übergänge fließend sind und keine willkürlichen Grenzen bestehen, welche von der Zahlungspflicht ausnehmen.

Wie bisher sind Gemeinden mit einem Steuerfuss unter dem arithmetischen Mittel vom Ressourcenausgleich ausgeschlossen. Für die zahlenden Gemeinden wird im Weiteren der Steuerfuss berücksichtigt, in dem die Verteilzahl durch den Steuerfuss dividiert wird, wie das im geltenden Recht auch der Fall ist. Das führt bei Gemeinden mit hoher Steuerkraft und hohem Steuerfuss tendenziell zu einer Entlastung und bei Gemeinden mit tiefem Steuerfuss zu einer Mehrbelastung.

32 Lastenausgleich

Nachfolgend ist von «Lasten» die Rede, d.h. von Aufgaben der einzelnen Gemeinden, die überdurchschnittlich hohe Gemeindemittel erfordern oder bei denen die Gemeinden strukturelle Nachteile aufweisen. Das ist die eine Seite der Medaille. Die andere Seite ist, dass solche «belasteten» Gemeinden überdurchschnittliche Leistungen zum Wohle unseres Kantons und unserer Volkswirtschaft erbringen. Gemeinden mit einer hohen «Bildungslast» (vgl. unten Ziff. 3211) schulen überdurchschnittlich viele Schülerinnen und Schüler, die nach abgeschlossener Ausbildung z.B. die Lücken auf dem Arbeitsmarkt schliessen und in unserer überalternden Gesellschaft zur Sicherung der Sozialwerke beitragen. Die jungen Menschen kehren nach abgeschlossener Ausbildung oft nicht mehr in die Gemeinde zurück, in der sie die Schulen besucht haben, und tragen am neuen Wohnort zum Steuersubstrat bei. In unserer Dienstleistungsgesellschaft verlagern sich Arbeitsplätze vermehrt in Zentren beziehungsweise in die Agglomeration der grossen Zentren, sodass für die betroffenen Gemeinden ein direkter «Return» auf der Investition in die Schulung der Kinder oft fehlt. Soweit es sich um einen überdurchschnittlichen Beitrag der einzelnen Gemeinden handelt, ist es deshalb gerechtfertigt, sie bei der Finanzierung ihrer besonderen Leistung zu unterstützen. Das

⁹ Orientierungsvorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und den Kantonen (NFA) im Kanton Schaffhausen und über die mutmasslichen finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden [NFA-Orientierungsvorlage], Amtdruckschrift Nr. 06-74.

¹⁰ In der NFA-Orientierungsvorlage, S. 26, wird aufgrund der geänderten Aufgabenteilung von einem Ausgleichsziel von 72,5 Prozent ausgegangen.

gleiche gilt auch für andere Leistungen. Die Stadt Schaffhausen erbringt beispielsweise als kulturelles, gesellschaftliches und wirtschaftliches Zentrum wichtige Leistungen für unsere Region. Sie trägt zur Attraktivität der Wohnregion bei, wie das die Dörfer mit ihrer feingliedri- gen Besiedlung und dem Bereitstellen der Erholungslandschaft tun.

321 Überblick über die wichtigsten Lasten

Es stellt sich die Frage, welche «Lasten» in den Ausgleich einbezogen werden sollen und, falls der Einbezug angezeigt ist, wie sie für den Einbezug in den Finanzausgleich bemessen werden. Im Rahmen des Projektes «sh.auf» sind diesbezüglich verschiedene Untersuchun- gen gemacht worden. Abgeltungsrelevante Lasten sind grundsätzlich solche, die ein gewis- ses Ausmass erreichen und nicht durch das Ausgabeverhalten der einzelnen Gemeinden «beeinflusst» werden können. Soweit möglich ist auf objektive oder objektivierbare Faktoren abzustellen.

Im geltenden Finanzausgleich wurde als Last einzig die Bildungslast einbezogen und die Verteilzahl der Stadt Schaffhausen als Zahlerin an den Ressourcenausgleich um einen Vier- tel reduziert, um die Zentrumslast zu dokumentieren.

3211 Bildungslast

Der grösste Aufgabenbereich und damit der grösste Kostenblock in den Gemeinderechnun- gen stellt das Bildungswesen dar. Die Gemeinden sind Schulträger der Kindergarten-, Pri- mar- und Orientierungsschule und kommen - im Rahmen der gemeinsamen Tragung der Bil- dungskosten durch Kanton und Gemeinden in einem festgelegten Verhältnis¹¹ - für die ent- sprechenden Schulkosten auf. Sie belaufen sich insgesamt auf rund 100 Mio. Franken. Durch den Kantonsanteil an die Besoldungen der Lehrkräfte trägt der Kanton rund 30 Mio. Franken dieser Kosten mit. Die Gemeinden wenden somit netto für das Bildungswesen rund 72 Mio. Franken pro Jahr auf¹². Das sind im Durchschnitt rund 36 Prozent der einfachen Gemeindesteuer. Der Aufwand der einzelnen Gemeinde hängt hauptsächlich von der Zahl der Schülerinnen und Schüler ab. Daneben wirken sich soziale Faktoren aus wie z.B. die Zahl von Schülerinnen und Schülern mit beschränkten Deutschkenntnissen beziehungswei- se Schülerinnen und Schülern aus bildungsfernen Verhältnissen, d.h. eine Umgebung, wel- che die Kindern weniger gut fördert und unterstützen kann. Ein weiterer wichtiger Faktor ist das Alter der Lehrpersonen, weil Lehrpersonen mit grosser Erfahrung und höherem Alter Anspruch auf eine höhere Besoldung haben als Lehrpersonen am Beginn ihrer beruflichen Laufbahn.

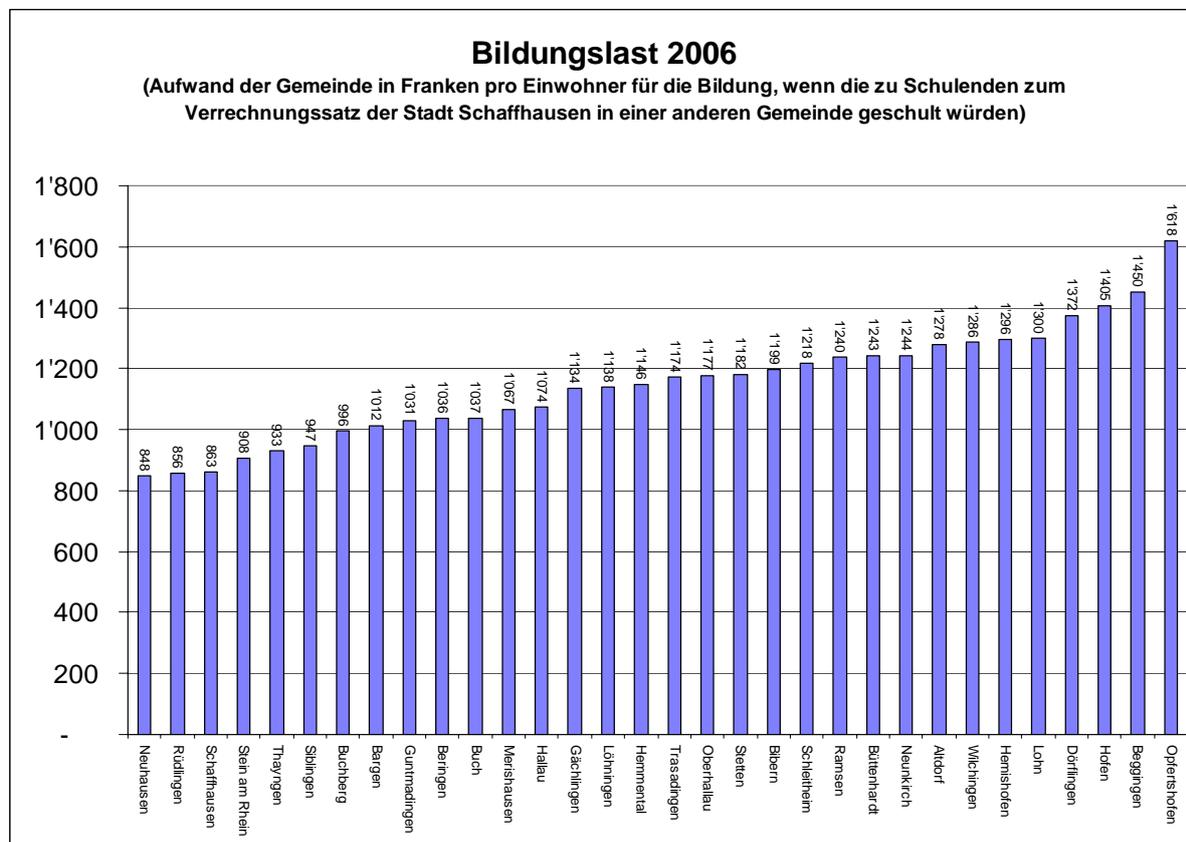
Mit der Revision des Schulgesetzes ist vorgesehen, die bisherige Schulfinanzierung, bei der sich der Kanton an den Lohnkosten für die Lehrpersonen beteiligt, durch eine Schülerpau- schale abzulösen, welche sowohl den Anteil von Schülerinnen und Schülern mit beschränkten Deutschkenntnissen beziehungsweise aus bildungsfernen Schichten als auch das Alter der Lehrerschaft mitberücksichtigt. Im Rahmen des Lastenausgleichs sind lediglich die Be- lastungsunterschiede angemessen auszugleichen, die sich aufgrund der unterschiedlichen Schülerzahlen ergeben, wie dies bereits im geltenden Finanzausgleich der Fall ist.

Die «Bildungslast» ist - wie bereits im geltenden Recht - nicht aufgrund der effektiven Aus- gaben der Gemeinden für die Bildung zu ermitteln, sondern aufgrund von harmonisierten Zahlen. Wie bisher wird vorgeschlagen, die Zahl der Schülerinnen und Schüler der einzelnen Schulstufen mit dem entsprechenden Verrechnungssatz der Stadt Schaffhausen für die Schulung von Schülern anderer Gemeinden zu multiplizieren und das Produkt durch die Einwohnerzahl zu teilen. Damit wird erreicht, dass die abzugeltende Bildungslast nicht durch

¹¹ Nach dem geltenden Recht werden die gesamten Bildungsausgaben von Kanton und Gemeinden mit 58,5 Prozent durch den Kanton und 41,5 Prozent durch die Gemeinden finanziert.

¹² In diesem Betrag nicht enthalten sind die Zinsen und Abschreibungen auf Schulbauten.

die Ausgabenpolitik der einzelnen Gemeinden beeinflusst werden kann. Die Bildungslast wird für alle Gemeinden gleich ermittelt und ist damit objektiv mess- und vergleichbar. Die Gesamtsumme der harmonisierten Bildungslast entspricht verhältnismässig genau dem effektiven Nettoaufwand aller Gemeinden für die Bildung. Die folgende Tabelle zeigt die so ermittelte Bildungslast der einzelnen Gemeinden.



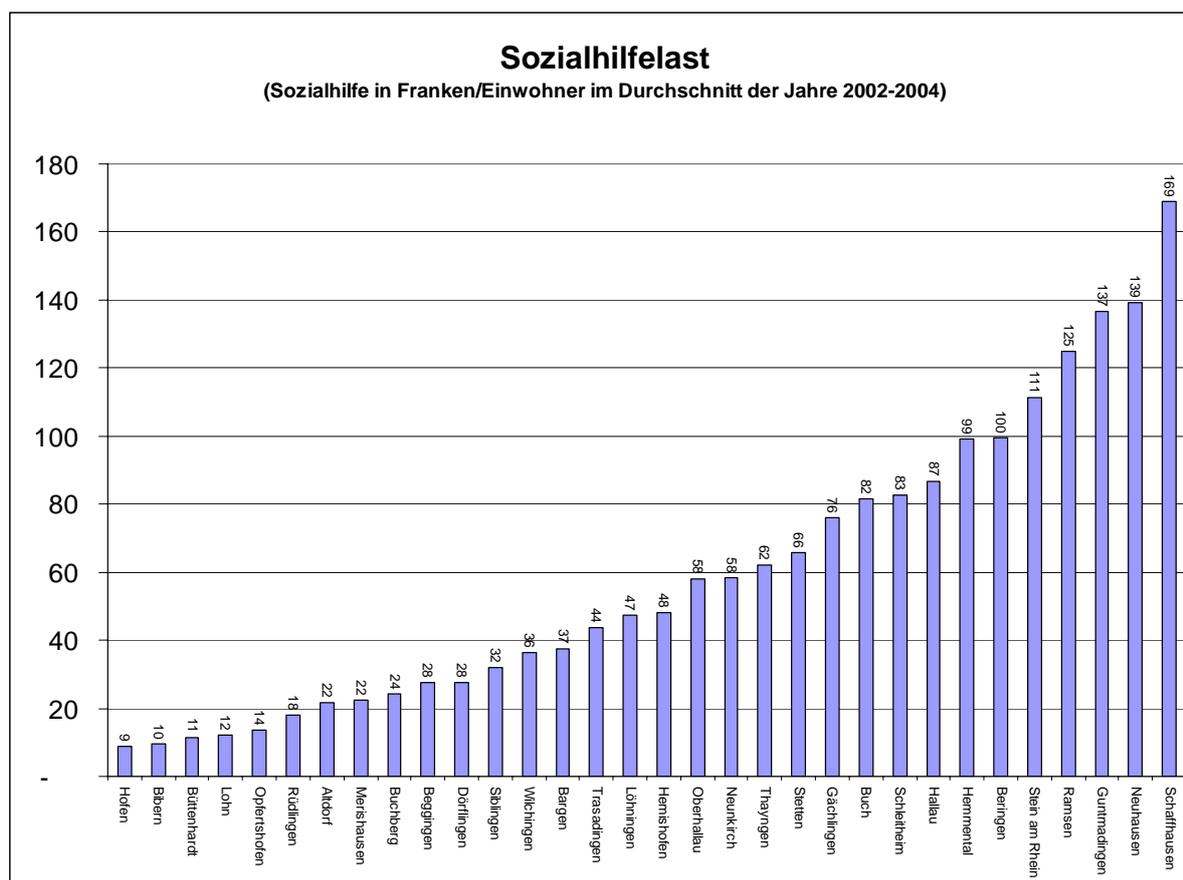
Die Unterschiede sind erheblich. Im kantonalen Mittel müssen pro Einwohner 959 Franken für die Bildung aufgewendet werden. Bei der Gemeinde Opfertshofen beläuft sich dieser Betrag jedoch auf 1'618 Franken und beansprucht über 100 Prozent der Gemeindesteuer! Die geringsten Belastungen weisen Neuhausen am Rheinflall, Rüdlingen und Schaffhausen auf, deren Bildungslast rund 850 Franken pro Einwohner beträgt. In dieser harmonisierten Zahl kommt nicht zum Ausdruck, dass sich die soziodemografische Situation ebenfalls auf die Kosten auswirkt. Wie erwähnt soll dieses Element jedoch bei der Festsetzung der Schülerpauschale berücksichtigt werden.

3212 Sozialhilfe

Der Steuerungsausschuss von «sh.auf» schlug im Schlussbericht vor, die (materielle) Sozialhilfe sei vom Kanton auszurichten und zu finanzieren. Gestützt auf die Vernehmlassung hat der Regierungsrat von diesem Vorschlag Abstand genommen. Die Sozialhilfe bleibt Gemeindesache. Die Belastung der einzelnen Gemeinden durch Sozialhilfe ist jedoch unterschiedlich. Zwar sieht das Sozialhilfegesetz einen Ausgleich vor, der aber nur minime Wirkung zeigt. Es ist deshalb vorgesehen, die materielle Hilfe (ohne Verwaltungskosten für die Sozialhilfeverwaltung) in den Lastenausgleich einzubeziehen und das bestehende Ausgleichssystem aufzuheben¹³.

¹³ Vgl. dazu NFA-Orientierungsvorlage, S. 22.

Als strukturelle Last haben insbesondere die grossen Gemeinden, vorab Neuhausen am Rheinflall und Schaffhausen, hohe Sozialhilfeleistungen zu erbringen. In den kleinen Gemeinden ist die Sozialhilfe in aller Regel tief. Sie können aber durch einen oder einzelne Sozialhilfefälle erheblich belastet werden. Auch dieses Risiko kann mit Einbezug der materiellen Hilfe in den Lastenausgleich gemildert werden. Massstab für den Einbezug sind die effektiven Kosten für die materielle Hilfe, die im Durchschnitt der letzten drei Jahre die Gemeinden pro Einwohner wie folgt belastete:



Der für die materielle Sozialhilfe auszurichtende Betrag pro Einwohner legt die Belastung objektiv fest, weil die Unterstützungsbeiträge auf den kantonalen Richtlinien beruhen und damit für alle Gemeinden gleich und damit harmonisiert sind. Im Weiteren sind die Belastungsunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden, die zwischen 9 und 169 Franken/Einwohner schwanken, erheblich, aber deutlich geringer als bei der Bildungslast.

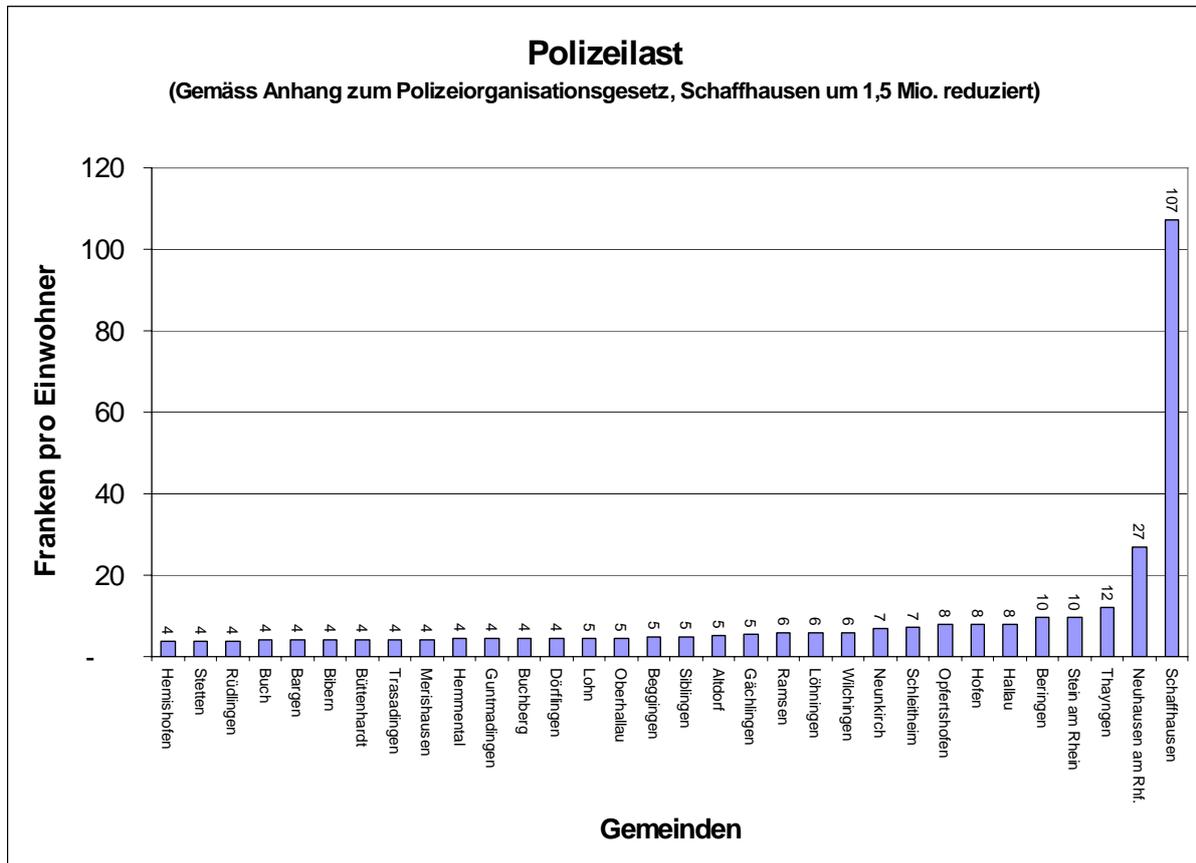
3213 Polizeilast

Mit dem Polizeiorganisationsgesetz vom 21. Februar 2000¹⁴ sind die polizeilichen Aufgaben, mit Ausnahme der sogenannten Verwaltungspolizei, Kantonsaufgabe geworden, soweit dies noch nicht der Fall gewesen war. Die bisherigen Polizeikorps von Schaffhausen und Neuhausen am Rheinflall wurden mit dem Kantonspolizeikorps zur Schaffhauser Polizei zusammengefasst. Für die Finanzierung der Schaffhauser Polizei ist grundsätzlich der Kanton zuständig. Die Gemeinden leisten Beiträge daran. Von den Gemeindebeiträgen von insgesamt rund 5,6 Mio. Franken pro Jahr haben Schaffhausen rund 5,1 Mio. Franken oder rund 92

¹⁴ POG. SHR 354.100.

Prozent, Neuhausen am Rheinflall 0,27 Mio. Franken oder rund 5 Prozent und die übrigen Gemeinden zusammen rund 3 Prozent aufzubringen.

Es ist vorgesehen, die überdurchschnittliche Belastung der Stadt Schaffhausen zu korrigieren, indem der von ihr aufzubringende Betrag im Anhang zum Polizeiorganisationsgesetz pauschal um 1,5 Mio. Franken gekürzt wird. Trotz dieser Kürzung ergeben sich jedoch immer noch erhebliche Belastungsunterschiede, wie die folgende Grafik zeigt:



Es ist deshalb angezeigt, auch dies beim Lastenausgleich zu berücksichtigen.

3214 Zentrumslast

Im Rahmen des Projektes «sh.auf» wurde der Arbeitsgemeinschaft INFRAS und der Universität Zürich der Auftrag erteilt, die Zentrumslasten und den Zentrumsnutzen der Stadt Schaffhausen zu ermitteln und konsensfähige Lösungsvorschläge zur Abgeltung von ausgewiesenen Zentrumslasten zu entwickeln. Die Ergebnisse sollten als Grundlage für die Gestaltung des Ressourcen- und Lastenausgleichs auf Basis einer neu geregelten Aufgabenteilung dienen.

Zusammenfassend kommt der Bericht zu folgenden Ergebnissen:

32141 Methodisches Vorgehen

In einem ersten Schritt wurden die Vor- und Nachteile der Methodik vergleichbarer Projekte aus anderen Städten der Schweiz bewertet. In einem weiteren Schritt wurde eine Vorstudie durchgeführt mit dem Ziel, eine nachvollziehbare Auswahl der in der Hauptstudie näher zu

analysierenden Aufgabenbereiche zu identifizieren. Dieses Vorgehen wurde gewählt, um eine möglichst hohe Akzeptanz der Methode zu erreichen. Das in dieser Untersuchung angewendete methodische Vorgehen unterscheidet zwischen Zentrumslasten und -nutzen im engeren und weiteren Sinn:

- Als *Zentrumslasten im engeren Sinne* gelten Aufwendungen, die aus der Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen entstehen, bei denen das Äquivalenzprinzip verletzt wird. D. h., die Bevölkerung anderer Gemeinden profitiert von den zentralörtlichen Leistungen, ohne dafür voll zu bezahlen (fehlende fiskalische Äquivalenz)¹⁵.
- Analog zu den Zentrumslasten bezeichnen *Zentrumsnutzen im engeren Sinne* die Kosten der Umlandgemeinden für Leistungen, die sie zugunsten der Zentren erbringen, von der Zentrumsbevölkerung aber nicht vollständig abgegolten werden.
- Die *Zentrumsnutzen im weiteren Sinn* ergeben sich aus den Standortvorteilen und den kaufkraftbedingten Steuervor- und -nachteilen.
- Strukturell bedingte Lasten (*Zentrumslasten im weiteren Sinne*) bezeichnen Aufwendungen einer Zentrumsgemeinde, die zugunsten eigener Einwohnerinnen und Einwohner und aufgrund einer spezifisch städtischen Bevölkerungsstruktur entstehen.

Für die Ermittlung der *Zentrumslasten und -nutzen der Stadt im engeren Sinne* wurde ein zweistufiges Verfahren angewendet:

- Im Rahmen einer Vorstudie wurden die Nettoaufwendungen nach Funktionen aller 34 Gemeinden des Kantons Schaffhausen für das Jahr 2000 miteinander verglichen. Davon ausgehend, wurden jene Sachbereiche und Unterkonti ausgewählt, bei denen vermutet wurde, dass sie der Stadt Schaffhausen Zentrumslasten oder strukturelle Lasten verursachen.
- In der Hauptstudie wurden sodann die ausgewählten Unterkonti einer Kostenbereinigung (Overheadkosten, Subventionen, Spezialfinanzierungen) unterzogen, um die effektiven Kosten darstellen zu können. Als Basis für die Kostenberechnung dienten die Laufende Rechnung der Stadt Schaffhausen bzw. jene ausgewählter Gemeinden aus dem Jahr 2002. Investitionskosten wurden als Raumkosten teilweise berücksichtigt. In einem weiteren Schritt wurden die so ermittelten effektiven Kosten anhand der Benutzerstruktur verteilt. Die Benutzerstrukturen basieren zum Teil auf bestehenden Unterlagen der Zentrumsinstitutionen und der Pendlerstatistik der Volkszählung 2002, zum Teil wurden separate Erhebungen durchgeführt.
- Ein etwas anderer Ansatz musste für den Bereich Polizei/Sicherheit gewählt werden. Hier wurden die anrechenbaren Anteile der effektiven Kosten von Verkehrs- und Sicherheitspolizei anhand ausgewählter Indikatoren auf alle Gemeinden verteilt. Diese erste grobe Benutzerstruktur wurde für die Stadt Schaffhausen, Neuhausen am Rheinfall und Thayngen aufgrund von Pendlerdaten korrigiert. Die von den Gemeinden geleisteten Beträge an die Schaffhauser Polizei wurden in Beziehung gesetzt zu den anrechenbaren Kosten.

In einem zweiten Schritt wurden zu Vergleichszwecken nach der gleichen Methode die Lasten auch für die Gemeinden Neuhausen am Rheinfall und Thayngen als regionale Subzentren erhoben. Um die Zentrumsnutzen von Stadt und Agglomeration im Freizeitbereich beurteilen zu können, wurden zudem ergänzende Erhebungen in Merishausen durchgeführt.

Die *Zentrumsnutzen im weiteren Sinne* wurden aufgrund bestehender Zentrumslastenstudien und Grobschätzungen bestimmt. Externe Kosten der Zentrumsfunktion (höhere Luft- und Lärmbelastungen entlang der Hauptachsen), welche in erster Linie von den privaten Haushalten und Unternehmen getragen werden, wurden nicht in die Untersuchung eingeschlossen.

¹⁵ Aus ökonomischer Sicht handelt es sich dabei um Spillovers.

Für die Ermittlung der *strukturellen Lasten* wurden in dieser Untersuchung die Kosten der Segregation, die sich aufgrund der so genannten A-Stadt-Problematik (Arme, Alte, Ausländerinnen und Ausländer etc.) ergeben, berücksichtigt. In einem ersten Schritt wurden die kommunalen Ausgaben verglichen. Es zeigte sich aber, dass die Überhangberechnungen je nach Vorgehen stark variieren und keine zuverlässige Abschätzung zugelassen haben. Deshalb wurden die strukturellen Lasten in einem zweiten Schritt qualitativ erfasst, indem die relevanten soziodemografischen Indikatoren aller Gemeinden miteinander verglichen wurden. Dieses Vorgehen ermöglicht einen Lastenvergleich zwischen den Gemeinden. Auf eine Quantifizierung der strukturellen Lasten wurde verzichtet.

32142 Quantifizierung der Zentrumslasten und des Zentrumsnutzens

Wie die folgende Tabelle zeigt, ergeben sich für die Stadt Schaffhausen Zentrumslasten in der Höhe von rund 9,7 Mio. bis 10 Mio. Franken. Dazu steuert der Kanton insgesamt rund 650'000 Franken¹⁶ bei.

(Alle Angaben in Fr. 1'000.--)	Kostenanteil Stadt Schaffhausen	Gesamter nichtstädtischer Kostenanteil
Stadtbibliothek	1'104	855
Museum Allerheiligen	1'756	1'801
Stadttheater	543	975
Öffentliche Grünanlagen	1'661	500
Sportplätze	1'264	467
KSS	385	449
Bekämpfung von Alkoholismus und Drogen	558	407
Strassenverkehrsanlagen	218	174
Strassensignalisation	1'039	832
Reinigung, Unterhalt, Winter- dienst	1'329	1'065
Parkgebühren	-744	-596
Ortsverkehr ¹⁷	6'089	1'711
Polizei	6'586	1'023-1'352
TOTAL	21'788	9'663-9'992

Aus folgenden Gründen ist am so ermittelten nichtstädtischen Kostenanteil für zentralörtliche Leistungen eine Korrektur vorzunehmen, um die abteilungsrelevanten Zentrumslasten zu ermitteln:

- **Zentrumsnutzen:** Die Bevölkerung der Stadt Schaffhausen profitiert von Leistungen anderer Gemeinden, ohne diese abzugelten. Die Erhebungen in Merishausen haben gezeigt, dass die im Randenschutzgebiet erbrachten Leistungen von der ganzen Region genutzt werden. Der städtische Nutzeranteil bewegt sich in der gleichen Grössenordnung, wie er auch in Neuhausen am Rheinflall und Thayngen ermittelt wurde. Für die Zentrumsnutzen wurde ein Pauschalabzug eingesetzt, der auf den Ergebnissen der Nutzererhebungen in Thayngen und Neuhausen am Rheinflall sowie auf Ergebnissen von Datenerhebungen in Zentrumslastenstudien anderer Städte basiert.
- **Grünanlagen:** Die Erhebungen in Merishausen geben Hinweise auf Zentrumsnutzen zugunsten der Bevölkerung der Agglomeration im Freizeitbereich. Ausgehend davon dürfen auch noch andere Gemeinden Kosten im Zusammenhang mit der Erholungsfunktion

¹⁶ Es handelt sich dabei im Wesentlichen um die Staatsbeiträge an die Kultureinrichtungen Stadttheater, Museum Allerheiligen und Stadtbibliothek.

¹⁷ Netto 1 Mio. Franken erhalten Schaffhausen und Neuhausen am Rheinflall seit der Revision des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 9. Mai 2005, SHR Nr. 743.100.

aufweisen. Andererseits kommen die Leistungen des Landes, insbesondere jene der Randengemeinden, der ganzen Region zugute. Speziell hinzuweisen ist weiter auf die Gemeinde Neuhausen am Rheinfluss, der durch den Besucherstrom zum Rheinfluss namhafte Lasten zugunsten Auswärtiger entstehen. Somit kann hier kein klares Zentrum-Umlandmuster gefunden werden. Die Grünanlagen der Stadt werden daher aus den abgeltungsrelevanten Zentrumslasten ausgeklammert, um den Leistungen anderer Gemeinden im Bereich Landschaft/Grünraum/Erholung Rechnung zu tragen.

- Standortvorteile: Die mit den zentralörtlichen Leistungen verbundenen Infrastrukturen und Institutionen verursachen nicht nur Lasten, sie bringen auch gewisse Vorteile (z.B. erleichterter Zugang aufgrund kürzerer Wege, politische Vorteile aufgrund von Mitbestimmungsmöglichkeiten, Imagevorteile). Aus diesem Grund wird bei den Zentrumslasten ein Abzug für Standortvorteile vorgenommen. Dieser Abzug erfolgt aufgrund einer qualitativen Beurteilung, basierend auf bestehenden Studien zu Zentrumslasten. Weil der Kanton mit den drei Krankenanstalten, der Kantonsschule und der Berufsschule in der Stadt bedeutende zentralörtliche Einrichtungen betreibt, welche bezüglich Erreichbarkeit für die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt wesentliche Vorteile bringen, werden zu den ermittelten Prozentsätzen für Standortvorteile pauschal 5 Prozent addiert.
- Steuervorteile und -nachteile aufgrund der Zentrumsfunktion: Im Kanton Schaffhausen konzentrieren sich die Dienstleistungsbetriebe zu einem grossen Teil in der Stadt Schaffhausen. Dies führt z.B. dazu, dass die Bevölkerung der Umlandgemeinden ihre Einkäufe nicht in der eigenen Gemeinde, sondern in der Stadt Schaffhausen tätigt. Die Stadt Schaffhausen profitiert damit von den Steuereinnahmen, welche die Unternehmen aufgrund ihres mit Einkäufen der Regionsbevölkerung erzielten Umsatzes generieren. Die Steuervorteile aufgrund regionaler Kaufkraftzuflüsse wurden anhand von zwei Datensätzen aus der Steuerstatistik der Stadt Schaffhausen für juristische Personen und für Selbstständigerwerbende geschätzt. Diese Grobschätzungen erfassen allerdings nur einen Teil der Steuervorteile. Es wurden nicht alle wichtigen Dienstleistungsbranchen erfasst. Weitere Steuervorteile können sich von Unternehmen ergeben, die aufgrund der Nähe zu kantonalen Einrichtungen in der Stadt Schaffhausen ansässig sind. Aufgrund dieser Erwägungen werden die geschätzten Steuervorteile um einen Drittel erhöht. Auf der anderen Seite wird die Stadt Schaffhausen bei den Nichtselbstständigerwerbenden durch das Steuersystem benachteiligt, indem die Einkommen am Wohnort und nicht am Arbeitsort zu versteuern sind. Hinzu kommt, dass aus der Stadt auch ein Abfluss von Kaufkraft in Gewerbe und Dienstleistungsbetriebe der Region und damit eine Verlagerung von Steuersubstrat stattfindet. Dies trifft insbesondere auch für die Ausgaben der städtischen Bevölkerung in den Umlandgemeinden in der Freizeit zu. Ausgehend von diesen Überlegungen, werden die geschätzten Steuervorteile um die Hälfte reduziert. Dieser Betrag wird bei der Gesamtbetrachtung der Zentrumslasten als Pauschale in Abzug gebracht¹⁸.

Unter Berücksichtigung der erwähnten Anpassungen ergibt sich für die Gesamtbetrachtung der Zentrumslasten folgendes Bild (in 1'000 Franken):

¹⁸ In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Studie von den bisherigen Studien zu den Zentrumslasten. Diese haben Steuervorteile nicht berücksichtigt. Grundsätzlich würden Steuervorteile über den Ressourcenausgleich ausgeglichen. Eine teilweise Berücksichtigung der Steuervorteile bei den Zentrumslasten der Stadt Schaffhausen lässt sich dadurch begründen, dass der Ressourcenausgleich im Kanton Schaffhausen nur beschränkt Unterschiede bei der Steuerkraft ausgleicht, da die Stadt Schaffhausen nicht von reichen Agglomerationsgemeinden (Speckgürtel) umgeben ist. Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Stadt als wirtschaftliches Zentrum der Region von weiteren Standortfaktoren wie etwa der im Vergleich zu den Landgemeinden guten Verkehrslage profitiert (Firmen, die für den internationalen Markt produzieren, siedeln vorzugsweise im Zentrum an). Diese Standortvorteile, welche nicht auf zentralörtliche Einrichtungen zurückgeführt werden können, stärken die Zentrumsfunktion und tragen ebenfalls zur höheren Steuerkraft der Stadt bei. Diese Steuerkraft wird andererseits im Ressourcenausgleich berücksichtigt.

		von	bis
Zentrumslasten		9'163	9'492
Abzug für Zentrumsnutzen	12 %	-1'100	-1'139
Abzug für Standortvorteile	5–15 %	-875	-892
Abzug für Steuervorteile		-2'733	-2'733
Abgeltungsrelevante Zentrums- lasten		4'455	4'728

Die Ergebnisse zeigen, dass die Stadt Schaffhausen Zentrumslasten zu tragen hat. Aufgrund der Annahmen und Unsicherheiten bei den Berechnungen und Schätzungen sind die Ergebnisse in erster Linie als Annäherungsgrösse an die abgeltungsrelevanten Zentrumslasten zu verstehen.

32143 Berücksichtigung der Zentrumslast im Lastenausgleich

Mit dem soziodemografischen Lastenausgleich in der NFA wird der Tatsache Rechnung getragen, dass insbesondere Zentren spezifische Lasten zu tragen haben. Zahlreiche Kantone tragen deshalb bereits heute in ihrer Lastenausgleichsregelung der Zentrumslast Rechnung¹⁹. Deshalb wird vorgeschlagen, die «Zentrumslast» in den Finanzausgleich einzubeziehen.

Mit der Studie der Arbeitsgemeinschaft INFRAS und der Universität Zürich liegt eine Grundlage vor, in welcher die abgeltungsrelevante Zentrumslast mit zwischen 4,4 und 4,7 Mio. Franken bewertet wird. Auch wenn diese Studie insbesondere in der Vernehmlassung zu «sh.auf» unterschiedlich aufgenommen, ja zum Teil als ungenügend abgelehnt worden ist, ist sie eine taugliche Grundlage. Sie zeigt aber auch auf, dass auch andere Gemeinden besondere Lasten tragen, indem sie z.B. Erholungsflächen zur Verfügung stellen. Darauf ist unter Ziff. 3215 zurückzukommen.

Zum Teil wird vorgebracht, der «Zentrumslast» stehe auch ein grösseres wirtschaftliches Potenzial der Stadt Schaffhausen gegenüber. Dies trifft zweifellos zu. Es muss aber berücksichtigt werden, dass dieses Potenzial beim Ressourcenausgleich, wo die Stadt Schaffhausen zu den Zahlern gehört, bereits berücksichtigt wird.

In der Zwischenzeit hat Schaffhausen für die Benützung von gewissen Zentrumsleistungen, wie das in der Studie der INFRAS und der Universität Zürich als Möglichkeit aufgeführt worden ist, Gebühren eingeführt²⁰. Diese Gebühren entfallen für Personen mit Wohnsitz in den Schaffhauser Gemeinden durch den Einbezug der Zentrumslasten in den Finanzausgleich. Art. 9 Abs. 2 des Bibliothekreglementes hat folgenden Wortlaut: «Für die Ausleihe an auswärtige Personen wird eine Jahresgebühr erhoben. Vorbehalten bleiben Nutzungsvereinbarungen mit anderen Gemeinden und effektive Abgeltungen über den interkantonalen Finanzausgleich.»

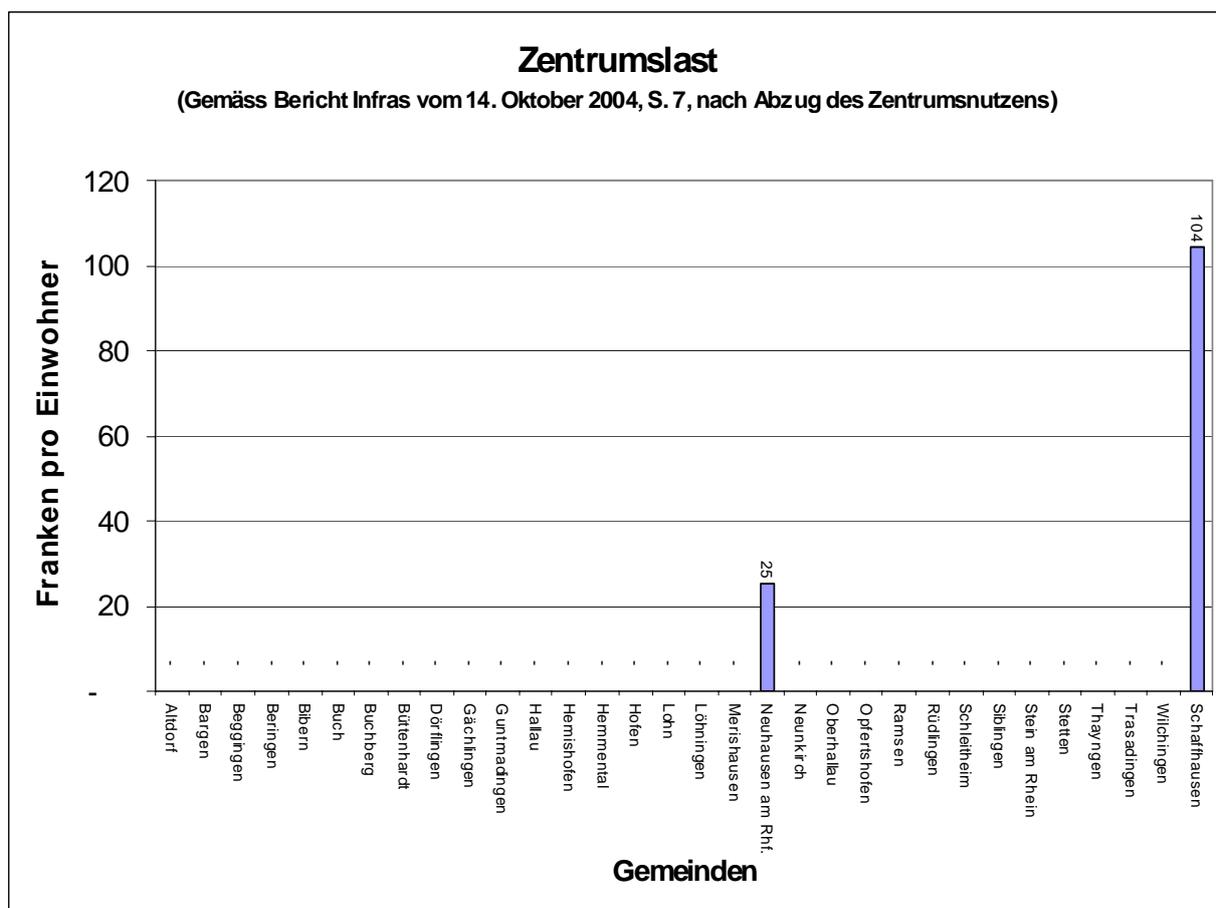
Einzelne mittlere Gemeinden erfüllen ebenfalls gewisse Zentrumsfunktionen für andere, die z.B. das örtliche Schwimmbad oder ähnliche Einrichtungen mitbenutzen. Es ist jedoch weder angezeigt noch möglich, für jedes «Subzentrum» die jeweils relevante Zentrumslast zu ermitteln. Es kann nicht jede Last ausgeglichen werden. Um einen Lastenausgleich zu rechtfertigen, muss *die Last erheblich sein*, was bei den «Zentrumslasten» der Subzentren nicht der

¹⁹ Verschiedene Kantone leisten spezielle Beiträge an die Zentren, so z.B. Zürich, das Sonderlasten im Bereich Polizei, Kultur und Soziales abgilt. Bern leistet an die Zentren Zahlungen von insgesamt 40 Mio. Franken als pauschale Abgeltung, und Graubünden entschädigt die Stadt Chur mit Beiträgen von rund 2 Mio. Franken für die Sonderkosten bei der Sozialhilfe. Einige Kantone sehen einen Ausgleich vor, in dem sie den Zentren eine höhere Mindestausstattung beim Ressourcenausgleich gewähren (TG, LU, SO).

²⁰ Vgl. Reglement für die Bibliotheken der Stadt Schaffhausen vom 21. März 2006.

Fall ist. Die Verneinung von abgeltungsrelevanten Zentrumslasten der Subzentren führt zu einer gewissen Bevorzugung von Schaffhausen, deren Zentrumslast insgesamt erheblich ist. Es ist deshalb angemessen, die in den Lastenausgleich einzubeziehende Zentrumslast der Stadt Schaffhausen pauschal zu kürzen, um dem «Selbstbehalt», den auch andere Gemeinden zu tragen haben, Rechnung zu tragen. Aus diesem Grund ist die mit zwischen 4,4 und 4,7 Mio. Franken ausgewiesene abgeltungsrelevante Zentrumslast der Stadt Schaffhausen zu kürzen und pauschal auf 3,75 Mio. Franken festzulegen. Davon ist Schaffhausen bereit, einen Beitrag von 250'000 Franken unpräjudiziell an Neuhausen am Rheinflall «abzutreten». Die beiden Gemeinden sind praktisch zusammengewachsen, so dass sich vorab im Verkehrsbereich unausscheidbare Überschneidungen ergeben, denen im Rahmen der Gesamtsumme Rechnung getragen wird.

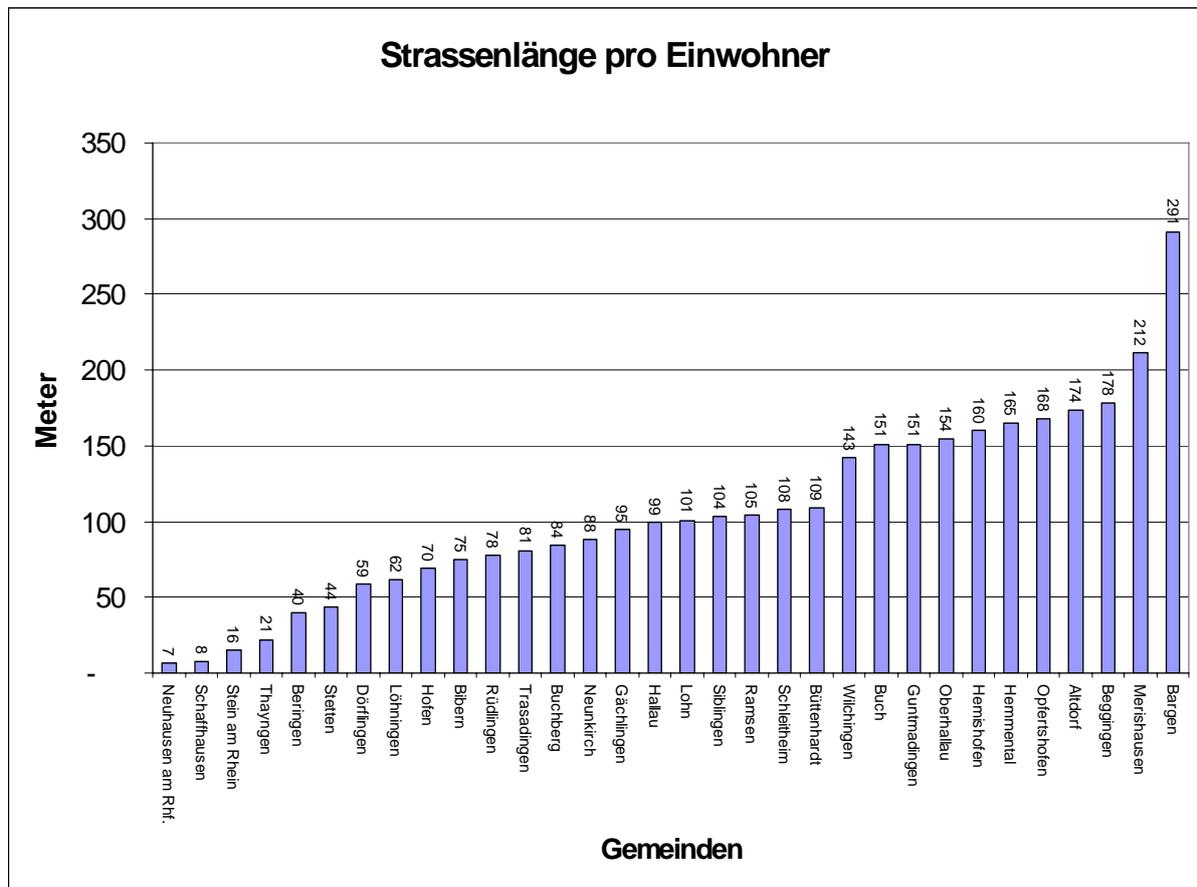
Damit ergibt sich folgende, in den Lastenausgleich einzubeziehende Zentrumslast:



3215 Last der Weite

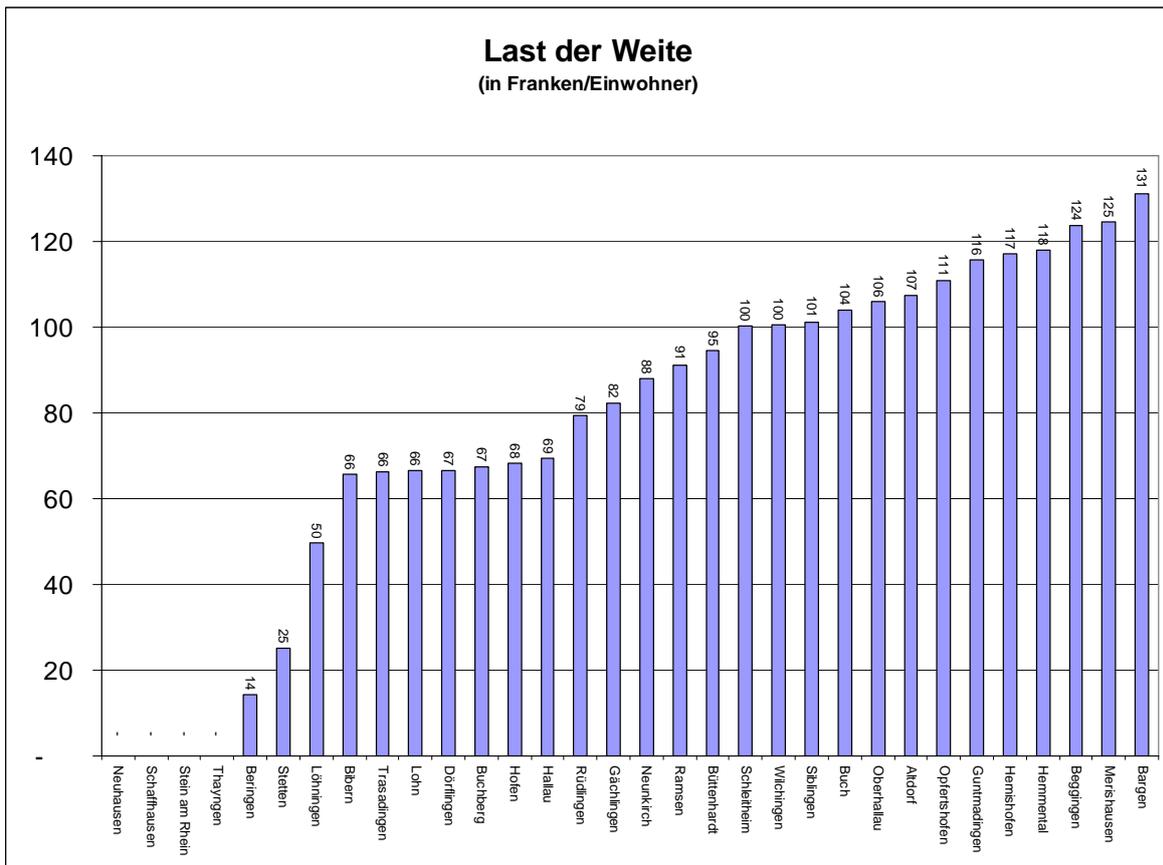
Auch die feingliedrige Besiedlung, die topografische und geografische Lage führen zu besonderen Kosten, z.B. für die Infrastruktur (Strassen, Werke, Energie), bei der Anbindung an den öffentlichen Verkehr, etc. So ist die Länge der zu unterhaltenden Gemeindestrassen (inkl. Flurstrassen) in dünnbesiedelten Gemeinden wesentlich grösser als in den grossen Gemeinden (vgl. nachfolgende Abbildung). Das gleiche Bild ergibt sich bei der Wasserversorgung (Hauptleitungsnetz) oder bei der Abwasserentsorgung (Kanalnetz). Zwar ist weder die Strassenlänge noch die Länge der Hauptleitung für Wasser beziehungsweise für Abwasser einziges Kostenkriterium. Dennoch ergeben sich aus der dünnen Besiedelung Kostenfol-

gen. Es wird deshalb vorgeschlagen, dieses Element im Lastenausgleich zu berücksichtigen, wie das bereits im Schlussbericht «sh.auf» vorgeschlagen worden ist.



Anders als bei der Zentrumslast wurde auf eine Studie verzichtet, welche die «Last der Weite» bewertet. Annäherungsrechnungen aufgrund der Strassenlängen oder der überdurchschnittlichen Kosten bei der Abwasserentsorgung zeigen, dass es dabei um Kosten von rund 2 bis 2,5 Mio. Franken geht. Nicht berücksichtigt sind dabei die Kosten für die Anbindung an den öffentlichen Verkehr. Eine genaue Bezifferung der Last der Weite ist jedoch nicht möglich. Ähnlich wie bei der Zentrumslast ist überdies auch ein Abschlag erforderlich, weil zwar zweifellos die Länge der Strassen bzw. des Leitungsnetzes in der Weite überdurchschnittliche Kosten verursachen, denen in dicht besiedelten Gebieten wiederum höhere Abnutzungs- und damit Unterhaltskosten sowie Baukosten gegenüberstehen. Aufgrund dieser Erwägungen wird vorgeschlagen, die Last der Weite pauschal auf 1,75 Mio. Franken festzusetzen und diesen Betrag so zu verteilen, dass den Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Einwohnerzahl pro Hektare ein entsprechender Betrag im Lastenausgleich angerechnet wird.

Dies führt zu folgendem Ergebnis:



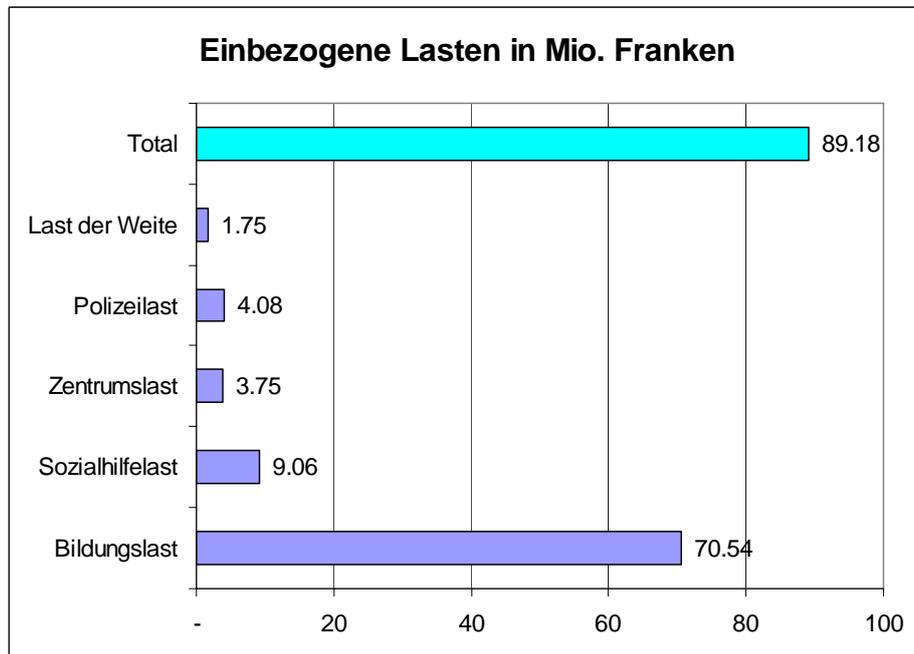
322 Konzeption des Lastenausgleichs

3221 Lastenbilanz

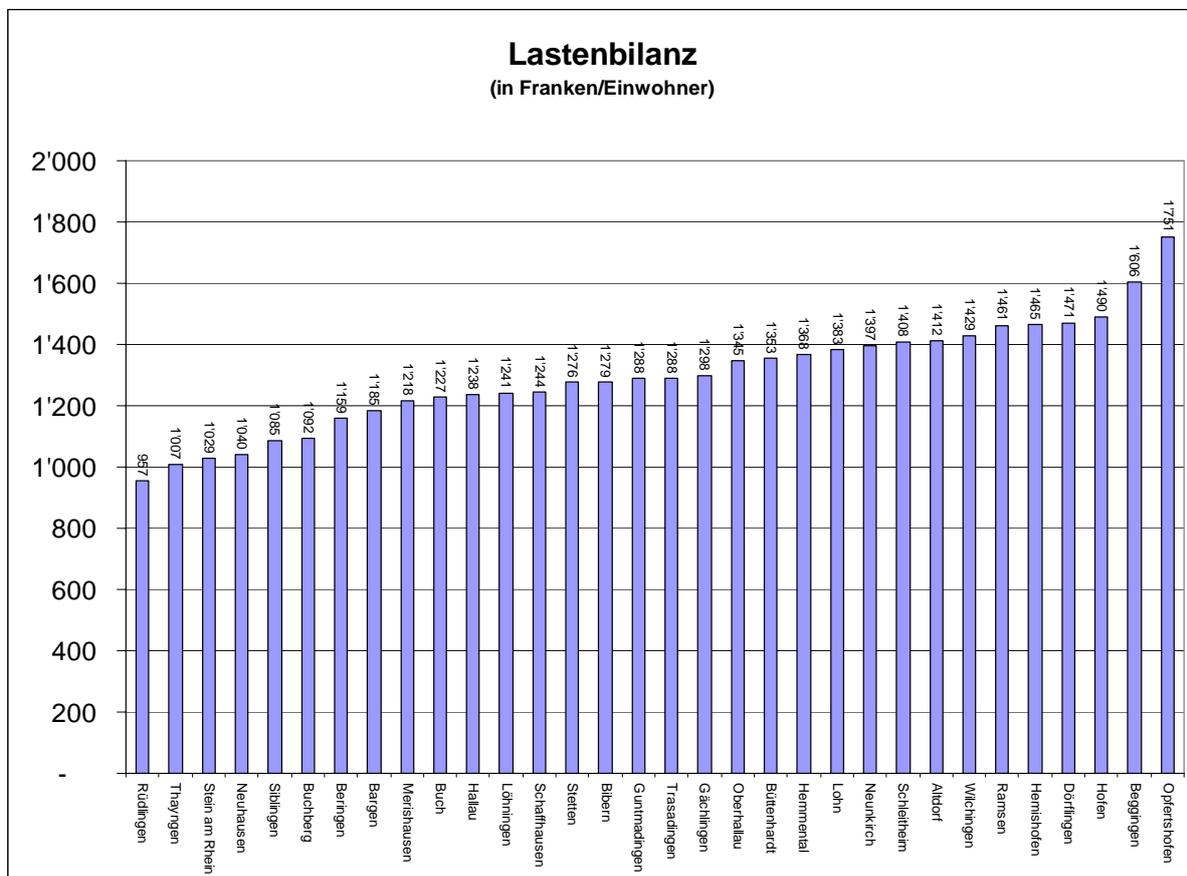
Wie bereits mehrfach erwähnt, wirken sich die verschiedenen Lasten unterschiedlich auf die einzelnen Gemeinden aus. Während bei der einen die Bildungslast hoch ist, hat die andere hohe Sozialhilfelasten zu tragen. Für Schaffhausen wirkt sich die Zentrumslast speziell aus, während in bevölkerungsarmen Gemeinden die Infrastrukturkosten, wie sie mit der Last der Weite abgebildet werden, ins Gewicht fallen. Ziel des Lastenausgleichs ist es, *Gemeinden mit insgesamt überdurchschnittlichen Lasten angemessen zu entlasten*. Dies soll nicht aufgrund von einzelnen Lasten getan werden, sondern durch den Zusammenschluss aller der oben genannten Lasten zu einer Lastenbilanz. Sie weist die Summe aller Einzellasten in Franken pro Einwohner aus und bildet die Grundlage für den Ausgleich. Massgebend für den Ausgleich ist somit nicht eine Last allein. Einbezogen in die Lastenbilanz werden für alle Gemeinden die oben definierten Lasten pro Einwohner. Erst wenn sich durch das Zusammenrechnen der einzelnen Lasten (Bildungslast, Sozialhilfelast, Polizeilast, Zentrumslast und Last der Weite) pro Einwohner eine im kantonalen Mittel überdurchschnittliche Belastung ergibt, entsteht Anspruch auf Ausgleich.

Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass die oben aufgeführten Lasten einen wesentlichen Teil der Gemeindeaufgaben umfassen. Es sind auch die Bereiche, bei denen zwischen den Gemeinden erhebliche Belastungsunterschiede bestehen. Den grössten Anteil machen dabei die Bildungsausgaben aus, die sich in den Gemeinderechnungen insgesamt mit rund 70 Mio. Franken pro Jahr niederschlagen. Bei der sozialen Wohlfahrt liegt das Hauptgewicht in den grossen Belastungsunterschieden durch die Sozialhilfe. Zwar belasten auch die Beiträge der Gemeinden an die Sozialversicherungen des Bundes (AHV, IV, EL) beziehungsweise zur Verbilligung der Krankenkassenprämien die Gemeinden erheblich. Diese Belastung soll aber

durch die Finanzierungsentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden, abgestimmt auf die NFA, abgelöst werden.



In der nachfolgenden Grafik sind die einzelnen Lasten pro Gemeinde zusammengefasst:



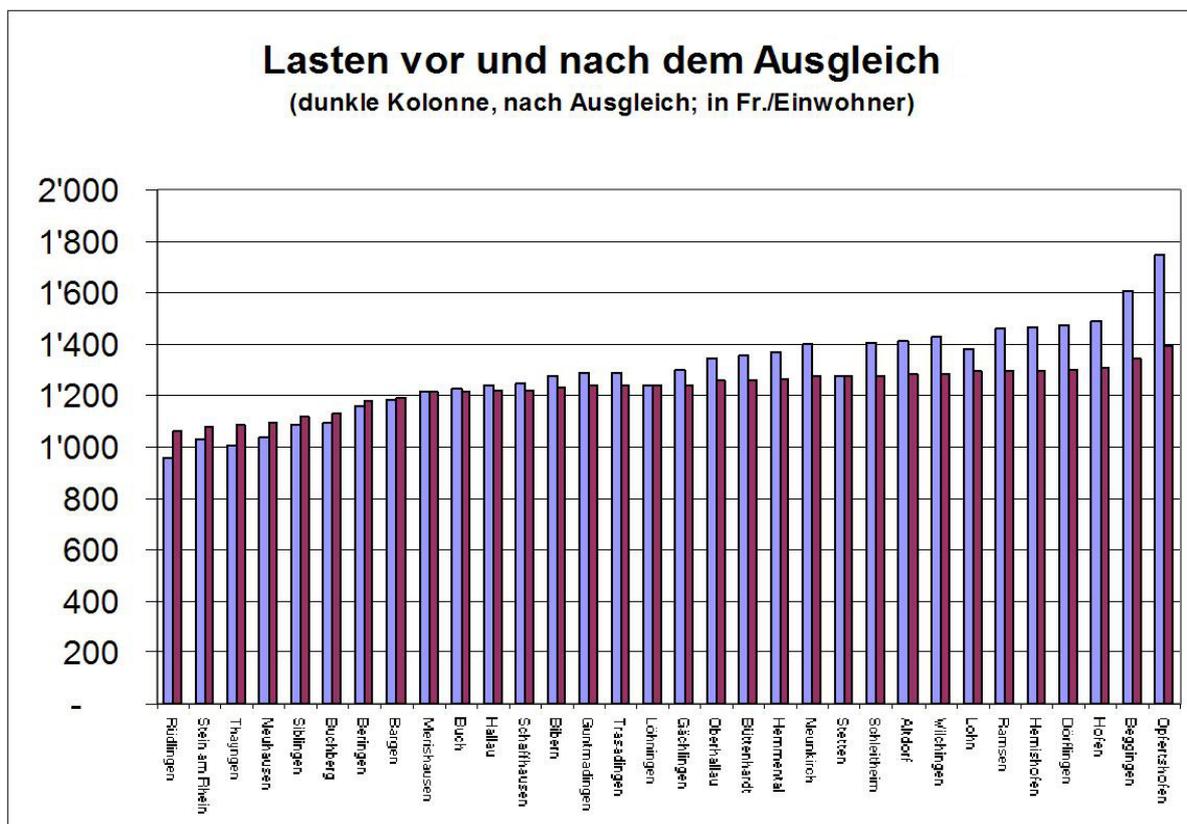
Die Lasten schwanken zwischen rund 960 und rund 1'750 Franken pro Einwohner, bei einem gewichteten kantonalen Mittel von 1'213 Franken/Einwohner.

3222 Lastenausgleich

Mit dem Lastenausgleich, sollen - wesentliche - überdurchschnittliche Lasten teilweise abgegolten werden. Vorgeschlagen wird, dass vom Total der einbezogenen Lasten zwei Drittel abgegolten und ein Drittel demzufolge bei der belasteten Gemeinde bleibt. Ziel des Ausgleiches ist nicht eine absolute Nivellierung der unterschiedlichen Lasten. Die zu tragende Last soll aber durch eine innerkantonale Solidarität gemildert werden, indem der Kanton und die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten mittragen. Mit dem Ausgleich von zwei Dritteln wird Rechnung getragen, dass durch die Kumulation der einzelnen Lasten zu einem Gesamtindex praktisch keine Möglichkeit besteht, eine überdurchschnittliche Last durch unterdurchschnittliche Lasten in anderen Bereichen zu kompensieren. Dieser Ausgleich erfolgt durch die Kumulation der Lasten zu einem Gesamtindex, der Lastenbilanz.

Wie beim Ressourcenausgleich wird bei den Zahlungen an den Lastenausgleich der Steuerfuss berücksichtigt, in dem die Verteilzahl durch den Steuerfuss dividiert wird. Schliesslich sollen Gemeinden, deren Steuerfuss das kantonale gewichtete Mittel um mehr als 5 Prozent unterschreitet, keinen Lastenausgleich erhalten. Wird das kantonale Mittel bis zu fünf Prozent unterschritten, erfolgt für jedes ganze Prozent der Unterschreitung eine Kürzung von einem Fünftel. Es wäre stossend, wenn eine Gemeinde mit zwar überdurchschnittlichen Lasten in den in den Ausgleich einbezogenen Bereichen Anspruch auf Lastenausgleich hätte, obwohl sie aufgrund ihrer hohen Steuerkraft in der Lage ist, diese Lasten selber zu tragen.

Der so gestaltete Ausgleich wirkt sich wie folgt aus:



3223 Finanzielle Auswirkungen

Die Lastendisparität aufgrund des oben skizzierten Ausgleichssystems beläuft sich für den ganzen Kanton auf rund 4 Millionen Franken. Insgesamt 22 Gemeinden (Datenbasis Durchschnitt 2003 - 2005) tragen diese überdurchschnittliche Last, während 8 Gemeinden im gleichen Umfang unterdurchschnittlich belastet sind. Zwei Gemeinden haben zwar eine überdurchschnittliche Last, infolge des tiefen Steuerfusses wird sie jedoch nicht abgegolten (Löhningen und Stetten). Bei Lohn erfolgt eine reduzierte Abgeltung.

Der verhältnismässig tiefe Betrag mag auf den ersten Blick erstaunen, wenn berücksichtigt wird, dass der in den Ausgleich einbezogene Nettoaufwand sich auf rund 89 Mio. Franken beläuft und rund 45 Prozent des aus Steuermitteln zu finanzierenden Gemeindeaufwandes ausmacht. Wird zusätzlich die vorgesehene neue Aufgaben- beziehungsweise Finanzierungsentflechtung im Bereich der Finanzierung der Sozialversicherungswerke mitberücksichtigt²¹, basiert der Ausgleich sogar auf rund 55 Prozent des durch Gemeindesteuern zu finanzierenden Aufwandes. Die insgesamt verhältnismässig kleine Lastendisparität ergibt sich daraus, dass unter Einbezug aller Lasten verhältnismässig wenige und vorab kleine Gemeinden überdurchschnittliche Lasten ausweisen. Zudem gleichen sich innerhalb der Gemeinde Bereiche mit hohen und tieferen Lasten aus. Dies zeigt sich am Beispiel von Schaffhausen, wo die Zentrums-, Polizei- und Sozialhilfelast überdurchschnittlich ist, was aber weitgehend durch die unterdurchschnittliche Bildungslast, d.h. die unterdurchschnittliche Anzahl von Schülerinnen und Schülern, kompensiert wird.

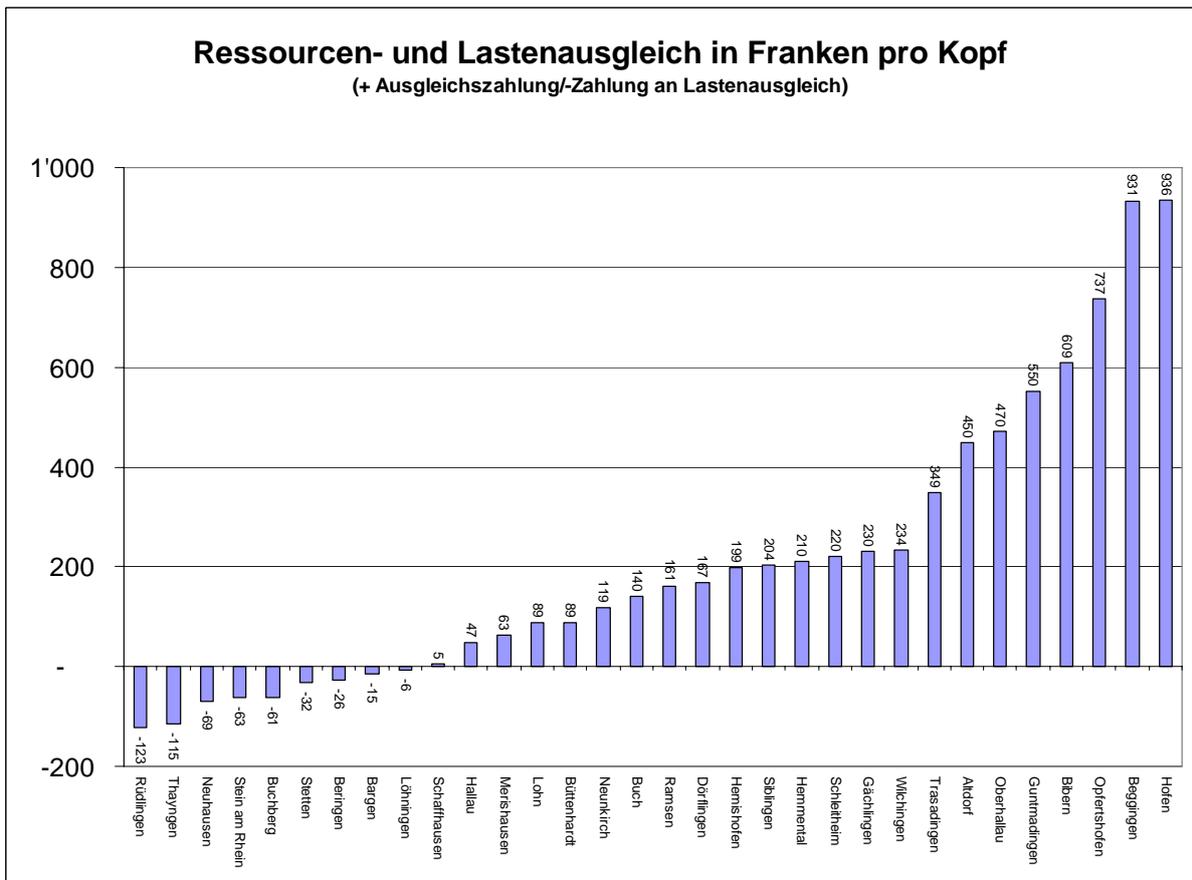
4. Auswirkungen des vorgeschlagenen Finanzausgleichs auf den Kanton und die einzelnen Gemeinden

Der Kanton wird – auf Basis der Jahre 2003 - 2005 – insgesamt rund 1,2 Mio. Franken für den Lasten- und rund 1,0 Mio. Franken für den Ressourcenausgleich aufzuwenden haben. Die gleichen Beiträge entfallen auf die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten beziehungsweise überdurchschnittlichen Ressourcen. Auf der Gemeindeebene ergeben sich teilweise Überschneidungen, weil einzelne Gemeinden zwar an den Lastenausgleich Beiträge zu entrichten und gleichzeitig Anspruch auf Ressourcenausgleich haben oder umgekehrt. Diese «Verrechnungen» belaufen sich auf rund 500'000 Franken, sodass neu netto rund 3,8 Mio. Franken Finanzausgleich ausgerichtet werden oder - unter Berücksichtigung der Entkoppelung der Sonderbeiträge - rund 1 Mio. Franken mehr als bisher, beurteilt auf der Basis der oben angegebenen Jahre.

Die grössten Auswirkungen hat der neue Finanzausgleich auf den Kanton und die Stadt Schaffhausen. Der Kanton wird um 2,5 Mio. Franken mehr belastet, währenddem die Stadt Schaffhausen um ca. 2,4 Mio. Franken entlastet wird (1,5 Mio. Franken durch Reduktion des Beitrags an die Schaffhauser Polizei und 0,9 Mio. Franken aus der Saldobilanz des Ressourcen- und Lastenausgleichs). Ausserdem werden die finanzstarken Gemeinden, insbesondere Neuhausen am Rheinfall (plus 1,5 Steuerprozent), Stein am Rhein (plus 2,4 Steuerprozent) und Rüdlingen (plus 3 Steuerprozent), gegenüber dem heutigen System mehr belastet.

Der vorgeschlagene Ressourcen- und Lastenausgleich wirkt sich auf die einzelnen Gemeinden wie folgt aus:

²¹ Vgl. NFA Orientierungsvorlage, S. 23 ff.



5. Bemerkungen zu den Entwürfen im Anhang

51 Finanzausgleichsgesetz

Das geltende Finanzausgleichsgesetz besteht neben den Übergangs- und Schlussbestimmungen aus vier Abschnitten, nämlich I. Zweck und Finanzierung (Art. 1 und 2), II. Ressourcenausgleich (Art. 3 – 6), III. Lastenausgleich (Art. 7 und 8) sowie IV. Sonderbeiträge (Art. 9 ff.). Mit dem Gesetz über die Verwendung eines Anteils aus dem Verkauf der Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank zugunsten der Gemeinden vom 3. April 2006²² ist der Abschnitt über die Sonderbeiträge total revidiert worden. Mit dem nun vorliegenden Entwurf werden die Abschnitte 1 bis 3 angepasst. Es geht dabei materiell nicht um eine totale Neugestaltung. Im Gegenteil bleibt das mit Dekret vom 25. November 2002 eingeführte Grundkonzept bestehen, wonach der Finanzausgleich aus den beiden Elementen Ressourcen- und Lastenausgleich besteht. Der Ressourcenausgleich entspricht vollständig dem bisherigen Konzept. Ausgehend vom Bisherigen wird jedoch der Lastenausgleich erweitert und verstärkt. Materiell neu ist somit der III. Abschnitt des Gesetzes.

Art. 1

Die Zweckbestimmung bleibt grundsätzlich gleich: Der Finanzausgleich soll Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit beziehungsweise besonderen Lasten der Gemeinden ausgleichen. Er besteht aus dem Ressourcenausgleich, d.h. dem Ausgleich aufgrund der Steuerkraft, sowie dem Lastenausgleich.

²² Amtsblatt 2006, S. 455 ff.

Der Ressourcenausgleich soll wie bisher zu gleichen Teilen vom Kanton und den finanzstarken Gemeinden finanziert werden. Der Lastenausgleich wird zu gleichen Teilen durch den Kanton und die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten getragen.

Art. 2

Die Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs im Rahmen der vorgegebenen gesetzlichen Grundlagen soll inskünftig durch das zuständige Departement (bisher Regierungsrat) erfolgen. Es handelt sich dabei um die Umsetzung der gesetzlichen Regelung, wobei kein Ermessen besteht. Wie bisher sollen jedoch die Sonderbeiträge durch den Regierungsrat bewilligt werden.

Art. 3

Im Gesetz wird das Ausgleichsziel beim Ressourcenausgleich mit einer Bandbreite von 65 bis 85 Prozent des gewichteten kantonalen Mittels festgelegt. Die konkrete Festlegung des Ausgleichszieles erfolgt in einem Dekret des Kantonsrates. Damit kann auf Veränderung der Verhältnisse wie z. B. die Einführung der NFA mit einer weitgehenden Entflechtung gegenüber der Gemeindeebene flexibel reagiert werden. Ausgangsbasis ist dabei das jetzt bestehende Ausgleichsziel von 75 Prozent.

Art. 4

Anders als im geltenden Recht ist nicht der budgetierte Betrag für den Ressourcenausgleich massgebend, sondern das durch den Kantonsrat festgelegte Ausgleichsziel.

Art. 5

Bisher erhielten Gemeinden mit einer Steuerkraft unter 75 Prozent des kantonalen Mittels einen Ressourcenausgleich; Gemeinden mit einer Steuerkraft von mehr als 90 Prozent galten als finanzstark und hatten den gesamten Finanzausgleich, d.h. den Ressourcen- und Lastenausgleich, mitzufinanzieren. Neu wird die Finanzierung des Ressourcenausgleichs von derjenigen des Lastenausgleichs (vgl. Art. 8) entkoppelt. Sowohl beim Ressourcen- als auch beim Lastenausgleich ist eine Gemeinde entweder Empfänger oder Zahler. Mit diesem Konzept werden willkürliche Grenzen vermieden und sanfte Übergänge geschaffen. Es ist beispielsweise nicht einzusehen, weshalb eine Gemeinde mit einer Steuerkraft von 90 Prozent des kantonalen Mittels Beiträge erbringen soll, diejenige mit 89 Prozent jedoch nicht. In dem für die Ermittlung der Verteilzahl auf die Differenz zwischen der effektiven Steuerkraft der Gemeinde und dem kantonalen Mittel abgestellt wird, fallen selbstverständlich die Beiträge von Gemeinden, deren Steuerkraft nur leicht über dem Ausgleichsziel liegt, bescheiden aus und werden sehr oft durch den Lastenausgleich kompensiert.

Art. 6

In dieser Bestimmung werden die «Lasten» sowie ihre Bemessung umschrieben, die in den Lastenausgleich einbezogen werden. Die Bildungslast und die Sozialhilfelast sind variabel, d.h. sie richten sich nach der jeweiligen Belastung der Gemeinde, die sich nach Anzahl der Schülerinnen und Schüler beziehungsweise der Ausgaben für die Sozialhilfe von Jahr zu Jahr verändern. Massgebend ist deshalb der Durchschnitt der letzten drei Jahre. Die Polizeilast ist verhältnismässig fest. Sie verändert sich nur mit der Teuerung²³. Die Zentrumslast

²³ Vgl. Art. 29 des Polizeiorganisationsgesetzes, SHR 354.100.

(Total 3,75 Mio. Franken) und die Last der Weite (1,75 Mio. Franken) wird mit einem festen Betrag berücksichtigt.

Bei der Polizeilast ist berücksichtigt, dass mit Ziff. 2 des Gesetzes die jetzt bestehende Verpflichtung von Schaffhausen zur Mitfinanzierung der Schaffhauser Polizei um 1,5 Mio. Franken ermässigt wird. Man kann dies als Beitrag des Kantons – zusammen mit dem Einbezug der Polizei- und Zentrumslast in den Finanzausgleich – an die Zentrumslasten von Schaffhausen betrachten.

Mit der Einführung des Lastenausgleiches kann grundsätzlich der jetzt bestehende Lastenausgleich in der Sozialhilfe aufgehoben werden. Dies soll jedoch mit der Anpassung des kantonalen Rechts an die NFA erfolgen. Es ist nicht sinnvoll, die dort bestehenden Ausgleichsmechanismen, welche nicht nur die Sozialhilfe, sondern auch die Mitfinanzierung von Heimen regeln, in einer Übergangsbestimmung zu dieser Vorlage aufzuheben, ohne das Gesamte zu berücksichtigen.

Art. 7

Die einzelnen Lasten werden pro Gemeinde in der Lastenbilanz zusammengefasst. Diese Lastenbilanz ist Grundlage für den Ausgleich: Gemeinden, welche eine über dem kantonalen Mittel liegende Belastung aufweisen, erhalten grundsätzlich eine Ausgleichszahlung von zwei Dritteln. Ein Drittel der überdurchschnittlichen Last ist von der belasteten Gemeinde selber zu tragen.

Der Lastenausgleich entfällt beziehungsweise wird gekürzt, wenn der Steuerfuss der Gemeinde unter dem arithmetischen Mittel der Steuerfüsse aller Gemeinden liegt. Damit der Übergang verhältnismässig fliessend ist, entfällt der Lastenausgleich, wenn der Steuerfuss 5 Prozent unter dem Mittel liegt. Er wird für jedes ganze Prozent um je einen Fünftel gekürzt, wenn er bis 5 Prozent unter dem Mittel liegt. Der Lasten- wie auch der Ressourcenausgleich ist nur erforderlich, wenn die Gemeinde nicht selber in der Lage ist, die Lasten zu tragen beziehungsweise diese nur mit einer überdurchschnittlichen Inanspruchnahme der Steuerkraft der Mitbürgerinnen und Mitbürger finanzieren kann. Wenn dies nicht nötig ist, so ist auch der Ausgleich nicht erforderlich.

Art. 8

Der Lastenausgleich soll von den Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten mitfinanziert werden. Sie haben deshalb die Hälfte des erforderlichen Ausgleichsbetrages aufzubringen. Die andere Hälfte trägt der Kanton.

Art. 8a

Bisher haben die steuerstarken Gemeinden sowohl den Ressourcen- als auch den Lastenausgleich mitfinanziert. Neu ist diese Mitfinanzierung getrennt. Die steuerstarken Gemeinden finanzieren die Hälfte des Ressourcenausgleichs mit, die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten den Lastenausgleich. Es ist aber auch möglich, dass eine Gemeinde Lastenausgleich erhält, beim Ressourcenausgleich aber Zahler ist. In diesen Fällen sollen die Zahlungen und Leistungen verrechnet werden.

52 Finanzausgleichsdekret

Mit dem Finanzausgleichsdekret wird das Ausgleichsziel zwischen 65 und 85 Prozent der einfachen Steuerkraft festgesetzt. Damit besteht die Möglichkeit, je nach Veränderung der

Verhältnisse den Ausgleichsbetrag anzupassen. Wie bereits oben erwähnt, kann es mit der Einführung der NFA und den damit verbundenen Entflechtungen nötig sein, das Ausgleichsziel herabzusetzen. Im geltenden Recht wird der Ressourcenausgleich über den Staatsvoranschlag gesteuert. Der Ausgleichsbetrag wird im gesetzlichen Rahmen (70 bis 75 Prozent) budgetiert, darf diesen sowie das Ausgleichsziel von 75 Prozent jedoch nicht überschreiten. Reichen die für den Ressourcenausgleich budgetierten Mittel nicht aus, wird weniger ausgerichtet. Dies war im Jahr 2003 der Fall, während in den Folgejahren zum Ausgleich von 75 Prozent der budgetierte Betrag nicht ausgeschöpft werden musste. Dieser Mechanismus wurde seinerzeit vorgesehen, damit die zahlenden Gemeinden die Belastung besser vorhersehen beziehungsweise budgetieren können. Aufgrund der verschiedenen Variablen einerseits und der Höhe der Beiträge an den Ressourcenausgleich andererseits kann für die Budgetierung jedoch keine grössere Genauigkeit erreicht werden, wenn der Ausgleichsbeitrag statt das Ausgleichsziel fixiert wird.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlagen einzutreten und ihnen zuzustimmen.

Schaffhausen, 14. November 2006

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:
Dr. Hans-Peter Lenherr

Der Staatsschreiber:
Dr. Reto Dubach

Gesetz über den Finanzausgleich

Änderung vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gesetz über den Finanzausgleich vom 17. Mai 2004 wird wie folgt geändert:

I. Zweck und Gegenstand

Art. 1 Zweck und Finanzierung

¹Der Finanzausgleich mildert die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und Belastung zwischen den Gemeinden.

²Er umfasst den Ressourcen- und Lastenausgleich sowie die Sonderbeiträge. Letztere werden aus dem Finanzausgleichsfonds entrichtet.

³ Der Ressourcen- beziehungsweise der Lastenausgleich wird zu gleichen Teilen vom Kanton und von den Gemeinden, deren relative Steuerkraft über dem Ausgleichsziel liegt, beziehungsweise von den Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten finanziert.

Art. 2 Zuständigkeit

¹Das für das Gemeindewesen zuständige Departement legt den Ressourcen- und Lastenausgleich fest.

²Der Regierungsrat entscheidet über Sonderbeiträge zulasten des Finanzausgleichsfonds.

II. Ressourcenausgleich

Art. 3 Ausgleichsziel

Der Kantonsrat setzt in einem Dekret das Ausgleichsziel, d.h. den Prozentsatz des gewichteten Mittels der relativen Steuerkraft aller Gemeinden, bis zu dem ressourcenschwachen Gemeinden ein Ausgleich mit frei verfügbaren Mitteln gewährt wird, zwischen 65 und 85 Prozent fest.

Art. 4 Anspruch

¹Gemeinden, deren relative Steuerkraft im Durchschnitt der letzten drei Jahre unter dem Ausgleichsziel lag, erhalten einen Ausgleich bis zum Ausgleichsziel, wenn ihr Steuerfuss im letzten Rechnungsjahr über dem arithmetischen Mittel der Steuerfüsse aller Gemeinden lag.

²Massgebend für die Ermittlung der relativen Steuerkraft sind die Einnahmen der Gemeinde aufgrund der nach kantonalem Recht erhobenen Gemeindesteuern bei einem Steuerfuss von 100 Prozent der einfachen Staatssteuer, geteilt durch die Einwohnerzahl am 1. Januar des Berechnungsjahres.

³Für die Einwohnerzahl ist die Statistik des zuständigen Departementes massgebend.

⁴Die Verteilzahl für die Berechnung des Ausgleichsbetrages ergibt sich aus der Differenz zwischen der relativen Steuerkraft der Gemeinde und dem Ausgleichsziel, multipliziert mit der Einwohnerzahl am 1. Januar des Berechnungsjahres.

Art. 5 Beiträge

¹Gemeinden, deren relative Steuerkraft im Durchschnitt der letzten drei Jahre über dem Ausgleichsziel lag, leisten einen Beitrag zur Finanzierung der Hälfte des Ressourcenausgleichs.

²Die Verteilzahl für die Berechnung der Beiträge ergibt sich aus der Differenz zwischen der relativen Steuerkraft der Gemeinde und dem Ausgleichsziel, multipliziert mit der Einwohnerzahl am 1. Januar des Berechnungsjahres und geteilt durch den Steuerfuss im letzten Rechnungsjahr.

III. Lastenausgleich

Art. 6 Lastenbilanz

¹Massgebend für den Lastenausgleich ist die Lastenbilanz.

²In die Lastenbilanz werden aufgenommen:

- a) die Bildungslast der Gemeinde. Die Bildungslast entspricht der Zahl der schulpflichtigen Schülerinnen und Schüler im Durchschnitt der letzten drei Jahre jeder Gemeinde, multipliziert mit dem durch das für die Gemeinden zuständige Departement festgesetzten Verrechnungssatz pro Schulstufe und geteilt durch die Einwohnerzahl der Gemeinde;
- b) die Sozialhilfelas. Die Sozialhilfelas entspricht der Gesamtbelastung der Gemeinde pro Einwohner für die Sozialhilfe nach dem Sozialhilfegesetz im Durchschnitt der letzten drei Jahre;
- c) die Polizeilas. Die Polizeilas entspricht dem Beitrag der Gemeinde an die Schaffhauser Polizei gemäss Polizeiorganisationsgesetz pro Einwohner;
- d) die Zentrumslast der Einwohnergemeinden Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall pro Einwohner, wobei die einzubeziehende Zentrumslast auf 3,5 Mio. Franken für Schaffhausen und 250'000 Franken für Neuhausen am Rheinfall festgelegt wird;
- e) die Last der Weite. Auf die Gemeinden, deren Einwohnerzahl pro Hektare unter dem kantonalen Mittel liegt, werden entsprechend der Abweichung vom kantonalen Mittel und ihrer Einwohnerzahl 1,75 Mio. Franken verteilt und das Ergebnis durch die Einwohnerzahl geteilt.

Art. 7 Anspruch

¹Gemeinden, die aufgrund der Lastenbilanz eine über dem gewichteten kantonalen Mittel liegende Belastung aufweisen, erhalten einen Ausgleichsbeitrag.

²Der Ausgleichsbeitrag entspricht zwei Drittel der Differenz zwischen der überdurchschnittlichen Last pro Einwohner und dem gewichteten kantonalen Mittel, multipliziert mit der Einwohnerzahl.

³Der Ausgleichsbetrag wird für jeden ganzen Prozent, um den der Steuerfuss der Gemeinde unter dem gewichteten Mittel der Steuerfüsse aller Gemeinden liegt, um einen Fünftel gekürzt. Er entfällt, wenn der Steuerfuss das arithmetische Mittel der Steuerfüsse aller Gemeinden um mehr als 5 Prozent unterschreitet.

Art. 8 Beiträge

¹Gemeinden, die aufgrund der Lastenbilanz eine unter dem gewichteten kantonalen Mittel liegende Belastung aufweisen, leisten einen Beitrag zur Finanzierung des Lastenausgleichs.

²Der Beitrag entspricht einem Drittel der Differenz zwischen der unterdurchschnittlichen Last pro Einwohner und dem gewichteten kantonalen Mittel, multipliziert mit der Einwohnerzahl am 1. Januar des Berechnungsjahres und geteilt durch den Steuerfuss im letzten Rechnungsjahr.

Art. 8a Verrechnung

Die Ausgleichsleistungen beziehungsweise die Beiträge an den Finanzausgleich werden miteinander verrechnet.

Art. 15 Abs. 1

Aufgehoben

II.

Der Anhang zum Gesetz über die Organisation des Polizeiwesens (Polizeiorganisationsgesetz) vom 21. Februar 2000 wird wie folgt geändert:

Gemeinde	Beiträge in Franken
Schaffhausen	3'589'030

III.

¹Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

²Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

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

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin:

Finanzausgleichsdekret

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen,

gestützt auf Art. 1 Abs. 3 des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 17. Mai 2004,

beschliesst als Dekret:

§ 1 Ausgleichsziel

¹Mit dem Ressourcenausgleich wird den Gemeinden ein Ausgleich bis zu 75 Prozent des gewichteten Mittels der relativen Steuerkraft aller Gemeinden gewährt.

§ 2 Inkrafttreten

¹Dieses Dekret tritt mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes vom ... in Kraft.

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

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin: