

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen  
an den Kantonsrat betreffend Nachtragskredit für das  
Entlastungsprogramm 2014**

13-63

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 56 lit. d der Kantonsverfassung (KV, SHR 101.000) unterbreiten wir Ihnen ein Nachtragskreditbegehren von 500'000 Franken zu Lasten der Rechnung 2013 für die voraussichtlich anfallenden Kosten für das Entlastungsprogramm 2014 zur weiteren Sanierung des Staatshaushaltes. Dem Begehren stellen wir die nachfolgenden Erläuterungen voraus:

## **1. Ausgangslage**

### **1.1 Ursache und Umfang des strukturellen Defizits**

Gemäss Art. 97 Abs. 1 KV muss der Kantonshaushalt mittelfristig ausgeglichen sein. Seit 2010 schliesst die Staatsrechnung mit Fehlbeträgen ab. Für 2013 ist ein weiterer Fehlbetrag in der Höhe von 23.6 Mio. Franken budgetiert. Die Arbeiten am Budget 2014 beziehungsweise am Finanzplan 2014 bis 2017 zeigen, dass selbst bei vollständiger Verwirklichung von ESH3 – unter Einschluss der vom Kantonsrat abgelehnten Entlastungen in der Höhe von 1.3 Mio. Franken – ein strukturelles Defizit von rund 40 Mio. Franken pro Jahr bestehen bleibt. Der Regierungsrat hat den Kantonsrat bei der Behandlung des Geschäftsberichtes 2012 eingehend über die mutmassliche Entwicklung des Staatshaushaltes informiert (vgl. Ratsprotokoll 2013, S. 405 ff.). Das Defizit von 40 Mio. Franken entspricht rund 16 Steuerprozent oder rund 6 Prozent der jährlichen Ausgaben.

Die Ursachen der Fehlbeträge lassen sich einerseits auf einnahmenseitige negative Entwicklungen zurückführen:

Die Erträge des Kantons aus der AXPO-Beteiligung beziehungsweise dem Ertragsanteil an der SNB sind 2012 **16 Mio. Franken** tiefer als 2009 ausgefallen, als der Kanton letztmals eine ausgeglichene Rechnung vorstellen konnte. Im gleichen Zeitraum ist der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von rund 48 auf noch 29 Mio. Franken zurückgegangen, was einem weiteren Ertragsrückgang von **19 Mio. Franken** entspricht. Schliesslich gehört der Kanton Schaffhausen seit 2013 zu den Geberkantonen im interkantonalen Finanzausgleich: Wurden 2009 noch knapp 12 Mio. Franken ausbezahlt, ist es nun der Kanton Schaffhausen, der 2013 seinerseits knapp 3 Mio. Franken an den Finanzausgleich zu leisten hat. 2014 wird sich dieser Beitrag um zusätzliche 1.5 Mio. Franken erhöhen. Dieser Wechsel vom Nehmer- zum Geberkanton belastet die Rechnung

2013 somit um weitere **15 Mio. Franken**. Weiter befanden sich die Steuererträge 2012 in etwa auf gleicher Höhe wie 2009. Grund für den Ertragsrückgang sind die gesunkenen Steuerleistungen der juristischen Personen mit Sonderstatus.

Andererseits stiegen im gleichen Zeitraum die **demografiebedingten Ausgaben im Gesundheits- und Sozialbereich** stark an und belasteten nun das Budget überproportional.

Im Resultat fehlen somit Einnahmen in der Höhe von insgesamt 50 Mio. Franken bei gleichzeitigem überproportionalem Anstieg von Ausgaben insbesondere im Gesundheits- und Sozialbereich. Mit den bisher eingeleiteten Entlastungsmassnahmen kann diese Lücke nicht gefüllt werden.

## **1.2 Notwendigkeit raschen Handelns**

Der Handlungsbedarf für die Haushaltsanierung ist akut. Der Abbau des strukturellen Fehlbetrages muss baldmöglichst in Angriff genommen werden, weil die erforderlichen politischen Entscheidungsprozesse Zeit beanspruchen und die entlastende Wirkung erst mit grösserer zeitlicher Verzögerung eintreten kann.

Akut ist die Haushaltsanierung aber auch deshalb, weil das – ohnehin nicht in Form von liquiden Mitteln verfügbare – Eigenkapital ohne gegensteuernde Massnahmen bis 2016 erschöpft sein dürfte. Müsste aber zur Deckung des Defizits Fremdkapital aufgenommen werden, würden auch die Passivzinsen ansteigen und den Finanzhaushalt weiter belasten. Die Begleichung von Schulden mit der Aufnahme weiterer Schulden stellt nicht nur für private Haushalte einen gefährlichen Teufelskreis dar.

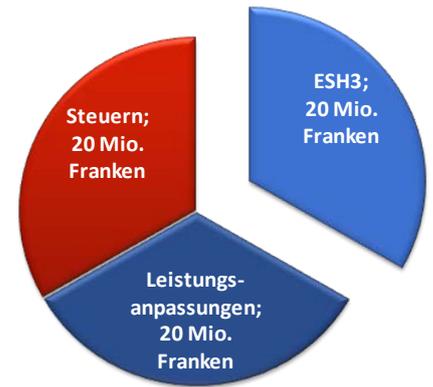
Der Regierungsrat erinnert schliesslich auch an die verfassungsrechtliche Vorgabe, wonach der Finanzhaushalt mittelfristig ausgeglichen sein muss und Bilanzfehlbeträge innert fünf Jahren zu tilgen sind (Art. 97 Abs. 1 KV). Die vorgesehene Strukturreform<sup>1)</sup> hilft nicht, dieses Ziel zu erreichen: Zum einen fallen in der Umsetzungsphase zunächst Investitionskosten an. Zum anderen ist mit finanziellen Entlastungen frühestens in zehn Jahren zu rechnen. Vielmehr werden die nun mit dieser Vorlage beantragten Analysen wichtige Grundlagen schaffen, um die Strukturreform erfolgreich umsetzen zu können. Kurz: Es ist das eine zu tun und das andere nicht zu lassen.

---

<sup>1)</sup> Umsetzung des GPK-Postulates «Stadt und Land – Hand in Hand»; siehe Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend Grundsatzbeschluss zum Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden vom 18. Juni 2013.

## 2. Ziel der angestrebten Haushaltsanierung

Der Regierungsrat sieht im Ergebnis – zusätzlich zu ESH3 – ein Sanierungsziel von **40 Mio. Franken** vor. Zusätzlich zu den bereits mit ESH3 beschlossenen Leistungsanpassungen im Umfang von gut 20 Mio. Franken sind weitere Leistungsanpassungen von rund 20 Mio. Franken vorzuschlagen und dem Rest des strukturellen Defizites in der Höhe von 20 Mio. Franken ist mit steuerlichen Massnahmen zu begegnen.



## 3. Elemente der Haushaltsanierung

### 3.1 Bereits eingeleitete Entlastungsmassnahmen

Die Regierung hat bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um weiteres Sparpotenzial freizulegen. So verfügte der Regierungsrat, dass vom 2013 budgetierten Sachaufwand der Departemente und Gerichte nur 95 % verwendet werden dürfen. Mit einer strengen Stellenanalyse wird zudem einzelfallweise jede Neubesetzung auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft und so weiteres Sparpotenzial systematisch ausgeschöpft. Schliesslich hält der Regierungsrat an rigiden Budgetvorschriften fest, um weiteres Ausgabenwachstum zu begrenzen. Trotzdem reichen die Einsparungen bei Weitem nicht aus, um das drohende strukturelle Defizit von über 40 Mio. Franken jährlich zu beheben.

Der Regierungsrat ist deshalb zum Schluss gekommen, dass Einzelabklärungen durch eine ganzheitliche Untersuchung ersetzt werden sollen. Um das akute Ungleichgewicht in den Staatsfinanzen zu bewältigen, soll beim Entlastungsprogramm 2014 eine Herangehensweise gewählt werden, mit der die erbrachten staatlichen Leistungen und die Effizienz der Verwaltung **gesamthaft, objektiv** und **systematisch** unter die Lupe genommen werden.

### 3.2 Notwendigkeit einer professionellen Analyse

Die im Rahmen von ESH3 untersuchten Abläufe basierten auf internen Analysen. Als Innenansichten lassen solche Untersuchungen oftmals die notwendige Objektivität vermissen. Einsparungen sind auf diese Weise nur beschränkt möglich und insbesondere nicht geeignet, strukturelle Defizite wie das Drohende zu beheben.

Der Regierungsrat beabsichtigt daher, für die Analyse ein externes Unternehmen zu beauftragen, welches sowohl die zwingende Professionalität als auch die notwendige Erfahrung in der Erhebung und Auswertung solcher Daten mit sich bringt. Dabei drängt sich die Mandatierung der BAKBASEL <sup>2)</sup> aus verschiedenen Gründen auf:

<sup>2)</sup> [www.bakbasel.com](http://www.bakbasel.com)

Der Regierungsrat beauftragte im Mai 2013 die BAKBASEL mit der Evaluation der Ausgaben des Kantons Schaffhausen im Bereich Soziale Sicherheit. Sie ist damit mit den Eigenheiten der Schaffhauser Verwaltung vertraut, verfügt bereits über grosse Mengen an Informationen und hat bereits grosse Vorleistungen erbracht.

Weiter verfügt die BAKBASEL über ausgewiesene einschlägige Erfahrung im Bereich der Analyse von Staatshaushalten. So liessen bereits verschiedene Kantone (Zug, Basel-Landschaft, Zürich) ihre Finanzhaushaltmodelle systematisch untersuchen. Andere Kantone liessen ihre Haushalte strukturell und im Hinblick auf laufende Sparprogramme überprüfen und so auf eine objektive Datenbasis setzen (Bern, St. Gallen, Zug). An der ausgezeichneten Reputation gerade im Hinblick auf Haushaltsanierungen im Umfeld der gegenwärtigen Strukturprobleme verschiedener Kantone besteht somit kein Zweifel.

Schliesslich erhofft sich die Regierung mögliche Synergie-Effekte, sind doch bestimmte Vorarbeiten im Zusammenhang mit der Evaluation der Ausgaben im Bereich Soziale Sicherheit bereits geleistet worden. Auch ist davon auszugehen, dass aufgrund der Aufträge anderer Kantone bestimmte kantonsübergreifende Daten bereits erhoben worden sind, was den Aufwand der BAKBASEL zumindest bei der Zusammenstellung der Informationen reduzieren dürfte.

Die anlässlich der Evaluation der Ausgaben im Bereich Soziale Sicherheit gewählte Vorgehensweise lässt sich ohne Weiteres auf andere Bereiche übertragen. Nun sollen weitere Bereiche in ähnlicher Weise durchleuchtet werden.

### **3.3 Systematische Leistungsanalyse**

Einerseits sollen die erbrachten Leistungen systematisch überprüft, interkantonal verglichen (sog. «Benchmarking») und gestützt auf die Ergebnisse der Untersuchung im politischen Prozess neu festgelegt werden. Vorbehalten einer abweichenden Empfehlung durch die BAKBASEL empfiehlt sich in Bezug auf die systematische Analyse grundsätzlich die gleiche Vorgehensweise für die ganze Verwaltungsrechnung gemäss funktionaler Gliederung (Aufgabenbereiche) wie bei der Evaluation der Ausgaben im Bereich Soziale Sicherheit. Gemäss aktueller Einschätzung dürften insbesondere folgende Bereiche im Vordergrund stehen:

- Bildung (Einrichtungen, Besoldungen, Effizienz)
- Gesundheit
- Allgemeine Verwaltung
- Sicherheit (Polizei, Militär und Zivilschutz)
- Verkehr (Privatverkehr; öffentlicher Verkehr: Linien, Leistungsmenge, Wirtschaftlichkeit)
- Personalkosten (Lohnvergleich, Spielraum)

Die Liste kann und soll – insbesondere durch die im Steuerungsausschuss Einsitz nehmende GPK – mitbestimmt werden.

### **3.4 Gezielte Analysen der Betriebswirtschaftlichkeit**

Die operativen Einheiten der kantonalen Verwaltung sollen andererseits nach Vorliegen der Ergebnisse der Benchmark-Analyse einer systematischen Effizienzüberprüfung unterzogen werden. Eine betriebswirtschaftliche Analyse soll das mögliche Verbesserungspotenzial in den Abläufen aufzeigen. Einer Untersuchung sollten insbesondere folgende Bereiche unterzogen werden:

- Steuerwesen Kanton
- Pädagogische Hochschule Schaffhausen
- Wirtschaftsförderung
- Wohnortmarketing / Imagekampagne
- Sonderschulen
- Strafverfolgung und Justiz
- Militär und Zivilschutz
- Landwirtschaft

Auch diese Liste kann und soll durch den Steuerungsausschuss ergänzt oder angepasst werden.

### **3.5 Einnahmenseitige Haushaltsanierung**

In den Jahren wirtschaftlicher Prosperität gelang dem Kanton nicht nur ein beispielloses wirtschaftliches Wachstum, sondern er war in der Lage, ebenso beispiellose Steuerentlastungen umzusetzen. So konnte allein der Steuerfuss in vier Schritten um insgesamt zehn Prozentpunkte (!) gesenkt werden. Die letzte und zugleich grösste Steuersenkung erfolgte in der Steuerperiode 2007 und betrug ganze fünf Prozentpunkte (3 Prozentpunkte Senkung ordentlicher Steuerfuss; 2 Prozentpunkte Wegfall Objektsteuer Krankenanstalten). Die Entlastung kam insbesondere auch privaten Haushalten zugute, die darüber hinaus auch von Steuergesetzrevisionen profitieren konnten (Erhöhung Kinderabzüge 2004, Reduktion Ehegattenbesteuerung durch Einführung Teilsplitting 2006, Mittelstand und Familien 2009). Zur Finanzierung der erwähnten Steuerreduktionen wurden die Entlastungsprogramme ESH1 (2003) und ESH2 (2005) durchgeführt.

Die Wirtschaftskrise der letzten Jahre kam unerwartet und war insbesondere in ihrer Intensität nicht vorhersehbar. Die damit zusammenhängenden Einnahmenausfälle sowie der Umstand, dass sich der Kanton Schaffhausen im Finanzausgleich vom Nehmer- zum Geberkanton entwickelte, führten zu noch nie dagewesenen Haushaltdefiziten und machten Entlastungsmassnahmen notwendig. Im Rahmen des Entlastungsprogramms ESH3 konnten schliesslich jährlich wiederkehrende Einsparungen von knapp 20 Mio. Franken verwirklicht werden.

Das nun drohende strukturelle Defizit von jährlich 40 Mio. Franken übersteigt jedoch das noch vorhandene Sparpotenzial deutlich. Eine einzig ausgabenseitige Haushaltsanierung ist kaum möglich, da der Kanton nach den verschiedenen Schlankheitskuren nicht mehr in der Lage ist, 40 Mio. Franken an Ausgaben einzusparen. Der Regierungsrat wird daher mit dem Budget 2014 eine Erhöhung des Steuerfusses um 6 Prozentpunkte beantragen, was knapp 15 Mio. Franken an Mehreinnahmen bringen wird. Als erster Schritt ist dieser Beitrag notwendig, um den Haushalt im Ein-

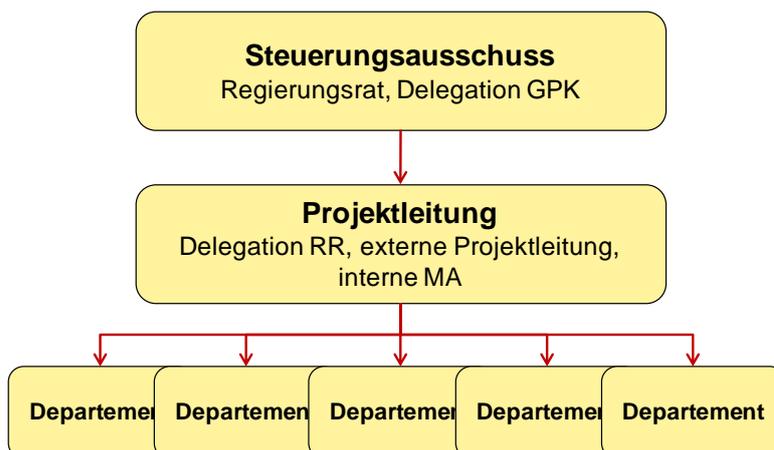
klung mit der Verfassung und dem gesetzlichen Auftrag mittelfristig ins Lot zu bringen und den Kanton Schaffhausen auf diese Weise wieder zu stärken. In einem weiteren Schritt sind weitere steuerliche Massnahmen in der Höhe von 5 Mio. Franken zu prüfen.

## 4. Projektorganisation / Projektablauf

### 4.1 Notwendigkeit einer professionellen Projektleitung

Die gegenwärtige Diskussion rund um das Einsparungspotenzial des Kantons ist emotional aufgeladen. Dies ist nach verschiedenen mehr oder weniger erfolgreichen Sparprogrammen verständlich, hilft bei der Bewältigung des gefährlichen Strukturdefizits jedoch wenig. Es drängt sich daher die Einsetzung einer professionellen, externen Projektleitung auf. Zudem soll der Prozess durch

einen Steuerungsausschuss begleitet werden, in welchem der Regierungsrat sowie eine Delegation der GPK parteiübergreifend Einsitz nehmen. Der Kantonsrat würde so von Beginn weg in den Prozess einbezogen und die nachfolgende politische Diskussion auf eine sachliche Grundlage gestellt.



### 4.2 Projektplan / Zeitachse

Das Projekt soll in vier Phasen gegliedert werden und wird bis zur Beschlussfassung durch das Parlament rund 16 Monate Zeit in Anspruch nehmen.

Phase I	Datenerhebung, -aufbereitung, -strukturierung, Erstellen der interkantonalen Vergleiche (Benchmarking)	4 Monate
Phase II	Datenanalysen, Aussagen zur Positionierung des Kantons Schaffhausen, betriebswirtschaftliche Analysen	2 Monate
Phase III	Festlegen der Leistungsniveaus und Effizienz-Zielgrössen, Festlegen der konkreten Umsetzungsprojekte	5 Monate
Phase IV	Erarbeitung der Umsetzungsmassnahmen und gesetzlichen Grundlagen für Beschlussfassung durch Parlament und Volk	5 Monate

Die genaue Projekt- und Zeitplanung wird durch den Steuerungsausschuss festzulegen sein. Aus Sicht des Regierungsrates sollte wenn immer möglich im Herbst 2013 mit der Phase I begonnen werden.

## **5. Höhe des Nachtragskredites**

Eine systematische Leistungsanalyse wie auch die systematische Untersuchung der Betriebswirtschaftlichkeit durch ein professionelles Unternehmen sind mit Kosten verbunden. Auch eine externe, unabhängige Projektleitung muss entschädigt werden. Eine genaue Bezifferung ist im jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, da sowohl für die systematischen Untersuchungen (Benchmarking, Betriebswirtschaftlichkeit) und Projektleitung Gespräche zu führen und darauf basierende Offerten einzuholen sind. Der Regierungsrat beantragt daher, einen Nachtragskredit in der Höhe von 500'000 Franken zu bewilligen. Der Nachtragskredit muss zu Lasten der Rechnung 2013 erfolgen, damit die Abklärungen in Auftrag gegeben werden können.

Angesichts der bedrohlichen finanziellen Situation des Kantons und des nicht mehr ausreichenden Ergebnisses der bisherigen Sparprogramme erachtet der Regierungsrat diesen Beitrag als zwingend notwendig, um weitere Einsparungen evaluieren und umsetzen zu können. Ohne diese Investition ist weiteres Sparpotenzial nicht in genügendem Ausmass auszumachen. Es geht um die Zukunft unseres Kantons!

*Sehr geehrter Herr Präsident*

*Sehr geehrte Damen und Herren*

*Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Beratung der Vorlage einzutreten und für das Entlastungsprogramm 2014 zugunsten des Kontos 2500 318.5013 einen Nachtragskredit von 500'000 Franken zu bewilligen.*

Schaffhausen, 27. August 2013

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

*Rosmarie Widmer Gysel*

Der Staatsschreiber:

*Dr. Stefan Bilger*