

Vernehmlassungsvorlage des Volkswirtschaftsdepartements

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

1 Ausgangslage

1.1 Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung

Der Regierungsrat unterbreitete dem Kantonsrat am 22. Februar 2022 Bericht und Antrag betreffend die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen dem Kanton und den Gemeinden (ADS 22-14). Der Bericht basiert auf Vorarbeiten eines breit zusammengesetzten Steuerratsausschusses. Der Steuerratsausschuss hielt dabei fest, dass eine allfällige Änderung des Finanzausgleichs im Anschluss und in Kenntnis der Auswirkungen der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung erfolgen soll. Der Regierungsrat hat dieses Anliegen denn auch ins Legislaturprogramm 2020-2024 aufgenommen: *Überprüfung des kantonalen Finanzausgleichs aufgrund der Resultate der Aufgabenentflechtung (Strategisches Ziel 10.2, S. 37)*. Der Kantonsrat hat das Geschäft "Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung" an seiner Sitzung vom 25. September 2023 in zweiter Lesung beschlossen und das dem Geschäft zu Grunde liegende Postulat 2016/3 von Kantonsrat Walter Hotz als erledigt abgeschrieben.

Der Regierungsrat hat sodann am 21. November 2023 einen Exekutivkredit gesprochen und die Arbeiten zur Überprüfung des Finanzausgleichs an die Hand genommen. Dabei wurde zur Unterstützung ein externes Mandat an Prof. Dr. iur. Reiner Eichenberger, Universität Freiburg, erteilt.

1.2 Anliegen der Klettgauer Gemeinden

Am 21. August 2023, also noch vor dem Beschluss des Kantonsrates über die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, fand auf Anregung verschiedener Klettgauer Gemeinden eine Aussprache statt zwischen einer Vertretung von elf Klettgauer Gemeinden und dem Volkswirtschaftsdepartement. Die Vertreterinnen und Vertreter der Klettgauer Gemeinden haben dabei den Wunsch geäußert, der Regierungsrat möge das Finanzausgleichsdekret (SHR 621.110) anpassen und dabei das Ausgleichsziel von aktuell 73% erhöhen. Begründet wurde dies damit, die Schere zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Gemeinden sei in den vergangenen Jahren aufgegangen. Mit der Erhöhung des Ausgleichsziels könne der Zustand wiederhergestellt werden, wie er beim Erlass der Regelung im Jahr 2008 bestanden habe. Das Volkswirtschaftsdepartement hat dabei zum Ausdruck gebracht, dass man unter Einbezug eines externen Experten im Jahr 2024 eine Vernehmlassungsvorlage zur Teilrevision des

Gesetzes über den Finanzausgleich (FAG; SHR 621.100) erarbeiten werde. Eine vorgängige Änderung des Finanzausgleichsdekrets sei nicht zielführend, da dafür zunächst belastbare Zahlen zu erarbeiten seien. Diese würde im Zusammenhang mit der Teilrevision des FAG erarbeitet.

1.3 Anliegen des Verbands der Schaffhauser Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten

Mit Schreiben vom 9. April 2024 hat der Verband der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten des Kantons Schaffhausen (VGGSH) dem Regierungsrat mitgeteilt, dass anlässlich der Frühjahresversammlung des VGGSH vom 3. April 2024 diverse Vorschläge zur Verbesserung der finanziellen Situation in den Gemeinden diskutiert worden seien. Letztendlich seien insgesamt sieben Vorschläge einstimmig (bei einer Enthaltung) verabschiedet worden. Der VGGSH schlägt die Prüfung folgender Massnahmen vor:

- Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes und des Finanzausgleichsdekrets (stärkere Gewichtung der Bildungslast bei Schülerinnen und Schülern aus bildungsfernen Verhältnissen, höhere Entlastung bei den Sozialhilfekosten, Berücksichtigung von raumplanerischen Gegebenheiten, Erhöhung des Ausgleichsziels);
- Reduktion des Gemeindeanteils bei den Prämienverbilligungen gemäss Krankenversicherungsgesetz;
- Anteil der Gemeinden an den Ausschüttungen der Schaffhauser Kantonalbank;
- Anteil der Gemeinden an der direkten Bundessteuer;
- Anteil der Gemeinden an den Erbschafts- und Schenkungssteuern;
- Einrichtung eines Rahmenkredits durch den Kanton zur Entwicklung der ländlichen Gemeinden, ohne dass dies an Fusionsbestrebungen geknüpft werde;
- Finanzierung der heute von den Gemeinden zwingend zu nutzenden IT-Technologie durch den Kanton.

Der Regierungsrat hat dem VGGSH mit Schreiben vom 28. Mai 2024 mitgeteilt, das Volkswirtschaftsdepartement sei bekanntermassen daran, eine Vorlage zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes zu erarbeiten. Darin werde unter anderem auch auf die Vorschläge des VGGSH eingegangen. Im Übrigen müsse der Vorschlag betreffend Anteil der Gemeinden an der direkten Bundessteuer (vgl. Art. 239 des Gesetzes über die direkten Steuern) bereits von Gesetzes wegen überprüft werden und die Änderung bei der Prämienverbilligung sei Thema in der Vorlage zur Teilrevision des kantonalen KVG.

1.4 Motion 2024/1 von Kantonsrat Markus Müller und Motion 2024/3 von Kantonsrat Matthias Freivogel

Am 7. Juni 2024 hat Kantonsrat Markus Müller die Motion 2024/1 eingereicht mit dem Antrag, der Regierungsrat sei zu beauftragen, Bericht und Antrag zur Anpassung des Finanzausgleichsdekrets zu unterbreiten. Dabei sei das Ausgleichsziel von 73% auf 85% anzuheben. Im

Übrigen seien das Finanzausgleichsgesetz sowie das Finanzhaushaltsgesetz zu überprüfen und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.

Am 1. Juli 2024 hat Kantonsrat Matthias Freivogel die Motion 2024/3 eingereicht mit dem Antrag, der Regierungsrat sei zu beauftragen, Bericht und Antrag zur Anpassung von Art. 33 des Gesetzes über die Kantonbank vorzulegen, sodass die Gemeinden angemessen am Reingewinn der Kantonbank beteiligt werden. Dabei sei vorzusehen, den gemäss Art. 33 Abs. 1 Ziff. 2 verbleibenden Anteil am Reingewinn der Bank im Rahmen von 30% - 50% an die Gemeinden zu verteilen, wobei der Regierungsrat auch andere Modelle vorschlagen könne.

1.5 Revision von Art. 239 des Gesetzes über die direkten Steuern

Am 6. August 2024 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Bericht und Antrag zu Revision des Steuergesetzes unterbreitet. Die Vorlage sieht vor, den Anteil der Gemeinden an der direkten Bundessteuer neu nicht in Abhängigkeit der Steuereinnahmen der juristischen Personen zu verteilen, sondern umgekehrt proportional zur Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden. Zur Auszahlung gelangen sollen jährlich 8 Mio. Franken.

Die umgekehrt proportionale Gewichtung der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner basiert auf folgender Überlegung: Alle Gemeinden müssen eine gewisse Basisinfrastruktur erstellen und unterhalten. Je kleiner die Gemeinde ist, desto grösser ist die damit verbundene finanzielle Belastung pro Einwohnerin und Einwohner. Bei der Auszahlung des Gemeindeanteils sind somit kleine Gemeinden proportional stärker zu berücksichtigen als grosse Gemeinden. Um dies sicherzustellen hat der Regierungsrat beantragt, Art. 239 und Art. 242 des Gesetzes über die direkten Steuern (StG) aufzuheben respektive zu ersetzen durch einen neuen Art. 243 StG. Der Regierungsrat hat in der Vorlage aufgezeigt, dass mit der Umsetzung alle Gemeinden ausser die Stadt Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall profitieren. Die Veränderungen bei der Stadt Schaffhausen und bei Neuhausen am Rheinfall bewegen sich aber immer noch innerhalb der bisherigen durchschnittlichen Anteile an der direkten Bundessteuer, mit denen sie bisher letztlich doppelt von den Ansiedlungen steuerkräftiger Unternehmen profitiert haben. Doppelt in dem Sinne, dass sie sowohl die Einnahmen aus der Gemeindesteuer wie auch einen analogen Anteil an der direkten Bundessteuer erhalten haben. Da die Autonomie auch kleiner Gemeinden gewollt ist und die geplante Verteilung der Mittel unabhängig davon erfolgt, ob die Gemeinde ihre Aufgaben alleine oder im Verbund mit anderen Gemeinden bewältigt, ist damit weder ein Fusionszwang noch ein Fehlanreiz verbunden.

Der Regierungsrat schlägt vor, die Revision des Steuergesetzes auf fünf Jahre zu befristen. Damit partizipieren einerseits die nicht zum Agglomerationskern gehörenden Gemeinden sofort, andererseits bleibt genügend Zeit, bis das neuüberarbeitete Finanzausgleichsgesetz seine

volle Wirkung erzielt. Den berechtigten Anliegen kleiner und peripherer Gemeinden kann so entsprochen werden.

Mit der Unterbreitung der Vorlage zur Revision des Gesetzes über die direkten Steuern hat der Regierungsrat dem Kantonsrat beantragt, die Motion von Kantonsrat Markus Müller wie auch die Motion von Kantonsrat Matthias Freivogel als nicht erheblich zu erklären respektive diese als erledigt abzuschreiben.

2 Das Finanzausgleichsgesetz: Eine Chronologie

2.1 Finanzausgleichsdekret vom 25. November 2002

In den Jahren 2003 und 2004 wurde im Kanton Schaffhausen mit grossem Aufwand und sehr breit abgestützt das Reformprojekt «sh.auf» bearbeitet. Das Projekt «sh.auf» strebte die Optimierung in den drei gegenseitig voneinander abhängigen Handlungsfeldern Aufgabenteilung und Finanzierungsentflechtung, Struktur- und Verwaltungsreform sowie Finanzausgleich an, um den Gemeinden, der Stadt und dem Kanton neue Perspektiven zu ermöglichen.

- Dabei sollte die historisch gewachsene Aufgabenteilung und Aufgabenfinanzierung zwischen dem Kanton und den Gemeinden soweit möglich und sinnvoll entflochten werden, um die Entscheidungsprozesse zu vereinfachen.
- In einem zweiten Schritt sollten die strukturell bedingten Schwächen durch die Schaffung von sieben leistungsfähigen Gemeinden überwunden werden.
- Und letztlich war angestrebt, den Finanzausgleich unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung sowie der Struktur- und Verwaltungsreform auf neue Beine zu stellen.

Im Sinne einer Vorleistung für die anderen beiden Teilbereiche von «sh.auf» wurde der Finanzausgleich jedoch bereits per Dekret vom 25. November 2002 neu geregelt. Dabei wurde der Ausgleichsbeitrag verdreifacht, ein Ressourcenausgleich, ein Lastenausgleich und die Möglichkeit der Ausschüttung von Sonderbeiträgen eingeführt. Dies alles war befristet bis Ende 2006. Insbesondere die Zahlergemeinden wollten mit der Befristung sicherstellen, dass durch die gegenüber früher verdreifachten Mittel für den Finanzausgleich nicht der Druck für Reformen auf der Gemeindeebene wegfällt.

2.2 Finanzausgleichsgesetz vom 17. Mai 2004

Die Kantonsverfassung verlangt 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 2004 überführt.

2.3 Teilrevision vom 3. April 2006

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 unterbreitet. 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 und damit die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Sonderbeiträgen konkretisiert worden.

Diese Änderung bedeutete einen Systemwechsel, in dem von der bisher paritätischen Finanzierung des gesamten Finanzausgleichs durch die finanzstarken Gemeinden und den Kanton insofern abgewichen wurde, dass die Sonderbeiträge neu ausschliesslich aus dem Finanzausgleichsfonds ohne Beteiligung der finanzstarken Gemeinden finanziert werden.

2.4 Teilrevision vom 3. September 2007

Unter dem Einfluss der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) haben zahlreiche Kantone den innerkantonalen Finanzausgleich angepasst, so auch der Kanton Schaffhausen.

Die Teilrevision (Vorlage des Regierungsrates vom 14. November 2006; ADS 06-111) basiert auf dem bisherigen, grundsätzlich bewährten System mit den Elementen Ressourcenausgleich, Lastenausgleich sowie Sonderbeiträge. Die Änderungen sind am 1. Januar 2008 in Kraft getreten und gelten seither unverändert.

Beim Ressourcenausgleich wurde an der hälftigen Finanzierung durch Kanton und Gemeinden festgehalten. Neu müssen aber die Gemeinden, deren Steuerkraft das Ausgleichsziel übersteigt, Beiträge an den Ressourcenausgleich leisten. Beibehalten wurde die Anbindung an den Steuerfuss, d.h. Gemeinden mit einem Steuerfuss unter dem arithmetischen Mittel sind vom Ressourcenausgleich ausgeschlossen. Der Steuerfuss spielt auch für die zahlenden Gemeinden eine gewisse Rolle, da der Steuerfuss einer der Faktoren bei der Bemessung ihrer Beiträge ist.

Auch beim Lastenausgleich gab es Änderungen, wurde er doch den veränderten Verhältnissen angepasst und gleichzeitig auch noch ausgebaut. Wo im bisherigen Finanzausgleich einzig die Bildungslast berücksichtigt wurde, fand mit der Teilrevision vom 3. September 2007 auch die Sozialhilfelaast, die Polizeilast, die Last der Weite sowie die Zentrumslast Aufnahme in den Lastenkatalog.

2.5 Wirksamkeitsbericht vom 5. Juli 2018

Der Regierungsrat hat im Jahr 2017 einen Bericht über die Wirksamkeit des innerkantonalen Finanzausgleichs in Auftrag gegeben. Der Wirksamkeitsbericht wurde im Hinblick auf die mit dem Postulat von Kantonsrat Walter Hotz angestossene Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung erstellt. Er sollte dem Steuerungsausschuss und den verschiedenen Projektgruppen als Arbeitsgrundlage dienen.¹

Der Regierungsrat hat den Wirksamkeitsbericht am 10. Juli 2018 zur Kenntnis genommen. Er gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil wurde die damalige finanzielle Lage der Schaffhauser Gemeinden analysiert. Im zweiten Teil wurde untersucht, in welchen Bereichen der innerkantonale Finanzausgleich Verbesserungspotential hat. Dabei wurde folgendes Fazit gezogen:

Als Indikator für die Zielerreichung des Schaffhauser Finanzausgleichs dient die Entwicklung der finanziellen Lage der Schaffhauser Gemeinden. Dazu wurden insbesondere die schweizweit harmonisierten Kennzahlen sowie die relative Steuerkraft pro Einwohner/in analysiert. Diese Werte zeigen, dass sich die Schaffhauser Gemeinden in den vergangenen Jahren insgesamt erfreulich entwickelt haben. Sie verfügen über genügend finanzielle Ressourcen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen. Dazu trägt auch der Finanzausgleich bei. Die finanzschwachen Gemeinden erhalten teils sehr hohe Beiträge, ohne dass dies auf Seite der finanzstarken Gemeinden zu stark ins Gewicht fallen würde. Die finanzielle Entwicklung der Schaffhauser Gemeinden zeigt, dass sich der Schaffhauser Finanzausgleich bewährt hat.

Geprüft wurde nicht nur die Wirksamkeit des kantonalen Finanzausgleichs, sondern auch ein allfälliges Verbesserungspotential. Als Massstab dazu diente die Studie "Irrgarten Finanzausgleich, Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität" von avenir suisse aus dem Jahr 2013. Gemäss dieser Studie belegt der Schaffhauser Finanzausgleich schweizweit den vierten Platz. Der optimale Finanzausgleich besteht gemäss Studie aus einem Ressourcen- sowie Lastenausgleich, wird horizontal durch die Gemeinden finanziert, ist frei von Fehlanreizen und das Ausmass der Umverteilung ist moderat. Unter diesen Gesichtspunkten kritisch zu bewerten ist im kantonalen Finanzausgleich die Steuerfussanbindung der Ausgleichszahlungen. Sie kann zu Fehlanreizen führen. Ein weiterer Optimierungspunkt besteht gemäss avenir suisse bei der Finanzierung des Finanzausgleichs. Der Schaffhauser Finanzausgleich wird nicht ausschliesslich durch die Gemeindeebene getragen, sondern aktuell als Verbundaufgabe durch den Kanton und die finanzstarken beziehungsweise lastenarmen Gemeinden wahrgenommen.

¹ <https://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Verwaltung/Volkswirtschaftsdepartement/Amt-f-r-Justiz-und-Gemeinden-1857467-DE.html>

Obwohl der Wirksamkeitsbericht auch ein gewisses Verbesserungspotential offengelegt hat, wurde vorderhand darauf verzichtet, ihn zu überarbeiten. Der Grund dafür war, dass man die anstehende Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung abwarten wollte.

2.6 Ausblick auf die bevorstehende Teilrevision des FAG

Nachdem die aufgrund des Postulats von Kantonsrat Walter Hotz in Angriff genommene Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung abgeschlossen ist, gilt es, die geplante Überarbeitung des innerkantonalen Finanzausgleichs umzusetzen. Die Federführung liegt beim Volkswirtschaftsdepartment. Dieses hat anfangs 2024 Prof. Dr. Reiner Eichenberger von der Universität Freiburg beauftragt, den geltenden Schaffhauser Finanzausgleich einer Aussensicht zu unterziehen und Vorschläge zur Verbesserung zu unterbreiten. Diese Analyse hat im Wesentlichen Folgendes ergeben:

- Eine Gemeinde mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft, die jedoch *unter* dem arithmetischen Mittel der Steuerfüsse ist, ist versucht, den Steuerfuss so anzuheben, dass sie in den Genuss von Ressourcenausgleich gelangt. Diese Frage stellt sich zumindest theoretisch aktuell z.B. in der Gemeinde Büttenhardt. Eine so begründete Steuerfusserhöhung ist negativ zu beurteilen (Massnahme: Wegfall der Steuerfussanbindung).
- Eine Gemeinde mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft, die zugleich *über* dem arithmetischen Mittel des Steuerfusses ist, ist versucht, den Steuerfuss nicht zu senken, um weiterhin in den Genuss des Ressourcenausgleichs zu kommen. Auch wenn es im Kanton Schaffhausen aktuell keine Gemeinde gibt, auf die dieses Szenario zutrifft, ist ein so begründeter Verzicht auf eine Steuerfussenkung negativ zu beurteilen (Massnahme: Wegfall der Steuerfussanbindung).
- Eine Gemeinde mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft, ist versucht, den Steuerfuss hoch zu halten, damit sie nicht noch mehr in den Finanzausgleich zahlen muss. Eine solche Gemeinde wäre mit der Steuerfussenkung doppelt gestraft durch geringere Steuereinnahmen und höhere Finanzausgleichszahlungen (Massnahme: Wegfall der Steuerfussanbindung).
- Gemeinden, welche ihre Steuerkraft stärken und deswegen mehr in den Finanzausgleich einzahlen müssten respektive weniger Finanzausgleich erhalten würden, sollten von der Stärkung ihrer Steuerkraft mehr profitieren als bisher (Massnahme: Zeitlich befristetes Anreizsystem, zeitlich befristete Finanzspritze).
- Veraltete Elemente des Lastenausgleichs sind an die veränderten Verhältnisse anzupassen (Massnahme: Verzicht auf die Zentrumslast, Verzicht auf die Polizeilast).

3 Die Reformelemente im Detail

3.1 Einleitung

Dass der Finanzausgleich überprüft und allenfalls auch überarbeitet werden muss, ergibt sich aus verschiedenen Gründen:

- Zunächst einmal ist die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung gestützt auf das Postulat von Kantonsrat Walter Hotz abgeschlossen. Damit ist das Versprechen des Regierungsrates, den Finanzausgleich zu überprüfen, einzulösen.
- Weiter wird mit der Motion von Kantonsrat Markus Müller beantragt, es sei (zwar) in erster Linie das Finanzausgleichsdekret im Hinblick auf die Stärkung der finanzschwachen Gemeinden anzupassen. In einem zweiten Schritt seien jedoch das Finanzausgleichsgesetz und das Finanzhaushaltsgesetz zu überprüfen.
- Ebenfalls auf eine Stärkung der Gemeinden zielt die Motion von Kantonsrat Matthias Freivogel. Darin wird sinngemäss ausgeführt, es seien letztlich die Gemeinden, welche die Basisinfrastruktur zur Verfügung stellen würden. Dabei seien sie mit zunehmenden (finanziellen) Herausforderungen konfrontiert. Um ihnen den nötigen Spielraum zu geben sei der Reingewinn der Schaffhauser Kantonalbank zumindest zu einem Teil den Gemeinden zuzuweisen.
- Zudem hat der Verband der Schaffhauser Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsident (VGGSH) auf Anregung zahlreicher Gemeinden des Klettgaus den Regierungsrat aufgefordert, den Finanzausgleich zu überarbeiten.
- Und letztlich sind in der Zeit nach der Erstellung des Wirksamkeitsberichts diverse Gesetzesänderung wirksam geworden, welche es schon von daher als angezeigt erscheinen lassen, den Finanzausgleich zu überprüfen.

3.2 Ziel und Zweck des Finanzausgleichs

Ziel und Zweck des Finanzausgleichs ist in Art. 1 Abs. 1 FAG festgehalten: Der Finanzausgleich mildert die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und [der] Belastung zwischen den Gemeinden. Diese Formulierung hat noch immer Gültigkeit und umschreibt drei Komponenten:

- Umverteilung: Der Finanzausgleich verlangt keine Gleichstellung aller Gemeinden. Er soll lediglich (aber immerhin) sicherstellen, dass in finanzieller Hinsicht keine zu grossen Unterschiede zwischen den Gemeinden bestehen.
- Leistungsfähigkeit: Die leistungsfähige Gemeinde war nicht nur ein Schlüsselbegriff im Reformprojekt «sh.auf», sondern hat sinngemäss auch Einzug ins Finanzausgleichsgesetz gefunden. Der Finanzausgleich bezweckt nämlich nicht in erster Linie die Umverteilung von finanziellen Mitteln, sondern das eigentliche Ziel besteht darin, leistungsfähige Gemeinden zu erreichen, respektive zu erhalten. Damit wird insbesondere der Ressourcenausgleich begründet.
- Belastung: Die Gemeinden sind mit verschiedenen Einflüssen konfrontiert, die sie nicht oder nur wenig beeinflussen können. Damit wird der Lastenausgleich begründet. Diese Lasten können sich im Laufe der Zeit verändern, weshalb sie periodisch zu überprüfen sind.
- Horizontaler/Vertikaler Ausgleich: Der Finanzausgleich spricht von einem Ausgleich "zwischen den Gemeinden". Das lässt jedoch offen, ob sich nur die Gemeinden am Ausgleich beteiligen, oder ob der Kanton ebenfalls einen Beitrag leistet. Bei einer vollständig durchgeführten Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung wäre es durchaus konsequent, wenn sich nur die Gemeinden am Finanzausgleich beteiligen würden (horizontaler Ausgleich).

Dies hätte jedoch mittel- und langfristig eine Nivellierung zur Mitte hin zur Folge. Den finanzstarken Gemeinden wäre es erschwert, die erreichte gute Positionierung im interkantonalen Steuerwettbewerb zu halten, was sich insgesamt negativ auswirken dürfte. Von daher ist es angezeigt, dass sich der Kanton am Finanzausgleich beteiligt.

3.3 Neuverteilung des Gemeindeanteils an der direkten Bundessteuer

Der Wirksamkeitsbericht aus dem Jahr 2018 stellt ab auf die effektiven Zahlen der Jahresrechnungen bis zum Jahr 2016. Er berücksichtigt damit nicht die Entwicklungen der letzten Jahre und insbesondere nicht die jüngste Entwicklung der Steuererträge der juristischen Personen. Bereits damals hat man jedoch klar festgehalten, dass sich die Steuerkraft der Gemeinden insbesondere dank der sehr guten Abschlüsse in der Stadt Schaffhausen unterschiedlich entwickelt. Da die relative Steuerkraft die Basis für die Berechnung des Ressourcenausgleichs ist, haben die aufgrund des Ressourcenausgleichs zur Auszahlung kommenden Beträge zugenommen, respektive mussten die Gebergemeinden, wie auch der Kanton, zunehmend höhere Beträge einschiessen.

Diese sogenannte Schere beim Ressourcenausgleich hat insbesondere ab dem Jahr 2022 markant zugenommen und wird sich gemäss Prognose auch in den folgenden Jahren noch weiterentwickeln. Neben den höheren Steuererträgen der juristischen Personen in den Agglomerationskern-Gemeinden ist auch die bisherige Verteilung des Gemeindeanteils an der direkten Bundessteuer massgebend. Er wird gemäss Art. 239 und Art. 242 des Gesetzes über die direkten Steuern in Abhängigkeit der Steuererträge der juristischen Personen ausgeschüttet und kommt somit weitgehend den Gemeinden zugute, welche bereits von den Steuererträgen der juristischen Personen profitieren. Letztlich haben von der Ansiedlungspolitik des Kantons aber nicht nur die zentrumsnahen Gemeinden profitiert, sondern über den Ressourcenausgleich auch die peripheren Gemeinden, wenn auch in geringem Mass.

Um die doppelte Zuweisung von Steuererträgen juristischer Personen an die Zentrumsgemeinden künftig zu vermeiden hat der Regierungsrat als rasch umsetzbare und befristete Massnahme dem Kantonsrat beantragt, Art. 239 und Art. 242 StG zu ändern. Er hat jedoch auch festgehalten, dass dies keine langfristige Lösung sein dürfe. Der Finanzausgleich ist vielmehr im Sinne des Zweckartikels so umzuformen, dass diejenigen Gemeinden unterstützt werden, welche sich unterdurchschnittlich entwickelt haben, ohne dabei jedoch die prosperierenden Gemeinden wesentlich zurückzubinden.

3.4 Wegfall der Steuerfussanbindung im Ressourcenausgleich

Für die Steuerkraft verantwortlich ist die finanzielle Leistungsfähigkeit der Steuerzahler. Dies zeigt sich ganz eindrücklich bei der Entwicklung insbesondere der Stadt Schaffhausen, auf

deren Gemeindegebiet in den vergangenen Jahren viele steuerkräftige Firmen ihren Sitz genommen haben. Diese Möglichkeit haben nicht alle Gemeinden. Insbesondere die peripheren Gemeinden ("Landgemeinden") haben wenig Möglichkeiten, sehr steuerkräftige Firmen anzuziehen.

Die Landgemeinden können aber durchaus mit anderen Vorzügen punkten, so etwa mit vergleichsweise günstigen Bodenpreisen, was sie als Wohngemeinden attraktiv macht. Ein Hindernis für sehr steuerkräftige natürliche Personen sind jedoch die teilweise hohen Steuerfüsse. Dieser Mechanismus ist näher zu betrachten:

Wenn die Höhe der Beitragsleistung einer Gemeinde an den Ressourcenausgleich abhängig ist vom erhobenen Steuerfuss (vgl. Art. 5 Abs. 2 FAG), kann dies dazu führen, dass eine mögliche Steuerfussreduktion nicht umgesetzt wird. Dies sei an einem Beispiel erläutert: Gemeinde G erhebt einen Steuerfuss von 100%. Sie zahlt in den Ressourcenausgleich den Betrag von 50'000 Franken. Beim Budgetprozess stellt sie fest, dass sie den Steuerfuss auf 97% senken könnte. Dadurch senkt sie ihre Steuereinnahmen. Bei der Berechnung, welche Gebergemeinde wie viel in das Finanzausgleichssystem abgeben muss, werden im Kanton Schaffhausen Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss stärker belastet als Gemeinden mit einem höheren Steuerfuss. Die Senkung des Steuerfusses von 100% auf 97% kann für die Gemeinde G somit dazu führen, dass sie mehr als 50'000 Franken überweisen muss. Für die Gemeinde entsteht somit kein finanzieller Anreiz, die Steuern zu senken.

Was für die Gebergemeinden gilt, das gilt grundsätzlich auch bei den anspruchsberechtigten Gemeinden. Erhebt eine finanzschwache Gemeinde einen Steuerfuss über dem arithmetischen Mittel der Steuerfüsse aller Gemeinden, so erhält sie Ressourcenausgleich (vgl. Art. 4 Abs. 1 FAG). Würde sie den Steuerfuss unter das arithmetische Mittel senken, so würde sie nicht mehr vom Ressourcenausgleich profitieren. Es sollte jedoch auch den finanzschwachen Gemeinden möglich sein, ihren Steuerfuss langfristig zu senken. Damit könnte sie im Steuerwettbewerb mitmachen und mittel- und längerfristig für gute Steuerzahlende attraktiv werden. Es ist nämlich nicht so, dass finanzschwache Gemeinden per se unattraktiv sind für wohlhabende Einwohnerinnen und Einwohner. Gerade periphere Landgemeinden verfügen über teilweise sehr attraktive Wohnlagen, vergleichbar günstige Landerwerbspreise und in den vergangenen Jahren stark verbesserte Anschlüsse an den öffentlichen Verkehr. Sie sind oft nur deshalb nicht im Fokus steuerkräftiger Personen, weil sie (noch) über einen hohen Steuerfuss verfügen.

Ohne Verknüpfung mit dem Steuerfuss (massgeblich ist der Steuerfuss des Vorjahres) hätte der Ressourcenausgleich im Jahr 2023 wie folgt ausgesehen:

Vernehmlassungsvorlage vom 13. August 2024

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Gemeinde	Steuerfuss	Ressourcenausgleich 2023 inkl. Steuerfussanbindung	Ressourcenausgleich 2023 ohne Steuerfussanbindung	Differenz
Bargen	104	92'249	92'249	-
Beggingen	117	277'301	277'301	-
Beringen	91	-44'368	-47'799	-3'431
Buch	96	-	37'080	37'080
Buchberg	65	-131'533	-100'571	30'962
Büttenhardt	85	-	74'448	74'448
Dörflingen	83	-665	-654	11
Gächlingen	107	572'718	572'718	-
Hallau	112	813'243	813'243	-
Hemishofen	103	-2'553	-3'114	-561
Lohn	89	-	218'790	218'790
Löhningen	89	-4'881	-5'143	-262
Merishausen	110	530'188	530'188	-
Neuhausen am Rhf.	98	-220'307	-254'558	-34'251
Neunkirch*	98	277'472	277'472	-
Oberhallau	117	275'824	275'824	-
Ramsen	103	-5'699	-6'949	-1'250
Rüdlingen	75	-41'232	-36'563	4'669
Schaffhausen	93	-1'643'498	-1'809'537	-166'039
Schleitheim	114	638'734	638'734	-
Siblingen	105	242'115	242'115	-
Stein am Rhein	95	-64'543	-72'591	-8'048
Stetten	64	-89'568	-67'980	21'588
Thayngen	92	-95'825	-104'372	-8'547
Trasadingen	116	369'747	369'747	-
Wilchingen	112	599'753	599'753	-
Total		2'344'672	2'509'831	165'159

positiver Ressourcenausgleich = Anspruch auf Ressourcenausgleich

negativer Ressourcenausgleich = Beitrag an Ressourcenausgleich

positive Differenz = positive Auswirkung auf Gemeinde

negative Differenz = negative Auswirkung auf Gemeinde

Bei einem Wegfall der Steuerfussanbindung hätten auch die Gemeinden Buch, Büttenhardt und Lohn Anspruch auf Ressourcenausgleich von total CHF 330'318.--. Dieser Betrag würde je zur Hälfte vom Kanton und den beitragspflichtigen Gemeinden getragen. Die Gebergemeinden mit höheren Steuerfüssen müssten aufgrund der Aufhebung der Steuerfussanbindung prozentual mehr in den Ressourcenausgleich zahlen als Gemeinden mit tiefen Steuerfüssen.

3.5 Wegfall der Steuerfussanbindung im Lastenausgleich

Der Mechanismus der Steuerfussanbindung spielt nicht nur beim Ressourcenausgleich eine Rolle, sondern auch beim Lastenausgleich. Der Lastenausgleich entfällt nämlich, wenn der

Vernehmlassungsvorlage vom 13. August 2024

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Steuerfuss einen gewissen Mittelwert unterschreitet. Die Gemeinde erhält in Abhängigkeit des Steuerfusses keinen oder einen geringeren Anteil aus dem Lastenausgleich (Art. 7 Abs. 3 FAG). Auch diese Gesetzesvorschrift stellt einen negativen Anreiz für Steuersenkungen dar.

Ohne Verknüpfung mit dem Steuerfuss (massgeblich ist der Steuerfuss des Vorjahres) hätte der Lastenausgleich im Jahr 2023 wie folgt ausgesehen:

Gemeinde	Steuerfuss	Lastenausgleich 2023 inkl. Steuerfussanbindung	Lastenausgleich 2023 ohne Steuerfussanbindung	Differenz
Bargen	104	-33'133	-41'228	-8'095
Beggingen	117	-10'773	-15'044	-4'271
Beringen	91	-149'647	-162'930	-13'283
Buch	96	-39'064	-44'869	-5'805
Buchberg	65	-49'062	-37'911	11'151
Büttenhardt	85	-	1'815	1'815
Dörflingen	83	-50'341	-49'991	350
Gächlingen	107	-16'908	-21'646	-4'738
Hallau	112	223'817	223'817	-
Hemishofen	103	-66'465	-81'907	-15'442
Lohn	89	37'644	188'219	150'575
Löhningen	89	27'174	135'872	108'698
Merishausen	110	2'728	2'728	-
Neuhausen am Rhf.	98	-78'491	-91'655	-13'164
Neunkirch*	98	-36'190	-42'509	-6'319
Oberhallau	117	-7'975	-11'163	-3'188
Ramsen	103	-48'582	-59'869	-11'287
Rüdlingen	75	-88'587	-79'388	9'199
Schaffhausen	93	1'988'102	1'988'102	-
Schleitheim	114	-36'456	-49'892	-13'436
Siblingen	105	-11'631	-14'611	-2'980
Stein am Rhein	95	-278'300	-316'323	-38'023
Stetten	64	-	11'377	11'377
Thayngen	92	-127'528	-140'375	-12'847
Trasadingen	116	-9'049	-12'575	-3'526
Wilchingen	112	-1'552	-2'079	-527
Total		1'139'731	1'275'965	136'234

positiver Lastenausgleich = Anspruch auf Lastenausgleich

negativer Lastenausgleich = Beitrag an Lastenausgleich

positive Differenz = positive Auswirkung auf Gemeinde

negative Differenz = negative Auswirkung auf Gemeinde

Bei einem Wegfall der Steuerfussanbindung hätten auch die Gemeinden Büttenhardt, Lohn, Löhningen und Stetten Anspruch auf Lastenausgleich bzw. Anspruch auf den vollen Lastenausgleich von netto CHF 272'465. Dieser Betrag würde je zur Hälfte vom Kanton und den beitragspflichtigen Gemeinden getragen. Die Gebergemeinden mit höheren Steuerfüssen

müssten aufgrund der Aufhebung der Steuerfussanbindung prozentual mehr in den Lastenausgleich zahlen als Gemeinden mit tiefen Steuerfüssen.

3.6 Beibehalten der Steuerfussanbindung bei den Sonderbeiträgen

Auch bei der Gewährung von Sonderbeiträgen besteht in einem Fall eine Anbindung an den Steuerfuss. Härtefallbeiträge sind nämlich unter anderem daran geknüpft, dass die Gemeinde ihren Steuerfuss so festsetzt, dass er im laufenden Rechnungsjahr sowie in der Regel im Durchschnitt der vergangenen drei Jahre das arithmetische Mittel der Steuerfüsse aller Gemeinden um mindestens 10 Steuerprozent übersteigt (vgl. Art. 10 Abs. 2 FAG).

Damit wird sichergestellt, dass die Gemeinde ihre Steuerkraft angemessen nützt und nicht voreilig Hilfe einfordert. Grundsätzlich wäre es auch in dieser Situation denkbar, dass die Gemeinden darauf verzichten, den Steuerfuss zu senken, um nicht den Anspruch auf den Sonderbeitrag zu erhalten. Dieser Fall dürfte jedoch kaum eintreten, da das Gesetz verlangt, dass die Gemeinde ihre Steuerkraft "angemessen" ausnützen muss, was vor der Gewährung von Sonderbeiträgen nachzuweisen ist. Von daher ist im vorliegenden Fall an der Steuerwirkung der Steuerfussanbindung festzuhalten.

3.7 Zeitlich befristetes Anreizsystem

Steuerfussenkungen sind ein wichtiges Mittel, um für mittel und gut verdienende Steuerzahler attraktiv zu sein und sich im interkantonalen Wettbewerb als Wohn- und Lebensort behaupten oder verbessern zu können.

Jede Steuerfussenkung führt zumindest vorübergehend zu wegfallenden finanziellen Mitteln. Der Wegfall der Steuerfussanbindung allein genügt jedoch nicht, den Anreiz für Steuerfussenkungen wesentlich zu erhöhen. Es sind weitere Massnahmen zu prüfen, um vorübergehende Steuerausfälle aufgrund der Steuerfussenkung kompensieren zu können.

Schon jetzt besteht mit Art. 10a FHG eine Regelung mit Anreizcharakter: Fällt beim Zusammenschluss von Gemeinden der Ressourcenausgleich weg oder ist dieser kleiner als er ohne den Zusammenschluss wäre, hat die neue Gemeinde Anspruch auf Vergütung des entfallenden Ausgleichsbetrages zulasten des Finanzausgleichsfonds. Der bisherige Anspruch erstreckt sich über insgesamt neun Jahre, reduziert sich aber ab dem sechsten Jahr.

Ein solcher oder ähnlicher Modus wäre auch denkbar zur vorübergehenden Unterstützung einer Gemeinde, welche ihr Steuersubstrat (z.B. zufolge Zuwachs an steuerkräftigen Personen infolge Senkung des Steuerfusses) erhöht. Dies könnte erfolgen durch eine befristete Änderung der Grenzabschöpfungsquote. Die Grenzabschöpfungsquote sagt aus, um wie viele

Rappen der Zuschuss an eine Empfängergemeinde gekürzt wird, wenn sie einen Steuerfranken mehr einnimmt. Die Grenzabschöpfungsquote wirkt auch bei den Gebergemeinden: Sie besagt, welcher Betrag in den Finanzausgleich gegeben werden muss, der bei einem zusätzlichen Steuerfranken hereingeholt wird.

Was die Gebergemeinden betrifft, so ist die aktuelle Grenzabschöpfungsquote wenig problematisch. Die grössten Gemeinden und darunter insbesondere die Stadt Schaffhausen sind auf der Seite der Gebergemeinden. Der in den Ressourcenausgleich einzuschiessende Betrag kann so über eine grosse Bevölkerungsgruppe verteilt werden, denn die Gruppe der Empfängergemeinden hat insgesamt nur einen sehr kleinen Bevölkerungsanteil. Der Wirkungsbericht aus dem Jahr 2018 hält fest, die Grenzabschöpfungsquote sei im Kanton Schaffhausen tief (Wirksamkeitsbericht, S. 38). Dies trifft beim Ausgleichsziel von aktuell 73% zwar zu, aber nur, wenn es unter Einschluss der Zahlen der Stadt Schaffhausen betrachtet wird. Der gewichtete Durchschnitt der Steuerkraft aller Gemeinden beträgt CHF 4'031.--. Das Ausgleichsziel von 73% beträgt damit CHF 2'943.--. Ohne Berücksichtigung der Stadt Schaffhausen beträgt der gewichtete Durchschnitt der Steuerkraft allerdings CHF 3'412.--. Gemessen an diesen CHF 3'421.-- beträgt das Ausgleichsziel von CHF 2'943.-- 86.3%. Unter Ausschluss der Stadt Schaffhausen liegt das aktuelle Ausgleichsziel damit über dem im Finanzhaushaltsgesetz vorgesehenen Höchstmass von 85%.

Die Grenzabschöpfungsquote ist für die Gebergemeinden aus den oben genannten Gründen eher wenig problematisch. Dagegen liegt sie für die Nehmergemeinden im Ressourcenausgleich bei 100%. Wenn eine Gemeinde, deren Steuerkraft unter dem Ausgleichsziel liegt, ihre Steuereinnahmen durch kluge Politik stärkt, wird ihr von Gesetzes wegen die Ausgleichszahlung um den entsprechenden Betrag gesenkt. Es lohnt sich für sie nur, ihre Steuerkraft entscheidend zu verbessern, wenn sie einen Steuerfuss hat, der deutlich über dem kantonalen Mittel liegt. Gerade das aber erschwert es, den Standort durch Steuersenkungen attraktiver zu machen.

Wie das Anreizsystem im Detail aussehen könnte, ist noch festzulegen. Eine Variante wäre dabei, wie bei der Weiterzahlungen des Ressourcenausgleichs im Zusammenhang mit Gemeindefusionen, die Grenzabschöpfungsquote für eine gewisse Zeitspanne anzupassen, um dadurch die sogenannte "Verbesserungsstrafe" zu vermeiden.

Die Mittel für dieses Anreizsystem könnten aus dem Finanzausgleichsfonds kommen, in dem aktuell rund CHF 9 Mio. enthalten sind. Derzeit steht als mögliche Mittelherkunft für die notwendige Speisung des Fonds der Anteil der Gemeinden an der direkten Bundessteuer im Vordergrund.

3.8 Wegfall der Zentrumslast

Schon im Wirksamkeitsbericht von 2018 wurde darauf hingewiesen, dass bei einer Revision des Finanzausgleichsgesetzes die Zentrumslast zu überprüfen sei.

Dass im kantonalen Finanzausgleich den beiden grössten Gemeinden, der Stadt Schaffhausen sowie Neuhausen am Rheinfluss, eine Zentrumslast angerechnet wird, geht zurück auf eine Studie der Universität Zürich in Zusammenarbeit mit Infrac, einem Schweizerischen Forschungs- und Beratungsunternehmen. Eingeführt wurde die Abgeltung der Zentrumslast mit der Teilrevision vom 3. September 2007, in Kraft ist sie ab dem 1. Januar 2008.

In den damals erstellten Studien wurde aufgrund der damaligen Situation vorgerechnet, dass die beiden grössten Gemeinden zentralörtliche Leistungen auch für die anderen Gemeinden des Kantons erbringen. Es ist fraglich, ob eine heutige Untersuchung zu denselben Schlüssen kommen würde. Das Hauptproblem bei den Zentrumslasten ist, sie richtig einzuschätzen. Für die Zentrumslasten gibt es anders als für die Bildungs-, Sozial- und Polizeilasten keine Normdaten, die aus dem Vergleich der Kosten vieler Gemeinden gewonnen werden können. Da es im Kanton Schaffhausen nur ein Zentrum von Bedeutung gibt, nämlich die Stadt Schaffhausen, müssen die Zentrumsleistungen der Stadt Schaffhausen erfasst werden und davon ist der Nutzen abzuziehen, den die Stadt durch ihre Zentrumsfunktion und ihre Zentrumsleistungen erfährt.

Die Aussagen im Bericht sind jedoch aus heutiger Sicht aus den folgenden Gründen zu hinterfragen:

- Leistungen an ausserkantonale Nutzer: Die städtischen Leistungen werden nicht nur von den Städtlern und den Einwohnern der Landgemeinden genutzt, sondern auch von Einwohner anderer Kantone und Länder. So setzen sich die Nutzer des Museums Allerheiligen, für dessen auswärtigen Besucheranteil die Stadt CHF 1'801'000.-- aufwendete (Universität Zürich und Infrac 2004, S. 36, 59), aus Besuchern aus der Stadt (49,4%), den Landgemeinden (18,9%) und von ausserhalb Schaffhausens (31,8%) zusammen. Die CHF 1'801'000.-- Ausgaben der Stadt bewirken, dass bei den damaligen Einwohnerzahlen (Stadt 33'072, Land 39'844) die Zentrumslast der Stadt pro Einwohner um zusätzliche CHF 54,46 steigt, und das gewichtete Mittel pro Kopf über alle Gemeinden um CHF 24,70. Von der Differenz von CHF 29,76 wird der Stadt zwei Drittel entschädigt, also CHF 19,86 pro Kopf und CHF 656'810.-- insgesamt. Davon zahlen die Gemeinden direkt CHF 328'405.-- und indirekt rund CHF 164'202.-- über die Steuern zur Deckung des Kantonsbeitrags, also in der Summe rund CHF 492'608.--. Das ist schon sehr nahe an ihrem Kostenanteil am verrechenbaren Kostenaufwand von CHF 669'000.--.
- Zusätzlich Abgeltung: Die Studie berücksichtigt in der Berechnung der Zentrumslast auch das Betreiben von übrigen wichtigen Sport- und Kulturanlagen. Darin enthalten sind Betrieb und Erstellung. So auch beispielsweise für die KSS. Aufgrund einer geänderten Praxis, wird der Neubau dieser Freizeitanlage mit einem kantonalen Beitrag von 15 Mio. Franken und einem weitaus grösseren Beitrag einer Stiftung unterstützt.

- Fokus auf Kosten statt auf Nutzen: Bei der Erfassung der Leistungen der Stadt für die Umlandgemeinden wird auf die Produktionskosten der Leistungen abgestellt. Da es aber hier im Grundsatz um eine Internalisierung des externen Nutzens der städtischen Leistungen geht, dürften nicht die Kostenanteile verrechnet werden, sondern nur die Nutzenanteile der Landgemeinden. Tatsächlich haben die Einwohner der Umlandgemeinden einen weit tieferen Nutzen als die Stadtbewohner vom Besuch einer städtischen Einrichtung, weil sie zusätzlich Zeit und Wegkosten tragen müssen. Der in der damaligen Studie verwendete Korrekturfaktor von 4.4% ist wohl deutlich zu tief angesetzt.
- Unterschätzte Standortvorteile der Zentrumsgemeinden: Die Stadt Schaffhausen profitiert stark von Standortvorteilen, d.h. von den Ausgaben des Kantons für die städtischen Zentrumsfunktionen. Besonders offensichtlich sind die Vorteile der Einwohner durch die Nähe zu den drei kantonalen Anstalten (Kantonsschule, Berufsschule, kantonale Krankenanstalten). Für diese Vorteile werden im Bericht der Universität Zürich und von Infrac (2004, S. 73) eine pauschale Korrektur von 5% der Zentrumslasten berücksichtigt. Auch dieser Korrekturfaktor lässt sich nur bedingt halten.

Das Erstellen einer neuen Studie zur Abgeltung einer Zentrumslast ist mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden, zumal diese auch belastbare Aussagen zum Verhältnis des Nutzen für die Zentrumsgemeinden gegenüber den peripheren Gemeinden enthalten müsste. Hinzu kommt, dass die Literatur dazu vorwiegend im Auftrag von Zentrumsgemeinden entstanden und somit nur bedingt aussagekräftig ist. Auch eine Anbindung an die Entwicklung der Bodenpreise ist nur bedingt zielführend, denn diese hängen stark von Faktoren wie Bauordnung, Zonenpläne und natürlichen Vorteilen wie schöne und verkehrsgünstige Lage ab.

Eine neuerliche Schätzung mit realistischeren und weniger offensichtlich zentrumsdienlichen Annahmen käme wohl zum Schluss, dass die Stadt Schaffhausen netto keine Zentrumslasten zu schultern hat, sondern vielmehr von Zentrumsvorteilen profitiert. Dies gilt auch für Neuhausen am Rheinfall. Ohne konkret geäußerten politischen Willen, dass die beiden Zentrumsgemeinden die sich aus einer solchen Analyse ergebenden Zentrumsvorteile abgelteten sollten, ist von einer solchen Analyse einstweilen abzusehen. Im Ergebnis ist es entsprechend angezeigt, die Zentrumslasten bzw. die Zentrumsvorteile im Finanzausgleich überhaupt nicht zu berücksichtigen.

3.9 Wegfall der Polizeilast

Im Zusammenhang mit der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung wurde auch das Polizeigesetz (SHR 354.100) angepasst. Die Beiträge der Gemeinden für polizeiliche Leistungen sind in Art. 29 des Polizeigesetzes neu definiert (vgl. Vorlage des Regierungsrates vom 3. Mai 2022; ADS 22-45).

Der Regierungsrat hielt in der damaligen Vorlage sinngemäss fest: Die Polizeilast wurde seit «sh.auf» in den Finanzausgleich eingerechnet, um die unterschiedlich hohe Verteilung der

Polizeibeträge zwischen der Stadt Schaffhausen, der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall und den übrigen Gemeinden abzufedern. Mit der Änderung des Polizeigesetzes werden die Polizeibeträge fortan unter den Gemeinden fair verteilt sein, sodass sich eine Anpassung des Lastenausgleichs aufdrängt.

Aufgrund der Neuregelung im Polizeigesetz soll deshalb die sogenannte Polizeilast im Lastenausgleich nicht mehr zu berücksichtigen werden.

3.10 Korrekturen aufgrund der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung

Die Vorlage des Regierungsrates vom 3. Mai 2022 zur Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung (ADS 22-45) kommt zum Schluss, dass es bei der Umsetzung aller Massnahmen zu einer Mehrbelastung des Kantonshaushaltes von ca. 7 Mio. Franken kommt und die kommunale Ebene um denselben Betrag entlastet wird.

Es waren Verschiebungen in folgenden Bereichen vorgesehen: Steuerverwaltung (Entlastung der Gemeinden von CHF 469'000.--), Gemeindefunktionäre (Mehraufwand bei den Gemeinden von CHF 4'700.--), Spielbankenabgaben (Minderertrag bei den Gemeinden von CHF 600'000.--), Polizei (Entlastung der Gemeinden von CHF 653'800.--), Ordnungsbussen (Minderertrag bei den Gemeinden CHF 16'000.--), Geoinformationssystem (Einsparungen bei den Gemeinden von CHF 135'000.--), Strassen (Entlastung bei den Gemeinden von CHF 6'240'000.--), Schutz der Kulturpflanzen (Entlastung bei den Gemeinden von CHF 100'000.--).

Der weitaus grösste Betrag betrifft die Strassen. Allerdings wurde die Verflechtung/Entflechtung im Bereich Strassen nicht im Rahmen der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung beraten, sondern vorgängig in einer eigenen Vorlage (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 13. Oktober 2020 (ADS 20-114)).

Als Fazit kann festgehalten werden, dass durch die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung (inkl. Strassenvorlage) die Gemeindeebene insgesamt massiv entlastet worden ist und dadurch deutlich mehr Mittel zur Verfügung hat als vorher. Eine zusätzliche Entlastung der Gemeinden über den Finanzausgleich erscheint deshalb derzeit als nicht angezeigt und soll im Zuge dieser Gesetzesrevision nicht weiter vertieft werden.

3.11 Ausweitung der Unterstützungsleistungen aus dem Finanzausgleichsfonds

Derzeit sind Leistungen aus dem Finanzausgleichsfonds in folgenden Fällen möglich:

a) in Härtefällen;

- b) an den Zusammenschluss von Gemeinden, wenn dadurch der Finanzausgleich auf die Dauer entlastet wird;
- c) zur Entschuldung von Gemeinden bei Zusammenschlüssen;
- d) an die Kosten von Projekten zur Prüfung von Gemeindezusammenschlüssen;
- e) an andere Projekte, mit denen die Zusammenarbeit der Gemeinde gefördert und Gemeindeaufgaben wirtschaftlicher erfüllt werden, wenn dadurch der Kanton auf die Dauer entlastet wird.

Beiträge können somit nur ausgerichtet werden im Zusammenhang mit Gemeindezusammenschlüssen oder wenn der Kanton auf Dauer entlastet wird. Letzteres steht in Widerspruch zu den Bemühungen einer klaren Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung. Projekte im ausschliesslichen Aufgabenbereich der Gemeinden führen nämlich bestenfalls über den Beitrag des Kantons in den Finanzausgleich und damit nur indirekt zu einer Entlastung des Kantons. Angesichts der anstehenden Herausforderungen der Gemeinden ist es jedoch angezeigt, Projekte mit denen die Zusammenarbeit der Gemeinden gefördert und Gemeindeaufgaben wirtschaftlicher erfüllt werden, unabhängig von einer oft nur schwer nachweisbaren Entlastung des Kantons zu unterstützen.

4 Fazit und Ausblick

4.1 Resultat der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung

Die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung hat dazu geführt, dass die kommunale Ebene um rund CHF 7 Mio. entlastet wird.

4.2 Revision des Steuergesetzes

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat vorgeschlagen, der den Gemeinden zugehende Anteil der direkten Bundessteuer nicht mehr in Abhängigkeit der Steuererträge der juristischen Personen zukommen zu lassen, sondern in Abhängigkeit der Einwohnerzahlen.

Der vorgeschlagene Art. 243 des Gesetzes über die direkten Steuern (StG) führt dazu, dass insbesondere die peripheren Gemeinden teils deutlich höhere Zuschüsse erhalten als mit der bisherigen Regelung von Art. 239 StG und 242 StG. Die Regelung ist, gemäss Antrag des Regierungsrates, auf fünf Jahre befristet. Da der Gesamtbetrag jährlich auf CHF 8 Mio. festgelegt ist, besteht eine grosse Planungssicherheit. Dies gibt den Gemeinden Zeit und die nötigen Mittel, sich auf die neue Situation einzustellen, d.h. die mit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Wegfall der Steuerfussanbindung) neu eher möglichen Steuersenkungen ernsthaft zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.

4.3 Anreizsystem

Mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes ist ein Anreizsystem vorgesehen. Es soll zum Tragen kommen zur vorübergehenden Unterstützung der Gemeinden bei ihren Bemühungen, die Steuerkraft zu verbessern. Die Mittel dazu können dem Finanzausgleichsfonds entnommen werden. Dieser soll zudem durch eine Öffnung der Voraussetzung für die Unterstützung von Projekten vermehrt für Projekte zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und deren Attraktivität genutzt werden können.

Derzeit steht als mögliche Mittelherkunft für die notwendige Speisung des Fonds der Anteil der Gemeinden an der direkten Bundessteuer im Vordergrund.