



## **Finanzausgleich des Kantons Schaffhausen**

---

# **Wirksamkeitsbericht**

## **2008 – 2017**

## Management Summary

Gemäss Regierungsratsbeschluss vom 15. August 2017 (Protokoll-Nr. 26/417) wurde das Amt für Justiz und Gemeinden beauftragt, zuhanden des Regierungsrats einen Bericht über die Wirksamkeit des innerkantonalen Finanzausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu erstellen. Dieser Auftrag steht im Zusammenhang mit der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Der Bericht gibt Antwort darauf, ob mit dem innerkantonalen Finanzausgleich des Kantons Schaffhausen die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und Belastung zwischen den Gemeinden gemildert werden und gibt Auskunft über mögliche Verbesserungspotentiale.

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 Beträge, 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 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 die Steuerfussanbindung der kantonalen Ausgleichszahlungen. Sie kann zu Fehlanreizen führen. Ein weiterer Optimierungspunkt besteht bei der Finanzierung des Finanzausgleichs. Er wird nicht ausschliesslich durch die Gemeindeebene getragen, sondern aktuell als Verbundaufgabe durch den Kanton und die finanzstarken beziehungsweise lastenarmen Gemeinden wahrgenommen. Der Wirksamkeitsbericht enthält Aussagen zum Verbesserungspotential. Dieses ist jedoch marginal, da sich der Schaffhauser Finanzausgleich in weiten Teilen nahe am sogenannten optimalen Finanzausgleich bewegt.

Eine zwingende Revision des Finanzausgleichsgesetzes drängt sich daher nicht auf. Die anstehende Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung hat höchstwahrscheinlich einen erheblichen Einfluss auf den Finanzausgleich. Deshalb soll eine allfällige Revision des Finanzausgleichsgesetzes erst nach Abschluss dieses Projektes angegangen werden.

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	5
<b>Teil A: Überprüfung der Zielerreichung.....</b>	<b>6</b>
1. Finanzausgleich Kanton Schaffhausen .....	6
1.1. Ressourcenausgleich .....	6
1.2. Lastenausgleich.....	7
1.3. Sonderbeiträge .....	7
1.4. Finanzierung des Finanzausgleichs.....	7
2. Finanzielle Lage der Gemeinden.....	8
2.1. Entwicklung der Steuerfüsse .....	10
2.2. Entwicklung der relativen Steuerkraft.....	11
2.3. Selbstfinanzierungsgrad .....	14
2.4. Bruttoverschuldungsanteil.....	16
2.5. Nettoschuld pro Einwohner/in .....	19
2.6. Investitionsanteil .....	22
2.7. Zinsbelastungsanteil .....	25
2.8. Eigenkapital .....	27
3. Würdigung der finanziellen Lage der Gemeinden.....	30
<b>Teil B: Verbesserungspotenzial .....</b>	<b>33</b>
1. Der ideale Finanzausgleich .....	33
1.1. Überblick .....	33
1.2. Der optimale Ressourcenausgleich .....	33
1.3. Der optimale Lastenausgleich.....	34
1.4. Zwischenfazit.....	34
2. Verbesserungspotenzial bei Ressourcenausgleich .....	36
2.1. Horizontale respektive vertikale Finanzierung.....	36
2.2. Grenzabschöpfungsquote.....	38
2.3. Lineare und symmetrische Umlagerung.....	39
2.4. Keine Steuerfussanbindung.....	39
2.5. Transparenz .....	40
2.6. Fusionsneutralität .....	40
3. Verbesserungspotenzial beim Lastenausgleich.....	41
3.1. Allgemeine Entwicklung des Lastenausgleichs.....	41
3.2. Bildungslast .....	43
3.2.1. Entwicklung der Bildungslast.....	44
3.2.2. Verbesserungspotenzial bei der Bildungslast .....	44
3.3. Sozialhilfelas.....	45
3.3.1. Entwicklung der Sozialhilfelas.....	46
3.3.2. Verbesserungspotenzial bei der Sozialhilfelas .....	46

3.4.	Polizeilast .....	48
3.4.1.	Entwicklung der Polizeilast.....	49
3.4.2.	Verbesserungspotenzial bei der Polizeilast .....	49
3.5.	Zentrumslast.....	50
3.5.1.	Verbesserungspotenzial bei der Zentrumslast.....	50
3.6.	Last der Weite .....	51
3.6.1.	Entwicklung der Last der Weite .....	52
3.6.2.	Verbesserungspotenzial bei der Last der Weite .....	52
3.7.	Ausblick Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung.....	53
4.	Verbesserungspotenzial bei den Sonderbeiträgen .....	54
5.	Würdigung des Schaffhauser Finanzausgleichssystems .....	55

## **Einleitung**

Das Gesetz über den Finanzausgleich (FAG; SHR 621.100) bezweckt, die unterschiedliche Finanzlage, d.h. die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit und die unterschiedliche Belastung der Gemeinden, durch den innerkantonalen Finanzausgleich zu mildern. Dies entspricht einem Verfassungsauftrag, denn gemäss Art. 100 der Kantonsverfassung (KV; SHR 101.000) fördert der Kanton mit dem Finanzausgleich die Entwicklung zu leistungsfähigen Gemeinden und erstrebt eine ausgewogene Steuerbelastung.

Das Gesetz über den Finanzausgleich vom 17. Mai 2004 beinhaltete ursprünglich einen Ressourcenausgleich sowie einen Ausgleich der Bildungslast. Dieses Gesetz wurde in der Folge überarbeitet, da der Lastenausgleich den veränderten Verhältnissen angepasst und ausgebaut werden musste. Gemäss Regierungsratsbeschluss vom 15. August 2017 (Protokoll-Nr. 26/417) wurde das Amt für Justiz und Gemeinden beauftragt, zuhanden des Regierungsrates einen Bericht über die Wirksamkeit des innerkantonalen Finanzausgleiches zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu erstellen. Das aktuelle Gesetz ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Nach 10 Jahren ist es an der Zeit zu überprüfen, ob der Finanzausgleich den angestrebten Zweck erzielt hat und somit wirksam geworden ist (Teil A).

Ausgehend von den Erkenntnissen im Teil A wird im Teil B dargelegt, welche Nachbesserungen am Finanzausgleichsgesetz vorgenommen werden könnten.

Dieser Wirksamkeitsbericht ist somit sowohl Rechenschaftsbericht über den Verfassungsauftrag gemäss Art. 100 KV und die Zweckerfüllung des Finanzausgleichsgesetzes wie auch Anstoss für künftige gesetzliche Anpassungen.

**Volkswirtschaftsdepartement**

Ernst Landolt  
Regierungsrat

Schaffhausen, 5. Juli 2018

# Teil A: Überprüfung der Zielerreichung

## 1. Finanzausgleich Kanton Schaffhausen

Zweck: Der Finanzausgleich mildert die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und Belastung zwischen den Gemeinden (Art. 1 Abs. 1 FAG).

Mit dem Finanzausgleich soll gemäss Art. 100 KV nicht nur eine ausgewogene Steuerbelastung zwischen den Gemeinden angestrebt werden. Der Finanzausgleich soll auch die Entwicklung hin zu leistungsfähigen Gemeinden fördern. Die Gemeinden sollen die Mittel zur Verfügung haben, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Der Finanzausgleich hat mithin eine Komponente, die im *aktuellen* Zeitpunkt wirken soll (Milderung der Unterschiede, Ausgleich der Belastung). Gemäss Art. 100 KV kommt dem Finanzausgleich aber auch eine *steuernde* Wirkung zu, soll er doch die Gemeinden in die Lage versetzen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Den Einwohnerinnen und Einwohnern sollen somit in Bezug auf die Aufgabenerfüllung durch die Gemeindeverwaltung keine Nachteile daraus entstehen, ob sie in einer finanziell gut oder schlecht gestellten Gemeinde leben. Zumindest soll der Finanzausgleich dafür sorgen, dass allfällige Unterschiede nicht noch grösser werden. Dieses Ziel kann mit dem Finanzausgleich allein wohl kaum erreicht werden, was auch aus dem Kommentar zur Kantonsverfassung hervorgeht.<sup>1</sup>

Dem Finanzausgleichsgesetz stehen drei Ausgleichselemente zur Verfügung: Ressourcenausgleich, Lastenausgleich und Sonderbeiträge. Sie werden nachfolgend näher beschrieben.

### 1.1. Ressourcenausgleich

Jede Gemeinde hat zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anrecht auf eine Mindestausstattung an Steuerkraft. Gemäss Art. 3 des Gesetzes über den Finanzausgleich (FAG) setzt der Kantonsrat in einem Dekret das Ausgleichsziel fest, bis zu dem ressourcenschwachen Gemeinden ein Ausgleich mit frei verfügbaren Mitteln gewährt wird. Es liegt zwischen 65 und 85 % des gewichteten Mittels der relativen Steuerkraft aller Gemeinden.<sup>2</sup> Aktuell liegt das Ausgleichsziel gemäss § 1 des Finanzausgleichsdekrets bei 73 %. Als ressourcenschwach gelten Gemeinden, deren relative Steuerkraft im Durchschnitt der letzten drei Jahre unter dem Ausgleichsziel lag.<sup>3</sup>

Gemeinden, deren relative Steuerkraft im Durchschnitt der letzten drei Jahre über dem Ausgleichsziel lag, leisten einen Beitrag zur Finanzierung der Hälfte des Ressourcenausgleichs.<sup>4</sup>

Die andere Hälfte trägt der Kantonshaushalt.

---

<sup>1</sup> Kommentar KV; Fussnote 1049 und S. 290 ff.

<sup>2</sup> Art. 3 FAG.

<sup>3</sup> Art. 4 Abs. 1 FAG.

<sup>4</sup> Art. 5 Abs. 1 FAG.

## 1.2. Lastenausgleich

Gemeinden, die aufgrund der Lastenbilanz eine über dem gewichteten kantonalen Mittel liegende Belastung aufweisen, erhalten einen Ausgleichsbetrag.<sup>5</sup>

Gemeinden, die aufgrund der Lastenbilanz eine unter dem gewichteten kantonalen Mittel liegende Belastung aufweisen, leisten einen Beitrag zur Finanzierung der Hälfte des Lastenausgleichs.<sup>6</sup>

Auch hier trägt die andere Hälfte der Kantonshaushalt.

## 1.3. Sonderbeiträge

Unter Sonderbeiträgen versteht man Einmalzahlungen aufgrund spezieller Situationen.<sup>7</sup> Die Sonderbeiträge werden durch den Kanton Schaffhausen finanziert, da es sich um eine Art Rückversicherung für die Gemeinden handelt.

Unterschieden wird zwischen zwei Anwendungsfällen. Beim sogenannten Härtefall<sup>8</sup> ist in erster Linie an aussergewöhnliche finanzielle Belastungen zu denken, welche nicht vermeidbar und nicht voraussehbar waren und die eine Gemeinde ganz besonders betreffen. Der zweite Fall betrifft Zusammenarbeitsprojekte, welche dazu führen, dass der Finanzausgleich auf Dauer entlastet wird. Es geht dabei in erster Linie um Gemeindefusionen.<sup>9</sup>

## 1.4. Finanzierung des Finanzausgleichs

Im Kanton Schaffhausen werden der Ressourcen- und der Lastenausgleich zu gleichen Teilen vom Kanton und von den Gemeinden, deren relative Steuerkraft über dem Ausgleichsziel liegt beziehungsweise von den Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten, finanziert.<sup>10</sup> Es finden somit ein horizontaler Ausgleich (zwischen den Gemeinden) *und* ein vertikaler Ausgleich (zwischen dem Kanton und den Gemeinden) statt.

---

<sup>5</sup> Art. 7 Abs. 1 FAG.

<sup>6</sup> Art. 8 Abs. 1 FAG.

<sup>7</sup> Art. 9 FAG.

<sup>8</sup> Art. 9 Abs. 1 lit. a FAG.

<sup>9</sup> Art. 9 Abs. 1 lit. b-e FAG.

<sup>10</sup> Art. 1 Abs. 3 FAG.

## 2. Finanzielle Lage der Gemeinden

Zum Vergleich der finanziellen Lage dienen die Finanzkennzahlen sowie weitere Indikatoren.

Die Finanzkennzahlen sind über die ganze Schweiz betrachtet vereinheitlicht. Trotzdem sind bei Vergleichen mit anderen Kantonen oder dem gesamtschweizerischen Wert auch Vorbehalte angebracht, da nicht sichergestellt ist, dass die Mittelwertberechnungen einheitlich erfolgen. Zudem sind die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wie auch die Steuersysteme von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Auch die Einführung von HRM2 (Harmonisiertes Rechnungsmodell 2) erschwert in der Übergangsphase die Vergleichbarkeit. Ebenso müssen innerhalb eines Kantons bei Gemeindevergleichen einige Punkte berücksichtigt werden:

- Unterschiedliche Aktivierungsgrenzen bei Investitionen haben einen Einfluss auf die Investitions- und Erfolgsrechnung.
- Bei Investitionen für Zweckverbände ist die Finanzierung unterschiedlich, denn oft finanzieren die Gemeinden die Investitionen direkt.
- Standortgemeinden von kapitalintensiven Anlagen wie z.B. einem Schulhaus haben tendenziell höhere Kapitalkosten als die vertraglich angeschlossenen Gemeinden.

Nicht alle Finanzkennzahlen sind im Hinblick auf die finanzielle Lage der Gemeinden gleich aussagekräftig. Näher betrachtet werden folgende Finanzkennzahlen und Indikatoren:

- Steuerfuss
- relative Steuerkraft
- Selbstfinanzierungsgrad
- Bruttoverschuldungsanteil
- Nettoschuld pro Einwohner
- Investitionsanteil
- Zinsbelastungsanteil
- Eigenkapital

Aber auch diese Finanzkennzahlen und Indikatoren sind – nur für sich betrachtet – wenig aussagekräftig und können unter Umständen sogar einen falschen Eindruck erwecken. Für die Beurteilung der finanziellen Lage einer Gemeinde müssen sie deshalb zueinander in Beziehung gesetzt werden. Auch sollten Kennzahlen über mehrere Jahre beurteilt werden, da besonders die Entwicklung der Kennzahlen wichtig ist. Die Datenbasis für die Berechnung der Finanzkennzahlen in diesem Bericht sind die jährlichen Präsentationen des Volkswirtschaftsdepartements. Sie sind einsehbar auf der Homepage des Amtes für Justiz und Gemeinden respektive unter folgendem Link: [www.ajg.sh.ch](http://www.ajg.sh.ch).

Die Finanzkennzahlen und Indikatoren werden in den folgenden Kapiteln zunächst kurz *definiert*. Danach folgt eine *allgemeine Zusammenfassung* der Entwicklung in den vergangenen Jahren und eine Gegenüberstellung mit der Entwicklung in einigen ausgewählten Kantonen. Dabei werden insbesondere Kantone mit einer vergleichbaren Grösse und einer vergleichbaren wirtschaftlichen Situation beigezogen. Anschliessend wird *im Detail* untersucht, ob und weshalb einige

Schaffhauser Gemeinden nicht dem allgemeinen Trend folgen, welche Spezialitäten für die jeweiligen Finanzkennzahlen bestehen etc. Dabei werden drei Gemeindegruppen unterschieden:

- **finanzschwache Gemeinden** (Beggingen, Merishausen, Oberhallau, Schleitheim, Trasdungen)
- **mittlere Gemeinden** (Bargen, Beringen, Buch, Büttenhardt, Dörflingen, Hallau, Hemishofen, Gächlingen, Lohn, Löhningen, Neunkirch, Ramsen, Siblingen, Stein am Rhein, Wilchingen)
- **finanzstarke Gemeinden** (Buchberg, Neuhausen am Rheinfeld, Rüdlingen, Schaffhausen, Stetten, Thayngen)

Für die Einteilung massgebend sind die Finanzausgleichszahlen 2017. In der Gruppe der finanzschwachen Gemeinden sind Gemeinden, welche unter dem Ausgleichsziel des Ressourcenausgleichs liegen und bei denen der Finanzausgleich mehr als zehn Steuerfussprozente ausmacht. In der Gruppe der finanzstarken sind Gemeinden, welche bei der relativen Steuerkraft über dem gewichteten Mittel liegen. Die restlichen Gemeinden sind in der mittleren Gruppe eingeteilt.

## 2.1. Entwicklung der Steuerfüsse

Allgemein: Die Gemeinden sind verpflichtet, mittelfristig eine ausgeglichene Rechnung zu präsentieren.<sup>11</sup> Sie finanzieren sich über Gebühren und Steuern. Die Gebührensituation wird nachfolgend nicht speziell untersucht, da sie auf den Einzelnen einen deutlich geringeren Einfluss hat als die erhobenen Steuern.

Anhand der Höhe des Steuerfusses lässt sich hingegen gut ablesen, ob es einer Gemeinde leicht fällt, die erforderlichen Mittel zu generieren. Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss gelten somit im Allgemeinen als finanzstark, da es ihnen gelingt, ihre Aufgaben mit einem pro Steuerpflichtigen geringeren Betrag zu erfüllen.

Im Detail: Vom Jahr 2007 (vor der neuen Regelung) bis zum Jahr 2018 konnten 19 der aktuell 26 Gemeinden den Steuerfuss senken. Dies ist ein klares Zeichen für die Verbesserung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit. Betroffen sind Gemeinden aller drei Kategorien (finanzstarke, mittlere und finanzschwache Gemeinden). In fünf Gemeinden hat sich der Steuerfuss nicht verändert, was in einem grundsätzlich positiven Umfeld eher ein negatives Zeichen ist. Die Gründe liegen bei eher tiefen Eigenkapitalanteilen und/oder hohen Investitionsausgaben in der Vergangenheit und/oder nahen Zukunft. In zwei Gemeinden (Neuhausen am Rheinfall und Thayngen) musste der Steuerfuss in dieser Periode gar erhöht werden. Der Steuerfuss in diesen zwei Gemeinden liegt jedoch noch immer unter dem arithmetischen Mittel, d.h. sie erhalten keine Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich.

Ein Vergleich des Steuerfusses mit Gemeinden anderer Kantone ist kaum möglich, denn mit dem von den Gemeinden erhobenen Steuerfuss müssen nicht in allen Kantonen dieselben Aufgaben finanziert werden.

Über alle Schaffhauser Gemeinden gesehen hat sich die Spanne zwischen dem höchsten und dem tiefsten Steuerfuss kaum verändert: Die Werte sind um zehn Prozentpunkte (Schleitheim) respektive um neun Prozentpunkte (Stetten) gesunken.

---

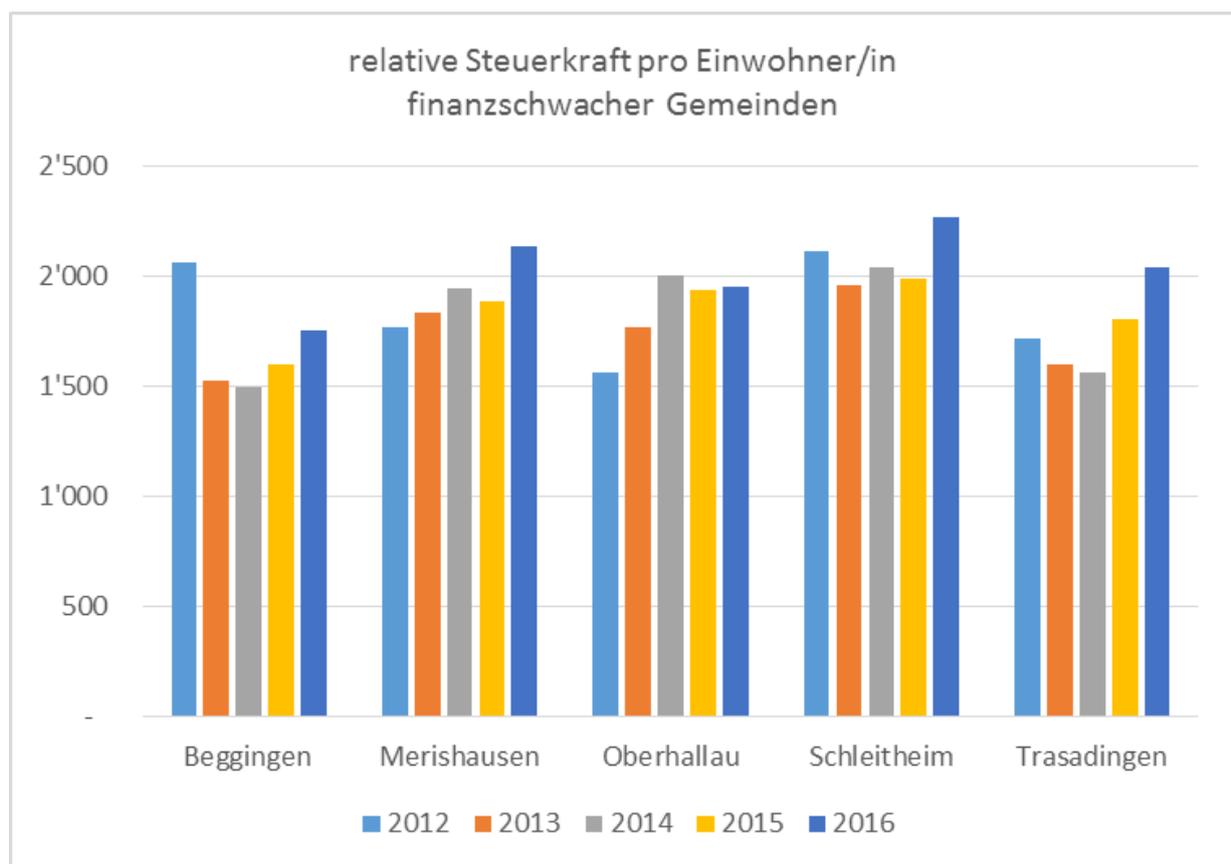
<sup>11</sup> Art. 6 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes (Fassung vom 20. Februar 2017).

## 2.2. Entwicklung der relativen Steuerkraft

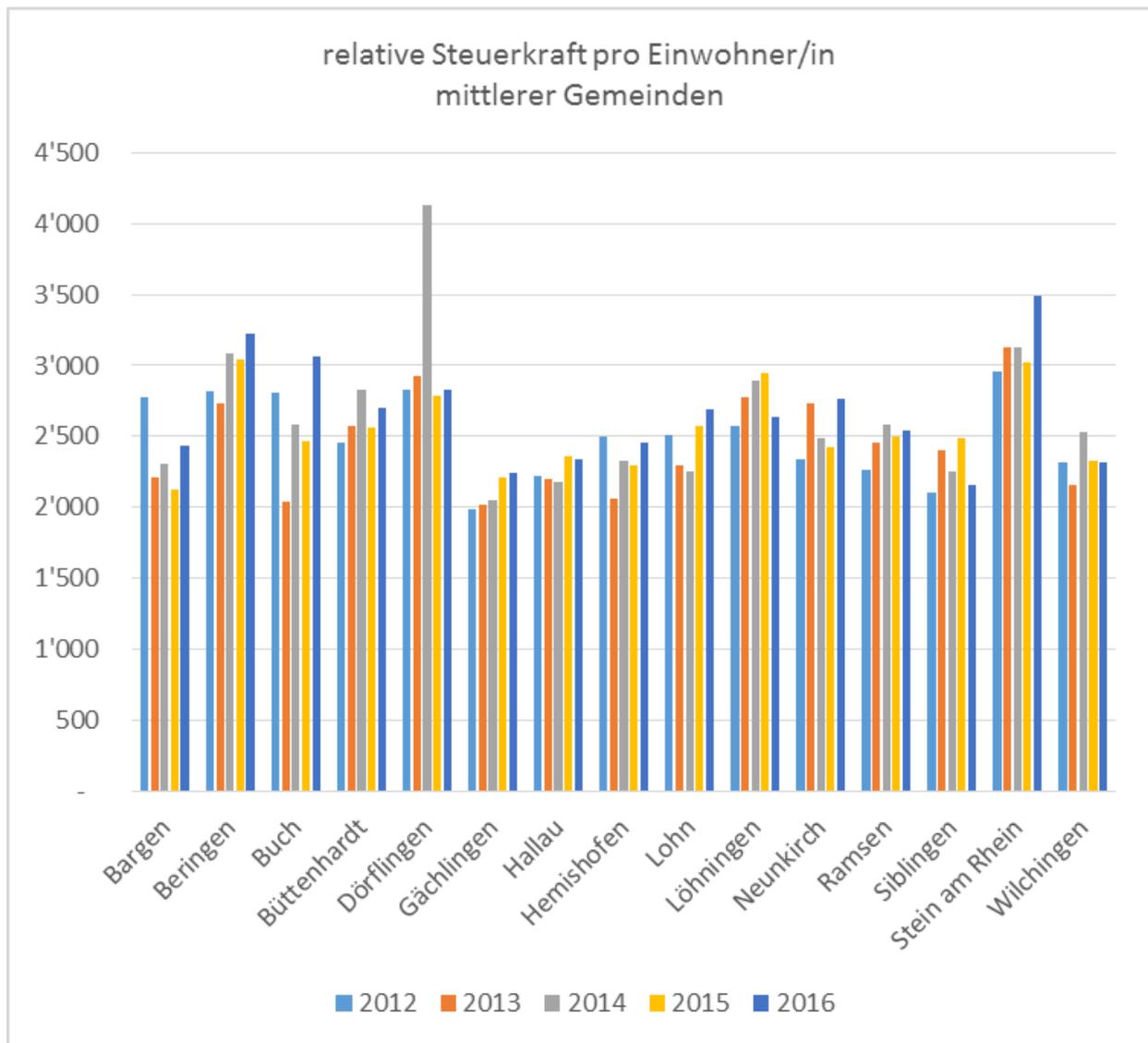
Allgemein: Die relative Steuerkraft bezeichnet den Betrag, den die Gemeinde pro Einwohner erhält, wenn ein Steuerfuss von 100 % erhoben würde. Gemeinden mit sehr guten Steuerzahlern verzeichnen somit eine höhere relative Steuerkraft und müssen zur Erfüllung ihrer Aufgaben somit einen tieferen Steuerfuss erheben als Gemeinden mit einer schlechteren relativen Steuerkraft.

Im Detail: Das gewichtete Mittel der relativen Steuerkraft ist seit 2008 um 578 Franken oder 18,7 % gestiegen. Noch vor einem Jahr hätte die Zunahme der durchschnittlichen Steuerkraft gegenüber dem Jahr 2008 nur 142 Franken betragen. Ausschlaggebend sind ein paar sehr gute Einzelergebnisse, worauf nachfolgend kurz eingegangen wird. Im Beobachtungszeitraum erhöhte sich die Differenz zwischen der steuerschwächsten und der steuerstärksten Gemeinde um 251 Franken auf Fr. 2'790 Franken.

Nachfolgend die Zahlen für die Schaffhauser Gemeinden im Detail, wobei der Übersichtlichkeit halber nur die letzten fünf Jahre berücksichtigt sind.

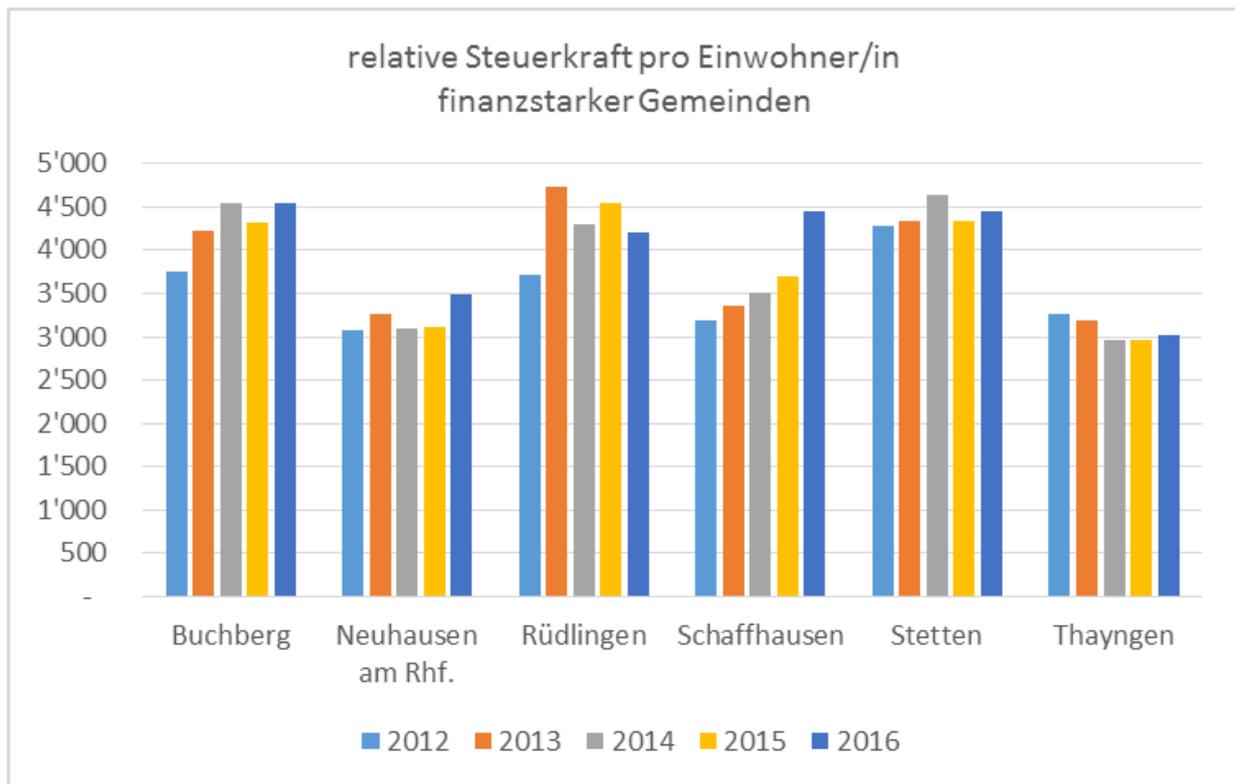


Die relative Steuerkraft hat sich bei allen fünf finanzschwachen Gemeinden erhöht. Der Wert im Jahr 2012 in der Gemeinde Beggingen muss, wenn man die davor liegenden Jahre betrachtet, als Ausreisser bezeichnet werden. Hohe Nachsteuern führten zu einmalig hohen Steuereinnahmen im Jahr 2012.



Die Gemeinden in der mittleren Gruppen zeigen ein uneinheitliches Bild. Der Grund dafür liegt darin, dass es sich um eine sehr inhomogene Gruppe handelt: Es hat sehr kleine ländliche Gemeinden (Buch, Bargaen) wie auch grössere Gemeinden mit Industriebetrieben (Stein am Rhein, Beringen, Hallau), sowie Gemeinden mit hohen Wachstumsraten dank Baulandverkauf und Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer darunter (Beringen und weitere Gemeinden). Bei Neuüberbauungen zeigt sich allerdings teilweise eine gegenläufige Entwicklung (Zuzug von Familien, in Abzug zu bringende Hypothekenzahlungen), welche die relative Steuerkraft wieder leicht verwässern kann. Diese Entwicklung hat direkten Einfluss auf die Finanzkraft der Steuerzahler und somit auf den relativen Steuerfuss, was sich wie erwähnt im volatilen Bild spiegelt.

Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise ab 2007 sowie der Aufgabe des Frankenmindestkurses hatten auf diese Gemeinden jedoch keinen offensichtlichen Einfluss. Einzelne Ausreisser (Dörflingen 2014) sind statistisch gesehen nicht relevant.



Gemeinden mit bereits schon tiefen Steuerfüßen wie Buchberg und Rüdlingen konnten die Steuerkraft am meisten steigern. Ein überdurchschnittlich hohes Wachstum der Steuerkraft in finanzstarken Gemeinden ist kein Phänomen des Kantons Schaffhausen. Wohlhabende Menschen lassen sich tendenziell eher in finanzstarken Gemeinden nieder.

Ebenfalls eine sehr hohe Zunahme verzeichnete die Stadt Schaffhausen, aber auch Neuhausen am Rheinflall konnte die relative Steuerkraft erhöhen. Der Anstieg in der Stadt Schaffhausen im Jahr 2016 lässt sich auf Zahlungen von juristischen Personen (bei definitiver Veranlagung) zurückführen. Dieser Effekt lässt sich möglicherweise nicht jedes Jahr wiederholen.

Selbst Stetten gelang nochmals eine leichte Steigerung, wurde mittlerweile aber, was die relative Steuerkraft betrifft, von Buchberg leicht überholt.

Thayngen verzeichnet als einzige der sogenannten finanzstarken Gemeinden eine Abnahme der relativen Steuerkraft. Dafür gibt es vor allem zwei Gründe: Einerseits wirkt noch immer die Fusion mit den vier Gemeinden des unteren Reiets nach. Andererseits hat Thayngen stark unter dem Einbruch der Unternehmenssteuern gelitten.

## 2.3. Selbstfinanzierungsgrad

Definition: Der Selbstfinanzierungsgrad ist die Selbstfinanzierung in Prozenten der Nettoinvestitionen. Der Selbstfinanzierungsgrad zeigt an, in welchem Ausmass Neuinvestitionen durch selbsterwirtschaftete Mittel finanziert werden können.

Hinweise zur Interpretation: Liegt diese Kennzahl über 100 %, können Schulden abgebaut werden. Ein Selbstfinanzierungsgrad unter 100 % führt zu einer Neuverschuldung. Werte zwischen 70 und 100 % bedeuten eine verantwortbare Neuverschuldung. Werte unter 70 % sind grundsätzlich kritisch.

Der Selbstfinanzierungsgrad ist im Zusammenhang mit den Kennzahlen zur Verschuldung (Bruttoverschuldung, Nettoschuld) und dem Investitionsanteil zu analysieren.

Allgemein: Der Selbstfinanzierungsgrad kann von Jahr zu Jahr sehr stark schwanken. Dies insbesondere bei den kleineren Gemeinden, da die Investitionstätigkeit sehr unregelmässig ist. Deshalb muss die Kennzahl über mehrere Jahre betrachtet werden, um eine Beurteilung vornehmen zu können. Sehr hohe Werte in den einzelnen Gemeinden sind nicht repräsentativ, da die Gründe in sehr tiefen Investitionen liegen. Negativwerte weisen auf hohe Entnahmen aus den Spezialfinanzierungen oder hohe Verluste hin.<sup>12</sup>

Im Detail: In den Tabellen werden nicht-gewichtete Durchschnittswerte ausgewiesen, da nicht die einzelne Gemeinde zu betrachten ist, sondern die allgemeine Wirkung des Finanzausgleichs im Zentrum stehen soll. Auch wenn das Ergebnis nicht eine sachlich korrekte Information wiedergibt, so lässt sich im Vergleich doch ein Trend ablesen.

Ein Wert von 100 % wird als gut erachtet. Ein Blick auf die finanzstarken Gemeinden zeigt, dass dieser Wert trotz Finanzausgleichszahlungen gehalten, allenfalls sogar leicht erhöht werden konnte.

Die finanzschwachen sowie die mittleren Gemeinden zeigen, zumindest was die letzten paar Jahre betrifft, einen sinkenden Selbstfinanzierungsgrad. Dies ist ein Anzeichen für Investitionen (zum Beispiel in die Werkleitungen<sup>13</sup>, in den Strassenbau<sup>14</sup>). Es handelt sich dabei durchwegs um bisher aufgeschobene Infrastrukturkosten. Dank des Finanzausgleichs sind solche Investitionen möglich, ohne dass sich die Gemeinden übermässig verschulden müssen. Sowohl die finanzschwachen wie auch die mittleren Gemeinden sind jedoch immer noch über 100 % und somit im positiven Bereich. Der Blick auf die Finanzkennzahlen Bruttoverschuldung und Nettoschuld zeigt<sup>15</sup>, dass mit der Investitionstätigkeit keine übermässigen Risiken eingegangen worden sind. Die Finanzausgleichszahlungen haben somit keine falschen Anreize gesetzt, sondern die Gemeinden in die Lage versetzt, ihre wichtigen Infrastrukturaufgaben wahrzunehmen.

Nachfolgend die Werte für die Schaffhauser Gemeinden:

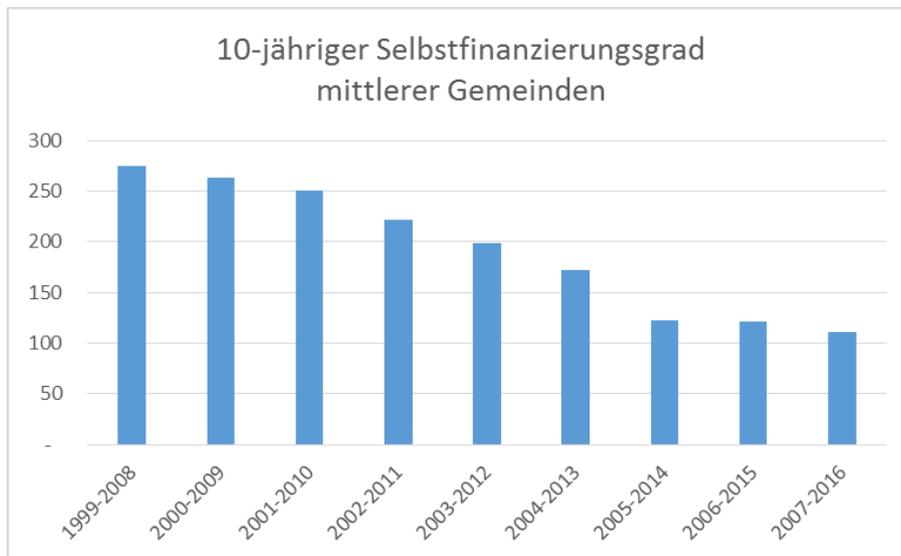
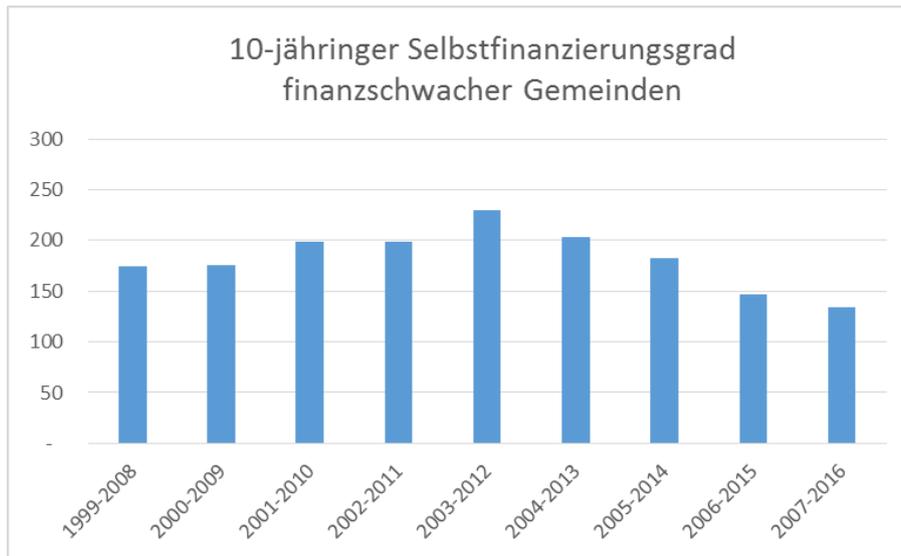
---

<sup>12</sup> Die Werte in den CH-Gemeinden sind ähnlich volatil.

<sup>13</sup> Oberhallau, Strassensanierung inkl. Wasserversorgung und Kanalisation, im Jahr 2015.

<sup>14</sup> Gächlingen, Strassensanierung inkl. Wasserversorgung und Kanalisation, in den Jahren 2012/2013.

<sup>15</sup> Vgl. Ziff. 2.4 und 2.5



## 2.4. Bruttoverschuldungsanteil

Definition: Der Bruttoverschuldungsanteil entspricht den Bruttoschulden in Prozenten des laufenden Ertrags.

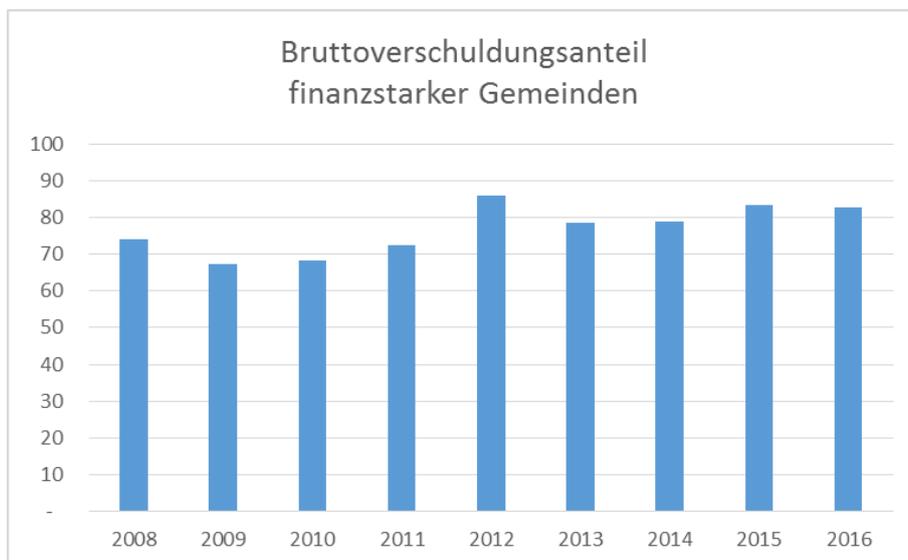
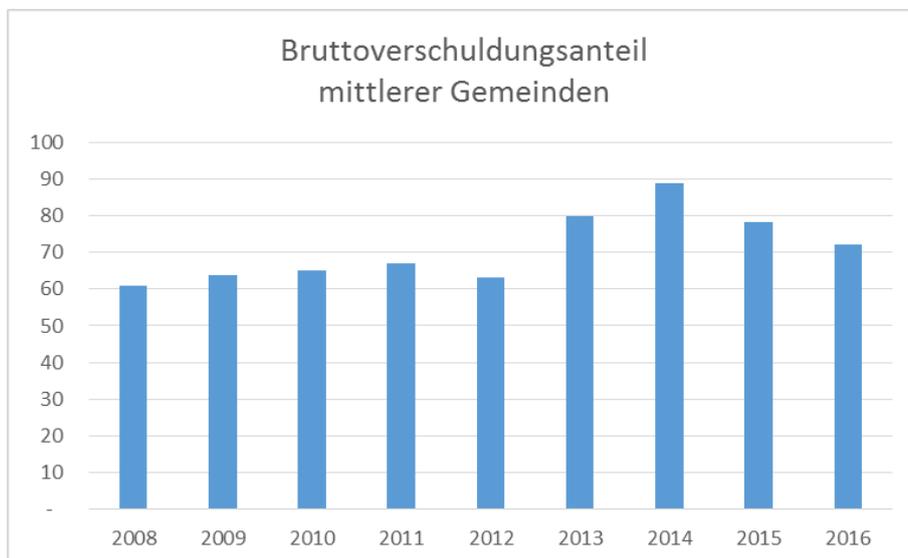
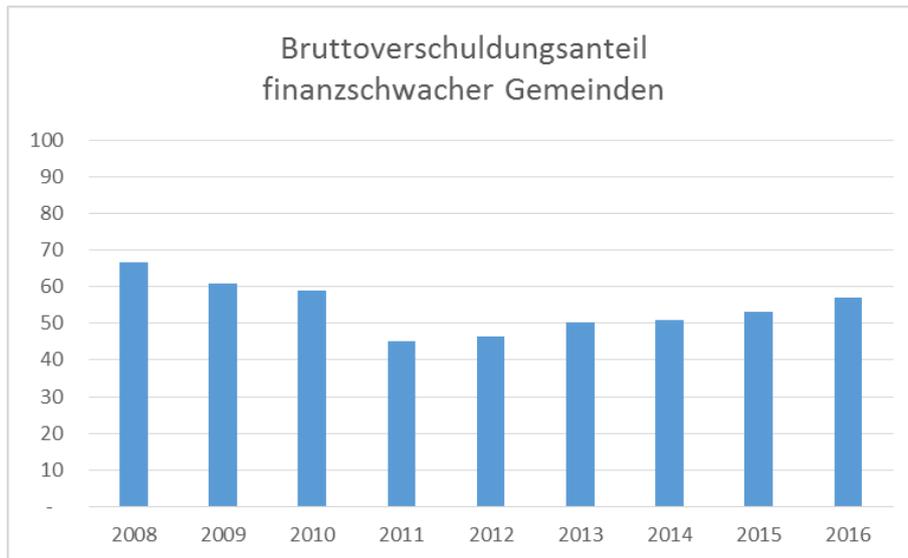
Aussage: Der Bruttoverschuldungsanteil ist eine Grösse zur Beurteilung der Verschuldungssituation bzw. der Frage, ob die Verschuldung in einem angemessenen Verhältnis zu den erwirtschafteten Erträgen steht. Er zeigt an, wie viele Prozente vom Ertrag benötigt werden, um die Bruttoschulden abzutragen.

Hinweise zur Interpretation: Ein Bruttoverschuldungsanteil von weniger als 100 % kann als gut angesehen werden. Werte von 100 – 150 % widerspiegeln eine mittlere Verschuldungssituation und Werte von 150 – 200 % eine schlechte. Sind die Bruttoschulden mehr als doppelt so gross (> 200 %) wie der Finanzertrag, so liegt eine kritische Verschuldungssituation vor.

Der Bruttoverschuldungsanteil ist im Zusammenhang mit den Kennzahlen Selbstfinanzierungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil, Kapitaldienstanteil und Zinsbelastungsanteil zu analysieren.

Allgemein: Gesamtschweizerisch bewegt sich dieser Wert um die 90 %. Dieser Wert wird jedoch von einigen wenigen Kantonen bzw. deren Gemeinden stark beeinflusst, welche sehr hohe Werte von über 150 % ausweisen. Die Hälfte der Kantone weist für ihre Gemeinden einen Bruttoverschuldungsanteil von unter 80 % aus.

Nachfolgend die Werte für die Schaffhauser Gemeinden:



Im Detail: Bei den finanzschwachen Gemeinden zeigt sich in den ersten Jahren eine deutliche Verbesserung. Dies deutet darauf hin, dass im grösseren Umfang Schulden zurückbezahlt werden konnten und somit die Gelder des Finanzausgleichs in den Schuldenabbau investiert worden sind. Als Beispiel dafür kann die Gemeinde Schleitheim bezeichnet werden.

Nach dieser Konsolidierungsphase ist der Bruttoverschuldungsanteil wieder leicht angestiegen, was im Investitionsbereich auf eine leichte Lockerung der Ausgabenpolitik hinweist. Dies deckt sich mit den Zahlen des Investitionsanteils. Nach wie vor sind die finanzschwachen Gemeinden aber immer noch auf einem sehr tiefen Wert. Damit ist grundsätzlich noch erhebliches Potenzial für weitere Investitionen vorhanden, dies insbesondere auch im Vergleich mit den anderen Gemeinden des Kantons.

Der Bruttoverschuldungsanteil der finanzstarken Gemeinden ist in den vergangenen zehn Jahren leicht angestiegen. Dies ist ein Anzeichen, dass trotz eines Abflusses von Geldern in den Finanzausgleich die Investitionstätigkeit nicht behindert wurde. Auch die finanzstarken Gemeinden bewegen sich mit einem Wert um die 80 % schweizweit immer noch in einem guten Umfeld.

Die mittleren Gemeinden zeigen in den letzten zehn Jahren beim Bruttoverschuldungsanteil einen volatilen Verlauf: Zunächst ist er von 60 auf 90 % angestiegen. Einzelne Gemeinden mussten grössere Investitionen tätigen. So entwickelte sich z.B. der Wert von Lohn in einem Jahr von "sehr gut" auf "schlecht". Auch die Investitionen weiterer Gemeinden, so z.B. in Gächlingen, sind für den Anstieg bei den mittleren Gemeinden ausschlaggebend. Allerdings ist der Wert über alle Gemeinden gesehen immer noch sehr tief. Dies korrespondiert mit ganz unterschiedlichen Beiträgen, welche diese Gemeinden jeweils aus dem Finanzausgleich erhalten. Das dürfte mit ein Grund für eine insgesamt eher vorsichtige Investitionspolitik sein.

## 2.5. Nettoschuld pro Einwohner/in

Definition: Die Nettoschuld ist das Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen, geteilt durch die Anzahl der Einwohner.

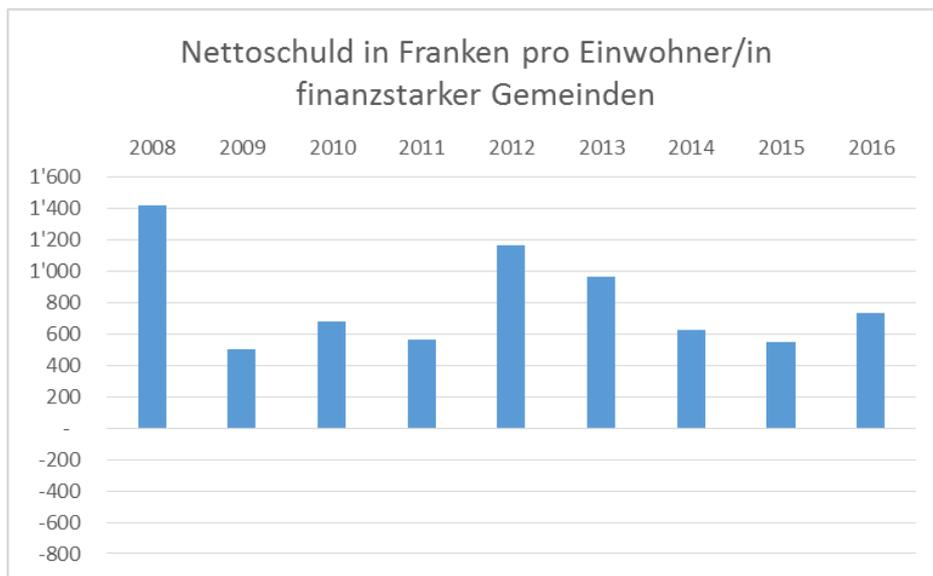
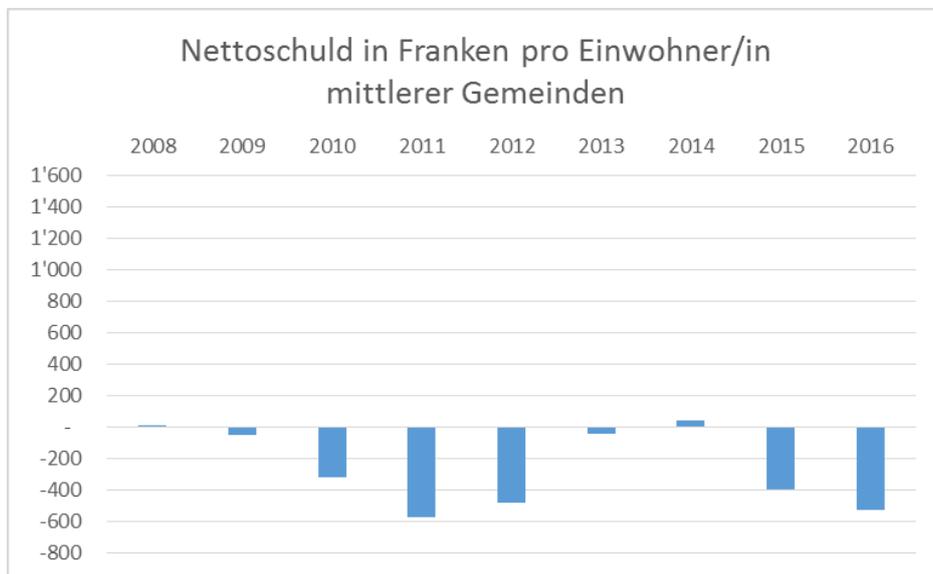
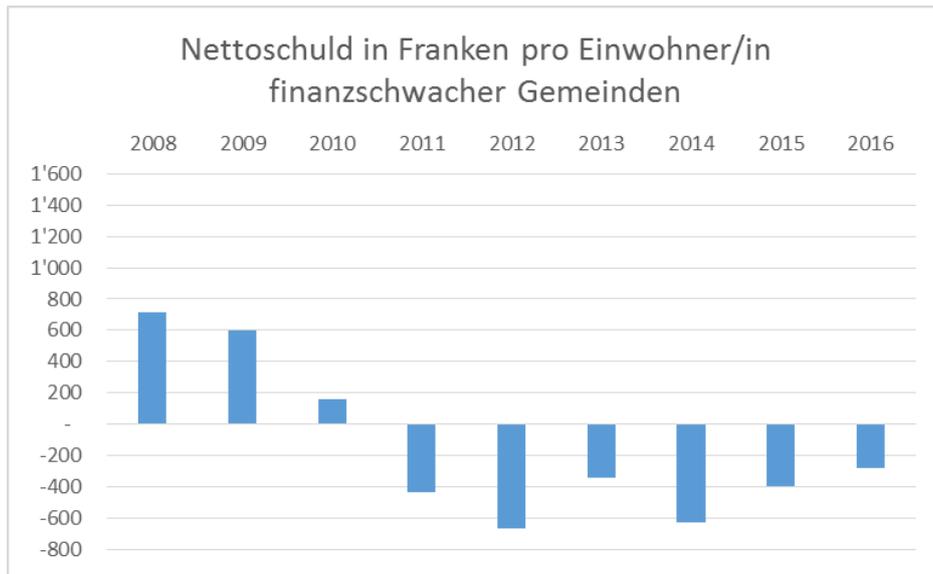
Aussage: Die Nettoschuld pro Einwohner wird als Gradmesser für die Verschuldung verwendet. Die Aussagekraft hängt allerdings von der richtigen Bewertung des Finanzvermögens ab.

Hinweise zur Interpretation: Werte von weniger als 1'000 Franken pro Einwohner werden als tiefe Nettoverschuldung angesehen. Werte von 1'000 bis 5'000 Franken gelten als mittlere Werte. Liegt die Nettoverschuldung über 5'000 Franken, so gilt die Gemeinde als hoch verschuldet.

Die Nettoschuld je Einwohner ist im Zusammenhang mit den Kennzahlen Selbstfinanzierungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil, Kapitaldienstanteil und Zinsbelastungsanteil zu analysieren.

Allgemein: Schweizweit nimmt die Nettoschuld ab, im 2015 wurde erstmalig eine tiefe Nettoschuld erreicht, welche sich im 2016 weiter verbesserte. Diesem Trend folgen auch die Schaffhauser Gemeinden. Die Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft konnten ihr Nettovermögen im Betrachtungszeitraum stark ausbauen. Die Gemeinden im Kanton Solothurn konnten die tiefe Nettoschuld in ein Nettovermögen verändern. Dagegen wandelten die Thurgauer Gemeinden ihr Nettovermögen in eine tiefe Nettoschuld um.

Nachfolgend die Werte für die Schaffhauser Gemeinden:



Im Detail: Die Nettoschuld entwickelt sich bei den finanzschwachen Gemeinden ähnlich positiv wie der Bruttoverschuldungsanteil. Massgebend für diesen Verlauf ist die Gemeinde Schleithelm, welche die Gelder des Finanzausgleichs für den Schuldenabbau verwendet hat.

Die Nettoschuld der finanzstarken Gemeinden ist in den vergangenen zehn Jahren zurückgegangen. Dies ist ein Anzeichen für die Finanzstärke dieser Kommunen: Trotz Zahlungen in den Finanzausgleich und einer mittleren Investitionstätigkeit konnten Schulden abgebaut werden. Die insgesamt bescheidene Verschuldung<sup>16</sup> wird selbst durch einzelne Gemeinden<sup>17</sup>, welche hohe Investitionen tätigten, nicht wesentlich getrübt. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Schaffhausen nach der hier geführten Definition zu den finanzstarken Gemeinden gehört, obwohl sie aus dem Lastenausgleich (vor allem Zentrumslast) wesentliche Beiträge erhält. Nach wie vor ist die von den finanzstarken Gemeinden zu tragende Schuldenlast als gering zu bezeichnen. Im Zusammenhang mit der Finanzkennzahl Nettoschuld lässt sich auch der finanzpolitische Spielraum einer Gemeinde gut aufzeigen: So hat es Stetten vorgezogen, sich etwas zu verschulden und dafür den Steuerfuss tief zu halten.

Die mittleren Gemeinden zeigen in den letzten zehn Jahren bei der Nettoschuld einen sprunghaften Verlauf: Durch Baulandverkäufe konnten einzelne Gemeinden die finanzielle Situation verbessern, was zu einer tieferen Nettoschuld führte. Investitionsvorhaben einzelner Gemeinden führten dann wiederum zu einer Verschlechterung des Wertes: So mussten zum Beispiel Beringen oder Lohn einen Teil ihrer hohen Investitionsausgaben mit Fremdkapital finanzieren. Mittlerweile konnte ein Teil dieser Schulden bereits wieder getilgt werden, sodass die mittleren Gemeinden aktuell wieder ein Nettovermögen ausweisen können.

Gesamthaft lässt sich festhalten: Über 75 % der Schaffhauser Gemeinden können ein Nettovermögen oder eine tiefe Nettoschuld aufweisen, was für sich betrachtet sehr positiv ist. Ob dieser Wert nachhaltig ist, lässt sich schwer voraussagen. Die Nettoschuld kann in den nächsten Jahren bei den kleineren Gemeinden zunehmen, da hohe Investitionen namentlich in die Wasserversorgung anstehen. Allerdings sollten, bei einer korrekten Rechnungsführung, gebührenfinanzierte Bereiche wie die Wasserversorgung oder Entsorgung keine Auswirkungen auf den Steuerhaushalt haben. Gelegentlich wird jedoch auch dieser Aufwand in der Laufenden Rechnung verbucht, was sich entsprechend negativ auf den Abschluss auswirkt. Dieses Problem wird im Zusammenhang mit der HRM2-Schulung intensiv besprochen.

Nach Einführung von HRM2 wird mit einem nochmaligen Rückgang der Nettoschuld gerechnet. Dabei handelt es sich jedoch um einen einmaligen Vorfall (Neu- respektive Höherbewertung des Finanzvermögens).

---

<sup>16</sup> Eine Nettoschuld in diesem Umfang wird gemäss Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) als "tief" bezeichnet.

<sup>17</sup> Thayngen: Hohe Investitionen ins Altersheim. Stetten: Hohe Investitionen in das Gemeindezentrum sowie die Schulhauserweiterung.

## 2.6. Investitionsanteil

Definition: Der Investitionsanteil drückt aus, wie hoch die Bruttoinvestitionen in Prozent der „konsolidierten“ Ausgaben sind.

Aussage: Der Investitionsanteil zeigt die Aktivität im Bereich der Investitionen und den Einfluss auf die Nettoverschuldung. Da die Aktivierungsgrenze für die Investitionsrechnung bei den Gemeinden variiert, ist der Vergleich dieser Kennzahl mit anderen Gemeinden nur bedingt möglich.

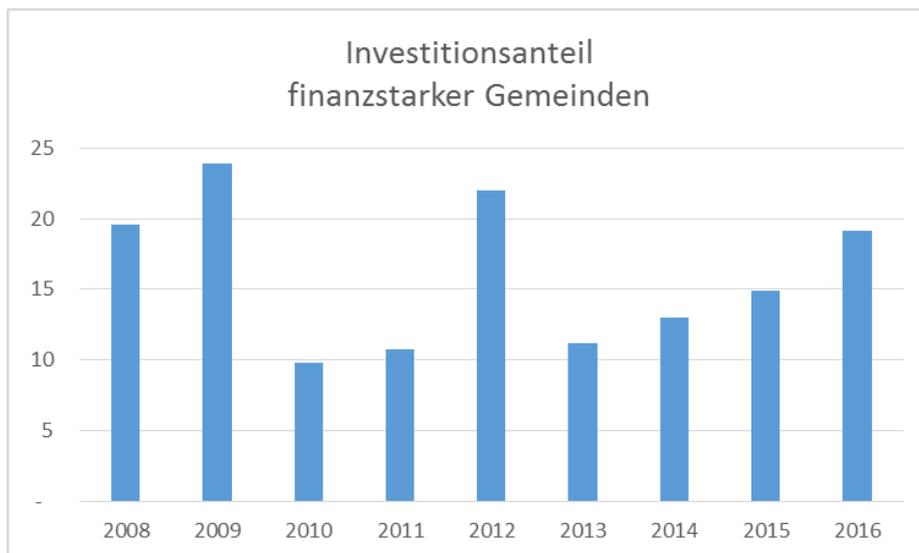
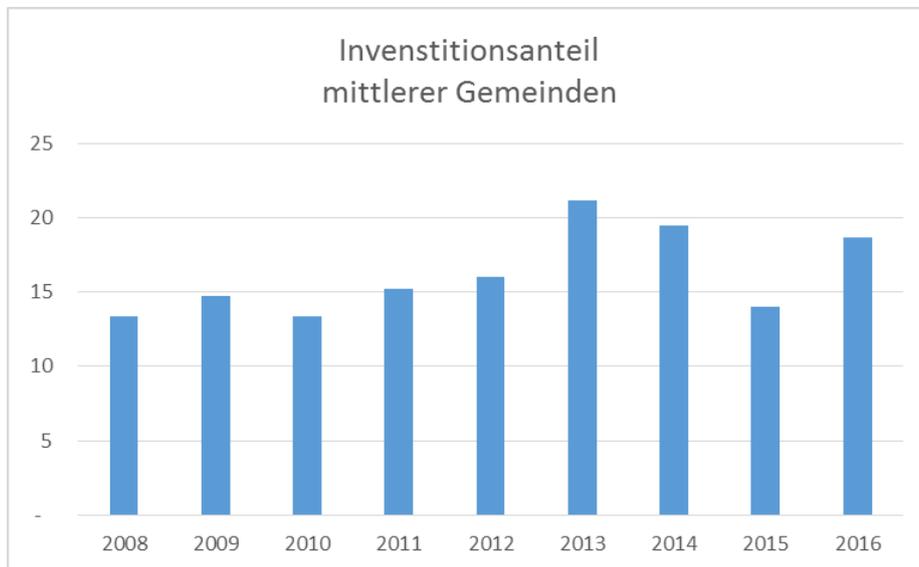
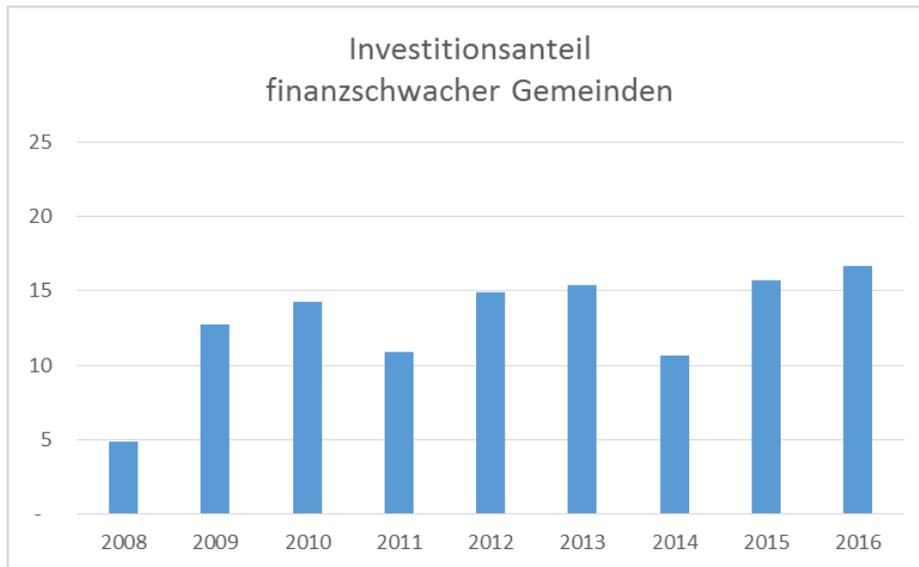
Hinweise zur Interpretation: Ein Kennzahlwert unter 10 % weist auf eine schwache, ein Wert von 10 – 20 % auf eine mittlere, ein Wert von 20 – 30 % auf eine starke und ein Wert von über 30 % auf eine sehr starke Investitionstätigkeit hin.

Der Investitionsanteil ist im Zusammenhang mit der Kennzahl Selbstfinanzierungsgrad zu analysieren.

Allgemein: Je höher der Prozentsatz, desto höher ist die Investitionstätigkeit der Gemeinde. Da insbesondere bei kleinen Gemeinden die Investitionen von Jahr zu Jahr stark schwanken können, ist ein Vergleich des Indikators über mehrere Jahre sinnvoll. Die Schaffhauser Gemeinden weisen über mehrere Jahre eine mittlere (10 – 20 %) Investitionstätigkeit aus. Dies ist mit dem schweizweiten Wert vergleichbar. Ein Blick auf die Gemeinden der Kantone Basel-Landschaft, Solothurn und Thurgau zeigt ähnliche Werte, sie bewegten sich in der Vergangenheit zwischen einer schwachen und mittleren Investitionstätigkeit.

Der Vergleich der Investitionsanteile ist nur bedingt möglich, da keine einheitlichen Aktivierungsgrenzen angewendet werden. Auch haben kleinere Gemeinden weniger investitionsintensive Anlagen (zum Beispiel Altersheime oder Orientierungsschulbauten) wie Standortgemeinden.

Nachfolgend die Werte für die Schaffhauser Gemeinden:



Im Detail: Die finanzschwachen Gemeinden konnten den Investitionsanteil im Betrachtungszeitraum sukzessive ausbauen. Aufgeschobene, notwendige Investitionen konnten finanziert werden, da die Gemeinden dank den finanziellen Mitteln aus dem Finanzausgleich auch über die notwendigen Gelder verfügen bzw. sich nicht zu hoch verschulden mussten.

Bei den finanzstarken Kommunen war die Investitionstätigkeit eher unbeständig, nimmt in den letzten Jahren aber wiederum zu. Auffallend ist der starke Einbruch in den Jahren 2010 und 2011, der mit den deutlich geringeren Steuereinnahmen korreliert. Grosse Kommunen haben die Spezialität, dass sie verschiedene Investitionsprojekte haben, bei denen der Realisierungszeitpunkt weniger entscheidend ist. Sie können auf konjunkturelle Schwankungen besser reagieren, was sich in der vorstehenden Grafik niederschlägt. Über den ganzen Betrachtungszeitraum gesehen, weisen auch die finanzstarken Gemeinden einen genügend bis guten Investitionsanteil aus.

Auch die mittleren Gemeinden konnten, über den gesamten Zeitraum betrachtet, das Investitionsvolumen trotz einer vorsichtigen Ausgabenpolitik steigern. Lediglich einzelne grössere oder finanzstärkere Gemeinden betreiben eine offensivere Investitionspolitik, was die insgesamt positive Entwicklung jedoch nicht trübt.

## 2.7. Zinsbelastungsanteil

Definition: Die Nettozinsen (Passivzinsen abzüglich Vermögenserträge, vermindert um den Aufwand für Liegenschaften des Finanzvermögens) werden in Prozent des Finanzertrags dargestellt.

Aussage: Die Kennzahl zeigt den Anteil des Finanzertrags, der für die Passivzinsen und die Aufwände für die Liegenschaften des Finanzvermögens verwendet wird. Er ist somit wie der Kapitaldienstanteil ein Indikator für das Ausmass der Verschuldung.

Hinweise zur Interpretation: Kennzahlwerte unter 2 % stellen eine tiefe Belastung und Werte zwischen 2 – 5 % eine mittlere Belastung dar. Ein Zinsbelastungsanteil von 5 – 8 % ist hoch, während Werte über 8 % als sehr hoch zu interpretieren sind.

Der Zinsbelastungsanteil ist im Zusammenhang mit den Kennzahlen zur Verschuldung (Bruttoverschuldung, Nettoschuld) sowie im Kontext des Zinsniveaus zu analysieren.

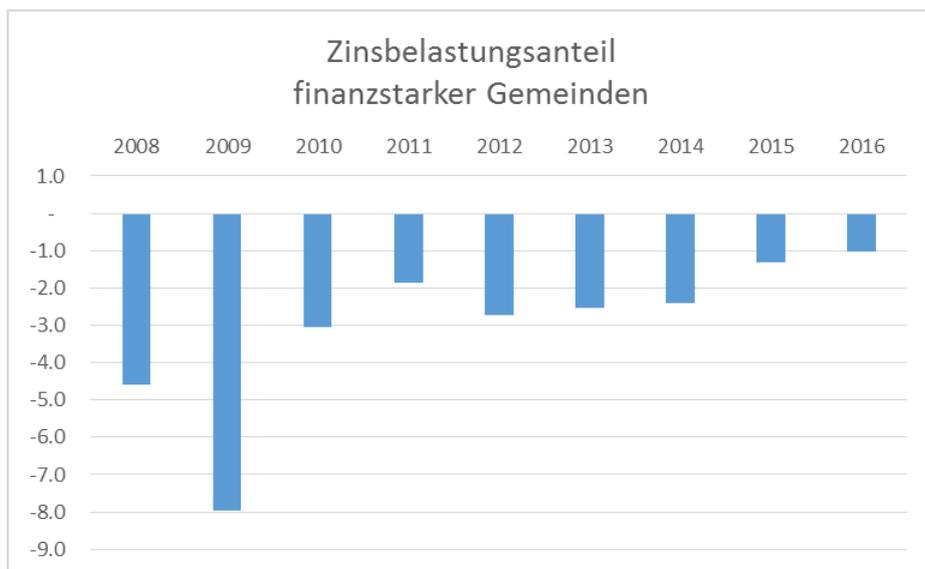
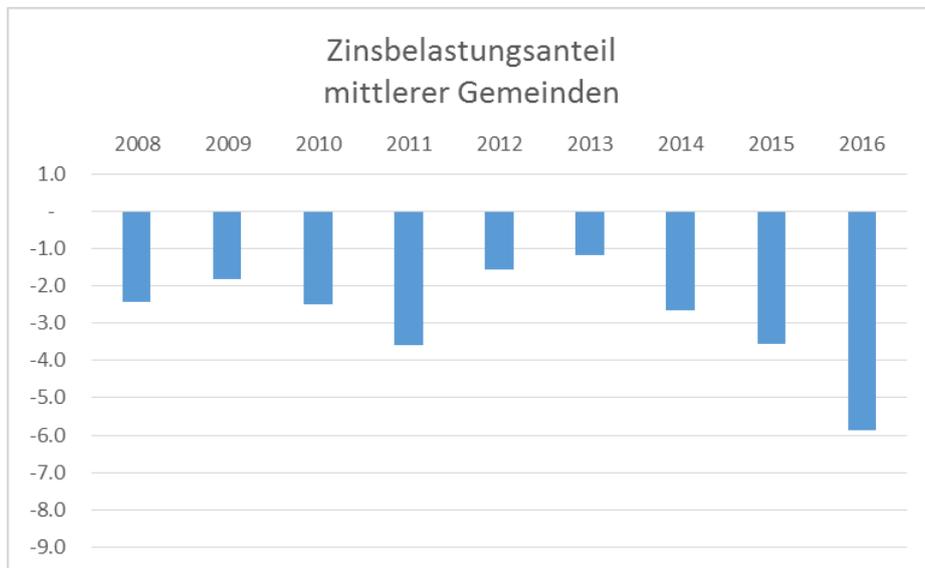
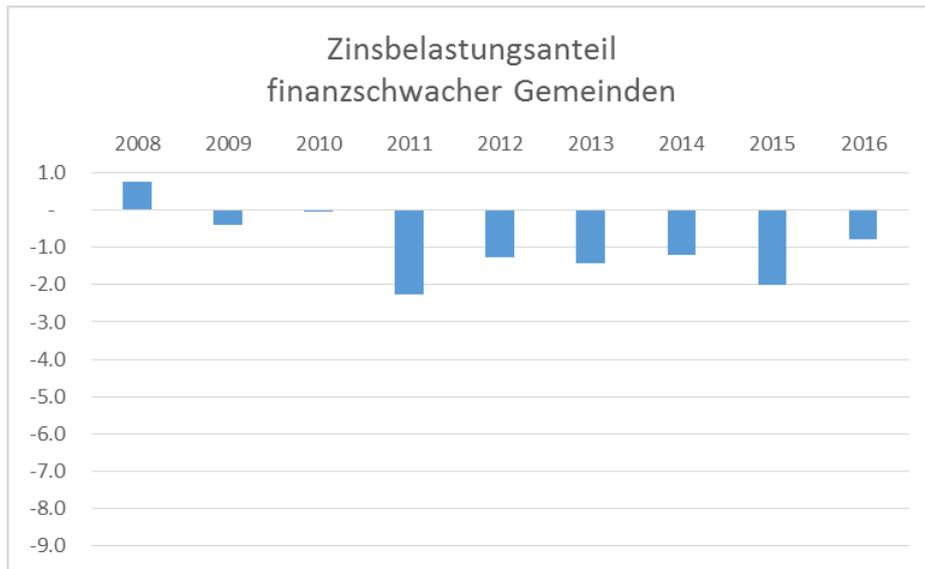
Allgemein: Der Zinsbelastungsanteil in der Betrachtungsperiode bewegt sich durchwegs in einer guten Bandbreite. Negative Werte bedeuten, dass die Gemeinden mehr Gewinne aus dem Vermögen erwirtschaftet haben, als sie Schuldzinsen zu bezahlen haben. Es gilt aber zu beachten, dass sehr tiefe oder gar negative Werte teilweise einmaligen Charakter haben, weil sie auf Buchgewinne bei der Veräusserung von Finanzvermögen zurückzuführen sind. Zu berücksichtigen ist auch das in den vergangenen Jahren sehr tiefe Zinsniveau.

Die Gemeinden des Kantons Thurgau weisen eine ähnliche Entwicklung des Zinsbelastungsanteils aus wie die Schaffhauser Gemeinden. Die Gemeinden des Kantons Solothurn hatten über mehrere Jahre stabile Werte und die Gemeinden von Basel-Landschaft verzeichnen sehr wechselhafte, in der Tendenz verschlechternde Werte. Schweizweit bewegte sich der Zinsbelastungsanteil in der Betrachtungsperiode zwischen 0 und -1 %.

Die Zahlen im Kanton Schaffhausen sind, wie nachfolgend dargelegt wird, besser als im schweizerischen Durchschnitt.

Im Detail: Sämtliche Schaffhauser Gemeinden bewegen sich im Bereich einer tiefen bzw. negativen Zinsbelastung. Diese Werte sind ein Anzeichen für eine tiefe Verschuldung. Im Jahr 2016 haben 20 der 26 Schaffhauser Gemeinden mehr Gewinne aus dem Vermögen erwirtschaftet, als sie Schuldzinsen zu bezahlen hatten.

Allerdings muss auch festgehalten werden, dass die auffallend tiefen Zinsbelastungsanteile in einzelnen Jahren auf Sondereffekte wie Buchgewinne aus Landverkäufen zurückzuführen sind (vgl. die Jahre 2009, 2011, 2015 und 2016). Dies ergibt sich bei einer detaillierten Prüfung der einzelnen Jahresrechnungen.



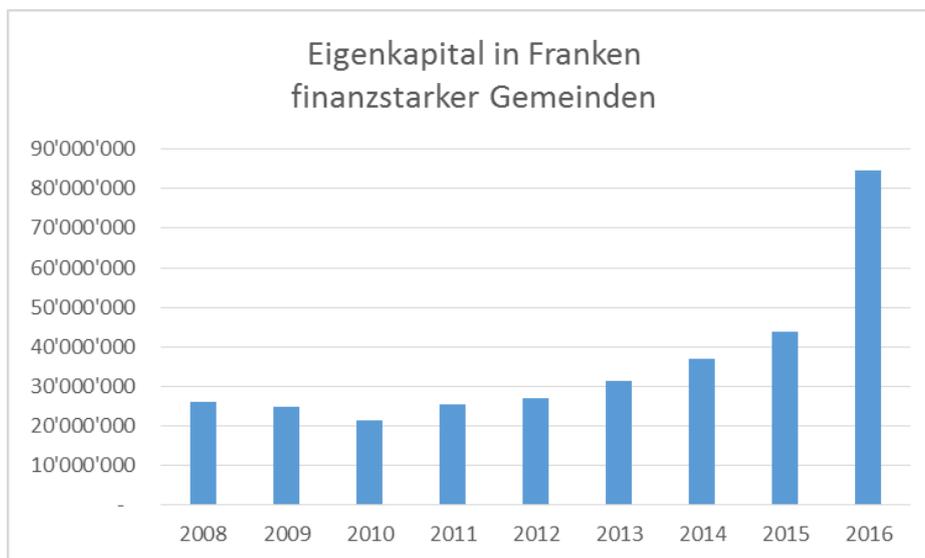
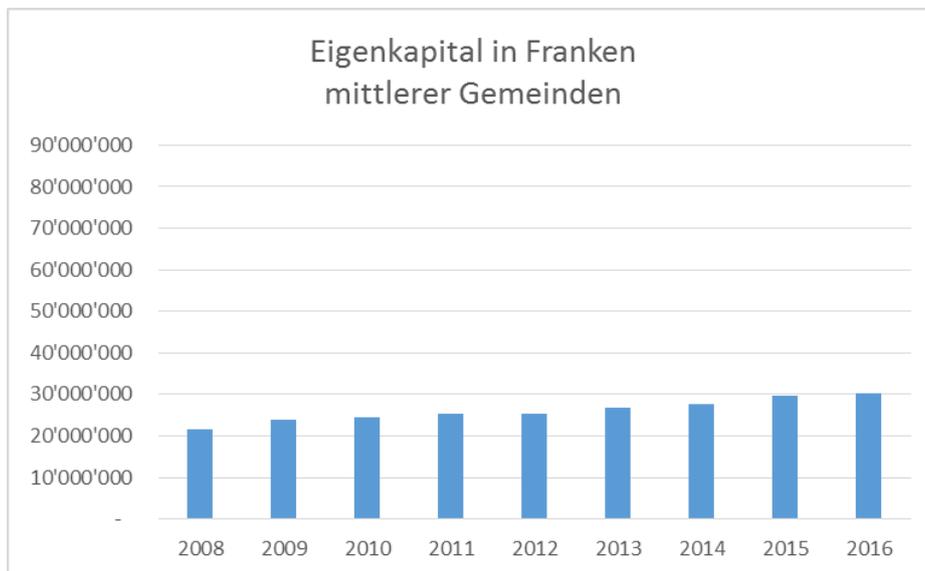
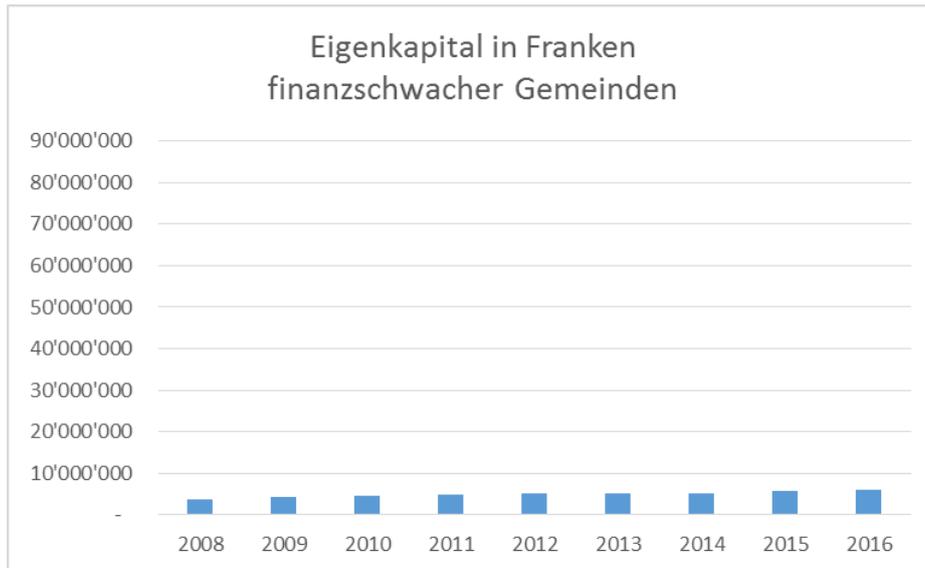
## 2.8. Eigenkapital

Definition: Das Eigenkapital resultiert aus der Summe aller Aktiven (Vermögenswerte), vermindert um die Summe aller Verbindlichkeiten (Schulden). Das Eigenkapital ist die Differenz von Vermögen und Schulden.

Allgemein: Das Eigenkapital stellt keine eigentliche Kennzahl der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) dar und es sind deshalb keine schweizweiten Daten dazu verfügbar. Das Eigenkapital stellt jedoch eine wichtige Grösse dar, ist das Eigenkapital respektive der Bilanzfehlbetrag doch die Überwachungsgrösse des Kantons: Ein Bilanzfehlbetrag muss innert fünf Jahren seit erstmaliger Bilanzierung abgeschrieben werden (Art. 85 Gemeindegesetz). Das Eigenkapital der Schaffhauser Gemeinden hat sich seit 2008 mehr als verdoppelt und hat sich besser entwickelt als in den Vergleichskantonen Basel-Landschaft, Solothurn und Thurgau. Zu dieser positiven Entwicklung haben einerseits sehr gute Steuereinnahmen, insbesondere in den letzten drei Jahren, aber sicherlich auch das politische Bewusstsein, dass nur gesunde Finanzen Garantie für die Zukunft sind, beigetragen.

Die Entwicklung des Eigenkapitals wird fälschlicherweise oft als wichtigster oder sogar einziger Gradmesser für die finanzielle Lage des öffentlichen Haushalts betrachtet. Der Grund dafür liegt wohl darin, dass der Laie nicht passende Vergleiche mit der Beurteilung der finanziellen Lage eines privaten Haushalts anstellt. Beim öffentlichen Haushalt (Gemeinden, Zweckverbände) gelten jedoch andere Grundsätze: Die Gemeinden müssen *mittelfristig* eine ausgeglichene Rechnung haben. Dies ist unter dem bisherigen wie auch dem totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz der Fall (vgl. Art. 7 FHG und Art. 6 Abs. 1 nFHG). Dies bedeutet, dass die öffentliche Hand nicht übermässig Eigenkapital anhäufen darf. Empfehlungen über eine angestrebte Eigenkapitalhöhe bestehen nicht. Der Kanton Aargau hält z.B. 30 % des Aufwands des Vorjahres als sinnvolle Höhe des Eigenkapitals, für den Kanton Thurgau ist ein Eigenkapitalanteil von 20 – 50 % der Steuerkraft angebracht.

Nachfolgend der Blick auf die Schaffhauser Gemeinden:



Im Detail: Das Eigenkapital der finanzschwachen Gemeinden hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich verbessert. Ohne die Finanzausgleichszahlungen wäre diese Entwicklung nicht möglich gewesen ohne dabei die Investitionen in Infrastrukturprojekte zu vernachlässigen. Erwähnenswert ist insbesondere die Gemeinde Trasadingen, welche ihr Eigenkapital innerhalb von neun Jahren von praktisch 0 auf knapp 1,0 Mio. Franken steigern konnte<sup>18</sup>. Diesen Umstand verdankt die Gemeinde auch den Zahlungen aus dem Finanzausgleich von insgesamt 2,6 Mio. Franken im selben Zeitraum. Noch im Jahr 2004 erhielt Trasadingen einen Beitrag von 150'000 Franken zur Stabilisierung des Haushalts.

Auch das Eigenkapital der mittleren Gemeinden hat sich insgesamt positiv verändert. Auch hier hat der Finanzausgleich eine positive Wirkung auf die finanzielle Entwicklung der Gemeinden bzw. belastet die Finanzen der Gebergemeinden nicht wesentlich.

Bei den finanzstarken Gemeinden beeinflusst das Eigenkapital der Stadt Schaffhausen das Bild massgeblich. Aber auch die anderen Gemeinden konnten das Eigenkapital seit dem Jahr 2008 um mindestens 33 % erhöhen und dies trotz zum Teil hohen Beiträgen an den Finanzausgleich.

Ein mehrjähriger Anstieg des Eigenkapitals lässt vermuten, dass die Gemeinden zu vorsichtig budgetiert respektive zu wenig investiert und auf jeden Fall den Steuerfuss zu pessimistisch (d.h. zu hoch) angesetzt haben. Nur über die letzten Jahre betrachtet hatten die Gemeinden mehr Mittel zur Verfügung, als sie benötigten. Über alle Gemeinden des Kantons betrachtet ist die Eigenkapitalquote jedoch nach wie vor nicht zu hoch und ein Anstieg des Eigenkapitals wäre deshalb noch vertretbar. Falls einzelne Gemeinden jedoch der Ansicht sind, das vorhandene Eigenkapital übersteige eine angemessene Höhe, müssen die politischen Instanzen prüfen, ob sie das Eigenkapital durch Steuersenkungen oder erhöhte Ausgaben und Investitionen abbauen können.

Eine allfällige Veränderung im Eigenkapital respektive der Eigenkapitalquote hat auf den Finanzausgleich jedoch keinen direkten Einfluss. Dies auch dann nicht, wenn zur Erhöhung oder Senkung des Eigenkapitals der Steuerfuss angepasst wird, denn der Ressourcenausgleich berechnet sich auf der Basis von 100 Prozent der einfachen Staatssteuer. Der Anstieg des Eigenkapitals ist somit lediglich das Resultat dafür, dass die Gemeinden mehr Einnahmen als Ausgaben haben. Ein Spezialfall liegt jedoch dann vor, wenn eine Gemeinde einen Steuerfuss erhebt, der unter dem arithmetischen Mittel der Steuerfüsse aller Gemeinden liegt.<sup>19</sup> Hat eine Gemeinde grundsätzlich Anspruch auf Ressourcenausgleich, der Steuerfuss liegt jedoch unter dem Durchschnittswert, erhält sie keine Mittel aus dem Ressourcenausgleich. Dies war bei der Gemeinde Lohn während einiger Jahre der Fall: Der Steuerfuss lag von 2008 bis 2012 zwischen 7,6 und 0,8 Prozentpunkten unter dem arithmetischen Mittel. Bei einem höheren Steuerfuss hätten die Steuerzahler der Gemeinde zwar eine etwas höhere Steuerrechnung erhalten, aber die Gemeinde hätte dafür Anspruch auf Gelder aus dem Finanzausgleich erhalten.

---

<sup>18</sup> Durchschnittlicher Jahresaufwand 2,6 Mio. Franken, durchschnittliche Steuereinnahmen 1,2 Mio. Franken.

<sup>19</sup> Vgl. Art. 4 FAG.

### 3. Würdigung der finanziellen Lage der Gemeinden

Die Analyse der Finanzkennzahlen sowie von weiteren Indikatoren zeigt ein klares Bild: Die finanzielle Lage der Schaffhauser Gemeinden hat sich in den vergangenen neun Jahren insgesamt erfreulich entwickelt. Zu diesem guten Gesamteindruck beigetragen hat neben einer vorsichtigen Haushaltsführung in den Gemeinden und dem allgemeinen wirtschaftlichen Umfeld nicht zuletzt auch der innerkantonale Finanzausgleich.

Nach wie vor sind die Unterschiede der finanziellen Ressourcen zwischen den Gemeinden jedoch sehr gross. Einzelne Gemeinden wären auch bei grösster Ausgabendisziplin kaum in der Lage, die ihnen obliegenden Aufgaben ohne entsprechende Zuschüsse zu erfüllen.

Hier greift der Schaffhauser Finanzausgleich ein. Er unterstützt die Gemeinden finanziell, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können. Zum wichtigsten Pfeiler hat sich der Ressourcenausgleich entwickelt. Sein Anteil am Finanzausgleich hat sich in den vergangenen zehn Jahren von 40 % auf 70 % entwickelt.<sup>20</sup> Er hilft, die unterschiedliche relative Steuerkraft zwischen den Gemeinden auszugleichen. Das Ausgleichsziel ist dabei im Finanzausgleichsdekret auf 73 % festgelegt: Gemeinden, deren relative Steuerkraft im Durchschnitt der letzten drei Jahre unter dem Ausgleichsziel lag, erhalten einen finanziellen Zuschuss, wenn ihr Steuerfuss im letzten Rechnungsjahr über dem arithmetischen Mittel der Steuerfüsse aller Gemeinden lag. Gemeinden, welche über dem Ausgleichsziel liegen, haben Zuschüsse zu leisten.

Das im Finanzausgleichsdekret festgelegte Ausgleichsziel von 73 % ist im Vergleich mit anderen Kantonen auf einem tiefen Wert festgesetzt. Der tiefe Wert bedeutet, dass nur geringe Beträge umgeschichtet werden. Obwohl aus diesem Grund die ressourcenstarken Gemeinden sowie der Kanton relativ bescheidene Beiträge leisten müssen (einige wenige Steuerprozent), sind diese Zuschüsse für die finanzschwachen Gemeinden von teilweise sehr hoher Bedeutung.

Im Auge behalten werden muss allerdings der Umstand, dass das Wachstum der Steuerkraft bei den finanzstarken Gemeinden über mehrere Jahre gerechnet über demjenigen der finanzschwachen Gemeinden liegt. Das Ausgleichsziel hat seit dem Jahr 2008 pro Einwohner/in um 290 Franken oder 13 % zugenommen. Sehr beachtlich ist der Anstieg ab der Periode 2011 – 2013. Hauptsächlich dafür verantwortlich sind die guten Abschlüsse in der Stadt Schaffhausen. Die weitaus grösste Gemeinde im Kanton ist aber auch für die Abschwächung in den Jahren 2008 – 2011 verantwortlich. Die Stadt Schaffhausen als Bevölkerungs- und Wirtschaftsmagnet beeinflusst das Ausgleichsziel bei der geltenden Gesetzesregelung ganz massgeblich.

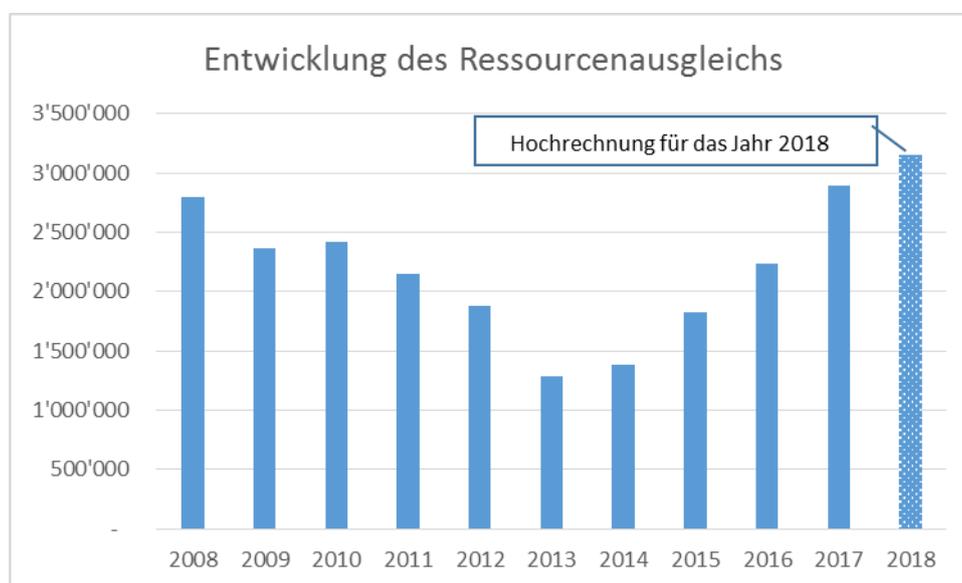
	2006 - 2008	2007 - 2009	2008 - 2010	2009 - 2011	2010 - 2012	2011 - 2013	2012 - 2014	2013 - 2015	2014 - 2016
gew. Mittel im 3-Jahres-Durchschnitt	2'962	3'054	3'037	2'990	2'947	3'003	3'079	3'167	3'359
Ausgleichsziel 73%	2'162	2'230	2'217	2'183	2'151	2'192	2'248	2'312	2'452

<sup>20</sup> Bei dieser Aussage ist der Finanzausgleich ohne den Anteil Lastenausgleich der Stadt Schaffhausen zu betrachten, da der Lastenausgleich der Stadt einen beträchtlichen Anteil am Finanzausgleich (über 30 %) ausmacht. Ohne den Lastenausgleich der Stadt Schaffhausen hat sich der Anteil des Ressourcenausgleichs am Finanzausgleich von 62 auf 84 % erhöht.

Die Steuerkraftdisparität wurde nicht nur wegen den Abschlüssen in der Stadt Schaffhausen, sondern auch in anderen florierenden Gemeinden tendenziell grösser. Folge davon ist, dass die finanzstarken Gemeinden sowie der Kanton deswegen mehr Mittel zur Verfügung stellen mussten.

Gemäss Kantonsverfassung ist mit dem Finanzausgleich eine ausgewogene Steuerbelastung anzustreben, jedoch nicht eine Gleichheit.<sup>21</sup> Die Ausgewogenheit wird nicht genauer definiert. Trotz der leicht auseinanderdriftenden Steuerfüsse weist der Kanton Schaffhausen insgesamt einen sehr guten Wert aus.<sup>22</sup>

Dem Ressourcenausgleich als wichtigstes Finanzausgleichsinstrument ist gleichwohl besondere Beachtung zu schenken, da er sehr volatil sein kann und für die Gemeinden somit keine in der Höhe verlässliche Einnahmequelle darstellt: Jahren mit hohen folgen Jahre mit eher geringen Umverteilungen.



Der Ressourcenausgleich hatte infolge der Finanzkrise 2007 und der darauffolgenden Weltwirtschaftskrise bis ins Jahr 2013 stark abgenommen. Dann erholten sich die Gemeinden mit einem hohen Anteil an Unternehmenssteuern wieder, was in der Folge zu einem deutlichen Anstieg des gewichteten Steuerkraftmittels geführt hat und somit auch zu einer Zunahme der Unterschiede in der Finanzkraft. Die Hochrechnung für den Ressourcenausgleich 2018 zeigt, dass aufgrund der sehr hohen Steuereinnahmen in der Stadt Schaffhausen sowie anderen grösseren Gemeinden im Jahr 2016 und der vergleichweisen Stagnation der Steuerkraft der übrigen Gemeinden der Ressourcenausgleich in naher Zukunft erheblich ansteigen wird. Den anspruchsberechtigten Gemeinden kommen somit vermehrt Gelder von aussen zu (Transferzahlungen).

<sup>21</sup> Dubach, Marti, Spahn, Kommentar zur Verfassung des Kantons Schaffhausen (Kommentar KV), S. 288.

<sup>22</sup> Lukas Rühli; Irrgarten Finanzausgleich, Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität; avenir suisse 2013, S. 51.

Die finanzielle Situation der steuerschwachen Gemeinden ist somit auch abhängig von der Steuerkraft der grossen finanzstarken Gemeinden.

Der Lastenausgleich hat betragsmässig für die ländlichen Gemeinden nicht dieselbe Bedeutung wie der Ressourcenausgleich: Von den knapp 2,5 Mio. Franken Lastenausgleich im Jahr 2017 entfallen über 1,9 Mio. Franken auf die Stadt Schaffhausen, dies insbesondere aufgrund der sehr hohen Sozialhilfelast und der Anrechnung für die Zentrumslast. Die restlichen 0,5 – 0,6 Mio. Franken erhalten aktuell acht Gemeinden, insbesondere aufgrund der überdurchschnittlichen Bildungslast. Trotzdem trägt der Lastenausgleich in einigen Gemeinden zu einem positiven Finanzergebnis und somit zu einer Verbesserung der finanziellen Lage bei.

Abschliessend kann gesagt werden, dass sich der Schaffhauser Finanzausgleich aufgrund der finanziellen Entwicklung der Schaffhauser Gemeinden bewährt hat, es besteht jedoch Verbesserungspotenzial, welches im folgenden Teil B erläutert wird.

# Teil B: Verbesserungspotenzial

## 1. Der ideale Finanzausgleich

### 1.1. Überblick

Die meisten Kantone trennen den Ressourcen- und den Lastenausgleich voneinander. Die Finanzausgleichssysteme werden in der Regel vom Kanton und von den finanzstarken Gemeinden finanziert.<sup>23</sup> Die Studie "Irrgarten Finanzausgleich, Wege zur mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität" von avenir suisse aus dem Jahr 2013 äussert sich dazu, durch was sich ein guter Finanzausgleich auszeichnet. Demgemäss besteht er aus einem Ressourcenausgleich sowie einem Lastenausgleich. Sonderbeiträge sind dabei nicht vorgesehen respektive werden ausserhalb des Finanzausgleichssystems ausgeschüttet.

### 1.2. Der optimale Ressourcenausgleich

Der optimale Ressourcenausgleich besteht aus zwei Stufen. Für die erste Stufe sind folgende Merkmale entscheidend:

- Horizontale Finanzierung: Es handelt sich um den Ausgleich der durchschnittlichen Steuerkraft zwischen unterschiedlich finanzstarken Gemeinden. Er wird zu 100 % durch die ressourcenstarken Gemeinden finanziert. Der Betrag, der bei den finanzstarken Gemeinden abfließt, kommt vollumfänglich den finanzschwachen Gemeinden zu. Damit erhalten die Interessen der Gebergemeinden das gleiche Gewicht wie die Interessen der Empfängergermeinden. Es verhindert die Gefahr des schleichenden Ausbaus des Transfersystems.
- Grenzabschöpfungsquote: Im idealen Finanzausgleichssystem gibt es trotz der Garantie einer Mindestausstattung eine tiefe Grenzabschöpfungsquote. Damit wird in den finanzschwachen Gemeinden ein Anreiz gesetzt, das Steuersubstrat zu erhöhen.
- Lineare und symmetrische Umlagerung: Der Ressourcenausgleich erfolgt linear, d.h. keine überproportionale Abschöpfung bei steigender Differenz zum Steuerkraftmittelwert. Zudem wird ein fixer Prozentsatz der Differenz zur mittleren Steuerkraft ausgeglichen. Dies gibt den Gemeinden eine gewisse Planungssicherheit.
- Keine Steuerfussanbindung: Die Ressourcenausgleichszahlungen sind unabhängig von der Höhe des kommunalen Steuerfusses, ebenso die Empfänge.<sup>24</sup>
- Transparenz: Der Ressourcenausgleich basiert auf einer grundsätzlich einfachen und nachvollziehbaren Berechnung und ist somit transparent.
- Fusionsneutralität: Der Ressourcenausgleich ist bezüglich Anreizen zu Fusionen neutral.

Sollte die erste Stufe des Ressourcenausgleichs (horizontale Finanzierung) für eine Mindestausstattung bei den finanzschwachen Gemeinden nicht genügen, beteiligt sich der Kanton (vertikale Finanzierung).

---

<sup>23</sup> Lienhard, Mächler, Zielniewicz, Öffentliches Finanzrecht, S. 343.

<sup>24</sup> Lukas Rühli; Irrgarten Finanzausgleich, Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität; avenir suisse 2013, S. 148 ff.

### **1.3. Der optimale Lastenausgleich**

Auch der optimale Lastenausgleich sollte symmetrisch und horizontal erfolgen: Der Ausgleich beschränkt sich dadurch nicht auf Zuschüsse an Gemeinden mit überdurchschnittlichen Lasten, sondern beinhaltet die Finanzierung dieser Transfers durch Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten. Dieses Vorgehen ist fair und transparent. Bei einem symmetrischen Ausgleich ist aus Gründen der Transparenz eine separate Abgeltung verschiedener Lasten ideal. Das kann zwar zu sich überlagernden Transferströmen führen, die sich in ihrer Richtung widersprechen, genau wie bei der Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich ist das jedoch kein Argument gegen ein solches System.

Der Lastenausgleich sollte ausschliesslich auf normierte, von einer einzelnen Gemeinde nicht beeinflussbare Grössen abstellen. Wo effektive Kosten abgegolten werden, besteht kein Anreiz zu Sparsamkeit.

### **1.4. Zwischenfazit**

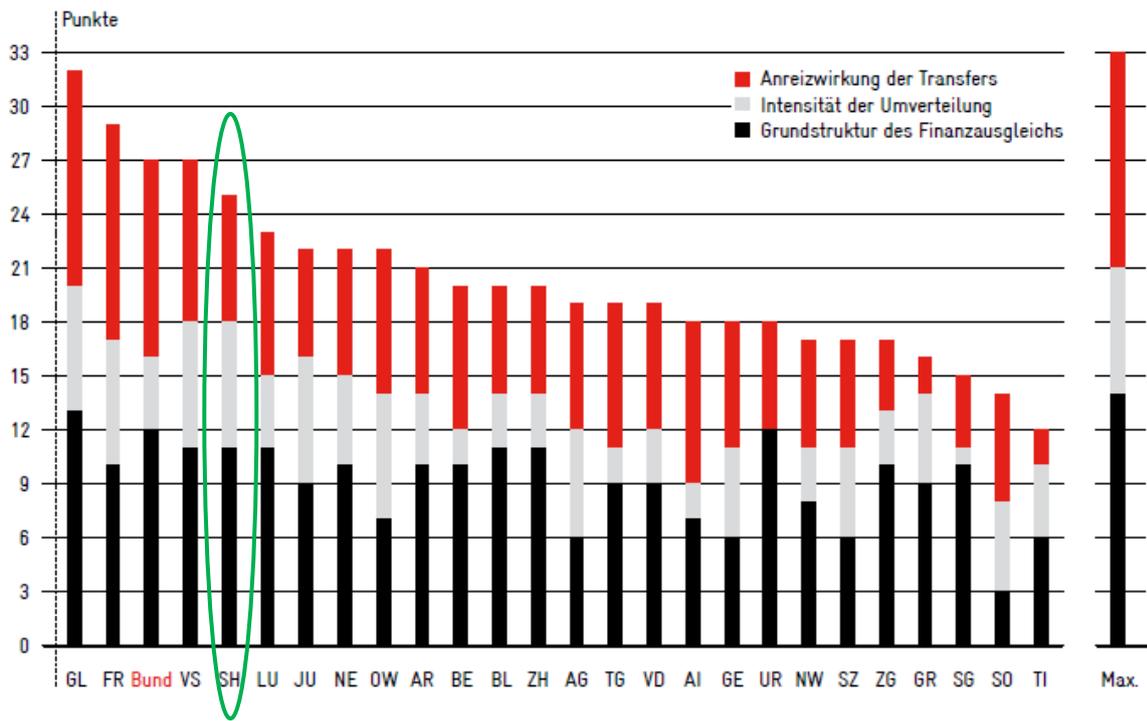
Gemäss der Studie "Irrgarten Finanzausgleich" von avenir suisse aus dem Jahr 2013<sup>25</sup> belegt der Schaffhauser Finanzausgleich im schweizweiten Vergleich den vierten Platz. Die Studie von avenir suisse basiert auf umfangreichem Zahlenmaterial und gezielten schriftlichen und mündlichen Befragungen in allen Kantonen. Verglichen wurden die Grundstruktur des Finanzausgleichs, die Intensität der Umverteilung sowie die Beurteilung von Fehlanreizen. Unter diesen Gesichtspunkten kann daher die per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzte Revision des Finanzausgleichsgesetzes als erfolgreich bezeichnet werden. Der Schaffhauser Finanzausgleich befindet sich somit nahe beim Ideal.

Wo trotzdem noch Verbesserungen möglich sind, wird in den nächsten Kapiteln eingegangen.

---

<sup>25</sup> Lukas Rühli; Irrgarten Finanzausgleich, Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität; avenir suisse 2013.

Das Gesamtranking konsolidiert die Ergebnisse der drei Teilrankings und ermöglicht damit einen groben Überblick über die Stärken-Schwächen-Profile der Kantone.



Quelle: Lukas Rühli; Irrgarten Finanzausgleich, Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität; avenir suisse 2013, S. 144.

## 2. Verbesserungspotenzial beim Ressourcenausgleich

### 2.1. Horizontale respektive vertikale Finanzierung

Die horizontale Finanzierung hat gegenüber der vertikalen Finanzierung Vorteile hinsichtlich der Transparenz und sie verringert die Tendenz zu einem kontinuierlichen Ausbau des Finanzausgleichs. Wem ein Ausbau der Transferzahlungen zugutekommt und wer sich dagegen wehrt, hängt selbstverständlich davon ab, wer diese finanzieren muss. Basiert der Finanzausgleich ausschliesslich auf vertikalen Transfers, gibt es zu den Empfängergemeinden kein Gegengewicht: Jene Gemeinden, über die sich der Transferkelch des Kantons nicht ergiesst, werden zwar von den Zahlungen an ihre Nachbarn nicht begeistert sein. Sie werden sich aber kaum entschieden dafür einsetzen, diese in Grenzen zu halten, sondern ihrerseits darauf hinarbeiten, dass neue Kriterien in das Finanzausgleichssystem aufgenommen werden, die sie ebenfalls zum Empfang von Zuschüssen berechtigen. Finden die Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs hingegen rein horizontal statt, so steht den Empfängergemeinden immer eine ebenso stark betroffene Gruppe von Gebergemeinden gegenüber, deren Interesse in einer möglichst geringen Umverteilung liegt.

Transferzahlungen, d.h. Leistungen aus dem Finanzausgleich, sollen immer nur Mittel dazu sein, um ein von den Stimmberechtigten als ungerecht empfundenen Ungleichgewicht auszugleichen. Es soll jedoch möglichst vermieden werden, den Finanzausgleich lediglich um seines Willen aufrecht zu halten. Politökonomisch betrachtet sind deshalb Systeme zu bevorzugen, in denen sich Empfänger und Geber auf gleicher Ebene befinden (horizontaler Ausgleich). Ihre gegenteilige Interessenlage ist am ehesten geeignet, die Transferzahlungen gering zu halten.

Die Kantone regeln die Finanzierung ihres Finanzausgleichs unterschiedlich. So erfolgt beispielsweise in den Kantonen Schwyz und Zug die Finanzierung des Ressourcenausgleichs zu 100 % durch die Gemeinden selbst. Dabei steht das Solidaritätsprinzip zwischen den Gemeinden im Zentrum. Im Kanton Zürich flossen in den vergangenen Jahren aufgrund der hohen Ressourcenabschöpfungen bei den finanzstarken Gemeinden keine kantonalen Beiträge in den Ressourcenausgleich.

Gemäss der in der Fussnote erwähnten Studie dominiert im schweizweiten Vergleich beim Ressourcenausgleich die horizontale Umverteilung von Gemeinde zu Gemeinde.

Der Kanton Schaffhausen weist beim Ressourcenausgleich eine horizontale wie auch vertikale Finanzierung auf. Diese erfolgt nicht in zwei Schritten, sondern in einem Schritt, d.h. Kanton und finanzstarke Gemeinden beteiligen sich je zu 50 % an den gesamten Ausgleichszahlungen. Würde der Kanton nur die zweite Stufe finanzieren, wäre der Kantonsanteil am gesamten Finanzausgleich geringer.

Die Finanzierung des Ressourcenausgleichs durch den Kanton *und* die Gemeinden ist grundsätzlich prüfenswert. Der Kanton Bern kennt den in Kapitel 1 erwähnten zweistufigen Ressourcenausgleich mit einer horizontalen und vertikalen Finanzierung. Dies würde im Vergleich zum aktuellen System im Kanton Schaffhausen bedeuten, dass die finanzstarken Gemeinden höhere Beiträge als bisher leisten müssten. Je nach Ausgestaltung des Systems könnte dies aufgrund

der Mehrbelastung einzelner Gemeinden längerfristig zu Steuererhöhungen führen. Es stellt sich die Frage, ob es politisch gewollt ist, allfällige Steuererhöhungen in Kauf zu nehmen, um einem optimalen Ressourcenausgleich gerecht zu werden. Wohl eher nein, denn die Schaffhauser Gemeinden stehen nicht nur im Wettbewerb untereinander, sondern auch mit ausserkantonalen Gemeinden. Insgesamt könnte dies für den Kanton eher negative Auswirkungen haben, sollten aufgrund von Steuererhöhungen finanzkräftige Personen den Kanton verlassen. Eine substantielle Abwanderung finanzkräftiger Personen hätte auch auf die finanzschwachen Gemeinden negative Auswirkungen: Sie würden aufgrund der Systemanpassung nicht nur keine zusätzlichen finanziellen Mittel erhalten, sondern es würden Ressourcenausgleichszahlungen wegfallen, sofern an der Mindestausstattung von aktuell 73 % festgehalten wird.

## 2.2. Grenzabschöpfungsquote

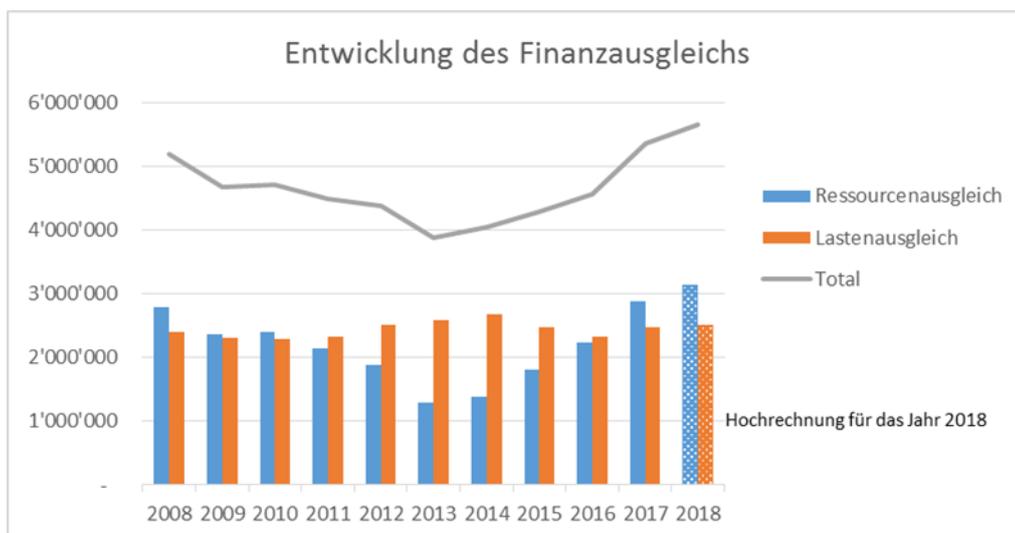
Das Finanzausgleichsgesetz würde es dem Kantonsrat gestatten, die Mindestausstattung auf bis zu 85 % der relativen Steuerkraft anzuheben. Der tiefe Satz von 73 % sorgt jedoch für eine gemässigte Umverteilungsintensität. Dies kann als positiv angesehen werden, weil aus staatspolitischen Überlegungen möglichst wenige Transferzahlungen erfolgen sollten. Die Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung sollte nicht primär über finanzielle Zuschüsse erreicht werden. Die tiefe Mindestausstattung führt zu einem vergleichsweise hohen Anteil an Gebergemeinden, was ebenfalls positiv gewertet werden darf. Dadurch wird die Last auf viele Gemeinden respektive viele Köpfe verteilt, was sich ebenfalls dämpfend auf die Transferzahlungen auswirkt.

Auch die Grenzabschöpfungsquote ist im Kanton Schaffhausen daher tief. 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: Welcher Betrag muss in den Finanzausgleich gegeben werden, der durch einen zusätzlichen Steuerfranken hereingeholt wird.

Der Ressourcenausgleich gleicht die Disparität zwar bis zu einem gewissen Grad aus, aber für die Steuerkraft verantwortlich ist die finanzielle Leistungsfähigkeit der Steuerzahler (natürliche und juristische Personen). Je mehr es einer Gemeinde gelingt, gute Steuerzahler anzuziehen respektive je höher der von den bereits in der Gemeinde wohnenden Personen abzuliefernde Steuerertrag ist, desto mehr nimmt die Steuerkraft der Gemeinde zu.

Das aktuelle System des Schaffhauser Ressourcenausgleichs hemmt aufgrund der tiefen Grenzabschöpfungsquote die Bestrebungen der Gemeinden nicht. Er sorgt dafür, dass finanzschwache Gemeinden mit zusätzlichen guten Steuerzahlern höhere Einnahmen erzielen können, auch wenn dadurch der Ressourcenausgleich (leicht) abnimmt.

Der Blick auf die vergangenen Jahre zeigt hingegen, dass der Ressourcenausgleich zugenommen hat und voraussichtlich noch weiter zunehmen wird:



Der Grund für diese Entwicklung liegt darin, dass aufgrund der bereits erwähnten hohen Steuereinnahmen, insbesondere der Stadt Schaffhausen, und eher stagnierenden Einnahmen bei steuerkraftschwachen Gemeinden, diese Gemeinden immer höhere Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich erhalten. So erhalten einzelne Gemeinden über 100'000 Franken mehr Ressourcenausgleich als noch im Jahr 2008, der Trend zeigt weiter aufwärts.

Der Kantonsrat hat gemäss Finanzausgleichsgesetz die Möglichkeit, per Dekret das Ausgleichsziel festzusetzen. Somit besteht ein Instrument, um den zunehmenden Ausgleichszahlungen entgegenzuwirken.

### **2.3. Lineare und symmetrische Umlagerung**

Der Kantonsrat legt im Dekret das Ausgleichsziel fest. Es trennt die Gemeinden in Geber- und Empfängergemeinden. Anders bei der Steuerberechnung der natürlichen und juristischen Personen erfolgt keine progressive oder degressive Besteuerung, sondern der abzuliefernde Betrag erhöht sich bei steigender relativer Steuerkraft linear. Es gibt somit für sehr steuerkräftige Gemeinden weder einen Bonus noch einen Malus. Der bei den finanzstarken Gemeinden erhobene Betrag kommt vollumfänglich und in derselben Berechnungsperiode den finanzschwachen Gemeinden zu (symmetrische Umlagerung).

Diesbezüglich besteht kaum Änderungsbedarf beim Ressourcenausgleich.

### **2.4. Keine Steuerfussanbindung**

Wenn die Höhe des Beitrags an den Ressourcenausgleich abhängig ist vom in der Gemeinde erhobenen Steuerfuss, kann dies dazu führen, dass eine mögliche Steuerfussreduktion nicht umgesetzt wird. Dies sei an einem Beispiel erläutert: Gemeinde x 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 x somit dazu führen, dass sie mehr als 50'000 Franken überweisen muss. Für die Gemeinde steht somit möglicherweise kein Anreiz, die Steuern zu senken. Was für die finanzstarken Gemeinden gilt, das gilt theoretisch auch bei den finanzschwachen Gemeinden. Aus diesem Grund sollte beim Ressourcenausgleich auf eine Steuerfussanbindung verzichtet werden.

Der Mechanismus der Steuerfussanbindung spielt nicht nur beim Ressourcenausgleich eine Rolle, sondern auch beim Lastenausgleich. Der Lastenausgleich entfällt nämlich, wenn der Steuerfuss einen gewissen Mittelwert unterschreitet. Auch hier ein Beispiel: Aktuell sind von der Steuerfussregelung gemäss Art. 7 Abs. 3 FAG drei Gemeinden, nämlich Löhningen, Rüdlingen und Stetten, betroffen: Sie erhalten keinen Lastenausgleich, obwohl ihre Lastenbilanzen über

dem kantonalen Mittel liegen, infolge zu tiefer Steuerfüsse. Würde die Regelung der Steueranbindung entfallen, würden rund 91'000 Franken zusätzlich (Stand Finanzausgleich 2017) aus dem Lastenausgleich bezahlt.

Im aktuellen Finanzausgleichssystem besteht diese Steuerfussanbindung. Sie ist für die finanzschwachen Gemeinden jedoch faktisch unerheblich, denn diese erheben einen so hohen Steuerfuss, dass sie diesen kaum unter das arithmetische Mittel der Steuerfüsse aller Gemeinden senken könnten. Er spielt jedoch bei den finanzstarken Gemeinden eine Rolle. Gemäss Kommentar zum FAG ist der Lasten- wie auch der Ressourcenausgleich nur erforderlich, wenn die Gemeinde nicht selber in der Lage ist, die Lasten zu tragen bzw. diese nur mit einer überdurchschnittlichen Inanspruchnahme der Steuerkraft der Mitbürger finanzieren kann. Wenn dies nicht nötig ist, so ist auch der Ausgleich nicht erforderlich.

## **2.5. Transparenz**

Der Schaffhauser Finanzausgleich basiert auf den Jahresrechnungen der vergangenen drei Jahre sowie auf weiteren statistischen Angaben aus kantonaler Quelle (z.B. Schülerzahlen). Er basiert somit auf öffentlich bekannten und gesicherten Zahlen. Einfluss genommen werden kann höchstens über die Festlegung des Ausgleichsziels. Dieses ist in einem Dekret und somit in einem Beschluss des Kantonsrats festgelegt und unterliegt somit ebenfalls der demokratischen Kontrolle.

Der Finanzausgleich ist somit von kurzfristigen, politisch motivierten Verschiebungen weitestgehend ausgenommen und somit transparent.

## **2.6. Fusionsneutralität**

Wie bereits ausgeführt, wäre es den ressourcenschwachen Gemeinden kaum möglich, ihre Aufgaben ohne Leistungen aus dem Finanzausgleich zu erfüllen. Aus diesem Blickwinkel ist jede Finanzausgleichszahlung fusionshemmend.

Aufgrund des relativ tief angesetzten Ausgleichsziels, aktuell 73 %, werden relativ bescheidene Mittel umgeschichtet. Der Finanzausgleich ist somit kaum der Grund für nicht zustande kommende Fusionen. Allein die Weiterführung des Ressourcenausgleichs während total neun Jahren nach einer Fusion ist aber auch kein übermässiger Anreiz zu einer Fusion.

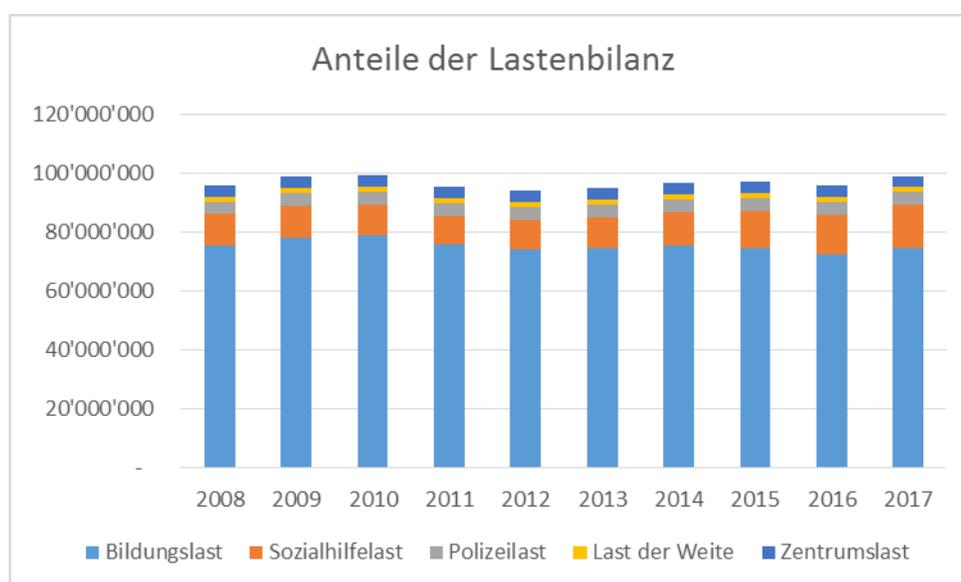
Somit ist der Schaffhauser Finanzausgleich insgesamt fusionsneutral und erfüllt die Vorgaben eines idealen Finanzausgleichs.

### 3. Verbesserungspotenzial beim Lastenausgleich

Nachfolgend wird ausgeführt, wie sich der Lastenausgleich in den vergangenen Jahren insgesamt entwickelt hat. Anschliessend wird detailliert auf jede der fünf anrechenbaren Lasten eingegangen. Dabei wird auch aufgezeigt, wo allenfalls Verbesserungspotenzial vorhanden ist.

#### 3.1. Allgemeine Entwicklung des Lastenausgleichs

Massgebend für den Lastenausgleich ist die Lastenbilanz. Zur Lastenbilanz gehören seit dem Jahr 2008 die Bildungslast, die Sozialhilfelast, die Polizeilast, die Zentrumslast sowie die Last der Weite. Den grössten Anteil an der Lastenbilanz nimmt die Bildungslast mit 75 %, gefolgt von der Sozialhilfelast mit 15 % ein. Gegenüber dem Jahr 2008 hat der Bildungslasten-Anteil um 4 % abgenommen und jener der Sozialhilfelast um 4 % zugenommen.

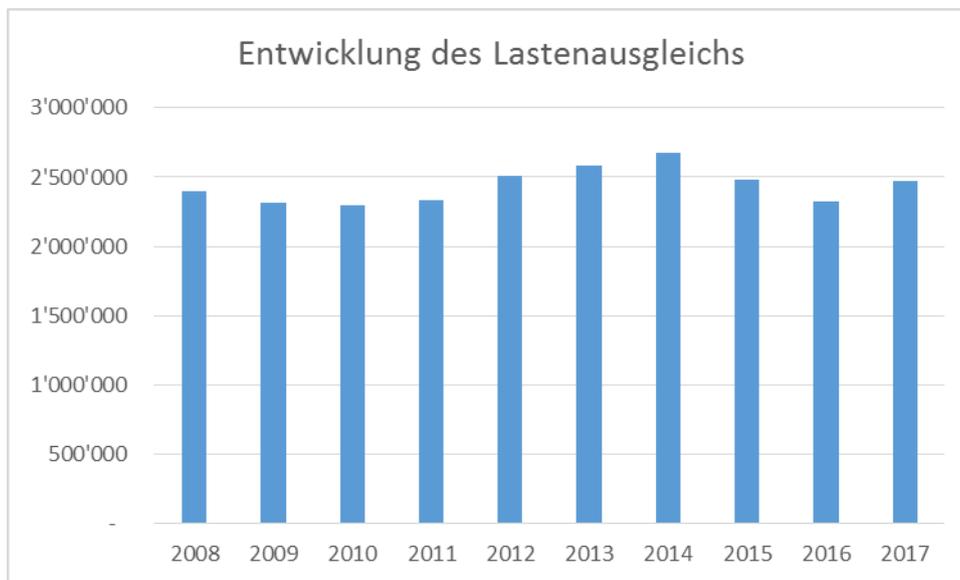


Verändert sich die Differenz zwischen der Lastenbilanz pro Einwohner einzelner Gemeinden und dem gewichteten kantonalen Mittel, hat das Auswirkungen auf den Lastenausgleich, dies insbesondere dann, wenn hauptsächlich die bevölkerungsstarken Kommunen für die Veränderungen verantwortlich sind.

Vor allem die Kosten der Bildung oder Sozialhilfe entwickeln sich teilweise sehr unterschiedlich. Der Anstieg des Lastenausgleichs in den Jahren 2012 bis 2014 ist hauptsächlich auf die überdurchschnittliche Bildungslast in der Stadt Schaffhausen zurückzuführen. Für den Rückgang in den Jahren 2015 und 2016 ist ebenfalls die Bildungslast massgebend, dies aufgrund rückläufiger Schülerzahlen in einzelnen Gemeinden.

Bemerkbar hat sich auch die Fusion "Unterer Reiat-Thayngen" im Jahr 2009 gemacht: Da die vier Gemeinden im Unteren Reiat bisher anspruchsberechtigt waren, Thayngen dies aber trotz der Fusion nicht ist, sind die Ausgleichszahlungen aus dem Lastenausgleich weggefallen. Was auf den ersten Blick aus Gemeindesicht als Nachteil aussieht (wegfallende Zahlungen aus dem

Finanzausgleich), ist im Grunde genommen ein Vorteil: Durch die Fusion bestehen in dieser Region keine überdurchschnittlichen Lasten mehr.



Der Lastenausgleich insgesamt kann als gut bewertet werden. Im schweizweiten Vergleich fällt insbesondere positiv auf, dass sich die Schaffhauser Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten an der Finanzierung beteiligen. In vielen Kantonen finanziert nur der Kanton diesen Anteil, die lastenarmen Gemeinden leisten somit keinen Beitrag. Durch die teilweise horizontale Finanzierung steht den Empfängergemeinden eine Gruppe von Gebergemeinden gegenüber. Deren Interesse besteht in einer möglichst geringen Umverteilung. Somit wird einem Ausbau der Transferleistungen entgegengewirkt. Auch ist die Umverteilung moderat, da der Ausgleichsbeitrag nur zwei Drittel der überdurchschnittlichen Lasten berücksichtigt.

Als kritisch muss, wie bereits beim Ressourcenausgleich, die Steuerfussregelung betrachtet werden. Wenn Ansprüche aus dem Lastenausgleich an eine bestimmte Höhe des Steuerfusses gekoppelt sind oder die Höhe des Beitrages an Ausgleichszahlungen abhängig ist vom Steuerfuss, so kann dies dazu führen, dass eine mögliche Steuerfussreduktion nicht umgesetzt wird: Ein Steuerfuss unter dem gewichteten kantonalen Mittel führt zu einer Reduktion bzw. zu einem Wegfall der Ausgleichszahlungen. Senkt eine Gebergemeinde den Steuerfuss, erhöht sich dadurch ihr Anteil am Beitrag an den Lastenausgleich, wenn auch nur marginal.

## 3.2. Bildungslast

Definition: 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 (Art. 6 Abs. 2 lit. a FAG).



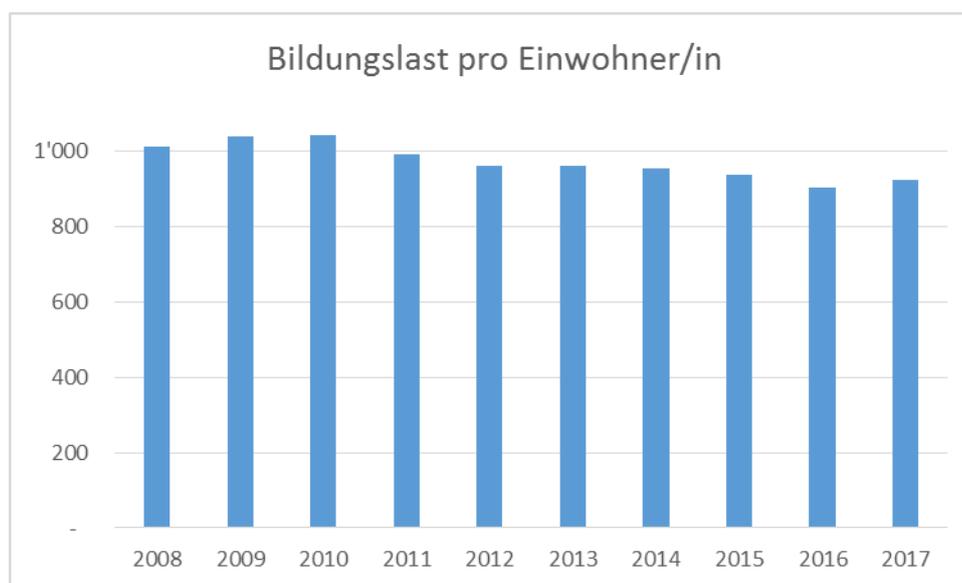
Den grössten Aufgabenbereich und damit den mit Abstand grössten Kostenblock in den Gemeinderechnungen stellt das Bildungswesen dar. Die Gemeinden sind Schulträger der Kindergarten-, Primar- und Orientierungsschule. Die Berücksichtigung der Bildungslast im Finanzausgleich kommt Gemeinden mit bestimmten demografischen Strukturen entgegen: Eher kleine Gemeinden mit einer ländlichen Bevölkerung und Familien mit mehr Kindern bzw. einer verhältnismässig geringeren Zahl von erwachsenen Bewohnern ohne Kinder profitieren. Gemeinden mit einer hohen Bildungslast 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. Sie kehren erst wieder zurück, wenn die Lebensphase mit Kindern beginnt und sie günstigen Wohnraum in einer möglichst naturbelassenen Umgebung suchen. Soweit es sich um einen überdurchschnittlichen Beitrag der einzelnen Gemeinden handelt, ist es deshalb gerechtfertigt, sie bei der Finanzierung ihrer besonderen Leistung zu unterstützen.

Die Bildungslast hat den grössten Einfluss auf den Lastenausgleich. Verändert sich der Lastenausgleich, ist dies grösstenteils auf eine überdurchschnittliche Veränderung der Schülerzahl in einzelnen Kommunen gegenüber dem kantonalen Mittel zurückzuführen.

### 3.2.1. Entwicklung der Bildungslast

Die durchschnittliche Anzahl Schüler ist seit 2008 um rund 900 oder 10 % zurückgegangen. Demgegenüber ist jedoch die Bevölkerung um 9 % angestiegen. Dementsprechend ist die Bildungslast um 89 Franken pro Einwohner im Betrachtungszeitraum zurückgegangen.

Gegenüber dem Finanzausgleich 2008 erhalten drei Gemeinden weniger Bildungslast. Fünf Gemeinden (Bargen, Buchberg, Dörflingen, Gächlingen und Ramsen) haben sich im Betrachtungszeitraum zu schülerschwachen Gemeinden entwickelt und zwei Gemeinden (Rüdlingen und Thayngen) zu schülerstarken. Aktuell haben noch 16 Gemeinden eine überdurchschnittliche Bildungslast.



### 3.2.2. Verbesserungspotenzial bei der Bildungslast

Mit der Bildungslast wird nicht der Aufwand, sondern eine übermässige Belastung abgegolten. Die Bildungslast wird nicht aufgrund der effektiven Ausgaben der Gemeinden für die Bildung ermittelt, sondern aufgrund von normierten Zahlen: Die Zahl der Schülerinnen und Schüler der einzelnen Schulstufen wird mit dem entsprechenden Verrechnungssatz der Stadt Schaffhausen für die Schulung von Schülern anderer Gemeinden multipliziert und das Produkt durch die Einwohnerzahl geteilt. Damit wird erreicht, dass die abzugeltende Bildungslast nicht durch die Ausgabenpolitik der einzelnen Gemeinden beeinflusst werden kann. Die Bildungslast wird für alle Gemeinden gleich ermittelt und ist damit objektiv mess- und vergleichbar. Normierte Kosten sind ein Kriterium für den optimalen Lastenausgleich. Die aktuelle Berechnungsmethode der Bildungslast kann somit als fair und transparent bezeichnet werden.

Das Postulat "Ressourcensteuerung der Volksschule im Kanton Schaffhausen" verlangt eine Verdichtung der Volksschule. Der Kanton soll für die Erreichung dieses Ziels den Gemeinden finanzielle Mittel für den Betrieb der Schulen zur Verfügung stellen. Der Regierungsrat hat dieses Anliegen zu einem seiner Legislaturziele 2017–2020 erklärt. Auswirkungen auf den Finanzausgleich des Kantons Schaffhausen müssen zu gegebener Zeit geprüft werden.

### 3.3. Sozialhilfelast

Definition: Die Sozialhilfelast entspricht der Gesamtbelastung der Gemeinde pro Einwohner für die Sozialhilfe nach dem Sozialhilfegesetz im Durchschnitt der letzten drei Jahre (Art. 6 Abs. 2 lit. b FAG).

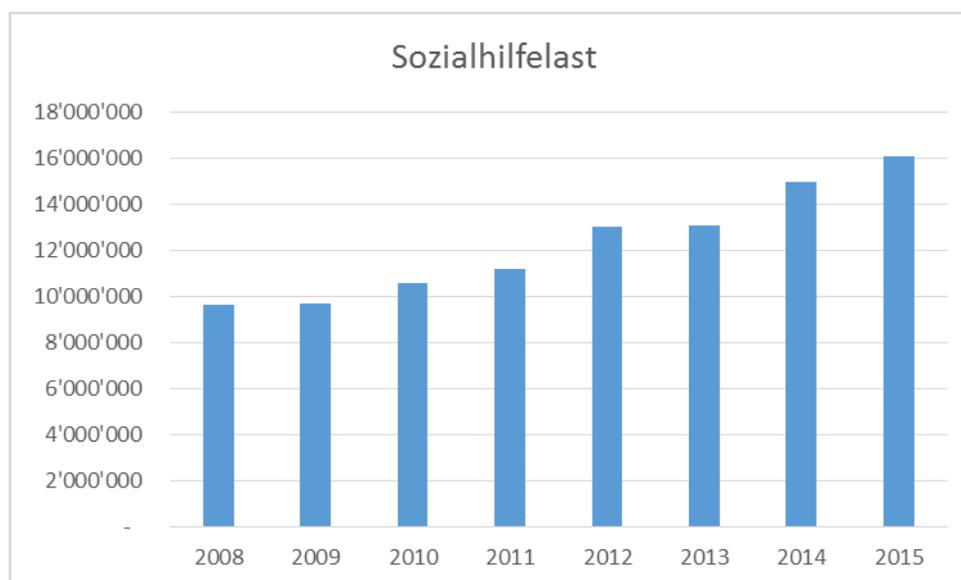


Die Sozialhilfe ist Gemeindesache. Die Gemeinden tragen unter Vorbehalt des Kantonsbeitrags die materiellen Hilfeleistungen. Die Belastung der einzelnen Gemeinden durch Sozialhilfe ist unterschiedlich. Die Ausgaben für die Sozialhilfe gemäss Sozialhilfegesetz werden in den Lastenausgleich einbezogen. Damit soll ein Ausgleich geschaffen werden zwischen den Sozialhilfeaufwendungen der Gemeinden, indem diejenigen Gemeinden, die überdurchschnittlich betroffen sind, Beiträge von denjenigen Gemeinden erhalten, die unterdurchschnittliche Sozialhilfeaufwendungen haben.

Als strukturelle Last haben insbesondere die grossen Gemeinden, vorab Neuhausen am Rheinfall und Schaffhausen, hohe Sozialhilfeleistungen zu erbringen. In den kleinen Gemeinden ist die monetäre Sozialhilfe im Verhältnis zur Einwohnerzahl in aller Regel tief. Sie können aber durch einen oder einzelne sehr kostenintensive Sozialhilfefälle erheblich belastet werden. Dieses Risiko kann mit Einbezug der materiellen Hilfe in den Lastenausgleich allerdings nur beschränkt gemildert werden.

### 3.3.1. Entwicklung der Sozialhilfelast

Die Sozialhilfekosten haben seit 2008 um 67 % zugenommen und werden voraussichtlich auch weiterhin steigen. Die grössten Zunahmen in Franken verzeichnen die Stadt Schaffhausen und die Gemeinden Beringen, Neuhausen am Rheinfall, Stein am Rhein sowie Thayngen. Bei etlichen Gemeinden sind diese Kosten sehr schwankend.



### 3.3.2. Verbesserungspotenzial bei der Sozialhilfelast

Die Sozialhilfelast berücksichtigt die *effektiv* geleisteten Zahlungen. Unberücksichtigt bleiben beim Sozillastenausgleich, dies ist aber gewollt, die Aufwendungen der Gemeinden für die Fallführung und die Administration in der Sozialhilfe. Nach Ansicht der Lehre sollten im Lastenausgleich jedoch nur *normierte* Kosten berücksichtigt werden, wie dies z.B. bei der Bildungslast der Fall ist. Werden tatsächliche Ausgaben abgegolten, senke dies den Sparanreiz der Gemeinden auf dem entsprechenden Gebiet.<sup>26</sup>

Die heute geltenden Kriterien für die Bemessung der Sozialhilfelast (Berücksichtigung der *effektiven* Zahlungen) werden trotzdem als tauglich beurteilt. Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe sowie die kantonalen Bestimmungen lassen für die Zahlungen keinen grossen Spielraum zu, da sie zumindest teilweise normiert sind. Zudem sind die Steigerungen bei den Sozialhilfekosten ein breit diskutiertes Thema und belasten das Budget der Gemeinden trotz Ausgleichszahlungen ganz erheblich. Dies stellt in der Praxis einen starken Sparanreiz dar.

Aufgrund diverser parlamentarischer Vorstösse ist das Sozialhilfegesetz einer Totalrevision unterzogen worden. Die aktuellen Änderungen bei der Finanzierung von KESB-Massnahmen blieben jedoch ohne Einfluss auf die *Methodik* des Finanzausgleichs. Allerdings besteht ein Einfluss

<sup>26</sup> Lukas Rühli; Irrgarten Finanzausgleich, Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität; avenir suisse 2013, S. 130.

auf die *Höhe* der im Lastenausgleich umgeschichteten Beträge. Sollten sich die Sozialhilfekosten bei allen Gemeinden im selben Verhältnis reduzieren, würde der Lastenausgleich leicht tiefer ausfallen:

- Bei 10 % tieferen Sozialhilfekosten in allen Gemeinden würde der Lastenausgleich insgesamt knapp 0,1 Mio. Franken tiefer ausfallen (je hälftig vom Kanton und den lastenarmen Gemeinden zu tragen).
- Bei 25 % tieferen Kosten wäre die Einsparung im Lastenausgleich bei rund 0,2 Mio. Franken bzw. für den Kanton und die Gemeinden bei je 0,1 Mio. Franken.

Unter der Annahme, dass der Grossteil der KESB-Fälle insbesondere in der Stadt Schaffhausen und der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall auftritt und somit hauptsächlich dort tiefere Sozialhilfekosten anfallen würden, würde der Lastenausgleich sogar ca. 0,3 Mio. tiefer ausfallen. Die überdurchschnittlich hohen Sozialhilfekosten würden sich in diesen zwei Gemeinden mehr reduzieren als die Kosten in den übrigen Gemeinden und somit müssten weniger Sozialhilfelasten finanziert werden.

Welches dieser Szenarien eintritt, lässt sich im Moment noch nicht sagen. Sicher ist, dass durch die bereits beschlossene Änderung sich die Sozialhilfeaufwendungen in den Gemeinden reduzieren werden (bei gleicher Anzahl und gleicher Kostenintensität). Der Lastenausgleich wird entlastet, was aus Sicht eines "optimalen" Ausgleichs positiv zu werten ist. Allerdings entfallen die Kosten nicht, sondern sie werden von der kantonalen Ebene verstärkt finanziert. Dies führt zur Diskussion über die Zuteilung einer Aufgabe und deren Finanzierung. Dies wird im Rahmen der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung noch speziell zu bearbeiten sein.

### 3.4. Polizeilast

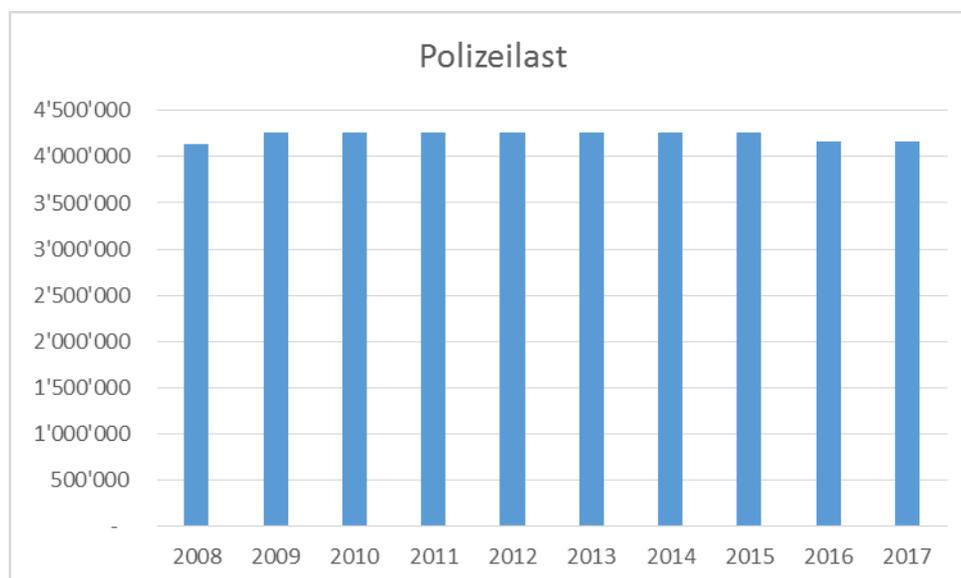
*Definition: Die Polizeilast entspricht dem Beitrag der Gemeinde an die Schaffhauser Polizei gemäss Polizeiorganisationsgesetz pro Einwohner (Art. 6 Abs. 2 lit. c FAG).*



Mit dem Polizeiorganisationsgesetz vom 21. Februar 2014 sind die polizeilichen Aufgaben, mit Ausnahme der so genannten Verwaltungspolizei, Kantonsaufgabe geworden, soweit dies noch nicht der Fall gewesen war. Für die Finanzierung der Schaffhauser Polizei ist grundsätzlich der Kanton zuständig. An den Aufwendungen des Kantons für die Schaffhauser Polizei beteiligen sich die Gemeinden mit den im Gesetzesanhang zum Polizeigesetz festgelegten Beiträgen (Art. 29 Abs. 1 PolG). Geschuldet sind diese Beiträge für den Bereich der Sicherheits- und Verkehrspolizei. Die Beiträge der Gemeinden von 4,2 Mio. Franken decken 18 – 19 % der Polizeikosten. Die Stadt Schaffhausen beteiligt sich mit rund 3,7 Mio. Franken oder 88 %, Neuhausen am Rheinfall mit 0,27 Mio. Franken oder rund 7 % und die übrigen Gemeinden bringen rund 5 % auf.

### 3.4.1. Entwicklung der Polizeilast

Die Gemeindebeiträge wurden seit dem Jahr 2008 drei Mal angepasst, letztmals im Jahr 2016, haben sich aber nur unwesentlich verändert.



### 3.4.2. Verbesserungspotenzial bei der Polizeilast

Verbesserungspotenzial besteht durch die Überführung des Ausgleichs aus dem Finanzausgleichsgesetz in die Spezialgesetzgebung.

Die Polizeigesetzrevision hätte zu dieser positiven Entwicklung geführt: Die Gemeindebeiträge für den Aufwand der Schaffhauser Polizei wären derart angepasst worden, dass zwischen den Gemeinden eine ausgewogene Verteilung besteht. Die Finanzierung sollte möglichst entflechtet und durchschaubar werden. Diese Finanzierungsmethode hätte eine Berücksichtigung der Polizeikosten im Finanzausgleich überflüssig gemacht, was aus Sicht eines optimalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen ist: Ausgleichszahlungen sind nicht über den Finanzausgleich zu regeln, sondern über die Spezialgesetzgebung. Der Vorschlag zum neuen Polizeigesetz wurde jedoch von den Gemeinden stark kritisiert, insbesondere auch das Finanzierungsmodell, weshalb nun eine neue Finanzierungsvariante ausgearbeitet werden soll.

Ob die definitive Fassung des neuen Polizeigesetzes eine Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes notwendig macht, ist ungewiss. Bis zur Klärung des Gesetzestextes ist an der momentanen Methodik nichts zu ändern. Auch hier bestehen starke Anknüpfungspunkte zur Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung.

### 3.5. Zentrumslast

Definition: Den Einwohnergemeinden Schaffhausen und Neuhausen am Rheinflall wird eine Zentrumslast von 3,5 Mio. Franken bzw. 250'000 Franken angerechnet (Art. 6 Abs. 2 lit. d FAG).



Mit der Zentrumslast werden die besonderen Aufwendungen der beiden grössten Gemeinden im Kanton abgegolten. Der Betrag ist fixiert respektive ändert sich nur bei veränderter Teuerung.

Der relativ hohe Beitrag, den die Stadt Schaffhausen aus dem Lastenausgleich erhält, stammt zu einem grossen Teil aus der Zentrumslast. Dies führt gelegentlich zu Diskussionen, da die Stadt Schaffhausen als zahlungskräftig gilt.

#### 3.5.1. Verbesserungspotenzial bei der Zentrumslast

Dass der Stadt Schaffhausen und der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall eine Abgeltung für die Zentrumsaufgaben zusteht, ist jedoch grundsätzlich unbestritten. Es stellt sich aber die Frage, ob das Instrument des Finanzausgleichs das richtige ist.

Wenn die Zentrumslast nicht mehr im Lastenausgleich berücksichtigt würde, hätte dies zur Folge, dass die Stadt Schaffhausen zu einer Gebergemeinde würde. Die alljährlichen Erklärungen, weshalb die Stadt Schaffhausen als finanzstarke Kommune Gelder aus dem Finanzausgleich erhält, würden somit wegfallen. Eine Regelung, wonach die Abgeltung in einem Spezialgesetz erfolgt (ähnlich wie bei der Polizeilast), ist im Moment nicht möglich, da ein solches Gesetz fehlt.

Insgesamt hat sich die Regelung trotz der erwähnten Diskussionen bewährt, ist vertretbar und kann weiterhin angewendet werden. Falls der Steuerfuss der Stadt Schaffhausen erheblich sinkt, wird die Stadt von der Empfänger- auf die Geberseite wechseln. Damit dürften sich die Diskussionen über die Höhe der anrechenbaren Zentrumslast ohnehin abschwächen. Dennoch ist anlässlich einer Revision des Finanzausgleichsgesetzes der Wechsel auf eine andere Regelung der Zentrumslast zu prüfen.

### 3.6. Last der Weite

*Definition: 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. 6 Abs. 2 lit. e FAG).*



Die feingliedrige Besiedlung, die topografische und geografische Lage führen zu besonderen Kosten, z.B. für die Infrastruktur (Strassen, Werke, Energie) oder bei der Anbindung an den öffentlichen Verkehr etc. So ist die Länge der zu unterhaltenden Gemeindestrassen (inkl. Flurstrassen) in dünnbesiedelten Gemeinden pro Einwohner wesentlich grösser als in den grossen Gemeinden. 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 Besiedlung Kostenfolgen.

### **3.6.1. Entwicklung der Last der Weite**

Der Anteil Einwohner pro Hektare (ha) Gemeindefläche nimmt tendenziell zu, da sich die Gemeindefläche nicht verändert, die Einwohnerzahl hingegen im Durchschnitt steigt. So ist die Anzahl Einwohner pro ha von 2,49 im Jahr 2008 auf 2,68 im Jahr 2016 gestiegen.

### **3.6.2. Verbesserungspotenzial bei der Last der Weite**

Die Last der Weite hat zwar mit knapp zwei Prozent nur einen minimalen Anteil am Lastenausgleich, gleichwohl ist die Berücksichtigung dieser Last wichtig für kleinere finanzschwache Gemeinden. Ohne Anrechnung dieser Kosten würden den Gemeinden insgesamt rund 0,3 Mio. Franken weniger finanzielle Mittel zufließen.

Der Ausgleich von Lasten erfolgt im optimalen Finanzausgleich horizontal. Gemäss den Ausführungen von Lukas Rühli an einer Arbeitstagung der Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen sollte die Finanzierung der Last der Weite jedoch – wenn schon – vertikal erfolgen. Grund: Zu viel Enge verursacht unter Umständen ebenfalls Sonderkosten, weshalb es unlogisch wäre, wenn sehr dicht besiedelte Gemeinden für sehr dünn besiedelte zahlen müssten.

Ein weiteres Argument für die vertikale Finanzierung ist, dass die Zonenplanung einer Gemeinde stark von der kantonalen Gesetzgebung bestimmt ist. Dies kann bedeuten, dass den einzelnen Gemeinden unterschiedliche räumliche Entwicklungsmöglichkeiten eingeräumt werden, die das Wachstum und damit die finanzielle Entwicklung einer Gemeinde wesentlich beeinflussen können.

Anlässlich einer Revision des Finanzausgleichsgesetzes könnte geprüft werden, ob sehr dicht besiedelte Gemeinden für sehr dünn besiedelte Gemeinden zahlen müssen oder ob hier neu ausschliesslich eine vertikale Finanzierung angebracht wäre.

In einem interkantonalen Projekt wurde untersucht, ob mit dem Merkmal "Last der Weite" neben einer rein monetären Wirkung auch direkt raumplanerische Ziele angegangen werden können: Im Projekt "Wechselwirkungen zwischen interkommunalem Finanzausgleich und Raumplanung" der Metropolitankonferenz Zürich wurden die Wechselwirkungen zwischen den beiden Politikbereichen "Interkommunaler Finanzausgleich" und "Raumplanung" in den acht Kantonen der Metropolitankonferenz Zürich analysiert. Geprüft wurde u.a., wie sich die verschiedenen Instrumente des Lastenausgleichs auf das Erreichen der raumplanerischen Zielsetzungen auswirken. Die Analyse hat ergeben, dass im aktuellen Schaffhauser Finanzausgleich die Last der Weite ohne Bedeutung für das Erreichen des raumplanerischen Ziels und somit wirkungsneutral ist. Der Gesetzgeber hätte allenfalls zu prüfen, ob eine solche Wirkung erzielt werden soll. Dabei könnte man die Ansicht vertreten, dass bei einem vertikalen Ausgleich der Last der Weite respektive der Enge die zahlende Ebene (der Kanton) auch steuernd Einfluss nehmen will.

### 3.7. Ausblick Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung

Die Steuerungsmöglichkeiten beim Lastenausgleich sind vielfältiger als beim Ressourcenausgleich. Dies zeigen auch die bisherigen Ansätze für Neuregelungen:

- Bildungslast: Finanzierung der Lehrerlöhne durch den Kanton
- Sozialhilfelast: Neufinanzierung der von der KESB angeordneten Massnahmen
- Polizeilast: Verteilung des Gemeindeanteils an den Polizeikosten pro Einwohner je Gemeinde

Die Revision von einzelnen Bereichen hat den Nachteil, dass das Gesamtgefüge auseinanderbricht. Der Regierungsrat hat deshalb beschlossen, mit der Aufnahme der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung in das Legislaturprogramm 2017 – 2020 dem Auftrag des Kantonsrats nachzukommen, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden eine Vorlage zur Finanzierungsentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden auszuarbeiten (vgl. Postulat 2016/3 von Walter Hotz vom 14. März 2016 betreffend Finanzierungsentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden).

Gemäss Legislaturprogramm ist bis zum Ende der Legislaturperiode die bestehende Aufgaben- und Finanzierungsteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu überprüfen und wo notwendig eine Finanzierungsentflechtung durchzuführen. Die Aufgaben- und Finanzierungsteilung ist zu dokumentieren und anschliessend eine Vorlage an den Kantonsrat auszuarbeiten.<sup>27</sup>

Diese Revision hat höchstwahrscheinlich erheblichen Einfluss auf den Finanzausgleich. Deshalb soll eine allfällige Anpassung des Finanzausgleichs erst nach Abschluss des Projekts angegangen werden.

---

<sup>27</sup> Regierungsrats-Beschluss vom 15. August 2017 (Protokoll-Nr. 26/417) zur Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung und innerkantonalen Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden.

## 4. Verbesserungspotenzial bei den Sonderbeiträgen

Sonderbeiträge können in Härtefällen gesprochen werden oder können insbesondere im Zusammenhang mit Gemeindefusionen bzw. einer anderen Form der Gemeindezusammenarbeit angewendet werden. Sonderbeiträge haben eine Anreizwirkung, über Fusionen nachzudenken und tragen zur Verminderung von Fusionshemmnissen bei.

Zwischen den Jahren 2001 und 2007 wurden fünf Fusionsprojekte initiiert, davon wurden vier Projekte erfolgreich umgesetzt.<sup>28</sup> Zudem erhielt eine der fusionierten Gemeinden im Jahr 2003 einen Beitrag über 125'000 Franken zur Stabilisierung des Haushalts.

Seit dem Jahr 2008 wurden nur noch drei Fusionsprojekte initiiert, davon wurde ein Projekt erfolgreich umgesetzt<sup>29</sup> und eines ist aktuell in Arbeit.<sup>30</sup>

Seit dem Jahr 2001 wurden rund und 8,8 Mio. Franken aus dem Finanzausgleichsfonds an Zahlungen zugesichert: Rund 3,4 Mio. Franken reine Fusionsbeiträge, über 4,7 Mio. Franken Entschuldungsbeiträge, 0,4 Mio. Franken Projektbeiträge sowie 0,3 Mio. Franken Stabilisierungsbeiträge. Die jährlichen Einsparungen beim Kanton belaufen sich auf ca. 0,5 Mio. Franken. Die Aufwände sind somit in 18 Jahren amortisiert, nicht berücksichtigt sind dabei allfällige Zahlungen für Härtefälle.

Die Sonderbeiträge fallen nicht so hoch aus, dass die Eigenständigkeit finanzschwacher Gemeinden nur aufgrund finanzieller Vorteile aufgegeben wird. Die Sonderbeiträge setzen also auch keine "unethischen" Anreize. Sofern einzelne Gemeinden jedoch fusionieren möchten, dies aber für sie aufgrund von fusionsbedingten Kosten (Wegfall des Ressourcen- oder Lastenausgleichs) nicht in Frage kommt, kann der Finanzausgleich über die Sonderbeiträge seine Wirkung genügend erfüllen. Von daher gesehen haben die Sonderbeiträge keine übermässig steuernde Wirkung, was als optimal bezeichnet werden kann.

---

<sup>28</sup> Thayngen-Barzheim; Wilchingen-Osterfingen, Thayngen-Altendorf-Bibern-Hofen-Opfertshofen; Schaffhausen-Hemmenthal, Neunkirch-Wilchingen-Trasadingen,

<sup>29</sup> Beringen-Guntmadingen. Nicht zum Abschluss gekommen ist die Fusion zwischen Stein am Rhein und Hemishofen.

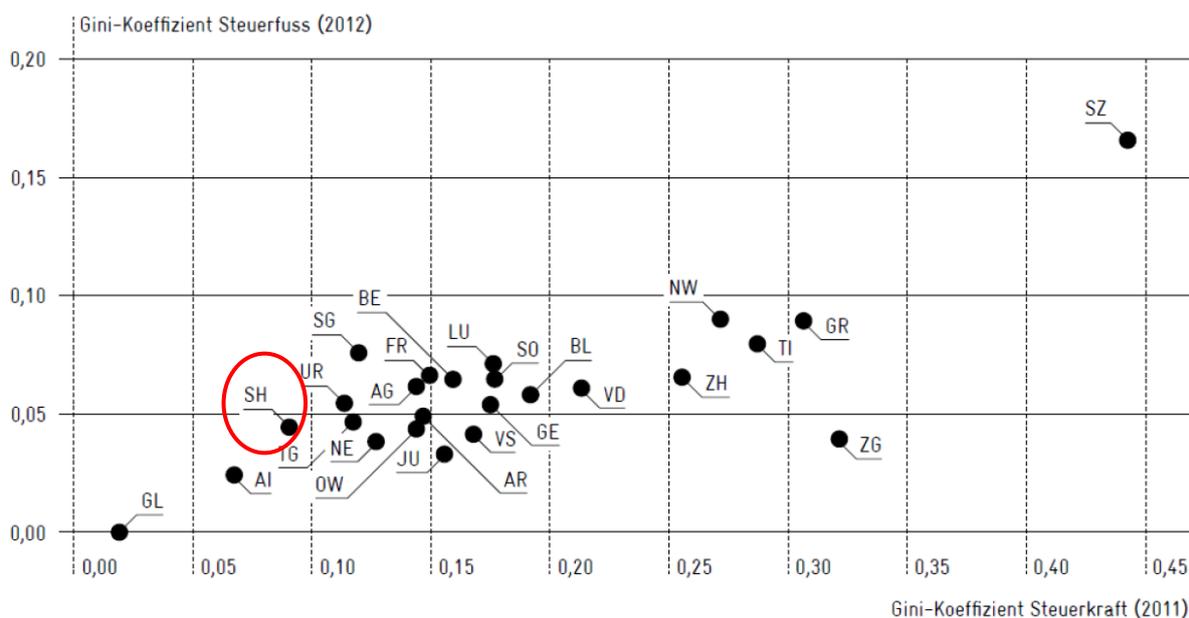
<sup>30</sup> Stetten-Lohn-Büttenhardt.

## 5. Würdigung des Schaffhauser Finanzausgleichssystems

Der Schaffhauser Finanzausgleich ist in weiten Teilen nahe am so genannten optimalen Finanzausgleich. Dies lässt sich anhand von Finanzkennzahlen und weiteren Indikatoren nachweisen.

Beim Ressourcenausgleich zeigt sich hingegen, dass die relative Steuerkraft tendenziell auseinanderdriftet. Dadurch erhalten die finanzschwachen Gemeinden höhere Beiträge. Nach wie vor schneidet der Kanton Schaffhausen bezüglich der Steuerdisparität relativ gut ab. Auch wenn die Zahlen aus dem Jahr 2011 stammen, hat sich die Situation nicht grundlegend geändert.

*Die Abbildung vergleicht die innerkantonalen Disparitäten der kommunalen Steuerkraft und der kommunalen Steuerfüsse mithilfe des Gini-Koeffizienten. Die Koeffizienten sind einwohnergewichtet. Es wird also der Gini für die Einkommensverteilung aller Einwohner im Kanton berechnet, wobei für alle Einwohner einer Gemeinde derselbe Wert – die Steuerkraft dieser Gemeinde - eingesetzt wird.*



Quelle: Lukas Rühli; Irrgarten Finanzausgleich, Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität; avenir suisse 2013, S. 51.

Aufgrund der sehr guten Abschlüsse in der Stadt Schaffhausen geht die Schere bei der relativen Steuerkraft deutlich auf. Die Folge ist, dass die finanzschwachen Gemeinden deutlich höhere Beiträge erhalten. Auf der Geberseite ist der Kantonshaushalt massgeblich betroffen, da er die Hälfte der Ausgleichszahlungen trägt. Auf der kommunalen Ebene ist davon weitgehend nur die Stadt Schaffhausen selbst betroffen, da sie von der Einwohnerzahl deutlich grösser ist als die übrigen finanzstarken Gemeinden. Die Umlagerung wird somit hauptsächlich von Stadt und Kanton getragen. Verhindert werden könnte dies lediglich durch eine Anpassung des Dekrets, d.h. durch eine Herabsetzung des Ausgleichsziels von aktuell 73 % auf einen tieferen Wert.

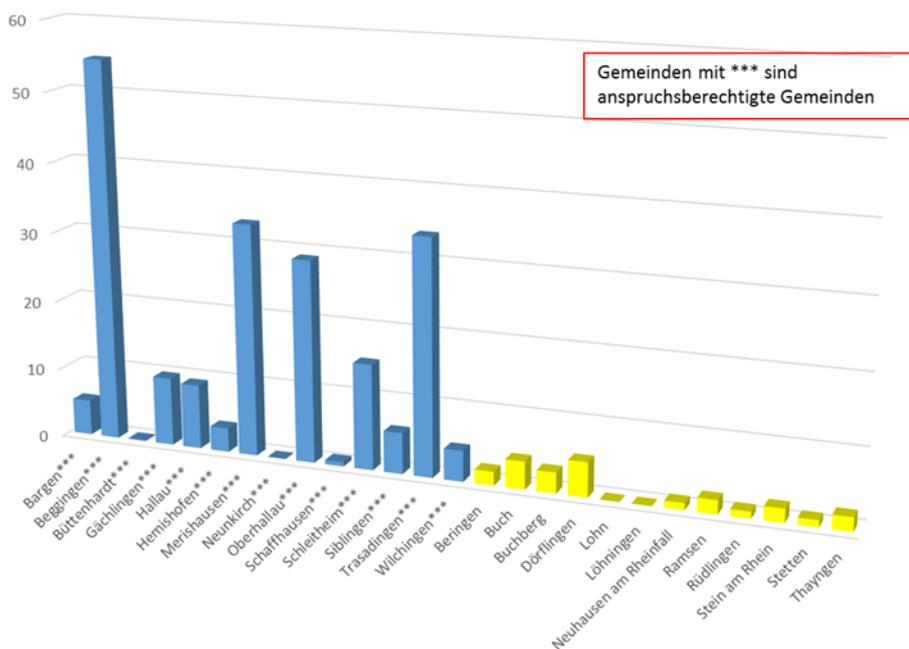
Auch der Lastenausgleich schneidet insgesamt gut ab. Zudem wurden bei einzelnen Lasten schon verschiedentlich Reformvorhaben angepackt. Entscheidend dürfte sein, was sich bei der

aktuellen Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung ergibt. Möglicherweise muss in der Folge der Finanzausgleich angepasst werden.

Die Sonderbeiträge können als weitgehend neutral bezeichnet werden. Sie führen nicht zu einem hohen Fusionsanreiz, sind aber immerhin so hoch, dass die so genannte "Fusionsstrafe" praktisch nicht spürbar ist.

Über den ganzen Finanzausgleich gesehen hat der Kanton Schaffhausen eine Kombination von horizontalem und vertikalem Ausgleich. Es ist somit eine bremsende respektive kontrollierende Wirkung vorhanden (zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden), aber der Kanton beteiligt sich ebenfalls an den Kosten, da er in einzelnen Bereichen über die kantonale Gesetzgebung eine steuernde Wirkung hat. Dieser Aspekt ist höher zu gewichten als die zuweilen etwas akademischen Überlegungen, was unter einem optimalen Finanzausgleich zu verstehen ist.

Der Finanzausgleich kann auch, was die konkreten finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden betrifft, als erfolgreich betrachtet werden. Die finanzschwachen Gemeinden erhalten teils sehr hohe Beträge, ohne dass dies auf Seite der finanzstarken Gemeinden zu stark ins Gewicht fallen würde.



Dargestellt ist der Ertrag bzw. Aufwand aus dem Finanzausgleich in Prozent der einfachen Steuerkraft.

Auch wenn das aktuelle Modell gemäss der Studie der avenir suisse ein paar kleine Schwachstellen aufweist, drängt sich eine dringende Revision des Finanzausgleichsgesetzes nicht auf. Die Pluspunkte überwiegen.