

Bericht und Antrag 22-14
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen dem
Kanton und den Gemeinden

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht und Antrag in Sachen Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Dem Entwurf im Anhang schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
A. Methodik der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung	7
1. Übersicht	7
2. Rechtsvorgaben	8
3. Erhebung des Untersuchungsgegenstandes	9
4. Projektorganisation	10
5. Vorgehensweise	12
B. Prüfung der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtungen	15
1. Steuern und Finanzen	15
1.1. Steuerverwaltung	15
1.2. Gemeindefunktionäre	18
1.3. Gastgewerbliche Bewilligungserteilung und Erhebung Alkoholabgabe	19
1.4. Spielbankenabgaben	20
2. Öffentliche Sicherheit	22
2.1. Polizei	22
2.2. Feuerwehrwesen	28
2.3. Zivilschutz	29
2.4. Ordnungsbussen	30
3. Bildung	32
3.1. Lehrerbesoldung	32
3.2. Sonderschulung	33
3.3. Förderung Hochbegabung	34
3.4. Schulbauten	35
3.5. Musikschulen	37
4. Gesundheit, Alter und Pflege	39
4.1. Altersheime und Spitex	39
4.2. Ergänzungsleistungen	40
4.3. Erlass AHV-Mindestbeiträge	41
5. Soziale Sicherheit	42
5.1. Prämienverbilligung	42
5.2. Sozialhilfe	45
5.3. Kinderalimente	47
5.4. ALV und Arbeitslosenhilfe	48
6. Verkehr, Umwelt und Raumordnung sowie Natur- und Heimatschutz	49
6.1. Geoinformationssystem	49
6.2. Natur- und Heimatschutz	50

6.3.	Strassen	52
6.4.	Regionaler Personenverkehr	54
6.5.	Gewässer	55
6.6.	Mehrwertabgabefonds	57
7.	Volkswirtschaft	58
7.1.	Bodenverbesserung	58
7.2.	Tierkörperbeseitigung	59
7.3.	Wald	60
7.4.	Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzengesundheit)	61
7.5.	Reben	63
7.6.	Hundewesen	65
8.	Personelle und finanzielle Auswirkungen	67
C.	Änderungsanträge	68
1.	Steuerverwaltung	68
2.	Spielbankenabgaben	69
3.	Polizei	70
4.	Ordnungsbussen	72
5.	Schulbauten	72
6.	Geoinformationssystem	75
7.	Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzengesundheit)	77
8.	Tierkörperbeseitigung	78

Einleitung

Die letzte Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen dem Kanton und den Gemeinden erfolgte im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (vgl. Vorlage des Regierungsrates vom 9. Januar 2007, ADS 07-01). Dabei blieben einige Verflechtungen bei der Aufgabenerfüllung bestehen. Auch sind über die Jahre neue Finanzierungsaufteilungen mit Kostenfolgen geschaffen worden. Die festgelegten Zuständigkeiten und Finanzierungsquellen innerhalb der verschiedenen Aufgaben sind zuweilen komplex. In der Realität erfolgt die Leistungserfüllung nicht getreu der verfassungsrechtlichen Vorgaben, sondern sie ist zuweilen die Folge geschaffener Gewohnheiten und politischer Kompromisse.

Am 5. September 2016 beauftragte der Kantonsrat den Regierungsrat daher, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, eine Vorlage zur Finanzierungsentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden auszuarbeiten und dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu erstatten (Postulat 2016/3 von Kantonsrat Walter Hotz vom 14. März 2016, erheblich erklärt am 5. September 2016, vgl. Ratsprotokoll 2016, Seite 568). Der Regierungsrat konkretisierte den Auftrag dahingehend, dass die Aufgaben- und Finanzierungsteilung überprüft und dokumentiert werden soll und Verbundaufgaben neu zugeteilt werden sollen, die besser nur der einen oder anderen Ebene zukommen. Unbestrittene Verbundaufgaben sollen erhalten bleiben (Legislaturprogramm 2017–2020 vom 24. Januar 2017). Mit Schreiben vom 23. Juni 2017 sprach sich der Verband der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten des Kantons Schaffhausen VGGSH ebenfalls für eine Überprüfung aus und unterbreitete konkrete Vorschläge für die zukünftige Zuordnung von verflochtenen Verantwortungsbereichen.

Um die Sichtweisen aus den Blickwinkeln von Kanton und Gemeinden zu beleuchten und eine breit akzeptierte Untersuchung vorzunehmen, wurde im Frühjahr 2018 eine Projektorganisation bestehend aus Vertretungen des Kantons und der Gemeinden eingesetzt. Einem paritätisch aus Gemeinde- und Kantonsvertretungen zusammengesetzten Ausschuss oblag die Projektsteuerung. In sieben Fachbereichen wirkten Fachpersonen aus den Gemeinden und der Kantonalen Verwaltung mit.

Der vorliegende Bericht nimmt die noch bestehenden Verbundaufgaben respektive Verbundfinanzierungen (inkl. Verbundeinnahmen) auf und erörtert das ausgemachte Verbesserungspotential. Er gliedert sich in drei Kapitel und einen Anhang:

- Kapitel A zeigt das methodische Vorgehen bei der vorliegenden Prüfung der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung auf.
- Kapitel B beschreibt die Ausgangslage und die Erkenntnisse der vorgenommenen Prüfung zur Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung.
- Kapitel C enthält die konkreten Änderungsanträge für einzelne Entflechtungen.

Anlässlich des vorliegenden Analyse gelang es, für neun von 32 geprüften Themenfeldern mit Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen einen Entflechtungsvorschlag auszuarbeiten, nämlich im Bereich Steuerverwaltung, Gemeindefunktionäre, Spielbankenabgabe, Polizei, Ordnungsbussen, Schulbauten, Geoinformationssystem, Tierkörperbeseitigung und Schutz der Kulturpflanzen. Der Vorschlag für eine Anpassung im Bereich Strassen wurde dem Kantonsrat bereits mit Vorlage zur Revision des Strassengesetzes vom 13. Oktober 2020 (ADS 20-114) unterbreitet und am 6. Dezember 2021 vom Kantonsrat beschlossen. Die Referendumsfrist läuft bis zum 10. März 2022. Die Aufgaben- und Finanzierungsteilung wird damit neu geregelt.

Bei drei weiteren gewichtigen Themenfeldern zeigte sich im Verlaufe des Projektes, dass wohl Verbesserungsbedarf besteht, eine Entflechtung der Aufgaben- und Finanzierungsteilung aber nicht zielführend und die Lösungsfindung aufwendig ist und daher in einem separaten Projekt erfolgen soll. Für den Bereich Bildung wurde der Lösungsvorschlag bereits mit der Vorlage betreffend Neuausrichtung der Mitfinanzierung der Volksschule durch den Kanton (Ressourcensteuerung) vom 7. Dezember 2021 (ADS 21-115) unterbreitet. Im Bereich Gesundheit, Alter und Pflege sowie Soziale Sicherheit soll zu einem späteren Zeitpunkt ein Projekt zur ganzheitlichen Abstimmung der Themen Prämienvverbilligung, Altersheim und Spitex sowie Ergänzungsleistungen gestartet werden. Ob davon auch die Sozialhilfe betroffen sein wird, ist noch offen.

Im Überblick zeigen sich die Ergebnisse der Analyse der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung wie folgt:

1. Steuern & Finanzen	Entflechtungsvorschlag
Steuerverwaltung	Ja
Gemeindefunktionäre	Ja
Alkoholabgabe	Nein
Spielbankenabgabe	Ja
2. Öffentliche Sicherheit	Entflechtungsvorschlag
Polizei	Ja
Feuerwehrwesen	Nein
Zivilschutz	Nein
Ordnungsbussen	Ja
3. Bildung	Entflechtungsvorschlag
Lehrerbesoldung	Nein
Sonderschulung	Nein
Förderung Hochbegabung	Nein
Schulbauten	Ja
Musikschulen	Nein
4. Gesundheit, Alter & Pflege	Entflechtungsvorschlag
Altersheime und Spitex	Nein
Ergänzungsleistungen	Nein
Erlass AHV-Mindestbeiträge	Nein
5. Soziale Sicherheit	Entflechtungsvorschlag
Prämienverbilligung	Nein
Sozialhilfe	Nein
Kinderalimente	Nein
ALV und Arbeitslosenhilfe	Nein
6. Verkehr, Umwelt & Raumordnung	Entflechtungsvorschlag
Geoinformationssystem	Ja
Natur- und Heimatschutz	Nein
Strassen	Ja (separat)
Regionaler Personenverkehr	Nein
Gewässer	Nein
Mehrwertabgabefonds	Nein
7. Volkswirtschaft	Entflechtungsvorschlag
Bodenverbesserung	Nein
Tierkörperbeseitigung	Ja
Wald	Nein
Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzengesundheit)	Ja
Reben	Nein
Hundewesen	Nein

A. Methodik der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung

1. Übersicht

Der Kanton Schaffhausen und seine Gemeinden erbringen – nebst dem Bund – vielseitige Leistungen zugunsten der Schaffhauser Bevölkerung. Die Kantonsverfassung, das Gemeindegesetz und die Spezialgesetze machen hierzu Vorgaben (vgl. Art. 79 Abs. 4 und Art. 102 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 [KV; SHR 101.000], Art. 2 Gemeindegesetz vom 17. August 1998 [GG; SHR 120.100]). Der Aufgabenkatalog der Kantonsverfassung bezeichnet in Art. 80 ff. in der Regel den Kanton und die Gemeinden gemeinsam als Aufgabenträger. Somit sind sowohl der Kanton als auch die Gemeinden für die einzelnen öffentlichen Aufgaben zuständig und haben zusammenzuarbeiten. Gewisse Aufgaben werden dabei auch privat wahrgenommen. Die nähere Zuweisung der einzelnen Aufgaben ergibt sich aus den kantonalen Spezialgesetzen und mitunter aus dem Bundesrecht, wo die einzelnen Aufgaben anhand der Bereiche Rechtsetzung, Vollzug und Finanzierung näher zugewiesen werden.

Im Optimalfall erfolgt die Aufteilung der Aufgaben und der Finanzierung zwischen dem Kanton und den Gemeinden unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, der Gemeindeautonomie und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. In der Realität spielen häufig aber auch politische Abwägungen, die möglichst einfache Erreichung eines öffentlichen Interesses oder finanzpolitische Überlegungen bei der Zuweisung von Aufgaben eine Rolle. Zudem sind Aufgaben nicht immer eindeutig einer Staatsebene zugeordnet und können trotz klarer Rechtsvorgaben durch eingespielte Abläufe beeinflusst werden. Ist eine Aufgabe allein dem Kanton zugewiesen und liegt die Finanzierung vollumfänglich bei ihm, handelt es sich um eine Kantonsaufgabe. Ist eine Aufgabe den Gemeinden zugewiesen und liegt die Finanzierung vollumfänglich bei ihnen, handelt es sich um eine Gemeindeaufgabe. Es besteht keine Verflechtung. Sind die Kompetenzen indes nicht integral einer Staatsebene zugeordnet, kann ein Beziehungsgeflecht zwischen den beiden Staatsebenen entstehen. Man spricht in diesem Zusammenhang von «Verbundaufgaben» respektive «Verbundfinanzierung». Dies sind all jene Aufgaben, bei denen die Finanzierung dem Kanton und den Gemeinden gemeinsam obliegt (vgl. BBl 2291, 2337; Spiess Angelika, Die Verbundaufgabe, Newsletter Institut für Föderalismus 2/2016, S. 3).

Eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung hat die Klärung der Beziehungsgeflechte zwischen zwei Staatsebenen zum Gegenstand (vgl. Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 14. November 2001, BBl 2291, 2329, 2335). Das Ziel des vorliegenden Projektes bestand daher darin, die bestehenden Verbundaufgaben respektive Verbundfinanzierungen (inkl. Verbundeinnahmen) auf ihre Zuordnung zu überprüfen und soweit sinnvoll zu entflechten und neu zu normieren. Darüber hinaus sollte das Verständnis für die Aufgabenerfüllung zwischen dem Kanton und den Gemeinden gestärkt werden.

2. Rechtsvorgaben

2.1 Subsidiaritätsprinzip

Für die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden hat das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 79 Abs. 2 lit. b der Kantonsverfassung eine grosse Bedeutung. Die Aufgabenerfüllung soll nach dieser Bestimmung möglichst auf der untersten staatlichen Ebene erfolgen. Der Kanton übernimmt eine Aufgabe nur, wenn die Gemeinden diese – allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden – nicht wirtschaftlich und wirksam erfüllen können (vgl. Dubach Reto/Marti Arnold/Spahn Patrick, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004, S. 245). Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn Bedarf nach einer einheitlichen Lösung oder einem einheitlichen Standard für das gesamte Kantonsgebiet besteht und die Gemeinden – in Zusammenarbeit – kein ausreichendes Qualitätsniveau sicherstellen können. Ist der Einbezug der betroffenen Behörden vor Ort für eine effiziente und sachgerechte Umsetzung der Aufgabe allerdings wesentlich, so soll die Aufgabenerfüllung primär auf kommunaler Ebene stattfinden. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die Behörde vor Ort den Aufgabenvollzug an die spezifischen Gegebenheiten anpassen können muss.

2.2 Gemeindeautonomie

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten die Gemeinden in einem Aufgabenbereich als selbständig oder autonom, wenn das kantonale Recht den Aufgabenbereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (z.B. BGE 141 I 36 E. 5.3).

Gemäss Art. 105 KV sind die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu organisieren, ihre Behörden zu wählen, ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen, die erforderlichen Abgaben zu erheben und ihre öffentlichen Sachen selbständig zu verwalten. Gemäss Art. 3 GG haben sie diese Angelegenheiten zu ordnen und hierfür Rechtsgrundlagen zu erlassen.

Die Spezialgesetze konkretisieren die Aufgaben der Gemeinden näher. Sie enthalten für gewöhnlich aber keine konkreten Angaben über den Umfang der kommunalen Autonomie. Grundsätzlich hat die Autonomie ihre Grenzen dort, wo das Subsidiaritätsprinzip übergeordnete Vorgaben erfordert.

2.3 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz findet sich nicht im kantonalen Recht, ist aber ein allgemein anerkanntes Prinzip bei Aufgaben- und Finanzierungsentflechtungen (vgl. Näheres dazu unter BBl 2291, 2301, 2305 f.; Entwurf des Bundesrates vom 13. Juli 2017 betreffend Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, S. 4 f.) und in der Bundesverfassung verankert (vgl. Art. 43a Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101). Es verlangt, dass die Regelung (Rechtsetzung), der Vollzug und die Finanzierung von öffentlichen Aufgaben jeweils der gleichen staatlichen Ebene zugeordnet sein sollen. Derjenige, dem der Nutzen einer Aufgabe zukommt, soll die Kosten für die Aufgabenerfüllung tragen und entsprechend auch über die konkrete Umsetzung der Aufgabe bestimmen können («Wer zahlt, befiehlt»).

Diskussionen um das Auseinanderklaffen von Entscheidungs- und Finanzierungsträgern treten in der Regel vertikal auf (z. B. wenn sich Gemeinden über zu grosse Mitentscheidung des Kantons ohne entsprechende Mitfinanzierung beklagen), können aber auch zwischen den Gemeinden stattfinden (insbesondere zwischen der Stadt Schaffhausen als Zentrumsgemeinde und den übrigen Gemeinden).

Vollständig umgesetzt wäre das Prinzip, wenn eine Aufgabe entweder dem Kanton oder den Gemeinden zuzuweisen ist und dann entweder von jeder Gemeinde oder vom Kanton allein erfüllt und finanziert wird. Dabei gibt es jedoch Folgendes zu beachten: In manchen Bereichen ist es praktisch unmöglich, den Kreis der Nutzerinnen und Nutzer sowie der Entscheidungs- und Kostenträgerinnen und -träger in Übereinstimmung zu bringen, so zum Beispiel wegen der Mobilität der Bevölkerung beim Strassenbau und bei der Kultur. Im Weiteren gibt es Bereiche, wo aus übergeordneten Interessen eine gewisse Verflechtung entsteht (z. B. Raumplanung). Ebenso sind Vollzugsvorgaben im Interesse der Rechtsgleichheit notwendig. Zum Ausgleich werden in solchen Fällen Beiträge, Kostenteiler und Finanz- und Lastenausgleichssysteme eingesetzt.

3. Erhebung des Untersuchungsgegenstandes

Kantonsseitig wurden zur Ermittlung der wesentlichen Beziehungsverflechtungen einerseits die Finanzströme zwischen dem Kanton und den Gemeinden anhand der Staatsrechnung zusammengetragen und die ermittelten Finanzströme den entsprechenden Rechtsgrundlagen zugeordnet. Andererseits wurden die kantonalen Gesetze nach Bestimmungen zu gemeinsamen Finanzierungen (insbesondere Kostenteilern) durchforstet. Aufgenommen wurden weiter die im Schreiben des Verbands der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten des Kantons Schaffhausen (VGGS) vom 23. Juni 2017 aufgelisteten Verbundfinanzierungen und Verbundaufgaben sowie die weiteren thematisierten Aufgaben. Dabei wurden keine Leistungsfelder aufgrund von Kriterien, wie z.B. die finanzielle Relevanz der Leistungsfelder, ausgeschlossen. Keine Berücksichtigung fanden indes Verbundaufgaben, welche der Kanton mit

einer oder mehreren Gemeinden gestützt auf die Möglichkeit, sich einzelne Verwaltungsaufgaben gegen Entgelt zur Erledigung zu übertragen (Art. 107 Abs. 1 KV) geschlossen hat (z. B. Vereinbarung über die E-Government- und Informatikstrategie sowie den gemeinsamen Informatikbetrieb vom 9. November 2010 / 16. November 2010; SHR 172.601). Ihr Einbezug hätte den Rahmen der Untersuchung gesprengt.

4. Projektorganisation

Eine paritätische Zusammensetzung der Projektorganisation diene dazu, dass die unterschiedlichen Sichtweisen von Kanton und Gemeinden in die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung einfließen konnten.

So setzte sich der Steuerungsausschuss kantonsseitig zusammen aus Regierungsrätin Dr. Cornelia Stamm Hurter, Regierungsrat Walter Vogelsanger, den Departementssekretären Roland Moser und Patrick Spahn, dem Leiter Amt für Justiz und Gemeinden Andreas Jenni sowie dem Leiter Finanzverwaltung Beat Müller (ab 2021 Stephan Pouyouros). Gemeindeseitig waren der Stadtpräsident der Stadt Schaffhausen Peter Neukomm, der Gemeindepräsident Beringen Hansruedi Schuler (ab 2022 Roger Paillard), der Gemeindepräsident Löhningen Fredy Kaufmann, die Stadträte Daniel Preisig und Simon Stocker (ab 2022 Stadträtin Christine Thommen) und die Sekretärin des VGGSH Heidi Fuchs vertreten. Die Aufgabe des Steuerungsausschusses bestand im Wesentlichen darin, den Projektauftrag zu erlassen, die Vorgehensweise zur Prüfung der bestehenden Verbundaufgaben und Verbundeinnahmen zu definieren, die Überprüfung zu steuern und zu überwachen.

Der Steuerungsausschuss setzte für die Überprüfung der verflochtenen Aufgaben und Finanzierungen folgende Handlungsrichtlinien:

- Verbundaufgaben sind grundsätzlich zu entflechten.
- Im Rahmen der Entflechtung sind die Verbundaufgaben auf entsprechendes Optimierungspotential zu überprüfen. Doppelspurigkeiten, unnötiger administrativer Aufwand und Fehlanreize bei der heutigen Aufgabenerfüllung gilt es zu erkennen und ausmerzen.
- Die Vorlage an den Kantonsrat zur Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung ist gemeinsam vom Kanton und den Gemeinden zu erarbeiten.
- Die verfassungsrechtlichen Prinzipien der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und der Gemeindehoheit sind bei der Überprüfung zu berücksichtigen.
- Im Sinne der Effizienz sollen verwandte Aufgaben möglichst der gleichen Stufe zugewiesen werden.
- Erweist sich eine Verbundaufgabe als sinnvoll und soll beibehalten werden, soll die Finanzierung proportional zu den Entscheidungs- und Vollzugskompetenzen ausfallen.

- Die Aufgaben- respektive Finanzierungsverschiebung darf insgesamt nicht einseitig ausfallen.
- Im Sinne eines ausgewogenen Ergebnisses ist ein Gesamtpaket notwendig. Eine einzelfallbezogene Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung ist kein tauglicher Ansatz.
- Eng verbunden mit der Frage der Aufgabenteilung ist die Frage der Lastenverteilung zwischen den verschiedenen Staatsebenen. Die Verteilung der Lasten zwischen dem Kanton und den Gemeinden und die finanzielle Entwicklung des Kantons- und der Gemeindehaushalte muss berücksichtigt werden um eine disproportionale Entwicklung zu vermeiden.
- Die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung soll vertikal (zwischen dem Kanton und den Gemeinden) und annähernd auch horizontal (zwischen den einzelnen Gemeinden) kostenneutral sein.
- Die Vertretung in der Projektorganisation erfolgt paritätisch (Steuerungsausschuss, Projektleitung, Fachgruppen). Davon ausgenommen ist das Projektoffice (Sekretariat Finanzdepartement).
- Eine allfällige Änderung des Finanzausgleichs soll im Anschluss an die Prüfung der einzelnen Themenfelder im Steuerungsausschuss aufgenommen werden.
- Die Ablehnung der Zentralisierung des Steuerwesens durch das Volk (2007) ist zu respektieren. Es besteht kein Denkverbot.
- Die Ablehnung der Vorlage «Volksschule aus einer Hand» durch den Kantonsrat (2017) in die Überlegungen einbeziehen. Es besteht kein Denkverbot.

Für die Projektanalyse wurden sieben Projektgruppen zu folgenden Themenfeldern eingesetzt:

- Steuern und Finanzen
- Öffentliche Sicherheit
- Bildung
- Gesundheit, Alter und Pflege
- Soziale Sicherheit
- Verkehr, Umwelt und Raumordnung sowie Natur- und Heimatschutz
- Volkswirtschaft

In die einzelnen Projektgruppen (genannt Fachgruppen) wurden je drei Fachpersonen aus den Gemeinden und der Kantonalen Verwaltung entsandt. Die Gemeinden hatten jeweils mit einem Vertreter der Stadt, einem von einer mittleren Gemeinde (Neuhausen am Rheinfall, Thayngen, Beringen, Stein am Rhein) und einem von einer kleinen Gemeinde Einsitz.

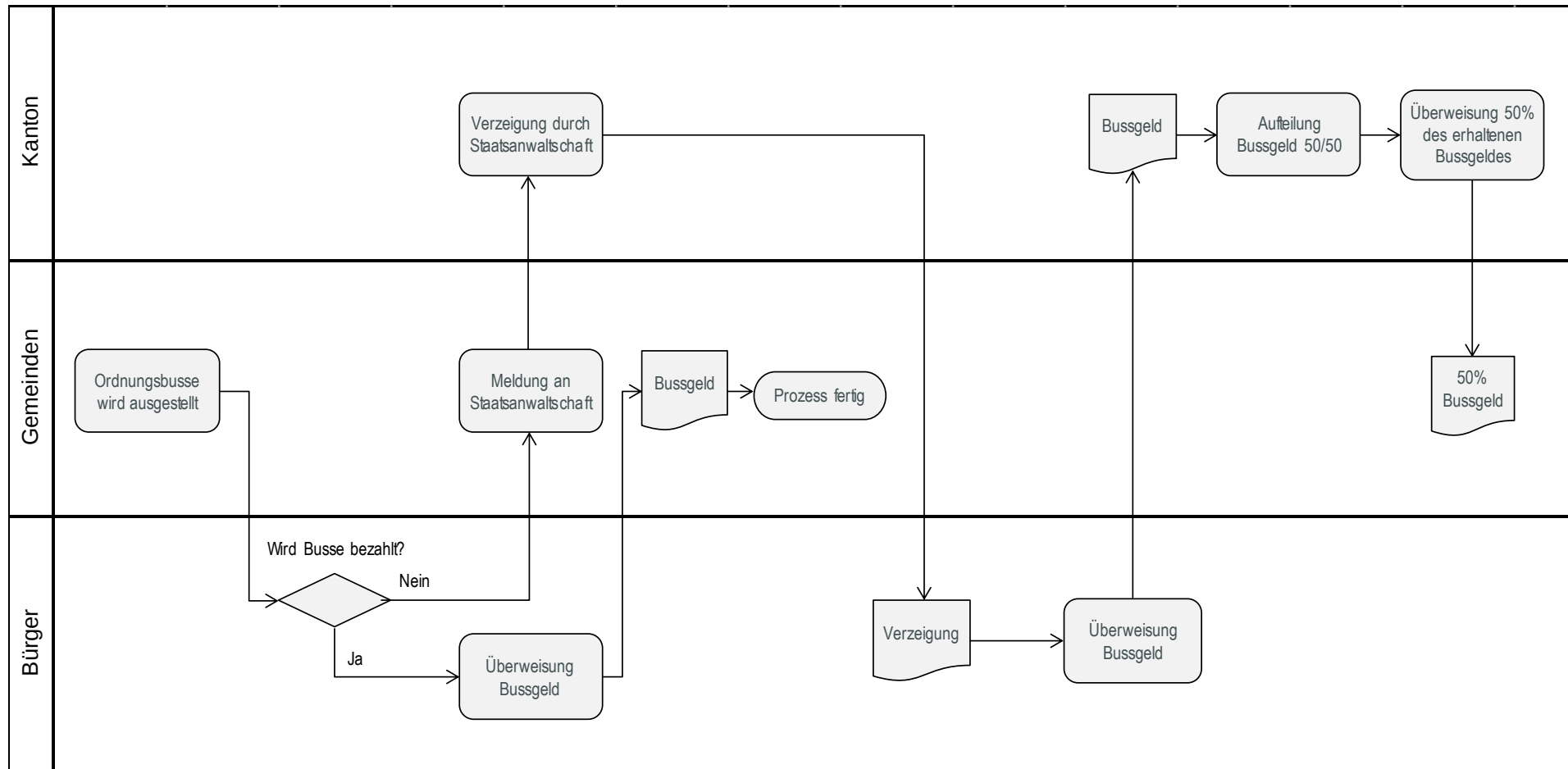
5. Vorgehensweise

In einer ersten Etappe unternahmen die Fachgruppen folgende Prüfschritte:

- Überprüfung der erhobenen Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen auf ihre Vollständigkeit und Korrektheit.
- Beschreibung der zentralen Prozessabläufe der jeweiligen Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen aus kantonaler und kommunaler Sicht anhand der Vorgaben des Leanmanagers der Stadt Schaffhausen Marco Senn. Eine beispielhafte Darstellung findet sich auf der folgenden Seite. Dieser Schritt diene dazu, Optimierungspotential zu erkennen.
- Schätzung des Personen- und Sachaufwandes (Mieten, Immobilien, Mobilien, Verbrauchsmaterialien etc.) pro Ablauf und Jahr.

Die Erkenntnisse der Prozessanalyse, die Erfahrungen der Fachgruppenmitglieder sowie die finanziellen Erhebungen wurden in einem Zwischenbericht vom 28. November 2019 zusammengefasst. Der Bericht diene dem Steuerungsausschuss dazu, zu erkennen, ob Potential für die Ausarbeitung von Entflechtungsvarianten erkennbar ist. Er bewertete so, ob die Entflechtung weiterverfolgt werden sollte. Zur breiten Abstützung der Potentialeinschätzung wurde der Zwischenbericht nicht nur dem Steuerungsausschuss unterbreitet, sondern zunächst bei den Departementen und den Gemeinden in die Vernehmlassung gegeben.

Darstellung einer Prozessanalyse anhand des Beispiels «Ordnungsbussen im Strassenverkehr»



In einer zweiten Etappe arbeiteten die Fachgruppen respektive die Departemente gestützt auf die Potentialeinschätzung des Steuerungsausschusses denkbare Entflechtungsvarianten aus. Wo die Verflechtung vergleichsweise offenkundig war und nicht mit unterschiedlichen Entflechtungsvarianten gerechnet wurde, wurde anstelle der Fachgruppen das zuständige Departement mit der Ausarbeitung denkbarer Entflechtungsvarianten zu den Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen beauftragt. Dabei waren grundsätzlich folgende Schritte zu durchlaufen:

- Lösungen finden, mit welchen eine Entflechtung erreicht werden kann;
- Lösungsvarianten bewerten (Wirkungsabschätzung z.B. betreffend Finanzen, Personal, Leistungen);
- Rechtsänderung verfassen oder bei mehreren Varianten jedenfalls ein Normkonzept erstellen;
- Kurzbericht verfassen, welcher die Anpassungen und deren mutmassliche Auswirkungen kommentiert, aber auch über nicht weiterverfolgte Lösungsvarianten orientiert.

Abschliessend entschied der Steuerungsausschuss, ob und welche Entflechtungen im Rahmen der vorliegenden Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung dem Kantonsrat beantragt werden sollen. Die Ergebnisse finden sich im Kapitel C.

B. Prüfung der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtungen

1. Steuern und Finanzen

1.1. Steuerverwaltung

Ausgangslage

Eine Verflechtung besteht hinsichtlich des Bezuges der Kantonssteuern für die natürlichen Personen und der Bezug der Gemeindesteuern für die juristischen Personen, da gegenseitig finanzielle Beiträge an die Aufwendungen des Vollzugs geleistet werden. Zudem besteht eine anteilige Finanzierung bei den Drucksachen und Anwenderprogrammen und die Busseneinnahmen werden aufgeteilt.

Gestützt auf Art. 129 BV und Art. 1 f. des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) erheben die Kantone folgende direkte Steuern: eine Einkommens- und Vermögenssteuer von den natürlichen Personen, eine Gewinn- und Kapitalsteuer von den juristischen Personen, eine Quellensteuer von bestimmten natürlichen und juristischen Personen sowie eine Grundstückgewinnsteuer. Zuständig ist hierfür im Kanton Schaffhausen, soweit nicht besondere Behörden bezeichnet sind, die kantonale Steuerverwaltung (vgl. Art. 122 des Gesetzes über die direkten Steuern [StG; SHR 641.100], § 1 des Dekretes betreffend die Organisation des Steuerwesens [StD; SHR 641.110]). Den Gemeinden kommen folgende Aufgaben zu: Führung des Steuerkatasters, Vorbereitung der Steuerveranlagung, Erstattung der vorgeschriebenen Meldungen, Bezug der Gemeindesteuern für die natürlichen Personen, Bezug der Kantonssteuern für die natürlichen Personen, Bezug der Personalsteuer. Eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden oder mit dem Kanton gemäss den Bestimmungen des Gemeindegesetzes bleibt vorbehalten (vgl. § 2 StD). Folgende Gemeinden haben ihr Steuerwesen (d.h. sämtliche Aufgaben, die aufgrund des Steuergesetzes der Gemeinde obliegen bzw. alle Aufgaben, die mit der Gemeindesteuer zusammenhängen) gegen Entgelt per Vertrag an die Kantonale Steuerverwaltung übertragen: Barmen, Begglingen, Beringen, Büttenhardt, Dörflingen, Lohn, Merishausen, Neuhausen am Rheinfall, Schleithelm und Trasadingen.

Die Entschädigung der Gemeinden für die mit der Veranlagung und dem Bezug der Kantonssteuern der natürlichen Personen verbundenen Arbeiten und Auslagen beträgt je 18 Franken für die ersten hundert und je 9 Franken für alle weiteren Steuerpflichtigen sowie 0,8 % der rechtzeitig abgelieferten Kantonssteuerbeträge. Der prozentuale Anteil beträgt mindestens 2'000 Franken. Die Entschädigung der Gemeinden an den Kanton für die mit der Veranlagung und dem Bezug der Gemeindesteuern der juristischen Personen verbundenen Arbeiten und Auslagen beträgt 1,75 % dieser Steuern (§ 73 der Verordnung über die direkten Steuern [StV; SHR 641.111]).

Die Gemeinden sind verpflichtet, die von der kantonalen Steuerverwaltung festgelegten Anwenderprogramme zu verwenden (vgl. § 4 StD). Die kantonale Steuerverwaltung liefert zudem

sämtliche für das Steuerwesen erforderlichen Drucksachen. Die Kosten werden je zur Hälfte von Kanton und Gemeinden getragen (vgl. § 72 StV).

Ausgefällte Bussen bei den natürlichen Personen wegen der Verletzung von Verfahrenspflichten fallen der Gemeinde und dem Kanton je zur Hälfte zu. Bussen wegen Steuerhinterziehung bei den natürlichen Personen fallen der Gemeinde und dem Kanton im Verhältnis der Steuerfüsse zu (§ 114 StV).

Erkenntnisse

16 Gemeinden verfügen über eine eigene Steuerverwaltung, zehn Gemeinden haben dem Kanton die Veranlagung übertragen. Die verschiedensten Bereiche sind momentan unterschiedlich entschädigt. Für den Veranlagungsaufwand der Gemeinden im Bereich der natürlichen Personen leistet der Kanton den Gemeinden mit eigener Steuerverwaltung gesamthaft eine Entschädigung von knapp 800'000 Franken. Für den Veranlagungsaufwand des Kantons im Bereich der juristischen Personen leisten ihm diese Gemeinden rund 610'000 Franken und für die Quellensteuer 330'000 Franken. Gesamthaft ergibt sich ein Saldo von rund 160'000 Franken zu Gunsten des Kantons.

Den Gemeinden, die das Steuerwesen im Bereich der Veranlagung der natürlichen Personen dem Kanton übertragen haben, wird hierfür insgesamt rund 830'000 Franken in Rechnung gestellt. Für die Veranlagung der Steuern der juristischen Personen leisten diese Gemeinden dem Kanton 210'000 Franken und für die Quellensteuern 90'000 Franken.

Auf diese gegenseitigen Entschädigungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden soll fortan verzichtet werden. Das Vorgehen ist zielführend, da sich die gegenseitigen Forderungen zwischen den Gemeinden mit eigener Steuerverwaltung und dem Kanton in beachtlichem Umfang aufheben. Durch den Verzicht auf die gegenseitigen Entschädigungen kann zudem der administrative Aufwand verringert werden. Die Aufteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden führt zu einem Verwaltungsaufwand, denn die gegenseitigen Entschädigungen können nicht ohne weitere Abklärungen in Rechnung gestellt werden. Positiv wirkt sich die Anpassung für Gemeinden mit einem höheren Anteil an juristischen Personen aus, Gemeinden mit einem tieferen Anteil an juristischen Personen werden etwas stärker belastet.

Finanzielle Auswirkungen pro Jahr:

- Belastung des Kantons: 469'000 Franken
- Entlastung Gemeinden mit eigener Steuerverwaltung insgesamt: 162'000 Franken
- Entlastung Vertragsgemeinden: 307'000 Franken

Gemeinde mit eigener Steuer- verwaltung	Entlastung (-) / Belastung (+) in Fr.
Buch	3'717
Buchberg	32'024
Gächlingen	4'871
Hallau	2'040
Hemishofen	4'413
Löhningen	13'489
Neunkirch	10'330
Oberhallau	979
Ramsen	-5'384
Rüdlingen	19'232
Schaffhausen	-297'030
Siblingen	6'197
Stein am Rhein	25'298
Stetten	29'260
Thayngen	-17'963
Wilchingen	6'462

Vertragsgemeinde	Entlastung (-) / Belastung (+) in Fr.
Bargen	-2'560
Beggingen	-688
Beringen	-54'429
Büttenhardt	-418
Dörflingen	-2'283
Lohn	-1'177
Merishausen	-1'961
Neuhausen	-231'405
Schleitheim	-9'039
Trasadingen	-2'950

Von einer Entflechtung ausgenommen sein soll die Aufteilung des Anteils an der Direkten Bundessteuer infolge der Änderung des Steuerrechts im Zusammenhang mit der Steuerreform und AHV-Finanzierung STAF. Davon unberührt bleiben sollen auch die vereinbarten Entschädigungen mit den Gemeinden, welche ihr Steuerwesen dem Kanton übertragen haben.

Personelle Auswirkungen gehen mit dieser Anpassung nebst den bereits erwähnten Einsparungen bei der Administration der gegenseitigen Verrechnungen keine weiteren einher. Keine Änderung erfahren soll die bewährte Arbeitsteilung. Steuerverwaltungen mit Mindestgrössen würden gemäss den Erkenntnissen der zuständigen Fachgruppe tendenziell zwar mehr Qualität und Effizienz garantieren. Der Vorteil von kommunalen Steuerverwaltungen auch in kleinen Gemeinden ist dagegen die Nähe und der direkte Kontakt zur Bevölkerung. Zudem hängt die Qualität im Einzelnen stark vom Ausbildungs- und Erfahrungshintergrund des Personals ab. Schliesslich widerspräche ein solches Vorhaben den Leitlinien des Steuerungsausschusses, wonach die Ablehnung der Zentralisierung zu respektieren ist.

Anpassungsbedarf

Der Verzicht der gegenseitigen Entschädigungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden bedarf einer dahingehenden Änderung des Dekretes betreffend die Organisation des Steuerwesens und der Verordnung über die direkten Steuern (vgl. Kapitel C, Ziff. 1). So ist in § 4 Abs. 2 StD die Kostenbeteiligung der Gemeinden an den Anwenderprogrammen für die elektronische Datenbearbeitung zu streichen. Weiter ist § 48b Abs. 5 StV betreffend Entschädigung

des Kantons für die Quellensteuererhebung, § 72 Abs. 2 Satz 2 und 3 StV betreffend Kostenbeteiligung der Gemeinden für Drucksachen und Anwenderprogramme, § 73 Abs. 1 und 3 StV betreffend Entschädigung der Gemeinden für die Veranlagung und den Bezug der Kantonssteuern der natürlichen Personen sowie § 73 Abs. 2 StV betreffend Entschädigung des Kantons für die Veranlagung und den Bezug der Gemeindesteuern der juristischen Personen zu streichen. Zuständig für die Änderung des Dekretes ist der Kantonsrat, für die Verordnungsänderung der Regierungsrat.

Der Steuerausschuss beantragt diese Änderung einstimmig.

1.2. Gemeindefunktionäre

Ausgangslage

Unter dem Namen VGGSCH «Verband der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten des Kantons Schaffhausen – Die kommunale Stimme» besteht gemäss den Statuten vom 19. März 2014 ein Verein nach Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches. Dieser Verband vertritt gegenüber dem Kanton die gemeinsamen Interessen der Gemeinden des Kantons Schaffhausen. Weiter besteht unter dem Namen «Verband der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber des Kantons Schaffhausen» sowie unter dem Namen «Verband der Zentralverwalterinnen und Zentralverwalter des Kantons Schaffhausen» je ein Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB für deren Weiterbildung (vgl. Statuten vom 28. September 2006 respektive vom 6. Juni 2007). Diese Verbände haben insbesondere zum Zweck: Wahrung und Förderung gemeinsamer Interessen, Aus- und Weiterbildung der Mitglieder, Erlangen einer einheitlichen Amtsführung seiner Mitglieder, Stellungnahme zu Gesetzesvorlagen und Pflege der Kameradschaft.

Der Kanton entrichtet gestützt auf einen Regierungsratsbeschluss vom 26. September 2006, Protokoll-Nr. D/Sp/37/13 jährlich einen Beitrag von 1'200 Franken an den Gemeindeschreiberverband und von 1'000 Franken an den Zentralverwalterverband. Zudem gewährt der Kanton dem Gemeindeschreiberverband für die Durchführung von Kursen für die Verbandsmitglieder eine jährliche Defizitgarantie von maximal 2'500 Franken pro Jahr. Der VGGSCH erhielt früher 1'200 Franken, hat in den letzten Jahren aber um keine Beiträge mehr ersucht.

Erkenntnisse

Die Vereine als solches sind Private, weshalb in rechtlicher Hinsicht keine Verbundfinanzierung vorliegt. Da dadurch jedoch die Aus- und Weiterbildungskosten des Gemeindepersonals (in sehr beschränktem Umfang) gemeinsam finanziert werden, entsteht in tatsächlicher Hinsicht gleichwohl eine Verbundfinanzierung. Die Folge der Streichung der Unterstützungsbeiträge wird sein, dass die Gebühren der Verbandsmitglieder erhöht und im entsprechenden Ausmass die Gemeinden belastet werden.

Finanzielle Auswirkungen pro Jahr:

- Entlastung des Kantons: 2'200 bis 4'700 Franken
- Belastung der Gemeinde: 2'200 bis 4'700 Franken

Die Diskussion in der zuständigen Fachgruppe hat gezeigt, dass eine Leistungsabnahme infolge der Streichung der Kantonsbeiträge nicht erwartet wird. Mit einer entsprechenden Anpassung wird aber dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz Rechnung getragen. Personelle Auswirkungen gehen abgesehen von der äusserst bescheidenen Einsparung bei der Verbuchung der Entschädigung nicht einher.

Anpassungsbedarf

Der Verzicht der Entschädigung des Kantons für Gemeindefunktionäre bedarf eines Regierungsratsbeschlusses, mit welchem der Regierungsratsbeschluss vom 26. September 2006 aufgehoben wird. Der Steuerausschuss beantragt diese Änderung einstimmig.

1.3. Gastgewerbliche Bewilligungserteilung und Erhebung Alkoholabgabe

Ausgangslage

Gemäss Art. 2 des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit alkoholhaltigen Getränken (Gastgewerbegesetz; SHR 935.100) bedarf einer Bewilligung, wer gegen Entgelt Speisen und Getränke zum Genuss an Ort und Stelle verabreicht, wer gegen Entgelt regelmässig Räumlichkeiten oder Platz zum Genuss von Speisen und Getränken oder für Anlässe zur Verfügung stellt sowie wer Kleinhandel mit alkoholhaltigen Getränken betreibt. Für Dauerbetriebe wird die gastgewerbliche Bewilligung durch den Kanton erteilt. Für zeitlich eng begrenzte Gelegenheitsanlässe durch die Gemeinde (vgl. Art. 4 Gastgewerbegesetz). Dauerbetriebe mit Alkoholausschank sowie Kleinhandelsbetriebe haben je nach ihrer Art und Bedeutung anlässlich der Bewilligungserteilung eine einmalige Alkoholabgabe zwischen 200 und 2'000 Franken zu entrichten. Bei Bewilligungen des Gemeinderates wird als Alkoholabgabe auf die Gebühren ein Zuschlag von 50 % erhoben (Art. 25 Gastgewerbegesetz). Die als Zuschlag zu den Gebühren für Gelegenheitsbewilligungen erhobenen Alkoholabgaben werden von den Gemeinden halbjährlich dem Kanton unter Beilage einer Abrechnung überwiesen (§ 32 Abs. 2 der Gastgewerbeverordnung [SHR 935.101]). Die Alkoholabgabe fällt zur Bekämpfung des Alkoholismus als Finanzierungsanteil dem Fonds für Suchtprophylaxe und Gesundheitsförderung zu (Art. 26 Gastgewerbegesetz).

Erkenntnisse

Die Diskussion in der zuständigen Fachgruppe hat gezeigt, dass in der Praxis bei der Erhebung der Bewilligungsgebühren zwar Unterschiede bestehen und dementsprechend auch die dem Kanton für den Fonds abzuliefernden Alkoholabgabeneinnahmen variieren. Die Fondserträge aus der Alkoholabgabe betrugen im Untersuchungsjahr 2017 rund 157'200 Franken. Da-

von entfielen 131'200 Franken auf den Kanton, 26'000 Franken auf die Gemeinden. Die nähere Analyse ergab gleichwohl, dass eine Übertragung der Eintreibung der Abgaben an den Kanton nicht zielführend ist: Die Alkoholabgabe ist bundesrechtlich vorgegeben (vgl. Art. 41a Abs. 6 des Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser vom 21. Juni 1932 [SR 680]). Sie kann deshalb selbst für Gelegenheitsbetriebe nicht gestrichen werden. Für die Bewilligung von Gelegenheitsbetrieben sollten die Gemeinden weiterhin zuständig bleiben, weil sie dafür oft auch die Nutzung des öffentlichen Grundes bewilligen müssen. Würde der Einzug der Alkoholabgabe bei Gelegenheitsbetrieben neu durch den Kanton erfolgen, würde dies für alle Betroffenen (Gelegenheitsbetriebe, Gemeinden und Kanton) im Vergleich zu heute einen Mehraufwand generieren, weil der Informationsfluss gewährleistet und eine separate Rechnung durch den Kanton gestellt werden müsste.

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerungsausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

1.4. Spielbankenabgaben

Ausgangslage

Die Gesetzgebung über Glücksspiele und Lotterien ist Sache des Bundes (Art. 106 BV), weshalb die in der Bundesgesetzgebung vorgesehenen Vorgaben weitreichend sind.

Nach altem kantonalen Recht wurden auf den Bruttospielertrag aus dem Spielbetrieb in einem vom Bund konzessionierten Kursaal eine kantonale Spielbankenabgabe erhoben. Weiter gab es eine Abgabe für Geschicklichkeits- und Unterhaltungsspielautomaten sowie für Spiellokale. Die kantonale Spielbankenabgabe und die Abgaben für die Geschicklichkeits- und Unterhaltungsspielautomaten sowie für die Spiellokale fielen zu einem Drittel der Standortgemeinde des Kursaales, des Spiellokals oder des Spielautomaten und zu zwei Drittel dem Kanton zu.

Nach dem am 1. Juli 2021 in Kraft getretenen neuen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele vom 8. März 2021 (EG BGS; SHR 935.500) erhalten die Gemeinden nur noch bei der Spielbankenabgabe einen Anteil der Abgabe (Art. 18 Abs. 4 EG BGS). Auf einen Gemeindeanteil an Abgaben für Geschicklichkeitsautomaten und für Spiellokale hingegen wird neu verzichtet. Eine Abgabe für die nicht mehr einer Bewilligungspflicht unterstehenden Unterhaltungsspielautomaten wird gar nicht mehr erhoben.

Erkenntnisse

Im Sinne einer vollständigen Entflechtung soll fortan nicht nur auf den Gemeindeanteil an Abgaben für Geschicklichkeitsautomaten und für Spiellokale, sondern auch auf die Weitergabe der Spielbankenabgabe zu einem Drittel an die Standortgemeinden verzichtet werden.

Finanzielle Auswirkungen pro Jahr:

- Entlastung des Kantons: 0.6 Mio. Franken
- Belastung der Gemeinden (Stadt Schaffhausen): 0.6 Mio. Franken

Personelle Auswirkungen gehen mit dieser Anpassung nur in sehr beschränkten Ausmass einher, kann doch auf eine Verbuchung verzichtet werden. Die Standortgemeinde nimmt keinerlei Vollzugs- oder Kontrollaufgaben im Bereich der Spielbank wahr und die (allfälligen) mit der Spielbank verbundenen Nachteile, wie z.B. eine (allfällige) vermehrte Belastung der Infrastruktur, werden durch die mit der Spielbank verbundenen volkswirtschaftlichen Vorteile aufgewogen. Die Stadt Schaffhausen als betroffene Standortgemeinde macht diesbezüglich geltend, mit der Anpassung werde keine signifikante Entflechtung erreicht. Zudem würden sie die Auswirkungen einer Spielsucht im sozialen Bereich zu spüren bekommen. In diesem Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass unterstützende Massnahmen durch den Fonds für Suchtprophylaxe und Gesundheitsförderung geleistet werden (Art. 18 Abs. 4 EG BGS).

Anpassungsbedarf

Der Verzicht der Weitergabe der kantonalen Spielbankenabgabe zu einem Drittel an die Standortgemeinden bedarf einer hingehenden Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Geldspiele (vgl. Kapitel C, Ziff. 2). Hierfür ist Art. 18 Abs. 4 Satz 1 betreffend die Aufteilung zwischen dem Kanton und den Standortgemeinden zu streichen. Weiter ist Satz 2 so anzupassen, dass dem Fonds für Suchtprophylaxe und Gesundheitsförderung weiterhin derselbe Anteil (13.3 %) der kantonalen Spielbankenabgabe zufließt. Aufgehoben werden kann im Weiteren § 10 der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele vom 15. Juni 2021 (Verordnung EG BGS; SHR 935.501), welcher die Abrechnung der Gemeindeanteile regelt.

Der Steuerausschuss beantragt diese Änderung mit einer Zweidrittelmehrheit.

2. Öffentliche Sicherheit

2.1 Polizei

Ausgangslage

Die Polizei sorgt für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung. Sie trägt durch Information, Beratung und andere geeignete Massnahmen zur Verhütung von Straftaten und Unfällen bei und unterstützt die Behörden bei der Durchsetzung der Rechtsordnung, soweit die Anwendung von Zwang gegen Personen und Sachen eine polizeiliche Mitwirkung erfordert. Weiter nimmt sie andere, ihr durch die Gesetzgebung übertragenen Aufgaben wahr (Art. 2 des Polizeigesetzes vom 21. Februar 2000 [PolG; SHR 354.100]). In den Aufgabenbereich des Kantons fallen dabei gemäss Art. 8 Abs. 1 PolG die kriminalpolizeilichen Aufgaben, die sicherheitspolizeilichen Aufgaben unter Vorbehalt der Kompetenzen der Gemeindebehörden, die verkehrspolizeilichen Aufgaben einschliesslich die Wasserpolizei unter Vorbehalt der Kompetenzen der Gemeindebehörden und weitere Aufgaben gemäss besonderen gesetzlichen Vorschriften. Im Bereich der Sicherheitspolizei (Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung) und der Verkehrspolizei steht den Gemeinden dabei ein Mitspracherecht zu (vgl. Art. 9 Abs. 1 PolG).

In den Kompetenzbereich der Gemeinden fallen nach Art. 10 Abs. 1 PolG die übrigen von den Gemeindebehörden wahrgenommenen polizeilichen Aufgaben (kommunalpolizeiliche Aufgaben). Es handelt sich dabei insbesondere um die Verwaltung und Bewirtschaftung des öffentlichen Grunds, die Erteilung von kommunalpolizeilichen Bewilligungen, die Überwachung des ruhenden Verkehrs und nach vertraglicher Vereinbarung der übrige Vollzug der Ordnungsbussengesetzgebung, die Verfolgung der von den Gemeindebehörden zu ahndenden Straftatbestände sowie andere durch die Gesetzgebung zugewiesene Aufgaben (Art. 10 Abs. 2 PolG). Diesbezüglich gilt es zu berücksichtigen, dass die Schaffhauser Polizei die Gemeindebehörden bei der Verfolgung der von ihnen zu ahndenden Straftatbestände sowie bei der polizeilichen Ausbildung unterstützt. Ebenfalls übernimmt sie die Beratung bei den in die Zuständigkeit der Gemeinden fallenden Signalisations- und Verkehrsanordnungen (vgl. Art. 11 Abs. 2 PolG). Im Weiteren hat die Schaffhauser Polizei die Gemeinden im Rahmen ihres ordentlichen Nachtdienstes bei nicht verschiebbaren gemeindepolizeilichen Aufgaben zu unterstützen (vgl. § 3 der Polizeiverordnung vom 23. Oktober 2012 [PolV; SHR 354.111]). Darüber hinaus gilt es zu beachten, dass die Schaffhauser Polizei und die Gemeindebehörden generell zur Zusammenarbeit gehalten sind und einander bei der Ausübung ihrer polizeilichen Aufgaben zu unterstützen haben. Sie orientieren sich gegenseitig über alle Begebenheiten, welche die Ausübung ihrer Pflichten betreffen können, und koordinieren die zu treffenden Massnahmen (vgl. Art. 11 Abs. 1 PolG).

Der Kanton und die Gemeinden übernehmen die Kosten, die bei ihnen anfallen. Die Gemeinden beteiligen sich zudem gemäss Art. 29 PolG mit den im Gesetzesanhang festgelegten Beiträgen an den Kosten, welche dem Kanton im Bereich der Sicherheits- und Verkehrspolizei erwachsen. Die Kostenaufteilung unter den Gemeinden fällt disparat aus. Gemessen an der

jeweiligen Bevölkerungszahl der Gemeinden liegt die Spannweite aktuell zwischen 2.66 Franken (Gemeinde Stetten) und 101.69 Franken (Stadt Schaffhausen).

Erkenntnisse

a. Prozessanalyse, finanzielle Erhebung und Erfahrungseinschätzung

Die finanzielle Erhebung brachte zu Tage, dass die Hauptlast für den Bereich Polizei kantonsseitig die Personalkosten darstellen, während die Gemeinden hauptsächlich durch die Polizeibeiträge belastet sind. Insgesamt beteiligen sich die Gemeinden nach geltendem Recht mit rund 4.2 Mio. Franken an den polizeilichen Aufwendungen des Kantons von rund 30 Mio. Franken. Die Kostenregelung entstand im Zusammenhang mit der Zusammenlegung der Kantonspolizei, der Stadtpolizei Schaffhausen und der Gemeindepolizei Neuhausen am Rheinflall (vgl. Bericht und Antrag betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Organisation des Polizeiwesens vom 16. Juni 1998; ADS 98-39). Übertragen wurden damals 66 Vollzeitstellen. Die Beiträge von 4.7 Mio. Franken von der Stadt Schaffhausen und 250'000 Franken von der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall wurden fixiert, indem die Aufwendungen der Stadt Schaffhausen und der Gemeinde Neuhausen für ihre Polizeikorps ermittelt und Synergieeffekte angerechnet wurden. Auf die übrigen Gemeinden entfiel aus politischen Überlegungen nur noch ein Pauschalbeitrag von nur 200'000 Franken, welcher anteilmässig und abgestuft nach der damaligen Bevölkerungszahl verteilt wurde. Anlässlich des Projektes «sh.auf» fand alsdann im Jahr 2005 eine Reduktion des städtischen Beitrages um 1.0 Mio. Franken zu Lasten des Kantons und eine leichte Korrektur beim Beitrag der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall statt. Zudem wurden mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes 2008 die Berücksichtigung der Polizeilast aufgenommen.

Die Prozessanalyse bestätigte, dass sich berührende Aufgabenfelder im Bereich der Sicherheits- und Verkehrspolizei bestehen, wo es punktuell Mitwirkungsrechte der Gemeinden gibt. Umgekehrt besteht im Aufgabenbereich der Gemeinden (kommunalpolizeiliche Aufgaben) eine Unterstützungspflicht der Schaffhauser Polizei hinsichtlich der Verfolgung der von den Gemeinden zu ahndenden Straftatbestände sowie bei der polizeilichen Ausbildung. Darüber hinaus nimmt die Schaffhauser Polizei vielfältige Unterstützungen bei kommunalen Aufgaben wahr. Zu denken ist an die Aufnahme, Bearbeitung und Weiterleitung von Bürgermeldungen, Einschreiten bei Vorkommnissen in Lokalen und Ausgangsorten, Nachtruhestörungen, Gewährleistung von Sicherheit, Ruhe und Ordnung etwa durch uniformierte Präsenz während 24 Stunden an sieben Tagen, Zustellungen von Zahlungsbefehlen, Bearbeitung von gerichtlichen Verboten und weiteres mehr. Die Regelung der Aufgabenteilung wird im Rahmen der Totalrevision des Polizeigesetzes erfolgen, wobei damit keine tiefgreifende Veränderung, sondern primär eine Konkretisierung einhergehen wird.

Damals wie heute bearbeitet die Schaffhauser Polizei die ihr übertragenen Aufgaben im kommunalpolizeilichen Bereich grundsätzlich vollumfänglich. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass das Auftragsvolumen auch für kommunalpolizeiliche Leistungen gegenüber dem Jahr

2001 angestiegen ist (Indikatoren: u.a. Telefonstatistik EZ/VLS und niederschwellige Informationsweitergabe sowie Bevölkerungswachstum). Eine gewisse Entlastung für die Schaffhauser Polizei hat sich in der Stadt Schaffhausen allerdings aufgrund der Neuorientierung der vormaligen Verwaltungspolizei zur Stadtpolizei eingestellt.

Die Schaffhauser Polizei geht derzeit von einem durchschnittlichen Jahresaufwand von 130'000 Franken pro ausgebildete und ausgerüstete Polizistin oder Polizist im Vollzeitpensum aus. Der Mehraufwand ist auch auf die erhöhte Kompetenzorientierung und die gestiegene Ausbildung (insb. anerkanntes Berufsbild mit eidg. Fachausweis, Schulung in regionalen Ausbildungszentren und neu einer Ausbildungsdauer von zwei Jahren) zurückzuführen. Somit werden mit den Gemeindebeiträgen heute noch insgesamt 32 Stellen finanziert. Bedarf, an der aktuellen Unterstützungsdichte eine Änderung vorzunehmen, wurde diskutiert, aber keiner erkannt, zumal die Stadtpolizei Schaffhausen wieder stärker aufgestellt ist als in früheren Jahren nach der Zusammenlegung.

b. Neue Finanzaufteilung

Die Gemeindebeteiligung für die Kosten der Schaffhauser Polizei soll einer für alle Gemeinden möglichst fairen Lösung zugeführt werden. Hierfür wurden zunächst von der Fachgruppe unterschiedliche Methoden geprüft.

Dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz würde gut Rechnung getragen, wenn die Gemeindebeiträge gestrichen und im Gegenzug konsequent verrechnet würde, wenn kommunalpolizeiliche Aufgaben durch die Schaffhauser Polizei übernommen werden. Der Vorschlag wurde indes vom Steuerausschuss verworfen, weil die Lösung zu aufwändig schien und im Einzelfall zu Diskussionen bezüglich der originären Zuständigkeit der erfüllten Aufgabe und des notwendigen Aufwandes führen dürfte.

Denkbar wäre es auch, dass sämtliche Kosten für Polizeieinsätze vom Kanton getragen werden. Diese Variante führte zu einer vollständigen Entflechtung bei den Finanzen. Sie bedingt aber, dass die kommunalpolizeilichen Aufgaben, für welche die Schaffhauser Polizei zuständig wäre, exakt zu definieren und die diversen Erlasse anzupassen wären. In der Konsequenz würden die kommunalpolizeilichen Aufgaben dadurch teilweise zu Kantonsaufgaben. Gerade grosse Gemeinden wie die Stadt Schaffhausen, Neuhausen am Rheinfluss, aber auch die Stadt Stein am Rhein, welche diese Aufgaben heute selber wahrnehmen, wären bei dieser Variante benachteiligt.

Sinnvoller scheint es, die jährliche Pauschale anhand der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde zu berechnen. Dieses Modell kennt beispielsweise der Kanton Zürich. Grössere Gemeinden sollen pro Einwohnerin und Einwohner einen höheren Beitrag bezahlen, da sie tendenziell mehr polizeiliche Leistungen in Anspruch nehmen. Vorgeschlagen wurden von der Fachgruppe hierfür jährliche Entschädigungspauschalen nach Grösse der Gemeinden wie folgt:

- bis zu 999 Einwohnerinnen und Einwohner 15 Franken,
- 1'000 bis 2'999 Einwohnerinnen und Einwohner 30 Franken,
- mehr als 2'999 Einwohnerinnen und Einwohner 60 Franken.

Insgesamt bliebe die Entschädigung damit weiterhin bei rund 4.2 Mio. Franken. Eine Entlastung der Gemeinden ergibt sich durch die Anrechnung der eigenen Kräfte. Angerechnet werden soll der Einsatz von eigenen Gemeindepolizistinnen und -polizisten mit entsprechender Ausbildung (im Minimum eidgenössischen Zertifikat als polizeiliche Sicherheitsassistentin oder -assistent), wobei vorgeschlagen wurde, 100 Stellenprozente pro 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner zu berücksichtigen. Davon würden Gemeinden wie insbesondere die Stadt Schaffhausen (aktuell sechs Personen), die Stadt Stein am Rhein und Neuhausen am Rheinfluss (aktuell je zwei Personen) profitieren. Es entstünde in der Summe eine Mehrbelastung gegenüber heute für den Kanton von 0.9 Mio. Franken. Die Gemeinden wären insgesamt um diese Summe entlastet, wobei einzelne Gemeinden mehrbelastet wären. Ein Nachteil dieser Anrechnung könnte, so einige Stimmen, sein, dass die Entstehung von kommunalen Polizeiorganisationen dadurch begünstigt wird.

Der Steuerungsausschuss hat die Stossrichtung von abgestuften Gemeindebeiträgen mit der Anrechnung von eigenen Kräften mit 9 Ja-Stimmen und 2 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung gutgeheissen.

Im Anschluss wurde auf Wunsch der Vertreter der kleinen und mittelgrossen Gemeinden im Steuerungsausschuss eine Arbeitssitzung mit der Fachgruppe einberufen und folgender Vorschlag ausgearbeitet. Die jährliche Entschädigungspauschale soll demnach wie folgt abgestuft werden:

- bis zu 999 Einwohnerinnen und Einwohner 20 Franken,
- 1'000 bis 1'999 Einwohnerinnen und Einwohner 26 Franken,
- 2'000 bis 3'999 Einwohnerinnen und Einwohner 32 Franken,
- 4'000 bis 9'999 Einwohnerinnen und Einwohner 38 Franken,
- 10'000 bis 19'999 Einwohnerinnen und Einwohner 50 Franken,
- mehr als 20'000 Einwohnerinnen und Einwohner 65 Franken.

Der Reduktionsfaktor pro ausgebildete Gemeindepolizeikraft soll an den durchschnittlichen Personalaufwand von 130'000 Franken für Angestellte der Schaffhauser Polizei angepasst und damit von 1'000 auf 1'300 Einwohnerinnen und Einwohner erhöht werden. Die nun feinere, aber im Vergleich zum Vorschlag der Fachgruppe nicht mehr lineare Abstufung entlastet im Vergleich zur Variante der Fachgruppe kleinere Gemeinden stärker und geht zu Lasten der Stadt Schaffhausen, welche dadurch um knapp 0.3 Mio. Franken stärker belastet wird. Die Stadt Schaffhausen bietet zugunsten eines Lösungsvorschlages hierfür Hand. Auch der Kanton ist um 60'000 Franken stärker belastet. Mit diesem Mittelweg dürfte der Kritik an einer zu starken Belastung der kleineren Gemeinden, wie sie bei der Vernehmlassung zur Totalrevision

von den Gemeinden vorgetragen wurde, angemessen Rechnung getragen werden. Jener Vorschlag hätte im Vergleich zur vorliegenden Lösung zu einer doppelt so hohen Belastung für kleinere Gemeinden geführt.

Noch nicht eingerechnet ist dabei die Verschiebung im Lastenausgleich des innerkantonalen Finanzausgleichs. Es resultieren daraus für die Gemeinden im Einzelnen gegenüber dem geltenden Recht die in den folgenden Tabellen aufgeführten finanzielle Auswirkungen pro Jahr.

Auswirkungen bei den Gemeindebeiträgen für polizeiliche Leistungen:

Gemeinde	Einwohnerzahl 2020	Pauschale	Beitrag bisher	Beitrag neu	Belastung (+) / Entlastung (-)
Bargen	321	20.00	1'108	6'420	5'312
Beggingen	469	20.00	2'482	9'380	6'898
Beringen	5'055	38.00	32'444	192'090	159'646
Buch	310	20.00	1'108	6'200	5'092
Buchberg	867	20.00	3'666	17'340	13'674
Büttenhardt	437	20.00	1'517	8'740	7'223
Dörflingen	1'012	26.00	3'666	26'312	22'646
Gächlingen	905	20.00	4'344	18'100	13'756
Hallau	2'186	32.00	16'777	69'952	53'175
Hemishofen	471	20.00	1'517	9'420	7'903
Lohn	747	20.00	3'047	14'940	11'893
Löhningen	1'499	26.00	6'705	38'974	32'269
Merishausen	877	20.00	3'047	17'540	14'493
Neuhausen a. Rhf.	10'465	50.00	277'011	393'250	116'239
Neunkirch	2'404	32.00	12'921	76'928	64'007
Oberhallau	449	20.00	1'972	8'980	7'008
Ramsen	1'466	26.00	7'602	38'116	30'514
Rüdlingen	803	20.00	2'482	16'060	13'578
Schaffhausen	36'968	65.00	3'726'084	1'895'920	-1'830'164
Schleitheim	1'676	26.00	12'921	43'576	30'655
Siblingen	873	20.00	3'666	17'460	13'794
Stein am Rhein	3'564	32.00	31'336	30'848	-488
Stetten	1'382	26.00	3'666	35'932	32'266
Thayngen	5'599	38.00	55'924	212'762	156'838
Trasadingen	614	20.00	2'482	12'280	9'798
Wilchingen	1'733	26.00	10'073	45'058	34'985
Kanton			-4'229'568	-3'262'578	966'990

Auswirkungen im Lastenausgleich 2021:

Gemeinde	Einwohnerzahl 2020	Polizeilast in Fr./Einw. bisher	Polizeilast in Fr./Einw. neu	Beitrag* an Lastenausgleich bisher	Beitrag an Lastenausgleich neu	Belastung (+) Entlastung (-)
Bargen	321	3	20	43'779	44'082	303
Beggingen	469	5	20	5'349	4'860	-489
Beringen	5'055	6	38	166'785	200'220	33'435
Buch	310	4	20	30'564	30'616	52
Buchberg	867	4	20	46'241	45'160	-1'081
Büttenhardt	437	3	20	12'549	12'008	-541
Dörflingen	1'012	4	26	55'314	57'308	1'994
Gächlingen	905	5	20	26'582	25'794	-788
Hallau	2'186	8	32	-310'495	-273'685	36'810
Hemishofen	471	3	20	32'532	32'421	-111
Lohn	747	4	20	-35'925	-36'606	-681
Löhningen	1'499	4	26	-47'171	-46'810	361
Merishausen	877	3	20	-63'822	-67'822	-4'000
Neuhausen a. Rhf.	10'465	26	38	-431'093	-411'287	19'806
Neunkirch	2'404	5	32	56'140	55'389	-751
Oberhallau	449	4	20	6'414	5'959	-455
Ramsen	1'466	5	26	20'267	21'827	1'560
Rüdlingen	803	3	20	36'871	35'928	-943
Schaffhausen	36'968	101	51	-636'810	-881'270	-244'460
Schleitheim	1'676	8	26	-39'953	-37'932	2'021
Sibingen	873	4	20	24'019	23'207	-812
Stein am Rhein	3'564	9	9	239'691	260'281	20'590
Stetten	1'382	3	26	-	-	-
Thayngen	5'599	10	38	47'413	81'699	34'286
Trasadingen	614	4	20	5'091	4'399	-692
Wilchingen	1'733	6	26	-128'989	-126'900	2'089
Kanton				838'657	941'154	102'497

* Vorzeichen "-" bedeutet, dass die Gemeinde einen Beitrag aus dem Lastenausgleich enthält.

Die Polizeilast wurde seit «sh.auf» in den Finanzausgleich eingerechnet, um die unterschiedlich hohe Verteilung der Polizeibeträge zwischen der Stadt Schaffhausen, der Gemeinde Neuhausen am Rheinfluss und den übrigen Gemeinden abzufedern. Fortan werden die Polizeibeträge unter den Gemeinden fair verteilt sein, sodass sich eine Anpassung des Lastenausgleichs aufdrängt. Diese Anpassung erfolgt im Anschluss an die vorliegend unterbreiteten Beschlüsse für den Finanzausgleich insgesamt.

Anpassungsbedarf

Die skizzierte Neuregelung bedarf einer Änderung von Art. 29 PolG und die Streichung des gestützt darauf ergangenen Anhangs (vgl. Kapitel C, Ziff. 3).

2.2 Feuerwehrwesen

Ausgangslage

Die Feuerwehr obliegt im Rahmen der Gesetze den Gemeinden (Art. 2 Abs. 2 lit. g GG). Gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. b des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr (BSG; SHR 550.100) stellen die Gemeinden eine Feuerwehr bereit. Sie finanzieren ihre Aufwendungen aus Beiträgen des Kantons, aus dem Ertrag der Ersatzabgaben, aus Kostenbeteiligungen Dritter und aus allgemeinen Mitteln (Art. 40 BSG). Der Kanton schafft Anreize für die Verbesserung des Brandschutzes (vgl. Art. 2 Abs. 1 BSG). Er sorgt dabei gemäss § 1 lit. c der Brandschutzverordnung (BSV; SHR 550.101) insbesondere für die Sicherstellung der Leistungsfähigkeit im Feuerwehrwesen. Gestützt auf Art. 32 BSG werden diesbezüglich Beiträge an die Schadenbekämpfung und die Feuerwehr ausgereicht. Die Beiträge werden vollumfänglich aus dem Brandschutzfonds finanziert (vgl. § 43 Abs. 1 BSV). Im Übrigen finanziert der Kanton seine Aufwendungen für den Brandschutz durch eine Brandschutzabgabe der Gebäudeeigentümer, durch Beiträge der privaten Versicherungsgesellschaften und durch Gebühren (Art. 37 BSG).

Erkenntnisse

Die klassischen Feuerwehraufgaben (Brandbekämpfung, Strassenrettung, Gefahrguteinsätze, Ölwehr, Wasserwehreinsätze usw.) werden von den Gemeinden (in gegenseitiger Zusammenarbeit durch Verbands-, Orts- und Stützpunktfeuerwehren) erbracht und finanziert. Zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen des Kantons und der Gemeinden besteht eine klare Trennung.

Die Prozessanalyse in Sachen Subventionierung von Feuerwehrmaterial und Auszahlung von Sold brachte zu Tage, dass diese Abläufe zahlreiche Einzelschritte vorsehen. Es wurde daher näher geprüft, ob der Kanton ein derart engmaschiges Prüfschema betreiben muss und ob die Prozesse nicht vereinfacht werden können. Die Kantonale Feuerpolizei/Feuerwehrinspektorat befragte in der Folge mehrere Kommandanten der Feuerwehren bzw. Feuerwehrverbände bezüglich der Zufriedenheit mit den Abläufen. Der Subventionsprozess für Beschaffungen der Feuerwehren wird von den Involvierten als zweckmässig eingestuft. Die Gemeinden lehnen es ab, dass der Kanton die Unterstützungswürdigkeit einmalig nach der Beschaffung prüft, weil andernfalls Unsicherheiten und Leerläufe entstehen könnten. Eine Verschlankung des Subventionsprozesses wäre möglich, wenn der Kanton die Beschaffungen der Fahrzeuge und Geräte aus dem Brandschutzfonds eigenständig vornehmen würde. Dies würde zu einer Mehrbelastung des Kantons führen.

Der Prozess Soldausrichtung an sich ist äusserst schlank, könnte aber vereinfacht werden, wenn die Gemeinden die Soldauszahlung für die Teilnahme ihrer Angehörigen der Feuerwehr an kantonalen Aus- und Weiterbildungskursen aus eigenen Mitteln finanzieren würden. Dies würde zu einer Mehrbelastung der Gemeinden führen.

Der Steuerausschuss entschied im Sinne des insgesamt gut austarierten und funktionierenden Brandschutz- und Feuerwehrwesens bloss eine Prozessoptimierung, aber keine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung vorzunehmen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass der Kanton seine Aufwendungen aus einer Spezialfinanzierung, dem Brandschutzfonds, leistet, während die Gemeinden ihre Aufwände aus dem ordentlichen Gemeindehaushalt bestreiten. Der Brandschutzfonds wird finanziert durch eine Brandschutzabgabe der Gebäudeeigentümer, durch Beiträge der privaten Versicherungsgesellschaften und durch Gebühren (Art. 37 BSG). Eine Änderung könnte daher Auswirkungen auf diese Abgabenhöhen haben.

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

2.3 Zivilschutz

Ausgangslage

Die Aufgaben der Kantone in diesem Bereich lassen sich Art. 6 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG; SR 520.1) entnehmen. Die Kantone haben insbesondere die Ausbildung, die zeit- und lagegerechte Führung sowie den Einsatz der Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz sowie die interkantonale Zusammenarbeit zu regeln. Zudem haben sie für das Einsatzmaterial und die persönliche Ausrüstung der Schutzdienstpflichtigen besorgt zu sein (Art. 43a BZG). Zur Gewährleistung eines ausgewogenen Schutzplatzangebots haben die Kantone zudem den Schutzraumbau zu steuern (Art. 47 BZG) und den Bedarf an Schutzanlagen festzulegen (Art. 52 Abs. 1 BZG). Sie sorgen für die Erstellung, die Ausrüstung, den Unterhalt und die Erneuerung der Kommandoposten, der Bereitstellungsanlagen und der geschützten Sanitätsstellen (Art. 52 Abs. 2 BZG). Gemäss Art. 46 Abs. 3 BZG haben die Gemeinden in Gebieten mit zu wenig Schutzplätzen dafür zu sorgen, dass eine genügende Anzahl ausgerüsteter öffentlicher Schutzräume vorhanden ist. Der Kanton erfüllt zugunsten der Gemeinden und des Kantons die Aufgaben im Bereich des Zivilschutzes. Grundsätzlich ist somit der Kanton für den Vollzug im Bereich des Zivilschutzes zuständig. In einzelnen Bereichen werden den Gemeinden vom Bund allerdings explizit Vollzugsaufgaben übertragen (Datenaustausch, Schutzbauten). Ergänzend ist deshalb im kantonalen Recht eine allgemeine Unterstützungspflicht der Gemeinden vorgesehen (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 3 des Zivilschutzgesetzes [ZSG; SHR 520.100]).

Zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen des Kantons und der Gemeinden besteht weiterhin eine klare Trennung. Eine Verbundfinanzierung liegt einzig hinsichtlich der Zivilschutzsätze vor, soweit die Kosten sowohl vom Kanton als auch den Gemeinden getragen werden (vgl. Art. 12 f. ZSG).

Erkenntnisse

Da der in der Praxis erkannte Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Aufgaben- und Finanzierungsteilung anlässlich der Revision von 2016 umgesetzt wurde, erkannten weder die Fachgruppenvertreter noch der Steuerungsausschuss bei der näheren Prozessanalyse Handlungspotential. Das Aufgabengebiet der Gemeinden ist seither im Wesentlichen bereits auf nicht dem Kanton übertragbare Bereiche beschränkt. Der Gesamtaufwand des Kantons für den Zivilschutz liegt gemäss der Rechnung 2017 bei rund 1.4 Mio. Franken und damit bei 0.2 % des Aufwandes der Laufenden Rechnung von 747.2 Mio. Franken. Dabei beträgt der Personalaufwand 0.8 Mio. Franken. Seitens der Gemeinden liegt der Aufwand bei wenigen tausend Franken (einstelliger Tausenderbereich bei mittelgrossen Gemeinden), wobei es primär um Sachaufwand geht.

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerungsausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

2.4 Ordnungsbussen

Ausgangslage

Das Ordnungsbussengesetz (OBG; SR 741.03) wird im Kanton Schaffhausen gemäss § 1 der Verordnung über Ordnungsbussen im Strassenverkehr (KOBV; SHR 741.031) sowohl vom Kanton als auch von den Gemeinden vollzogen. In den Kompetenzbereich der Gemeinden fällt die Überwachung des ruhenden Verkehrs und nach vertraglicher Vereinbarung der übrige Vollzug der Ordnungsbussengesetzgebung (Art. 10 PolG). Die von den Polizeiorganen erhobenen Ordnungsbussen im Strassenverkehr fallen dem Gemeinwesen zu, dessen Polizeikorps sie erhoben hat. Die Gemeinden erhalten die Hälfte der vom Verkehrsstrafamt rechtskräftig ausgefallten Bussen für die von ihren Polizeiorganen festgestellten und rapportierten Übertretungen (§ 4 KOBV).

Erkenntnisse

Ordnungsbussen werden sowohl durch die Schaffhauser Polizei als auch durch die Gemeindebehörden ausgestellt. Insbesondere im Bereich des ruhenden Verkehrs, also bei den Parkbussen, verteilen die kommunalen Polizeiorgane Bussen. In der Praxis funktionieren diese Abläufe gut und sollen beibehalten werden. Eine Besonderheit besteht jedoch, wenn eine Ordnungsbusse von der fehlbaren Person nicht bezahlt wird. Sowohl die Schaffhauser Polizei als auch die Gemeindebehörden überweisen die Angelegenheit in diesem Fall der Staatsanwaltschaft, welche dann das ordentliche Strafverfahren einleitet. Die hälftige Aufteilung zwischen der anzeigenden Gemeinde und dem Kanton führt vor den Hintergrund der tiefen Beträge (ca. 16'000 Franken / Jahr) zu einem unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand. Die in Rechnung gestellten Beträge können nicht einfach hälftig geteilt werden. Entscheidend ist, ob die Busse

überhaupt bezahlt wird respektive eingetrieben werden kann, was in Zusammenarbeit zwischen der Staatsanwaltschaft, den Gerichten und der Finanzverwaltung zu evaluieren ist. Neu sollen deshalb sämtliche Bussgelder, welche von kantonalen Stellen erhoben werden, auch dem Kanton zufallen. Den Gemeinden verbleiben damit noch die Bussgelder, welche sie selbst in Rechnung stellen dürfen.

Finanzielle Auswirkungen pro Jahr:

- Entlastung des Kantons: 16'000 Franken
- Belastung der Gemeinde: 16'000 Franken

Für das polizeiliche Ordnungsbussenverfahren wird bereits seit der Änderung der Verordnung über Ordnungsbussen im Strassenverkehr vom 22. Oktober 2019, welche am 1. Januar 2020 in Kraft trat, nicht mehr pro Jahr abgerechnet, sondern die Anteile wurden im Rahmen der festgelegten Pauschalbeiträge berücksichtigt. Dabei wurde angekündigt, dass dies eine Übergangslösung bis zur Festlegung des vorliegenden Entflechtungsvorschlages sein soll.

Anpassungsbedarf

Die kantonale Verordnung über das Ordnungsbussenverfahren (KOBV; SHR 311.102) soll dahingehend geändert werden, dass die Weiterleitung von Bussgeldern an die Gemeinden gestrichen wird. Bei dieser Gelegenheit soll auch die Entschädigungspflicht der Gemeinden für die bei der Schaffhauser Polizei bezogenen Formulare aufgehoben werden. Hierfür ist § 7 Abs. 2 bis 4 KOBV zu streichen (vgl. Kapitel C, Ziff. 4). Der Steuerausschuss beantragt diese Änderung einstimmig.

3. Bildung

3.1 Lehrerbesoldung

Ausgangslage

Die Lehrerinnen und Lehrer der öffentlichen Schule sind Arbeitnehmer des Kantons (Art. 55 des Schulgesetzes vom 27. April 1981 [SHR 410.100]). Die Besoldungen werden vom Kanton festgesetzt (Art. 79 Schulgesetz). Die Löhne der Lehrerinnen und Lehrer werden über das Erziehungsdepartement ausbezahlt und den Gemeinden wird der monatliche Anteil verrechnet. Der Anteil des Kantons an den Ausgaben für die Kindergärten, die Primar- und die Orientierungsschulen, deren Träger die Gemeinden sind, beträgt (seit 1. Januar 2021) 42.3 % der Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen gemäss kantonalen Ansätzen, eingeschlossen die Arbeitgeberbeiträge für Sozialversicherungen (Art. 92 Schulgesetz). Der Kanton erhält pro erstellte Lohnabrechnung einen Unkostenbeitrag seitens der Gemeinde. Ergänzend kann auf § 5 Abs. 1 der Lehrerverordnung (SHR 410.401) verwiesen werden, welcher die Anstellungs- und Lohnfestlegungsbefugnis wie folgt konkretisiert: An Schulen, deren Träger die Gemeinden sind, rekrutiert die Gemeinde (Schulbehörde bzw. Schulleitung) die Lehrpersonen. Der Kanton (Erziehungsdepartement) legt den Lohn fest und unterzeichnet den Arbeitsvertrag zusammen mit der Gemeinde (Schulbehörde bzw. Schulleitung).

Die Finanzierung der Fortbildung der Lehrpersonen ist in Art. 88 des Schulgesetzes und §§ 14 ff. der Verordnung über die Weiterbildung der Lehrpersonen (SHR 410.413) geregelt und obliegt grundsätzlich dem Kanton.

Erkenntnisse

Der Prozess ist für alle Stufen (Kindergarten, Primar- und Orientierungsschule) derselbe. Es hat sich indes gezeigt, dass bei der Ausfertigung der Arbeitsverträge für die Lehrpersonen keine einheitliche Regelung besteht. Grössere Gemeinden (wie z. B. die Stadt Schaffhausen) erstellen die Arbeitsverträge selber, für kleinere Gemeinden werden die Arbeitsverträge vom Kanton ausgefertigt. Das Verhältnis der vom Kanton ausgefertigten Arbeitsverträge zu den von den Gemeinden ausgefertigten Arbeitsverträgen beträgt etwa 1:1. Lehrerinnen und Lehrer sind zwar von Gesetzes wegen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Kantons, Anstellungsbehörde ist aber sowohl der Kanton wie auch die betreffende Gemeinde. Die Lohnfestlegung und die Auszahlung des Lohnes erfolgt, wie gesetzlich geregelt, durch den Kanton.

Geprüft, aber verworfen wurde die Übertragung der Lehrerbesoldung an ein Gemeinwesen. Das Bildungsangebot sowie die Organisation und Steuerung der Volksschule ist nicht nur in Schaffhausen seit langer Zeit eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden (vgl. Art. 89 Kantonsverfassung). Der Kanton ist dabei für einheitliche Rahmenbedingungen und Vorgaben sowie für gemeinsame Eckwerte besorgt und stellt damit die Chancengerechtigkeit der Schülerinnen und Schüler sicher. Die Gemeinden wiederum haben im Rahmen ihrer Autonomie die Verantwortung für die lokale Ausgestaltung, die Sicherstellung der Infrastruktur

und die unmittelbare Aufsicht über den Betrieb, spricht die Volksschule (Kindergarten, Primarschule und Sekundarstufe I). Eine mögliche Umverteilung der gesamten Aufgaben im Volksschulbereich an den Kanton wurde vom Kantonsrat anlässlich der Prüfung der Vorlage «Volksschule aus einer Hand (Kantonalisierung der Volksschule)» klar verworfen. Er hat entschieden, die Ressourcensteuerung weiterzuverfolgen (ADS 17-76). Eine Verlagerung der gesamten Kosten auf die Gemeindeseite erscheint ohne Änderung bei der Aufgabenteilung ebenso sinnwidrig. Es soll eine Verbundfinanzierung beibehalten werden. Deren Ausgestaltung ergibt sich aus der Vorlage des Regierungsrates vom 7. Dezember 2021 betreffend Neuausrichtung der Mitfinanzierung der Volksschule durch den Kanton (Ressourcensteuerung) (ADS 21-115). Eine finanzielle Verschiebung zwischen dem Kanton und den Gemeinden wird dadurch nicht erwartet, weshalb sich der Einbezug der Ressourcensteuerung ins Projekt Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung nicht mehr weiter aufdrängte. Aus der Vorlage ergibt sich nun, dass die Umstellung auf Schülerpauschalen, deren Höhe auf den beschriebenen Soll- bzw. Ziel-Klassengrössen basiert, die Beitragsleistungen des Kantons für den Regelbetrieb jährlich im Durchschnitt gut 2 Mio. Franken pro Jahr tiefer ausfallen werden. Diese Mittel werden jedoch nicht frei, sondern sollen zur Erhöhung der Schulqualität eingesetzt werden. Ebenso wird bei den Gemeinden gesamthaft ein tieferer Aufwand erwartet.

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis macht die Beibehaltung einer Verbundfinanzierung Sinn. Der Steuerungsausschuss beantragt einstimmig keine Änderung im Rahmen des vorliegenden Projekts.

3.2 Sonderschulung

Ausgangslage

Die Sonderschulen dienen der Erziehung und Bildung von Kindern, die in ihrer Bildungsfähigkeit erheblich benachteiligt oder in ihrer Entwicklung erheblich gefährdet sind (Art. 52 Abs. 1 Schulgesetz). Schulträger der öffentlichen Sonderschuleinrichtungen («Schaffhauser Sonderschulen») ist der Kanton (Art. 5 und 52a Schulgesetz). Sonderschulung wird durch die Schulbehörde bzw. Schulleitung angeordnet. Die Anordnung von Sonderschulung ist dem Erziehungsdepartement zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 52 Abs. 2 Schulgesetz). Die Kosten für die von der zuständigen Behörde angeordnete Sonderschulung sowie für weitere Angebote der Sonderschulinstitutionen werden vom Kanton getragen. Die Gemeinde, in der das Kind üblicherweise die Schulpflicht erfüllen würde, beteiligt sich an den Sonderschulkosten in der Höhe eines Schulgeldes, welches das Erziehungsdepartement festlegt. Die Höhe des Gemeindebeitrages richtet sich grundsätzlich nach dem Schulgeld, das die Stadt Schaffhausen als Kreisschulort den angeschlossenen Gemeinden für Schüler bzw. Schülerinnen in Sonderklassen in Rechnung stellt. Massgebend sind die Durchschnittskosten pro Sonderklassenschüler bzw. Sonderklassenschülerin der Primar- und Orientierungsschule (vgl. Art. 81 Schulgesetz; § 4 und 12 der Verordnung über die Beiträge des Kantons an die Sonderschulung).

Erkenntnisse

Die Gemeindebeiträge werden vom Erziehungsdepartement vierteljährlich bei den Gemeinden erhoben (Rechnung basiert auf Standardschulgeld). Die effektiven Kosten werden vom Kanton bezahlt. Da sich die Gemeinden nur mit dem vom Erziehungsdepartement festgelegten Schulgeld beteiligen müssen, könnte das Risiko von Fehlanreizen bestehen.

Die Verflechtung erscheint sinnvoll, da es beider Stufen bedarf. Die Gemeinden stellen als Schulträger einen potentiellen Bedarf für die Sonderschulung eines Kindes fest. Der Kanton sorgt für einen einheitlichen Massstab und muss die Koordination übernehmen können, insbesondere wenn es sich um eine ausserkantonale Platzierung handelt. Im Übrigen geht es um einen im Vergleich zum Gesamtaufwand im Bildungsbereich tiefen Ausgabeposten. Der Aufwand des Kantons beträgt jährlich rund 18 Mio. Franken, der der Gemeinden insgesamt rund 4 Mio. Franken.

Gesondert geprüft wurde, ob für die Finanzierung der Werkschule, welche von der Stadt Schaffhausen und der Gemeinde Neuhausen am Rheinfluss betrieben wird, eine faire Finanzierungslösung gefunden werden kann. Die weiteren Abklärungen ergaben, dass die Werkschule von insgesamt 20 Schülerinnen und Schülern besucht wird und im Rahmen eines bei der Stadt Schaffhausen laufenden Projekts zur Reorganisation entfallen soll.

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

3.3 Förderung Hochbegabung

Ausgangslage

Die interkantonale Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte (SHR 410.232) regelt für spezifisch-strukturierte Ausbildungsgänge zur Förderung von Hochbegabten in allen Bereichen den interkantonalen Zugang. Die Entscheidung, von welchen angebotenen Ausbildungsgängen der Kanton Schaffhausen Gebrauch machen will, wird dem Erziehungsdepartement vorbehalten. Zudem kann die Zahlungsbereitschaft von bestimmten Bedingungen abhängig gemacht werden. Der Regierungsrat machte im Sinne der Kostenverteilung im Volksschulbereich die Zahlungsbereitschaft des Kantons für Angebote der Sekundarstufe I von der Bedingung abhängig, dass die jeweilige Wohnsitzgemeinde oder bei deren Weigerung die Erziehungsberechtigten die Hälfte des zu entrichtenden Schulgeldes übernehmen. Ist dies nicht der Fall, so übernimmt der Kanton das Schulgeld nicht (Regierungsratsbeschluss vom 16. Dezember 2003; Protokoll Nr. D/Sp/47/10).

Erkenntnisse

Sowohl die betreffende Gemeinde als auch der Kanton prüft das Gesuch für eine Förderung der Hochbegabung. Es gibt allerdings keine klaren Kriterien, was unter den Begriff der Hochbegabung fällt. Es besteht daher die Möglichkeit, dass der Kanton die Hochbegabung bejaht und die Gemeinde den Entscheid nicht stützt, sondern die Hochbegabung ablehnt und in diesem Fall die Erziehungsberechtigten einspringen können. Im Ergebnis wird dann lediglich ein Kantonsbeitrag ausgerichtet.

Die Verflechtung erscheint sinnvoll, da es beider Stufen bedarf. Die Gemeinden stellen als Schulträger einen potentiellen Bedarf zur Förderung von Hochbegabung eines Kindes fest. Der Kanton sorgt durch seinen Entscheid für einen einheitlichen Massstab. Zudem muss er die Koordination übernehmen können, insbesondere wenn es sich um eine ausserkantonale Platzierung handelt. In finanzieller Hinsicht handelt es sich zudem um eine Aufgabe von untergeordneter Bedeutung. Der Kanton leistet jährlich rund 0.4 Mio. Franken an Schulen für Hochbegabung, die Gemeinden insgesamt rund 100'000 Franken

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerungsausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

3.4 Schulbauten

Ausgangslage

Schulträger des Kindergartens, der Primar- und der Orientierungsschule sind die Gemeinden. Somit sind die Gemeinden für die Errichtung und Führung der entsprechenden Schulen verantwortlich (vgl. Art. 5 Schulgesetz). Der Kanton beteiligt sich mit Subventionen an den Kosten für den Neu-, Aus- und Umbau von Schulbauten der Gemeinden. Die Höhe der Subvention richtet sich nach den finanziellen Verhältnissen der betreffenden Gemeinde und den aufzuwendenden Mitteln. Dabei werden folgende Faktoren berücksichtigt: Steuerlast, Steuerkraft, Verhältnis der realisierbaren Aktiven zu den eigentlichen Passiven und das Verhältnis der subventionsberechtigten Bauaufwendungen zur Einwohnerzahl. Das Maximum der Beitragsleistungen des Kantons beträgt 90 % (vgl. Art. 1, 4 und 7 des Gesetzes über die Subventionierung von Schulbauten sowie von Kindergärten, Schülerhorten und Kinderkrippen vom 29. November 1971 [SHR 410.500]). Nähere Einzelheiten regelt das Dekret betreffend die Richtlinien für den Bau und die Subventionierung von Schulanlagen vom 29. November 1971 (SHR 410.510), die Verordnung über das Verfahren betreffend die Zusicherung und Berechnung der Subventionierung von Schulbauten vom 17. Januar 1968 (SHR 410.511) und der Beschluss des Regierungsrates betreffend die Festlegung der Subventionssätze gemäss Art. 5 lit. b des Gesetzes über die Subventionierung von Schulbauten vom 4. April 1972 (SHR 410.512).

Erkenntnisse

Über einen allfälligen Neu-, Aus- oder Umbau entscheidet die Gemeinde selbst. Die Aufgabe des Kantons beschränkt sich darauf, den Gemeinden einen finanziellen Beitrag auszurichten. Hierfür muss er den Subventionsbeitrag berechnen und ausrichten. Auf Stufe Kanton sind in die Prüfung des Subventionsbeitrags drei Departemente direkt involviert (Erziehungsdepartement, Baudepartement und Finanzdepartement) und die beiden weiteren indirekt, da das benötigte Datenmaterial teilweise vom Amt für Justiz und Gemeinden (Volkswirtschaftsdepartement) und von KSD (Departement des Innern) mit aufwändigen Erhebungen erstellt wird. Zuweilen werden die Daten dann für nur einen Fall benötigt.

Gemeinden, welche eine Schulbaute vornehmen, erhalten im Schnitt der letzten 10 Jahre einen Beitrag von 20 % des subventionsberechtigten Aufwandes für Neu-, Aus- und Umbauten von Schulhäusern, Turnhallen, Kindergärten, Schülerhorten, Kinderkrippen, etc. Das Maximum der Beitragsleistungen von 90 % wurde nie annähernd erreicht. Entscheidenden Einfluss auf die Beitragshöhe hat nach geltendem Recht in der Praxis primär die Höhe der Bauaufwendung pro Kopf, gefolgt von der Fremdschülerzahl. Bauen eine mittelgrosse Gemeinde und die Stadt Schaffhausen ein Schulhaus dergleichen Grössenordnung, wird die mittelgrosse Gemeinde somit höher subventioniert. Der effektive jährliche Aufwand des Kantons für Subventionen ist abhängig von der Bautätigkeit. Für die Subventionsprüfung entsteht aber allein beim Erziehungsdepartement ein Verwaltungsaufwand von ca. 40'000 Franken pro Jahr. Der geschätzte Aufwand der übrigen Departemente dürfte wegen der Komplexität der Bemessungskriterien in einer ähnlichen Grössenordnung liegen, sodass insgesamt mit rund 0.1 Mio. Franken Verwaltungsaufwand pro Jahr gerechnet werden darf.

Diese Verflechtung widerspricht an sich dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Subventioniert wird eine Gemeindeaufgabe, wobei ein nicht zu vernachlässigender Verwaltungsaufwand beim Kanton entsteht. Gegen eine Entflechtung spricht indes, dass Kantonsbeiträge für die Stimmbevölkerung ein zentrales Element beim Bau einer Schulbaute zu sein scheinen, die Kontrolle der Bauten durch den Kanton für einen einheitlichen Mindeststandard auch gemeindeseitig weiterhin gewünscht wird und der künftige Verzicht auf kantonale Subventionen wegen der langen Plan- und Umsetzungsdauer einer angemessenen Übergangsfrist von 10 Jahren bedürfte. Es ist damit zu rechnen, dass die Gemeinden während der Übergangsfrist die Bautätigkeit erhöhen würden. Insgesamt scheint es sinnvoller, wenn der Kanton sich weiterhin finanziell an den Schulbauten beteiligt. Damit ist garantiert, dass Gemeinden, welche ihre Bautätigkeit zu einem späteren Zeitpunkt aufnehmen, nicht ungleich behandelt werden und dass ausreichend in die Schulinfrastruktur investiert wird.

Vereinfacht und vereinheitlicht werden soll aber die Subventionsberechnung. Allein die Regelung auf vier Stufen (Gesetz und Dekret des Kantonsrates sowie Verordnung und Beschluss des Regierungsrates) ist für ein geschlossenes Thema unpassend. Eine finanzielle Entlastung respektive Belastung der einen oder anderen Stufe hat damit nicht einherzugehen.

Anpassungsbedarf

Der Steuerausschuss hat einstimmig beschlossen, dass die Schulbauten weiterhin durch den Kanton subventioniert werden sollen, aber die Berechnungsmethode vereinfacht werden soll.

Hierfür ist anstelle einer mehrstufigen Methode, welche auf die Steuerlast und -kraft, das Deckungsverhältnis, die Fremdschülerzahl und die Bausumme abstellt, ein einheitlicher Subventionssatz anzuwenden. Es wird vorgeschlagen, im Gesetz über die Subventionierung von Schulbauten sowie von Kindergärten, Schülerhorten und Kinderkrippen vom 29. November 1971 [SHR 410.500] eine Subventionshöhe im Schnitt der letzten 10 Jahre von 20 % vorzusehen (Art. 4) und Art. 5 und 7 aufzuheben, womit auch der Beschluss des Regierungsrates betreffend die Festlegung der Subventionssätze gemäss Art. 5 lit. b des Gesetzes über die Subventionierung von Schulbauten aufgehoben werden kann. Die weiterhin massgebenden Bestimmungen zu den anrechenbaren Bauaufwendungen (§§ 1 und 2) sollen als Ausführungsbestimmungen in die Verordnung überführt werden. Diese ist in der Konsequenz aufgrund des breiteren Regelungsbereiches umzubenennen (neu Verordnung über die Subventionierung von Schulbauten) und bei dieser Gelegenheit formell und materiell zu aktualisieren (vgl. Kapitel C, Ziff. 5).

3.5 Musikschulen

Ausgangslage

Der Kanton fördert als Ergänzung oder zur Fortsetzung des Musikunterrichts an den öffentlichen Schulen gemäss Art. 1 des Gesetzes über die Ausrichtung von Beiträgen an Musikschulen im Kanton Schaffhausen (Musikschulgesetz; SHR 444.100) den Musikunterricht junger Menschen, mit dem Ziel, ihnen eine aktive Teilnahme am Musikleben zu ermöglichen. Zu diesem Zweck leistet er Beiträge an anerkannte Musikschulen. Musikschulen werden vom Regierungsrat anerkannt, wenn sie die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen (Art. 2 Musikschulgesetz). Dem Kanton steht ein Kontrollrecht zu, ob die Anforderungen eingehalten werden, welche an den Betrieb gestellt werden (vgl. Art. 6 Musikschulgesetz). Der jährliche Kostenbeitrag des Kantons beträgt 27.5 % der beitragsberechtigten Betriebskosten (Art. 9 Abs. 1 Musikschulgesetz). Die Gemeinden bezahlen für die in der Gemeinde wohnhaften Schüler mindestens den gleichen Beitrag wie der Kanton (Art. 10 Musikschulgesetz). Die Auszahlung erfolgt aufgrund der vom Kanton geprüften Jahresrechnung (Art. 9 Abs. 2 Musikschulgesetz).

Erkenntnisse

Zwischen dem Kanton und den Gemeinden bestehen keine Finanzströme. Die Gutheissung des Gesuchs um Anerkennung der Musikschule durch den Kanton führt bei der betroffenen Gemeinde jedoch zu einer Zahlungsverpflichtung, auf welche sie keinen Einfluss hat.

Es wurde erkannt, dass die Übertragung auf ein Gemeinwesen vor dem Hintergrund des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz in Betracht gezogen werden könnte, zumal es sich bei der schulergänzenden Musikförderung um eine Aufgabe handelt, welche über die musisch-schöpferische Grundbildung gemäss den Lehrplänen hinausgeht und aufgrund des kantonalen Musikschulgesetzes zur kantonalen Aufgabe wurde. Die kommunale Aufgabe beschränkt sich auf die Beitragsausrichtung. Würde die Entflechtung im Sinne einer Streichung einer kommunalen Beteiligung weiterverfolgt, könnte die Ausarbeitung dem zuständigen Departement zugewiesen werden, da sie nicht komplex ist. Würde der kommunale Mindestanteil vom Kanton übernommen, würde der Kanton insgesamt um 1 Mio. Franken belastet werden. Da die Aufteilung in der Praxis jedoch auf breite Akzeptanz stösst und generell im Schulbereich Verbundfinanzierungen gelten, soll die Finanzierungsverflechtung beibehalten werden.

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerungsausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

4. Gesundheit, Alter und Pflege

4.1 Altersheime und Spitex

Ausgangslage

Der Kanton nimmt die Oberaufsicht über die Institutionen der stationären und teilstationären Pflege (Spitäler und Heime) sowie der Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause wahr. Er unterstützt die Gemeinden bei der Erarbeitung regional abgestimmter Versorgungsplanungen, sorgt für eine sachgerechte Koordination der kommunalen Planungen unter sich und gegenüber der kantonalen Spitalplanung und erlässt die dazu nötigen Rahmenvorgaben und Richtwerte. Er fördert die Aus-, Weiter- und Fortbildung in den Berufen der Pflege und der Altersbetreuung durch eigene Bildungsangebote und finanzielle Beiträge (Art. 2 des Altersbetreuungs- und Pflegegesetz [AbPG; SHR 813.500]). Die Gemeinden stellen gemäss Art. 3 AbPG in gegenseitiger Absprache und Zusammenarbeit die Verfügbarkeit bedarfsgerechter Leistungsangebote in folgenden Bereichen sicher: Hilfe und Pflege zu Hause für Personen aller Altersgruppen, die aus gesundheitlichen Gründen auf entsprechende Unterstützung angewiesen sind; Heimplätze für stationär pflegebedürftige Betagte, deren Betreuung nicht in die Zuständigkeit des Kantons bzw. der kantonalen Spitäler fällt; teilstationäre und temporäre Heimpflege-Angebote für Betagte zur Entlastung pflegender Angehöriger. Sie betreiben dazu eigene Heime und Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause oder schliessen Leistungsverträge mit geeigneten Partnern ab. Sie fördern die Bereitstellung bzw. Erhaltung von altersgerechten Wohnungen durch planerische und allfällige weitere Massnahmen.

Der Kanton und die Gemeinden finanzieren die Restkosten der Pflege gemäss Art. 25a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10), d.h. die Pflegeleistungen bei Krankheit, in den in ihrer Zuständigkeit liegenden Leistungsbereichen. Sie unterstützen die von ihnen beauftragten Leistungserbringer mit weiteren Beiträgen, soweit eine kostendeckende Finanzierung über Tarife, Gebühren und andere Beiträge nicht möglich oder aus Gründen der sozialen Zugänglichkeit nicht erwünscht ist. Bei Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause mit kommunalen Leistungsaufträgen finanzieren die Gemeinden zumindest 40 Prozent der anrechenbaren Personalkosten (vgl. Art. 10 AbPG). Der Kanton erstattet den Gemeinden gemäss Art. 12 Abs. 1 AbPG die Hälfte ihrer anrechenbaren Aufwendungen für Altersbetreuung und Pflege.

Erkenntnisse

Denkbar wäre ein Verzicht auf eine kantonale Beitragsausrichtung im Bereich Altersheime und Pflege. Sowohl die Prozessanalyse als auch die finanzielle Erhebung zeigten, dass der Personal- und Sachaufwand und damit die eigentliche Tätigkeit bei den Gemeinden anfällt. Die kantonale Aufgabe besteht nebst der Aufsichts-, Koordinations- und Unterstützungstätigkeit im Wesentlichen in der Rückvergütung vergüteter Kosten. Diese Verflechtung ist im Hinblick auf die fiskalische Äquivalenz, welche die Regelung (Rechtsetzung), den Vollzug und die Finanzierung von öffentlichen Aufgaben jeweils möglichst der gleichen staatlichen Ebene zuordnen möchte, daher nicht ideal. Der Vollzug und die Finanzierung sollte demnach demselben

Gemeinwesen zugordnet werden, wobei sich im Hinblick auf die Zuständigkeit der Vollzugsaufgaben die Zuständigkeit der Gemeinden aufdrängt. Bei einer rein finanziellen Entflechtung zulasten der Gemeinden oder des Kantons würde das eine Gemeinwesen um ca. 19 Mio. Franken / Jahr entlastet und die andere Stufe mehrbelastet werden.

Die vertiefte Überprüfung durch die Fachgruppe ergab, dass die Entflechtung des Prozesses im Gesamtkontext der damit verknüpften Themenbereiche äusserst komplex ist. Eine umfassende Übertragung von Aufgaben auf Gemeindeebene würde sehr schnell zu einer unterschiedlichen Versorgung innerhalb des Kantons führen. Eine gemeinsame Planung im ambulanten und stationären Bereich und der Aufbau einer Netzwerkorganisation in den Angeboten, welche gerade bei Spezialthemen wie Palliativpflege und Demenzpflege sinnvoll und kostengünstig ist, würde erschwert.

Wird eine neue Aufteilung angedacht, müssen die Aufgaben und die Finanzierung im Gesundheitsbereich ganzheitlich überprüft werden. Nebst den Themen Altersheime und Spitex sowie Ergänzungsleistungen zählt dazu auch die individuelle Prämienverbilligung.

Die Ergebnisse sind beim Themenbereich Prämienverbilligung aufgeführt (vgl. Kapitel B, Ziff. 5.1).

4.2 Ergänzungsleistungen

Ausgangslage

Bund und Kantone richten Ergänzungsleistungen aus an Personen, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht gedeckt ist (Art. 112a BV). Die jährlichen Ergänzungsleistungen werden grundsätzlich zu fünf Achteln vom Bund und zu drei Achteln von den Kantonen getragen (Art. 13 ff. des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELG; SR 831.301]). Im Kanton Schaffhausen trägt der Kanton die Kosten der Ergänzungsleistungen, soweit sie nicht vom Bund vergütet werden (Art. 10 des kantonalen Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV; SHR 831.300).

Erkenntnisse

Die Ergänzungsleistungen belasten den Kantonshaushalt jährlich mit insgesamt 28.4 Mio. Franken, wobei 17.4 Mio. Franken den Bereich Alter betreffen (Basis Rechnung 2019). Die Gemeinden sind nicht an der Finanzierung der Ergänzungsleistungen beteiligt. Die Ergänzungsleistungen sind jedoch zu einer «eigentlichen Heimpflegeversicherung» geworden, denn die enormen Kosten, die heute bei der Pflege und Betreuung von hochbetagten Personen anfallen, können Betroffene bis weit in den Mittelstand oft kaum mehr decken. Die Gemeinden beeinflussen als Aufgabenträger im Altersbereich mit ihrer Politik in Sachen Altersheim, Spitex

und betreutes Wohnen die Kostenentwicklung dabei massgeblich. Somit sind die Ergänzungsleistungen in die Überprüfung des Bereiches Altersheime und Spitex einzubeziehen.

Die Ergebnisse sind beim Themenbereich Prämienverbilligung aufgeführt (vgl. Kapitel B, Ziff. 5.1).

4.3 Erlass AHV-Mindestbeiträge

Ausgangslage

Die Versicherten haben Beiträge an die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu bezahlen (vgl. dazu Art. 3 ff. des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10AHVG). Der Mindestbeitrag, dessen Bezahlung für einen obligatorisch Versicherten eine grosse Härte bedeutet, kann erlassen werden, wenn ein begründetes Gesuch vorliegt und eine vom Wohnsitzkanton bezeichnete Behörde angehört worden ist. Für diese Versicherten bezahlt der Wohnsitzkanton den Mindestbeitrag. Die Kantone können die Wohnsitzgemeinden zur Mittragung heranziehen (Art. 11 Abs. 2 AHVG). An die vom Kanton an Stelle der Versicherten zu entrichtenden Beiträge haben die Wohnsitzgemeinden nach kantonalem Recht die Hälfte zu entrichten (Art. 12 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und über die Invalidenversicherung vom 11. April 1994; SHR 831.100).

Erkenntnisse

Bei einem Erlass bezahlen Kanton und Gemeinde hälftig, was ein Indiz dafür sein könnte, dass eine Entflechtung vorgenommen werden könnte. Aufgrund des Prozesses bestand indes kein Änderungswunsch, da beide Stufen in den Ablauf involviert sein müssen. In der Regel werden Gesuche von den Sozialhilfearbeitern (Gemeindestufe) für Sozialhilfeempfänger eingereicht, welche die Rechnung nicht bezahlen können. Das SVA Schaffhausen (AHV-Ausgleichskasse) prüft diese Gesuche und stellt den zuständigen Einwohnergemeinden und dem Kanton jährlich die Erlasskosten in Rechnung. Der finanzielle und personelle Aufwand ist darüber hinaus bescheiden. Insgesamt geht es um 0.1 – 0.2 Mio. Franken Entlastung respektive Belastung für die eine oder andere Stufe.

Würde geprüft, ob der Vollzug der Ergänzungsleistung, der Sozialhilfe, der Prämienverbilligung und der AHV-Mindestbeiträge durch eine und dieselbe Stelle vollzogen werden kann, wäre der Bereich im Gesamtkontext einzubeziehen. Das Aufgabengebiet müsste hierfür dem Themenbereich Soziale Sicherheit zugeordnet werden.

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerungsausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

5. Soziale Sicherheit

5.1 Prämienverbilligung

Ausgangslage

Jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz muss grundsätzlich über eine Krankenpflegeversicherung verfügen (Versicherungspflicht, vgl. Art 3 ff. des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung [KVG; SR 832.10]). Die Kantone sorgen für die Einhaltung der Versicherungspflicht (Art. 6 KVG). Von Bundesrechts wegen haben die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu gewähren. Für untere und mittlere Einkommen sind die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 % zu verbilligen (vgl. Art. 65 KVG). Der Bund gewährt den Kantonen jährlich einen Beitrag zur Verbilligung der Prämien in Höhe von 7.5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (vgl. Art. 66 KVG).

Der Kanton richtet gemäss Art. 1 Abs. 1 des kantonalen Krankenversicherungsgesetzes (SHR 832.100) Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen mit Wohnsitz im Kanton Schaffhausen Beiträge zur Verbilligung der Prämien der Krankenpflege-Grundversicherung aus. Die Umsetzung der Prämienverbilligung wird im Dekret über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes geregelt. Die Durchführung der Prämienverbilligung obliegt der AHV-Ausgleichskasse des Kantons Schaffhausen (vgl. § 8 Abs. 1 des Dekretes über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes [SHR 832.110]). Die nach Abzug der Bundesbeiträge verbleibenden Kosten werden zu 65 % durch die Gemeinden entsprechend ihrer Einwohnerzahl und zu 35 % vom Kanton getragen (Art. 1 Abs. 3 Krankenversicherungsgesetz). Der Kanton und die Gemeinden kommen für den bei ihnen anfallenden Verwaltungsaufwand auf (§ 22 Abs. 2 Dekret).

Erkenntnisse

a. Prozessanalyse, finanzielle Erhebung und Erfahrungseinschätzung

Das hauptsächliche soziale Instrument zur Abfederung der Gesundheitskosten ist die Prämienverbilligung. Die Prämienverbilligungen (abzüglich der Bundesbeiträge) werden von den Gemeinden zu 65 % und vom Kanton zu 35 % übernommen. Beeinflusst werden können die Kosten von den Gemeinden nicht, weil die Definition der Anspruchsberechtigung und das Verfahren vom kantonalen Recht vorgegeben werden. Dieses wiederum stützt sich wiederum sehr weitgehend auf die bundesrechtlichen Vorgaben ab. Die Verwaltungsaufgaben obliegen mehrheitlich kantonalen Stellen, insbesondere dem SVA. Die Gemeinden sind lediglich zuständig für die Einhaltung der Versicherungspflicht und sind in den Ablauf um säumige Prämienzahler eingebunden.

Die finanzielle Verflechtung ist vor dem Hintergrund der fiskalischen Äquivalenz, welche die Regelung (Rechtsetzung), den Vollzug und die Finanzierung von öffentlichen Aufgaben jeweils

möglichst der gleichen staatlichen Ebene zuordnen möchte, suboptimal. Der Finanzierungsprozess wird zudem von bürokratischem Aufwand begleitet. Bei der im Vordergrund stehenden Übertragung der Aufgabe an den Kanton würde dieser um knapp 22 Mio. Franken belastet und die Gemeinden entsprechend entlastet werden.

Wird eine neue Aufgabenteilung im Bereich Gesundheit angedacht, muss die Prämienvverbilligung im Gesamtkontext mit den Themen Altersheime und Spitex sowie Ergänzungsleistungen betrachtet und neu strukturiert werden. Aufgrund der Aufgabenverknüpfungen und der finanziellen Folgen bei Anpassungen im einen oder anderen Bereich ist eine separate Betrachtung nicht zielführend. Dem Steuerungsausschuss wurden daher bloss Varianten für angepasste Kostenteiler vorgeschlagen.

Die Überprüfung erfolgte auch im Lichte der vom Kantonsrat am 19. August 2019 überwiesenen Motion 2019/3 von KR Arnold Isliker betreffend Revision des Krankenversicherungsgesetzes mit dem geänderten Text: «Der Regierungsrat wird beauftragt, im Rahmen des Projekts Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, das Krankenversicherungsgesetz (SHR 832.100) im Art. 1 Abs. 3 zu revidieren und dem Kantonsrat einen Bericht und Antrag zu unterbreiten».

b. Neue Finanzaufteilung

Die aktuellen Ausgaben im Bereich Altersheime und Spitex, Ergänzungsleistungen und Prämienvverbilligung präsentieren sich für den Kanton und die Gemeinden wie folgt (Basis Rechnung 2019).

Kanton					
	Spitex	Heime	EL-AHV	IPV	Total
Kostenteiler (in %)	50	50	100	35	
Aufwand (in Mio. Fr.)	3.3	11.6	17.4	11.6	43.9

Gemeinden					
	Spitex	Heime	EL-AHV	IPV	Total
Kostenteiler (in %)	50	50	0	65	
Aufwand (in Mio. Fr.)	3.3	11.6	0	21.5	36.4

Die Tabellen zeigen die aktuellen Ausgaben je Themenbereich. Insgesamt werden 80.3 Mio. Franken ausgegeben, wovon 43.9 Mio. Franken der Kanton trägt und 36.4 Mio. Franken die Gemeinden tragen. Die Kostensteigerungen der letzten Jahre sind je Bereich sehr unterschiedlich. Im Bereich Prämienvverbilligung steht zudem eine Revision an, die einen Kostenschub von ca. 1.5 Mio. Franken erwarten lässt. Eine ausgewogenere finanzielle Steuerung erkennt die Fachgruppe in folgenden Aufteilungen:

Variante a:

Die Gemeinden sollen durchgängig 50 % der Kosten im Altersbereich übernehmen und neu auch 50 % an die Ergänzungsleistungen leisten. Damit der Mehraufwand abgedeckt werden kann, soll sich ihr Anteil an der Prämienverbilligung von 65 auf 40 % reduzieren. Damit würde die Steuerung und Finanzierung in bessere Übereinstimmung gebracht und Fehlanreize vermieden. Die Gemeinden würden motiviert, Empfängerinnen und Empfänger von Ergänzungsleistungen möglichst lange zu Hause zu pflegen.

Variante b:

Der Kanton trägt den Aufwand für die Prämienverbilligung zu 100 % und reduziert seine Kostenbeteiligung im Altersbereich, indem seine Beteiligung am Spitexaufwand noch 40 Prozent und an den Heimkosten und Ergänzungsleistungen je noch 20 Prozent beträgt. Hiermit würde das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz besser berücksichtigt, weil die Gemeinden im Bereich Prämienverbilligung - mit Ausnahme der Verlustscheinbewirtschaftung - keine Aufgaben- und Regelungskompetenz haben.

c. Stufe Bund

In diesem Zusammenhang gilt es weiter zu berücksichtigen, dass auf Bundesstufe Änderungen mit Auswirkungen für die Kantone erwartet werden. Zum einen hat der Bundesrat am 17. September 2021 die Botschaft für einen Gegenentwurf zur Prämien-Entlastungs-Initiative verabschiedet und ans Parlament überwiesen. Er lehnt damit die Initiative «Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)» ab und legt einen indirekten Gegenvorschlag vor. Der Beitrag jedes Kantons an die Prämienverbilligungen soll demnach einem Mindestprozentsatz der Gesundheitskosten entsprechen. Die Kantone standen diesem Gegenvorschlag in der Vernehmlassung deutlich kritisch gegenüber.

Zum anderen ist aktuell offen, wie das vom Bund und den Kantonen gemeinsam initiierte Projekt «Aufgabenteilung II» fortgeführt wird und welche Bereiche davon betroffen sind. Das Projekt ist wegen der Covid-19-Pandemie sistiert. Es hat zum Ziel, die Aufgabenteilung bei Verbundaufgaben von Bund und Kantonen zu prüfen und die Verantwortung für die staatliche Aufgabenerfüllung sowie -finanzierung zu entflechten. Gegenstand der Überprüfung sind die Aufgabengebiete der individuellen Prämienverbilligungen, der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, der regionale Personenverkehr und der Bahninfrastrukturfonds. Angesichts der immer weitreichenderen Vorgaben des Bundes gerade bei der Prämienverbilligung und bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie den entsprechenden Kostenfolgen ist der Status Quo keine Option für die Kantone. Daher soll eine Kostenentwicklung und die Mehr- / Minderbelastungen erhoben werden und die Zentralisierung der Ergänzungsleistung beim Bund sowie die Kantonalisierung der Prämienverbilligung bei weniger weitreichenden Bundesvorgaben verfolgt werden. Weiter ist eine Finanzierung der Prämienverbilligung für Beziehende von Ergänzungsleistungen zu prüfen.

Kein Anpassungsbedarf

Mit den denkbaren Anpassungen bei den Kostenteilern ist weder das Ziel einer Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung noch eine Verbesserung bei der Aufgaben- und Finanzierungsteilung erreicht. Es soll deshalb ein separates Grossprojekt zur Klärung und Bereinigung der Schnittstellen im Bereich Gesundheit, Alter und Pflege gestartet werden. Es gibt in diesem Bereich viele Themen, bei denen die Aufgabenteilung nicht klar ist und auf Bundesstufe Änderungen zur Diskussion stehen. Die Vorbringen gemäss Motion 2019/3 wurden geprüft, diese ist entsprechend als erledigt abzuschreiben.

Der Steuerausschuss beantragt einstimmig, vorliegend keine Anpassung für den Themenbereich Altersheime und Spitex (Ziff. 4.1), Ergänzungsleistungen (Ziff. 4.2) und Prämienverbilligung (Ziff. 5.1) vorzunehmen und stattdessen ein separates Grossprojekt zur gesamtheitlichen Überprüfung durchzuführen.

5.2 Sozialhilfe

Ausgangslage

Im Bereich der Sozialhilfe beschränkt sich der Bund darauf, das Prinzip der wohnörtlichen Unterstützung vorzuschreiben und die hierfür nötigen interkantonalen Regeln zu erlassen. Die Unterstützung von Bedürftigen obliegt grundsätzlich dem Wohn- und in gewissen Fällen dem Aufenthaltskanton (vgl. Art. 12, 13, 20 und 21 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger [Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1]). Gemäss Art. 29 Abs. 2 ZUG bestimmt jeder Kanton, welches Gemeinwesen die dem Kanton obliegende Unterstützung oder Kostenvergütung zu leisten hat und welchem die Kostenvergütungen der anderen Kantone zufließen sollen.

Gemäss kantonalem Recht sorgen der Kanton und die Gemeinden zusammen mit öffentlichen und privaten Institutionen dafür, materielle und persönliche Notlagen von Menschen abzuwenden, zu lindern oder zu beheben. Sie fördern Vorsorge, Selbsthilfe und Eigeninitiative (Art. 85 Abs. 1 KV). Der Regierungsrat übt die Aufsicht über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen aus. Er erlässt erforderliche Vollzugsvorschriften (Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen [SHEG; SHR 850.100]). Das Sozialhilfewesen respektive die Zusprechung von Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe obliegt den Gemeinden (Art. 2 Abs. 2 lit. k GG, Art. 8 und 9 SHEG). Diese Leistungen bestehen aus der persönlichen und der materiellen Hilfe (Art. 20, 23 und 25 SHEG). Das Departement des Innern legt verbindliche Richtlinien für die Bemessung der materiellen Hilfe fest.

Die Kosten für die materiellen Hilfeleistungen tragen grundsätzlich die Gemeinden (Art. 35 SHEG). Der Kanton richtet den Gemeinden Beiträge von 25 % an die Sozialhilfekosten gemäss Art. 35 SHEG aus. Im Bereich KESB beträgt der Beitrag 50 % (Art. 36 SHEG).

Erkenntnisse

Der Prozess ist abrechnungstechnisch komplex, insbesondere wegen des LAV, dem Gefäss, in das Kanton und Gemeinden einzahlen und aus dem sie Beiträge entnehmen. Die Ausrichtung der Sozialhilfe könnte vollständig auf ein Gemeinwesen übertragen werden, wobei die Zuständigkeit der Gemeinden aufgrund deren Zuständigkeit für die Betreuung der Betroffenen naheliegend wäre. Für die kleinen Gemeinden dürfte diese Aufgabenübertragung allerdings sehr anspruchsvoll werden. Es besteht die Gefahr, dass die Einheitlichkeit verlustig geht, wie die Erfahrungen in anderen Kantonen (z.B. St. Gallen) zeigen. Favorisiert wird daher von den Fachpersonen tendenziell die Kantonalisierung des Sozialhilfebezuges. Denkbar wäre es, gleichzeitig eine einheitliche Zuständigkeit für die Ergänzungsleistung, die Prämienverbilligung und die Sozialhilfe zu schaffen.

Ob mit einer entsprechenden Entflechtung eine Entlastung des Kantons oder der Gemeinden einhergeht, hängt vom Entflechtungsvorschlag ab. Bei einer Übertragung der Aufgabe an die Gemeinden würde diese um 5 – 7 Mio. Franken belastet und der Kanton entlastet werden, im umgekehrten Fall würde der Kanton um 15 – 21 Mio. Franken belastet und die Gemeinden würden entsprechend entlastet werden.

Es besteht unbestritten Entflechtungspotential, eine Entflechtung hat indes einschneidende Auswirkungen, weil die Übertragung des finanziellen Aufwandes an eine Stufe nicht mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zu vereinbaren wäre. Es müsste gleichzeitig eine Aufgabenübertragung stattfinden. Dabei fragt sich, ob eine Zentralisierung politisch (vom Volk) gewünscht ist. Dieser Gedanke wurde bereits im Rahmen des Projektes «sh.auf» mit der Schaffung von Regionalstellen verfolgt, schliesslich aber verworfen. Aufgrund der aktuellen Aufgabenteilung scheint der Kostenteiler mehr oder weniger ausgewogen. Zudem konnte mit der Aufnahme der Kostenbeteiligung des Kantons von 50 % für durch KESB-Beschluss verfügte Massnahmen (Änderung vom 22. Januar 2018, in Kraft getreten am 1. Juli 2018) auch in diesem Bereich ein Kompromiss geschaffen werden.

Kein Anpassungsbedarf

Der Steuerausschuss beantragt einstimmig keine Änderung. Es besteht Einigkeit, dass sich keine Anpassung aufdrängt.

Ob im Rahmen des Grossprojektes zu den Themen Gesundheit, Alter und Pflege (vgl. Kapitel B, Ziff. 5.1) eine Ausweitung auf den gesamten Bereich Soziales und damit auch die Sozialhilfe vorgenommen werden soll, wird zu prüfen sein. Zwischen den verschiedenen bedarfsorientierten Leistungen zur Existenzsicherung (Beiträge gemäss AbPG, Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe und Prämienverbilligung) besteht eine komplexe Verflechtung mit zahlreichen Interdependenzen zwischen den einzelnen Systemen.

5.3 Kinderalimente

Ausgangslage

Gemäss Art. 293 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) hat das öffentliche Recht die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt des Kindes, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen, zu regeln. Gemäss Art. 42a Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27. Juni 1911 (EG ZGB; SHR 210.100) leistet die Wohnsitzgemeinde Kindern auf Gesuch hin Vorschüsse für den Unterhalt, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht rechtzeitig nachkommen. An die nicht eingebrachten Vorschüsse leistet der Kanton einen Beitrag von 30 % (Art. 42a Abs. 2 EG ZGB). Die Vorschüsse sind keine Sozialhilfeleistungen und erfolgen unabhängig von der Gutsprache solcher. Bevorschusste Unterhaltsbeiträge können nur vom verpflichteten Elternteil zurückgefordert werden (§ 5 der Verordnung über die Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder vom 14. Dezember 2010 [Alimentenbevorschussungsverordnung; SHR 211.222]). Wo die Gemeinden nichts Abweichendes bestimmen, obliegt die Durchführung der Bevorschussung der Inkassohilfestelle am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes (§ 14 der Alimentenbevorschussungsverordnung).

Erkenntnisse

Die Prozessanalyse zeigte auf, dass die Aufgabe der Bevorschussung von Kinderalimenten vollständig von den Gemeinden durchgeführt wird. Werden Unterhaltsbeiträge bevorschusst, geht der Unterhaltsanspruch gemäss Art. 289 Abs. 2 ZGB mit allen Rechten auf die Gemeinde über. Es liegt in der Folge an der Gemeinde, den Anspruch beim unterhaltspflichtigen Schuldner geltend zu machen und einzutreiben. Bis dahin ist der Prozess getrennt. An die nicht einbringbaren Forderungen leistet der Kanton jedoch einen Beitrag im Umfang von 30 %. Es liegt somit eine Verbundfinanzierung bezüglich der nicht einbringbaren Forderungen vor.

Die Aufgabenerfüllung und Finanzierung könnte theoretisch sowohl vollumfänglich den Gemeinden als auch ganz dem Kanton in der Gesamtheit zugewiesen werden, wobei sich die Gemeindestufe aufgrund der bisherigen Aufgabenteilung aufdrängen würde. Die Weiterverfolgung dieser Finanzierungsentflechtung macht indes nur Sinn, wenn die Zuständigkeiten für den Bereich Soziales ganzheitlich überprüft würde. Die Schaffung einer einheitlichen Stelle für den Bezug von Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe und Prämienverbilligung innerhalb eines Gemeinwesens verspräche Synergieeffekte. Dieser Weg wurde von der Fachgruppe indes nicht mehr vertieft, weil er nicht mit den Überlegungen des Themenbereichs Gesundheit, Alter und Pflege korrespondierte und zu einem früheren Zeitpunkt bereits einmal verworfen wurde (vgl. Kapitel B, Ziff. 5.2).

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerungsausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

5.4 ALV und Arbeitslosenhilfe

Ausgangslage

Der Bund erlässt Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung (Art. 114 Abs. 1 BV). Das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR 837.0) regelt den Ersatz bei Erwerbsaufall. Gespiessen wird die Arbeitslosenversicherung durch Beiträge aller in der AHV beitragspflichtigen Arbeitnehmenden und ihrer Arbeitgebenden. Diese tragen je die Hälfte der Beiträge.

Im Weiteren gewährt das kantonale Recht Zusatzleistungen. Insbesondere haben Arbeitslose mit Wohnsitz im Kanton Schaffhausen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen zusätzlich einen über die obligatorische Arbeitslosenversicherung hinausgehenden Anspruch auf Arbeitslosenhilfe (Anschlussaggelder; Art. 6 AHG). Zudem unterstützt der Kanton Beratungen, Umschulungen und Weiterbildungen sowie Eingliederungsmassnahmen (vgl. Art. 3 ff. AHG). Die Kosten für die beschriebenen kantonalen Leistungen werden vom Sozialfonds getragen. Der Sozialfonds wird zur Hälfte von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, zu einem Viertel von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und zu je einem Achtel vom Kanton und von den Gemeinden getragen (vgl. Art. 17 f. AHG).

Die Durchführung des Arbeitslosenversicherungswesens obliegt weitgehend dem Kanton. Er führt die Arbeitslosenkasse und alle ihm durch das Arbeitslosenversicherungsgesetz zugewiesenen Aufgaben. Die Gemeinden sind nur für die Anmeldung der Arbeitslosen zuständig, wobei sie diese Aufgaben an die kantonale Amtsstelle delegieren können (vgl. Art. 8 – 10 AHG).

Erkenntnisse

Der Prozess ist mit Ausnahme von Anmeldemöglichkeiten bei Gemeinden kantonalisiert. Die Speisung des Fonds, aus welchem die kantonale Arbeitslosenhilfe geleistet wird, erscheint akzeptiert und austariert, weshalb von Anpassungen gemäss der Einschätzung der Fachgruppe dringend abgesehen werden soll. Der Steuerungsausschuss unterstützt dies. Es besteht vorliegend kein Entflechtungspotential.

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerungsausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

6. Verkehr, Umwelt und Raumordnung sowie Natur- und Heimatschutz

6.1 Geoinformationssystem

Ausgangslage

Die Geoinformation umfasst die Themenbereiche amtliche Vermessung, ÖREB-Kataster, Erhebung und Aufbereiten von Geodaten sowie deren Bereitstellung. Die Geoinformation war ursprünglich ein Steckenpferd der Kantone. Mit Schaffung des Bundesgesetzes über Geoinformation vom 5. Oktober 2007 (GeolG; SR 510.62) sind die wesentlichen Steuerungskompetenzen auf den Bund übergegangen. Im Kanton Schaffhausen sind ergänzende Bestimmungen unter anderem im Kantonalen Geoinformationsgesetz (KGeolG; SHR 211.500) und in der Kantonalen Geoinformationsverordnung (KGeolV; SHR 211.501) umgesetzt. Welche Geobasisdaten von welcher Stelle zu erheben sind, ergibt sich aus den Anhängen 2 und 3 zur KGeolV. Die erhobenen Geobasisdaten sind über den zentralen Geobasisdatenpool zugänglich (§ 7 KGeolV). Zuständig für die Führung des Geobasisdatenpools ist gemäss § 9 KGeolV das kantonale Amt für Geoinformation (AGI).

Die vertraglich gestützt auf § 16 KGeolV am kantonalen Geodatenpool angeschlossenen Gemeinden beteiligen sich nach Massgabe des Nutzens an den Kosten, wie folgt:

- Stadt Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfl: 3 Franken pro Einwohner und Jahr;
- Gemeinden Beringen, Stein am Rhein, Thayngen: 2 Franken pro Einwohner und Jahr;
- die anderen Gemeinden: 1 Franken pro Einwohner und Jahr;
- die weiteren vertraglich angeschlossenen Stellen gemäss individueller Absprache.

Erkenntnisse

Als im Jahr 2006 dieses Portal eingerichtet wurde, war die Idee, dass die Gemeinden sich mit einem Drittel an den Betriebskosten beteiligen. Die Beteiligungen sind pauschal geregelt, waren aber immer freiwillig. Im Gegenzug wurde den beteiligten Gemeinden die Möglichkeit geboten, eigene Daten im Geoportal zu publizieren. Die beteiligten Gemeinden nutzten dieses Angebot jedoch ausschliesslich für die zusätzliche Publikation von Werkleitungsdaten.

Die Eigentümer der Ver- und Entsorgungswerke (Gas, Wasser, Abwasser, Elektrizität etc.) dokumentieren ihre Anlagen sehr detailliert. Sie verwalten neben der Leitungsgeometrie zahlreiche weiterführende Daten, die für den Unterhalt der Leitungen und weiterführende Planungen notwendig sind. Die Gemeinden respektive die Eigentümer der Werke können diese Daten dem Kanton übermitteln, damit dieser sie im Geoportal publiziert. Bei dieser Leistung des Kantons handelt es sich um eine sogenannte gewerbliche Nutzung des Geodatenpools. Diese gewerbliche Dienstleistung darf der Kanton den Gemeinden in Rechnung stellen (Art. 12 KGeolG und § 16 KGeolV). Das Führen der Daten des Werkkatasters im Kantonalen Geodatenpool hat sich jedoch aus verschiedenen Gründen als wenig sinnvoll erwiesen. Das Interesse, diese detaillierten Daten über die Werkleitungen zu führen, liegt ausschliesslich bei den Gemeinden resp. den zuständigen Werkbetreibern selbst, da sie die Angaben für den Betrieb und den Unterhalt ihres Werkes brauchen. Die Führung der Daten im Geodatenpool erweckt

den Eindruck, die Daten seien aktuell, was aber nur dann der Fall ist, wenn die Gemeinden die Daten auch tatsächlich liefern. Zudem gibt es beim Einpflegen der übermittelten Daten immer wieder Probleme, wenn diese nicht die erforderliche Qualität bzw. eine standardisierte Datentiefe ausweisen. Letztlich besteht von Seiten der Werkeigentümer auch ein gewisses Interesse daran, die Daten nicht öffentlich zu machen, was aber der Fall ist, wenn sie im Geodatenpool geführt werden. Ein weiterer Nachteil ist, dass über das Kantonsgebiet eine inhomogene Situation dargestellt wird, wenn einige Gemeinden respektive deren Werkbetreiber ihre Werkdaten publizieren und andere nicht. Auf diese gemeinsame Aufgabenerfüllung im Bereich des Werkkatasters soll deshalb künftig verzichtet werden.

Es soll nur noch das Leitungskataster publiziert werden, dafür einheitlich und flächendeckend. Bestehen bleiben soll darüber hinaus die Möglichkeit der Gemeinden, für einzelne Aufgaben auf das Amt für Geoinformation zurückzugreifen. Die entsprechende Aufgabenübertragung ist vertraglich zu regeln und zu entschädigen (Art. 12 KGeolG).

Aus den bestehenden Verträgen (Übernahme der Daten aus dem Werkkataster der Gemeinden in den Geobasisdatenpool) ergeben sich für den Kanton Einnahmen von ca. 135'000 Franken pro Jahr, welche bei entsprechender Anpassung wegfallen werden.

Anpassungsbedarf

Die konkrete Kostenbeteiligung der am Geodatenpool beteiligten Gemeinden ist in der kantonalen Geoinformationsverordnung (KGeolV; SHR 211.501) zu streichen (vgl. Kapitel C, Ziff. 6). In der Folge wird der Kanton mit den Gemeinden Kontakt aufnehmen und die Verträge kündigen respektive neue Verträge abschliessen, die jedoch keine Führung von Daten des Werkkatasters im Geobasisdatenpool mehr beinhalten. Der Steuerungsausschuss beantragt diese Änderung einstimmig.

6.2 Natur- und Heimatschutz

Ausgangslage

Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig (Art. 78 Abs. 1 BV). Der Bund kann Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege unterstützen, indem er den Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite und auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen für die Erhaltung, den Erwerb, die Pflege, die Erforschung und die Dokumentation von schützenswerten Landschaften, Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern gewährt (Art. 13 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451]). Ebenso sind Abgeltungen für den Schutz und Unterhalt der Biotope von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung sowie für den ökologischen Ausgleich (Art. 18d Abs. 1 NHG) sowie die Moorlandschaften (Art. 23c Abs. 2 und 3 NHG) vorgesehen.

Der Regierungsrat nimmt besonders schutzwürdige Zonen und Einzelobjekte, namentlich diejenigen von nationaler Bedeutung, in ein kantonales Inventar auf (Art. 6a des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Schaffhausen [KNHG; SHR 451.100]). Die Gemeinden erstellen und führen ein Inventar der Schutzzonen und Schutzobjekte (Art. 6 Abs. 1 KNHG). Entschädigungen, die infolge der Aufnahme von Grundstücken und Schutzobjekten in ein Gemeindeinventar geleistet werden müssen, sind von den Gemeinden zu bezahlen. Der Kanton entrichtet in der Regel an die Leistungen der Gemeinden Beiträge. Die Höhe der Beiträge richtet sich nach der Bedeutung der Schutzzonen und Schutzobjekte sowie nach der Finanzkraft der Gemeinden (Art. 10 KNHG).

Der Kanton eröffnet einen Natur- und Heimatschutzfonds zur Finanzierung der Beiträge an die Gemeinden (Art. 12 KNHG). Die Höhe der Kantonsbeiträge für den Heimatschutz gemäss Art. 11a NHG ist klar auf 15 bis 35 Prozent der anrechenbaren Kosten begrenzt worden und setzt zugleich Beiträge der Gemeinden in der Höhe von zwei Drittel des Kantonsbeitrages voraus. Die Beiträge richten sich dabei nach der Bedeutung des Objekts, nach dem Erhaltungszustand der denkmalwürdigen Substanz sowie nach der Qualität der Renovation und des Substanzerhalts. Die Unterstützungsleistungen richten sich nach dem Fondsvermögen. Auf Grund der Programmvereinbarung mit dem Bund können auch nationale Gelder als Beiträge an Objekte von lokaler, regionaler und nationaler Bedeutung gesprochen werden. Die Fördermittel im Bereich Natur- und Landschaftsschutz dienen vorab der Erhaltung, ökologischen Aufwertung und Pflege sowie der Wiederherstellung von schützenswerten Landschaften und Biotopen. Zudem sollen auch andere vom Bund mit Beiträgen unterstützte Massnahmen von lokaler Bedeutung unterstützt werden können. Die Höhe der Beiträge (Kantonsbeitrag inklusive Bundesbeitrag) ist gemäss Art. 11b NHG auf 50 Prozent der anrechenbaren Kosten beschränkt und wird im Einzelfall nach Massgabe der Bedeutung des Objekts und der Wirksamkeit der Massnahme festgelegt. Der Umfang der zur Ausführung gelangenden Massnahmen ist in beiden Fällen durch das bewilligte Budget beziehungsweise die jährlich verfügbaren Mittel begrenzt.

Erkenntnisse

Es ist zu differenzieren zwischen Projekten und Objekten von nationaler Bedeutung, kantonaler Bedeutung und von kommunaler Bedeutung. Eigentümer derselben können private Personen oder öffentlich-rechtliche Körperschaften sein. Die kommunalen Objekte werden von den Gemeinden betreut, die nationalen und die kantonalen vom Kanton. Die Zusammenfassung des Inventars aller Objekte wird vom Kanton geführt und genehmigt. Insofern ist die Aufgabenerfüllung grundsätzlich getrennt und der jeweils zuständigen Stufe zugeteilt. Der Entschädigungsprozess läuft separat. Der Bund gewährt dem Kanton basierend auf einer Leistungsvereinbarung Beiträge. Der Kanton eröffnet sodann einen Fonds zur Finanzierung von Massnahmen im Interesse des Natur- und Heimatschutzes, aus welchem Beiträge an die Gemeinden und Private geleistet werden. Die Beitragszahlungen an die Gemeinden und an Private sind gebunden an die Bedingung, dass auch die Gemeinden Beiträge sprechen.

Bei den Schutzzonen verhält es sich ähnlich. Für die kommunal schützenswerten Zonen sind die Gemeinden zuständig, für die nationalen und die kantonalen der Kanton. Die Beitragszahlungen vom Bund an den Kanton basieren auf einer Leistungsvereinbarung. Der Kanton richtet den Gemeinden aus dem Fonds zur Finanzierung von Massnahmen im Interesse des Natur- und Heimatschutzes Beitragszahlungen aus, welche sich nach dem kantonalen Recht und dem Bundesbeitrag richten.

Die Beiträge unterliegen starken Schwankungen. Der Kanton erhielt 2017 beispielsweise 195'000 Franken Bundesbeiträge für den Natur- und Heimatschutz, in den Jahren zuvor etwas weniger. Die jährlichen Beiträge aus dem Fonds zur Finanzierung von Massnahmen im Interesse des Natur- und Heimatschutzes an die Gemeinden betragen jeweils um die 120'000 Franken.

Eine Entflechtung der beiden Prozesse hinsichtlich der Arbeitsaufteilung ist wegen der kantonal und kommunal separat schützenswerten Objekte respektive Zonen kaum vorstellbar. Es müsste auf eine eigene Kategorie verzichtet werden. Geprüft werden könnte noch, ob auf kommunale Beiträge an Private verzichtet werden und die andere Stufe entsprechend höher belastet werden soll. Nachdem jedoch erst am 4. März 2018 eine Volksabstimmung zum neuen Natur- und Heimatschutzgesetz stattfand und dieses erst am 1. Januar 2019 in Kraft trat, gilt es den Willen des Gesetzgebers zu respektieren.

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerungsausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

6.3 Strassen

Ausgangslage

Der Bund und die Kantone haben für eine ausreichende Strasseninfrastruktur in allen Landesgegenden zu sorgen (vgl. Art. 83 KV).

Das kantonale Strassengesetz vom 18. Februar 1980 (StrG, SHR 725.100) in der bisherigen Fassung hat bei den Kantonsstrassen im Grundsatz zwischen lokalem und überlokalem Verkehr unterschieden. Die Überlagerung dieser Verkehrsflüsse auf demselben Strassenkörper führte unweigerlich zu Verflechtungen der Zuständigkeiten und der Finanzierung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Besonders ausgeprägt zeigt sich dies beim Bau, Betrieb und Unterhalt der Kantonsstrassen innerorts. Im Unterschied zu den meisten Kantonen wird im Kanton Schaffhausen der betriebliche Unterhalt (Reinigung, Winterdienst, Grünpflege, Reparaturen) von Kantonsstrassen innerorts von den Gemeinden finanziert. Beim baulichen Unterhalt und beim Ausbau der Kantonsstrassen innerorts erfolgt die Finanzierung in Abhängig-

keit der Anlageteile für den Langsamverkehr und den motorisierten Individualverkehr gemeinsam. Vom kantonalen Anteil am Benzinzollertrag und von der Motorfahrzeugsteuer erhalten – nach Abzug der Verwaltungskosten – 75 % der Kanton und 25 % die Gemeinden (Art. 72 StrG). Mindestens 90 % des den Gemeinden zustehenden Anteils wird jährlich nach der Grösse von Bauzone und übrigem Gemeindegebiet ohne Wald, der Einwohnerzahl und dem Bestand von Motorfahrzeugen unter den Gemeinden verteilt. Der Regierungsrat weist höchstens 10 % des Anteils Gemeinden zu, die im Rechnungsjahr besondere Aufgaben des Strassen- und Radwegbaus erfüllen. Der kantonale Beitrag an kommunale Vorhaben des Strassenbaus beträgt max. 30 % und an kommunale Vorhaben des Radwegbaus max. 50 % der Kosten. Hat eine Gemeinde keinen Strassenrichtplan aufgestellt, verfällt ihr Anteil und wird auf die anderen Gemeinden verteilt (Art. 73 StrG).

Erkenntnisse

Die Verflechtungen im Bau, Betrieb und Unterhalt von Kantonsstrassen innerorts sind ineffizient und führen in der Praxis oft zu Unklarheiten.

Der Vorschlag für eine Anpassung im Bereich Strassen wurde dem Kantonsrat bereits mit Vorlage zur Revision des Strassengesetzes vom 13. Oktober 2020 (ADS 20-114) unterbreitet. Demnach werden die Aufgaben und Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden entflochten und klar geregelt. Neu werden bei den Kantonsstrassen innerorts sowie bei den kantonalen Radrouten ausserorts die Zuständigkeit und Finanzierung des Betriebs, Unterhalts und Baus im Grundsatz dem Kanton zugewiesen. Wo die Kantonsstrassen und kantonalen Radrouten ausserorts noch nicht im Eigentum des Kantons sind, sollen sie es aufgrund der Eigentümerhaftung werden. Die Kantonsstrassen innerhalb der Bauzonen der Stadt Schaffhausen verbleiben als Ausnahme im Eigentum der Stadt. Bei den Gemeindestrassen inklusive der kantonalen Radrouten innerorts ändert sich nichts gegenüber heute. Die Zuständigkeit und Finanzierung von Bau, Betrieb und Unterhalt obliegt weiterhin den Gemeinden. Darüber hinaus wird die Sicherstellung des zweckgebundenen Einsatzes der Strassenmittel auf kantonaler und kommunaler Ebene sichergestellt. Neu werden Kanton und Gemeinden verpflichtet, eine Spezialfinanzierung für ihre Strasseninfrastruktur zu führen.

Die Gesetzesrevision hat finanzielle Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden. Insgesamt werden die Gemeinden mit 6.2 Mio. Franken pro Jahr entlastet.

Anpassungsbedarf

Die Änderung des Strassengesetzes wurde am 6. Dezember 2021 vom Kantonsrat beschlossen. Die Referendumsfrist läuft bis zum 10. März 2022.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden im Steuerungsausschuss haben beantragt, die Änderung des Strassengesetzes vom 6. Dezember 2021 vom Projekt Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung auszunehmen. Die Vorlage sei bereits beschlossen worden. Dementsprechend könnten diese Änderung und die finanziellen Folgen nicht mehr dem Projekt

Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung angerechnet werden. Überdies gehe es dabei um die Zuordnung von Fondsgeldern. Die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons können dieser Argumentation nicht folgen. Die Änderung des Strassengesetzes wurde wohl aus zeitlichen Gründen separat verfolgt, jedoch vorliegend stets weitergeführt, damit auch die damit einhergehenden finanziellen Auswirkungen dem Projekt angerechnet werden. Der Antrag, die Änderung des Strassengesetzes aus dem Projekt Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung auszunehmen, wird mit 6 Ja-Stimmen zu 6 Nein-Stimmen mit Stichentscheid der Präsidentin abgelehnt.

6.4 Regionaler Personenverkehr

Ausgangslage

Gemäss Art. 81a BV sorgen Bund und Kantone für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden. Der Kanton und die Gemeinden sorgen für eine sichere, zweckmässige und umweltschonende Verkehrsordnung für alle am Verkehr Teilnehmenden. Sie setzen sich für eine möglichst umweltverträgliche Bewältigung des Verkehrsaufkommens ein und fördern das Umsteigen auf umweltfreundliche Verkehrsmittel (Art. 83 KV).

Der Regionale Personenverkehr umfasst die Regionalverkehrsangebote des öffentlichen Verkehrs (Bahn und Bus), die nicht dem Fernverkehr oder dem Ortsverkehr zugeordnet werden. Die Finanzierung ist im Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2001 (PBG; SR 745.1) geregelt. Bund und Kantone finanzieren die ungedeckten Kosten der vom Bund anerkannten Angebote des öffentlichen Verkehrs zu je 50 %. Im Kanton Schaffhausen bestellt der Kanton aufgrund der Nachfrage und des Nachfragepotenzials ein Angebot des regionalen Personenverkehrs. Die betroffenen Gemeinden sind vor der Festlegung des Angebotes anzuhören. Der Kanton gilt den Transportunternehmen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihm bestellten Leistungsangebotes ab. Die Gemeinden oder weitere Interessierte können mit den Unternehmen Vereinbarungen über zusätzliche Leistungsangebote abschliessen (Art. 3 des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs [743.100])).

Der Ortsverkehr fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden. Der Kanton leistet dazu aufgrund von Vereinbarungen Beiträge zwischen 15 und 25 Prozent der ungedeckten Betriebskosten (Art. 9 des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs).

Der Kanton übernimmt die Funktion der Abrechnungsstelle für die finanziellen Belange des öffentlichen Verkehrs gegenüber Bund, Nachbarkantonen, Gemeinden und Transportunternehmen. Die Finanzierung der Kantonsbeiträge für den öffentlichen Verkehr erfolgt gemäss Art. 10 des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs aus allgemeinen Staatsmitteln und aus Erträgen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Die durch ein Angebot des regionalen Personenverkehrs erschlossenen Gemeinden haben zusammen

25 Prozent an die Aufwendungen des Kantons zu leisten, welche einen direkten Bezug zum Regionalverkehr haben und sich am Bau oder der Erneuerung von standortgebundenen Anlagen oder Einrichtungen für den öffentlichen Verkehr, aus welchen ihnen Vorteile erwachsen, zu beteiligen (Art. 11 des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs).

Erkenntnisse

Der Bund erlässt Vorgaben bezüglich der Erschliessung und dem Kostendeckungsfaktor. Bei der Planung des regionalen Personenverkehrs ist gestützt auf die Bundesvorgaben primär der Kanton federführend. Die Gemeinden planen den Ortsverkehr mit Unterstützung durch den Kanton. Die Instandhaltung der Haltestellen auf Gemeindegebiet obliegt den Gemeinden. Es bestehen daher diverse Schnittstellen. Gestrichen werden könnte an sich problemlos die Mitfinanzierung der ungedeckten Betriebskosten im Umfang von 15 – 25 % durch den Kanton. Die Gemeinden würden dadurch um 1.7 Mio. Franken jährlich stärker belastet. Nicht denkbar ist aufgrund der Leistungsbestellung des Kantons aber ein gänzlicher Rückzug aus dem Bereich Ortsverkehr. Der umgekehrte Fall einer vollständigen Übernahme des Orts- und regionalen Personenverkehrs wäre dagegen aus Prozessoptik einfacher. In diesem Fall könnte auch auf kommunale Beiträge an den Kanton verzichtet werden. Allerdings machen diese Beiträge Sinn, um Vorteile unter den Gemeinden auszugleichen.

Wie bereits weiter oben erwähnt (vgl. Kapitel B, Ziff. 5.1) ist vom Projekt «Aufgabenteilung II» auch der Regionale Personenverkehr betroffen. Bund und Kantone finanzieren die ungedeckten Kosten der vom Bund anerkannten Angebote des öffentlichen Verkehrs zu je 50 %. Diese Verbundfinanzierung führt insgesamt zu problematischen Anreizstrukturen. Im Rahmen des Bundesprojekts soll daher eine Kantonalisierung der Bestellung des Regionalen Personenverkehrs geprüft werden. Handumkehrt soll die alleinige Tragung des Bahninfrastrukturfonds durch den Kanton eingeführt werden.

Kein Anpassungsbedarf

An sich wären eine Entflechtung der Prozesse Orts- und regionaler Personenverkehr und ein Verzicht auf gegenseitige Beiträge denkbar. Es sollen jedoch erst die Bundesbestrebungen abgewartet werden. Der Steuerungsausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

6.5 Gewässer

Ausgangslage

Im Bereich Gewässer verfügt der Bund über weitreichende Gesetzgebungskompetenzen (vgl. Art. 76 BV) und hat gestützt darauf zum Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen des Wassers, insbesondere vor Überschwemmungen, Erosionen und Feststoffablagerungen (Hochwasserschutz) das Bundesgesetz über den Wasserbau vom 21. Juni 1991 (SR 721.100) erlassen. Demnach ist der Hochwasserschutz Aufgabe der Kantone (Art. 2). Bei interkantonalen Gewässern koordinieren die Kantone ihre Massnahmen

und verständigen sich über die Aufteilung der Kosten. Können sich die Kantone über die erforderlichen Massnahmen oder über die Aufteilung der Kosten nicht einigen, so entscheidet der Bundesrat (Art. 5 Bundesgesetz über den Wasserbau). Der Bund fördert zudem Massnahmen, die dazu dienen, Menschen und erhebliche Sachwerte vor den Gefahren des Wassers zu schützen (Art. 6 Bundesgesetz über den Wasserbau). Der Bund gewährt den Kantonen die Abgeltungen als globale Beiträge auf der Grundlage von Programmvereinbarungen (Art. 8 Abs. 1 Bundesgesetz über den Wasserbau).

Gemäss dem Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.200) sorgen die Kantone sodann für die Revitalisierung von Gewässern. Sie berücksichtigen dabei den Nutzen für die Natur und die Landschaft sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen, die sich aus der Revitalisierung ergeben (Art. 38a GSchG). Der Bund gewährt den Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite und auf der Grundlage von Programmvereinbarungen Abgeltungen als globale Beiträge an die Planung und Durchführung von Massnahmen zur Revitalisierung von Gewässern (Art. 62b GSchG).

In Art. 28 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 18. Mai 1998 (SHR 721.100) ist für den Kanton Schaffhausen ausgeführt, dass wasserbauliche Massnahmen der Eigentümerin oder dem Eigentümer des Gewässers obliegen. Die Revitalisierung von Gewässern obliegt dem Kanton bei Gewässern 1. Klasse (Rhein, Wutach und Biber) und den Gemeinden bei Gewässern 2. und 3. Klasse (übrige Gewässer). Unterhalt und Pflege der Gewässer sowie deren Ufer obliegen bei Gewässern 1. Klasse und bei Gewässern längs der Kantonsgrenze dem Kanton, bei Gewässern 2. Klasse den Gemeinden. Bei revitalisierten Gewässerabschnitten 3. Klasse sind die Gemeinden für Unterhalt und Pflege zuständig, in den übrigen Fällen die Grundeigentümer. Der Kanton gewährt den Gemeinden gemäss Art. 29^{bis} des Wasserwirtschaftsgesetzes Beiträge an bauliche Hochwasserschutzmassnahmen, Gewässerrevitalisierungen und den Unterhalt von Gewässern.

Erkenntnisse

Die Zuständigkeit hängt von der Gewässerkategorie ab und ist stimmig. Soweit die Gemeinden zuständig sind für den Unterhalt und die Revitalisierungsplanung, erhalten sie Beiträge vom Bund und vom Kanton. Der Bund regelt die Abgeltung in den Grundzügen (Art. 62b GSchG), der Kanton hat die Beitragsvoraussetzungen näher konkretisiert (vgl. Art. 29^{bis} des Wasserwirtschaftsgesetzes). Der Kanton ist deshalb für die Prüfung der Projekte zuständig. Dies ist sinnvoll, da die Prüfung der Gesuche einheitlich sein muss und es einer Abstimmung mit dem Bund bedarf.

Der Kanton gewährt den Gemeinden gemäss Art. 29^{bis} des Wasserwirtschaftsgesetzes Beiträge an bauliche Hochwasserschutzmassnahmen, Gewässerrevitalisierungen und den Unterhalt von Gewässern. Diese Bestimmung wurde erst am 1. Juni 2013 eingeführt und soll beibehalten werden. Der Aufwand des Kantons für Gewässerverbauungen liegt pro Jahr zwi-

schen 1.5 – 2.5 Mio. Franken. Er leistet jährliche Beiträge an die Gemeinden in der Grössenordnung von 100'000 – 150'000 Franken. Die Gemeinden haben je nach Jahr und Projekt unterschiedliche Ausgaben.

Zusammengefasst besteht kein Anpassungsbedarf da die Beiträge beibehalten werden sollen, nur der Beitragsprozess verknüpft ist und in diesem Bereich auf eine Prüfung durch den Kanton nicht verzichtet werden kann.

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

6.6 Mehrwertabgabefonds

Ausgangslage

Gestützt auf das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Dezember 1979 (RPG; SR 700) regelt das kantonale Recht den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Planungen im Sinne des RPG entstehen. Bei Neueinzonungen gilt ein Satz von 30 Prozent des Bodenmehrwerts und bei Umzonungen von 20 Prozent. Die Einnahmen werden verwendet, um Grundeigentümer zu entschädigen, deren Land ausgezont wird (Art. 4 des Mehrwertausgleichsgesetzes vom 2. Juli 2018 [MAG; SHR 700.200]). Der Kanton errichtet hierzu gemäss Art. 5 MAG einen Fonds, der mit den Mehrwertabgaben gespeist wird (Mehrwertausgleichsfonds). Sodann und nach Massgabe der vorhandenen Fondsmittel können Fondsgelder zur Umsetzung raumplanerischer Massnahmen der Gemeinden verwendet werden.

Die Mehrwertabschöpfung bei Aufzonungen mit einem Abgabesatz von 20 Prozent wird in die Kompetenz der Gemeinden gelegt (Art. 9 MAG).

Erkenntnisse

Das Mehrwertausgleichsgesetz trat erst am 1. Januar 2019 in Kraft. Mit ihm wurde ein Fonds geschaffen, welcher vom Kanton verwaltet wird. Aus diesem werden Entschädigungen für Auszonungen und die Umsetzung raumplanerischer Massnahmen der Gemeinden gemäss Art. 3 des Raumplanungsgesetzes finanziert. Da der Fonds zum Zeitpunkt der Analysen noch nicht in Kraft war, konnten die Fachgruppenvertreter den Prozess aus der Praxisoptik noch nicht beschreiben. Auch bestanden noch keine Erfahrungswerte aus abgeschlossenen Rechnungsjahren.

Eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung wurde in diesem Fall nicht weiterverfolgt, weil es den gesetzgeberischen Willen, einen Ausgleichsfonds zu schaffen, zu respektieren gilt.

Kein Anpassungsbedarf

Der Steuerausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

7. Volkswirtschaft

7.1 Bodenverbesserung

Ausgangslage

Der Bund gewährt Beiträge für Bodenverbesserungen, d.h. für Werke und Anlagen im Bereich des ländlichen Tiefbaus und die Neuordnung des Grundeigentums und der Pachtverhältnisse (vgl. Art. 93 ff. des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft [Landwirtschaftsgesetz, LWG; SR 910.1]). Art. 14 ff. der Strukturverbesserungsverordnung (SVV; SR 913.1) regelt Näheres.

Bodenverbesserungen können durch Gemeinden, Güterkorporationen, Meliorationsgenossenschaften oder vertraglich zusammengeschlossene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer durchgeführt werden (§ 7 der kantonalen Landwirtschaftsverordnung [SHR 910.101]). An die Kosten von Bodenverbesserungsmassnahmen, soweit vom Bund unterstützt, leisten Kanton und Gemeinden gemäss Art. 13 des Gesetzes über die Förderung der Landwirtschaft vom 29. November 1999 (kantonales Landwirtschaftsgesetz; SHR 910.100) Beiträge bis zum Höchstansatz von 40 Prozent. Die Gewährung eines Kantonsbeitrages setzt die Leistung eines angemessenen Beitrages der Gemeinde voraus. Je nach Interesse der Gemeinde beträgt dieser zwischen 5 und 40 Prozent des Kantonsbeitrages. Der Regierungsrat bestimmte die Beitragsskala in der Landwirtschaftsverordnung näher (vgl. §§ 8 ff. der Landwirtschaftsverordnung). Der Gemeindeanteil am gemeinsamen Beitrag von Kanton und Gemeinde nach Art. 13 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes beträgt im Minimum 25 Prozent des Kantonsbeitrages.

Erkenntnisse

Ob und wieviel die Gemeinden zu leisten haben, bestimmt das kantonale Recht. Es wäre daher theoretisch auch eine andere Kostenaufteilung denkbar. Bislang wurde die Bodenverbesserung jedoch als gemeinsame Aufgabe betrachtet; dies weil sich das Bundesrecht sowohl an die Kantone wie auch an deren Gebietskörperschaften richtet. Die Aufgabenteilung hat in der Praxis zu keinen Beanstandungen geführt, welche eine Trennung nahelegen würde. Schliesslich geht es hier nicht um die grossen Beträge. Die Personalkosten des Kantons für den Vollzug der Bodenverbesserungen betragen rund 70'000 Franken pro Jahr. Hinzu kommen Infrastrukturkosten von ca. 13'500 Franken. Die jährlichen Investitionen im Bereich Bodenverbesserungen betragen rund 400'000 Franken.

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerungsausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

7.2 Tierkörperbeseitigung

Ausgangslage

Bund und Kantone treffen alle Massnahmen, die nach dem jeweiligen Stand der Wissenschaft und der Erfahrung angezeigt erscheinen, um das Auftreten und die Ausdehnung einer Tierseuche zu verhindern (Art. 9 des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966 [TSG; SR 916.40]). Der Bund regelt unter anderem die Entsorgung der Kadaver und Materialien, die Träger des Ansteckungsstoffes einer Seuche sein können und bestimmt die Zahl und Art der Fachleute und der Einrichtungen (Art. 10 f. TSG).

Für die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten, die nicht bei der gewerbsmässigen Gewinnung oder Verarbeitung von Erzeugnissen tierischer Herkunft anfallen, ist der Kanton verantwortlich. Kantone, die keine eigene Anlage betreiben, stellen die Entsorgung der tierischen Nebenprodukte, für die sie verantwortlich sind, durch eine Vereinbarung mit einem Entsorgungsbetrieb sicher (Art. 37 der Verordnung über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten [VTNP; SR 916.441.22]). (Art. 37 Abs. 3 VTNP). Unter den Begriff tierische Nebenprodukte fallen unter anderem sogenannte Tierkörper (Körper verendeter, totgeborener oder nicht zur Fleischgewinnung getöteter Tiere) und Schlachttierkörper (vgl. Art. 3 VTNP). Die Kantone regeln die Kostenbeteiligung der Gemeinden an der Entsorgung (Art. 40 VTNP).

Jede Gemeinde wählt einen Wasenmeister oder eine Wasenmeisterin sowie einen Stellvertreter oder eine Stellvertreterin, welche für die sachgemässe Beseitigung von tierischen Nebenprodukten gemäss den Bestimmungen der Verordnung über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten sorgen (§ 9 der Kantonalen Tierseuchenverordnung vom 23. Januar 2001 [SHR 916.431]). Die Entsorgung richtet sich nach der Verordnung über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten vom 29. Mai 2012 (SHR 916.432). Die anfallenden Kosten werden anteilmässig den Gemeinden verrechnet. Die Gemeinden belasten die anfallenden Entsorgungskosten grundsätzlich den Inhabern und Inhaberinnen der tierischen Nebenprodukte. Auf die vollständige Überwälzung der Entsorgungskosten kann verzichtet werden, soweit dies im öffentlichen Interesse liegt, oder wenn daraus ein unverhältnismässiger administrativer Aufwand entstehen würde (§ 3). Die Gemeinden haben im Weiteren an geeigneten Orten, allein oder zusammen mit anderen Gemeinden, eine Sammelstelle für tierische Nebenprodukte bereitzuhalten. Sie sorgen für das Einsammeln und die Lagerung der auf ihrem Gebiet anfallenden tierischen Nebenprodukte (§ 2).

Erkenntnisse

Die Beseitigung der Tierkadaver und die Weiterverrechnung an die Inhaberinnen und Inhaber der Kadaver ist eine Aufgabe der Gemeinden. Die Gemeinden können dabei selbst entscheiden, zu welcher Sammelstelle sie tierische Nebenprodukte bringen. Die meisten Gemeinden bringen die Kadaver direkt zur KBA Hard. Insgesamt bestehen sechs Sammelstellen; für die Agglomeration Schaffhausen die KBA Hard, für den Reiat die IG Fleisch, für den oberen Kantonsteil Ramsen und für das Klettgau eine in Hallau, Oberhallau und Wilchingen. Mindestens

zwei der Sammelstellen im Klettgau könnten daher schliessen. Der Abrechnungsaufwand liesse sich durch eine Reduktion der Sammelstellen verringern.

Ab 200 kg werden die Tiere direkt durch die Tiermehlfabrik (TMF) abgeholt. In beiden Fällen werden die definitiven Entsorgungskosten vom Entsorger an den Kanton gestellt, welcher die Kosten anschliessend an die Gemeinden weiterverrechnet. Diese wiederum belasten die anfallenden Entsorgungskosten grundsätzlich den Inhabern und Inhaberinnen der tierischen Nebenprodukte. Der Kanton koordiniert somit nur die Entsorgungsstätte und fungiert als Verrechnungsstelle. Das System ist damit etwas kompliziert und generiert beim Kanton einen Umsatz ohne Ertrag. Die TMF rechnet jedoch nur mit den Kantonen ab, eine Rechnungstellung an die Sammelstellen, Gemeinden und die Tierhalter lehnt sie ab. Die Komplexität bei der Abrechnung ist bedingt durch das Thema, wie eine Analyse der Systeme anderer Kantone zeigte. Namentlich kennen einige Kantone einen Fonds respektive eine kantonale Kasse, wie sie früher auch der Kanton Schaffhausen kannte, aus welcher die Kosten ohne eine Weiterverrechnung an die Gemeinden beglichen werden.

Die Personalaufwendungen beim Kanton betrugen im Erhebungsjahr 2017 15'250 Franken, der Sachaufwand beträgt 110'000 Franken wobei der Grossteil, nämlich 109'000 Franken für Dienstleistungen und Honorare anfällt. Die Kosten für die Tierkörperbeseitigung selbst generieren Aufwendungen in Höhe von rund 199'400 Franken (Kanton), die Entschädigungen von den Gemeinden hierfür betragen rund 190'000 Franken.

Anpassungsbedarf

Der Steuerungsausschuss hat mit 4 Ja-Stimmen zu 2 Nein-Stimmen bei 5 Enthaltungen und 1 Abwesenheit beschlossen, dass die Anzahl der Sammelstellen für Tierkörperbeseitigung zu reduzieren und dafür eine Anschubfinanzierung zu gewähren ist. Die Reduktion soll auf freiwilliger Basis und soweit sinnvoll erfolgen. Dementsprechend wird vorgeschlagen, in § 2 der Verordnung über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten aus dem Kanton Schaffhausen vorzusehen, dass der Kanton Gemeinden, die ihre Sammelstellen neu zusammenschliessen, unter Berücksichtigung der anfallenden Baukosten eine einmalige Anschubfinanzierung leisten kann (vgl. Kapitel C, Ziff. 8).

7.3 Wald

Ausgangslage

Die Pflege und Nutzung des Waldes richtet sich nach Art. 22 ff. des Kantonalen Waldgesetzes vom 17. Februar 1997 (SHR 921.100; KWaG). Die Gemeinden lassen den Gemeinde- und Privatwald und der Kanton den Kantonswald durch diplomierte Försterinnen oder Förster betreuen (Art. 43 Abs. 2 KWaG). Der Kanton sorgt zudem für die Ausbildung der Försterinnen und Förster und in Zusammenarbeit mit den Verbänden und Organisationen für die der weite-

ren Waldarbeiter (Art. 34 KWaG). Er bietet eine in der Regel kostenlose Beratung für Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer an. Weiter leistet der Kanton Abgeltungen an Massnahmen, die kantonal angeordnet werden, Massnahmen der Jungwaldpflege und Massnahmen zur Förderung der weiteren Waldfunktionen (Art. 38 KWaG). Der Kanton kann in bestimmten Fällen Finanzhilfen leisten (Art. 39 Waldgesetz). Die Höhe der Finanzierung bestimmt sich nach der Kantonalen Waldverordnung (§§ 21 ff.).

Erkenntnisse

Der Grossteil des Waldes im Kanton Schaffhausen ist öffentlich (ca. 85%). Grundsätzlich kommt der Kanton für die Pflege und Nutzung des Kantonswaldes auf und die Gemeinden für den Gemeindewald sowie die notwendige Betreuung von Privatwald auf ihrem Gemeindegebiet. Gewisse Gemeinden haben sich hierfür zu Verbänden zusammengeschlossen und haben zusammen je einen Förster eingestellt. Der Bund bezahlt gewisse Beiträge aufgrund von Zielen, die er stellt (Programmvereinbarungen). Solche Beiträge können dem Kanton oder den Gemeinden zukommen. Sind sie für Gemeindezwecke bestimmt, schliesst der Kanton mit den Gemeinden bezüglich der Beiträge des Bundes Vereinbarungen. Die Aus- und Weiterbildung der Förster/-innen wird anteilmässig von Kanton und Gemeinden übernommen.

Der kantonale Aufwand lag im geprüften Rechnungsjahr 2017 bei 3.2 Mio. Franken, wobei rund 1 Mio. Franken an Gemeinden und Private bezahlt wurden. Die Erträge lagen bei 1.6 Mio. Franken, wobei rund 0.5 Mio. Franken Beiträge des Bundes waren. Der Aufwand stieg (vorübergehend) wegen der Käfer- und Sturmholzschäden sowie der Trockenheit. Es geht hier aber wiederum nicht um hohes Entflechtungspotential.

Eine Prozessanpassung respektive Entflechtung scheint wenig praktikabel, da die Waldeigentümer Private und Gemeinden sind und daher die Steuerung der Finanzhilfen und Abgeltungen einheitlich über den Kanton erfolgen sollte.

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerungsausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

7.4 Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzengesundheit)

Ausgangslage

Der Kanton stellt gemäss Art. 51 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes den Schutz der Kulturpflanzen gegen gemeingefährliche Krankheiten und Schädlinge sicher und achtet dabei auf die bestmögliche Schonung der Umwelt. Der Regierungsrat kann Krankheiten und Schädlinge von lokaler Bedeutung als gemeingefährlich erklären (Art. 52 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes). Der Kanton kann zur Verhinderung der Ausbreitung gemeingefährlicher Krankhei-

ten und Schädlinge für den ganzen Kanton oder für begrenzte Gebiete die erforderlichen Abwehrmassnahmen anordnen. Die Kosten gehen nach Abzug allfälliger Bundesbeiträge zulasten der betroffenen Gemeinden (Art. 53 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes).

Pflanzenkrankheiten und Pflanzenschädlinge können schwere Einbussen bei der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Produktion verursachen, wenn nur ungenügend auf ihr Auftreten reagiert wird. Auch der Wald als Lebensraum, Ressource und natürlicher Schutz kann gefährdet sein, wenn Befälle zu spät entdeckt werden. Um angemessen auf diese pflanzen-gesundheitlichen Herausforderungen reagieren zu können, hat der Bundesrat die Verordnung über den Schutz von Pflanzen vor besonders gefährlichen Schadorganismen vom 31. Oktober 2018 (Pflanzengesundheitsverordnung, PGesV, SR 916.20) verabschiedet. Die Verordnung ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten. Sie gibt dem Eidgenössischen Pflanzenschutzdienst EPSD, der von den Bundesämtern für Landwirtschaft (BLW) und Umwelt (BAFU) geführt wird, sowie den zuständigen kantonalen Behörden die notwendigen Möglichkeiten, mit gezielten Massnahmen auf bestehende und neue Herausforderungen zu reagieren. Gemäss Art. 97 PGesV gilt der Bund die vorgesehenen Massnahmen der Kantone teilweise ab. So übernimmt der Bund 50 % der anerkannten Kosten für Vorsorgemassnahmen, Tilgungsmassnahmen, Eindämmungsmassnahmen und weiterer gesetzlich vorgesehener Massnahmen zur Bekämpfung und zur Überwachung von besonders gefährlichen Schadorganismen. Er vergütet 75 % der anerkannten Kosten, wenn in einem Kanton ein Quarantäneorganismus, ein potenzieller Quarantäneorganismus oder ein Schadorganismus, für den ein Schutzgebiet ausgeschieden wurde, erstmals auftritt; die Verbreitungsgefahr besonders hoch ist; und die Tilgung in den betreffenden Situationen noch aussichtsreich ist. Er kann die Beiträge kürzen, wenn die von den Kantonen getroffenen Massnahmen zur Bekämpfung und zur Überwachung von besonders gefährlichen Schadorganismen nicht geeignet sind oder die vom EPSD angewiesenen Massnahmen zur Bekämpfung und zur Überwachung nicht oder nur teilweise umgesetzt werden.

Erkenntnisse

Im Bereich des Schutzes der Kulturpflanzen (Pflanzengesundheit) gilt es die übergeordneten Vorgaben des Bundesrechts umzusetzen. Diese erfuhren mit der Pflanzengesundheitsverordnung per 1. Januar 2020 eine deutliche Verschärfung. Mit den bestehenden personellen Ressourcen sind die vorgesehenen Aufgaben und Massnahmen kaum mehr zu erfüllen. Davon betroffen sind sowohl der Kanton als auch die Gemeinden.

In finanzieller Hinsicht sind die vom Bund nicht abgegoltenen Aufgaben und Massnahmen zu tragen. Je nach Umsetzung im kantonalen Recht verbleiben sie vollumfänglich bei Kanton oder aber die Gemeinden haben einen Anteil beizusteuern. Im Schaffhauser Recht verhält es sich so, dass der Kanton für den Schutz der Kulturpflanzen zuständig ist, allfällige Abwehrmassnahmen gegen Schädlinge aber vollumfänglich von den Gemeinden zu finanzieren sind (vgl. Art. 51 ff. des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes). Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz,

wonach derjenige, dem der Nutzen einer Aufgabe zukommt, die Kosten für die Aufgabenerfüllung tragen und über die konkrete Umsetzung der Aufgabe bestimmen können soll, scheint damit tangiert. Die Finanzierung soll daher dem Kanton übertragen werden. Der Einbezug der Gemeinden in die Aufgabenerfüllung würde wiederum keinen Sinn machen, weil hierfür erst Gemeindepersonal eingestellt und fachlich geschult werden müsste. Zudem werden Massnahmen regelmässig das Gemeindegebiet mehrerer Gemeinden umfassen.

Die Ausführungsbestimmungen zur Pflanzengesundheitsverordnung werden noch zu schaffen sein (Vollzugsbestimmungen, eventuell zusätzliche Bestimmungen zur Bekämpfung weiterer Schadorganismen). Vorliegend geht es nun darum, die Finanzierung im Bereich des Schutzes der Kulturpflanzen (Pflanzengesundheit) dem Kanton zu übertragen.

Finanzielle Auswirkungen pro Jahr

Belastung Kanton: Tausende bis zu Hunderttausenden, abhängig von den Schadenfällen

Entlastung Gemeinden: Tausende bis zu Hunderttausenden, abhängig von den Schadenfällen

Anpassungsbedarf

In Art. 53 ist die Kostenpflicht der Gemeinden für Massnahmen zum Pflanzenschutz zu streichen (vgl. Kapitel C, Ziff. 7). Bei dieser Gelegenheit sollen Art. 52 und Art. 53 Abs. 1 in einer Bestimmung zusammengeführt und die massgebenden Bestimmungen in Anlehnung an § 162 des Landwirtschaftsgesetzes des Kantons Zürich vom 2. September 1979 präzisiert werden.
Der Steuerausschuss beantragt diese Änderung einstimmig.

7.5 Reben

Ausgangslage

Das Landwirtschaftsgesetz bezweckt, günstige Rahmenbedingungen für den Bestand und die Entwicklung der Landwirtschaft sicherzustellen und eine leistungsfähige, markt-, umwelt- und naturgerechte Bewirtschaftung zu fördern (Art. 1 Abs. 1 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes). Diese Aufgabe kann auf verschiedene Weise wahrgenommen werden. Was den Rebbaubau betrifft, so gibt es unter anderem den kantonalen Rebbaufonds. Geöffnet wird der Rebbaufonds in erster Linie durch die Rebbewirtschafter, wobei der Kantonsrat die Höhe der einzuschliessenden Mittel festlegt. Die Gemeinden leisten ebenfalls Beiträge an den Rebbaufonds. Ihr Anteil beträgt gemäss Gesetz einen Fünftel der von den Rebbewirtschaftern zu leistenden Beiträge (Art. 49 Abs. 1 lit. b des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes). Über die Verwendung der Mittel entscheidet das Volkswirtschaftsdepartement. Es stützt sich jedoch weitgehend auf die Empfehlung der Rebbaukommission, die sich aus Vertretern der Branche zusammensetzt. Von kantonomer Seite hat einzig der kantonale Rebbaukommissär, der Leiter des kantonalen Landwirtschaftsamtes, Einsitz in der Kommission. Er verwaltet auch den Fonds.

Erkenntnisse

Der Rebbaubau hat im Kanton Schaffhausen eine grosse wirtschaftliche, kulturelle und traditionelle Bedeutung. Der Rebbaubau liegt somit nicht nur im wirtschaftlichen Interesse der Weinproduzenten und Weinvermarkter, sondern auch im Interesse von Kanton und Gemeinden. Es ist deshalb richtig, dass der Kanton Vorgaben macht, wie der Rebbaubau zu schützen und zu fördern ist. Nur diesbezüglich besteht eine Verbundaufgabe.

Der Kanton leistet keine Beiträge an den Rebbaufonds, ausser den Pachtzinsen aus den vom Kanton verpachteten Rebflächen; diese kommen dem Rebbaufonds zu Gute. Der Kantonsrat legt im Rahmen der Budgetdebatte den sogenannten Rebzins fest. Dieser beträgt seit längerer Zeit 1 Franken pro Are. Der Beitrag der Gemeinde ist dann ein Fünftel des Anteils der Rebbaubewirtschafter der jeweiligen Gemeinde. Eine Änderung der Kompetenz des Kantonsrates (Verschiebung der Kompetenz zur Festlegung der Beiträge auf die kommunale Ebene) würde zu keiner finanziellen Entlastung des Kantons führen. Ob eine neu zu gründende Organisation den Gemeinden geringere oder höherer Beiträge auferlegen würde, ist völlig offen.

Die Aufgabe des Kantons beschränkt sich auf die Fondsverwaltung, wozu im Wesentlichen die Prüfung von Beitragsgesuchen privater und öffentlicher Unternehmungen zählt. Aus dem Rebbaufonds werden jährlich Auszahlungen von rund 60'000 Franken an Private und öffentliche Unternehmungen für die Förderung des umweltschonenden Rebbaubaus, Kellerversuchen, die Förderung der Qualitätsproduktion sowie für die Einführung und Unterstützung besonders umweltschonender Produktionsmethoden getätigt. Die jährlichen Einnahmen von Privaten betragen rund 50'000 Franken, die von den Gemeinden rund 10'000 Franken.

Es geht somit nicht nur um die Frage der Zuständigkeit und Entflechtung, sondern auch um inhaltliche Anpassungen. Würden die Bestimmungen über den Rebbaufonds im Landwirtschaftsgesetz mit dieser Vorlage aufgehoben, wäre nicht klar, wer für die Festlegung der Beitragshöhe und die Verwaltung der Mittel zuständig wäre. Eine Verlagerung der Aufgabe auf die Gemeindeebene müsste (bei einer Beibehaltung der Aufgabe an sich) dazu führen, dass die Gemeinden sich z.B. zu einem Zweckverband zusammenschliessen müssten. Dies bedingt wiederum einen Verwaltungsaufwand ohne jeden zusätzlichen Nutzen. Zudem wäre auch fraglich, ob über einen kommunalen Erlass die Bewirtschafter zu Beiträgen verpflichtet werden könnten. Aus diesem Grund sind die bewährten Bestimmungen über den Rebbaufonds im Landwirtschaftsgesetz beizubehalten. Der vom Kanton diesbezüglich geführte Aufwand ist sehr gering und wird vom Landwirtschaftsamt getragen. Am geltenden Recht zum Rebbaufonds soll daher derzeit nichts geändert werden. Dies umso mehr, als eine umfassendere Revision des Landwirtschaftsgesetzes inklusive Prüfung der Rebsteuer bereits geplant ist.

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

7.6 Hundewesen

Ausgangslage

Aus dem Gesetz über das Halten von Hunden vom 27. Oktober 2008 (Hundegesetz; SHR 455.200) ergibt sich, dass der Kanton die notwendigen Bewilligungen erteilt, Ersatzvornahmen vornimmt und weitere vorgesehene Massnahmen anordnet. Im Weiteren unterstützt der Kanton gemäss Art. 6 des Hundegesetzes auch Kampagnen und Projekte, die einem sicheren, verantwortungsvollen und tiergerechten Umgang mit Hunden in der Öffentlichkeit dienen und stellt den Gemeinden Informationsmaterial zur Verfügung.

Die Gemeinden überwachen gemäss Art. 3 Hundegesetz das Einhalten der Rechtsvorgaben und melden der zuständigen kantonalen Behörde Vorkommnisse mit Hunden, soweit eine Busse oder weitere Massnahmen angezeigt sind. In leichten Fällen können die Gemeinden einen gebührenpflichtigen Verweis erteilen. Die Gemeinden erheben im Weiteren die Abgabe für Hunde, kontrollieren im Rahmen der Versteuerung des Hundes den Nachweis über eine praktische Hundebildung, das Vorliegen einer Haltungsbewilligung und die Einhaltung der Versicherungspflicht. Die Halterin oder der Halter zahlt in der Wohnsitzgemeinde für jeden von ihr oder ihm im Kanton gehaltenen Hund eine Abgabe von 100 bis 200 Franken je Kalenderjahr (Art. 23 des Hundegesetzes). Die Gemeinden leisten einen Beitrag an den Kanton (für die von ihm zu erfüllenden Aufgaben) in Höhe von max. 50 Franken je Kalenderjahr. In § 8 der Verordnung zum Gesetz über das Halten von Hunden (Hundeverordnung) vom 10. März 2009 (SHR 455.201) legt der Regierungsrat diesen mit 30 Franken je Kalenderjahr fest. Erreicht ein Hund das Alter von drei Monaten nach dem 30. Juni oder wird er nach diesem Zeitpunkt neu im Kanton gehalten, ermässigen sich die Abgaben und der Beitrag an den Kanton um die Hälfte (vgl. Art. 23 Abs. 4 des Gesetzes über das Halten von Hunden vom 27. Oktober 2008 (SHR 455.200)).

Erkenntnisse

Mit Erlass des Gesetzes über das Halten von Hunden vom 27. Oktober 2008 (Hundegesetz; SHR 455.200) wurden Teile des Vollzuges der Hundegesetzgebung auf den Kanton übertragen. Zuvor war der Vollzug der Hundegesetzgebung Sache der Gemeinden. Begründet wurde dies damit, dass es kaum mehr möglich ist, zwischen sicherheitspolizeilichem Bereich und Tierschutzbereich klar zu trennen. Um einen kantonsweit einheitlichen Vollzug durch eine Fachstelle zu gewährleisten, übernahm das kantonale Veterinäramt die Umsetzung eines überwiegenden Teils der neu eingeführten Massnahmen (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 30. Oktober 2007 betreffend Revision des kantonalen Gesetzes über das Halten von Hunden, Seite 6). Im Vordergrund steht die Bewilligungserteilung von bewilligungspflichtigen Hunden und das Abklären von Meldungen über Hundebisse oder aggressive Hunde und der Erlass von Verfügungen im Falle von Massnahmen. Die Gemeinden erfassen und verwalten die Hundehalterinnen und -halter in der Hundedatenbank, gewährleisten die Infrastruktur wie Robidog usw., Erheben die Hundeabgabe und kontrollieren dabei, melden dem Kanton die Anzahl Hunde, für welche eine Hundeabgabe eingezogen wurde.

Die Aufgaben sind zweckdienlich zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt, so dass die Aufgabenteilung nicht geändert werden soll. Auch die Verbundfinanzierung soll beibehalten werden, da sie dem jeweiligen Aufwand entspricht und ein Systemwechsel andere Nachteile mit sich bringen wird. Die Gemeinden erzielen insgesamt Einnahmen von rund 650'000 Franken pro Jahr, der Kanton 130'000 Franken. Somit müssen für eine angemessene Lösung entweder beide Stufen die Abgaben selbst erheben und die Halterinnen und Halter werden dann zweifach belangt, oder die eine Stufe muss – wie vorgesehen – der andern etwas aus ihren Einnahmen abgeben.

Kein Anpassungsbedarf

Im Ergebnis ist die aktuelle Lösung geeignet. Der Steuerausschuss beantragt einstimmig keine Änderung.

8. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der Vorlage wurden bereits bei den einzelnen Themenfeldern dargelegt und können in der Übersicht auch dem Anhang 6 entnommen werden. Gesamthaft führt die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zu einer Mehrbelastung des Kantons von 7.35 Mio. Franken und einer entsprechenden Entlastung über alle Gemeinden. Der Löwenanteil betrifft den Bereich Strassen, welcher den Kanton jährlich mit 6.24 Mio. Franken belastet. Alsdann geht mit der neu ausgearbeiteten Entschädigung der Schaffhauser Polizei für die kommunalen Polizeiaufgaben eine Belastung des Kantons von 1.02 Mio. Franken einher. Die Betroffenheit der Gemeinden ist unterschiedlich, entlastet wird die Stadt Schaffhausen.

Da sich der Steuerausschuss beim Projektstart dafür aussprach, dass eine disproportionale Entwicklung zwischen den Staatsebenen und zwischen den Gemeinden zu vermeiden ist, soll in einem zweiten Schritt der finanzielle Ausgleich geprüft werden. Dies ist aber erst sinnvoll, wenn der Gesetzgeber über die vorliegenden Anträge beschlossen hat und die finanziellen Belastungen respektive Entlastungen abschliessend bekannt sind. Korrekturen sind zum einen über einen Steuerfussabtausch denkbar. 1 Steuerfussprozent beträgt 3.1 bis 3.3 Mio. Franken. Zum anderen werden der Ausgleichsbeitrag und die einzelnen Anspruchsgrundlagen des Finanzausgleichs zu überprüfen sein. Der Ausgleichsbeitrag wird nach geltendem Recht je hälftig vom Kanton und von den ressourcenstarken respektive lastenarmen Gemeinden getragen. Die Ansprüche der Schaffhauser Gemeinden beim Finanzausgleich 2021 belaufen sich insgesamt auf 5.3 Millionen Franken.¹³ Gemeinden erhalten Zahlungen und 13 Gemeinden leisten Beiträge. Die Stadt Schaffhausen erhält als grösste Zahlungsempfängerin netto knapp 0.9 Millionen Franken; dies primär aufgrund ihrer wichtigen Zentrumsfunktion im Kanton Schaffhausen. Wie bereits in Kapitel B, Ziff. 2.1) dargelegt, wirkt sich jedenfalls die neu vorgeschlagene Gemeindebeteiligung im Polizeibereich auf den Lastenausgleich aus, weshalb diesbezüglicher Korrekturbedarf angegangen werden muss.

In personeller Hinsicht fallen überschaubare administrative Entlastungen für Erhebungen von Entschädigungen und Buchungen an.

C. Änderungsanträge

Dieses Kapitel enthält eine synoptische Darstellung der vorgesehenen Rechtsänderungen. Die Änderungen sind kursiv geschrieben. Diejenigen Änderungen, welche der Kantonsrat unter Vorbehalt der Rechte des Volkes zu beschliessen hat, finden sich zudem als Beschlussentwürfe im Anhang. Auch bei Verordnungsänderungen handelt es sich nur um Entwürfe, welche abhängig von Ergebnissen der Lesungen des Kantonsrates und neuen Erkenntnissen im Einzelnen noch angepasst werden können.

1. Steuerverwaltung

Dekret betreffend die Organisation des Steuerwesens vom 27. November 2000 (StD; SHR 641.100)

Bisher	Neu
§ 4 Abs. 2 ² Sie ist verpflichtet, die von der kantonalen Steuerverwaltung festgelegten Anwenderprogramme gegen entsprechende Kostenbeteiligung zu verwenden.	§ 4 Abs. 2 ² Sie ist verpflichtet, die von der kantonalen Steuerverwaltung festgelegten Anwenderprogramme gegen entsprechende Kostenbeteiligung zu verwenden.

Verordnung über die direkten Steuern vom 26. Januar 2001 (StV; SHR 641.111)

Bisher	Neu
§ 48b Abs. 5 ⁵ Die Gemeinden einschliesslich der Kirchgemeinden leisten dem Kanton für die mit der Quellensteuerhebung verbundenen Arbeiten und Auslagen eine Entschädigung von 1,75 % des Gemeinde- bzw. des Kirchgemeindeanteils gemäss Abs. 2.	§ 48b Abs. 5 ⁵ Die Gemeinden einschliesslich der Kirchgemeinden leisten dem Kanton für die mit der Quellensteuerhebung verbundenen Arbeiten und Auslagen eine Entschädigung von 1,75 % des Gemeinde- bzw. des Kirchgemeindeanteils gemäss Abs. 2.
§ 72 ¹ Die kantonale Steuerverwaltung liefert sämtliche für das Steuerwesen erforderlichen Drucksachen. Die Kosten tragen Kanton und Gemeinden je zur Hälfte. ² Die Kosten für die Anwenderprogramme gemäss § 4 Abs. 2 des Dekretes betreffend die Organisation des Steuerwesens vom 27. November 2000 tragen Kanton und Gemeinden je zur Hälfte. Der Anteil der Gemeinden setzt sich zusammen aus einem Sockelbeitrag von 2'000 Franken pro Gemeindesteuerverwaltung zuzüglich 22 Franken je steuerpflichtige natürliche Person (ohne an der Quelle besteuerte Personen). Massgebend für die Zahl der steuerpflichtigen Personen	§ 72 ¹ Die kantonale Steuerverwaltung liefert sämtliche für das Steuerwesen erforderlichen Drucksachen. Die Kosten tragen Kanton und Gemeinden je zur Hälfte. ² Die Kosten für die Anwenderprogramme gemäss § 4 Abs. 2 des Dekretes betreffend die Organisation des Steuerwesens vom 27. November 2000 tragen Kanton und Gemeinden je zur Hälfte. Der Anteil der Gemeinden setzt sich zusammen aus einem Sockelbeitrag von 2'000 Franken pro Gemeindesteuerverwaltung zuzüglich 22 Franken je steuerpflichtige natürliche Person (ohne an der Quelle besteuerte Personen). Massgebend für die Zahl der steuerpflichtigen Personen

ist der Verwaltungsbericht des Regierungsrates für das Vorjahr. ³ Die Besoldung der Angehörigen der Gemeindesteuerverwaltung sowie die übrigen aus dem Steuerwesen entstehenden Kosten fallen zu Lasten der Gemeinden.	ist der Verwaltungsbericht des Regierungsrates für das Vorjahr. ³ Die Besoldung der Angehörigen der Gemeindesteuerverwaltung sowie die übrigen aus dem Steuerwesen entstehenden Kosten fallen zu Lasten der Gemeinden.
§ 73 ¹ Die Entschädigung der Gemeinden für die mit der Veranlagung und dem Bezug der Kantonssteuern der natürlichen Personen verbundenen Arbeiten und Auslagen beträgt je 18 Fr. für die ersten hundert und je 9 Fr. für alle weiteren Steuerpflichtigen sowie 0,8 % der rechtzeitig abgelieferten Kantonssteuerbeträge. Der prozentuale Anteil beträgt mindestens 2'000 Fr. ² Die Entschädigung der Gemeinden an den Kanton für die mit der Veranlagung und dem Bezug der Gemeindesteuern der juristischen Personen verbundenen Arbeiten und Auslagen beträgt 1,75 % dieser Steuern. ³ Bei der Bemessung der Entschädigungen gemäss Absatz 1 fallen die der Quellensteuer unterliegenden Steuerpflichtigen ausser Betracht.	§ 73 ¹ Die Entschädigung der Gemeinden für die mit der Veranlagung und dem Bezug der Kantonssteuern der natürlichen Personen verbundenen Arbeiten und Auslagen beträgt je 18 Fr. für die ersten hundert und je 9 Fr. für alle weiteren Steuerpflichtigen sowie 0,8 % der rechtzeitig abgelieferten Kantonssteuerbeträge. Der prozentuale Anteil beträgt mindestens 2'000 Fr. ² Die Entschädigung der Gemeinden an den Kanton für die mit der Veranlagung und dem Bezug der Gemeindesteuern der juristischen Personen verbundenen Arbeiten und Auslagen beträgt 1,75 % dieser Steuern. ³ Bei der Bemessung der Entschädigungen gemäss Absatz 1 fallen die der Quellensteuer unterliegenden Steuerpflichtigen ausser Betracht.

2. Spielbankenabgaben

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele vom 8. März 2021 (EG BGS; SHR 935.500)

Bisher	Neu
Art. 18 Abs. 4 ⁴ Die kantonale Spielbankenabgabe fällt zu einem Drittel der Standortgemeinde der Spielbank mit Konzession B und zu zwei Dritteln dem Kanton zu. Aus dem Anteil des Kantons werden jährlich 20 % dem Fonds für Suchtprophylaxe und Gesundheitsförderung zugewiesen.	Art. 18 Abs. 4 ⁴ Die kantonale Spielbankenabgabe fällt zu einem Drittel der Standortgemeinde der Spielbank mit Konzession B und zu zwei Dritteln dem Kanton zu. Aus dem Anteil des Kantons werden jährlich 20 % dem Fonds für Suchtprophylaxe und Gesundheitsförderung zugewiesen. 13 Prozent der kantonalen Spielbankenabgabe werden dem Fonds für Suchtprophylaxe und Gesundheitsförderung zugewiesen.

Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele vom 15. Juni 2021 (Verordnung EG BGS; SHR 935.501)

Bisher	Neu
§ 10 Über den Anteil der Gemeinden an Spielbankenabgaben erstellt das Sekretariat des Departements des Innern jährlich eine Abrechnung zuhanden der Gemeinden und der Finanzverwaltung.	§ 10 Über den Anteil der Gemeinden an Spielbankenabgaben erstellt das Sekretariat des Departements des Innern jährlich eine Abrechnung zuhanden der Gemeinden und der Finanzverwaltung.

3. Polizei

Polizeigesetz vom 21. Februar 2000 (SHR 354.100)

Bisher	Neu
Art. 29 ¹ Die Gemeinden beteiligen sich mit den im Gesetzesanhang festgelegten Beiträgen an den Kosten, welche dem Kanton im Bereich der Sicherheits- und der Verkehrspolizei erwachsen. ² Die Beiträge basieren auf dem Landesindex der Konsumentenpreise von 104,0 Punkten (Grundlage: Landesindex Mai 1993 = 100 Punkte). Die Anpassung an den Geldwert erfolgt durch den Regierungsrat jeweils auf den 1. Januar, sofern sich der Landesindex der Konsumentenpreise seit der letzten Anpassung um mindestens ein Prozent verändert hat. ³ Ergeben sich im Bereich der Sicherheits- und der Verkehrspolizei ausserordentliche Ertragssteigerungen bzw. Mehreinnahmen, Einsparungen infolge Wegfalls von Aufgaben oder Mehrkosten aufgrund neuer Bundesvorschriften, so hat der Kantonsrat durch Dekret die Höhe der Gemeindebeiträge anteilmässig anzupassen.	Art. 29 ¹ <i>Die Gemeinden beteiligen sich für die Leistungen der Schaffhauser Polizei zugunsten kommunaler Aufgaben an deren Kosten.</i> ² <i>Die jährlichen Entschädigungspauschalen pro Einwohnerin oder Einwohner sind abgestuft nach der Grösse einer Gemeinde und betragen in Gemeinden mit</i> a) <i>bis zu 999 Einwohnerinnen und Einwohnern</i> Fr. 20.00 b) <i>1000 bis 1999 Einwohnerinnen und Einwohnern</i> Fr. 26.00 c) <i>2000 bis 3999 Einwohnerinnen und Einwohnern</i> Fr. 32.00 d) <i>4000 bis 9999 Einwohnerinnen und Einwohnern</i> Fr. 38.00 e) <i>10'000 bis 19'999 Einwohnerinnen und Einwohnern</i> Fr. 50.00 f) <i>mehr als 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern</i> Fr. 65.00 <i>Massgebend sind die vom Kanton Schaffhausen jährlich publizierten Einwohnerzahlen per 31. Dezember des Vorjahres.</i> ³ <i>Setzt eine Gemeinde für die Erfüllung kommunaler Aufgaben in Ergänzung zur Schaffhauser Polizei eigenes Polizeipersonal ein, so reduziert sich für die Berechnung ihrer Kostenbeteiligung die Einwohnerzahl pro 100 Stellenprozente einer ausgebildeten Polizistin oder eines ausgebildeten Polizisten oder einer polizeilichen Sicherheitsassistentin</i>

	oder eines polizeilichen Sicherheitsassistenten um 1300 Einwohnerinnen oder Einwohner, höchstens aber bis auf null. Teilzeitpensen werden anteilmässig angerechnet. Für die Bestimmung der Entschädigungspauschale wird auf die tatsächliche Einwohnerzahl abgestellt.
<u>Gesetzesanhang</u> Beiträge der Schaffhauser Gemeinden für Leistungen der Schaffhauser Polizei gemäss Art. 29 des Polizeigesetzes Gemeinde Beitrag in Franken Stadt Schaffhausen 3'726'084 Neuhausen am Rheinfall 277'011 Barga 1'108 Begglingen 2'482 Beringen 32'444 Buch 1'108 Buchberg 3'666 Büttenhardt 1'517 Dörflingen 3'666 Gächlingen 4'344 Hallau 16'777 Hemishofen 1'517 Lohn 3'047 Löhningen 6'705 Merishausen 3'047 Neunkirch 12'921 Oberhallau 1'972 Ramsen 7'602 Rüdlingen 2'482 Schleithelm 12'921 Siblingen 3'666 Stein am Rhein 31'336 Stetten 3'666 Thayngen 55'924 Trasadingen 2'482 Wilchingen 10'073	<u>Gesetzesanhang</u> Beiträge der Schaffhauser Gemeinden für Leistungen der Schaffhauser Polizei gemäss Art. 29 des Polizeigesetzes Gemeinde Beitrag in Franken Stadt Schaffhausen 3'726'084 Neuhausen am Rheinfall 277'011 Barga 1'108 Begglingen 2'482 Beringen 32'444 Buch 1'108 Buchberg 3'666 Büttenhardt 1'517 Dörflingen 3'666 Gächlingen 4'344 Hallau 16'777 Hemishofen 1'517 Lohn 3'047 Löhningen 6'705 Merishausen 3'047 Neunkirch 12'921 Oberhallau 1'972 Ramsen 7'602 Rüdlingen 2'482 Schleithelm 12'921 Siblingen 3'666 Stein am Rhein 31'336 Stetten 3'666 Thayngen 55'924 Trasadingen 2'482 Wilchingen 10'073

4. Ordnungsbussen

Kantonale Verordnung über das Ordnungsbussenverfahren vom 22. Oktober 2019 (KOBV; SHR 311.102)

Bisher	Neu
§ 7 ¹ Ordnungsbussen fallen dem Gemeinwesen zu, welches sie erhoben hat. ² Bei der Verarbeitung für Gemeinden durch die Schaffhauser Polizei fallen die einbezahlten Ordnungsbussen mit Bedenkfrist zur Hälfte an das ausstellende Gemeinwesen. ³ Die Gemeinden erhalten die Hälfte der von der Staatsanwaltschaft rechtskräftig ausgefallenen Bussen. ⁴ Gemeinden mit selbständiger Bussenverarbeitung und Rapportierung sind für die bei der Schaffhauser Polizei bezogenen Formulare kostenpflichtig.	§ 7 ¹ Ordnungsbussen fallen dem Gemeinwesen zu, welches sie erhoben hat. ² Bei der Verarbeitung für Gemeinden durch die Schaffhauser Polizei fallen die einbezahlten Ordnungsbussen mit Bedenkfrist zur Hälfte an das ausstellende Gemeinwesen. ³ Die Gemeinden erhalten die Hälfte der von der Staatsanwaltschaft rechtskräftig ausgefallenen Bussen. ⁴ Gemeinden mit selbständiger Bussenverarbeitung und Rapportierung sind für die bei der Schaffhauser Polizei bezogenen Formulare kostenpflichtig.

5. Schulbauten

Gesetz über die Subventionierung von Schulbauten sowie von Kindergärten, Schülern und Kinderkrippen vom 29. November 1971 (SHR 410.500)

Bisher	Neu
Art. 1 Der Staat richtet den Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Verhältnisse und der aufzuwendenden Mittel Subventionen aus an: 	Art. 1 Der Staat richtet den Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Verhältnisse und der aufzuwendenden Mittel Subventionen aus an:
Art. 4 ¹ Die Höhe der Subvention richtet sich nach den finanziellen Verhältnissen der Gemeinde. Dabei werden folgende Faktoren berücksichtigt: Steuerlast, Steuerkraft, Verhältnis der realisierbaren Aktiven zu den eigentlichen Passiven und das Verhältnis der subventionsberechtigten Bauaufwendungen zur Einwohnerzahl. ² Steuerlast, Steuerkraft und Bevölkerungszahl werden analog dem Dekret betreffend die Ausrichtung von Finanzausgleichsbeiträ-	Art. 4 ¹ Die Höhe der Subvention <i>beträgt 20 Prozent der subventionsberechtigten Bauaufwendungen</i> richtet sich nach den finanziellen Verhältnissen der Gemeinde. Dabei werden folgende Faktoren berücksichtigt: Steuerlast, Steuerkraft, Verhältnis der realisierbaren Aktiven zu den eigentlichen Passiven und das Verhältnis der subventionsberechtigten Bauaufwendungen zur Einwohnerzahl. ² Steuerlast, Steuerkraft und Bevölkerungszahl werden analog dem Dekret betreffend

gen und Schaffung eines Finanzausgleichsfonds zugunsten finanz- und steuerschwacher Gemeinden berechnet (Quotient = Steuerlast geteilt durch Steuerkraft). ³ Durch Dekret des Grossen Rates werden Richtlinien für den Bau und die Subventionierung von Schulanlagen erlassen.	die Ausrichtung von Finanzausgleichsbeiträgen und Schaffung eines Finanzausgleichsfonds zugunsten finanz- und steuerschwacher Gemeinden berechnet (Quotient = Steuerlast geteilt durch Steuerkraft). ³ Durch Dekret des Grossen Rates werden Richtlinien für den Bau und die Subventionierung von Schulanlagen erlassen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der anrechenbaren Aufwendungen und des Verfahrens für die Gewährung der Subventionen.
Art. 5 ¹ Die Subvention setzt sich zusammen aus: a) aufgehoben b) einer Zulage von 1 bis 60 Prozent auf Grund des Verhältnisses der Steuerlast zur Steuerkraft (Art. 4 Abs. 2). Der Regierungsrat setzt die Skala fest; c) einer Zulage entsprechend dem prozentualen Deckungsverhältnis der realisierbaren Aktiven zu den eigentlichen Passiven gemäss folgender Skala: ... d) einer Zulage für eine Schulträgergemeinde gemäss dem Anteil nicht im Schulort wohnender Schüler an der Gesamtschülerzahl des Schulortes; einer Zulage für die Gemeinden des Schulträgerzweckverbandes gemäss dem Anteil der einem Zentralschulhaus zugewiesenen Schüler an der Gesamtschülerzahl der einzelnen Gemeinde. In beiden Fällen gilt folgende Skala: ... e) einer Zulage entsprechend den subventionsberechtigten Bauaufwendungen pro Kopf der Bevölkerung gemäss folgender Skala, wobei die anrechenbare Bevölkerungszahl auf 10'000 begrenzt wird: ...	Art. 5 ¹ Die Subvention setzt sich zusammen aus: a) aufgehoben b) einer Zulage von 1 bis 60 Prozent auf Grund des Verhältnisses der Steuerlast zur Steuerkraft (Art. 4 Abs. 2). Der Regierungsrat setzt die Skala fest; c) einer Zulage entsprechend dem prozentualen Deckungsverhältnis der realisierbaren Aktiven zu den eigentlichen Passiven gemäss folgender Skala: ... d) einer Zulage für eine Schulträgergemeinde gemäss dem Anteil nicht im Schulort wohnender Schüler an der Gesamtschülerzahl des Schulortes; einer Zulage für die Gemeinden des Schulträgerzweckverbandes gemäss dem Anteil der einem Zentralschulhaus zugewiesenen Schüler an der Gesamtschülerzahl der einzelnen Gemeinde. In beiden Fällen gilt folgende Skala: ... e) einer Zulage entsprechend den subventionsberechtigten Bauaufwendungen pro Kopf der Bevölkerung gemäss folgender Skala, wobei die anrechenbare Bevölkerungszahl auf 10'000 begrenzt wird: ...
Art. 7 ¹ Das Maximum der Beitragsleistungen des Kantons beträgt 90 Prozent. ² Der Staatsbeitrag an Bauten Dritter gemäss Art. 1 lit. d dieses Gesetzes darf nicht höher sein, als wenn die Gemeinde selbst Bauherrin wäre.	Art. 7 ¹ Das Maximum der Beitragsleistungen des Kantons beträgt 90 Prozent. ² Der Staatsbeitrag an Bauten Dritter gemäss Art. 1 lit. d dieses Gesetzes darf nicht höher sein, als wenn die Gemeinde selbst Bauherrin wäre.

Art. 8 Bauten im Sinne von Art. 1, die am 1. Januar 1971 in Ausführung begriffen waren, sind nach den Ansätzen dieses Gesetzes subventionsberechtigt.	Art. 8 Bauten im Sinne von Art. 1, die am 1. Januar 1971 in Ausführung begriffen waren, sind nach den Ansätzen dieses Gesetzes subventionsberechtigt. <i>Subventionen für Schulbauten, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes gestützt auf das definitive Projekt bereits zugesichert wurden, werden nach bisherigem Recht behandelt.</i>
--	---

Dekret betreffend die Richtlinien für den Bau und die Subventionierung von Schulanlagen vom 29. November 1971 (SHR 410.510)

Aufgehoben.

Die anrechenbaren Aufwendungen für Schulbauten werden in aktualisierter Form auf Verordnungsstufe vorgesehen werden.

~~Verordnung über das Verfahren betreffend die Zusicherung und Berechnung der Subventionierung von Schulbauten über die Subventionierung von Schulbauten vom 17. Januar 1968 (SHR 410.511)~~

Bisher	Neu
§ 2 Sofern der Gemeinderat vor der definitiven Aufstellung des Projektes eine ungefähre Angabe über die Höhe des zu erwartenden Kantonsbeitrages benötigt, kann der provisorische Subventionssatz auf Grund einer kubischen Kostenberechnung und einer Projektskizze ermittelt werden. Diese Angaben haben jedoch nur orientierenden Charakter; sie sind keine Subventionszusicherung.	§ 2 Sofern der Gemeinderat vor der definitiven Aufstellung des Projektes eine ungefähre Angabe über die Höhe des zu erwartenden Kantonsbeitrages benötigt, kann der provisorische Subventionssatz auf Grund einer kubischen Kostenberechnung und einer Projektskizze ermittelt werden. Diese Angaben haben jedoch nur orientierenden Charakter; sie sind keine Subventionszusicherung.
§ 3 die Erziehungsdirektion	§ 3 die Erziehungsdirektion <i>das Erziehungsdepartement</i>
§ 4 1 Nach der Prüfung des definitiven Projektes durch die Fachexperten und durch den Erziehungsrat werden die mutmasslichen subventionsberechtigten Kosten durch das Hochbauamt ermittelt. 2 Das Sekretariat der Finanzdirektion berechnet den Subventionssatz gemäss den Art. 4 und 5 des Gesetzes über die Subventionierung von Schulbauten. 3 Die Erziehungsdirektion beantragt dem Regierungsrat die Zusicherung der Subvention.	§ 4 1 Nach der Prüfung des definitiven Projektes durch die Fachexperten <i>das Erziehungsdepartement</i> und durch den Erziehungsrat werden die mutmasslichen subventionsberechtigten Kosten durch das Hochbauamt ermittelt. 2 Das Sekretariat der Finanzdirektion berechnet den Subventionssatz gemäss den Art. 4 und 5 des Gesetzes über die Subventionierung von Schulbauten.

	³ Die Erziehungsdirektion <i>Das Erziehungsdepartement</i> beantragt dem Regierungsrat die Zusicherung der Subvention.
§ 5 Mit dem Gesuch um die Zusicherung des Kantonsbeitrages gemäss Gesetz über die Subventionierung von Schulbauten sind die Gesuche für die Staats- und Bundesbeiträge gemäss Zivilschutzgesetz, für Einrichtung von schulzahnärztlichen Behandlungsstationen, Ausrüstung von Räumen für den Handfertigkeitsunterricht der Knaben, Einrichtung von Schulküchen sowie um Beiträge aus dem Sport-Toto der Erziehungsdirektion einzureichen. Für jedes dieser Gesuche sind die Pläne und zusammenfassenden Unterlagen beizulegen.	§ 5 Mit dem Gesuch um die Zusicherung des Kantonsbeitrages gemäss Gesetz über die Subventionierung von Schulbauten sind die Gesuche für die Staats- und Bundesbeiträge gemäss Zivilschutzgesetz, für Einrichtung von schulzahnärztlichen Behandlungsstationen, Ausrüstung von Räumen für den Handfertigkeitsunterricht der Knaben, Einrichtung von Schulküchen sowie um Beiträge aus dem Sport-Toto der Erziehungsdirektion <i>Ausrichtung von weiteren Beiträgen</i> einzureichen. Für jedes dieser Gesuche sind die Pläne und zusammenfassenden Unterlagen beizulegen.
§ 10 Wenn das Hochbauamt die subventionsberechtigte Bausumme festgesetzt und das Finanzsekretariat den endgültigen Kantonsbeitrag errechnet hat, beantragt die Erziehungsdirektion dem Regierungsrat die Auszahlung des staatlichen Beitrages.	§ 10 Wenn das Hochbauamt die subventionsberechtigte Bausumme festgesetzt und das Finanzsekretariat den endgültigen Kantonsbeitrag errechnet hat, beantragt die Erziehungsdirektion <i>das Erziehungsdepartement</i> dem Regierungsrat die Auszahlung des staatlichen Beitrages.

6. Geoinformationssystem

Kantonale Geoinformationsverordnung vom 3. Dezember 2013 (StV KGeoIV; SHR 211.501)

Bisher	Neu
§ 16 ¹ Das Amt für Geoinformation kann Gemeinden und anderen Interessierten im Rahmen eines vertraglichen Anschlusses an den Geobasisdatenpool zusätzliche Leistungen anbieten. ² Die vertraglich am kantonalen Geodatenpool angeschlossenen Gemeinden beteiligen sich an den Kosten nach Massgabe des Nutzens wie folgt: a) Stadt Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall: Fr. 3.—pro Einwohner und Jahr; b) Gemeinden Beringen, Stein am Rhein, Thayngen: Fr. 2.—pro Einwohner und Jahr;	§ 16 <i>Das Amt für Geoinformation kann Gemeinden und anderen Interessierten zusätzliche Leistungen anbieten.</i>

c) die anderen Gemeinden: Fr. 1.-- pro Einwohner und Jahr; d) die weiteren vertraglich angeschlossenen Stellen gemäss individueller Absprache. ³ Die Ansätze gemäss Abs. 2 verstehen sich jeweils ohne Mehrwertsteuer. Sie werden jeweils auf den 1. Januar der Teuerung (Stand Ende November des Vorjahres) angepasst. Berechnungsgrundlage ist der Indexstand August 2008 auf 103,9 Punkten (Index Dezember 2005 = 100). ⁴ Für die Berechnung der Kosten gemäss Abs. 2 lit. a-c werden die offiziellen Einwohnerzahlen des Vorjahres, Stand Ende Dezember, herangezogen. ⁵ Die Leistung der vorstehenden Beiträge ist im Rahmen von Anschlussverträgen sicherzustellen. Die Anschlussverträge bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Vorstehers bzw. der Vorsteherin des Wirtschaftsdepartements.	
---	--

7. Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzengesundheit)

Gesetz über die Förderung der Landwirtschaft (kantonaies Landwirtschaftsgesetz) vom 29. November 1999 (SHR 910.100)

Bisher	Neu
Art. 51 Der Kanton stellt den Schutz der Kulturpflanzen gegen gemeingefährliche Krankheiten und Schädlinge sicher und achtet dabei auf die bestmögliche Schonung der Umwelt.	Art. 51 Der Kanton stellt den Schutz der Kulturpflanzen gegen gemeingefährliche Krankheiten und Schädlinge <i>im Sinne der Vorschriften des Bundes</i> sicher und achtet dabei auf die bestmögliche Schonung der Umwelt.
Art. 52 Der Regierungsrat kann Krankheiten und Schädlinge von lokaler Bedeutung als gemeingefährlich erklären.	Art. 52 ¹ Der Regierungsrat kann Krankheiten und Schädlinge von lokaler Bedeutung als gemeingefährlich <i>und ihre Bekämpfung obligatorisch</i> erklären, soweit dafür nicht Vorschriften des Bundes gelten. ² Eine solche Anordnung setzt grundsätzlich voraus, dass a. nach den Erhebungen des kantonalen Pflanzenschutzdienstes oder der eidgenössischen Forschungsanstalten ein gefährlicher Befall eingetreten oder zu erwarten ist, b. der drohende Schaden volkswirtschaftlich von Bedeutung ist und c. mit freiwilligen Massnahmen keine wirksame oder wirtschaftliche Bekämpfung möglich ist. ³ Bekämpfungsmassnahmen können zudem obligatorisch erklären, wenn damit die spätere grossflächige chemische Bekämpfung vermieden oder eingeschränkt werden kann.
Art. 53 ¹ Das zuständige Departement kann zur Verhinderung der Ausbreitung gemeingefährlicher Krankheiten und Schädlinge für den ganzen Kanton oder für begrenzte Gebiete die erforderlichen Abwehrmassnahmen anordnen. ² Die Kosten gehen nach Abzug allfälliger Bundesbeiträge zulasten der betroffenen Gemeinden.	Art. 53 ¹ Das zuständige Departement kann zur Verhinderung der Ausbreitung gemeingefährlicher Krankheiten und Schädlinge für den ganzen Kanton oder für begrenzte Gebiete die erforderlichen Abwehrmassnahmen anordnen. ² Die Kosten gehen nach Abzug allfälliger Bundesbeiträge zulasten der betroffenen Gemeinden.

8. Tierkörperbeseitigung

Verordnung über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten aus dem Kanton Schaffhausen vom 29. Mai 2012 (SHR 916.432)

Bisher	Neu
§ 2 ¹ Die Gemeinden haben an geeigneten Orten, allein oder zusammen mit anderen Gemeinden, eine den Vorschriften der VTNP entsprechende Sammelstelle für tierische Nebenprodukte bereitzuhalten. ² Sie sorgen nach Massgabe der Vorschriften der VTNP für das Einsammeln und die Lagerung der auf ihrem Gebiet anfallenden tierischen Nebenprodukte.	§ 2 ¹ Die Gemeinden haben an geeigneten Orten, allein oder zusammen mit anderen Gemeinden, eine den Vorschriften der VTNP entsprechende Sammelstelle für tierische Nebenprodukte bereitzuhalten. ^{1bis} <i>Gemeinden, die ihre bestehenden Sammelstellen neu zusammenlegen, kann der Kanton unter Berücksichtigung der anfallenden Baukosten eine einmalige Anschubfinanzierung leisten. Die Höhe der Beiträge und die Bedingungen sind in einer Vereinbarung festzulegen.</i> ² Sie sorgen nach Massgabe der Vorschriften der VTNP für das Einsammeln und die Lagerung der auf ihrem Gebiet anfallenden tierischen Nebenprodukte.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und den im Anhang beigefügten Gesetzesentwürfen zuzustimmen sowie das Postulat Walter Hotz vom 14. März 2016 betreffend Finanzierungsentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden und die Motion von Arnold Isliker vom 15. April 2019 betreffend Revision des Krankenversicherungsgesetzes als erledigt abzuschreiben.

Schaffhausen, 22. Februar 2022

Im Namen des Regierungsrates
*Die Präsidentin
Dr. Cornelia Stamm Hurter*

*Der Staatsschreiber:
Dr. Stefan Bilger*

Anhang:

- 1) Entwurf Änderung des Dekretes betreffend die Organisation des Steuerwesens
- 2) Entwurf Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Geldspiele
- 3) Entwurf Änderung des Polizeigesetzes
- 4) Entwurf Änderung des Gesetzes über die Subventionierung von Schulbauten sowie von Kindergärten, Schülerhorten und Kinderkrippen
- 5) Entwurf Änderung kantonales Landwirtschaftsgesetz
- 6) Übersicht Ergebnisse

**Dekret
betreffend die Organisation des Steuerwesens**

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Dekret:

I.

Das Dekret betreffend die Organisation des Steuerwesens vom 27. November 2000 wird wie folgt geändert:

§ 4 Abs. 2

² Sie ist verpflichtet, die von der kantonalen Steuerverwaltung festgelegten Anwenderprogramme zu verwenden.

§ 48b Abs. 5

⁵ Aufgehoben

§ 72 Abs. 1 und 2

¹ Die kantonale Steuerverwaltung liefert sämtliche für das Steuerwesen erforderlichen Drucksachen.

² Aufgehoben

II.

¹ Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

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

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele vom 8. März 2021 wird wie folgt geändert:

Art. 18 Abs. 4

⁴ 13 Prozent der kantonalen Spielbankenabgabe werden dem Fonds für Suchtprophylaxe und Gesundheitsförderung zugewiesen.

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

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

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Polizeigesetz

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Polizeigesetz vom 21. Februar 2000 wird wie folgt geändert:

Art. 29

¹ Die Gemeinden beteiligen sich für die Leistungen der Schaffhauser Polizei zugunsten kommunaler Aufgaben an deren Kosten.

² Die jährlichen Entschädigungspauschalen pro Einwohnerin oder Einwohner sind abgestuft nach der Grösse einer Gemeinde und betragen in Gemeinden mit

- | | |
|--|-----------|
| a) bis zu 999 Einwohnerinnen und Einwohnern | Fr. 20.00 |
| b) 1000 bis 1999 Einwohnerinnen und Einwohnern | Fr. 26.00 |
| c) 2000 bis 3999 Einwohnerinnen und Einwohnern | Fr. 32.00 |
| d) 4000 bis 9999 Einwohnerinnen und Einwohnern | Fr. 38.00 |
| e) 10'000 bis 19'999 Einwohnerinnen und Einwohnern | Fr. 50.00 |
| f) mehr als 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern | Fr. 65.00 |

Massgebend sind die vom Kanton Schaffhausen jährlich publizierten Einwohnerzahlen per 31. Dezember des Vorjahres.

³ Setzt eine Gemeinde für die Erfüllung kommunaler Aufgaben in Ergänzung zur Schaffhauser Polizei eigenes Polizeipersonal ein, so reduziert sich für die Berechnung ihrer Kostenbeteiligung die Einwohnerzahl pro 100 Stellenprozente einer ausgebildeten Polizistin oder eines ausgebildeten Polizisten oder einer polizeilichen Sicherheitsassistentin oder eines polizeilichen Sicherheitsassistenten um 1300 Einwohnerinnen oder Einwohner, höchstens aber bis auf null. Teilzeitpensen werden anteilmässig angerechnet. Für die Bestimmung der Entschädigungspauschale wird auf die tatsächliche Einwohnerzahl abgestellt.

Gesetzesanhang

Aufgehoben

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

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

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

**Gesetz
über die Subventionierung von Schulbauten sowie von Kindergärten,
Schülerhorten und Kinderkrippen**

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Subventionierung von Schulbauten sowie von Kindergärten, Schülerhorten und Kinderkrippen vom 29. November 1971 wird wie folgt geändert:

Art. 1 Satz 1

Der Staat richtet den Gemeinden Subventionen aus an:

Art. 4

¹ Die Höhe der Subvention beträgt 20 Prozent der subventionsberechtigten Bauaufwendungen.

² Aufgehoben

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der anrechenbaren Aufwendungen und des Verfahrens für die Gewährung der Subventionen.

Art. 5

Aufgehoben

Art. 7

Aufgehoben

Art. 8

Subventionen für Schulbauten, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes gestützt auf das definitive Projekt bereits zugesichert wurden, werden nach bisherigem Recht behandelt.

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

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

III.

Das Dekret betreffend die Richtlinien für den Bau und die Subventionierung von Schulanlagen vom 29. November 1971 wird aufgehoben.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

**Gesetz
über die Förderung der Landwirtschaft
(kantonales Landwirtschaftsgesetz)**

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Förderung der Landwirtschaft vom 29. November 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 51

Der Kanton stellt den Schutz der Kulturpflanzen gegen gemeingefährliche Krankheiten und Schädlinge im Sinne der Vorschriften des Bundes sicher und achtet dabei auf die bestmögliche Schonung der Umwelt.

Art. 52

¹ Der Regierungsrat kann Krankheiten und Schädlinge von lokaler Bedeutung als gemeingefährlich und ihre Bekämpfung obligatorisch erklären, soweit dafür nicht Vorschriften des Bundes gelten.

² Eine solche Anordnung setzt grundsätzlich voraus, dass

- a) nach den Erhebungen des kantonalen Pflanzenschutzdienstes oder der eidgenössischen Forschungsanstalten ein gefährlicher Befall eingetreten oder zu erwarten ist,
- b) der drohende Schaden volkswirtschaftlich von Bedeutung ist und
- c) mit freiwilligen Massnahmen keine wirksame oder wirtschaftliche Bekämpfung möglich ist.

³ Bekämpfungsmassnahmen können zudem obligatorisch erklären, wenn damit die spätere grossflächige chemische Bekämpfung vermieden oder eingeschränkt werden kann.

Art. 53

Aufgehoben

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

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

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

1. Steuern & Finanzen			
Thema	Entflechtung	Auswirkung Kanton	Auswirkung Gemeinden
1.1 Steuerverwaltung	Ja	CHF 469'000.00	CHF -469'000.00
1.2 Gemeindefunktionäre	Ja	CHF -4'700.00	CHF 4'700.00
1.3 Alkoholabgabe	Nein	CHF -	CHF -
1.4 Spielbankenabgaben	Ja	CHF -600'000.00	CHF 600'000.00
Zwischentotal		CHF -135'700.00	CHF 135'700.00
2. Öffentliche Sicherheit			
2.1 Polizei	Ja	CHF 1'069'000.00	CHF -1'069'000.00
2.2 Feuerwehrwesen	Nein	CHF -	CHF -
2.3 Zivilschutz	Nein	CHF -	CHF -
2.4 Ordnungsbussen	Ja	CHF -16'000.00	CHF 16'000.00
Zwischentotal		CHF 1'016'000.00	CHF -1'016'000.00
3. Bildung			
3.1 Lehrerbesoldungen	Nein	CHF -	CHF -
3.2 Sonderschulung	Nein	CHF -	CHF -
3.3 Förderung Hochbegabung	Nein	CHF -	CHF -
3.4 Schulbauten	Ja	CHF -	CHF -
3.5 Musikschulen	Nein	CHF -	CHF -
Zwischentotal		CHF -	CHF -
4. Gesundheit, Alter & Pflege			
4.1 Altersheime und Spitex	Nein	CHF -	CHF -
4.2 Ergänzungsleistungen	Nein	CHF -	CHF -
4.3 Erlass AHV-Mindestbeiträge	Nein	CHF -	CHF -
5. Soziale Sicherheit			
5.1 Prämienverbilligung	Nein	CHF -	CHF -
5.2 Sozialhilfe	Nein	CHF -	CHF -
5.3 Kinderalimente	Nein	CHF -	CHF -
5.4 ALV und Arbeitslosenhilfe	Nein	CHF -	CHF -
Zwischentotal		CHF -	CHF -
6. Verkehr, Umwelt & Raumordnung			
6.1 Geoinformationssystem	Ja	CHF 135'000.00	CHF -135'000.00
6.2 Natur- und Heimatschutz	Nein		
6.3 Strassen	Ja	CHF 6'240'000.00	CHF -6'240'000.00
6.4 Regionaler Personenverkehr	Nein		
6.5 Gewässer	Nein		
6.6 Mehrwertabgabefonds	Nein		
Zwischentotal		CHF 6'375'000.00	CHF -6'375'000.00
7. Volkswirtschaft			
7.1 Bodenverbesserung	Nein	CHF -	CHF -
7.2 Tierkörperbeseitigung	Ja	CHF -	CHF -
7.3 Wald	Nein	CHF -	CHF -
7.4 Schutz der Kulturpflanzen	Ja	CHF 100'000.00	CHF -100'000.00
7.5 Reben	Nein	CHF -	CHF -
7.6 Hundewesen	Nein	CHF -	CHF -
Zwischentotal Schätzung		CHF 100'000.00	CHF -100'000.00
Gesamttotal		CHF 7'355'300.00	CHF -7'355'300.00