

Schaffhauser Abstimmungs-Magazin

zur Volksabstimmung
vom 28. Februar 2016

**Neuregelung der Zuständigkeiten
für die Liegenschaften der Spitäler
Schaffhausen
(Revision des Spitalgesetzes)**

**Grundsatzbeschluss betreffend das
Verfahren zur Reorganisation des
Kantons Schaffhausen und seiner
Gemeinden**

Neuregelung der Zuständigkeiten für die Liegenschaften der Spitäler Schaffhausen (Revision des Spitalgesetzes)

In Kürze	Seite 2
Zur Sache	Seite 5
Erwägungen des Kantonsrats	Seite 15
Beschluss des Kantonsrats	Seite 17

Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden

In Kürze	Seite 20
Zur Sache	Seite 22
Erwägungen des Kantonsrats	Seite 29
Beschluss des Kantonsrats	Seite 31

Neuregelung der Zuständigkeiten für die Liegenschaften der Spitäler Schaffhausen (Revision des Spitalgesetzes)

Bei den aus den 1970er-Jahren stammenden Hauptgebäuden des Kantonsspitals Schaffhausen zeichnet sich ein tief greifender Erneuerungsbedarf ab. Eine Sanierung bei laufendem Betrieb wäre zu verhältnismässigen Kosten kaum möglich. Deshalb muss in den kommenden Jahren ein grosser Ersatzbau geplant und realisiert werden.

Frühere umfangreiche Spitalbauten wurden vom Kanton mit zweckgebundenen Steuerzuschlägen finanziert. Nach den neuen, seit 2012 geltenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) ist diese Art der Finanzierung nicht mehr möglich. Künftig sind die Spitalbauten bzw. die daraus resultierenden Zinsen und Abschreibungen grundsätzlich über die Tariferträge, die anteilig von den Krankenkassen und den Kantonen bezahlt werden, zu finanzieren. Nach den bundesrechtlichen Änderungen müssen auch die Finanzierungsregeln im Schaffhauser Spitalgesetz neu beurteilt und angepasst werden.

Die neuen Bundesvorgaben zur Spitalfinanzierung gelten grundsätzlich für alle öffentlichen und privaten Spitäler, die auf den Spitallisten der Standortkantone aufgeführt sind. Die Kantone haben sich an den Behandlungskosten in allen Spitälern unabhängig vom Standort und von der Trägerschaft im gleichen Sinn und Umfang zu beteiligen. Dementsprechend können die Patienten unter allen auf den Spitallisten der Kantone aufgeführten inner- und ausserkantonalen Spitälern weitgehend frei wählen.

Diese neue Wahlfreiheit wird bereits rege genutzt. Rund ein Drittel der Spitalbehandlungen von Schaffhauser Patientinnen und Patienten fand 2014 in ausserkantonalen und in privaten Spitälern statt. Der Kanton musste dafür Beiträge in der Höhe von knapp 36 Mio. Franken zahlen. Die Summe entspricht rund 37 % aller Ausgaben des Kantons im Spitalbereich.

Unter den neuen Vorgaben des Bundes steht das Kantonsspital Schaff-

hausen in einem zunehmend schärferen Wettbewerb mit den anderen Spitälern der weiteren Region. Aus der Sicht des Kantons und seiner Bevölkerung besteht ein grosses Interesse, dass das Kantonsspital in diesem Wettbewerb mit einem breiten wohnortnahen Leistungsangebot der erweiterten Grund- und Notfallversorgung weiterhin bestehen kann und auch als wichtiger Arbeitgeber der Region erhalten bleibt. Zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit ist es wichtig, dass die anstehenden Bauinvestitionen bedarfsgerecht geplant und rasch realisiert werden können.

Das Kantonsspital ist seit 2006 zusammen mit dem Psychiatriezentrum und dem Pflegezentrum unter dem Namen «Spitäler Schaffhausen» als rechtlich eigenständiges Unternehmen im Besitz des Kantons organisiert. Die Spitalgebäude wurden bei der Gründung des Unternehmens allerdings nicht ins Eigentum der Spitäler übertragen, sondern lediglich im Mietverhältnis zur Verfügung gestellt. Der Kanton muss als

Vermieter für den baulichen Unterhalt und die periodische Gesamterneuerung der Anlagen sorgen. Die Spitäler müssen dafür einen angemessenen Mietzins zahlen.

Mit der nun vorgelegten Revision des Spitalgesetzes sollen die Gebäude des Kantonsspitals ins Eigentum der Spitäler übertragen werden. Das Land bleibt im Besitz des Kantons und wird im Baurecht abgegeben. Diese Lösung ermöglicht, dass die Spitäler im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten selbst über die Planung und Realisierung der anstehenden Erneuerung entscheiden können. Der Kanton wird damit von der Verpflichtung entlastet, die Spitalgebäude über den Staatshaushalt zu unterhalten und zu erneuern, da er nicht mehr als Vermieter auftritt.

Die neuen Bundesvorgaben wurden mit dem Ziel geschaffen, einen möglichst freien Wettbewerb unter öffentlichen und privaten Spitälern über alle Kantonsgrenzen hinweg zu erreichen. In diesem Sinn liegt die Übertragung der Spitalliegenschaf-

ten in der Logik des neuen Bundesrechts, indem die Investitionstätigkeit des Kantonsspitals künftig nach den gleichen wirtschaftlichen Kriterien gesteuert wird wie bei privaten Spitälern.

Die meisten Kantone, die früher ähnliche Mietlösungen wie der Kanton Schaffhausen kannten, haben ihre Spitalgebäude im Laufe der letzten fünf Jahre bereits ins Eigentum der Spitäler übertragen. Die ersten Erfahrungen zeigen, dass diese Lösung sachgerecht ist und den Spitälern insbesondere ermöglicht, angemessen dimensionierte Investitionsvorhaben unter Beizug von privaten Kapitalmarkt-Krediten selbst zu finanzieren. Ein solches Vorgehen wird nach aktuellem Abklärungs- und Planungsstand auch beim Kantonsspital Schaffhausen möglich sein.

Die Eigentumsübertragung ändert nichts daran, dass die Spitäler Schaffhausen im alleinigen Besitz des Kantons bleiben. Mit der Festlegung der Leistungsaufträge, der jährlichen Genehmigung der Kantonsbeiträge und der Rechnungen, der Wahl des Spitalrats und den weiteren Kompetenzen gemäss bisherigem Spitalgesetz behalten der

Regierungsrat und der Kantonsrat ihre wichtigsten bisherigen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten.

Der Kantonsrat hat der vorliegenden Revision des Spitalgesetzes am 14. September 2015 mit einer klaren Mehrheit von 46 : 5 Stimmen zugestimmt. Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Revision des Spitalgesetzes zuzustimmen.

I. Ausgangslage und Handlungsbedarf

1. Baulicher Erneuerungsbedarf des Kantonsspitals Schaffhausen

Das Kantonsspital Schaffhausen ist der zentrale Hauptpfeiler der Gesundheitsversorgung des Kantons und der Region Schaffhausen. Die Gebäude des Spitals wurden mehrheitlich in zwei Hauptetappen in den 1950er- und den 1970er-Jahren erstellt. Insbesondere in den Gebäudetrakten aus den 1970er-Jahren zeichnet sich nach 40 Nutzungsjahren ein umfassender Erneuerungsbedarf ab, der mit punktuellen Renovationsarbeiten nicht mehr sinnvoll abgedeckt werden kann:

- Die Grundrisse entsprechen in vielen Belangen nicht mehr den aktuellen Bedürfnissen eines modernen Spitalbetriebs.
- Bei der Gebäudehülle und den haustechnischen Installationen besteht ein umfassender Sanierungsbedarf.

Die baulichen Mängel erschweren eine effiziente und kostengünstige Betriebsführung. Zudem wird auch die Attraktivität des Spitals als bevorzugter Behandlungsort und als

Arbeitsplatz zunehmend beeinträchtigt. Zur mittel- und längerfristigen Sicherung der Leistungsfähigkeit und der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Spitalern in der näheren und weiteren Nachbarschaft ist es deshalb nötig, eine Erneuerung möglichst rasch einzuleiten und zu realisieren.

Die in den zurückliegenden Jahren durchgeführten Abklärungen haben gezeigt, dass eine Gesamtanierung der beiden Haupt-Gebäudetrakte aus den 1970er-Jahren bei laufendem Spitalbetrieb nur sehr schwer realisierbar wäre und zudem ähnlich hohe Kosten wie ein Neubau verursachen würde. Deshalb wird angestrebt, im Laufe der kommenden fünf bis zehn Jahre einen Ersatzbau in einem voraussichtlichen Kostenrahmen zwischen 200 und 250 Mio. Franken zu erstellen.

2. Aktuelle Eigentumsverhältnisse und Zuständigkeiten

Das Kantonsspital wurde im Jahr 2006 zusammen mit dem Psychiatriezentrum Breitenau und dem Pfler-

gezentrum aus der Kantonsverwaltung ausgegliedert und unter dem Namen «Spitäler Schaffhausen» in eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts überführt. Der Kanton ist alleiniger Besitzer geblieben und trägt auf der Basis von klar definierten Leistungsaufträgen weiterhin massgeblich zu ihrer Finanzierung bei. Die Verantwortung für die unmittelbare Betriebsführung liegt allerdings nicht mehr bei den politischen Behörden, sondern bei einem nach fachlichen Kriterien zusammengesetzten Spitalrat, der vom Regierungsrat auf Antrag der Gesundheitskommission gewählt wird.

Mit der rechtlichen Verselbstständigung wurden das Mobiliar und die technischen Einrichtungen der Spitalgebäude bereits ins Eigentum der Spitäler übertragen. Die Spitalgebäude selbst blieben dagegen im unmittelbaren Eigentum des Kantons. Art. 20 des Spitalgesetzes vom 22. November 2004 gibt vor, dass der Kanton den Spitälern die betriebsnotwendigen Bauten im Mietverhältnis zur Verfügung stellen muss. Die Spitäler haben dem Kanton dafür eine Miete zu zahlen. Diese ist so festzusetzen, dass die beim Kanton anfallenden Kosten für

Amortisation und Verzinsung des Investitionskapitals langfristig gedeckt werden können.

Mit Blick auf die anstehende Erneuerung des Kantonsspitals hat sich gezeigt, dass eine Realisierung des Vorhabens im Rahmen der bisherigen Mietlösung äusserst schwierig und mit grösseren Risiken verbunden wäre:

- Der Kanton müsste die hohen Investitionen aufgrund seiner Pflichten als Vermieter der Spitalliegenschaften zunächst selbst finanzieren. Die entsprechenden Kredite müssten durch den Kantonsrat und das Volk genehmigt werden.
- In der Folge wäre der Mietpreis für die Gebäude soweit anzupassen, dass die beim Kanton anfallenden Amortisations- und Zinskosten im Sinn des Gesetzes langfristig kostendeckend refinanziert werden können.
- Beim Kanton würde das Vorgehen in den ersten Jahren eine grosse Belastungsspitze ergeben, die im Rahmen einer geordneten Finanzplanung sehr schwer aufzufangen wäre.
- Aus der Sicht der Spitäler würde sich der Nachteil ergeben, dass die nötigen politischen Entschei-

dungswege sehr lang und im Ergebnis schwer kalkulierbar wären. Eine flexible Anpassung der Planungen an die laufenden Veränderungen der betrieblichen Bedürfnisse und Abläufe würde dadurch deutlich erschwert.

Aufgrund der genannten Nachteile und Risiken hat der Regierungsrat eine Neu Beurteilung der Lage vorgenommen und dem Kantonsrat im Januar 2015 eine Vorlage unterbreitet mit dem Ziel, die Zuständigkeiten für die Spitalliegenschaften neu zu regeln.

3. Veränderte bundesrechtliche Rahmenbedingungen

Die bisherige Eigentumsregelung für die Spitalliegenschaften war abgestimmt auf die bis Ende 2011 geltenden Vorgaben des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG). Danach waren in den öffentlich subventionierten Spitälern lediglich die unmittelbaren Betriebskosten über die Tarife zu finanzieren. Die Finanzierung der Investitionen war dagegen Sache der Kantone. Vor diesem Hintergrund war es bei der Schaffung des Schaffhauser Spitalgesetzes im Jahr 2004 nahe liegend,

die Spitalgebäude im Eigentum des Kantons zu behalten, um über das Ausmass der Investitionen und die daraus resultierenden Kosten selbst entscheiden zu können.

Seit dem 1. Januar 2012 gelten nun gemäss Art. 40 KVG grundlegend neue Regeln der Spitalfinanzierung. Danach sind die Investitionen für Gebäude und Anlagen neu den anrechenbaren Kosten zugeordnet, die von den Krankenversicherern und den Kantonen über die Tarife für erbrachte Leistungen anteilig vergütet werden müssen. Diese Regelung gilt im gleichen Sinn für die eigenen öffentlichen Spitäler der Kantone wie auch bei Behandlungen in ausserkantonalen Spitälern und Privatkliniken, die auf den Spitallisten der Standortkantone verzeichnet sind.

Unter den früheren Rahmenbedingungen hatten die Kantone die Möglichkeit, über die Steuerung der Investitionen in den eigenen Spitälern einen massgeblichen Einfluss auf die für ihre Bevölkerung zugänglichen Spitalangebote zu nehmen. Diese frühere Möglichkeit ist unter den neuen bundesrechtlichen Vorgaben weitgehend weggefallen, da die Spitäler über die Verwendung ihrer Tarifeinnahmen grundsätzlich

selbst entscheiden können. Versuche des Kantons, mit zurückhalten- den Investitionen in den eigenen Spitälern dämpfend auf die Kosten- entwicklung einzuwirken, könnten leicht übersteuert werden durch Verlagerungen von Patientenströmen in andere Spitäler, die der Kanton ohne eigene Einflussmöglichkeiten ebenfalls mitfinanzieren muss.

4. Verschärfter Wettbewerb unter den Spitälern

Unter den veränderten Rahmenbe- dingungen hat sich unter den Spitälern ein deutlich verschärfter Wett- bewerb ergeben. Insbesondere bei planbaren operativen Eingriffen ma- chen die Patientinnen und Patienten und die zuweisende Ärzteschaft von den erweiterten Möglichkeiten der freien Spitalwahl zunehmend stärker Gebrauch.

- Die Zahl der Patientinnen und Patienten aus dem Kanton Schaffhausen, die pro Jahr in ausserkantonalen und privaten Spitälern behandelt wurden, ist im Lauf der letzten vier Jahre von rund 3'000 auf über 4'200 gestie- gen.
- Bei einer weitgehend stabilen Patientenzahl in den Spitälern

Schaffhausen hat sich der Markt- anteil der ausserkantonalen und der privaten Spitäler an der Spi- talversorgung der Schaffhauser Bevölkerung damit von 28 auf 35 Prozent erhöht.

- Bei den finanziellen Beiträgen des Kantons war der Anstieg noch wesentlich stärker, da für Be- handlungen ausserhalb der eige- nen Spitäler bis 2011 erst bei einem Teil der Fälle eine Mitfinan- zierungspflicht bestand: Die Bei- träge an ausserkantonale und an private Spitäler haben sich auf- grund des Systemwechsels mehr als verdoppelt und erreichten 2014 annähernd 36 Mio. Franken, entsprechend einem Anteil von 37 % aller Kantonsausgaben im Spitalbereich.

Aus der Sicht des Kantons Schaff- hausen besteht ein grosses Interes- se, dass die Abwanderung von Pa- tientinnen und Patienten in ausser- kantonale Spitäler nicht weiter zu- nimmt:

- Zum einen kann die Breite des medizinischen Angebots am Kantonsspital Schaffhausen in vielen Bereichen nur dann auf dem heutigen Niveau gehalten werden, wenn es von der Bevöl- kerung auch genutzt wird. Bei

einer grösseren Patienten-Abwanderung in andere Spitäler könnten die nötigen Fachkräfte kaum noch gehalten und die nötigen Einrichtungen kaum noch finanziert werden.

- Die weitere Verfügbarkeit eines guten Spital-Leistungsangebots gehört zu den wichtigen Standortfaktoren, welche die Region für die angestammte Bevölkerung wie auch für künftige Neuzuzüger attraktiv macht.
- Zudem sind auch die volkswirtschaftlichen Aspekte nicht zu vergessen: Die Spitäler Schaffhausen sind mit rund 1'250 Mitarbeitenden und 170 Ausbildungsplätzen ein wichtiger regionaler Arbeitgeber und überdies für viele örtliche Handwerks- und Zulieferbetriebe ein wichtiger Kunde.

Mit Blick auf den verschärften Wettbewerb muss gesichert werden, dass die Spitäler Schaffhausen ihre Leistungen in zweckmässigen Räumlichkeiten, die für die Patienten und auch für das Personal gleichermaßen attraktiv sind, erbringen können. Deshalb sind die Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass der Unterhalt und die Erneuerung der Gebäude bedarfsgerecht, flexibel und mit möglichst kurzen

Entscheidungswegen geplant und realisiert werden kann.

5. Eigentumsübertragungen in anderen Kantonen

Vor 2012 konnte ein grosser Teil der Kantone für ihre Spitalimmobilien ähnliche Mietregelungen wie der Kanton Schaffhausen. Aufgrund der veränderten bundesrechtlichen Ausgangslage hat sich nun aber eine klare Mehrheit der Kantone entschlossen, die Spitalgebäude ins Eigentum der Spitäler zu übertragen.

In der deutschen Schweiz haben namentlich die Kantone Bern, Luzern, Nidwalden, Glarus, beide Basel, Appenzell Ausserrhoden, Aargau und Thurgau die entsprechenden Schritte bereits vollzogen. Im Kanton Solothurn wurde die Übertragung ebenfalls beschlossen. Im Kanton Zürich liegen entsprechende Vorlagen für das Universitätsspital und das Kantonsspital Winterthur beim Parlament, und in den Kantonen Zug und St. Gallen sind entsprechende Schritte ebenfalls in Vorbereitung bzw. Prüfung.

II. Die Neuregelungen im Einzelnen

1. Übertragung der Kantonsspital-Gebäude ins Eigentum der Spitäler

Mit der zur Abstimmung vorgelegten Revision des Spitalgesetzes werden die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, dass der Kanton die Gebäude des Kantonsspitals ins Eigentum der Spitäler übertragen kann. Der Boden des Spitalareals bleibt im Eigentum des Kantons und wird den Spitalern im Baurecht abgetreten.

Der formelle Entscheid zur Eigentumsübertragung liegt aufgrund der geänderten Gesetzesbestimmungen in der Zuständigkeit des Kantonsrats. Dieser hat den entsprechenden Beschluss zusammen mit der Genehmigung der Gesetzesrevision bereits gefasst. Der Entscheid des Kantonsrats kann allerdings nur unter Vorbehalt der Zustimmung des Volkes zur Gesetzesvorlage in Kraft treten.

2. Zweckbindung der Mieterträge des Psychiatricentrums

Das Psychiatricentrum Breitenau soll von den Spitalern Schaffhausen

weiterhin im Mietverhältnis genutzt werden. Mit der revidierten Fassung von Art. 20 des Spitalgesetzes bleibt dies weiterhin möglich. Auf eine Eigentumsübertragung wird hier verzichtet, weil das grosse Breitenau-Areal nur teilweise durch die Spitäler genutzt wird und die längerfristigen Nutzungsperspektiven für dieses Gelände weniger klar sind als beim Kantonsspital. Zudem unterliegt ein grosser Teil der dort erbrachten Leistungen (insbesondere Langzeitpsychiatrie und ambulante Angebote) nicht den gleichen bundesrechtlichen Finanzierungsregeln wie das Akutspital.

Für die gegenüber den Spitalern verrechneten Mieten wird neu eine klare Zweckbindung eingeführt. Die Mieteinnahmen und die anfallenden Kosten für Unterhalt und Erneuerung sollen künftig im Rahmen einer Spezialfinanzierung gesondert verwaltet werden. Damit wird sichergestellt, dass die für periodische grössere Investitionen benötigten Mittel im Bedarfsfall ohne Zusatzbelastung des Kantonshaushaltes zur Verfügung stehen.

Die Gebäude des Pflegezentrums werden nur noch bis Ende 2016 von den Spitälern genutzt. Eine Neuregelung des Mietverhältnisses für die kurze verbleibende Zeit erübrigt sich deshalb.

3. Finanzielle Konditionen der Eigentumsübertragung

Die Übertragung der Spitalgebäude vom Kanton an die Spitäler erfolgt ohne Geldfluss durch die Übertragung eines kalkulatorisch festgelegten Gebäude-Restwertes aus der Bilanz des Kantons in die Bilanz der Spitäler. Im Gegenzug wird das Dotationskapital, das den Buchwert der Spitäler Schaffhausen in der Bilanz des Kantons beziffert, um den entsprechenden Betrag erhöht. Die Vermögenslage des Kantons wird unter dem Strich nicht verändert, weil die Spitäler als Tochterfirma im alleinigen Besitz des Kantons sind und auch weiterhin bleiben werden.

Der nominelle Übertragungswert, der im separaten Übertragungsbeschluss des Kantonsrats festgehalten ist, wurde auf 20 Mio. Franken festgelegt. Der Betrag kam unter Berücksichtigung des aktuellen Buchwertes und eines durch externe

Experten ermittelten Schätzwertes zustande. Er trägt dem Umstand Rechnung, dass die bestehenden Bauten weitgehend abgeschrieben und funktional mehrheitlich ersatzbedürftig sind.

Für die Bodennutzung haben die Spitäler dem Kanton einen Baurechtszins zu entrichten. Die Zahlungspflicht beginnt allerdings erst im Jahr 2026 bzw. zum Zeitpunkt, da der geplante Spitalneubau bezogen werden kann. Die Höhe des Baurechtszinses wird im Baurechtsvertrag festgelegt, der vom Regierungsrat nach der Genehmigung des Gesetzes zu bereinigen und zu genehmigen ist. Aufgrund des vorliegenden Entwurfs wird der Betrag bei rund 300'000 Franken pro Jahr liegen.

4. Angepasste Kompetenzregelungen

Nach der Eigentumsübertragung wird die Zuständigkeit für den Unterhalt und die periodische Erneuerung der Kantonsspital-Gebäude vollständig an die Spitäler übergehen. Im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten werden die Spitäler auch selbstständig über die Realisierung

der anstehenden Gesamterneuerung entscheiden können. Für die Finanzierung werden sie sich dabei um Kredite auf den Finanzmärkten bemühen müssen, wie dies vergleichbare Spitäler in anderen Kantonen bereits erfolgreich getan haben.

Im Vorfeld des kommenden Grossprojekts werden die Spitäler den Kreditgebern sorgfältig aufbereitete Businesspläne unterbreiten müssen, die einer kritischen Prüfung durch fachkundige Finanzmarkt-Experten standhalten müssen.

Mit den neuen Finanzierungsregeln werden die Spitäler für die Realisierung ihrer Investitionen in Zukunft keine Kredite des Kantons mehr benötigen. Dementsprechend werden auch keine diesbezüglichen politischen Entscheide des Kantonsrats und des Volkes mehr zu fällen sein. Eine Zustimmung des Kantonsrats wird künftig nur noch nötig sein, falls die Spitäler auf den Kapitalmärkten eine Kreditsumme aufnehmen möchten, die das Doppelte des Eigenkapitals übersteigt.

Ungeachtet dieser veränderten Zuständigkeiten bei den Investitionsentscheiden werden die politisch gewählten Organe des Kantons auf-

grund der übrigen unveränderten Gesetzesbestimmungen weiterhin sehr wesentliche Einflussmöglichkeiten auf die Angebotsgestaltung und die Betriebsführung der Spitäler behalten. Zu erwähnen sind insbesondere

- die Gestaltung und Genehmigung der Leistungsaufträge an die Spitäler;
- die Wahl des fünfköpfigen Spitalrats durch den Regierungsrat auf Antrag der Gesundheitskommission des Kantonsrats;
- die gesetzlich vorgeschriebene Mitwirkung eines Mitglieds des Regierungsrats im Spitalrat;
- die jährliche Genehmigung der Kantonsbeiträge für gewirtschaftliche Leistungen der Spitäler im Rahmen des Budgets;
- die jährliche Genehmigung von Geschäftsbericht und Rechnung der Spitäler durch den Kantonsrat, verbunden mit der Entscheidung über die Gewinnverwendung;
- die Unterstellung des Spitalpersonals unter das öffentliche Personalrecht.

III. Finanzielle Konsequenzen

1. Folgen für den Kanton

Auf Seiten des Kantons werden nach der Eigentumsübertragung die bisherigen Mieterträge für das Kantonsspital wegfallen. Ein Teil des Ausfalls wird kompensiert durch die gleichzeitig wegfallenden Aufwendungen für Abschreibungen und Unterhalt. Unter dem Strich ergibt sich für den Kanton im Vergleich zum Budget 2015 eine kurzfristige Netto- Ertragsminderung um gut drei Mio. Franken pro Jahr.

Diesem kurzfristigen Ertragsausfall steht der Umstand gegenüber, dass der Kanton von der Verpflichtung für den weiteren Unterhalt und die bauliche Erneuerung der Spitalgebäude vollständig entlastet wird.

In einer längerfristigen Perspektive müsste der Kanton die Mieterträge in jedem Fall vollumfänglich für den Unterhalt und die Erneuerung der Spitalgebäude einsetzen. Mit Mietertrags-Überschüssen, wie sie in den letzten Jahren angefallen sind, könnte nicht mehr gerechnet werden. Ganz im Gegenteil müsste der Kanton bei einem Verzicht auf die

Eigentumsübertragung in den kommenden Jahren sehr erhebliche Summen in die Spitalerneuerung investieren, was eine massive Zusatzbelastung der Staatsrechnung mit sich bringen würde.

2. Folgen für die Spitäler

Spiegelbildlich zu den Auswirkungen für den Kanton wird die Eigentumsübertragung auf Seiten der Spitäler eine kurzfristige Verbesserung der Jahresrechnung im Ausmass von gut drei Mio. Franken bewirken. Im Sinn der bundesrechtlichen Zweckbestimmung der Tariferträge wird es den Spitalern damit ermöglicht, zusätzliche Rückstellungen für die bevorstehende bauliche Erneuerung zu bilden.

Mittel- und längerfristig rechnen die Spitäler im Rahmen ihres Businessplans, dass sie im Kantonsspital bei einer effizienten Betriebsführung über die laufenden Erträge jährliche Betriebsergebnisse vor Abschreibungen im Ausmass von acht bis zehn Prozent des Umsatzvolumens erreichen können. Unter Mitberück-

sichtigung der bereits gebildeten Reserven wird es damit nach den branchenüblichen Normen möglich sein, in den kommenden Jahren einen bedarfsgerechten Spitalneubau in einem Kostenrahmen zwischen 200 und 250 Mio. Franken zu realisieren.

Das Ziel der Vorlage, die Gebäude ins Eigentum der Spitäler Schaffhausen zu übertragen, fand im Kantonsrat eine Mehrheit. Es wurde allgemein anerkannt, dass sich die Voraussetzungen für den Betrieb der Spitäler mit den neuen bundesrechtlichen Vorgaben seit 2012 markant verändert haben. Die Neuregelung der Zuständigkeiten für die Spitalgebäude ist nötig zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit im veränderten Umfeld. Zugleich kann damit eine zusätzliche Belastung der Kantonsfinanzen im Zusammenhang mit der anstehenden baulichen Erneuerung des Kantonsspitals vermieden werden.

Die Beiträge des Kantons an ausserkantonale und private Spitäler haben sich seit dem bundesrechtlichen Systemwechsel mehr als verdoppelt. 2014 musste der Kanton rund 36 Mio. Franken an Spitäler zahlen, auf deren Betriebsführung er keinerlei Einfluss nehmen kann. Diese Zahlen zeugen von einer neuen Marktdynamik der Spitalversorgung, die sich über eine politische Steuerung der Investitionen in den kantonseigenen Spitälern nur noch sehr bedingt beeinflussen lässt.

Der Kantonsrat bekennt sich mit grosser Mehrheit zum Ziel, das Kantonsspital als leistungsfähiges Zentrum der regionalen Gesundheitsversorgung und zugleich auch als wichtigen Arbeitgeber und Wirtschaftsfaktor zu erhalten. Deshalb sollen die Spitäler Schaffhausen in die Lage versetzt werden, den Unterhalt und die Erneuerung ihrer Gebäude und Anlagen ähnlich flexibel und zeitgerecht zu planen wie die konkurrierenden Spitäler der näheren und weiteren Region.

Eine Minderheit im Kantonsrat lehnte die Eigentumsübertragung aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Die Gegner sehen in der Übertragung einen Schritt in Richtung einer künftigen Privatisierung des Kantonsspitals. Zudem kritisieren sie, dass die Mitspracherechte von Parlament und Volk allzu stark eingeschränkt würden.

Die Bedenken der Minderheit fanden bei einer überwiegenden Mehrheit des Kantonsrats wenig Verständnis. Zusammen mit dem Regierungsrat ist die Mehrheit überzeugt, dass die demokratische Kontrolle über die Spitäler mit den im Spitalgesetz

festgelegten Kompetenzen des Regierungsrats und des Kantonsrats auch nach der Gebäudeübertragung noch genügend wahrgenommen werden kann.

Länger diskutiert wurde im Kantonsrat vor allem über die Höhe des anrechenbaren Übertragungspreises der Spitalgebäude sowie über den Zeitpunkt, ab dem den Spitälern ein Baurechtszins verrechnet werden soll. In beiden Fragen ist es zum Schluss der Beratungen gelungen, breit abgestützte Lösungen zu finden und zu verabschieden.

Der Kantonsrat hat der vorliegenden Revision des Spitalgesetzes am 14. September 2015 mit einer klaren Mehrheit von 46 : 5 Stimmen zugestimmt. Zugleich wurde auch der darauf gestützte Beschluss betreffend Übertragung des Areals Kantonsspital an die Spitäler Schaffhausen im Baurecht, der unter Vorbehalt der Genehmigung des Spitalgesetzes durch das Volk in Kraft treten kann, mit dem gleichen Verhältnis von 46 : 5 Stimmen genehmigt.

Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Revision des Spitalgesetzes zuzustimmen.

Im Namen des Kantonsrats

Der Präsident:
Peter Scheck

Die Sekretärin:
Martina Harder

Spitalgesetz

15-76

Änderung vom 14. September 2015

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Das Spitalgesetz vom 22. November 2004 wird wie folgt geändert:

Art. 11 Abs. 1 lit. g bis i

¹ Dem Kantonsrat obliegen folgende Aufgaben:

- g) Festlegung des Dotationskapitals;
- h) Genehmigung der Übertragung von Liegenschaften im Baurecht an die Spitäler;
- i) Genehmigung von Kreditaufnahmen durch die Spitäler, welche die Kompetenz des Spitalrates gemäss Art. 14 Abs. 2 lit. m übersteigen.

Art. 12 Abs. 1 lit. a und k

¹ Dem Regierungsrat obliegen folgende Aufgaben:

- a) Berichterstattung und Antragstellung an den Kantonsrat in den in dessen Zuständigkeit fallenden Belangen gemäss Art. 11 Abs. 1;
- k) Abschluss von Baurechtsverträgen für Liegenschaften, die den Spitälern übertragen werden.

Art. 14 Abs. 2 lit. m

² Im Weiteren ist er [der Spitalrat] zuständig für:

- m) die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung von Betrieb und Investitionen, soweit die Summe der langfristigen Verbindlichkeiten das Doppelte des Eigenkapitals nicht übersteigt.

Art. 19

¹ Der Kanton stellt den Spitälern Schaffhausen das erforderliche Dotationskapital Dotationskapital zur Verfügung.

² Investitionsentscheide haben der langfristigen Sicherung des Dotationskapitals Rechnung zu tragen.

Immobilien

Art. 20

¹ Der Kanton stellt den Spitälern Schaffhausen die betriebsnotwendigen Liegenschaften im Mietverhältnis oder im Baurecht zur Verfügung.

² Der Baurechtszins für das den Spitälern zur Nutzung übertragene Land wird im Baurechtsvertrag festgelegt. Die Höhe des Zinses wird unter Berücksichtigung des Landwertes, des Zinsniveaus auf dem Kapitalmarkt sowie der finanziellen Möglichkeiten der Spitäler periodisch überprüft und den veränderten Verhältnissen angepasst.

³ Bei den im Mietverhältnis genutzten Bauten sind die Erneuerung und Veränderung der Gebäude sowie die Instandsetzung des Rohbaus Sache des Kantons. Der übrige Unterhalt sowie betriebliche Anpassungen sind Sache der Spitäler Schaffhausen.

⁴ Der gegenüber den Spitälern verrechnete Mietzins ist so festzulegen, dass die Finanzierung der Unterhaltskosten sowie die Verzinsung und Amortisation der nach den Bedürfnissen der Spitäler getätigten Investitionen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien gewährleistet sind.

⁵ Die Mieterträge sowie die Aufwendungen des Kantons im Zusammenhang mit den Mietliegenschaften der Spitäler werden im Rahmen einer Spezialfinanzierung gemäss Art. 24 des Finanzhaushaltsgesetzes ausgewiesen und verwaltet.

II.

¹ Dieser Beschluss untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen.

Schaffhausen, 14. September 2015

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:
Peter Scheck

Die Sekretärin:
Martina Harder

Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden

Am 28. Februar 2016 wird darüber abgestimmt, ob ein Projekt zur Reform der Strukturen im Kanton Schaffhausen gestartet werden soll oder nicht. Es wird nicht über eine konkrete Strukturreform abgestimmt.

Im Kanton Schaffhausen wurde im Rahmen des Projekts «sh.auf» in den Jahren 2003 bis 2005 eine umfassende Analyse der Gemeindestrukturen und der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und der Gemeindeebene vorgenommen. Darauf basierend wurden konkrete Reformvorschläge ausgearbeitet. Das Konzept sah eine markante Reduktion der Zahl der Gemeinden unter gleichzeitiger Neuordnung der Aufgaben von Kanton und Gemeinden vor. Aufgrund von Widerständen wurde indessen darauf verzichtet, dem Kantonsrat eine konkrete Vorlage zur Struktur- und Verwaltungsreform zu unterbreiten.

Seit 2004 fusionierten etliche Gemeinden. Der Kanton Schaffhausen weist heute 26 Gemeinden auf, wobei die kleinste Gemeinde Barga weniger als 300 und die grösste Ge-

meinde Schaffhausen über 35'000 Einwohner zählt. Die im Kanton Schaffhausen bestehenden Gemeindestrukturen sind jedoch nach wie vor nicht optimal. Verschiedene Gemeinden bekunden Mühe, komplexere Aufgaben allein zu bewältigen und sind deshalb auf die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden angewiesen. Aus diesem Grund gibt es im Kanton Schaffhausen 21 Zweckverbände sowie über 200 Zusammenarbeitsverträge zwischen den Gemeinden. Es bestehen Probleme, für die anspruchsvollen Behördenaufgaben geeignete Personen zu finden. Auch finanzielle Aspekte sind zu beachten: Die aktuellen Strukturen werden durch den innerkantonalen Finanzausgleich je zur Hälfte durch den Kanton und die finanzstarken Gemeinden mitfinanziert.

Aus den erwähnten Gründen ist ein weiterer Reformbedarf ausgewiesen. Der Kantonsrat forderte den Regierungsrat deshalb mit einem Postulat auf, eine Strukturreformvorlage zu erarbeiten.

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen, die Strukturen im Kanton zu verbessern. Ein Strukturreformprojekt soll aber nur dann an die Hand genommen werden, wenn die Stimmberechtigten dies auch wünschen. Aus diesem Grund ist ein zweistufiges Verfahren vorgesehen: Am 28. Februar 2016 wird über den Grundsatz abgestimmt, ob der Regierungsrat beauftragt werden soll, eine Strukturreformvorlage auszuarbeiten. Mit der Auftragserteilung kann auch die Stossrichtung des auszuarbeitenden Projekts festgelegt werden. Dabei stehen zwei Varianten zur Auswahl:

- Modell A: Wenige leistungsfähige Gemeinden – angepasste kantonale Verwaltung
- Modell B: Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung

Wird dem Grundsatzbeschluss zugestimmt, also dem Regierungsrat der Auftrag erteilt, dann wird der Regierungsrat in einem zweiten Schritt eine konkrete Strukturreformvorlage ausarbeiten und sich dabei an das von den Stimmberechtigten favorisierte Modell halten. Der Regie-

rungsrat hat dabei zugesichert, bei der Erarbeitung einer entsprechenden Vorlage breite Kreise einzubeziehen. Die Vernehmlassung über das konkrete Projekt wird voraussichtlich im Jahr 2018 erfolgen, die Beratung im Kantonsrat und die Volksabstimmung über die konkrete Strukturreformvorlage voraussichtlich im Jahr 2019.

Für die Erarbeitung der Strukturreformvorlage wird mit externen Kosten von insgesamt 300'000 Franken gerechnet, wobei 75 Prozent davon dem Finanzausgleichsfonds entnommen werden und somit die laufende Rechnung nicht belasten.

Der Kantonsrat hat am 26. Oktober 2015 diesem Grundsatzbeschluss zum Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden mit 27 zu 18 Stimmen zugestimmt und angeordnet, dass im Rahmen einer obligatorischen Volksabstimmung eine Variantenabstimmung durchzuführen ist. Der Kantonsrat hat darauf verzichtet, den Stimmberechtigten eine Abstimmungsempfehlung zu unterbreiten.

I. Ausgangslage

Seit rund 20 Jahren findet in der Schweiz ein Reformprozess der Gemeindestrukturen statt, der zu einer markanten Reduktion der Anzahl Gemeinden von über 3'000 auf heute weniger als 2'400 Gemeinden geführt hat. Ziel war immer, die Gemeindestrukturen den heutigen und künftigen Anforderungen und Bedürfnissen anzupassen und auf diese Weise die Gemeindeebene zu sichern und zu stärken.

Auch im Kanton Schaffhausen standen die Gemeindestrukturen zur Diskussion, so insbesondere vor ca. 15 Jahren im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung. Weiter wurde im Rahmen des Reformprojekts «sh.auf» in den Jahren 2003 bis 2005 eine umfassende Analyse der Gemeindestrukturen und der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und der Gemeindeebene vorgenommen. Die Vorschläge hatten zum Ziel, durch die Bildung von starken Gemeinden leistungsfähige Strukturen zu schaffen. Das Konzept sah eine markante Reduktion der Zahl der Gemeinden unter gleichzeitiger Übertragung von Aufgabenbereichen an diese Gemeinden vor. Auf-

grund der Widerstände aus den Gemeinden und den politischen Parteien wurde indessen darauf verzichtet, dem Kantonsrat eine konkrete Vorlage zur Struktur- und Verwaltungsreform zu unterbreiten. Hingegen wurde durch die Einführung von Sonderbeiträgen für Gemeindefusionen ein Anreizsystem für Strukturformen geschaffen.

Zahlreiche Gemeinden haben in den letzten zehn Jahren fusioniert (2004: Barzheim mit Thayngen; 2005: Osterfingen mit Wilchingen; 2009: Altdorf, Bibern, Hofen und Opfertshofen mit Thayngen; Hemmental mit Schaffhausen; 2013: Guntmadingen mit Beringen). Mittlerweile umfasst der Kanton Schaffhausen 26 Gemeinden mit sehr unterschiedlichen Einwohnerzahlen (vgl. Tabelle rechts unten).

Die aktuellen Gemeindestrukturen sind jedoch nach wie vor nicht optimal und längerfristig kaum haltbar. Bereits heute bekunden verschiedene Gemeinden Mühe, komplexere Aufgaben allein zu bewältigen und sind deshalb auf die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden ange-

wiesen. Mittlerweile gibt es im Kanton Schaffhausen 21 Zweckverbände sowie über 200 Zusammenarbeitsverträge zwischen den Gemeinden. Dieser Umstand ist aus demokratiepolitischer Sicht problematisch, denn durch die Übertragung einer Aufgabe auf eine andere Gemeinde entzieht sie sich faktisch dem eigenen Einfluss. Es bestehen teilweise grosse Probleme, für die anspruchsvollen Behördenaufgaben geeignete Personen zu finden. Auch finanzielle Aspekte sind zu beachten: Die aktuellen Strukturen werden durch den innerkantonalen Finanzausgleich je zur Hälfte durch den Kanton und die finanzstarken Gemeinden mitfinanziert. Zudem hat eine Vergleichsstudie von Februar 2014 aufgezeigt, dass die im Kanton Schaffhausen vom Kanton und den

Gemeinden erbrachten Leistungen im Verhältnis zu vergleichbaren anderen Kantonen insgesamt teurer erbracht werden. Das ist unter anderem auch durch die aktuellen Strukturen und durch die aktuelle Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden begründet.

Mit einer Strukturreform ist die Hoffnung auf eine Verbesserung des Staatshaushalts verknüpft. Die aktuellen und künftigen finanziellen Herausforderungen sind jedoch so bedeutend, dass sie sich alleine durch neue Strukturen nicht meistern lassen. Schlanke und effiziente Strukturen sind allerdings eine wichtige Voraussetzung, um die künftigen finanziellen Herausforderungen meistern zu können.

Gemeinden	Einwohnerzahl (Stand: 31.12.2014)
Bargen, Beggingen, Buch, Büttenhardt, Hemishofen, Oberhallau	weniger als 600
Buchberg, Dörflingen, Gächlingen, Lohn, Merishausen, Rüdlingen, Siblingen, Trasadingen	600 bis 1'000
Löhningen, Ramsen, Schleitheim, Stetten, Wilchingen	1'000 bis 2'000
Beringen, Hallau, Neunkirch, Stein am Rhein	2'000 bis 5'000
Neuhausen am Rheinflall, Schaffhausen, Thayngen	mehr als 5'000

II. Zweistufiges Verfahren zur Erarbeitung einer Strukturreformvorlage

Der Kantonsrat hat zum Ausdruck gebracht, dass der bisher eingeschlagene Weg zu lange dauert, die bestehenden Mängel dadurch nur teilweise behoben werden und die Thematik somit grundsätzlich angegangen werden soll. Ein Strukturreformprojekt muss deshalb aufzeigen, welche Strukturen im Kanton Schaffhausen im Vergleich zu heute auch noch möglich wären, selbst wenn dies sehr weitreichende Konsequenzen hätte. Mit den Gemeindestrukturen eng verknüpft sind die Ausgestaltung des innerkantonalen Finanzausgleiches und die Ausgestaltung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Deshalb muss ein Reformprojekt auch die Auswirkungen auf diese Bereiche aufzeigen.

Regierungsrat und Kantonsrat sind der Ansicht, die Erarbeitung von Vorschlägen für eine Strukturreform soll nur dann an die Hand genommen werden, wenn die Stimmberechtigten dies auch wünschen. Aus diesem Grund ist ein zweistufiges Verfahren zur Erarbeitung einer Strukturreformvorlage vorgesehen.

In einem ersten Schritt soll am 28. Februar 2016 dem Regierungsrat im Sinn eines Grundsatzbeschlusses der Auftrag erteilt werden, eine Strukturreformvorlage auszuarbeiten. Dabei können die Stimmberechtigten zwischen zwei Varianten wählen (vgl. Ziff. IV). Es wird somit noch nicht über eine konkrete Strukturreform abgestimmt.

Wenn der Grundsatzbeschluss angenommen wird, hat der Regierungsrat in einem zweiten Schritt innert drei Jahren die Reformvorlage zu erarbeiten. Diese wird im Jahr 2018 in einer Vernehmlassung zur Diskussion gestellt und im Jahr 2019 dem Kantonsrat unterbreitet. Die Stimmberechtigten werden dann voraussichtlich im Jahr 2019 über die konkrete Reformvorlage abstimmen können.

III. Der Grundsatzbeschluss

Der Kantonsrat kann im Bereich seiner Zuständigkeiten Grundsatzbeschlüsse fassen und diese dem obligatorischen Referendum unterstellen (Art. 58 Abs. 2 i.V.m. Art. 32 lit. i der Kantonsverfassung). Mit einem Grundsatzbeschluss besteht die Möglichkeit, zu einem umfassenden Vorhaben in einem frühen Stadium eine Weichenstellung vorzunehmen. Ursprünglich beabsichtigte der Regierungsrat, die Grundsatzfrage mit einer Konsultativabstimmung zu verbinden. Das Bundesgericht hat dieses Vorgehen jedoch untersagt, da die gesetzliche Bestimmung dazu fehlt. Der Regierungsrat hat deshalb die Vorlage überarbeitet und dem Kantonsrat beantragt, den Stimmberechtigten die Grundsatzfrage als verbindliche Variantenabstimmung nach Art. 35 der Kantonsverfassung zu unterbreiten. Der Kantonsrat hat dem Vorgehen am 26. Oktober 2015 zugestimmt. Die Stimmberechtigten können nun entscheiden, welche von zwei Varianten ausgearbeitet werden soll, oder ob keine konkrete Strukturreform an die Hand genommen werden soll.

Die Erarbeitung der Strukturreformvorlage ist im Rahmen einer Projektorganisation vorgesehen, die alle Betroffenen und Beteiligten – insbesondere natürlich die Gemeinden – eng in die Projektarbeiten einbezieht. Für die Erarbeitung der Strukturreformvorlage wird mit Kosten von insgesamt 300'000 Franken gerechnet (Expertisen, externe Projektbegleitung, Sitzungsgelder für Personen aus Gemeinden, Drucksachen usw.).

Gemäss Gesetz über den Finanzausgleich können aus dem Finanzausgleichsfonds Beiträge an Projekte zur Gemeindezusammenarbeit geleistet werden, wenn dadurch Gemeindeaufgaben wirtschaftlicher erfüllt werden und der Kanton auf Dauer entlastet wird. Die Strukturreformvorlage strebt diese Ziele an, weshalb sich eine Entnahme aus dem Finanzausgleichsfonds rechtfertigt. Gemäss Gesetz über den Finanzausgleich darf der Beitrag 75 Prozent der Projektkosten nicht übersteigen. Bei externen Kosten von 300'000 Franken werden somit 225'000 Franken dem Finanzaus-

gleichs fonds und 75'000 Franken der Laufenden Rechnung belastet.

Der Finanzausgleichs fonds des Kantons Schaffhausen hat einen

Bestand in Höhe von über neun Mio. Franken. Dies zeigt, dass die Entnahme für die Strukturreformvorlage kein anderes Projekt benachteiligt.

IV. Auftragserteilung: Die beiden Varianten

Die Stimmberechtigten können im Rahmen eines Grundsatzbeschlusses dem Regierungsrat den Auftrag erteilen, eine Strukturreformvorlage auszuarbeiten und dem Kantonsrat vorzulegen. Es stehen zwei grundsätzlich unterschiedliche Modelle zur Diskussion:

Modell A:
«Wenige leistungsfähige Gemeinden – angepasste kantonale Verwaltung»

Bei Modell A geht es darum, die Gemeindeebene durch die Bildung von leistungsfähigen Gemeinden zu stärken. In der Verfassung oder im Gesetz sind Kriterien festzulegen, wann eine Gemeinde als leistungsfähig

gilt. Dabei geht es z.B. darum, ob eine Gemeinde in der Lage ist, ein attraktives und wirtschaftliches Leistungsangebot für die Einwohnerinnen und Einwohner und für das Gewerbe anzubieten. Ebenfalls wird untersucht, wie eine Gemeindeverwaltung aufgebaut sein muss, damit sie die Gemeindebehörden so vom Tagesgeschäft entlasten kann, dass die Behörde Zeit findet, sich mit der Weiterentwicklung der Gemeinde zu befassen. In diesem Zusammenhang spielt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde eine erhebliche Rolle: Wie stark soll eine Gemeinde die ihr zugewiesenen Aufgaben selbst finanzieren können? Aus diesem Grund wird im Rahmen der Strukturreform auch der kantonale Finanzausgleich eingehend überprüft.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass es als Folge solcher und ähnlicher Kriterien zu einer erheblichen Verringerung der Anzahl Gemeinden kommt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass mit der Verringerung der Anzahl Gemeinden die Gemeindeebene insgesamt gestärkt wird. Im Rahmen der Reformvorlage wird nämlich auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden überprüft. Die künftigen Strukturen sind ausschlaggebend dafür, ob eine Aufgabe überhaupt von der kommunalen Ebene erfüllt werden kann oder ob diese Aufgabe sinnvollerweise der kantonalen Ebene zugewiesen werden soll, wie dies in den vergangenen Jahren in verschiedenen Bereichen der Fall war.

Es ist zweifellos so, dass grössere Gemeinden eher in der Lage sind, Aufgaben selbstständig zu erfüllen. Ihnen können die kommunalen Aufgaben zum autonomen Vollzug überwiesen werden. Dies würde auch bedeuten, dass die grosse Anzahl der Zusammenarbeitsverträge sinken würde. Die Anzahl Einwohner allein ist jedoch kein entscheidendes Kriterium. Untersuchungen zeigen zwar, dass Gemeinden mit ca. 3'000 Einwohnern in der Regel eine sehr kostengünstige

Struktur aufweisen. Mit der Festlegung einer starren Mindestgrösse würden jedoch geografische Gegebenheiten zu wenig berücksichtigt.

Dieses Modell betrifft auch die kantonale Ebene: Wie im Titel erwähnt, sind die Auswirkungen auf die kantonale Verwaltung zu prüfen und auch dort gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen.

Modell B: «Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung»

Bei Modell B werden alle kommunalen Verwaltungen bei der kantonalen Verwaltung zusammengeführt. Der Kanton wäre somit ein einziger Verwaltungssperimeter und die kantonale Verwaltung für den Vollzug aller Aufgaben zuständig. Der Vollzug der vor Ort zu erbringenden Dienstleistungen würde demnach zentral gesteuert, jedoch teilweise vor Ort – also dezentral – erbracht. In diesem Modell würden die bisherigen politischen Einheitsgemeinden aufgehoben; die kommunalen Behörden und Verwaltungen würden entfallen.

Zur Frage, ob dieses Modell rechtlich zulässig ist, wurde ein juristi-

sches Gutachten eingeholt. Dieses hält im Ergebnis fest: «Die Bundesverfassung steht einer Aufhebung der Gemeindeebene nicht entgegen.» Zum gleichen Schluss kommt auch das Ergänzungsgutachten des Bundesamtes für Justiz: «Zumindest aus heutiger verfassungsrechtlicher Sicht erwächst den Kantonen aus der Garantie der Gemeindeautonomie indes weder eine Verpflichtung, Gemeinden einzurichten, noch eine Verpflichtung, ihren Bestand zu garantieren. Die Kantone sind vielmehr autonom, ihr Gebiet so zu organisieren, wie sie es für sinnvoll halten.»

Ohne Gemeinden braucht es auch keine kommunalen Reglemente, Zweckverbände und Zusammenarbeitsverträge. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass die Stimmberechtigten den Einfluss auf die Gesetzgebung verlieren würden. Die bessere Vertretung der Regionen im Kantonsrat könnte z.B. sichergestellt werden durch eine Vergrößerung der Anzahl Sitze, eine Erhöhung der Anzahl Wahlkreise oder auf eine andere Art. Auch diesbezüglich haben die Kantone einen erheblichen Handlungsspielraum. Es ist Aufgabe der Strukturreform, die optimale Lösung zu finden.

Viele bisher von den Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben (z.B. Unterhalt der Gemeindestrassen, Forst, Wasserversorgung, Kläranlagen, Bildung, Kultur) müssen auch künftig erbracht werden. Es wird bei der Erarbeitung der Vorlage im Detail aufzuzeigen sein, wie die bisher von den Gemeinden – teilweise in interkommunaler Zusammenarbeit – sichergestellten Aufgaben künftig durch die kantonale Verwaltung erbracht werden. Klar ist, dass ein Grossteil dieser Aufgaben wie bisher lokal zu erbringen ist. Aus diesem Grund wird auch ein Teil des Gemeindepersonals – als Kantonsangestellte – weiterhin benötigt.

Selbstverständlich hat dieses Modell ganz erhebliche Auswirkungen auf die kantonale Verwaltung. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass die gewonnenen Synergien nicht durch eine Aufblähung der kantonalen Verwaltung verwässert werden.

Der Kantonsrat hat den Grundsatzbeschluss eingehend beraten. Die Mehrheit des Kantonsrats ist der Auffassung, dass im Kanton Schaffhausen die Strukturen, die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und der Finanzausgleich einer Überprüfung unterzogen werden sollen und begrüsst das vorgesehene zweistufige Verfahren (Auftrag an den Regierungsrat durch die Stimmberechtigten, danach die konkrete Ausarbeitung der Reformvorlage, die vom Kantonsrat beraten und den Stimmberechtigten unterbreitet werden wird).

Im Kantonsrat wurde ausdrücklich begrüsst, dass die Stimmberechtigten – mithin die Direktbetroffenen – den Auftrag für eine Überprüfung der Strukturen geben können. Einzelne Fragen wurden jedoch sehr kontrovers diskutiert. So wurde z.B. gefordert, die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden müsse vorab geprüft werden, bevor über neue Strukturen diskutiert werden könne. Andere Stimmen wiesen darauf hin, in erster Linie sei eine Fusion im Zentrum des Kantons voranzutreiben. Schliesslich wurde darauf hingewiesen, dass in beiden Modellen noch viele Fragen offen

und im Rahmen der Ausarbeitung einer Reformvorlage zu klären seien.

Schliesslich setzte sich die Mehrheit mit der Auffassung durch, dass es richtig sei, die Stimmberechtigten zu fragen, ob sie die Ausarbeitung eines Reformprojekts wünschen und wenn ja, in welche Richtung dieses Reformprojekt gehen müsste. Die Frage der künftigen Aufgabenteilung und die Frage, wann eine Gemeinde z.B. leistungsfähig sei sowie die konkrete Ausgestaltung der beiden Modelle seien dann im Rahmen der zu erstellenden Vorlage zu erarbeiten.

Der Kantonsrat hat zudem den für die Ausarbeitung der Strukturreformvorlage beantragten Kredit von ursprünglich 500'000 Franken auf 300'000 Franken gekürzt.

Der Kantonsrat hat dem Grundsatzbeschluss in der Schlussabstimmung mit 27 zu 18 Stimmen zugestimmt. Er hat angeordnet, dass die Volksabstimmung über den Grundsatzbeschluss in Form einer Variantenabstimmung durchzuführen ist (mit Stichfrage für den Fall, dass beide Varianten angenommen werden). Auf eine Abstimmungsempfehlung

lung für eine der beiden Varianten
wurde verzichtet.

Im Namen des Kantonsrats

Der Präsident:
Peter Scheck

Die Sekretärin:
Martina Harder

Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden

15-89

vom 26. Oktober 2015

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Der Regierungsrat hat ein Strukturreformprojekt an die Hand zu nehmen und den Stimmberechtigten im Sinne einer Variantenabstimmung gemäss Art. 35 der Kantonsverfassung folgende beiden Modelle zu unterbreiten:

A) Modell "wenige leistungsfähige Gemeinden – angepasste kantonale Verwaltung"

Der Regierungsrat hat innert längstens drei Jahren ab Zustimmung durch die Stimmberechtigten eine Strukturreformvorlage auszuarbeiten, bei welcher sich der Kanton Schaffhausen in wenige leistungsfähige Gemeinden gliedert. Die Vorlage zeigt zudem die Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich und auf die Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden auf. Für die Erarbeitung der Vorlage zur Strukturreform wird ein Kredit in Höhe von 300'000 Franken bewilligt. 75 Prozent davon werden dem Finanzausgleichsfonds entnommen.

B) Modell "Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung"

Der Regierungsrat hat innert längstens drei Jahren ab Zustimmung durch die Stimmberechtigten eine Strukturreformvorlage auszuarbeiten, bei welcher der Kanton Schaffhausen auf die Gemeindeebene verzichtet und die Aufgaben der Gemeinden durch den Kanton wahrgenommen werden. Die Vorlage zeigt zudem die Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation auf und stellt die regionalen Mitwirkungsrechte sicher. Für die Erarbeitung der Vorlage zur Strukturreform wird ein Kredit in Höhe von 300'000

Franken bewilligt. 75 Prozent davon werden dem Finanzausgleichsfonds entnommen.

II.

¹ Dieser Grundsatzbeschluss wird dem obligatorischen Referendum unterstellt. Es findet das Abstimmungsverfahren gemäss Art. 33 Abs. 3 Wahlgesetz statt.

² Er tritt mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

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

Schaffhausen, 26. Oktober 2015

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Peter Scheck

Die Sekretärin:

Martina Harder