

Schaffhauser Abstimmungs-Magazin

zur Volksabstimmung vom 3. Juli 2016

Totalrevision des Krankenversicherungsgesetzes
(Reduktion Prämienverbilligung / Abschaffung Liste säumiger Prämienzahler)

Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern
(Senkung Divisor Ehegattensplitting)

Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern
(Anpassung Besteuerung Kapitalabfindungen)

Änderung des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes
(Neuregelung Übergangspflege und Kantonsbeiträge Pflegekosten)

Änderung des Schulgesetzes
(Kostenpflicht der Freifächer an der Kantonsschule)

Vorbemerkungen zu den Abstimmungsvorlagen aus dem Entlastungsprogramm 2014 (EP2014)

In Kürze	Seite	2
Zur Sache	Seite	3

Totalrevision des Krankenversicherungsgesetzes (Reduktion Prämienverbilligung / Abschaffung Liste säumiger Prämienzahler)

In Kürze	Seite	9
Zur Sache	Seite	11
Erwägungen des Kantonsrats	Seite	22
Beschluss des Kantonsrats	Seite	23

Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern (Senkung Divisor Ehegattensplitting)

In Kürze	Seite	32
Zur Sache	Seite	33
Erwägungen des Kantonsrats	Seite	37
Beschluss des Kantonsrats	Seite	38

Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern (Anpassung Besteuerung Kapitalabfindungen)

In Kürze	Seite	40
Zur Sache	Seite	42
Erwägungen des Kantonsrats	Seite	45
Beschluss des Kantonsrats	Seite	46

Änderung des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes (Neuregelung Übergangspflege und Kantonsbeiträge Pflegekosten)

In Kürze	Seite	47
Zur Sache	Seite	49
Erwägungen des Kantonsrats	Seite	56
Beschluss des Kantonsrats	Seite	57

Änderung des Schulgesetzes (Kostenpflicht der Freifächer an der Kantonsschule)

In Kürze	Seite	60
Zur Sache	Seite	61
Erwägungen des Kantonsrats	Seite	63
Beschluss des Kantonsrats	Seite	64

Vorbemerkungen zu den Abstimmungsvorlagen aus dem Entlastungsprogramm 2014

Ab dem Jahr 2010 genügten die jährlichen Einnahmen des Kantons nicht mehr, um die laufenden Ausgaben zu decken. Ein erstes Sparprogramm (ESH3) führte wohl zu Einsparungen von knapp 20 Mio. Franken. Im zusätzlich verschlechterten Finanzumfeld reichten diese Einsparungen aber zur Sanierung nicht aus. Es entstand ein strukturelles Defizit von 40 Mio. Franken pro Jahr. Die Schulden des Kantons belaufen sich per Ende 2015 auf 140 Mio. Franken.

Nach Artikel 97 der Kantonsverfassung muss der Kantonshaushalt mittelfristig ausgeglichen sein. Deshalb unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat im September 2014 die Vorlage Entlastungsprogramm 2014 (EP2014). Das Programm umfasste 122 Entlastungsmassnahmen. Viele der Entlastungsmassnahmen sind zwischenzeitlich beschlossen und werden umgesetzt. Die Zwischenbilanz zeigt aber mit aller Deutlichkeit, dass das Entlastungsziel noch nicht erreicht ist. Der Kantonshaushalt wird erst um 22 Mio. Franken entlastet, womit das strukturelle Defizit nur gut zur Hälfte behoben ist.

Bei den vorliegenden Abstimmungen geht es um weitere Entlastungen im Umfang von 5.2 Mio. Franken beim Kanton und von 6.1 Mio. Franken bei den Gemeinden. Der Löwenanteil betrifft die Revision des Krankenversicherungsgesetzes zur Neuregelung der Prämienverbilligung sowie die Änderungen des Steuergesetzes.

1. Entlastungsbedarf

Nach Artikel 97 der Kantonsverfassung muss der Kantonshaushalt mittelfristig ausgeglichen sein.

Bis ins Jahr 2009 war der Kantonshaushalt ausgeglichen. Die Finanzen des Kantons haben sich erfreulich entwickelt. Der Kanton konnte Schulden abbauen, Eigenkapital aufbauen und die Steuerzahler in den Jahren 2001 bis 2009 um 75.6 Mio. Franken entlasten. Von diesen Steuerentlastungen profitierten die natürlichen Personen, insbesondere die Familien, in der Grössenordnung von 52 Mio. Franken. Auch bei der Schaffung zusätzlicher Leistungen für die Bevölkerung sowie bei der Aufgaben- und Finanzierungsübernahme gegenüber den Gemeinden zeigte sich der Kanton in diesen Jahren grosszügig.

Ab 2010 genügten die jährlichen Einnahmen des Kantons nicht mehr, um die laufenden Ausgaben zu decken. Die Staatsrechnungen schlossen mit Fehlbeträgen ab, es mussten Darlehen aufgenommen werden. Ein erstes Sparprogramm (ESH3) führte wohl zu Einsparungen von knapp 20 Mio. Franken, diese reichten aber nicht aus, um den Kanton

im zusätzlich verschlechterten Finanzumfeld zu sanieren. Im Jahr 2013 zeigten die Finanzaussichten deutlich, dass das strukturelle Defizit ohne Gegenmassnahmen pro Jahr jeweils rund 40 Mio. Franken betragen wird. 40 Mio. Franken entsprechen gut 16 Steuerprozent oder rund sechs Prozent der jährlichen Ausgaben.

Zur schlechten Finanzlage trugen ausgabenseitig demografiebedingte Mehrkosten in Millionenhöhen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziale Wohlfahrt bei. Zugleich gingen die Einnahmen zurück. Reduzierte Erträge des Kantons aus der AXPO-Beteiligung und von der Schweizerischen Nationalbank, der Rückgang des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer sowie der Wechsel des Kantons im interkantonalen Finanzausgleich vom Nehmer zum Geberkanton führten zu Einnahmeausfällen.

Im September 2013 beschloss der Regierungsrat, den Kantonshaushalt bis ins Jahr 2017 im Umfang von mindestens 40 Mio. Franken pro Jahr zu entlasten. Die BAK Basel Economics AG (BAK Basel) erstellte als Grundlage eine systematische Leistungsanalyse. Sämtliche Auf-

wendungen pro Aufgabenbereich des Kantons und seiner Gemeinden im Jahr 2011 wurden einem interkantonalen Vergleich unterzogen. Im Ergebnis lag der Kanton Schaffhausen mit seinen Gemeinden bei den beeinflussbaren Kosten 44 Mio. Franken über dem schweizerischen Durchschnitt und sogar 89 Mio. Franken über dem Durchschnitt der Kantone mit vergleichbarer Struktur.

2. Vorlage Entlastungsprogramm 2014 (EP2014)

Um den Kantonshaushalt nachhaltig in die schwarzen Zahlen zu führen, unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat im September 2014 die Vorlage Entlastungsprogramm 2014 (EP2014). Das Programm umfasste 122 Entlastungsmassnahmen. 100 Massnahmen lagen in der Zuständigkeit des Regierungsrats, 22 in der des Kantonsrats.

Zum grossen Teil fielen die Massnahmen in jenen Aufgabenfeldern an, in denen die Studie von BAK Basel zeigte, dass der Kanton Schaffhausen vergleichsweise zu hohe Aufwendungen ausweist und diese überproportional gestiegen sind. Geplant war, drei Viertel der Entlastungen durch Effizienzsteigerung und Leistungsabbau (entlastende Massnahmen) zu erzielen, ein Viertel durch steuerliche Mehreinnahmen. Bei vollständiger und fristgemässer Umsetzung der Vorlage EP2014 wären der Kanton und die Gemeinden zusammen ab dem Jahr 2018 jährlich um 49.1 Mio. Franken entlastet worden.

Zugunsten des Kantons war eine Kompensation der kommunalen Entlastungen im Umfang von 11.9 Mio. Franken vorgesehen (Steuerfussabtausch). Bei entsprechender Umsetzung hätte die Entlastung des Kantonshaushalts im Jahr 2018

Vorgesehene Entlastungen Kanton und Gemeinden 2018 inkl. Kompensation
(in Mio. Franken)

	Massnahmen Regierungsrat entlastend	Massnahmen Kantonsrat entlastend	Massnahmen Kantonsrat steuerlich	Massnahmen TOTAL	Kompensation	Gesamtentlastung
Kanton	18.9	9.8	6.5	35.2	11.9	47.1
Gemeinden	1.2	7.1	5.6	13.9	-11.9	2.0
zusammen	20.1	16.9	12.1	49.1	-	49.1

47.1 Mio. Franken, die der Gemeinden 2 Mio. Franken betragen. Diese Kompensation wurde vom Kantonsrat jedoch abgelehnt.

3. Zwischenbilanz zur Umsetzung der Massnahmen der Vorlage EP2014

Das in der Vorlage EP2014 vorgesehene finale Entlastungsvolumen von insgesamt 49.1 Mio. Franken respektive 47.1 Mio. Franken für den Kanton ist zwischenzeitlich deutlich unter die Zielvorgabe gesunken. Das strukturelle Defizit kann nicht vollständig behoben werden. Dies hat mehrere Ursachen.

Beinahe auf Kurs sind die Massnahmen in der Zuständigkeit des Regierungsrats. Sie werden zu 90 Prozent realisiert. Bei den Massnahmen in der Zuständigkeit des Kantonsrats bewirkten einerseits Änderungen und Ablehnungen eine erhebliche Reduktion des Entlastungsvolumens. Andererseits können diverse Massnahmen nur verzögert umgesetzt werden.

Dem obligatorischen Referendum unterstehen:

- Neuregelung der Prämienverbilligung (Revision des Krankenversicherungsgesetzes)
- Senkung Divisor Ehepaarsplitting (Revision des Gesetzes über die direkten Steuern)
- Anpassung Besteuerung Kapitalabfindungen (Revision des Gesetzes über die direkten Steuern)
- Revision Altersbetreuungs- und Pflegegesetz
- Kostenpflicht der Freifächer an der Kantonsschule (Revision Schulgesetz)

Im Jahr 2018 wird der Kanton nach aktuellem Stand um 21.3 Mio. Franken entlastet, ab dem Jahr 2019 um 22.0 Mio. Franken. Damit ist erst gut die Hälfte des strukturellen Defizits behoben. Wenn alle zur Abstimmung unterbreiteten Gesetzesrevisionen gutgeheissen werden, wird der Kanton um 26.5 Mio. Franken entlastet werden. Ab dem Jahr 2019 ist eine Entlastung von maximal 31.2 Mio. Franken denkbar; sie setzt zusätzliche Einsparungen im Schulbereich voraus. Die konkreten Vorlagen des Regierungsrats an den Kantonsrat müssen aber noch ausgearbeitet werden, sodass mit der Umsetzung

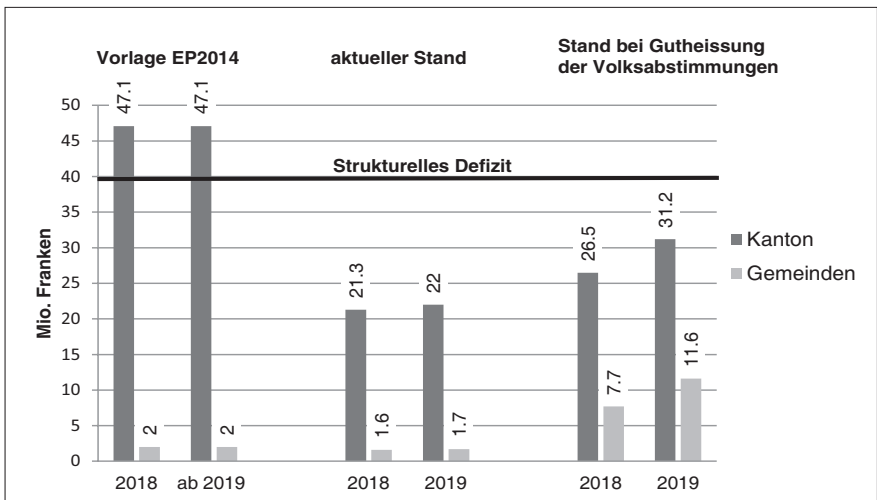
nicht vor dem Jahr 2019 gerechnet werden kann.

Bei den Gemeinden fallen die Entlastungen bei Zustimmung zu den vorgesehenen Gesetzesrevisionen gegenüber der Vorlage EP2014 etwas grosszügiger aus.

4. Finanzielle Situation des Kantons heute

Ein nachhaltig ausgeglichener Kantonshaushalt verlangt trotz der schwarzen Null der Rechnung 2015 die konsequente Umsetzung der verbleibenden Massnahmen der Vorlage EP2014. Die Schulden von aktuell 140 Mio. Franken müssen abgebaut werden können. Zudem ist das strukturelle Defizit von 40 Mio. Franken aktuell erst gut zur Hälfte behoben.

Vorgesehene Entlastungen Kanton und Gemeinden im Vergleich
(in Mio. Franken)



Erstmals seit dem Jahr 2009 fiel mit der Staatsrechnung 2015 wieder ein Jahresabschluss des Kantons leicht positiv aus. Der Finanzierungsüberschuss betrug aber nicht viel, nur 0.5 Mio. Franken.

Die Massnahmen der Vorlage EP2014 hatten kaum Einfluss auf das positive Ergebnis, sie zeigen grösstenteils frühestens ab dem Jahr 2016 erste Wirkungen. Zurückzuführen ist das positive Ergebnis auf volatile Faktoren auf der Ertragsseite: ausserordentliche Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank sowie ein Anstieg beim Steuerertrag der juristischen Personen, beim Kantonsanteil an der Direkten Bundessteuer und beim Anteil an der Eidgenössischen Verrechnungssteuer.

Wie sich die Steuer(mehr)einnahmen fortan entwickeln werden, ist vor dem Hintergrund der Unsicherheiten der wirtschaftlichen Entwicklung und der Unternehmenssteuerreform III des Bundes äusserst ungewiss. Auch wird der Frankenschock vom 15. Januar 2015 erst ab der Rechnung 2016 spürbar sein. Einbrüche auf der Ertragsseite oder ein weiterer überdurchschnittlicher Anstieg von grösseren Transferbeiträgen

können rasch wieder zu einem negativen Rechnungsabschluss führen. Die Finanzplanung 2016 bis 2019 zeigt mit aller Deutlichkeit, dass die Bereiche Bildung, Gesundheit und Soziale Wohlfahrt den Staatshaushalt nach wie vor stark belasten. 80 Prozent des gesamten Nettoaufwands kommt Aufgabenfeldern in diesen Aufgabenbereichen zu.

5. Entlastungsvolumen des Abstimmungspakets zur Vorlage EP2014

Die fünf der Volksabstimmung unterstehenden Massnahmen der Vorlage EP2014 (Revision des Krankenversicherungsgesetzes, Senkung Divisor Ehepaarsplitting, Anpassung Besteuerung Kapitalabfindungen, Revision Altersbetreuungs- und Pflegegesetz und Kostenpflicht der Freifächer an der Kantonsschule) haben ein Entlastungsvolumen von 11.3 Mio. Franken. Zu zwei Drittel sind diese Entlastungen Folge von Leistungskürzungen und Effizienzsteigerungen, zu einem Drittel basieren sie auf steuerlichen Mehreinnahmen.

8 Zur Sache

Im Umfang von 6.1 Mio. Franken fallen die Entlastungen bei allen Gemeinden zusammen an, im Umfang von 5.2 Mio. Franken beim Kanton.

Das Entlastungsvolumen des Abstimmungspakets von 11.3 Mio. Franken entspricht fünf Steuerfussprozent, zwei beim Kanton und knapp drei Steuerfussprozent im Mittel bei den Gemeinden.

Entlastungsvolumen der Abstimmungen Kanton und Gemeinden 2018

		Kanton (in Mio. Fr.)	Gemeinden (in Mio. Fr.)	Alternative
Revision Krankenversicherungsgesetz	Aufwandsenkung	2.4	4.2	3 Steuerfussprozent
Senkung Divisor Ehepaarsplitting	Mehreinnahmen	1.3	1.1	1 Steuerfussprozent
Anpassung Besteuerung Kapitalabfindungen	Mehreinnahmen	0.9	0.8	2/3 Steuerfussprozent
Revision Altersbetreuungs- und Pflegegesetz	Aufwandsenkung	0.3		
Kostenpflicht der Freifächer an der Kantonsschule	Aufwandsenkung	0.3		
Gesamtentlastung		5.2	6.1	5 Steuerfussprozent

Totalrevision des Krankenversicherungsgesetzes

(Reduktion der Prämienverbilligung / Abschaffung Liste säumiger Prämienzahler)

Im Jahr 2015 wurden 31 Prozent der Schaffhauser Kantoneinwohnerinnen und -einwohner mit Beiträgen zur Verbilligung der Krankenversicherungsprämien unterstützt. Die Summe der Beiträge belief sich auf 45.8 Mio. Franken. Davon wurden rund 24.4 Mio. Franken durch den Bund finanziert. Knapp 14.6 Mio. Franken entfielen auf die Gemeinden und gut 7.8 Mio. auf den Kanton, was durchschnittlich 6.5 Steuerprozent bei den Gemeinden und rund 3.5 Steuerprozent beim Kanton entspricht.

Mit der heutigen Beitragsregelung gehört Schaffhausen bei der Prämienverbilligung zu den grosszügigsten Kantonen der deutschsprachigen Schweiz. Bei einer Weiterführung der bisherigen Berechnungssysteme würden die Beiträge in den kommenden Jahren prozentual deutlich schneller wachsen als die Prämien und die darauf abgestützten Bundesbeiträge.

Mit der vorgelegten Revision des kantonalen Krankenversicherungsgesetzes soll die Prämienverbilligung in Zukunft so gesteuert werden,

dass die Beiträge von Kanton und Gemeinden zusammen rund 80 Prozent der Bundesbeiträge ausmachen. Der Zielwert liegt auf dem gleichen Niveau wie im Nachbarkanton Zürich und weiterhin deutlich über den Referenzwerten der meisten anderen Deutschschweizer Kantone.

Die Beiträge des Bundes werden jährlich an die Kostenentwicklung in der Krankenversicherung angepasst. Durch die Koppelung der Kantons- und Gemeindebeiträge an die Bundesbeiträge wird sichergestellt, dass auch die Kantons- und Gemeindebeiträge und die ausbezahlte Gesamtsumme jährlich im Gleichschritt mit der Kostenentwicklung erhöht werden.

Im Weiteren ist vorgesehen, auf die weitere Führung einer Liste säumiger Prämienzahler, die zu Einschränkungen bei den Zahlungspflichten der Versicherer führt, zu verzichten. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass dem Verwaltungsaufwand, der mit der Führung der Liste verbunden ist, keine reellen Einsparungen gegenüberstehen.

Im Jahr 2018 wird die Gesetzesrevision beim Kanton und bei den Gemeinden zusammen Einsparungen in der Höhe von 6.5 Mio. Franken bewirken, was knapp 3 Steuerprozent entspricht. In den Folgejahren wird das Wachstum der Beiträge bei angenommenen Prämiensteigerungen um 2.5 Prozent pro Jahr um weitere 0.8 Mio. Franken pro Jahr reduziert.

In der Schlussabstimmung hat der Kantonsrat der bereinigten Gesetzesvorlage mit 35 : 20 Stimmen zugestimmt. Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Revision des Krankenversicherungsgesetzes zuzustimmen.

1. Ausgangslage

a) Gesetzliche Grundlagen

Gemäss Art. 65 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) sind die Kantone verpflichtet, Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Beiträge zur individuellen Prämienverbilligung (IPV) zu gewähren. Die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung für untere und mittlere Einkommen müssen um mindestens 50 Prozent verbilligt werden.

Der Bund beteiligt sich mit Beiträgen in der aktuellen Höhe von rund 300 Franken pro Kopf der Bevölkerung (Stand 2016) an den Kosten der Prämienverbilligung. Die Summe der Bundesbeiträge entspricht 7.5 Prozent der landesweiten Bruttokosten der Krankenversicherung und wird jährlich der effektiven Kostenentwicklung angepasst.

Bei der konkreten Ausgestaltung der Prämienverbilligung lässt das Bundesrecht den Kantonen grosse Gestaltungsspielräume offen. Im Kanton Schaffhausen ist die Umsetzung dreistufig geregelt. Im kantonalen Krankenversicherungsgesetz vom 19. Dezember 1994 sind nur wenige

Kernaussagen festgehalten. Die Einzelheiten sind in einem Dekret, das in der abschliessenden Zuständigkeit des Kantonsrats liegt, und in der zugehörigen Vollzugsverordnung des Regierungsrats geregelt. Mit Blick auf die Prämienverbilligung sind auf Gesetzesstufe (Art. 2) lediglich die folgenden Eckwerte festgelegt:

- Ein Anspruch auf Prämienverbilligung kann geltend gemacht werden, wenn die anrechenbaren Prämien der obligatorischen Krankenversicherung 15 Prozent des anrechenbaren Einkommens übersteigen.
- Die nach Abzug der Bundesbeiträge verbleibenden Kosten werden zu 65 Prozent durch die Gemeinden entsprechend ihrer Einwohnerzahl und zu 35 Prozent vom Kanton getragen.

Der Grenzwert 15 Prozent des anrechenbaren Einkommens für den Anspruch auf Prämienverbilligung wurde aufgrund einer Volksinitiative ins Gesetz aufgenommen, die in einer Volksabstimmung vom November 2012 mit einer Mehrheit von 53 Prozent angenommen wurde. Das Ziel der Initiative bestand darin, eine Kürzung der Prämienverbilligungsbeiträge, die vom Kantonsrat im

Herbst 2011 beschlossen worden war, zu korrigieren. Zur konkreten Umsetzung der Volksinitiative musste der Kantonsrat zusätzlich auch Anpassungen am Dekret vornehmen. Mit der aktuellen Revision ist vorgesehen, die bisherige Trennung Gesetz – Dekret aufzuheben und beide Erlasse in einem neuen Gesetz zusammenzuführen.

b) Begünstigte Personen und Verteilung der Prämienverbilligung 2015

Im Jahr 2015 wurden im Kanton Schaffhausen insgesamt 45.8 Mio. Franken für die Verbilligung von Krankenversicherungsprämien eingesetzt. Davon profitierten 24'436 Personen, was rund 31 Prozent der Kantonsbevölkerung entspricht. In Bezug auf die Verteilung der Altersgruppen zeigten sich dabei folgende Schwerpunkte (siehe Tabelle unten):

Zahlenmässig ist der Anteil der Prämienverbilligungsbezüger vor allem bei den Familien mit Kindern und bei den jungen Erwachsenen in Ausbildung relativ gross. Bei den älteren Personen ist der Bezüger-Anteil dagegen deutlich kleiner.

In Bezug auf die Verteilung der Beiträge auf die verschiedenen Haushaltstypen zeigt sich das folgende Bild (siehe Tabelle auf der nächsten Seite oben):

Bei den alleinstehenden Personen handelt es sich vorwiegend um junge Personen in Ausbildung sowie um Rentenbezüger mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen, bei denen sehr namhafte Teile der Krankenkassenprämien oder gar die vollen Prämien über die Prämienverbilligung finanziert werden. Bei den grösseren Haushalten machen die Prämienverbilligungen dagegen in einer

Altersgruppe	Beitragsberechtigte Personen	Anteil an der Bevölkerung ca.	Beitragsberechtigte in %
0 - 18 Jahre	5'793	14'200	41
19 - 25 Jahre	3'527	6'700	53
26 - 50 Jahre	8'364	26'700	31
51 - 65 Jahre	3'425	16'700	21
über 65 Jahre	3'327	15'200	22
Total Personen	24'436	79'400	31

Beitragshöhe in Fr.	alleinstehende Personen	Zweipersonen- haushalte	grössere Haushalte
0 bis 600	609	234	220
601 bis 1'200	671	253	252
1'201 bis 2'400	2'870	411	528
2'401 bis 3'600	1'568	499	476
3'601 bis 4'800	1'010	237	456
4'801 bis 6'000	2'140	286	283
über 6'000	-	435	634
Total Haushalte	8'868	2'355	2'849

überwiegenden Mehrzahl der Fälle nur einen relativ kleinen Teil der bezahlten Prämien aus.

c) Vergleich mit anderen Kantonen

Die Prämienverbilligung ist in den einzelnen Kantonen und Landesteilen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die Differenzen hängen unter anderem mit dem unterschiedlichen Niveau der Krankenkassenprämien, den unterschiedlichen sozialpolitischen Traditionen und nicht zuletzt auch mit dem unterschiedlichen finanzpolitischen Spielraum der Kantone zusammen.

Im Jahr 2014 wurden im Landesmittel knapp 500 Franken pro Kopf der Bevölkerung für die Prämienverbilligung ausbezahlt. Deutlich über dem Mittelwert lagen dabei die Kantone Basel Stadt und Tessin sowie die Kantone der Westschweiz. In

den Kantonen Zürich, Freiburg, Schaffhausen und Appenzell Ausserrhoden lagen die Beiträge relativ nahe am Landesmittel (+/- 10 Prozent). In den übrigen Kantonen der Nordwest-, Zentral- und Ostschweiz wurden deutlich tiefere Summen eingesetzt.

Unter Mitberücksichtigung des Umstandes, dass sich der Bund in allen Kantonen mit einheitlichen Grundpauschalen pro Kopf der Bevölkerung an der Prämienverbilligung beteiligt, resultieren für die verbleibende Netto-Belastung der Kantone und Gemeinden sehr beträchtliche Differenzen. Für das Jahr 2014 zeigt sich das folgende Bild (siehe Tabelle auf der nächsten Seite oben):

Die Übersicht zeigt, dass Schaffhausen bei den Beiträgen zur Prämienverbilligung zur Spitzengruppe der deutschschweizerischen Kantone

<i>Kantone</i>	<i>Beiträge IPV 2014, Fr. pro Einwohner (inkl. Anteil Bund)</i>	<i>Anteil Kanton / Gemeinden Fr. pro Einwohner (ohne Anteil Bund)</i>
BS, TI	über 650	über 370
VD, VS, NE, GE, JU	550 - 650	270 - 370
ZH, OW, FR, AR, SH	450 - 550	170 - 270
ZG, SO, GR, AG, TG	400 - 450	120 - 170
LU, UR, SZ, BL	350 - 400	70 - 120
NW, GL, AI, SG	unter 350	unter 70

gehört. Zu beachten ist dabei insbesondere, dass sich unter den Kantonen mit deutlich tieferen Beiträgen nicht nur Kantone mit relativ tiefen Krankenkassenprämien finden, sondern auch Kantone mit ähnlichem (Aargau, Solothurn, St. Gallen) oder gar deutlich höherem Prämienniveau (Baselland).

d) Entwicklung in den zurückliegenden Jahren

Die ausbezahlten Beiträge zur Prämienverbilligung im Kanton Schaffhausen haben sich in den vergangenen Jahren wie folgt entwickelt (siehe Tabelle unten):

	Beiträge Total (Mio. Fr.)	Anteil Bund (Mio. Fr.)	Anteil Kanton + Gemeinden (Mio. Fr.)	Kanton + Gemeinden, % Bund
2009	36.0	18.0	18.0	100 %
2010	41.4	19.6	21.8	112 %
2011	49.0	21.0	28.0	133 %
2012	41.8	21.3	20.5	96 %
2013	39.0	21.6	17.4	81 %
2014	41.6	22.2	19.4	87 %
2015	45.8	23.4	22.4	96 %
2016 (Budget)	49.3	24.4	24.9	102 %

Nachdem die Beiträge zur Prämienverbilligung und die daraus resultierende Belastung von Kanton und Gemeinden in den Jahren 2009 bis 2011 rasant angestiegen waren, wurde durch die Dekretsrevision 2011 in den Jahren 2012 und 2013 eine markante Korrektur realisiert. Aufgrund der neuerlichen Dekretsrevision 2013, mit der die angenommene Volksinitiative umgesetzt wurde, steigen die Beiträge seit 2014 nun wieder stetig an.

Besonders bemerkenswert ist dabei insbesondere der Umstand, dass die Beiträge von Kanton und Gemeinden aufgrund der geltenden gesetzlichen Berechnungsmethoden deutlich stärker anwachsen als die Prämien und die Beiträge des Bundes (siehe Tabelle unten):

Der Umstand, dass die Beiträge zur Prämienverbilligung prozentual schneller anwachsen als die Prämien und die Bundesbeiträge, ist darauf zurückzuführen, dass die

jährlichen Prämienaufschläge bei allen Personen, die Anspruch auf Prämienverbilligung haben, aufgrund der geltenden Schaffhauser Regelung zu 100 Prozent über die Prämienverbilligung finanziert werden. Die Netto-Prämien, die von den Betroffenen selbst finanziert werden müssen, bleiben auf dem Niveau von 15 Prozent des anrechenbaren Einkommens eingefroren, während der Anteil der Prämienverbilligung an der Brutto-Prämie Jahr für Jahr überproportional steigt.

2. Ziele der Gesetzesrevision

a) *Wachstumsbegrenzung der Beiträge zur Prämienverbilligung*

Mit dem neuen Gesetz soll die Prämienverbilligung künftig so gesteuert werden, dass die finanziellen Beiträge des Kantons und der Gemeinden zusammen auf der Höhe von 80 Prozent der Bundesbeiträge stabilisiert werden können. Die Bundes-

	Anstieg Prämien	Beiträge Bund	ausbezahlte Beiträge total	Kanton + Gemeinden
2013 - 2014	+ 2.3 %	+ 3.0 %	+ 6.6 %	+ 11.0 %
2014 - 2015	+ 4.1 %	+ 5.3 %	+ 10.2 %	+ 15.8 %
2015 - 2016	+ 4.7 %	+ 4.2 %	+ 7.6 %	+ 11.1 %

beiträge werden jährlich nach klar definierten Kriterien der Prämien- und Kostenentwicklung in der Krankenversicherung angepasst. Mit der Koppelung der Beiträge von Kanton und Gemeinden an die Bundesbeiträge ist sichergestellt, dass auch die Gesamtsumme der ausbezahlten Beiträge dieser Kostenentwicklung folgt.

Mit der proportionalen Koppelung der eigenen Beiträge an die Bundesbeiträge wird ein Grundsatz übernommen, der von einem grossen Teil der Kantone bereits heute beachtet wird. Die Wachstumsdynamik der Beitragsentwicklung wird damit im Kanton Schaffhausen auf das in den meisten anderen Kantonen übliche Mass gebremst. Pro Kopf der Bevölkerung werden die resultierenden Beiträge im Kanton Schaffhausen auch künftig sehr nahe am Landesmittelwert und deutlich über dem Mittelwert der deutschsprachigen Kantone liegen.

b) Verzicht auf die Liste säumiger Prämienzahlerinnen und -zahler

Im Rahmen der Dekretrevision vom Herbst 2011 hat der Kantonsrat beschlossen, bei der AHV-Ausgleichskasse eine Liste zu führen, auf der

die Personen erfasst werden, die ihren finanziellen Verpflichtungen gegenüber den Krankenkassen trotz Betreibung nicht nachkommen. Ähnliche Listen wurden auch in acht anderen Kantonen eingeführt (LU, ZG, SO, SG, GR, AG, TG, TI).

Bei Personen, die auf der Liste aufgeführt sind, müssen die Krankenversicherer nach den Bestimmungen von Art. 64a Abs. 7 KVG nur noch für Notfallbehandlungen aufkommen. Für andere medizinische und pflegerische Leistungen fällt die Leistungspflicht der Versicherer dahin. Personen, die Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV oder Erwerbsersatzleistungen für Alleinerziehende beziehen, sowie Kinder unter 18 Jahren sind davon nicht betroffen.

Die Liste der säumigen Prämienzahlerinne und Parämienzahler wurde in der Hoffnung geschaffen, dass damit ein Beitrag zur Verbesserung der Zahlungsmoral bei den diesbezüglich gefährdeten Personen geleistet werden könne. Die Hoffnungen haben sich nach den bisherigen Erfahrungen im Kanton allerdings nicht erfüllt. Auf der Liste sind derzeit (Stand Ende März 2016) 712 Personen aufgeführt, was gut

einem Prozent der erwachsenen Kantonsbevölkerung entspricht. Ungeachtet der Aufnahme in die Liste muss der Kanton den Krankenversicherern für alle diese Personen 85 Prozent der Zahlungsausstände vergüten. Damit fallen beim Kanton für säumige Zahler die gleichen Beitragskosten an wie bei anderen Kantonen, die keine solche Liste führen.

Eine im Auftrag des Kantons Zürich erstellte Studie, die im Oktober 2015 abgeschlossen wurde, hat gezeigt, dass sich die Zahlungsmoral der Versicherten in Kantonen, die eine Liste eingeführt haben, generell nicht günstiger entwickelt hat als in Kantonen ohne Liste. Den Administrativkosten, die mit der Führung und der laufenden Aktualisierung der Liste und mit der Beantwortung der diesbezüglichen Rückfragen von Leistungserbringern, Versicherern, Sozialhilfebehörden und Betroffenen verbunden sind, steht somit kein gesicherter Nutzen gegenüber. Aufgrund der Ergebnisse der Studie hat sich der Kanton Zürich entschieden, auf die Einführung einer Liste zu verzichten.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen wird das Verhältnis von Aufwand und Ertrag auch im Kanton

Schaffhausen negativ beurteilt. Deshalb soll auf die weitere Führung der Liste verzichtet werden. Der Administrativaufwand bei der AHV-Ausgleichskasse kann damit um rund 100'000 Franken pro Jahr reduziert werden.

3. Die Neuregelungen im Einzelnen

a) Einsparungen Prämienverbilligung 2017

Das Ziel, die Eigenbeiträge von Kanton und Gemeinden zur Prämienverbilligung im Jahr 2017 auf 80 Prozent der Bundesbeiträge zu reduzieren, kann durch die Anpassung von drei Kalkulations-Eckwerten erreicht werden, die bisher auf Dekretsstufe (§ 11, 12 und 13) geregelt waren:

- Die für die Berechnung der Prämienverbilligung massgeblichen Prämien sollen von 85 Prozent auf 80 Prozent der Richtwerte, die der Bund für EL-Bezüger jährlich neu festlegt, gesenkt werden (Art. 11 Abs. 1). Damit werden die kantonalen Richtprämien sehr nahe an den mittleren effektiv bezahlten Prämien liegen (mittleres Prämien Soll gemäss Erhebungen des Bundes).

- Das für die Anspruchsberechtigung massgebliche Einkommen basiert auf dem Reineinkommen nach kantonalem Steuerrecht, korrigiert um mehrere Abzugs- und Zuschlagsfaktoren. Als wichtigstes Korrektur-Element werden bisher Abzüge von 16'000 Franken bei Haushalten mit Kindern beziehungsweise von 8'000 Franken bei den übrigen Haushalten angerechnet. Diese Abzüge werden neu auf 14'000 Franken beziehungsweise auf 7'000 Franken reduziert (Art. 12 lit. a).
- Bei Antragstellern im ordentlichen Verfahren (ohne individuell geprüfte Fälle im Rahmen der Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen) werden bisher maximal 65 Prozent der Richtprämien vergütet. Neu wird das Maximum auf 60 Prozent reduziert (Art. 14 Abs. 3). Betroffen davon sind vor allem junge Menschen in Ausbildung, die oft noch von ihren Eltern unterstützt werden, sowie unverheiratete Personen, die mit einem finanziell besser gestellten Partner in einem gemeinsamen Haushalt leben.

Das für die Anspruchsberechtigung massgebliche Maximum der anrechenbaren Prämien in Relation zum

anrechenbaren Einkommen wird 2017 weiterhin bei 15 Prozent liegen, entsprechend dem mit der Prämienverbilligungs-Initiative im November 2011 angenommenen Wert.

b) Steuerung des Beitragswachstums zur Prämienverbilligung ab 2018

Ohne weiteres Korrektur-Element würden die Kantons- und Gemeindebeiträge nach 2017 wiederum deutlich schneller anwachsen als die Prämien und die daran gekoppelten Bundesbeiträge. Als Grundlage zur Begrenzung der Wachstumsdynamik ist deshalb vorgesehen, dass der Kantonsrat den Prozentsatz des anrechenbaren Einkommens, der für die Berechnung der Prämienverbilligung massgeblich ist, um maximal 0,5 Prozent pro Jahr erhöhen kann, wenn die vom Kanton und von den Gemeinden aufgebrauchten Beiträge im letzten abgeschlossenen Rechnungsjahr den Zielwert von 80 Prozent der Bundesbeiträge überschritten haben (Art. 8 Abs. 2). Damit würde die bisherige starre Festlegung auf 15 Prozent des anrechenbaren Einkommens aufgegeben.

c) Abschaffung der Liste säumiger Prämienzahlerinnen und -zahler

Die bisherigen Dekretsbestimmungen betreffend die Führung einer Liste säumiger Prämienzahler (§ 26d) werden aus dem neuen Gesetz ersatzlos gestrichen.

d) Weitere Gesetzesbestimmungen

Abgesehen von den genannten materiellen Änderungen übernimmt das neue Gesetz in redaktionell angepasster und aktualisierter Form weitestgehend die Bestimmungen des bestehenden Gesetzes und des abzulösenden Dekrets.

4. Finanzielle Auswirkungen

a) Auswirkungen für die betroffenen Personen

Aus den per 2017 vorgesehenen Änderungen der Eckwerte zur Berechnung der Prämienverbilligung ergeben sich für die betroffenen Personen die folgenden Konsequenzen:

- Die vorgesehene Reduktion der Richtprämien um 5 Prozent bewirkt bei den betroffenen erwachsenen Personen ab dem 26. Altersjahr aufgrund der aktuellen

Prämienhöhe eine Reduktion der Beitragsansprüche um rund 21 Franken pro Monat, was 250 Franken pro Jahr entspricht.

- Die vorgesehene Korrektur der Pauschalabzüge beim anrechenbaren Einkommen hat differenzierte Auswirkung auf die Beiträge pro Haushalt: bei Haushalten mit Kindern ergibt sich eine einheitliche Beitragsreduktion um 25 Franken pro Haushalt und Monat (300 Franken pro Jahr) und bei Haushalten ohne Kinder eine solche um 12.50 Franken pro Monat (150 Franken pro Jahr).
- Die Senkung der maximalen Auszahlungssumme im ordentlichen Verfahren von 65 Prozent auf 60 Prozent der anrechenbaren Prämien kann zu Beitragskürzungen bis zirka 17 Franken pro Monat bei Personen über 26 Jahren beziehungsweise bis 14 Franken pro Monat bei Personen vom 19. bis zum 25. Altersjahr führen.

Bei einer allfälligen späteren Anpassung des Selbstbehaltes von 15 Prozent auf 15.5 Prozent des anrechenbaren Einkommens wird das neue Gesetz zu Minderungen des Beitragswachstums führen. Das Mass der Betroffenheit ist abhängig von der Höhe des Einkommens. In

	Beiträge Total (Mio. Fr.)	Anteil Bund (Mio. Fr.)	Anteil Kanton (Mio. Fr.)	Anteil Gemeinden (Mio. Fr.)
2015 (Rechnung)	45.8	23.4	7.8	14.6
2016 (Budget)	49.3	24.4	8.7	16.2
2017	45.4	25.2	7.1	13.1
2018	46.6	25.9	7.3	13.4
2019	47.8	26.5	7.5	13.8
2020	49.0	27.2	7.6	14.2

den meisten Fällen werden die Differenzen in einer Grössenordnung von acht bis zwölf Franken pro erwachsene Person und Monat liegen.

b) Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden

Gemäss aktuellem Kenntnisstand wird die Summe der ausbezahlten Beiträge für die Prämienverbilligung im Jahr 2017 nach Annahme des Gesetzes um 0.4 Mio. Franken (ein Prozent) unter der Auszahlungssumme 2015 liegen. In der mittelfristigen Perspektive ergeben sich bei erwarteten jährlichen Prämiensteigerun-

gen von 2.5 Prozent die folgenden Prognosewerte (siehe Tabelle oben):

Im Fall einer Ablehnung der Gesetzesrevision würde die Beitragssumme für die Prämienverbilligung im Jahr 2017 um 5.7 Mio. Franken über der neurechtlich erwarteten Summe liegen. In den Folgejahren würde die Differenz – basierend wiederum auf einer angenommenen Prämiensteigerung um 2.5 Prozent pro Jahr – um weitere 0.8 Mio. Franken pro Jahr anwachsen. Die Zusatzkosten wären wie folgt vom Kanton und von den Gemeinden zu tragen (siehe Tabelle unten):

	Beiträge Total (Mio. Fr.)	Differenz alt- / neurechtlich (Mio. Fr.)	Differenz Kanton (Mio. Fr.)	Differenz Gemeinden (Mio. Fr.)
2017	51.1	5.7	+ 2.0	+ 3.7
2018	53.1	6.5	+ 2.3	+ 4.2
2019	55.1	7.3	+ 2.6	+ 4.7
2020	57.1	8.1	+ 2.8	+ 5.3

Die genannten Zusatzkosten im Fall einer Ablehnung der Vorlage lägen in der Grössenordnung von einem Steuerprozent auf der Stufe des

Kantons und zusätzlich rund zwei Steuerprozent im Mittel bei den Gemeinden.

Stand 2018	Kanton (Mio. Fr.)	Gemeinden (Mio. Fr.)	TOTAL (Mio. Fr.)
Aufwandsenkung	2.4	4.2	6.6
entspricht	1 Steuerfussprozent	2 Steuerfussprozent	3 Steuerfussprozent

Im Kantonsrat wurde die Vorlage des Regierungsrats im Grundsatz sehr kontrovers beurteilt. Eine Minderheit der Ratsmitglieder stand der Absicht, die Beiträge zur Prämienverbilligung zu kürzen, aus sozialpolitischen Gründen generell ablehnend gegenüber. Dabei wurde insbesondere betont, dass die jährlichen Steigerungen der Krankenkassenprämien für immer breitere Bevölkerungskreise kaum noch tragbar seien. Deshalb dürfe der aus Steuermitteln finanzierte Ausgleich nicht geschmälert werden. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass sich eine Mehrheit der Bevölkerung bei der Abstimmung über die Prämienverbilligungsinitiative im Herbst 2011 gegen Kürzungen in diesem Bereich ausgesprochen habe. Dieser Volkswille sei zu respektieren.

Auf der anderen Seite standen für eine Mehrheit des Kantonsrats die finanzpolitischen Aspekte der Vorlage im Vordergrund. Mit Blick auf das Ziel, die Finanzlage von Kanton und Gemeinden zu stabilisieren, sind Einsparungen bei der Prämienverbilligung aus dieser Sicht nicht zu vermeiden. Seit der Abstimmung über die Prämienverbilligungsinitiative vor gut vier Jahren habe sich die diesbezügliche Situation

grundlegend verändert. Die vorgesehenen Einschränkungen wurden aus dieser Sicht als zumutbar eingestuft. Mit der neuen Regelung werden die Beiträge im Kanton Schaffhausen im Vergleich zu den meisten anderen Kantonen der deutschsprachigen Schweiz noch immer auf einem überdurchschnittlichen Niveau liegen.

In der Schlussabstimmung hat der Kantonsrat am 11. Januar 2016 der bereinigten Gesetzesvorlage mit 35 : 20 Stimmen zugestimmt. Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Revision des Krankenversicherungsgesetzes zuzustimmen.

Im Namen des Kantonsrats

Der Präsident:
Walter Vogelsanger

Die Sekretärin:
Martina Harder

Krankenversicherungsgesetz

16-15

vom 11. Januar 2016

Der Kantonsrat Schaffhausen,

gestützt auf das Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG), auf das Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG) sowie das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG),

beschliesst als Gesetz:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

¹ Dieses Gesetz regelt den Vollzug des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, insbesondere die Umsetzung von Versicherungspflicht und Prämienverbilligung sowie das Verfahren bei Zahlungsverzug der Versicherten. Gegenstand

² Der Vollzug des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung in den Belangen der Versorgungsplanung sowie der Zulassung und der Finanzierung von Leistungserbringern wird im Gesundheitsgesetz, im Spitalgesetz sowie im Altersbetreuungs- und Pflegegesetz geregelt.

Art. 2

¹ Der Kanton sorgt unter Mitwirkung der Gemeinden für die Umsetzung der Prämienverbilligung, für das Verfahren bei Zahlungsverzug der Versicherten und für die Information der Bevölkerung in den genannten Belangen sowie bezüglich Versicherungspflicht. Zuständigkeiten

² Die AHV-Ausgleichskasse des Kantons Schaffhausen führt die genannten Aufgaben als übertragene Aufgaben gemäss Art. 63 Abs. 4 AHVG durch (Durchführungsstelle).

³ Der Regierungsrat regelt durch Verordnung die Einzelheiten des Vollzuges. Er bezeichnet die Revisionsstellen gemäss Art. 64a Abs. 3 KVG.

⁴ Die Gemeinden sorgen unter Mitwirkung des Kantons für die Umsetzung der Versicherungspflicht und unterstützen die Durchführungsstelle nach deren Weisungen insbesondere bei der Information der Bevölkerung und bei der Klärung finanzieller Ansprüche in besonderen Einzelfällen.

Art. 3

Auskunfts- und
Schweigepflicht

¹ Die Verwaltungs- und Rechtspflegeorgane des Kantons und der Gemeinden sowie die Versicherer haben den zuständigen Organen kostenlos die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die nötigen Unterlagen einzureichen.

² Personen, die Anspruch auf Prämienverbilligung erheben, ihre gesetzlichen oder bevollmächtigten Vertreter sowie Stellen oder Personen, die anspruchsberechtigte Personen unterstützen, haben den zuständigen Organen die erforderlichen Auskünfte wahrheitsgetreu zu erteilen, nötigenfalls zu belegen und eingetretene Änderungen mitzuteilen. Soweit erforderlich haben sie Behörden und Institutionen zur Auskunftserteilung zu ermächtigen.

³ Alle Personen, die mit dem Vollzug des Versicherungsobligatoriums und der Prämienverbilligung betraut sind, haben über ihre dabei gemachten Wahrnehmungen Verschwiegenheit zu bewahren.

II. Versicherungspflicht

Art. 4

Kontrolle

¹ Die Gemeinde sorgt für die Einhaltung der Versicherungspflicht ihrer Einwohnerinnen und Einwohner und deren nichterwerbstätigen Familienangehörigen, die in einem Staat der Europäischen Gemeinschaft oder in Island oder in Norwegen wohnen. Sie bezeichnet eine dafür zuständige Stelle.

² Die Durchführungsstelle sorgt für die Einhaltung der Versicherungspflicht von Personen mit Wohnort in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft, in Island oder in Norwegen, soweit nicht die Gemeinde zuständig ist.

³ Die Gemeinde bzw. die Durchführungsstelle kann von jeder versicherungspflichtigen Person den Versicherungsnachweis verlangen.

Art. 5

Meldepflicht

¹ Die gesetzlichen Vertreter von Neugeborenen sowie Personen, die neu in der Schweiz Wohnsitz nehmen, haben der Gemeinde innert drei Monaten einen Versicherungsnachweis einzureichen.

² Der Regierungsrat kann die Meldepflicht im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben einschränken oder ausdehnen.

Art. 6

Personen, die bei einem ausländischen Versicherer über einen gleichwertigen Versicherungsschutz für Behandlungen in der Schweiz verfügen, können im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben auf Gesuch hin von der Versicherungspflicht befreit werden.

Befreiung von der Versicherungspflicht

Art. 7

Die gemäss Art. 4 zuständige Stelle weist Personen, die ihrer Versicherungspflicht nicht nachkommen, sowie Personen, welche den Versicherungsnachweis nach erfolgter einmaliger Mahnung nicht innert eines Monats erbringen, einem Versicherer zu.

Zuweisung zu einem Versicherer

III. Prämienverbilligung

Art. 8

¹ Der Kanton richtet Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, die im Kanton Schaffhausen wohnen oder im Sinne von Art. 65a KVG in seine Zuständigkeit fallen, Beiträge zur Verbilligung der Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung aus.

Grundsatz

² Ein Anspruch auf Beiträge zur Prämienverbilligung kann geltend gemacht werden, wenn die anrechenbaren Prämien der obligatorischen Krankenversicherung 15 Prozent des anrechenbaren Einkommens übersteigen.

³ Der Kantonsrat kann den Prozentsatz des anrechenbaren Einkommens im Rahmen des Voranschlages um maximal 0,5 Prozent pro Jahr erhöhen, wenn die vom Kanton und von den Gemeinden aufgeführten Beiträge im letzten abgeschlossenen Rechnungsjahr mehr als 80 Prozent der Bundesbeiträge erreicht haben.

⁴ Beiträge zur Finanzierung von Prämienausständen und anderer Kosten gemäss Art. 64a KVG werden bezüglich Administration und Finanzierung der Prämienverbilligung zugeordnet.

Art. 9

¹ Die nach Abzug der Bundesbeiträge verbleibenden Kosten werden zu 35 Prozent vom Kanton und zu 65 Prozent von den Gemeinden getragen.

Finanzierung

² Der Kanton und die Gemeinden kommen für den bei ihnen anfallenden Verwaltungsaufwand auf.

³ Der Kanton stellt der Durchführungsstelle die auszahlenden Beiträge vorschüssig zur Verfügung.

Art. 10

Persönliche Voraussetzungen

¹ Anspruch auf Prämienverbilligung haben Personen mit steuerrechtlichem Wohnsitz im Kanton, die durch die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung stark belastet sind, sowie analog belastete Personen gemäss Art. 65a KVG, welche der Versicherungspflicht gemäss KVG unterliegen und einem vom Bund anerkannten Versicherer angehören.

² Gemeinsam besteuerte Personen haben einen gemeinschaftlichen Anspruch.

³ Personen bis zum vollendeten 20. Altersjahr, die mit den Eltern in einem gemeinsamen Haushalt wohnen, haben einen gemeinschaftlichen Anspruch mit den Eltern. In begründeten Fällen, insbesondere bei nachgewiesener wirtschaftlicher Unabhängigkeit von den Eltern, kann ab dem vollendeten 18. Altersjahr ein eigener Anspruch geltend gemacht werden.

Art. 11

Anrechenbare Prämie

¹ Die anrechenbaren Prämien entsprechen den folgenden Anteilen der vom Bund für die Ergänzungsleistungen zur AHV / IV im Kanton Schaffhausen festgelegten Durchschnittsprämien:

- 80 Prozent der Durchschnittsprämien bei Personen ab dem 26. Altersjahr;
- 75 Prozent der Durchschnittsprämien bei Personen vom 19. bis zum vollendeten 25. Altersjahr;
- 85 Prozent der Durchschnittsprämien bei Kindern bis zum vollendeten 18. Altersjahr.

² Bei veränderten Verhältnissen (Abweichung der anrechenbaren Prämien vom mittleren Prämiensoll um mehr als 5 Prozent) kann der Regierungsrat die massgeblichen Prozentsätze neu festlegen.

Art. 12

Anrechenbares Einkommen

Als anrechenbares Einkommen gilt das Reineinkommen nach kantonalem Steuerrecht, korrigiert um die nachfolgenden Elemente:

- Grund-Abzug Fr. 14'000 bei Haushalten mit Kindern bis zum vollendeten 20. Altersjahr, die mit den Eltern einen gemeinschaftlichen Anspruch haben, bzw. Fr. 7'000 bei den übrigen Haushalten;
- Entlastungsabzug gemäss Art. 37 Abs. 1 Bst. d des kantonalen Steuergesetzes (einheitliche Anwendung der Ansätze gemäss

Ziffer 1 auch für Nicht-Rentner, Anrechnung der Ansätze für Paare auch für Alleinerziehende);

- c) Zuschlag 20 Prozent des nach kantonalem Recht steuerpflichtigen Vermögens;
- d) Aufrechnung allfälliger Negativsaldi der Einkünfte aus Grundeigentum, wenn die Gesamtkosten für Unterhalt und Verwaltung von Grundeigentum die Brutto-Mieterträge übersteigen;
- e) Aufrechnung allfälliger Abzüge für Einlagen in die gebundene Selbstvorsorge sowie für Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen und politische Parteien.

Art. 13

¹ Massgebend sind die definitiven Steuerwerte für das zweite oder – bei deren Fehlen – das dritte dem Zahlungsjahr vorangehende Jahr. Massgebliche Steuerdaten

² Liegen zum Zeitpunkt der Beitragsberechnung keine Werte gemäss Absatz 1 vor, wird auf die letzten verfügbaren provisorischen Werte abgestellt.

³ Bei Personen, denen Beiträge aufgrund provisorischer Steuerdaten zugesprochen wurden, können Rückforderungen bzw. Nachzahlungen erfolgen, wenn die später festgelegten definitiven Steuerdaten erheblich abweichen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Art. 14

¹ Die Höhe der Beiträge entspricht der Differenz zwischen den anrechenbaren Prämien und dem gemäss Art. 8 Abs. 2 und 3 massgeblichen Prozentsatz des anrechenbaren Einkommens. Höhe der Beiträge

² Beträgt die Differenz weniger als 100 Franken, wird kein Betrag ausbezahlt.

³ Unter Vorbehalt von Art. 15 werden maximal 60 Prozent der anrechenbaren Prämien erstattet.

⁴ Die Beiträge sind auf die Höhe der effektiv bezahlten Prämien begrenzt.

⁵ Auf Leistungen, die nach diesem Gesetz ausgerichtet werden, sind weder Vergütungs- noch Verzugszinsen geschuldet.

Art. 15

¹ Die Beitragszahlungen an Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV / IV beziehen, richten sich nach den Vorgaben des Bundesrechts. Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe

² Bei Personen, die durch die öffentliche Sozialhilfe unterstützt werden, können auf Antrag der zuständigen Sozialhilfebehörden die effektiv bezahlten Grundprämien erstattet werden, soweit sie die für

Bezugsberechtigten von Ergänzungsleistungen geltenden Ansätze nicht übersteigen.

³ Der Regierungsrat kann für Personen am Rande der Sozialhilfebedürftigkeit besondere Bestimmungen erlassen, um eine Benachteiligung gegenüber Sozialhilfebezüglern zu vermeiden.

Art. 16

Quellenbesteuerte, EU/EFTA

Die Prämienverbilligung für quellensteuerpflichtige Personen und für die in Art. 65a KVG genannten Personen wird durch Verordnung des Regierungsrates so geregelt, dass eine Gleichbehandlung mit direkt besteuerten Personen in vergleichbaren wirtschaftlichen Verhältnissen nach Möglichkeit erreicht wird.

Art. 17

Ermittlung der Beitragsberechtigten

¹ Die kantonale Steuerbehörde übermittelt der Durchführungsstelle die zur Ermittlung der Beitragsberechtigung nötigen Steuer- und Personendaten derjenigen Personen, die nach ihrem Kenntnisstand Anspruch auf Prämienverbilligung haben. So weit erforderlich kann sie dazu andere betroffene Stellen des Kantons und der Gemeinde beziehen.

² Die Durchführungsstelle prüft und bearbeitet diese Daten und ermittelt die Höhe der Beiträge. Sie nimmt bei Bedarf zusätzliche Abklärungen vor und fordert bei den Versicherten im Rahmen eines formellen Antragsverfahrens die für die Auszahlung erforderlichen Angaben ein.

³ Werden die für die Berechnung bzw. die Auszahlung der Beiträge erforderlichen Angaben durch die Versicherten nicht innert der angesetzten Frist eingereicht, so ist der Anspruch verwirkt.

Art. 18

Ausserordentliche Antragsstellung

¹ Personen, die im Verfahren nach Art. 17 nicht berücksichtigt wurden, können innerhalb der durch Verordnung des Regierungsrates festgelegten Frist einen Antrag um Prüfung allfälliger Ansprüche bei der Durchführungsstelle selbst einreichen.

² Die Anträge werden von der Durchführungsstelle unter Beizug der Steuerbehörden im Sinne von Art. 17 Abs. 2 geprüft und bearbeitet.

³ Wird innerhalb der gesetzten Frist kein Antrag eingereicht, ist der Anspruch auf Prämienverbilligung verwirkt.

Art. 19

Entscheid

¹ Über den Anspruch und die Höhe der Prämienverbilligung entscheidet die Durchführungsstelle mit Verfügung.

² Bei Personen, die auf Antrag der zuständigen Sozialhilfebehörde erhöhte Beiträge im Sinne von Art. 15 Abs. 2 erhalten, wird die zuständige Sozialhilfebehörde durch Zustellung einer Kopie der Verfügung informiert.

Art. 20

¹ Die Beiträge werden an die Versicherer der Beitragsberechtigten überwiesen und von diesen dem Prämienkonto der Versicherten gutgeschrieben. Auszahlung

² Irrtümlich ausbezahlte Beiträge zugunsten von Personen, die nicht mehr beim entsprechenden Versicherer versichert sind, sowie Beiträge, welche die Höhe der Prämie übersteigen, sind der auszahlenden Stelle zurückzuerstatten.

³ In besonderen Fällen, wenn die Auszahlung an den Versicherer nicht möglich ist, kann die Auszahlung direkt an eine durch die bezugsberechtigte Person bzw. deren Rechtsvertretung bezeichnete Zahlungsadresse erfolgen.

Art. 21

¹ Leistungen, die zu Unrecht ausgerichtet wurden, sind durch die Durchführungsstelle bei den Personen, Behörden oder Institutionen, welche sie bezogen haben, zurückzufordern. Rückforderungen

² Der Rückforderungsanspruch verjährt innert eines Jahres ab dem Zeitpunkt, in dem die Durchführungsstelle vom Sachverhalt Kenntnis erhielt, spätestens jedoch fünf Jahre nach der Auszahlung.

³ Bei gutem Glauben und gleichzeitigem Vorliegen einer grossen Härte kann von der Rückforderung abgesehen werden. Die Vorschriften des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts gelten sinngemäss.

⁴ Rückforderungen können mit fälligen Prämienverbilligungen verrechnet werden.

IV. Zahlungsverzug der Versicherten

Art. 22

¹ Die Versicherer melden der Durchführungsstelle unverzüglich und unaufgefordert diejenigen versicherten Personen, gegen die sie im Betreibungsverfahren wegen ausstehender Prämien und Kostenbeiträgen das Fortsetzungsbegehren stellen. Meldepflichten

² Die Durchführungsstelle informiert die Sozialhilfebehörden der Gemeinden. Eine Orientierung kann unterbleiben bei Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV oder Erwerbsersatzleistungen für Alleinerziehende beziehen.

³ Die Sozialhilfebehörde berät die Personen und unterstützt sie bei Bedürftigkeit gemäss der Sozialhilfegesetzgebung.

Art. 23

Übernahme offener Forderungen

¹ Die Durchführungsstelle vergütet den Versicherern den bundesrechtlich festgelegten Anteil der offenen Forderungen und nimmt deren Rückzahlungen entgegen (Art. 64a Abs. 4 und 5 KVG).

² Der Kanton kann sich von den Krankenversicherern Verlustscheine abtreten lassen.

V. Weitere Bestimmungen

Art. 24

Rechtspflege

Es gelten die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts.

Art. 25

Strafbestimmungen

Mit Busse wird bestraft, wer durch unwahre oder unvollständige Angaben oder in anderer Weise für sich oder andere Leistungen, die ihm nicht zustehen, erwirkt bzw. zu erwirken versucht.

Art. 26

Ergänzendes Recht

Soweit dieses Gesetz keine Regelung enthält, finden die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts und des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sinngemäss Anwendung.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 27

Dieses Gesetz ersetzt das Krankenversicherungsgesetz vom 19. Dezember 1994 sowie das Dekret über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes vom 10. Juni 1996. Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 28

- ¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum. Inkrafttreten
- ² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.
- ³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, 11. Januar 2016

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Walter Vogelsanger

Die Sekretärin:

Martina Harder

Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern

(Senkung Divisor Ehegattensplitting)

Seit dem Jahr 2006 gelangt im Kanton Schaffhausen bei der Ehegattenbesteuerung das sogenannte Teilsplittingverfahren mit einem Divisor von 1.9 zu Anwendung, um eine höhere Steuerprogression infolge des Zusammenrechnens der Einkommen auszugleichen. In den meisten Fällen zahlen Ehepaare seither aber weniger Steuern als unverheiratete Paare mit gleichen Einkommensverhältnissen.

Mit dem vom Kantonsrat beschlossenen Divisor 1.85 fällt für den grössten Teil der Ehepaare auf Kantons- und Gemeindeebene die Steuerlast auch weiterhin deutlich tiefer aus als für Konkubinatspaare. Für die grosse Mehrzahl der verheirateten Steuerpflichtigen ergibt sich lediglich eine geringe Mehrbelastung. Bei einem steuerbaren Einkommen von 100'000 Franken beträgt diese beispielsweise für Ehepaare mit Wohnsitz in der Stadt Schaffhausen rund 190 Franken. Aufgrund der insgesamt grossen Anzahl betroffener Steuerpflichtiger resultieren gegenüber dem geltenden Divisor 1.9 für den Kanton dennoch jährliche Mehreinnahmen von 1.3 Mio. Franken sowie von 1.1 Mio.

Franken für die Gemeinden, was insgesamt gut einem Steuerfussprozent entspricht. Für die Sanierung des kantonalen Staatshaushalts ist dieser Beitrag wesentlich.

Der Kantonsrat hat der vorliegenden Revision des Gesetzes über die direkten Steuern am 11. Januar 2016 mit einer Mehrheit von 36 : 12 Stimmen deutlich zugestimmt. Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Revision ebenfalls zuzustimmen.

1. Unterschiede in der Besteuerung von Ehepaaren und von unverheirateten Paaren

Verheiratete Steuerpflichtige, die in ungetrennter Ehe leben, werden im Kanton Schaffhausen – wie auch in den übrigen Kantonen und beim Bund – zusammen veranlagt. Das bedeutet insbesondere, dass ihre Einkommen zusammengerechnet werden. Der gleichen Besteuerung unterliegen verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten. Die Einkommen von unverheirateten Paaren werden dagegen getrennt besteuert.

Ein weiteres Element der Besteuerung besteht darin, dass der Einkommenssteuertarif nach den Bestimmungen des Gesetzes über die direkten Steuern (Art. 38) progressiv ausgestaltet ist. Das heisst, dass bei steigendem Einkommen auch der Prozentsatz höher wird, der von diesem Einkommen an den Staat in Form von Steuern abgeliefert werden muss. Bei einem steuerbaren Einkommen von 50'000 Franken be-

trägt der Prozentsatz gemäss geltendem Einkommenssteuertarif des Kantons Schaffhausen 5.518 Prozent, bei einem steuerbaren Einkommen von 100'000 Franken 7.995 Prozent und bei einem steuerbaren Einkommen von 150'000 Franken bereits 9.0567 Prozent. Es handelt sich dabei um die einfache Steuer. Für den effektiv geschuldeten Steuerbetrag muss die einfache Steuer dann noch mit den Steuerfüssen von Kanton, Gemeinde und allenfalls Kirche multipliziert werden.

Diese beiden Elemente, die gemeinsame Veranlagung der Ehepaare und der progressiv ausgestaltete Steuertarif, führen ohne entsprechende Korrekturmassnahmen im Steuergesetz dazu, dass Ehepaare gegenüber nicht verheirateten Paaren benachteiligt werden. Ein Ehepaar mit Wohnsitz in der Stadt Schaffhausen müsste ohne Korrekturmassnahmen bei einem gemeinsamen steuerbaren Einkommen von 100'000 Franken rund 17'250 Franken an Kantons- und Gemeindesteuern bezahlen, während bei einem unverheirateten Paar, bei dem jeder Partner über ein steuerbares Einkommen von 50'000 Franken verfügt, die Steuerbelastung nur rund 11'875 Franken betragen wür-

de (Stand: 2016, ohne Kirchensteuer). Man spricht in diesem Zusammenhang von der sogenannten Heiratsstrafe.

Ob und in welchem Umfang Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren höher belastet werden, hängt von zwei Faktoren ab: erstens davon, wie sich das Gesamteinkommen auf die beiden Ehe- bzw. Konkubinatspartner verteilt, und zweitens davon, wie hoch dieses ist.

2. Einführung Teilsplitting mit Divisor 1.9 im Jahr 2006

Bei einem Splittingsystem besteht nur ein Einkommenssteuertarif für alle Steuerpflichtigen. Für die Bestimmung des Steuersatzes für Verheiratete wird das Einkommen jedoch durch einen bestimmten Divisor geteilt (gesplittet). Bei einem Divisor 2 spricht man von Vollsplitting, bei einem kleineren Divisor von einem Teilsplitting. Eine Erhöhung des Divisors führt zu einer tieferen Steuerbelastung für Ehepaare, umgekehrt bewirkt eine Reduktion des Divisors eine höhere Besteuerung. Bis Ende 2005 galt im Kanton Schaffhausen je ein separater Einkommensteuertarif für verheiratete

und für die übrigen Steuerpflichtigen. In den meisten Konstellationen zahlten Ehepaare bei gleichen Einkommensverhältnissen damit mehr Steuern als unverheiratete Paare. Um dies zu ändern, hat der Kanton Schaffhausen auf Anfang 2006 im Gesetz über die direkten Steuern ein sogenanntes Teilsplitting mit dem Divisor 1.9 eingeführt und damit die steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren weitgehend beseitigt (Art. 38 Abs. 2).

3. Neuer Divisor 1.85

Ein Splittingsystem kennt neben dem Kanton Schaffhausen die Mehrzahl der übrigen Kantone, wobei das Spektrum von einem Vollsplitting mit dem Faktor 2 bis zu einem Teilsplitting mit dem Faktor 1.6 reicht. Seit der Kanton Schaffhausen den geltenden Divisor 1.9 eingeführt hat, zahlen Ehepaare auf Kantons- und Gemeindeebene in den meisten Fällen weniger Steuern als unverheiratete Paare mit gleichen Einkommensverhältnissen. Umso ausgeglichener die Einkommensverteilung zwischen den Partnern ist, desto geringer ist der Vorteil, beziehungsweise es besteht immer noch eine (sehr milde) Heiratsstrafe. Der Bereich, ab

dem Ehepaare günstiger fahren als unverheiratete Paare liegt in etwa bei einer Einkommensverteilung zwischen den Partnern von 70 Prozent zu 30 Prozent.

Ein Splittingsystem soll die Heiratsstrafe beheben, Ehepaare aber gegenüber unverheirateten Paaren mit gleichen Einkommensverhältnissen nicht besser stellen. Eine Senkung des Divisors 1.9 auf 1.85 im Gesetz über die direkten Steuern (Art. 38 Abs. 2) ist deshalb angezeigt.

4. Finanzielle Auswirkungen

a) Auswirkungen für die betroffenen Personen

Die Reduktion des Divisors von 1.9 auf 1.85 führt für steuerpflichtige Ehepaare zu einer etwas höheren Steuerbelastung. Vergleichsweise

fällt die Erhöhung gering aus. Die einfache Steuer nimmt bei einem steuerbaren Einkommen von 100'000 Franken um Fr. 85.80 zu.

Für die Zunahme der effektiven Steuerbelastung ist die einfache Steuer mit dem Steuerfuss von Kanton, Gemeinde und gegebenenfalls der Kirche zu multiplizieren. Für ein reformiertes Ehepaar, wohnhaft in der Stadt Schaffhausen beispielsweise beträgt die Mehrsteuer somit Fr. 193.90 (Steuerfuss Kanton 115 Prozent, Steuerfuss Gemeinde 98 Prozent, Steuerfuss Kirche 13 Prozent, Total 226 Prozent; $[\text{Fr. } 85.80 * 1.15] + [\text{Fr. } 85.80 * 0.98] + [\text{Fr. } 85.80 * 0.13]$).

Für den grössten Teil der Ehepaare fällt die Steuerlast auch weiterhin tiefer aus als für Konkubinatspaare. Es kommt nur zu geringen Verschiebungen der Belastungsverhältnisse.

Steuerbelastungsvergleich Ehepaare Splittingfaktor 1.9 / 1.85

Steuerbares Einkommen	Splittingfaktor 1.9 (bisher) Einfache Steuer zu 100 %	Splittingfaktor 1.85 (neu) Einfache Steuer zu 100 %	Mehrsteuer mit Splittingfaktor 1.85 Einfache Steuer zu 100 %
Fr. 70'000	Fr. 3'130.95	Fr. 3'189.25	Fr. 58.30
Fr. 100'000	Fr. 5'690.10	Fr. 5'775.90	Fr. 85.80
Fr. 150'000	Fr. 10'787.10	Fr. 10'935.15	Fr. 148.05

**Steuerbelastungsvergleich Konkubinats- und Ehepaare (Splittingfaktor 1.85)
Steuerbares Einkommen Fr. 100'000**

Aufteilung Lebenspartner	Konkubinatspaar einfache Steuer zu 100%			Ehepaar in unge- trennter Ehe einf. Steuer zu 100%	Belastungsunterschied Ehe / Konkubinat einfache Steuer zu 100%	
	Mann	Frau	Total	Total	in Franken	in Prozent
50% / 50%	Fr. 2'759.00	Fr. 2'759.00	Fr. 5'518.00	Fr. 5'775.90	+ Fr. 257.90	+ 4.67%
60% / 40%	Fr. 3'690.00	Fr. 1'902.00	Fr. 5'592.00	Fr. 5'775.90	+ Fr. 183.90	+ 3.29%
70% / 30%	Fr. 4'695.00	Fr. 1'166.00	Fr. 5'861.00	Fr. 5'775.90	- Fr. 85.10	- 1.45%
80% / 20%	Fr. 5'795.00	Fr. 557.00	Fr. 6'352.00	Fr. 5'775.90	- Fr. 576.10	- 9.07%
90% / 10%	Fr. 6'895.00	Fr. 88.00	Fr. 6'983.00	Fr. 5'775.90	- Fr. 1'207.10	- 17.29%
100% / 0%	Fr. 7'995.00	Fr. 0.00	Fr. 7'995.00	Fr. 5'775.90	- Fr. 2'219.10	- 27.76%

**b) Auswirkungen für den Kanton
und die Gemeinden**

Aufgrund der insgesamt grossen Anzahl betroffener Steuerpflichtiger resultieren gegenüber dem bisherigen Divisor 1.9 für den Kanton dennoch jährliche Mehreinnahmen von 1.3 Mio. Franken und damit ein wesentlicher Beitrag an die Sanierung des Staatshaushalts. Für die Ge-

meinden wird insgesamt mit Mehreinnahmen von 1.1 Mio. Franken gerechnet.

Die genannten Zusatzkosten im Fall einer Ablehnung der Vorlage lägen in der Grössenordnung von je einem halben Steuerfussprozent auf der Stufe des Kantons und im Mittel der Gemeinden.

Entlastungsvolumen Kanton und Gemeinden 2018

	Kanton (Mio. Fr.)	Gemeinden (Mio. Fr.)	TOTAL (Mio. Fr.)
Mehreinnahmen	1.3	1.1	2.4
entspricht	1/2 Steuerfussprozent	1/2 Steuerfussprozent	1 Steuerfussprozent

Die Anpassung des Splittingdivisors auf 1.85 stellt eine Kompromisslösung dar, die im Kantonsrat von allen Seiten als notwendige und zumutbare Massnahme anerkannt wurde. Der Regierungsrat hatte dem Kantonsrat ursprünglich eine weitergehende Reduktion auf 1.8 vorgeschlagen.

Eine Minderheit war jedoch der Meinung, dass über diese Massnahme des Entlastungsprogramms 2014 in jedem Fall eine Volksabstimmung durchzuführen sei.

Der Kantonsrat hat der vorliegenden Revision des Gesetzes über die direkten Steuern am 11. Januar 2016 mit einer Mehrheit von 36 : 12 Stimmen deutlich zugestimmt. Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Revision ebenfalls zuzustimmen.

Im Namen des Kantonsrats

Der Präsident:
Walter Vogelsanger

Die Sekretärin:
Martina Harder

**Gesetz
über die direkten Steuern**

16-11

Änderung vom 11. Januar 2016

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die direkten Steuern vom 20. März 2000 wird wie folgt geändert:

Art. 38 Abs. 2

Für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, ist für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens das steuerbare Gesamteinkommen durch den Divisor 1,85 zu teilen.

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, 11. Januar 2016

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Walter Vogelsanger

Die Sekretärin:

Martina Harder

Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern

(Anpassung Besteuerung Kapitalabfindungen)

Steuerpflichtige haben die Möglichkeit, etwa für die Finanzierung ihres Eigenheims oder bei der Pensionierung, Kapital aus ihrer Pensionskasse (2. Säule) oder aus der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a) zu beziehen. Insgesamt wurden im Jahr 2015 bei 1'970 Steuerpflichtigen Steuern auf eine Kapitalabfindung erhoben. In den weitaus meisten Fällen, bei 74 Prozent, ging es dabei um einen Bezug von weniger als 100'000 Franken.

Diese Steuerpflichtigen konnten von einer – auch im Vergleich mit anderen Kantonen – sehr günstigen Besteuerung profitieren. Der Kapitalbezug ist gegenüber der Rente steuerlich privilegiert, denn im Gegensatz zu Rentenzahlungen sind solche Kapitalzahlungen nicht zusammen mit den übrigen Einkünften, sondern separat zu versteuern. Zusätzlich wird im Kanton Schaffhausen die Steuer lediglich zu einem Fünftel des Steuertarifs berechnet. Bei einer Kapitalauszahlung von beispielsweise 100'000 Franken müssen damit im Jahr 2016 in der Stadt Schaffhausen wohnhafte verheiratete Steuerpflichtige lediglich 2'424 Franken Steuern für Kanton und Gemeinde

bezahlen. Hinzu kommt die direkte Bundessteuer von 394 Franken, die überall in der Schweiz gleich hoch ist.

Neu soll die Berechnung der Steuer zu einem Viertel des Steuertarifs erfolgen. Damit können die Steuerpflichtigen weiterhin von einer ausgesprochen vorteilhaften Besteuerung profitieren. Bei einer Kapitalauszahlung von 100'000 Franken muss das in der Stadt Schaffhausen wohnhafte Ehepaar statt 2'424 Franken neu 3'030 Franken bezahlen. Bei einem tieferen Kapitalbezug fällt die Mehrbelastung entsprechend geringer aus.

Trotz dieser moderaten Erhöhung für die Bezüger von Kapitalleistungen aus Vorsorge resultiert für den Kanton und die Gemeinden ein Mehrertrag in der Grössenordnung von jährlich 0.75 bis 1.0 Mio. Franken, was etwa zwei Drittel eines Steuerfussprozents entspricht. Damit leistet diese Massnahme einen spürbaren Beitrag an die Sanierung des Kantonshaushalts.

Der Kantonsrat hat der vorliegenden Revision des Gesetzes über die di-

rekten Steuern am 11. Januar 2016 mit einer Mehrheit von 37 : 19 Stimmen deutlich zugestimmt. Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Revision des Steuergesetzes ebenfalls zuzustimmen.

1. Die geltende Besteuerungsordnung für die 2. Säule und für die Säule 3a

Im Bereich der Altersvorsorge können die Beiträge an die 2. Säule und an die Säule 3a vom steuerbaren Einkommen in Abzug gebracht werden, womit der Staat die Altersvorsorge steuerlich begünstigt. Werden die Leistungen ausbezahlt, sind sie zu versteuern. Die Art der Besteuerung hängt davon ab, in welcher Form die Leistung bezogen wird. Erfolgt der Bezug als Rente, wird diese zusammen mit den weiteren Einkünften laufend besteuert. Entschieden sich die bezugsberechtigte Person jedoch für die Ausschüttung in Form einer Kapitalabfindung, wird diese getrennt vom übrigen Einkommen einmalig mit einer vollen Jahressteuer belastet. Dabei wird die Steuer jedoch gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über die direkten Steuern lediglich zu einem Fünftel des normalen Steuertarifs berechnet (Art. 39a und Art. 40). Fallen mehrere Kapitalabfindungen im gleichen Jahr an, werden diese zusammengerechnet. Das gilt auch für Ehepaare, wenn bei beiden Partnern im gleichen Jahr eine Kapitalabfindung ausbezahlt wird. Diese Rege-

lung ist identisch mit derjenigen bei der direkten Bundessteuer.

2. Neue Steuer zu einem Viertel

Ein Vergleich mit anderen Kantonen (jeweils Kantonshauptorte) zeigt, dass Schaffhausen bei der Besteuerung von Kapitalleistungen zu den steuergünstigsten Kantonen in der Schweiz gehört. Bei einer Kapitalabfindung von 100'000 Franken fällt für Verheiratete eine Steuer von 2'424 Franken an (Jahr 2016, Kantons- und Gemeindesteuern, ohne Kirchensteuer und ohne direkte Bundessteuer). Nur noch in zwei Kantonen, nämlich in den Kantonen Schwyz (1'363 Franken) und Zug (1'730 Franken) ist die Belastung niedriger. Im Kanton Zürich müssen dagegen 4'380 Franken und im Kanton Thurgau 5'260 Franken bezahlt werden.

Wird die Steuer auf Kapitalabfindungen neu zu einem Viertel statt zu einem Fünftel des normalen Steuertarifs berechnet, bleibt der Kanton Schaffhausen in der Spitzengruppe. Mit einer Steuer von 3'030 Franken bei einer Kapitalabfindung von 100'000 Franken befindet sich unser

Kanton mit dem sechsten Rang weiterhin im oberen Drittel und ist damit gut positioniert. Schaffhausen ist neu zudem nur unwesentlich teurer als die vor ihm liegenden Kantone Genf (2'815 Franken) und Graubünden (2'850 Franken) und weiterhin deutlich günstiger als die Kantone Zürich und Thurgau. Auch bei höheren Auszahlungen positioniert sich der Kanton Schaffhausen vergleichsweise gut. Bei einer Kapitalabfindung von 500'000 Franken beträgt die Steuer neu 26'359 Franken, während dies in Zürich 31'098 Franken und im Thurgau 26'300 Franken sind. Bei einer Mio. Franken ergeben sich Steuern von 52'718 Franken (Schaffhausen), 107'003 Franken (Zürich) und 52'600 Franken (Thurgau).

3. Finanzielle Auswirkungen

a) Auswirkungen für die betroffenen Personen

Für den Kanton Schaffhausen besteht mit der neuen Regelung der Besteuerung zu einem Viertel im interkantonalen Vergleich weiterhin eine attraktive Besteuerung der Kapitalabfindungen. Für die Steuer-

pflichtigen resultiert durch die vorgeschlagene Anpassung eine vergleichsweise geringe Mehrbelastung.

Insgesamt wurden im Jahr 2015 bei 1'970 Steuerpflichtigen Steuern auf eine Kapitalabfindung erhoben. Von diesen fallen gut 49 Prozent in das Segment der Kapitalabfindung bis 49'999 Franken. In der Gruppe 50'000 bis 99'999 Franken sind rund 25 Prozent dieser Personen zu finden. Bei einer Kapitalabfindung von 25'000 Franken beträgt die Mehrbelastung für eine verheiratete Person in der Stadt Schaffhausen lediglich 43 Franken und für Alleinstehende rund 91 Franken. Bei einer Kapitalabfindung von 75'000 Franken fällt die Abgabe für Verheiratete 374 Franken und für Ledige 559 Franken höher aus.

b) Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden

Trotz dieser moderaten Erhöhung für die Bezüger von Kapitalleistungen aus Vorsorge resultiert für den Kanton und die Gemeinden ein Mehrertrag in der Grössenordnung von jährlich etwa 0.7 bis 1.0 Mio. Franken, was etwa zwei Drittel eines

Steuerfussprozents entspricht.
Damit leistet diese Massnahme einen spürbaren Beitrag an die Sanierung des Kantonshaushalts.

Entlastungsvolumen Kanton und Gemeinden 2018

	Kanton (Mio. Fr.)	Gemeinden (Mio. Fr.)	TOTAL (Mio. Fr.)
Mehreinnahmen	0.9	0.8	1.7
entspricht	1/3 Steuerfussprozent	1/3 Steuerfussprozent	2/3 Steuerfussprozent

Die Diskussion im Kantonsrat verlief kontrovers. Die Befürworter stimmten der Gesetzesänderung aus unterschiedlichen Gründen zu. Einerseits wurden haushaltspolitische Argumente ins Feld geführt, andererseits wurde die bevorzugte Besteuerung von Kapitaleistungen im Vergleich zur vollen Besteuerung der Renten an sich als ungerecht erachtet. Zudem wurde kritisiert, dass junge Menschen im Bildungsbereich zu wenig gefördert würden, während versucht werde, ältere, reiche Personen nach Schaffhausen zu locken. Von Seiten der Gegner wurde dagegen argumentiert, dass die geltende Besteuerung der Kapitaleistungen die einzige steuerliche Attraktivität des Kantons Schaffhausen darstelle und dieser bei grossen Beträgen im Vergleich zu anderen Kantonen bereits heute nicht im Spitzenbereich liege. Zudem würden auch junge Menschen bestraft, die bereits heute in die Säule 3a einzahlen würden und dadurch später einmal keine Sozialleistungen beanspruchen müssten.

Der Kantonsrat hat der vorliegenden Revision des Gesetzes über die direkten Steuern am 11. Januar 2016 mit einer Mehrheit von 37 : 19 Stimmen deutlich zugestimmt. Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Revision des Steuergesetzes ebenfalls zuzustimmen.

Im Namen des Kantonsrats

Der Präsident:
Walter Vogelsanger

Die Sekretärin:
Martina Harder

**Gesetz
über die direkten Steuern**

16-12

Änderung vom 11. Januar 2016

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die direkten Steuern vom 20. März 2000 wird wie folgt geändert:

Art. 39a Abs. 1 Satz 3

¹ (...) Werden keine solchen Einkäufe vorgenommen, so wird die Steuer auf dem Betrag der realisierten stillen Reserven, für den die steuerpflichtige Person die Zulässigkeit eines Einkaufs gemäss Art. 35 Abs. 1 lit. d nachweist, zu einem Viertel des Tarifs nach Art. 38 berechnet. (...)

Art. 40 Abs. 2

² Die Steuer wird zu einem Viertel des Tarifs nach Art. 38 berechnet.

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, 11. Januar 2016

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Walter Vogelsanger

Die Sekretärin:

Martina Harder

Änderung des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes

(Neuregelung Übergangspflege und Kantonsbeiträge Pflegekosten)

Als wesentliches Element des Entlastungsprogramms EP2014 hat der Regierungsrat beschlossen, den Leistungsauftrag der Spitäler Schaffhausen im Bereich der Langzeitpflege soweit zu reduzieren, dass der Betriebsstandort Pflegezentrum per Ende 2016 aufgegeben werden kann. Dieser Schritt drängte sich auf, weil die Betreuung von pflegebedürftigen Betagten in den letzten Jahren immer umfassender von den Alterspflegeheimen der Gemeinden übernommen wurde und die Auslastung des Pflegezentrums deshalb zunehmend geringer wurde.

Gemäss Altersbetreuungs- und Pflegegesetz liegt die Verantwortung für die Pflege von Betagten grundsätzlich bei den Gemeinden. Der Kanton ist nur zuständig für die befristete Übergangspflege nach Spitalbehandlungen und für die Langzeitpflege von Personen, die aufgrund der Art und Schwere des Unterstützungsbedarfs in anderen Institutionen nicht angemessen betreut werden können. Zudem hat er für die Langzeitbetreuung von psychisch kranken und behinderten Personen zu sorgen.

Die genannten Aufgaben sollen auch künftig in der Verantwortung des Kantons verbleiben. Als Teilersatz für die wegfallenden Kapazitäten im Pflegezentrum werden im Kantonsspital zwei Stationen mit insgesamt 35 Betten für die Übergangspflege und die besonders komplexe Langzeitpflege eingerichtet. Gegenüber der bisherigen Situation im Pflegezentrum erfolgt eine Kapazitätsreduktion um rund 25 Betten. In dieser veränderten Situation ist es nötig, dass Personen, deren Pflege keine besonderen Anforderungen stellt, früher als bisher in die Altersheime der Gemeinden überwiesen oder zur Spitex-gestützten Betreuung nach Hause entlassen werden können.

Mit der vorgelegten Teilrevision des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes sollen dazu die formellen Voraussetzungen und die nötigen finanziellen Anreize geschaffen werden. Insbesondere werden die Sonderbestimmungen für die Übergangspflege, die in der ersten Phase nach einem Spitalaufenthalt eine finanzielle Entlastung der Gemeinden und der Patienten bewirkt, von bisher 60 Tagen auf 14 Tage verkürzt. Die Geset-

Änderung bewirkt eine Netto-Entlastung des Kantons um rund 300'000 Franken pro Jahr.

In der Schlussabstimmung hat der Kantonsrat am 11. Januar 2016 der bereinigten Gesetzvorlage mit 39 : 12 Stimmen zugestimmt. Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Revision des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes zuzustimmen.

1. Ausgangslage

a) *Betreuung von Pflegepatienten in Heimen und Spitälern*

Gemäss Altersbetreuungs- und Pflegegesetz liegt die Verantwortung für die Langzeitpflege von Betagten grundsätzlich bei den Gemeinden. Der Kanton ist im Pflegebereich nur für die folgenden speziellen Aufgaben zuständig:

- befristete Akut- und Übergangspflege nach Spitalbehandlungen;
- Langzeitpflege von Personen, die aufgrund der Art und Schwere des Unterstützungsbedarfs in anderen Institutionen nicht angemessen betreut werden können;
- Langzeitbetreuung von psychisch kranken und behinderten Personen.

Im Kanton bestehen 16 öffentliche und private Altersheime mit Leistungsaufträgen der Gemeinden. Die Gesamtkapazität der Heime ist mit rund 1'200 Plätzen seit mehr als 20 Jahren weitgehend konstant. Die Art der Belegung hat sich allerdings stark gewandelt. Ursprünglich waren die Heime mehrheitlich auf Pensionäre mit geringem Pflegebedarf ausgerichtet. Im Lauf der Jahre haben sie sich nun aber zu eigentlichen

Pflegeheimen entwickelt. Mehr als die Hälfte der Heimbewohner hat heute einen ausgewiesenen Pflegebedarf von über einer Stunde pro Tag (Pflegestufe 4 und höher).

Auf der anderen Seite hat sich das Pflegezentrum der Spitäler, das in den 1990er-Jahren noch mit einer Kapazität von rund 140 Betten betrieben wurde, zunehmend auf seine Kernaufgaben im Sinn der genannten Gesetzesvorgaben konzentriert. Insbesondere ist die Bedeutung der befristeten Übergangspflege nach Spitalbehandlungen kontinuierlich gestiegen. Die Zahl der Ein- und Austritte hat innert 20 Jahren von gut 200 auf über 300 pro Jahr zugenommen. Die Bettenkapazität wurde gleichzeitig auf knapp die Hälfte des früheren Bestandes reduziert.

Die Beanspruchung der kommunalen und privaten Heime durch Bewohner mit geringem Pflegebedarf wird in den nächsten Jahren noch weiter abnehmen. Die Heime werden somit in der Lage sein, zusätzliche Personen mit höherem Pflegebedarf aufzunehmen. Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat im Sommer 2014 beschlossen, den Leistungsauftrag der Spitäler im Pflegebereich soweit einzugrenzen,

dass das Pflegezentrum als separater Betriebsstandort der Spitäler per Ende 2016 geschlossen werden kann.

b) Pflegefinanzierung im Kanton Schaffhausen

In den meisten Kantonen ist die bedarfsgerechte Finanzierung der Altersheime und Spitex-Organisationen alleinige Aufgabe der Gemeinden. In Schaffhausen trägt der Kanton dagegen noch relativ stark zur Mitfinanzierung der Alterspflege bei. Insbesondere beteiligt er sich generell zu 50 Prozent an den anrechenbaren Aufwendungen der Gemeinden im Spitex- und Heimbereich. Insgesamt hat der Kanton 2015 im Pflegebereich die folgenden Beträge ausgezahlt:

- 10.8 Mio. Franken an die Gemeinden für deren Aufwendungen im Spitex- und Heimbereich;
- 5.0 Mio. Franken an die Pflegekosten in den Langzeitabteilungen der Spitäler (ohne Berücksichtigung der zusätzlichen Beiträge an die Gebäudenutzungskosten);
- rund 9.6 Mio. Franken als indirekte Beiträge an die Betreuungskosten von Altersheimbewohnern über die Ergänzungsleistungen zur AHV.

Die kumulierte Belastung des Kantons in den drei genannten Bereichen lag 2015 somit bei rund 25.4 Mio. Franken. Aufgrund der Zunahme der betagten Bevölkerung und des entsprechend steigenden Pflegebedarfs wird in der näheren Zukunft mit einer weiteren Belastungszunahme um mindestens eine Mio. Franken pro Jahr gerechnet.

2. Ziele der Gesetzesrevision

Die gesetzlichen Kernaufgaben des Kantons in der Übergangspflege und in der komplexen Langzeitpflege sollen auch nach der Schliessung des Pflegezentrums von den Spitälern Schaffhausen erfüllt werden. Zu diesem Zweck werden im Kantonsspital zwei Stationen mit insgesamt 35 Betten neu eingerichtet. Gegenüber der bisherigen Situation im Pflegezentrum erfolgt damit eine Kapazitätsreduktion um rund 25 Betten.

Nach der Schliessung des Pflegezentrums muss sichergestellt werden, dass die neu geschaffenen Pflegestationen im Kantonsspital gezielt für die genannten gesetzlichen Kernaufgaben genutzt werden können. Die künftig verfügbare Ka-

pazität von 35 Betten ist dafür genügend. Daneben wird es aber nicht mehr im gleichen Ausmass wie bisher möglich sein, zusätzlich noch als Warteraum für Personen zu dienen, deren Pflege in der gesetzlichen Zuständigkeit der Gemeinden liegt. Personen, deren Pflege keine ausserordentlichen Anforderungen stellt, müssen früher als bisher in die Altersheime der Gemeinden überwiesen oder zur Spitex-gestützten Betreuung nach Hause entlassen werden können.

Mit der vorgelegten Teilrevision des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes sollen dazu die nötigen finanziellen Anreize geschaffen werden. Insbesondere sollen die Gemeinden bei Patienten in ihrem Zuständigkeitsbereich, die auf einer Langzeitstation der Spitäler betreut werden, stärker als bisher zur Finanzierung beigezogen werden. Zudem ist vorgesehen, die besonderen Finanzierungsregeln für die Übergangspflege, die bisher für 60 Tage galten, auf den bundesrechtlichen Normalwert von 14 Tagen zu reduzieren.

3. Die Neuregelungen im Einzelnen

a) Präzisierung der Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden

In Art. 1 wird klargestellt, dass sich die Regelungen des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes im stationären Bereich ausschliesslich auf Leistungen beziehen, die von Heimen und Pflegeeinrichtungen gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) erbracht werden. Damit wird eine einwandfreie Abgrenzung gegenüber den Heimen für Menschen mit Behinderung und den Einrichtungen der Sozialhilfe erreicht, die dem Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und sozialen Einrichtungen (SHEG) unterstehen. Zudem bleiben auch die im Spitalgesetz geregelten Leistungen ausgeklammert.

Zur weiteren Präzisierung wird in Art. 2 festgehalten, dass die stationäre Pflege von Menschen mit Behinderung vor Erreichen des AHV-Alters generell in die Zuständigkeit des Kantons fällt. Die Regelung gilt unabhängig vom Aufenthaltsort und somit auch für Behinderte, die in einem Altersheim der Gemeinden betreut werden. Im Weiteren bleibt die

Zuständigkeit des Kantons bestehen, wenn eine Person mit Behinderung nach Erreichen des AHV-Rentenalters weiterhin in der angestammten Einrichtung für Behinderte betreut wird.

b) Flexiblere Finanzierungsregeln für Heime und Spitex-Dienste

Gemäss bisherigem Gesetz (Art. 10 Abs. 3) müssen die Gemeindebeiträge bei Spitex-Organisationen mit kommunalen Leistungsaufträgen mindestens 40 Prozent der anrechenbaren Personalkosten decken. Bei den Gemeindebeiträgen im Heimbereich haben sich die Gemeinden an die vom Regierungsrat ermittelten Mindestrichtwerte zu halten (Art. 10b Abs. 4). Mit der vorliegenden Gesetzesrevision werden die Vorgaben für die Gemeinden in beiden Bereichen gelockert.

- Im Spitexbereich wird auf die kantonale Festlegung eines Mindest-Subventionssatzes vollständig verzichtet. Damit wird insbesondere der Spielraum der Gemeinden erhöht, bei den Haushilfeleistungen einen höheren Kostendeckungsgrad anzustreben. Für die ambulante Krankenpflege, bei der die Beiträge der Krankenkassen und der Patienten

bundesrechtlich geregelt sind, ändert sich dadurch nichts.

- Im Heimbereich wird für Betriebe mit ausserordentlich tiefen Kosten die Möglichkeit geschaffen, die Gemeindebeiträge unter die vom Regierungsrat festgelegten Richtwerte zu senken. Die Möglichkeit darf allerdings nur genutzt werden, wenn die bundesrechtlichen Vorgaben zur maximalen Patientenbeteiligung an den Pflegekosten eingehalten werden. Zur Sicherstellung einer korrekten Umsetzung ist eine Bewilligungspflicht durch den Kanton vorgesehen.

c) Beschränkung der Sonderregelung für Übergangspflege auf 14 Tage

Gemäss bisherigem Recht gelten im Pflegezentrum für die Übergangspflege in den ersten 60 Tagen nach einem Spitalaufenthalt spezielle Finanzierungsregeln mit den folgenden Besonderheiten:

- Zu Lasten der Patientinnen und Patienten werden die Hotellerie- und Pflegeleistungen nach den ordentlichen Tarifen verrechnet (aktuell 135 Franken pro Tag bis Pflegestufe 4 bzw. 155 Franken pro Tag bei höherem Pflege-

bedarf). Auf die bei Langzeitpatienten zusätzlich anfallenden Pflegekostenbeiträge (Fr. 21.60 pro Tag gemäss bundesrechtlichen Vorgaben) wird dagegen verzichtet.

- Die über die Krankenkassen- und Patientenbeiträge hinausgehenden Pflegekosten werden vollumfänglich vom Kanton getragen. Gegenüber den Gemeinden wird keine Kostenbeteiligung in Rechnung gestellt.

Neu ist nun vorgesehen, die genannten Sonderregelungen nur noch beschränkt für die ersten 14 Tage anzuwenden. Ab dem 15. Tag werden damit die Patienten und die Gemeinden nach den bei Langzeitpatienten geltenden Regeln zur Finanzierung beigezogen. Damit wird die vom Bund im Rahmen des KVG (Art. 25a Abs. 2) festgelegte Frist ins kantonale Recht übernommen.

d) Neuregelung der Gemeindebeiträge an die Langzeitpflege in den Spitälern

Bei Alterspatienten, die im Pflegezentrum der Spitäler Schaffhausen betreut werden, weil kein geeigneter Platz in einem eigenen Heim beziehungsweise Vertragsheim der Ge-

meinde verfügbar ist, müssen die Gemeinden derzeit Kostenbeiträge in der Höhe von 120 Prozent der für die normalen Altersheime geltenden Richtwerte zahlen. Der Aufschlag von 20 Prozent entspricht durchschnittlich rund 10 Franken pro Pflage-tag.

Aufgrund der besonderen Anforderungen, die die Pflegestationen der Spitäler erfüllen müssen, sind die Betriebskosten hier deutlich höher als in den Alterspflegeheimen der Gemeinden. Die Zuschläge, die bisher zu Lasten der Gemeinden verrechnet wurden, genügen nicht, um die effektiven Mehrkosten zu decken. Die verbleibende Differenz musste bisher vom Kanton finanziert werden.

Mit der neuen Gesetzesregelung sollen die Gemeinden bei Patienten, für die sie zuständig sind, in Zukunft die vollen Zusatzkosten übernehmen, soweit der für die höchste Pflegestufe in den kommunalen Heimen festgelegte Richtwert nicht überschritten wird. Aufgrund der aktuellen Ansätze werden die Gemeindebeiträge damit um durchschnittlich rund 20 Franken auf 30 Franken pro Pflage-tag steigen. Damit wird ein grosserer Anreiz geschaffen, die

in der Zuständigkeit der Gemeinden liegenden Pflegepatienten möglichst frühzeitig in ein eigenes Heim zu verlegen und die im Spital verfügbaren Plätze wieder für neue Übergangspflegepatienten frei zu machen.

4. Finanzielle Auswirkungen

a) Mehrkosten zulasten der Patienten

Die Verkürzung der besonderen Finanzierungsregeln für die Übergangspflege auf 14 Tage führt bei den betroffenen Patientinnen und Patienten zu einer Zusatzbelastung in der Höhe von Fr. 21.60 pro Tag. Die durchschnittliche Verweildauer von Übergangspflegepatienten liegt erfahrungsgemäss bei rund 30 Tagen. Somit entstehen für die betroffenen Patienten mittlere Zusatzkosten von rund 350 Franken pro Aufenthalt. Die maximalen möglichen Zusatzkosten bei einer Aufenthaltsdauer von 60 Tagen liegen bei Fr. 993.60.

b) Mehrkosten zulasten der Gemeinden

Für die Gemeinden ergeben sich aus den neuen Beitragsregeln erhöhte Beitragspflichten zugunsten der Spitäler Schaffhausen in der Grössenordnung von 200'000 Franken pro Jahr. Die Beiträge gehören zu den anrechenbaren Aufwendungen im Pflegebereich, die den Gemeinden vom Kanton im Folgejahr zu 50 Prozent erstattet werden. Netto verbleibt für die Gemeinden somit eine Zusatzbelastung von rund 100'000 Franken pro Jahr.

c) Entlastung des Kantons

Die dargelegten Kostenverlagerungen zulasten der Gemeinden und der Patienten im Bereich der Übergangspflege bewirken auf Seiten des Kantons eine kalkulatorische Entlastung in der Grössenordnung von knapp 200'000 Franken pro Jahr. Zudem können aufgrund eines verstärkten Einbezugs der Krankenversicherer zur Mitfinanzierung von Pflegeleistungen in Heimen für Behinderte noch weitere Entlastungen des Kantons im Ausmass von gut 100'000 Franken erwartet werden. Unter dem Strich resultiert im

Pflegebereich damit eine kumulierte Entlastung des Kantons um rund 0.3 Mio. Franken pro Jahr.

Bei der Bewertung des Betrags ist zu berücksichtigen, dass diese relativ bescheidene Kostenverlagerung nicht das zentrale Ziel der Gesetzesrevision darstellt. Die Bedeutung der Vorlage liegt vielmehr darin, die finanziellen Steuerungsanreize an den Schnittstellen zwischen dem Kanton und den Gemeinden gezielt auf die neuen Gegebenheiten und Bedürfnisse nach der Schliessung des Pflegezentrums abzustimmen.

Die Schliessung des Betriebsstandorts Pflegezentrum ermöglicht nach den Kalkulationen der Vorlage EP2014 eine nachhaltige Entlastung des Kantonshaushalts um 2.6 Mio. Franken pro Jahr. Die Einsparung ergibt sich im Wesentlichen aus dem Wegfall der grossen Fixkosten, die mit dem Betrieb und dem Unterhalt des nur noch spärlichen genutzten Gebäudekomplexes verbunden waren. Die Revision des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes dient dem Ziel, diese grosse Umstellung mit moderaten Anpassungen der formalen Rahmenbedingungen optimal abzusichern.

Bei den Beratungen im Kantonsrat zur Revision des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes wurde vor allem ein Vorschlag in der ursprünglichen Vorlage des Regierungsrats, der zu einer Begrenzung der Kantonsbeiträge an die Gemeinden im Heimbereich geführt hätte, intensiv diskutiert. Die entsprechende Änderung wurde schliesslich aus der Vorlage gestrichen, weil die mittel- und längerfristigen Konsequenzen für die Gemeinden nicht klar genug abschätzbar waren.

Als zweiter Punkt war die Befristung der finanziellen Sonderregelung für die Übergangspflege nach Spitalbehandlungen auf 14 Tage relativ stark umstritten. Eine relativ starke Minderheit des Kantonsrats wollte die Frist von bisher 60 Tagen lediglich auf 30 Tage senken. Der Minderheitsantrag hätte zu Minderbelastungen der Gemeinden und der Patienten um je rund 50'000 Franken pro Jahr geführt und die finanzielle Entlastungswirkung der Vorlage für den Kanton von rund 200'000 Franken auf 100'000 Franken pro Jahr halbiert. Der entsprechende Antrag

wurde vom Kantonsrat mit 29 : 25 Stimmen abgelehnt.

Die übrigen Änderungen des Gesetzes fanden im Rat grossmehrheitliche Zustimmung. Insbesondere fand das Ziel, die Anreize für die Gemeinden für eine frühere Übernahme von Pflegepatienten aus den Spitälern zu stärken, breite Unterstützung. Die resultierende finanzielle Mehrbelastung der Gemeinden wurde als moderat und vertretbar bewertet.

In der Schlussabstimmung hat der Kantonsrat am 11. Januar 2016 der bereinigten Gesetzvorlage mit 39 : 12 Stimmen zugestimmt. Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Revision des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes zuzustimmen.

Im Namen des Kantonsrats

Der Präsident:
Walter Vogelsanger

Die Sekretärin:
Martina Harder

Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (AbPG)

16-14

Änderung vom 11. Januar 2016

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (AbPG) vom 2. Juli 2007 wird wie folgt geändert:

Art. 1

Dieses Gesetz regelt - in Ergänzung zum Gesundheitsgesetz, zum Spitalgesetz und zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen - die Aufgaben und Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden sowie die Zulassung von Leistungserbringern in den folgenden Bereichen:

- a) Betreuung von pflegebedürftigen Personen in Heimen und anderen Pflegeeinrichtungen gemäss Art. 39 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG);
- b) Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex-Dienste);
- c) Beratung von pflegebedürftigen Personen und ihren Angehörigen.

Art. 2 Abs. 3

³ Er sorgt im Rahmen seiner Spitäler oder durch Beizug anderer Leistungserbringer für bedarfsgerechte Angebote in den folgenden Bereichen:

- a) befristete stationäre Akut- und Übergangspflege nach Spitalbehandlungen;
- b) stationäre Pflege von Personen, die aufgrund der Art und Schwere des Unterstützungsbedarfs (fachliche Anforderungen, medizinische Infrastruktur) in anderen Institutionen nicht angemessen betreut werden können;
- c) stationäre Pflege von Menschen mit Behinderung, inkl. weiterführende Pflege in der angestammten Einrichtung nach Erreichen des AHV-Rentenalters, so lange ein Übertritt in ein Heim

für Betagte aus medizinischen und / oder sozialen Gründen nicht möglich ist;

- d) Beratung von Heimen und Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause in speziellen Belangen der Pflege, insbesondere der Palliativpflege, der Psychiatriepflege und der Demenzbetreuung.

Art. 10 Marginalie und Abs. 3

Zuständigkeit
von Kanton und
Gemeinden

³ Aufgehoben

Art. 10b Abs. 3, 5 und 6

³ Bei Organisationen der ambulanten Pflege mit kommunalen Leistungsaufträgen wird die Restfinanzierung durch die auftraggebenden Gemeinden geregelt und sichergestellt.

⁵ Bei Heimen mit höheren Kosten ist die Finanzierungslücke durch Zusatzbeiträge der auftraggebenden Gemeinden zu schliessen. Die Vertrags- bzw. Trägergemeinden regeln die Einzelheiten.

⁶ Bei Heimen mit tieferen Kosten können die Vertrags- bzw. Trägergemeinden mit Genehmigung des zuständigen Departementes tiefere Beiträge festlegen. Der Regierungsrat regelt die maximal zulässigen Abzüge gegenüber den Richtwerten gemäss Abs. 4.

Art. 10d Abs. 2 und 3

² Der Eintritt in ein Heim mit Leistungsauftrag der bisherigen Wohngemeinde begründet keinen Wohnsitzwechsel im Sinne dieses Gesetzes.

³ Beim Eintritt einer Person mit ausgewiesenem stationärem Pflegebedarf in ein innerkantonales Heim ohne Leistungsauftrag der bisherigen Wohngemeinde bleibt die bisherige Wohngemeinde im Rahmen der Bestimmungen von Art. 10e ungeachtet eines allfälligen Wohnsitzwechsels zahlungspflichtig.

Art. 11

¹ In den Spitälern Schaffhausen übernimmt der Kanton die nicht anderweitig gedeckten Kosten der folgenden Leistungsbereiche:

- a) stationäre Akut- und Übergangspflege im Sinne von Art. 25a Abs. 3 KVG bis zum 14. Aufenthaltstag;
- b) Pflege von Menschen mit Behinderung im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. c dieses Gesetzes.

² Bei anderen Pflegepatientinnen und -patienten der Spitäler Schaffhausen beteiligen sich die Gemeinden nach den Grundsätzen von Art. 10e an den Kosten.

³ Die Gemeindebeiträge sind in jedem Falle begrenzt auf den für die Pflegestufe 12 geltenden Richtwert gemäss Art. 10b Abs. 4. Allfällige überschliessende Kosten werden vom Kanton finanziert.

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, 11. Januar 2016

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Walter Vogelsanger

Die Sekretärin:

Martina Harder

Änderung des Schulgesetzes

(Kostenpflicht der Freifächer an der Kantonsschule)

Bisher wurden sämtliche Freifächer an der Kantonsschule Schaffhausen kostenlos angeboten. Mit der Änderung des Schulgesetzes wird die Möglichkeit geschaffen, für den Besuch von schulischen Freifachangeboten ausserhalb der Dauer der Schulpflicht Gebühren zu erheben.

Das neue Konzept der Kostenbeteiligung sieht vor, das erste Freifach weiterhin kostenlos anzubieten. Der gleichzeitige Besuch eines zweiten Freifachs soll 100 Franken pro Schuljahr kosten, der gleichzeitige Besuch von drei Freifächern 200 Franken pro Schuljahr, der gleichzeitige Besuch von vier Freifächern 300 Franken pro Schuljahr und so weiter. Von dieser Kostenpflicht ausgenommen sind Fächer, die auch an anderen Schulen im Kanton Schaffhausen angeboten werden, sowie Freifächer mit besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit dem obligatorischen Angebot respektive für weiterführende Schulen (zum Beispiel Englisch im Ausbildungsprofil Sprachen). Stets kostenpflichtig werden dagegen neu Freifächer sein, die über das Grundangebot hinausgehen und privat organisiert werden können (internationale Sprachzertifikate, Instrument). Diese Details werden in den ausführenden Bestim-

mungen zum Schulgesetz geregelt werden.

Die Gesetzesänderung ermöglicht es, das breite Freifachangebot beizubehalten. Indem die Schülerinnen und Schüler jedoch angehalten werden, ihre Freifächer bewusster zu wählen, wird die Planungssicherheit verbessert und es sind weniger Lehraufträge zu erteilen. Pro Jahr können dadurch Entlastungen im Umfang von 290'000 Franken für den Kanton erzielt werden.

Der Kantonsrat hat der vorliegenden Revision des Gesetzes über das Schulgesetz am 11. Januar 2016 mit einer Mehrheit von 31 : 24 Stimmen zugestimmt. Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Revision des Schulgesetzes ebenfalls zuzustimmen.

1. Möglichkeit der Gebührenerhebung für Freifächer

Heute ist das gesamte Freifachangebot an der Kantonsschule Schaffhausen (Maturitätsschule und Fachmittelschule) kostenlos. Mit der Änderung des Schulgesetzes wird die Möglichkeit geschaffen, für den Besuch von schulischen Freifachangeboten ausserhalb der Dauer der Schulpflicht Gebühren zu erheben. Die Details werden in den ausführenden Bestimmungen zum Schulgesetz geregelt werden.

Die Schülerinnen und Schüler der Kantonsschule Schaffhausen sollen weiterhin ein breites Freifachangebot erhalten. Nicht alle Freifächer, die angeboten werden, haben aber denselben Stellenwert. Bei Freifächern, deren Besuch privat organisiert werden kann und die damit eine spezielle Dienstleistung der Kantonsschule Schaffhausen darstellen, rechtfertigt sich eine Kostenbeteiligung. Zudem sollen die Schülerinnen und Schüler angehalten werden, ihre Freifächer etwas bewusster zu wählen, wenn es darum geht, mehrere Freifächer zu belegen.

2. Differenziertes Kostenbeteiligungskonzept für Freifächer

Gestützt auf das neue Schulgesetz wird ein differenziertes Konzept einer Kostenbeteiligung für Freifächer ergehen. Dieses unterscheidet drei Arten von Freifächern:

- Freifächer, die auch an anderen Schulen im Kanton Schaffhausen angeboten werden, und Freifächer mit besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit dem obligatorischen Angebot beziehungsweise für weiterführende Schulen bleiben weiterhin kostenlos. Es handelt sich dabei um Fächer wie Jugendorchester Schaffhausen, Informatik, Englisch im Ausbildungsprofil Sprachen oder im vierten Schuljahr um die studienvorbereitenden Freifächer Pädagogik/Psychologie, Biologie, Chemie, Physik, Geografie, Kleines Latinum sowie an der Fachmittelschule das Freifach Vorbereitung auf internationale Sprachzertifikate.
- Der Besuch des ersten normal kostenpflichtigen Freifachs bleibt weiterhin kostenlos. Nur sofern mehrere solche normal kostenpflichtige Freifächer belegt werden, wird eine Kostenbeteiligung in Höhe von 100 Franken pro Jahr

für jedes zusätzlich besuchte kostenpflichtige Freifächer erhoben. Zu dieser Gruppe gehören Freifächer wie Italienisch, Spanisch, Latein in der vierten Klasse, Religion/ Dialog der Kulturen, Kommunikation und Medien, Kammerchor (ausser in Verbindung mit dem Schwerpunktfach Musik und Instrument), Instrumentalensembles, Theater oder Technisches Gestalten.

- Freifächer, die auch von anderen privaten oder öffentlichen Institutionen angeboten werden und nicht zwingend sind für die Studienvorbereitung, sind immer kostenpflichtig. Betroffen sind die Freifächer Vorbereitung auf internationale Sprachzertifikate in der Maturitätsschule (200 Franken pro Schuljahr) und Instrument (500 Franken pro Schuljahr).

3. Finanzielle Auswirkung

Die insgesamt anfallenden Kosten für die Schülerinnen und Schüler der Kantonsschule Schaffhausen werden gemäss dem vorgesehenen differenzierten Kostenbeteiligungskonzept von der Art und der Anzahl der gewählten Freifächer abhängen.

Der Kanton erwartet durch die Kostenbeteiligung Entlastungen im Umfang von 290'000 Franken pro Jahr. Indem die Schülerinnen und Schüler angehalten werden, ihre Freifächer bewusster zu wählen, wird die Planungssicherheit verbessert und es sind weniger Lehraufträge zu erteilen.

Die Diskussion im Kantonsrat verlief kontrovers. Die Befürworter stimmten der Gesetzesänderung aus haushaltspolitischen Überlegungen zu. Es wurde darauf hingewiesen, dass auch weiterhin kostenlose Freifächer angeboten würden und bei den kostenpflichtigen Freifächern das erste ebenfalls kostenlos besucht werden könne. Der Beitrag von 100 Franken für den Besuch eines weiteren kostenpflichtigen Freifachs sei zudem moderat. Von Seiten der Gegner wurde vorgebracht, dass die Gesetzesänderung zu einer Beschränkung der Freifächer führe und die Chancengleichheit beeinträchtigt werde. Zudem wurde kritisiert, dass mit dieser Massnahme darauf abgezielt werde, Freifachbesuche abzubauen.

Der Kantonsrat hat der vorliegenden Revision des Gesetzes über das Schulgesetz am 11. Januar 2016 mit einer Mehrheit von 31 : 24 Stimmen zugestimmt. Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Revision des Schulgesetzes ebenfalls zuzustimmen.

Im Namen des Kantonsrats

Der Präsident:
Walter Vogelsanger

Die Sekretärin:
Martina Harder

Schulgesetz

16-13

Änderung vom 11. Januar 2016

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Schulgesetz vom 27. April 1981 wird wie folgt geändert:

Art. 10 Abs. 1 und 5

¹ Der Unterricht an den öffentlichen Schulen ist vorbehältlich von Abs. 4 und 5 unentgeltlich:

- a) während der Dauer der Schulpflicht für Schüler mit tatsächlichem Aufenthalt im Kanton,
- b) ausserhalb der Dauer der Schulpflicht für Schüler, deren Eltern oder Erziehungsberechtigte im Kanton wohnhaft sind.

⁵ Für den Besuch von schulischen Freifachangeboten ausserhalb der Dauer der Schulpflicht können Gebühren erhoben werden.

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, 11. Januar 2016

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Walter Vogelsanger

Die Sekretärin:

Martina Harder