

Beschluss vom 29. März 2011

Kleine Anfrage 2010/19
betreffend Wirksamkeitsbericht Finanzausgleich Kanton – Gemeinden

In einer Kleinen Anfrage vom 7. September 2010 nimmt Kantonsrat Matthias Freivogel Bezug zur Stellungnahme des Regierungsrates zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008 – 2011. Parallel dazu sei auch im Kanton Schaffhausen der Finanzausgleich Kanton – Gemeinden neu geregelt worden. Es erscheine deshalb angezeigt, auch die Erfahrungen dazu zu analysieren, eine erste innerkantonale Standortbestimmung vorzunehmen, Korrekturmöglichkeiten aufzuzeigen und einen Ausblick auf künftige finanzausgleichrelevante Projekte zu werfen.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

1. Ausgangslage

1.1 Finanzausgleich Bund – Kantone

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und den Kantonen (NFA), die per 1. Januar 2008 in Kraft trat, wurde der interkantonale Finanzausgleich auf eine neue Grundlage gestellt. Der «alte» Finanzausgleich war überwiegend indirekt und bestand aus einer Vielzahl von Zahlungen der Kantone an den Bund beziehungsweise des Bundes an die Kantone, die in unterschiedlichem Ausmass von der Finanzkraft der Kantone abhängig waren. Wie verschiedene Studien zeigten, war die Finanzausgleichswirkung verhältnismässig klein. Mit der NFA wurde deshalb der Finanzausgleich auf eine neue Grundlage gestellt. Die Finanzkraft wird nach einem neuen System aufgrund des Steuerpotentials der Kantone nach einheitlichen Kriterien gemessen. Der Finanzausgleich ist neu direkt, d. h. Kantone mit einem unterdurchschnittlichen Ressourcenpotential erhalten Ausgleichszahlungen; Kantone mit überdurchschnittlichem Ressourcenpotential haben neben dem Bund Beiträge in den Finanzausgleich zu leisten. Neben dem Ressourcenausgleich besteht ein Lastenausgleich, mit dem überdurchschnittliche geografisch-topografische beziehungsweise soziodemografische Lasten abgegolten werden. Zur Erleichterung des Übergangs vom alten auf das neue System ist während einer bestimmten Zeit ein Härteausgleich als drittes Element vorgesehen.

Mit der Neuregelung des Finanzausgleichs wurden verschiedene Aufgaben zwischen Bund und Kantonen neu aufgeteilt beziehungsweise Verbundaufgaben entflochten, in dem die Ver-

antwortlichkeit der einen oder anderen Ebene übertragen wurde. Stichtag für die Einführung des neuen Systems war der 1. Januar 2008. Was die Aufgabenteilung anbetrifft, sind ab diesem Datum Bund und Kantone auseinandergesetzt; jeder hat Veränderungen in seinem Bereich selber zu tragen.

Für die Dotation der Finanzausgleichsgefässe aufgrund der vereinbarten Kriterien standen bei der Einführung der NFA noch keine erhärteten Zahlen zur Verfügung. Die Dotation wurde deshalb aufgrund der Finanzplanzahlen des Bundes vorgenommen.

Der Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008 – 2011 beschränkt sich nur auf den Finanzausgleich. Die Aufgabenteilung ist abgeschlossen und wird nicht untersucht. Beim Finanzausgleich wurde festgestellt, dass die Dotation der Ausgleichsgefässe per 1. Januar 2008 aufgrund der Finanzplanzahlen gegenüber den Ist-Zahlen um rund 100 Mio. Franken pro Jahr oder rund 3 Prozent zu tief ausgefallen ist. Daneben haben sich einige Systemmängel gezeigt. So fehlte eine Regelung für die nachträgliche Fehlerkorrektur. Aufgrund der unterschiedlichen EDV-Systeme in den Kantonen und des unterschiedlichen Standes der Daten, die in den Kantonen neu erhoben worden sind, haben sich bei der Erfassung und dem Zusammenzug der Daten nach neuem System Unzulänglichkeiten ergeben, die Korrekturen erforderten und immer noch erfordern. Im Weiteren sieht das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vor, dass die Dotation der einzelnen Ausgleichsgefässe jeweils für die neue 4-Jahresperiode überprüft wird, namentlich auch in Bezug auf den Lastenausgleich. Über die damit verbundenen Gesetzesänderungen ist mit dem Bericht ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt worden.

1.2 Aufgabenteilung und Finanzausgleich Kanton - Gemeinden

Aufgrund der Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen musste auch im Kanton die Aufgabenteilung angepasst werden, weil durch die Aufgabenteilung Bund – Kantone Aufgaben verändert worden sind, die im Kanton vom Kanton und den Gemeinden zusammen gelöst beziehungsweise finanziert worden sind. Die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen betraf zum grössten Teil Aufgaben, die innerkantonal Verbundaufgaben waren. Als Beispiel kann die Finanzierung der AHV/IV und der Ergänzungsleistungen angeführt werden. Die Beiträge von Kanton und Gemeinden an die AHV und IV sind weggefallen und die Finanzierung der Ergänzungsleistungen ist neu geregelt worden. Umgekehrt kamen neue Aufgaben auf den Kanton zu, die nach der damals geltenden Gesetzgebung Verbund- oder Gemeindeaufgaben waren wie beispielsweise die Finanzierung der Behindertenwerkstätten und -einrichtungen. Deshalb wurde mit der Einführung der NFA eine

Entflechtung von Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden vorgenommen und die Gesetzgebung so angepasst, dass alle neuen Aufgaben vom Kanton erfüllt und finanziert wurden.

Der innerkantonale Finanzausgleich ist mit der Einführung der NFA nur in Nebenpunkten geändert worden. Der innerkantonale Finanzausgleich war – im Gegensatz zum Bund und zu anderen Kantonen – im Kanton Schaffhausen schon immer überwiegend direkt und beruhte auf der Steuerkraft, d. h. den Ressourcen der Gemeinden. Indirekte Finanzausgleichselemente hatten nur eine untergeordnete Bedeutung und keine merkbare Finanzausgleichswirkung. Der direkte Finanzausgleich wurde per 1. Januar 2003 neu geregelt und verstärkt, in dem neben dem Ressourcenausgleich auch ein Lastenausgleich (Bildungslast) eingeführt wurde. Mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes vom 3. April 2006 wurde die Finanzierung der Sonderlasten, welche zuvor zu gleichen Teilen dem Kanton und den finanzstarken Gemeinden oblag, auf den Kanton übertragen. Schliesslich wurde mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes vom 3. Juli 2006 der Lastenausgleich durch den Einbezug von weiteren Lasten (Zentrumslast, Polizeilast, Sozialhilfelastr, Last der Weite) verstärkt.

2. Beantwortung der konkreten Fragen

Wie die einleitenden Bemerkungen zeigen, bestehen unterschiedliche Ausgangslagen im Verhältnis Bund und Kantone einerseits und zwischen Kanton und Gemeinden andererseits, was die Einführung der NFA einerseits beziehungsweise die Aufgabenteilung Kanton und Gemeinden andererseits per 1. Januar 2008 anbetrifft. Der Wirksamkeitsbericht des Bundes beschlägt nur den Finanzausgleich. Umgekehrt lag das Schwergewicht der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und den Kantonen im Kanton bei den Finanzierungsentflechtungen zwischen Kanton und Gemeinden. Aufgrund dieser unterschiedlichen Ausgangslagen lassen sich die gestellten Fragen, die kursiv wiederholt werden, wie folgt beantworten:

Ist der Regierungsrat bereit, dem Kantonsrat innert nützlicher Frist einen Wirksamkeitsbericht NFA Kanton – Gemeinden vorzulegen inklusive allfälliger notwendiger Korrekturmöglichkeiten sowie Ausblick auf künftige Projekte?

Wie bereits in den Schwerpunkten der Regierungstätigkeit 2011 (vgl. S. 6) angekündigt, will der Regierungsrat einen Bericht erarbeiten über die Auswirkungen der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Kanton Schaffhausen und über die Finanzierungsentflechtungen zwischen Kanton und Gemeinden im Rahmen der Einführung der NFA. Im Bericht soll aufgrund der Erfahrungen in den ersten drei Rechnungsjahren (2008 – 2010) insbesondere geprüft werden, wie sich die Finanzierungsentflechtungen zwischen Kanton und Gemeinden ausgewirkt haben.

Ist der Regierungsrat bereit, über diesen Bericht ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen?

Der Bericht wird der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. In welcher Form dies geschehen wird, steht noch nicht fest. Vernehmlassungen sind bei Verfassungs- und Gesetzesentwürfen sowie zu weiteren kantonalen Vorhaben von allgemeiner Tragweite vorgesehen (Art. 36 der Kantonsverfassung, SHR 101.000). Es kann erst nach Vorliegen des Berichtes entschieden werden, ob sich Gesetzesänderungen als nötig erweisen. Diese allfälligen Änderungen können Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens sein, nicht aber der Bericht.

Wie sieht der Regierungsrat den zeitlichen Rahmen?

Vorgesehen ist der Bericht aufgrund von drei abgeschlossenen Rechnungsjahren. Mit dem Bericht kann frühestens Ende 2011 gerechnet werden, weil die Prüfung und Genehmigung der Gemeinderechnungen jeweils erst im Herbst abgeschlossen ist.

Schaffhausen, 29. März 2011

DER STAATSSCHREIBER:


Dr. Stefan Bilger