

Beschluss vom 15. September 2015

Kleine Anfrage 2015/15
betreffend Wirksamkeitsbericht NFA Kanton – Gemeinden

In einer Kleinen Anfrage vom 18. Mai 2015 stellt Kantonsrat Peter Neukomm im Zusammenhang mit der Absichtserklärung des Regierungsrates vom 29. März 2011, einen Wirksamkeitsbericht NFA Kanton – Gemeinden zu erstellen, nachstehende Fragen.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Die Anfrage nimmt Bezug auf alle drei Staatsebenen Bund, Kanton und Gemeinden. Bevor die konkreten Fragen beantwortet werden können, bedarf es einiger Erläuterungen zum nationalen Finanzausgleichssystem, zu dessen Umsetzung im Kanton Schaffhausen und zum innerkantonalen Finanzausgleichssystem sowie zu Wirksamkeitsberichten.

1. Ausgangslage

1.1 Nationaler Finanzausgleich (NFA)

Der nationale Finanzausgleich (NFA) regelt die finanziellen Beziehungen zwischen den Kantonen und dem Bund. Die Neugestaltung des NFA trat per 1. Januar 2008 in Kraft. Damit wurde die öffentliche Aufgabenverteilung zwischen Bund und den Kantonen entflochten und der einen oder anderen Ebene übertragen. Der Finanzausgleich mit über 100 Einzelmassnahmen wurde fallengelassen und durch zwei allgemeine Ausgleichsinstrumente ersetzt. Kantone mit einem unterdurchschnittlichen Ressourcenpotential erhalten seither Ausgleichszahlungen, Kantone mit überdurchschnittlichem Ressourcenpotential haben zusammen mit dem Bund Beiträge in den Finanzausgleich zu leisten. Ein durch den Bund finanzierter Lastenausgleich mildert die geografisch-topografischen sowie soziodemografischen Sonderlasten der Kantone. Zudem besteht ein Härteausgleich, der die negativen Auswirkungen des NFA bis und mit ins Jahr 2035 abfedert.

1.2 Aufgabenentflechtungen zwischen Kanton und Gemeinden und innerkantonomer Finanzausgleich

Die neue Aufgabenteilung und die wegfallenden Finanzströme zwischen Bund und Kantonen infolge der Neugestaltung des NFA führten auf der kantonalen Ebene in einigen Bereichen zu finanziellen Entlastungen (z. B. Wegfall der Sozialversicherungsbeiträge an den Bund, Nationalstrassen, Landesverteidigung), in anderen zu finanziellen Mehrbelastungen (z. B. Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten für invalide Personen,

Sonderschulung, Beiträge an Ausbildungsstätten). Soweit sich der Bund aus der Finanzierung oder der Erfüllung einer Aufgabe zurückzog, übernahm der Kanton diese. Gleichzeitig wurde die Gelegenheit genutzt, um die finanziellen Beziehungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden weitgehend zu entflechten und einen Grossteil der bestehenden Verbundfinanzierungen aufzuheben. Die daraus resultierenden Mehrbelastungen des Kantons, welche zu finanziellen Entlastungen der Gemeinden von 6 bis 12 Prozent führten, wurden mit einem Steuerfussabtausch von 6 Prozent zwischen Kanton und Gemeinden abgegolten.

Beim innerkantonalen Finanzausgleich wurde anlässlich dieser Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden das Ausgleichsziel angepasst, aber kein neues System eingeführt. Im Gegensatz zum Bund und zu anderen Kantonen, die einzelne Finanzausgleichsmassnahmen kannten, war im Kanton Schaffhausen der innerkantonale Finanzausgleich schon immer überwiegend direkt und beruhte auf der Steuerkraft (Ressourcen) der Gemeinden. Daneben besteht ein Lastenausgleich, der sich aus Bildungs-, Sozialhilfe-, Polizei- und Zentrums-last sowie der Last der Weite zusammensetzt.

Die sogenannte Umsetzung der Neugestaltung des Nationalen Finanzausgleichs im Kanton Schaffhausen und die Finanzierungsentflechtungen zwischen Kanton und Gemeinden im Rahmen der Einführung des NFA (NFA-Umsetzungsvorlage) traten am 1. Januar 2008 in Kraft.

1.3 Wirksamkeitsberichte

Im Rahmen von Wirksamkeitsberichten zu Finanzausgleichssystemen wird beurteilt, ob das Ziel des Finanzausgleichs im Untersuchungszeitraum erreicht wurde.

1.3.1 Wirksamkeitsberichte des Bundes

Hauptziel des NFA ist es, die kantonale Finanzautonomie zu stärken. Der erste Wirksamkeitsbericht 2008 – 2011 vom November 2010 stellte hierzu fest, dass die kantonale Finanzautonomie gestärkt wurde, sich die Disparitäten zwischen den Kantonen verringert haben und die Minimalausstattung finanzieller Ressourcen grossmehrheitlich erreicht wurde. Kein Thema war die Aufgabenteilung. Bund und Kantone sind seit Inkrafttreten der Neugestaltung des NFA auseinandergesetzt, sodass seither jeder seine Veränderungen selbst zu tragen hat. Der zweite Wirksamkeitsbericht 2012 – 2015 vom März 2014 fiel ähnlich positiv wie der erste aus. Alle Kantone übertrafen das Minimalausstattungsziel. Zusätzlich wurde für die gewichtigsten Aufgabengebiete mit grossen Lastenverschiebungen die Ausgabendynamik untersucht. Sie zeigt sich für den Bund und die Kantone insgesamt weitgehend ausgeglichen. Direkte Rückschlüsse auf die einzelnen Änderungen infolge der Neugestaltung des NFA können daraus aber nicht gezogen werden. Die Ausgleichszahlungen erfolgen nicht mehr aufgabenspezifisch, sondern können von den Kantonen frei eingesetzt werden.

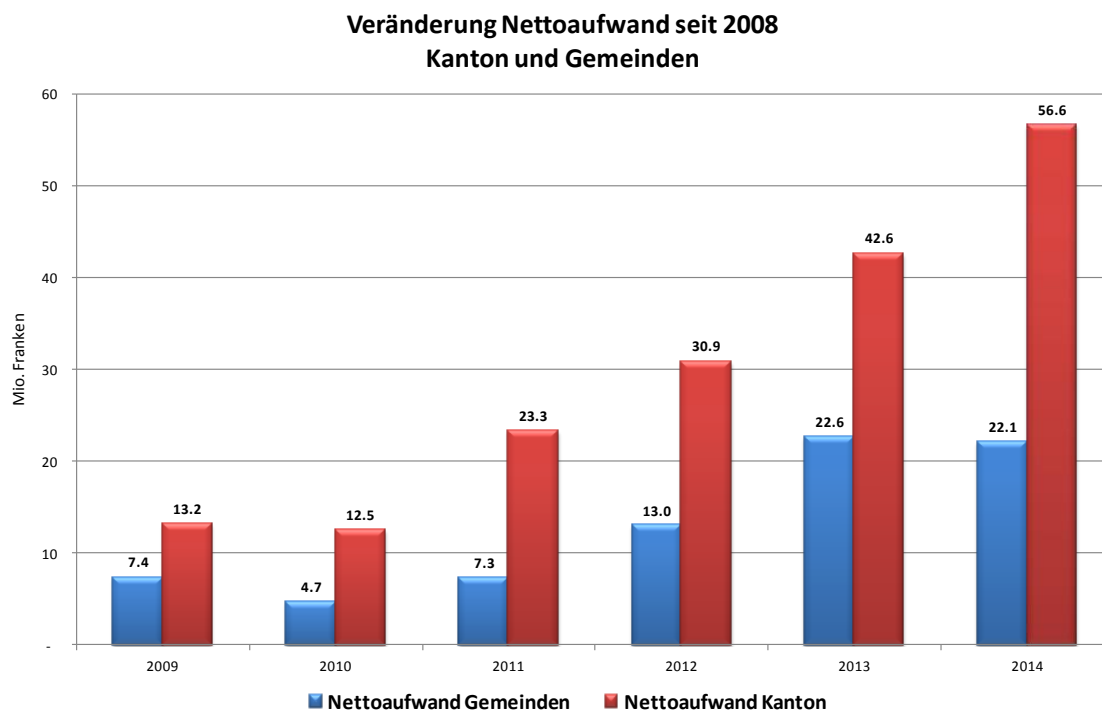
1.3.2 Kantonale Wirksamkeitsberichte

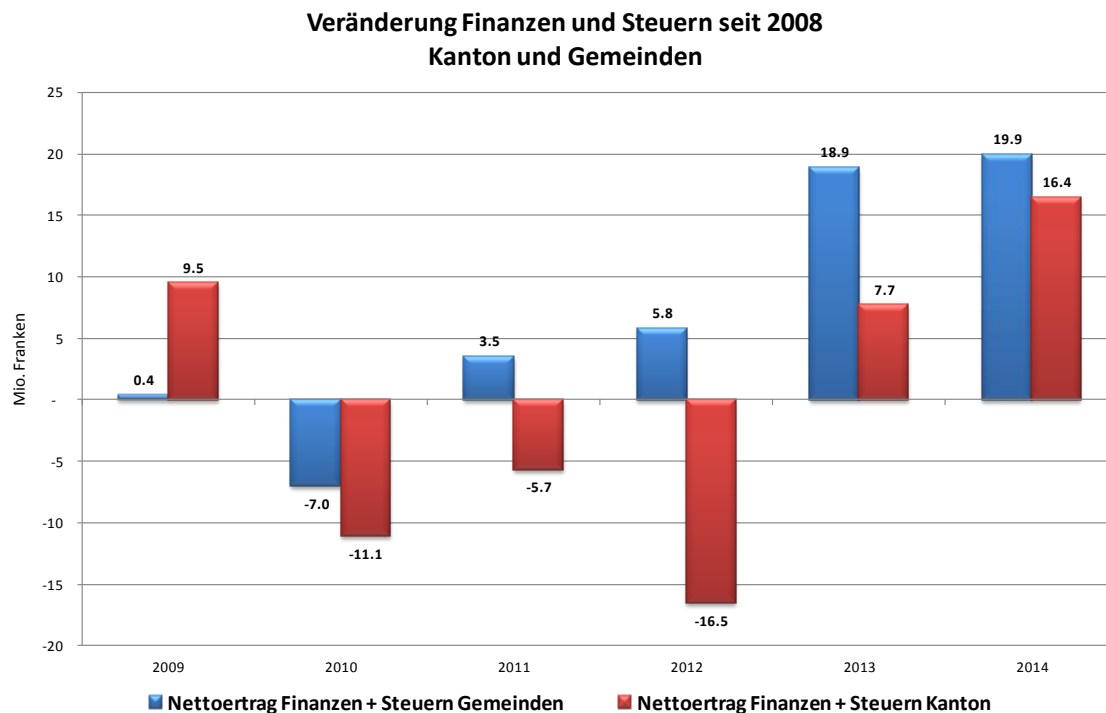
Der innerkantonale Finanzausgleich des Kantons Schaffhausen hat zum Ziel, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und die Belastung zwischen den Gemeinden zu mildern. Auskunft über die Finanzlage der Schaffhauser Gemeinden gibt die jährliche Medienpräsentation über den Finanzausgleich des Volkswirtschaftsdepartementes. Seit der Inkraftsetzung der NFA-Umsetzungsvorlage haben sich die Gemeinderechnungen insgesamt verbessert. Besonders positiv fiel die Entwicklung in den Jahren 2008 und 2009 aus.

Manche Kantone erstellten in den letzten Jahren Wirksamkeitsberichte, die über die reine Prüfung der Wirksamkeit des innerkantonalen Finanzausgleichs hinausgehen. Nebst der Zielerreichung des Finanzausgleichssystems an sich werden die Gemeindelandschaft untersucht, die Aufgabenteilung aus Sicht von Kanton und Gemeinde beschrieben und die Aufwendungen von Kanton und Gemeinden dargestellt.

1.3.3 Veränderungen der Nettoaufwendungen im Kanton Schaffhausen

Das Finanzdepartement hat für den Kanton Schaffhausen die Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinde für die Jahre 2008 bis 2014 nach der funktionalen Gliederung zusammengestellt und verglichen (vgl. Tabellen im Anhang). Folgende Entwicklung zeigt sich:





Total haben die Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden in der Vergleichsperiode 2008 bis 2014 um 78.7 Mio. Franken (14.6 %) zugenommen, während die Erträge aus Finanzen und Steuern mit einem Anstieg von 36.3 Mio. Franken (6.4 %) dahinter zurückblieben. Beim Kanton erhöhte sich der Nettoaufwand um 56.6 Mio. Franken (17.1 %), bei den Gemeinden um insgesamt 22.1 Mio. Franken (10.7 %). Die Belastung des Kantonshaushaltes ist demnach um den zweieinhalbfachen Betrag der Belastung aller kommunalen Haushalte gestiegen. Die Erträge aus Finanzen und Steuern glichen bei den Gemeinden mit 19.9 Mio. Franken (9.2 %) die gestiegenen Nettoaufwendungen der Gemeinden beinahe aus. Beim Kanton blieben sie dagegen mit 16.4 Mio. Franken (4.7 %) deutlich dahinter zurück, sodass für den Kanton innert sechs Jahren eine Nettomehrbelastung des Staatshaushaltes von mehr als 40 Mio. Franken entstanden ist.

Augenfällig ist die Erhöhung der Nettoaufwendungen von Kanton und Gemeinden bei der Allgemeinen Verwaltung, der Gesundheit, der Sozialen Wohlfahrt, der Bildung sowie der Öffentlichen Sicherheit. Der Anstieg des Nettoaufwandes im Sachbereich Allgemeine Verwaltung ist dem Kanton zuzurechnen. Der Anstieg von 14.1 Mio. Franken (128.7 %) ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Erträge aus Beteiligungen insgesamt tiefer ausfielen. Namentlich blieb der Anteil am Ertrag der Schweizerischen Nationalbank aus, der im Jahr 2008 noch 16.4 Mio. Franken ausmachte und dadurch massgeblich zum Überschuss beitrug. Die Aufwendungen bei der Legislative und der Exekutive sowie der Departementssekretariate und weiterer zugeordneter Dienststellen bewegen sich im vergleichbaren Rahmen.

Im Gesundheitsbereich stieg der Nettoaufwand von 2008 bis 2014 gut 20 Mio. Franken (23.1 %) an. 18.5 Mio Franken (22 %) fielen allein beim Kanton an. In erster Linie ist dieser Anstieg auf neue bundesrechtliche Vorgaben zur Spitalfinanzierung von 2012 zurückzuführen, er hat aber auch mit der Demografie unserer Bevölkerung, der medizinischen Entwicklung und der seit 2012 geltenden freien Spitalwahl zu tun. Gleichsam Sorgen bereitet der Anstieg des Nettoaufwandes im Bereich Soziale Wohlfahrt (insb. Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen, Prämienerverbilligungen), der in der Vergleichsperiode gesamthaft um 25.3 Mio. Franken (23.9 %) gestiegen ist und zwar um 10.6 Mio. Franken bei den Gemeinden, um 14.7 Mio. Franken beim Kanton. Hierfür verantwortlich sind nicht zuletzt die gestiegenen Anforderungen an die öffentlichen Leistungen. Ein stattlicher Betrag fällt sodann auf den Bildungsbereich, wo die Nettoaufwendungen seit 2008 bis 2014 um knapp 14.4 Mio. Franken (7.2 %), nämlich um 9.5 Mio. Franken (8.0 %) beim Kanton und 4.9 Mio. Franken (6.0 %) bei den Gemeinden gestiegen sind. Ab 2012 wurde die Bildungskostenbalance aufgehoben und der fixe Satz der Beteiligung von 41 % der Gemeinden an den Lehrerlöhnen eingeführt. Seither ist die Lastentragung zwischen Kanton und Gemeinden etwas ausgeglichener. Nur im einstelligen Millionenbereich, aber doch um 6.3 Mio. Franken (19.8 %) sind die Aufwendungen der öffentlichen Sicherheit gestiegen, wobei der Löwenanteil des Lastenanstiegs auf die Schaffhauser Polizei und die Rechtsaufsicht fällt.

2. Beantwortung der konkreten Fragen

2.1 Warum wurde der versprochene Wirksamkeitsbericht nie erstellt respektive publiziert?

Der Regierungsrat beabsichtigte mit Antwort vom 29. März 2011 einen Wirksamkeitsbericht zu erstellen, der die Auswirkungen der NFA-Umsetzungsvorlage untersucht und aufzeigt. Insbesondere hätte aufgrund der Erfahrungen in den ersten drei Rechnungsjahren (2008 – 2010) geprüft werden sollen, wie sich die Finanzierungsentflechtungen zwischen Kanton und Gemeinden ausgewirkt haben. Es ging insbesondere darum, aufzuzeigen, ob die mit der NFA-Umsetzungsvorlage prognostizierten Annahmen richtig waren oder ob Handlungsbedarf besteht. Im Fokus stand ein breiterer Wirksamkeitsbericht.

Kausal für das Nichterstellen sind zwei Gründe. Zum einen zeigte sich bei internen Nachrechnungen, dass eine aussagekräftige Schätzung nicht möglich war, weil sich die Grundlagen verändert hatten und wesentliche Zahlen nicht vorhanden waren. Beispielsweise fielen Beiträge an die AHV / IV weg und damit Beiträge, die jedes Jahr deutlich gewachsen sind. Bei den Bundessubventionen an die Ergänzungsleistungen gelangt seit 2008 ein gänzlich neues Konzept zur Anwendung. In Bereichen wie der Spitex-Finanzierung wirkt sich nicht nur der NFA, sondern auch das neue kantonale Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 2. Juli 2007 aus.

Längerfristige Auswirkungen fehlten noch, einmalige Effekte schlugen zu stark zu Buche. Hinzu kam, dass sich die Finanzlage der Gemeinden seit Inkrafttreten der NFA-Umsetzungsvorlage insgesamt positiv und nicht negativ entwickelt hatte und sich Kanton und Gemeinden mit der Aufgabenentflechtung grossmehrheitlich zufrieden äusserten. Eine Änderung des Steuersystems oder der Aufgabenteilung war somit zu jenem Zeitpunkt kein Thema.

Zum Zweiten standen in den letzten zwei Jahren vielmehr Ausgabensteigerungen im Fokus, die mit den beschriebenen Anpassungen nichts zu tun haben, sich beim Kanton aber stärker auswirkten. Die Bemühungen zur Entlastung des Staatshaushaltes im Rahmen von ESH3 zeigten wegen diverser nicht beeinflussbarer Faktoren (insbesondere tiefere Erträge des Kantons aus der AXPO-Beteiligung und dem Ertragsanteil an der Schweizerischen Nationalbank 2012, Wechsel des Kantons Schaffhausen vom Nehmer- zum Geberkanton im NFA, Anstieg der demografiebedingten Ausgaben im Gesundheits- und Sozialbereich) nicht die gewünschten Sanierungswirkungen. Wie gesagt (vgl. Ziff. 1.3.3), nahm der Nettoaufwand von Kanton und Gemeinden seit 2008 bis 2014 im Gesundheitsbereich um gut 20 Mio. Franken (23.1 %), bei der Sozialen Wohlfahrt um 25.3 Mio. Franken (24 %) und bei der Bildung um 14.4 Mio. Franken (7.2 %) zu.

Der Nettoaufwand von Kanton und Gemeinden stieg seit 2008 um 78.6 Mio. Franken (14.6 %). Dringender Handlungsbedarf war angezeigt. Ein interkantonales Benchmarking eruierte Bereiche, in denen Leistungen und damit die Kosten des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden höher als in vergleichbaren Kantonen und dem schweizerischen Durchschnitt liegen (vgl. Bericht BAK Basel <http://www.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/Medienmitteilungen/2014/2014-05-07-BAKBASEL.pdf>). In den Departementen beschäftigen sich die Fachpersonen daher mit der Ausarbeitung geeigneter Massnahmen. Die Prüfung der Wirksamkeit der Umsetzung der Neugestaltung des Nationalen Finanzausgleichs im Kanton Schaffhausen und die Finanzierungsentflechtungen zwischen Kanton und Gemeinden im Rahmen der Einführung des NFA musste hinten angestellt werden.

2.2 Wie sollen die Gemeinden ohne einen solchen Bericht die vorgeschlagenen Entlastungsmassnahmen von EP2014, die in diese Finanzierungsentflechtungen eingreifen, fundiert beurteilen können?

Mit einem kantonalen Wirksamkeitsbericht soll die Situation heute im Vergleich zur Situation vor der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung dargestellt werden. Geprüft werden muss, ob die Entflechtung und Neuzuteilung der Aufgaben den gewünschten Effekt gezeigt hat oder ob Korrekturen notwendig sind. Eine Entscheidungshilfe ist ein Wirksamkeitsbericht demnach, wenn die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung überprüft, angepasst oder rückgängig

gemacht werden soll. Eine erste grobe Aussage lässt der vorangestellte Vergleich zwischen Kanton und Gemeinden (vgl. Ziff. 1.3.3) bereits zu.

Das Entlastungsprogramm EP2014 zielt indes nicht auf eine Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung ab. Ausgehend vom Ist-Zustand wurden Massnahmen ausgearbeitet, um den Staatshaushalt im Jahr 2017 um 24.4 Mio. Franken und im Jahr 2018 um 28.7 Mio. Franken zu entlasten. Die Gemeinden werden durch einzelne Massnahmen zwar belastet, insgesamt werden die Entlastungen durch die Massnahmen und die zusätzlichen Steuereinnahmen aber deutlich höher sein. Der Regierungsrat hat im Bericht und Antrag vom 23. September 2014 (14–79) dargelegt, dass EP2014 ein ausgeglichenes Projekt ist, das die Gemeinden nicht schlechter stellt. Im Jahr 2016 soll die Entlastung vollständig den Gemeinden belassen werden, ab 2017 soll die Kompensation über einen Steuerfussabtausch erfolgen. Eine nachhaltige Entlastung wird den Gemeinden verbleiben.

2.3 Wie soll im Rahmen der Strukturreform des Kantons eine sinnvolle Aufgabenteilung und Finanzierungsentflechtung erreicht werden, wenn zur bestehenden noch keine genügenden Grundlagen bestehen?

Ziel der Strukturreform ist die Schaffung von zeitgemässen und zukunftstauglichen Strukturen in unserem Kanton, welche die Erbringung der staatlichen Dienstleistungen bürgerfreundlich, kompetent, effizient und kostengünstig ermöglichen. Das Gesamtsystem soll entlastet werden. Im Zentrum steht eine Verschlinkung der Verwaltungsstrukturen, eine Reorganisation. Für die Ausgestaltung einer optimierten kantonalen Struktur ist ein Wirksamkeitsbericht, der aufzeigt, wie sich die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung unter gleichbleibender Struktur ausgewirkt hat, kein dienliches Beurteilungskriterium. Die Aufgabenentflechtung und Aufgabensteuerung zwischen Kanton und Gemeinden muss vielmehr in Abhängigkeit der vom Volk gewählten zukünftigen Struktur neu gestaltet werden. Selbst wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die vorgeschlagenen Varianten zur Strukturreform ablehnen, wird die innerkantonale Aufgabenentflechtung in der nächsten Legislatur ein Thema sein. Die unterschiedliche Entwicklung der Kosten für die Aufgabenerfüllung von Kanton und Gemeinden lässt keinen weiteren Aufschub zu.

Schaffhausen, 15. September 2015

DER STAATSSCHREIBER-STV:


Christian Ritzmann

Anhang:

- Tabelle „Entwicklung 2008 – 2014“

Entwicklung Gemeinden ¹	Rechnung	Rechnung	Veränderung 2008-2014	
	2008	2014	absolut	in %
Allgemeine Verwaltung	35'314'159	35'204'120	-110'039	-0.3%
Öffentliche Sicherheit	7'146'634	8'176'107	1'029'473	14.4%
Bildung	81'851'605	86'755'093	4'903'488	6.0%
Freizeit und Kultur	15'834'791	16'300'660	465'869	2.9%
Gesundheit	3'125'086	4'720'510	1'595'424	51.1%
Soziale Wohlfahrt	38'726'862	49'298'092	10'571'230	27.3%
Verkehr	17'291'828	19'559'789	2'267'960	13.1%
Umwelt und Raumordnung	6'280'057	7'823'720	1'543'663	24.6%
Volkswirtschaft	1'365'438	1'159'613	-205'826	-15.1%
Nettoaufwand Gemeinden	206'936'459	228'997'702	22'061'243	10.7%
Finanzen + Steuern Gemeinden	215'633'228	235'535'182	19'901'954	9.2%
Ergebnis Gemeinden	8'696'769	6'537'480	-2'159'289	-24.8%

Entwicklung Kanton ²	Rechnung	Rechnung	Veränderung 2008-2014	
	2008	2014	absolut	in %
Allgemeine Verwaltung	-10'936'161	3'142'435	14'078'597	128.7%
Öffentliche Sicherheit	24'963'398	30'291'998	5'328'599	21.3%
Bildung	119'126'782	128'627'961	9'501'179	8.0%
Freizeit und Kultur	7'075'395	7'559'070	483'675	6.8%
Gesundheit	83'604'159	102'029'243	18'425'084	22.0%
Soziale Wohlfahrt	66'949'143	81'654'219	14'705'075	22.0%
Verkehr	30'774'604	26'737'691	-4'036'913	-13.1%
Umwelt und Raumordnung	278'332	-1'753'050	-2'031'382	-729.8%
Volkswirtschaft	9'758'222	9'890'713	132'491	1.4%
Nettoaufwand Kanton	331'593'874	388'180'278	56'586'405	17.1%
Finanzen + Steuern Kanton	349'094'817	365'505'988	16'411'172	4.7%
Ergebnis Kanton	17'500'943	-22'674'290	-40'175'233	-229.6%

Entwicklung Kanton und Gemeinden zusammen	Rechnung	Rechnung	Veränderung 2008 - 2014	
	2008	2014	absolut	in %
Allgemeine Verwaltung	24'377'997	38'346'555	13'968'558	57.3%
Öffentliche Sicherheit	32'110'032	38'468'105	6'358'072	19.8%
Bildung	200'978'387	215'383'053	14'404'667	7.2%
Freizeit und Kultur	22'910'185	23'859'729	949'544	4.1%
Gesundheit	86'729'245	106'749'753	20'020'508	23.1%
Soziale Wohlfahrt	105'676'005	130'952'310	25'276'305	23.9%
Verkehr	48'066'432	46'297'479	-1'768'953	-3.7%
Umwelt und Raumordnung	6'558'389	6'070'670	-487'719	-7.4%
Volkswirtschaft	11'123'660	11'050'326	-73'335	-0.7%
Nettoaufwand total	538'530'333	617'177'981	78'647'648	14.6%
Finanzen und Steuern total	564'728'045	601'041'171	36'313'126	6.4%
Ergebnis total	26'197'712	-16'136'810	-42'334'522	-161.6%

¹ Zahlen gemäss Staatsrechnung² Dem Amt für Justiz und Gemeinden gemeldete Gemeindezahlen