

Schaffhausen, 24. November 2009

Vorlage des Regierungsrates betreffend die Anpassung der Verteilung der Schullasten gemäss Art. 92 Schulgesetz: Änderung von § 61 des Schuldekretes

- **Bericht der Spezialkommission 2009/7 vom 2. November 2009 (Amtsdruckschrift 09-77)**
- **Stellungnahme des Regierungsrates**

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Der Regierungsrat hat mit Erstaunen zur Kenntnis genommen, dass die Spezialkommission 2009/7 auf die Vorlage zur Anpassung der Verteilung der Schullasten gemäss Art. 92 Schulgesetz mit 6 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen nicht eingetreten ist. Dem Kommissionsbericht können die Gründe für diesen Entscheid nur teilweise entnommen werden. Insbesondere ist aus dem Kommissionsbericht nicht ersichtlich, wie die Spezialkommission bzw. der Kantonsrat die **sachlich nicht gerechtfertigten Kostenverschiebungen zulasten des Kantons** bei der Verteilung der Bildungskosten beheben will.

Der von der Spezialkommission gefasste Beschluss, auf die Vorlage materiell gar nicht einzutreten und somit die inhaltliche Diskussion über die **Rechtslage**, die **sachliche Notwendigkeit** und die **finanziellen Auswirkungen** auf die Kantons- und die Gemeindeebene erst gar nicht zuzulassen, ist aus Sicht des Regierungsrates der Problemstellung in keiner Weise angemessen.

Der Regierungsrat hält demnach an seinem Antrag fest, die Schullasten wie in der Vorlage vorgesehen auf den Kanton und die Gemeinden zu verteilen. Wir erlauben uns, nachfolgend noch einmal kurz die wesentlichsten Elemente der Vorlage in Erinnerung zu rufen.

1. Rechtslage

Das Schulgesetz legt in Art. 92 Abs. 1 fest, dass der Anteil des Kantons an den Ausgaben für die Kindergärten, die Primar- und Orientierungsschulen, deren Träger die Gemeinden sind, 40 - 60 Prozent der Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen beträgt. Grundlage dieser Regelung war der bei der Schaffung des Schulgesetzes breit abgestützte politische Konsens, dass sich der Kanton und die Gemeinden die **gesamten Bildungskosten** im Verhältnis von 58,5 % zu 41,5 % teilen (sog. **Bildungskostenbalance**). Diese Bildungskostenbalance zwischen Kanton und Gemeinden wurde sodann auf Gesetzesstufe in Art. 2 NFA-Gesetz (SHR 621.300) ausdrücklich festgehalten.

Zur Erreichung dieses Verhältnisses von 58,5 % (Kanton) und 41,5 % (Gemeinden) übernimmt der Kanton einen Anteil an den Lehrerbesoldungskosten. Oder mit anderen Worten: Der Anteil des Kantons an der Bildungskostenbalance wird über den Kostenanteil des Kantons an den Lehrerbesoldungen im Gleichgewicht gehalten. Dieser Anteil des Kantons ist periodisch anzugleichen, weil sich die Bildungskosten verändern und insbesondere in den letzten Jahren durch die **massive Erhöhung der Beiträge des Kantons an die Fachhoch- und Hochschulen für die Studierenden aus dem Kanton Schaffhausen erheblich zulasten des Kantons verändert haben**. Aus diesem Grund hält denn auch Art. 92 Abs. 2 Schulgesetz fest, dass der Anteil des Kantons an den Lehrerbesoldungen "durch den Regierungsrat periodisch überprüft [wird] und falls erforderlich gestützt darauf vom Kantonsrat neu festgelegt [wird] ". Mit anderen Worten: Zur Erhaltung der Bildungskostenbalance zwischen Kanton und Gemeinden hat der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates von Zeit zu Zeit die "Mechanik nachzustellen".

Die Anpassung des für diese Mechanik einschlägigen § 61 des Schuldekretes hat letztmals im Jahr 2000 stattgefunden. Der Kantonsrat hat den Anteil des Kantons an den Lehrerbesoldungen zur Erreichung der Bildungskostenbalance (58,5 % Kanton und 41,5 % Gemeinden) damals auf 43,5 Prozent festgelegt (gültig ab 2001).

Seit der letzten Anpassung haben sich die Kostenverhältnisse wie erwähnt markant verändert, sodass sich die vom NFA-Gesetz bzw. vom Schulgesetz vorgesehene **Bildungskostenbalance zwischen Kanton und Gemeinden erheblich, nämlich im Umfang von jährlich rund 2,4 Mio. Franken, zulasten des Kantons verändert hat** (Durchschnitt der Jahre 2005-2007, vgl. die Aufstellung in der Vorlage, S. 5). Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat lediglich das gemacht, was ihm der Gesetzgeber zur Beibehaltung der Bildungskostenbalance aufgetragen hat: Er hat den Ansatz überprüft, damit der Kantonsrat "gestützt darauf" den neuen Ansatz festlegen kann. Es geht vorliegend nicht darum, Mehrkosten auf die Gemeindeebene abzuschieben. Es geht **lediglich darum, die gesetzlich vorgegebene Bildungskostenbalance zwischen dem Kanton und den Gemeinden wieder herzustellen**. Genau dies wird mit der unterbreiteten Vorlage beantragt, soll nun aber nach dem Willen der Spezialkommission verweigert werden. Dieses Verhalten steht im **Widerspruch zur gesetzlichen Vorgabe in Art. 2 NFA-Gesetz und Art. 92 Abs. 2 Schulgesetz**.

2. Sachliche Notwendigkeit der Anpassung

Die sachliche Notwendigkeit, den Lehrerbesoldungsanteil in § 61 Schuldekret anzupassen, ist seit 2004, als sich die Balance zulasten des Kantons zu verschieben begann, offenkundig. Aufgrund der Vorbereitungsarbeiten zum neuen Schulgesetz, das bekanntlich ja einen vollständigen Systemwechsel im Bereich der Finanzierung bzw. Kostenbeteiligung des Kantons an den Volksschulen (Stichwort: Schülerpauschale) beinhaltet hat, wurde verzichtet, zeitlich früher eine Veränderung des Lehrerbesoldungsanteils zu verlangen. In diesem Zusammenhang wurde denn auch immer klar kommuniziert, dass bei einem allfälligen Scheitern des neuen Schulgesetzes das in der Zwischenzeit entstandene Ungleichgewicht in der Bildungskostenbalance zwischen dem Kanton und den Gemeinden mit der geltenden Mechanik auszugleichen sein wird.

3. Finanzielle Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden

Der seit 2001 geltende Anteil an den Lehrerbesoldungskosten hat dazu geführt, dass der Kanton bis und mit 2008 insgesamt total rund 5,6 Mio. Franken "zuviel" an die Bildungskosten bezahlt hat und die Gemeindeebene in diesem Ausmass entlastet hat (Zahlen 2001 - 2007 vgl. Vorlage S. 5; gemäss prov. Berechnung für das Jahr 2008 beträgt der vom Kanton in diesem Jahr zuviel bezahlte Betrag 0,55 Mio. Franken). Offenbar wurde diese Tatsache auf Gemeindeebene bisher nicht zur Kenntnis genommen. Jedenfalls scheint es nur gerecht, wenn ab 2010 für die Zukunft wieder die seinerzeit geltende Bildungskostenbalance hergestellt werden soll. Dabei verzichtet der Kanton auf eine rückwirkende Verrechnung der zuviel bezahlten Beträge.

In Bezug auf die Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden seit 2001 ist im übrigen festzuhalten, dass – entgegen der von Gemeindevertretern immer wieder kolportierten Behauptung – die Gemeinden in den Jahren 2001 - 2008 unter Berücksichtigung aller periodischen und einmaligen finanziellen Belastungen und Entlastungen im Durchschnitt jährlich um rund 5,2 Mio. Franken entlastet wurden.

Den **wichtigsten Belastungen** (insbesondere Subventionsabbau im Rahmen von ESH 1, Kostenbeteiligungen im öffentlichen Verkehr, Massnahmen im Bereich der Lehrpersonen, Einführung von Blockzeiten, Wegfall Bürgerrechtsgebühren) stehen eben bei **vollständiger und umfassender Betrachtungsweise** in der Summe **grössere Entlastungen** gegenüber (insbesondere Verstärkung Finanzausgleich inkl. Neuorganisation Lastenausgleich, Entlastungen im Zusammenhang mit Einführung der NFA [Wegfall AHV-, IV- und EL-Beiträge; Differenz aus Steuerfussabtausch], Gemeindeanteil an den verkauften Goldreserven der SNB, Gemeindeanteil an der Jubiläumsausschüttung der SHKB). Es gilt in diesem Bereich eben die Gesamtheit aller Entwicklungen und Massnahmen, die in den letzten Jahren in den verschiedenen Politikbereichen ergriffen und umgesetzt wurden, zu berücksichtigen. Es greift daher klarerweise zu kurz und ist sachlich schlicht nicht haltbar, wenn unter Verweis auf einzelne Belastungen der Gemeinden – und unter Auslassung der erfolgten wesentlichen finanziellen Entlastungen der Gemeinden – die hier zur Diskussion stehende Wiederherstellung der Bildungskostenbalance verweigert werden soll.

4. Motion 4/2009 betreffend "Neuregelung der Bildungsfinanzierung" vom 7. November 2009

Die erwähnte Motion zielt darauf ab, das Schulgesetz bzw. das Schuldekret dahingehend zu ändern, dass zur Berechnung der Bildungskostenbalance weitere Aufwendungen der Gemeinden berücksichtigt werden. Die Stossrichtung der Motion ist demnach die finanzielle Entlastung der Gemeinden im Bildungsbereich.

Die Frage der Finanzierung des Bildungswesens, insbesondere die Bildungskostenbalance zwischen Kanton und Gemeinden sowie das entsprechende Finanzierungsmodell (Stichwort: Schülerpauschale), wird ohne Zweifel im Rahmen der Neuauflage der Revision der Bildungs- und Schulgesetzgebung erneut geprüft. Es ist vorgesehen, dem Kantonsrat hierzu wiederum konkrete Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

Vor diesem Hintergrund wird sich der Regierungsrat nicht gegen die Überweisung der Motion stellen und diese entgegennehmen.

Wir hoffen, dass die vorstehenden Ausführungen zur Versachlichung der Diskussion beitragen und dass der Kantonsrat in Wahrnehmung seiner Verantwortung auf die Vorlage eintritt und der Änderung von § 61 des Schuldekretes zustimmt.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:

Rosmarie Widmer Gysel

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger