

Bericht der Spezialkommission 2013/8 betreffend Strukturreform «GPK Postulat»

13-92

vom 30. Oktober 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Spezialkommission hat die Vorlage des Regierungsrats (Amtdruckschrift 13-48) vom 18. Juni 2013 betreffend Grundsatzbeschluss zum Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden (Umsetzung des GPK-Postulats Stadt und Land – Hand in Hand) an vier Sitzungen beraten. Die Vorlage wurde vom zuständigen Regierungsrat Ernst Landolt sowie seitens der Verwaltung von Andreas Jenni, Amt für Justiz und Gemeinden, vorgestellt und vertreten. Zusätzlich nahm der Staatsschreiber Stefan Bilger an der vierten Sitzung beratend teil.

An der zweiten Sitzung stellte Urs Kundert (Fachstelle für Gemeindefragen Kanton Glarus) das Projekt Gemeindestrukturen im Kanton Glarus vor.

1. Ausgangslage

Anlass zum vorliegenden Bericht und Antrag der Regierung bildet das im Jahre 2011 überwiesene Postulat der Geschäftsprüfungskommission des Kantons Schaffhausen. Darin wird der Regierungsrat aufgefordert, verschiedene Reorganisationsvarianten für den Kanton Schaffhausen und seine Gemeinden auszuarbeiten.

Der Regierungsrat beantragt, einen Grundsatzbeschluss im Sinne von Art. 58 Abs. 2 i.V.m Art. 33 Abs. 1 lit. e der Kantonsverfassung durchzuführen. Dieser Grundsatzbeschluss wird mit einer Konsultativfrage, nämlich welches Modell weiter zu untersuchen sei, ergänzt.

2. Eintreten auf die Vorlage

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die Kommissionsmitglieder waren sich einig, dass die Vorlage ein gute Diskussionsgrundlage bildet, um sich mit der strukturellen Zukunft unseres Kantons auseinander zu setzen. Auch waren sich alle Kommissionsmitglieder einig, dass es eine Illusion wäre, zu glauben, mit der Strukturreform könnten die finanziellen Probleme des Kantons gelöst werden. Ziel sollte vielmehr sein, den Service Public mit Kanton und Gemeinden gemeinsam zu erfüllen. Dabei sollte der Fokus aber nicht auf kleine Gemeinden beschränkt bleiben.

3. Detailberatung

In der Detailberatung diskutierte die Kommission den Grundsatzbeschluss und die in der Konsultativabstimmung vorgeschlagenen Modelle engagiert, intensiv und kontrovers.

Grundsatzbeschluss

Die Kommission teilt die Einschätzung des Regierungsrats, dass von der Bevölkerung eine Rückmeldung betreffend Strukturreform eingeholt werden soll. Auch muss aus den Konsultativfragen ersichtlich sein, wie weit die Strukturreform gehen darf.

Erst in einem zweiten Schritt, auf Grund der Priorisierung der Stimmbevölkerung, soll die Projektarbeit beginnen und eine genauere Prüfung vorgenommen werden. Deshalb entschied sich der Regierungsrat dafür, Konsultativfragen zu stellen. Die Kommission folgt dieser Einschätzung.

Es wurde einstimmig beschlossen, dem Volk einen Grundsatzbeschluss und verschiedene Modelle zu unterbreiten. Die Kommission diskutierte intensiv über den Inhalt des Grundsatzbeschlusses. Nach eingehender Diskussion hat sich die Kommission einstimmig dafür entschieden, den Grundsatzbeschluss in der vorliegenden Form zu übernehmen mit der inhaltlichen Änderung, das Wort «zwangsweise» aus dem Grundsatzbeschluss zu streichen.

Konsultativfragen:

Modell «Verstärkte Zusammenarbeit»

Aus Sicht des Regierungsrates geht es hier um die Erfüllung von Sachaufgaben, die vom Kanton oder den Gemeinden erfüllt werden können. In Art. 106 und 107 der Kantonsverfassung ist sowohl die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wie auch zwischen dem Kanton und den Gemeinden vorgesehen. Die Zusammenarbeit sollte aber primär unter den Gemeinden und sekundär mit dem Kanton stattfinden. Beim Modell «Verstärkte Zusammenarbeit» kann der Kanton den Gemeinden Mindestvorgaben machen. Wenn eine Gemeinde diese Vorgaben nicht erfüllen kann, muss sie auf dem Weg der Zusammenarbeit eine Lösung suchen. Die Kommission ist der Meinung, dass diese Möglichkeiten bereits heute besteht, daher war sie sich mehrheitlich einig, dass mit dem Modell «Verstärkte Zusammenarbeit» eine Nullreform angestrebt würde und tiefgreifende Veränderungen und Anpassungen nicht möglich wären. Aus diesem Grund entschied die Kommission das Modell «Verstärkte Zusammenarbeit» den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern nicht als Konsultativfrage zu unterbreiten.

Modell «Ein Kanton – eine Verwaltung»

Die Modellbezeichnung sagt nicht explizit das aus, was wirklich damit gemeint ist, somit kann der vorhandene Modellname nur als Arbeitstitel verwendet werden. Es handelt sich bei diesem Modell nicht um eine Verwaltungsreform, sondern um eine Kompetenzverschiebung von der Gemeinde auf die Kantonsebene. Dabei geht es um einen staatspolitischen Bruch mit unserem bewährten System der drei Staatsebenen, um eine Negierung des Subsidiaritätsprinzips. Die Folge wäre, dass Gesetzgebung, Vollzug und Aufsicht/Kontrolle auf der gleichen Staatsebene angesiedelt wären. Diese Auflösung der Kommunalebene wie im Bericht und Antrag des Regierungsrates im Modell B «Ein Kanton – eine Verwaltung» dargelegt, wurde in der Kommission als problematisch beurteilt.

Die Schwächung der Gemeindeebene wurde von der Kommission als nicht erstrebenswert beurteilt. Dennoch ist sich die Kommission nach intensiver und kontroverser Diskussion mehrheitlich einig, das Modell «Ein Kanton – eine Verwaltung» in den Konsultativfragen zu belassen. Die Stimmberechtigten sollen die Möglichkeit haben, zu dieser richtungsweisenden Frage Stellung zu beziehen. Allerdings müsste aus Sicht der

Kommission ein aussagekräftiger Titel gefunden werden.

Modell «Leistungsfähige Gemeinden»

Die Kommission war sich einig darüber, dass es eine klare Entflechtung von Gemeinde- und Kantonsaufgaben geben muss. Im Modell «Leistungsfähige Gemeinden» werden Mindestvorgaben definiert und Kriterien festgelegt, ab wann eine Gemeinde als leistungsfähig gelten soll. So haben Gemeinden, die die festgelegten Kriterien nicht erfüllen, keine Existenzberechtigung; sie müssten mit anderen Gemeinden fusionieren. Somit wird eine Fusion leistungsschwacher Gemeinden angestrebt.

Die Stärkung aller Gemeinden ist aus Sicht der Kommission anzustreben. Es ist bei diesem Modell ebenfalls möglich, dass grössere Gemeinden auf freiwilliger Basis mögliche Synergien nutzen und sich allenfalls zusammenschliessen.

4. Abstimmung

Grundsatzbeschluss

Es wurde einstimmig beschlossen, dem Volk einen Grundsatzbeschluss und verschiedene Modelle zu unterbreiten. Die Kommission entschied einstimmig, das Wort «zwangsweise» aus dem Grundsatzbeschluss zu streichen

Konsultativabstimmung:

Der Antrag aus der Kommission, dem Stimmvolk die Modelle «Ein Kanton – eine Verwaltung» sowie «Leistungsfähige Gemeinden» zu unterbreiten und auf das Modell «Verstärkte Zusammenarbeit» zu verzichten, wird **mit 6 : 4 Stimmen angenommen**.

Der Antrag auf Änderung der Reihenfolge der Konsultativfragen 1. «Leistungsfähige Gemeinden» 2. «Ein Kanton – eine Verwaltung» wird **mit 9 : 0 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen**.

Der beantragte Kredit von 500'000 Franken für die Erarbeitung der Vorlage zur Strukturreform wird **mit 9 : 0 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen**.

Schlussabstimmung:

Die Vorlage der Kommission wird **mit 7 : 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen**.

Für die Spezialkommission:

Regula Widmer (Präsidentin)
Werner Schöni (als Ersatz für Andreas Bachmann)
Philippe Brühlmann
Seraina Furer
Andreas Gnädinger
Florian Keller
Marcel Montanari (als Ersatz für Franz Marty)
Peter Neukomm
Werner Bächtold (als Ersatz für Patrick Strasser)
Peter Scheck (als Ersatz für Thomas Hurter)
Urs Hunziker

Der Stimmzettel wird somit wie folgt aussehen:

<p>Stimmen Sie dem Grundsatzbeschluss des Kantonsrates vom betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden (Ausarbeitung von Vorschlägen für eine Strukturreform des Kantons Schaffhausen; Kredit in Höhe von 500'000 Franken, wobei 75 % dem Finanzausgleichsfonds entnommen werden) zu?</p>	<p>Antwort Ja oder Nein</p> <hr/>
<p>Welches der folgenden zwei drei Modelle soll dabei hauptsächlich untersucht werden?</p> <p>A. Modell "Leistungsfähige Gemeinden" <input type="checkbox"/> Modell "Verstärkte Zusammenarbeit"</p> <p>B. Modell "Ein Kanton – eine Verwaltung" <input type="checkbox"/></p> <p>C. Modell "Leistungsfähige Gemeinden" <input type="checkbox"/></p> <p>Die Frage nach dem zu untersuchenden Modell kann im Sinne einer Konsultativabstimmung unabhängig von einem Ja oder Nein zum Grundsatzbeschluss beantwortet werden und es können mehrere Modelle angekreuzt werden.</p> <p>Handschriftlich ausfüllen!</p>	

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

Anhang

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Der Regierungsrat hat innert längstens drei Jahren ab Zustimmung durch die Stimmberechtigten Vorschläge für eine Strukturreform des Kantons Schaffhausen zuhanden des Kantonsrates auszuarbeiten. Diese Vorschläge können die **zwangsweise** Übertragung von Gemeindeaufgaben bis hin zur Auflösung von Gemeinden beinhalten und haben die Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich und auf die Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden aufzuzeigen.

Die Frage nach dem hauptsächlich zu untersuchenden Modell wird den Stimmberechtigten im Sinne einer Konsultativabstimmung unterbreitet. Es stehen folgende Modelle zur Auswahl:

A. ~~Modell «Verstärkte Zusammenarbeit»~~ Modell «Leistungsfähige Gemeinden»

B. Modell «Ein Kanton – eine Verwaltung»

C. ~~Modell «Leistungsfähige Gemeinden»~~

II.

Für die Erarbeitung der Vorlage zur Strukturreform wird ein Kredit in Höhe von 500'000 Franken bewilligt. 75 Prozent davon werden dem Finanzausgleichsfonds entnommen.

III.

¹ Dieser Grundsatzbeschluss wird dem obligatorischen Referendum unterstellt.

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

³ Der Grundsatzbeschluss ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzesammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: