

Orientierungsvorlage 06-74
des Regierungsrates an den Kantonsrat
über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und
der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA)
im Kanton Schaffhausen und über die mutmasslichen finanziellen
Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden
[NFA-Orientierungsvorlage]

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Orientierungsvorlage über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA) im Kanton Schaffhausen und über die mutmasslichen finanziellen Auswirkungen der NFA auf den Kanton und die Gemeinden. Die Umsetzung der NFA in den Kantonen sowie die finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden sind vielschichtig und komplex. Der enge Zeitplan und die Abstimmung mit anderen Projekten – insbesondere mit dem Projekt «sh.auf» – verlangen zudem eine umsichtige Planung und eine frühzeitige Information als auch den angemessenen Einbezug der von der Umsetzung betroffenen Gemeinden. Diese Orientierungsvorlage soll Aufschluss geben über den aktuellen Stand der Umsetzung der NFA im Kanton Schaffhausen, über den gesetzgeberischen Anpassungsbedarf im Kanton und den Gemeinden sowie über die finanziellen Auswirkungen des Übergangs zur NFA auf den Kanton sowie auf die Gemeinden. Schliesslich werden die weiteren Schritte der Umsetzung dargestellt.

Neben den eher «technischen» Aspekten der Anpassung der innerkantonalen Rechtsgrundlagen ist die Frage der finanziellen Auswirkungen des Überganges zur NFA auf den Kanton Schaffhausen – und innerhalb des Kantons auf die Kantonsebene und die Gemeindeebene – von grosser Tragweite.

Gleichzeitig mit der vorliegenden Orientierungsvorlage unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Vorlage zur Genehmigung der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV), welche die Grundlage für die künftige interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich bildet.

Zum Projekt NFA im Allgemeinen verweisen wir auf die Homepage des Bundes unter www.nfa.ch.

1. Ausgangslage

1.1 Gesetzgebung auf Bundesebene

Am 28. November 2004 haben die Stimmberechtigten den Änderungen der Bundesverfassung im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zugestimmt. Damit wurden die Verfassungsgrundlagen für dieses Reformpaket geschaffen. Konkret wurde über 27 Verfassungsartikel (wovon 5 Übergangsbestimmungen) abgestimmt. Von den eidgenössischen Räten bereits vor der Volksabstimmung verabschiedet worden ist das neue Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG). Die Referendumsfrist dazu ist am 17. März 2005 unbenutzt abgelaufen. Die geänderten Verfassungsbestimmungen und das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz bilden den ersten Schritt in der Umsetzung der NFA (sog. 1. NFA-Botschaft): Die Verfassungsbestimmungen stellen die Grundlage für die Anschlussgesetzgebung auf Bundesebene dar.

Die NFA befindet sich gegenwärtig in der Phase zwei: Der Bundesrat hat nach dem Vernehmlassungsverfahren am 7. September 2005 die *Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur NFA* verabschiedet (sogenannte 2. NFA-Botschaft; vgl. Bundesblatt Nr. 42 vom 25. Oktober 2005, S. 6029 - 6366). Im Einzelnen geht es dabei um die Teilrevision von 33 Bundesgesetzen sowie unter anderem um den Erlass eines Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG). Die NFA-Ausführungsgesetzgebung soll im Rahmen eines Mantelerlasses verabschiedet werden. Das heisst, dass alle Gesetzesrevisionen in einer einzigen Vorlage verabschiedet werden sollen. Das Gesetzespaket der NFA soll auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten.

Zur Zeit wird die soeben erwähnte Vorlage in den eidgenössischen Räten beraten, wobei der Ständerat die Beratungen in der Frühlingssession 2006 durchgeführt hat und das Geschäft nun beim Nationalrat pendent ist. Die NFA-Ausführungsgesetzgebung soll in der Herbstsession 2006 im Parlament verabschiedet werden. Somit steht erst im Oktober 2006 – bzw. nach Ablauf der Referendumsfrist Anfang 2007 – die definitive Ausgestaltung des Bundesrechts fest. Diese ist aber die *Grundlage für die gesetzgeberischen Anpassungen auf kantonaler Ebene*.

Neben der Verabschiedung der Ausführungsgesetzgebung im Oktober 2006 steht die Ausarbeitung der *Botschaft über die Dotierung der neuen Ausgleichsgefässe des Finanzausgleichs* (Ressourcen- und Lastenausgleich) sowie des Härteausgleichs an (sog. 3. NFA-Botschaft). Parallel dazu werden die Verordnungen zum Finanzausgleichsgesetz vorbereitet und den eidgenössischen Räten zur Konsultation unterbreitet. Diese dritte Vorlage soll von den eidgenössischen Räten im Juli 2007 verabschiedet werden. Voraussetzung dazu ist unter anderem das Schliessen diverser statistischer Lücken auf Bundesebene und in den Kantonen. Bund und Kantone haben sich hierbei auf eine enge Zusammenarbeit verständigt. Die entsprechenden Arbeiten laufen auf Hochtouren. Mitte Juli 2006 wird das Vernehmlassungsverfahren über diese 3. NFA-Botschaft, die auch eine aktualisierte Globalbilanz 2004/2005 über die finanziellen Auswirkungen der NFA für die Kantone enthält, eröffnet. Die mutmasslichen finanziellen Auswirkungen des Überganges vom heute geltenden zum neuen System der NFA waren in ihrer aktualisierten Form somit erst seit Anfang Juni

2006 bekannt. Aus diesem Grund konnte die vorliegende Orientierungsvorlage dem Kantonsrat nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt unterbreitet werden.

Der Zeitplan für die Umsetzung der NFA auf Bundesebene ist in der Beilage 1 dargestellt.

1.2 Zielsetzung der NFA im Überblick

Mit der NFA wird insgesamt eine Verbesserung der Effizienz, Effektivität und Anreizstruktur des föderalen Systems der Schweiz angestrebt. Um diese Zielsetzung zu erreichen, setzt die NFA bei zwei Hebeln an:

– Neuer Finanzausgleich

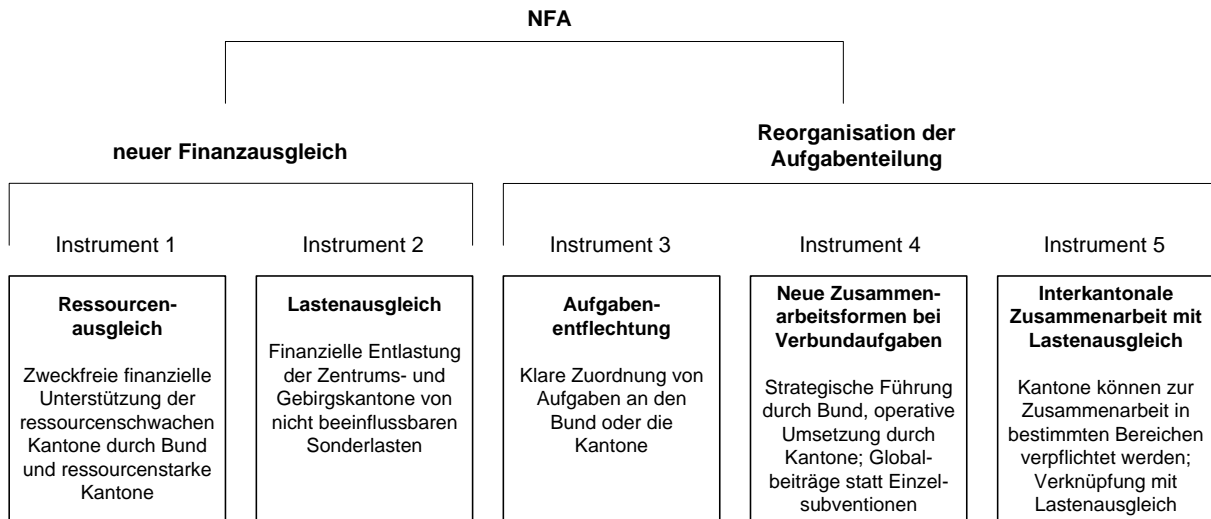
Ein vollständig neu konzipiertes Ausgleichssystem soll die Fehlanreize des heutigen Finanzausgleichs beseitigen. Heute wird der Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone rund zur Hälfte über eine Abstufung der Subventionen nach der Finanzkraft der Kantone angestrebt. Neu soll die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Kantone nur noch mit zwei separaten und von den Subventionen unabhängigen Ausgleichsinstrumenten geregelt werden. Dies soll die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kantone stärken und ihren Mitteleinsatz näher auf die Bedürfnisse der regionalen Bevölkerung ausrichten.

– Reorganisation der Aufgabenteilung Bund-Kantone

In zahlreichen Aufgabenbereichen überlagern sich heute Kompetenzen und Finanzströme und führen damit zu Doppelspurigkeiten, unklaren Verantwortlichkeiten und einer zunehmenden Abhängigkeit der Kantone vom Bund. Die angestrebte Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung soll deshalb wieder Ordnung in das Gefüge der staatlichen Aufgabenerfüllung bringen. Im Rahmen der Organisation der Aufgaben sollen drei Instrumente für mehr Effizienz sorgen: (1) Die Aufgabenentflechtung reorganisiert das heutige Beziehungsgeflecht zwischen Bund und Kantonen. (2) Für gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen (Verbundaufgaben) soll es neue Zusammenarbeitsformen geben. (3) Schliesslich soll die interkantonale Zusammenarbeit ausgebaut und gestärkt werden, um Grössenvorteile besser ausschöpfen und Spillover-Effekte (Mitnahme-Effekte) reduzieren zu können.

1.3 Die fünf Instrumente der NFA im Überblick

Innerhalb der beiden Hebel «Finanzen» und «Aufgaben» werden die Ziele der NFA mit fünf Instrumenten erreicht. Diese wirken gezielt und ergänzen sich gegenseitig.



1.3.1 Die zwei Instrumente des neuen Finanzausgleichs

Mit der NFA entfallen bisherige Transferzahlungen vom Bund an die Kantone (bisherige finanzkraftabhängige Beiträge oder Subventionen). Neu soll der Finanzausgleich nur noch aus zweckfreien Mitteln bestehen. Der Ersatz der Finanzkraftzuschläge durch zweckfreie Ausgleichszahlungen befreit die Kantone von ihrer goldenen Fessel, einen grossen Teil der Finanzausgleichszahlungen durch Eigenleistungen «erkaufen» zu müssen. Beim neuen Finanzausgleich wird zwischen dem Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen) und dem Lastenausgleich (Abgeltung für Sonderlasten) unterschieden.

Instrument 1: Ressourcenausgleich

Mit dem Ressourcenausgleich wird ein wirksamerer Ausgleich zwischen reichen und armen Kantonen angestrebt. Grundlage für den Ressourcenausgleich ist der neue Ressourcenindex. Dieser widerspiegelt das Ressourcenpotenzial der Kantone, d. h. die besteuerbare Wertschöpfung. Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert. In der aktualisierten, provisorischen Globalbilanz 2004/2005 weist der Kanton Schaffhausen einen Ressourcenindex von 87,9 auf, womit er einen Ressourcenausgleich von rund 15,9 Mio. Franken erhält.

Instrument 2: Lastenausgleich

Der Lastenausgleich besteht aus einem geografisch-topografischen und einem soziodemografischen Lastenausgleich und wird vollständig vom Bund getragen. Während der geografisch-topografische Lastenausgleich die durch eine dünne Besiedlung und die topografischen Verhältnisse bedingten Sonderlasten der peripheren Kantone abgilt, kommt der soziodemografische Lastenausgleich hauptsächlich den urbanen Kantonen zu Gute. Er entschädigt diese für Sonderlasten, die aufgrund der Bevölkerungsstruktur oder der Zentrumsfunktion der Kernstädte entstehen. Der Kanton Schaffhausen erfüllt nur die Kriterien des soziodemografischen Lastenausgleichs und wird unter diesem Titel gemäss der aktualisierten, provisorischen Globalbilanz 2004/2005 voraussichtlich rund 1,2 Mio. Franken erhalten.

1.3.2 Die drei Instrumente der Aufgabenreorganisation

Instrument 3: Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung

Mit der NFA werden Aufgaben im Umfang von rund 5,5 Mrd. Franken der zweckgebundenen Transfers zwischen Bund und Kantonen entflochten. Das bedeutet, dass heute gemeinsam getragene staatliche Aufgaben im Umfang von rund 3,3 Mrd. Franken in die alleinige Verantwortung des Bundes und im Umfang von rund 2,2 Mrd. Franken in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen. Die Aufgabenentflechtung betrifft im Kanton Schaffhausen Aufgaben mit einem Finanzvolumen von rund 90 Mio. Franken.

Die folgenden Tabellen zeigen auf, welche Aufgaben zum Bund verschoben werden (Tabelle 1), für welche Aufgaben die Kantone abschliessend zuständig werden (Tabelle 2) und welche Aufgaben weiterhin als Verbundaufgaben, aber neu geregelt von Bund und Kantonen erfüllt werden (Tabelle 3). Die entsprechenden finanziellen Auswirkungen innerhalb des Kantons werden nachstehend unter Ziffer 4 dargestellt.

Tabelle 1: Aufgaben des Bundes (Aufgabenentflechtung)

<i>Sachbereiche</i>	<i>Bisher</i>	<i>Mit NFA</i>
Individuelle Leistungen AHV	Bund und Kantone beteiligen sich an der Finanzierung der AHV-Leistungen. Der Bund übernimmt 16.36 % der Ausgaben, die Kantone 3.64 %. Die Beiträge der Kantone sind nach Finanzkraft abgestuft.	Der Bund übernimmt den Anteil der Kantone.
Individuelle Leistungen IV	Bund und Kantone beteiligen sich an der Finanzierung der IV. Der Bund übernimmt 37.5 % der Ausgaben der IV, die Kantone 12.5 %. Die Beiträge der Kantone sind nach Finanzkraft abgestuft.	Der Bund übernimmt die Anteile der Kantone.
Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen	Bund und Kantone unterstützen bei der Betagten- und Behindertenhilfe private Leistungserbringer wie z.B. Pro Senectute oder Spitex.	Der Bund konzentriert sich bei der Betagten- und Behindertenhilfe auf die Unterstützung der gesamtschweizerisch tätigen Dachorganisationen. Die Subventionierung der kantonalen und lokalen Organisationen inkl. Spitex liegt in der Zuständigkeit der Kantone.
Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen	Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen sind eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen. Rund 85 % der Kosten trägt der Bund. Die Beiträge des Bundes an die Kantone sind nach Finanzkraft abgestuft.	Ausbau, Betrieb und Unterhalt des bestehenden und künftigen Netzes gehen vollständig in die Verantwortung des Bundes über.
Landesverteidigung: Armeematerial und persönliche Ausrüstung	Die Landesverteidigung ist eine klare Bundesaufgabe. Beim Armeematerial haben jedoch der Bund und die Kantone eine geteilte Verantwortung: Der Bund beschafft das Gros des Armeematerials, die Kantone sind für die persönliche Ausrüstung der Wehrpflichtigen verantwortlich.	Die Verantwortung für sämtliches Armeematerial trägt ausschliesslich der Bund. Die verfassungsrechtlich verankerte Kompetenz der Kantone zur Bildung kantonaler Formationen und zur Ernennung und Beförderung der Offiziere dieser Formationen wird gestrichen. Diese Neuregelung ist bereits im Rahmen von Armee XXI (Änderung des Militärgesetzes) beschlossen worden.

<i>Sachbereiche</i>	<i>Bisher</i>	<i>Mit NFA</i>
Landwirtschaftliche Beratungszentralen	Zur Unterstützung der kantonalen Beratungsdienste gibt es zwei Beratungszentralen in Lausanne und Lindau.	Der Bund übernimmt die heutige finanzielle Unterstützung der Kantone für diese Beratungszentralen.
Tierzucht	Bund und Kantone beteiligen sich an der Finanzierung von Zuchtförderungsmassnahmen, die der Grundlagenverbesserung dienen. Die Beiträge der Kantone sind nach Finanzkraft abgestuft.	Der Bund übernimmt integral die Finanzierung von Zuchtförderungsmassnahmen.

Tabelle 2: Aufgaben der Kantone (Aufgabenentflechtung)

<i>Sachbereiche</i>	<i>Bisher</i>	<i>Mit NFA</i>
Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten	Bund, Kantone und die IV beteiligen sich am Bau und Betrieb dieser Institutionen. Das Auseinanderfallen von lokaler Bau- und Betriebs- sowie nationaler Hauptfinanzierungsträgerschaft führt zu Fehlanreizen: Die vom Bund bzw. von der IV vorgegebenen detaillierten baulichen und betrieblichen Standards sind hoch und können zu teuren Lösungen führen.	Die Kantone übernehmen die integrale Verantwortung für diesen Bereich, analog der heutigen Situation der Altersheime. Zusätzlich soll ein Rahmengesetz des Bundes Mindeststandards festlegen und den Rechtsschutz festschreiben. Die Kantone werden zudem zur interkantonalen Zusammenarbeit verpflichtet. Sie haben darüber hinaus die bisherigen Leistungen der IV in diesem Bereich weiterzuführen, bis sie über vom Bund genehmigte Behindertenkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren. Diese Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung ermöglicht einen geregelten Systemwechsel.
Sonderschulung	Entsprechend der Schulhoheit sind die Kantone für die Sonderschulung zuständig. Die IV leistet jedoch individuelle und kollektive Finanzierungsbeiträge im Umfang von rund 700 Mio. Franken an die Sonderschulleistungen.	Die Kantone übernehmen die alleinige organisatorische und finanzielle Verantwortung für den Bereich der Sonderschulung. Die IV zieht sich aus der Finanzierung zurück. Die Kantone werden verpflichtet, sämtliche bisherigen Leistungen der IV an die Sonderschulung zu übernehmen, bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren. Diese Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung ermöglicht einen geregelten Systemwechsel.
Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen: kantonale und kommunale Tätigkeiten für die Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex)	Bund bzw. AHV und Kantone unterstützen die Hauspflegeleistungen privater Leistungserbringer (Spitex).	Die Finanzierung der kantonalen und kommunalen Hauspflegeorganisationen wird kantonalisiert. Die Kantone haben jedoch die bisherigen Leistungen des Bundes bzw. der AHV bis zum Inkrafttreten einer kantonalen Finanzierungsregelung für die Hilfe und Pflege zu Hause weiter auszurichten.
Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe	Die IV richtet die Finanzierungsbeiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal zur Betreuung, Ausbildung und beruflichen Eingliederung von Invaliden aus.	Im Interesse einer Harmonisierung der Sozialversicherungsleistungen werden die Beiträge der IV aufgehoben. Auf Hoch- und Fachhochschulstufe leistet der Bund weiterhin Beiträge. Für die übrigen Ausbildungslehrgänge sind die Kantone zuständig.

<i>Sachbereiche</i>	<i>Bisher</i>	<i>Mit NFA</i>
Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten	Bund und Kantone unterstützen gemeinsam die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten mit nicht rückzahlbaren Beiträgen an die Baukosten. Die finanzielle Hauptlast tragen die Kantone, abgestuft nach ihrer Finanzkraft.	Die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten wird ausschliesslich Aufgabe der Kantone.
Ausbildungsbeihilfen bis und mit Sekundarstufe II	Nach geltender Ordnung ist das Stipendienwesen grundsätzliche Sache der Kantone. Jeder Kanton hat seine eigene Stipendienordnung. Der Stipendienartikel in der Bundesverfassung ermächtigt jedoch den Bund, den Kantonen unter Wahrung ihrer Schulhoheit Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen zu leisten.	Stipendien unterhalb der Hochschulstufe werden nur noch durch die Kantone finanziert. Aus diesem Bereich zieht sich der Bund zurück.
Turnen und Sport: freiwilliger Schulsport und Lehrmittelherausgabe	Im Bereich des freiwilligen Schulsports als auch bei der Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport teilen sich Bund und Kantone die Verantwortung.	Die Finanzierung des freiwilligen Schulsports wird ausschliesslich Sache der Kantone. Gleichzeitig sind sie allein verantwortlich für die Herausgabe der Lehrmittel für Turnen und Sport.
Verkehrstrennung und Niveauübergänge ausserhalb von Agglomerationen	Der Bund unterstützt Vorhaben zur Sanierung von Niveauübergängen, Bahnunter- und -überführungen sowie Verkehrstrennungsmassnahmen ausserhalb von Agglomerationen.	Ausserhalb der Agglomerationen fallen solche Projekte künftig in die alleinige Zuständigkeit der Kantone; der Bund zieht sich aus der Finanzierung zurück.
Flugplätze	Der Bund kann Darlehen für den Bau von Flugplätzen gewähren.	Diese Bestimmung, die nie zur Anwendung gelangte, wird mit der Inkraftsetzung der NFA aufgehoben.
Landwirtschaftliche Beratungsdienste	Der Bund beteiligt sich an den Aufwendungen der Kantone für die direkte Beratungsarbeit mit den Bäuerinnen und Bauern. Die Bundesbeiträge sind nach Finanzkraft abgestuft.	Die direkte Beratungsarbeit wird ausschliesslich eine Aufgabe der Kantone.

Instrument 4: Zweckmässigere Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben

Zahlreiche Aufgaben sollen auch weiterhin von Bund und Kantonen *gemeinsam* erbracht werden. Statt Einzelobjekte nach aufwandorientierten Kriterien zu subventionieren, sollen vermehrt Mehrjahresprogramme mit Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträge zum Tragen kommen (sog. *Programmvereinbarungen*). Dabei obliegt dem Bund die strategische Führung, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen. Ein verstärktes Controlling sorgt für die Qualitätssicherung. Die Finanzkraftzuschläge entfallen und fliessen im Rahmen des neuen Ausgleichssystems zweckfrei an die Kantone.

Tabelle 3: Gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen (Neugestaltung von Verbundaufgaben)

<i>Sachbereiche</i>	<i>Bisher</i>	<i>Mit NFA</i>
Prämienverbilligungen Krankenversicherung	Die Bundessubventionen an die Kantone hängen heute von deren Finanzkraft, der Wohnbevölkerung und dem schweizerische Durchschnitt der Prämien der obligatorischen Krankenversicherung ab.	Der Bund übernimmt 25 % der Bruttokosten der obligatorischen Krankenversicherung für 30 % der schweizerischen Wohnbevölkerung. Als Kriterien für die Beiträge des Bundes an die Kantone gelten nur noch die Ein-

<i>Sachbereiche</i>	<i>Bisher</i>	<i>Mit NFA</i>
		wohnerzahl eines Kantons sowie der schweizerische Durchschnitt der Gesundheitskosten.
Ergänzungsleistungen	Die Ergänzungsleistungen sind eine Verbundaufgabe. Die Beiträge der Kantone an die Finanzierung der in ihrem Kanton ausbezahlten Ergänzungsleistungen sind nach Finanzkraft abgestuft. Die finanzschwachen Kantone erhalten 35 % der anrechenbaren Kosten, die finanzstarken Kantone 10 % (Kanton SH aktuell: 19%)	Bund und Kantone finanzieren die jährlichen Ergänzungsleistungen im Verhältnis 5/8 zu 3/8. Die Kantone übernehmen diejenigen Kosten vollständig, die im Zusammenhang mit einem Heimaufenthalt stehen. Die Kantone vergüten ebenfalls die Krankheits- und Behinderungskosten.
Obligatorische Arbeitslosenversicherung	Die Kantone beteiligen sich im Umfang von 0.05 % der erfassten Lohnsumme an den Kosten für die Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Schlüssel sind die Finanzkraft und die Anzahl Tage kontrollierter Arbeitslosigkeit.	Die Abstufung der Kantonsbeteiligung nach Finanzkraft wird aufgehoben.
Ausbildungsbeihilfen im Tertiärbereich	Der Bund ist ermächtigt, auch auf den unteren Schulstufen Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen zu leisten.	Der Bund finanziert Stipendien und Studiendarlehen nur noch auf der Hochschulstufe mit.
Agglomerationsverkehr	Es fehlt eine Verfassungsgrundlage für eine Beteiligung des Bundes an den Kosten des Agglomerationsverkehrs.	In der Bundesverfassung wird in Art. 86 die Grundlage für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund geschaffen. Es werden Globalbeiträge an Programme von Trägerschaften des Agglomerationsverkehrs ausgerichtet.
Regionalverkehr	Der Bund bezahlt fast 70 % der ungedeckten Kosten des Regionalverkehrs (z.B. Bahnen, Busse)	Der Finanzierungsanteil des Bundes wird auf durchschnittlich rund 50 % herabgesetzt. Die Kantone übernehmen bei vermehrten Kompetenzen den verbleibenden Finanzierungsanteil.
Hauptstrassen	Der Bau von Hauptstrassen ist eine Verbundaufgabe. Der Bund legt das Hauptstrassennetz fest. Die Beiträge des Bundes an die kantonalen Bauvorhaben sind nach Finanzkraft abgestuft.	Die Kantone erhalten neu Globalbeiträge, die sie auch für den Betrieb und Unterhalt von Hauptstrassen einsetzen können.
Lärmschutz mit Mineralölsteuermitteln (ohne National- und Hauptstrassen)	An die Kosten der Lärmsanierungen erhalten die Kantone aus Mineralölsteuermitteln Bundesbeiträge, die nach Strassenkategorie, Finanzkraft und zum Teil auch nach Kosten der Sanierung abgestuft sind.	Die Mittelzuteilung erfolgt auf der Grundlage von Programmvereinbarungen. Auf die fallweise Prüfung von Einzelobjekten kann damit verzichtet werden. Der Lärmschutz entlang von National- bzw. Hauptstrassen erfolgt über das Nationalstrassenbudget bzw. über die Globalbeiträge für Hauptstrassen.
Amtliche Vermessung	Bei der amtlichen Vermessung gibt es zwischen dem Bund und den Kantonen noch Doppelspurigkeiten und administrative Schwerfälligkeiten.	Der Bund definiert die Ziele und Grundsätze, die operative Verantwortung liegt vollständig bei den Kantonen.
Heimatschutz und Denkmalpflege	Der Bund finanziert die Erhaltung und Pflege der Objekte von nationaler Bedeutung mit, gleich wie jene von lokaler und regionaler Bedeutung.	Bei den Bundesbeiträgen entfällt die Finanzkraftabhängigkeit. Zudem strebt der Bund Programmvereinbarungen mit den Kantonen an.
Natur- und Landschaftsschutz	Der Bund finanziert Einzelvorhaben in Funktion der Kosten, der Bedeutung des Objekts (national, regional, lokal), der Finanzkraft des Kantons sowie	Der Bund und die Kantone schliessen grundsätzlich Programmvereinbarungen für bestimmte Gebiete ab und vereinbaren Schutzziele. Die verein-

<i>Sachbereiche</i>	<i>Bisher</i>	<i>Mit NFA</i>
	der Belastung des Kantons durch Bioto- bzw. Moorlandschaftsschutz.	barten Leistungen werden mit Globalbeiträgen unterstützt.
Hochwasserschutz	Der Bund leistet an die Kantone mit mittlerer und schwacher Finanzkraft Abgeltungen an die Kosten für einzelne Massnahmen des Hochwasserschutzes.	Der Bund schliesst mit den Kantonen Programmvereinbarungen ab und leistet Globalbeiträge für die Erreichung der vereinbarten Schutzziele.
Gewässerschutz	Der Bund subventioniert einzelne Projekte in Abhängigkeit der Kosten.	Der Bund schliesst mit den Kantonen Programmvereinbarungen ab und leistet Beiträge zur Erreichung der vereinbarten Umweltziele.
Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen	Die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen sind eine Verbundaufgabe. Die Unterstützung erfolgt kostenorientiert auf der Basis von Einzelprojekten und ist nach Finanzkraft abgestuft.	Die Abstufung der Beiträge nach der Finanzkraft fällt weg. An Bodenverbesserungen und Hochbauten sollen künftig Pauschalbeiträge ausgerichtet werden. Für grössere Werke werden Programmvereinbarungen angewendet.
Wald	Der Bund leistet kostenabhängige, nach Finanzkraft abgestufte Beiträge an eine Vielzahl von Einzelprojekten.	Im Rahmen von Programmvereinbarungen leistet der Bund Globalbeiträge.
Jagd und Fischerei	Der Bund leistet kostenorientierte Beiträge an Einzelprojekte.	Es werden Programmvereinbarungen abgeschlossen, die der Bund mit Globalbeiträgen unterstützt. Beim Artenschutz in der Fischerei fällt die bisherige kantonale Kostenbeteiligung weg.

Schaffung von Rechtsgrundlagen für den Abschluss von Programmvereinbarungen (kantonaes Subventionsrecht)

Wie sich aus der obigen Tabelle ergibt, wird der Bund als Folge der neuartigen Zusammenarbeit bei den Verbundaufgaben mit den Kantonen künftig insbesondere in den Bereichen

- Lärmschutz mit Benzinzollmitteln (ohne National- und Hauptstrassen)
- Heimatschutz und Denkmalpflege bei Objekten von nationaler Bedeutung
- Natur- und Landschaftsschutz
- Hochwasserschutz
- Gewässerschutz
- Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen
- Wald
- Jagd und Fischerei

vermehrt mehrjährige – in der Regel über vier Jahre laufende – Programm- bzw. Leistungsvereinbarungen abschliessen und Globalbeiträge leisten. Es findet somit ein Wechsel von der bisherigen aufwandbezogenen Objektsubventionierung zu einer Programmsubventionierung (Leistungsvereinbarung mit Globalbeiträgen) statt.

Der Abschluss von Vereinbarungen mit dem Bund ist bisher im kantonalen Recht nicht explizit geregelt. Vereinbarungen mit dem Bund werden in der Praxis allerdings gleich behandelt wie interkantonale und internationale Vereinbarungen, sodass nach Art. 65 Abs. 4 Kantonsverfassung der Regierungsrat unter Vorbehalt der Genehmigung des Kantonsrates und der Rechte des Volkes für den Abschluss der Vereinbarungen zuständig ist. Es ist vorgesehen, mit der NFA-Umsetzung ausdrückliche Bestimmungen über den Abschluss von Programmvereinbarungen in den betroffenen kantonalen Spezialgesetzen zu schaffen.

Das Instrument der Programmvereinbarung mit dem Bund hat zur Folge, dass künftig in den Bereichen mit Programmvereinbarungen der Kanton selbst zum Subventionsgeber wird (Weitergabe der vom Bund erhaltenen Mittel oder durch Ausschüttung von zusätzlichen kantonalen Mitteln). Dabei handelt es sich in der Regel nicht um eine neue Ausgabe. Im Übrigen wird das innerkantonale Verfahren zum Abschluss von Programmvereinbarungen, insbesondere der Einbezug der Gemeinden und des Kantonsrats im Rahmen der Umsetzungsvorlage noch näher zu klären sein.

Instrument 5: Verstärkte interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Aufgrund der wachsenden Mobilität von Unternehmen, Arbeitskräften und Wohnbevölkerung decken sich die wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume immer weniger mit den Kantonsgebieten. Dadurch besteht die Gefahr, dass bei der staatlichen Aufgabenerfüllung Grössenvorteile nicht genügend stark genutzt werden oder Spillovers entstehen (z.B. im Kulturbereich oder beim Agglomerationsverkehr).

Die NFA regelt den kantonsübergreifenden Leistungsbezug in neun Sachbereichen. Dabei kann es sich sowohl um Verbundaufgaben als auch um kantonale Aufgaben handeln. Auf der Basis einer interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) schliessen die Kantone Verträge über den gegenseitigen Bezug oder die gemeinsame Produktion von staatlichen Leistungen ab. Dem Bund kommt hier lediglich eine «Schiedsrichterrolle» zu: auf Antrag interessierter Kantone kann er nicht kooperationswillige Kantone zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten. Der Regierungsrat hat die IRV dem Kantonsrat mit separater Vorlage zur Genehmigung unterbreitet.

Die IRV gilt für die interkantonale Zusammenarbeit in folgenden neun Sachbereichen:

- Straf- und Massnahmenvollzug
- Kantonale Universitäten
- Fachhochschulen
- Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung
- Abfallbewirtschaftung
- Abwasserreinigung
- Agglomerationsverkehr
- Spitzenmedizin und Spezialkliniken
- Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von invaliden Personen

2. Umsetzung der NFA im Kanton Schaffhausen

2.1 Generelle inhaltliche Ziele der Umsetzung der NFA im Kanton Schaffhausen

Bereits im Hinblick auf die Volksabstimmung über die Änderungen der Bundesverfassung am 24. November 2004 wurde seitens des Bundes und des Regierungsrates festgehalten, dass die NFA weder ein Abbau- noch ein Sparprogramm darstelle. Vor diesem Hintergrund setzt sich der Regierungsrat für die Umsetzung der NFA im Kanton Schaffhausen folgende Ziele:

1. Die Qualität und der Umfang der Aufgabenerfüllung bleiben erhalten.
2. Die NFA führt nicht zum Abbau öffentlicher Leistungen zulasten Dritter.
3. Soweit sich der Bund aus der Finanzierung oder der Erfüllung einer Aufgabe teilweise oder vollständig zurückzieht, übernimmt der Kanton grundsätzlich die Aufgabe bzw. Finanzierung der neuen Aufgabe. Gleichzeitig sollen soweit möglich und sinnvoll bestehende innerkantonale Verbundfinanzierungen des Kantons mit den Gemeinden aufgehoben werden. Die daraus entstehende Entlastung der Gemeinden bzw. Mehrbelastung des Kantons soll durch einen Steuereffizienzaustausch zwischen Gemeinde- und Kantons-ebene ausgeglichen werden.
4. Im Rahmen der Neuordnung der Aufgabenerfüllung werden wo möglich deren Effizienz und Wirksamkeit gesteigert.

2.2 Anpassungsarbeiten auf kantonaler Ebene mit dem Ziel der zeitgerechten Umsetzung per 1. Januar 2008

Die NFA soll wie erwähnt bereits am 1. Januar 2008 in Kraft treten. Wie der Bund müssen auch die Kantone im Hinblick auf die Einführung der NFA Gesetze und Verordnungen anpassen, Verfahrensabläufe umstellen, Budgetanpassungen vornehmen und Übergangsprobleme lösen. Zudem müssen die finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und auf die Gemeinden geklärt und gelöst werden (vgl. dazu nachstehend Ziffer 4 «Finanzielle Auswirkungen»).

Die NFA führt auf kantonaler Ebene zu Handlungs- und Anpassungsbedarf in folgenden Bereichen:

- **Anpassung von kantonalen Gesetzen, Dekreten und Verordnungen.** In der kantonalen Gesetzgebung sind die Voraussetzungen zu schaffen, damit die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen umgesetzt und die neuen oder modifizierten Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen angewendet werden können. Dabei sind rund 20 Sachbereiche betroffen, bei denen die Rechtsgrundlagen anzupassen sind (vgl. dazu nachfolgend Ziffer 3).
- **Anpassung von interkantonalen Verträgen.** Verschiedene bestehende interkantonale Zusammenarbeitsverträge sind anzupassen bzw. zu ergänzen. Auszubauen ist die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich insbesondere in den im neuen Artikel 48a BV aufgeführten neun Aufgabenbereichen. Grundlage für die interkantonale Zu-

sammenarbeit mit Lastenausgleich bildet die *Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV)*. Die IRV wurde von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) am 24. Juni 2005 zuhanden der Ratifikation in den einzelnen Kantonen verabschiedet. Sie tritt in Kraft, so bald sie von 18 Kantonen unterzeichnet ist. Hierzu wird dem Kantonsrat eine *separate Vorlage* unterbreitet. Eine rechtzeitige Ratifikation der IRV ist ein wichtiges Indiz für das ernsthafte Bestreben der Kantone zum Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

- **Anpassungen im innerkantonalen Verhältnis Kanton - Gemeinden.** Die neue Aufgabenteilung und die wegfallenden Finanzströme zwischen Bund und Kantonen führen auf *Ebene des Kantons* einerseits zu finanziellen Entlastungen (z.B. Wegfall der Sozialversicherungsbeiträge an den Bund), andererseits aber auch zu finanziellen Mehrbelastungen (z.B. Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten für invalide Personen, Sonderschulung usw.). Auch die innerkantonalen Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden und mithin die Finanzhaushalte der Gemeinden sind von der NFA betroffen und müssen neu geregelt werden (vgl. dazu nachstehend Ziffer 4).
- **Finanzrechtliche Übergangsprobleme.** Im Übergang vom alten zum neuen System sind diverse finanzrechtliche Übergangsprobleme zu lösen (z.B. altrechtliche Finanzierungszusicherungen, nachschüssige Ausgleichszahlungen usw.).
- **Budgetanpassungen (ab 2008).** Im Rahmen der Aufgabenentflechtung muss der Kanton in einigen Aufgabenbereichen mit Mehrbelastungen rechnen, während in anderen Entlastungen zu erwarten sind. Hinzu kommen die neuen Zahlungen im Rahmen des Ressourcen-, des Lasten- und des Härteausgleichs. Diese veränderten Finanzströme müssen im Jahre 2007 für das Budget 2008 berücksichtigt werden. Der Budgetprozess für das Jahr 2008 wird voraussehbar auf deutlich schlechterer Datengrundlage beruhen als in sonstigen Jahren. Gleiches gilt im Übrigen für die Gemeindeebene: Dort gilt es, die innerkantonal veränderten Finanzströme zu budgetieren.

Die Hauptproblematik bei der Bewältigung des kantonalen Anpassungsbedarfes liegt im Zeitplan des Bundes. Wie vorstehend ausgeführt, steht die definitive Ausgestaltung des Bundesrechts im Bereich der Aufgabenteilung frühestens im Oktober 2006 bzw. Anfang 2007 fest. Die definitive Dotierung der Ausgleichsgefässe und mithin die effektiven finanziellen Auswirkungen auf den Finanzausgleich Bund-Kantone stehen erst im Sommer 2007 fest. Vor diesem Hintergrund müssen auf kantonomer Ebene sämtliche Anpassungsarbeiten bereits parallel zur sich konkretisierenden Bundesgesetzgebung erarbeitet werden, damit die Anpassungen insbesondere der kantonalen Gesetzgebung Ende 2006 dem Kantonsrat überwiesen werden können und diese zeitgerecht auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten können. Mit anderen Worten kann aufgrund des sehr engen Zeitplanes nicht der Abschluss des Gesetzgebungsprozesses auf Bundesebene abgewartet und dann auf kantonomer Ebene mit den Umsetzungsarbeiten begonnen werden, sondern diese haben «parallel» zu geschehen.

2.3 Stand der Umsetzungsarbeiten und weiteres Vorgehen

Die Umsetzungsarbeiten in den Kantonen werden von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) unterstützt. Es sind ein entsprechendes Handbuch für die Umsetzung der NFA in den Kantonen sowie weitere unterstützende Unterlagen erstellt worden. Letztlich muss aber jeder Kanton die Umsetzungsarbeiten nach seinen eigenen Bedürfnissen und unter Berücksichtigung seiner eigenen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen durchführen. Aufgrund des vorstehend erläuterten engen Zeitplanes ist es daher wichtig, dass die Umsetzungsarbeiten auf kantonaler Ebene frühzeitig in Angriff genommen werden.

Der Regierungsrat hat daher bereits mit Beschlüssen vom 25. Januar 2005 und 31. Mai 2005 die Umsetzungsarbeiten im Kanton Schaffhausen gestartet. Er hat eine Projektorganisation und eine Ablaufplanung für die Umsetzungsarbeiten festgelegt. Dem Regierungsrat obliegt die Gesamtleitung des Umsetzungsprozesses. Dieser wird von der Departementssekretärenkonferenz in enger Zusammenarbeit mit dem Finanzdepartement koordiniert. Für die inhaltliche und zeitgerechte Umsetzung der NFA im Kanton Schaffhausen (Gesetzgebung, interkantonale und innerkantonale Verträge, innerkantonaler Finanzausgleich, Budgetanpassungen usw.) sind die sachlich zuständigen Departemente verantwortlich.

Der Ablauf der Umsetzungsarbeiten kann wie folgt dargestellt werden (vgl. Zeitplan Umsetzung NFA im Kanton Schaffhausen in der Beilage 1):

Was	Bis wann
Analyse des Umsetzungsbedarfes in allen betroffenen Sachbereichen gemäss vorgegebener Struktur (Analyseformulare) auf der Grundlage der Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung des Bundes vom 7. September 2005	Juni - Dez. 2005
Erstellung einer NFA-Orientierungsvorlage zuhanden des Kantonsrates mit Anpassungsbedarf und Umsetzungsplanung sowie Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden gestützt auf prov. Globalbilanz 2004/05; NFA-Orientierungsvorlage geht zur Orientierung an die Gemeinden (Behandlung an Gemeindepräsidententagung im Sept. 2006)	Juli 2006
Vorlage an Kantonsrat betreffend Ratifizierung der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV)	Juli 2006
Ausarbeitung der Vorlage betreffend Umsetzung der NFA (Gesetzes- und Dekretanpassungen in einem Mantelerlass sowie separates «Gesetz über die Finanzierungsentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden im Rahmen der Einführung der NFA» für die finanziellen Auswirkungen)	ab Juli 2006 bis November 2006
Vorlage betreffend Neuregelung innerkantonalen Finanzausgleichs (Ressourcenausgleich und Ausbau des Lastenausgleichs)	August 2006

Überweisung Vorlage betreffend Umsetzung der NFA an Kantonsrat	Dezember 2006
Beratung im Kantonsrat	Januar - Juni 2007
Inkraftsetzung	1. Januar 2008

Der enge Zeitplan hat zur Folge, dass für die Beratungen der Vorlage betreffend Umsetzung der NFA im Kantonsrat relativ wenig Zeit zur Verfügung steht. Allenfalls wird notwendig sein, dass in jener Zeit zusätzliche Kantonsratssitzungen stattfinden werden.

Sollte der ordentliche Gesetzgebungsprozess nicht eingehalten werden können, wird zu prüfen sein, ob der Regierungsrat in einzelnen Bereichen allenfalls Regelungen in Anwendung seiner Notverordnungscompetenz zu erlassen haben wird, welche danach durch ordentliches Recht abzulösen sein werden (vgl. Art. 65 Abs. 2 Kantonsverfassung).

3. Von der NFA betroffene Aufgaben- und Sachbereiche

Vor der NFA sind 36 Aufgaben- und Sachbereiche betroffen. Das heisst, es findet in 36 Aufgaben- und Sachbereichen entweder eine *Änderung in der Aufgabenteilung* zwischen Bund und Kantonen statt (Aufgabenentflechtung oder Neuorganisation der Aufgabenteilung) oder eine *Änderung in der Finanzierung* einer Aufgabenerfüllung zwischen Bund und Kantonen (Finanzierungsentflechtung oder Neuorganisation der Verbundfinanzierung einer Aufgabe). Allerdings ist nicht jeder Kanton in allen Aufgaben- und Sachbereichen gleich intensiv betroffen.

Im Rahmen der Analyse des Handlungsbedarfes wurde für alle von der NFA betroffenen Aufgabenbereiche der Anpassungsbedarf im Detail abgeklärt. Die nachfolgende Tabelle hält die von der NFA betroffenen Aufgaben- und Sachbereiche im Überblick fest. In Bezug auf die Umsetzungsarbeiten auf der Ebene des Kantons können die betroffenen Aufgaben- und Sachbereiche in folgende drei Kategorien eingeteilt werden:

3.1 Kein Handlungsbedarf

Nr.	Aufgabenbereich	Pos. gemäss Botschaft vom 07.09.2005	Verantwortliches Departement
1	Amtliche Vermessung	2.1	VD
2	Straf- und Massnahmenvollzug	2.2	VD
3	Berufsbildung	2.3.1	ED
4	Förderung der Universitäten	2.3.2	ED
18	Flugplätze	2.7.9	BD
19	Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung	2.8.1	DI
29	Familienzulagen in der Landwirtschaft	2.9.10	VD
30	Obligatorische Arbeitslosenversicherung	2.9.11	DI
31	Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft	2.10.1	VD

3.2 Nur Anpassung Budget (2008) notwendig

Nr.	Aufgabenbereich	Pos. gemäss Botschaft vom 07.09.2005	Verantwortliches Departement
14	Nicht werkgebundene Beiträge	2.7.5	BD
20	Gewässerschutz	2.8.2	DI
33	Landwirtschaftliche Beratung	2.10.3	VD
36	Fischerei	2.11.3	DI

3.3 Anpassung von Rechtsgrundlagen notwendig (Gesetz, Dekret, Verordnung oder interkantonaler Vertrag)

Nr.	Aufgabenbereich	Pos. gemäss Botschaft vom 07.09.2005	Verantwortliches Departement
5	Turnen und Sport	2.3.3	ED
6	Ausbildungsbeihilfen	2.3.4	ED
7	Natur- und Landschaftsschutz	2.4.1	BD
8	Heimatschutz und Denkmalpflege	2.4.2	BD
9	Landesverteidigung	2.5	FD
10	Öffentliche Finanzen/Subventionsgesetz	2.6	FD
11	Nationalstrassen	2.7.2	BD
12	Hauptstrassen	2.7.3	BD
13	Sanierung von Niveauübergängen, Verkehrstrennungsmassnahmen	2.7.4, 2.7.7	BD
15	Hochwasserschutz	2.7.1	BD
16	Agglomerationsverkehr	2.7.6	BD
17	Regionalverkehr	2.7.8	BD
21	Individuelle Leistungen AHV	2.9.1	DI
22	Unterstützung der Betagtenhilfe inkl. Hilfe und Pflege zu Hause	2.9.2, 2.9.5	DI
23	Individuelle Leistungen IV	2.9.3	DI
24	Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten	2.9.4	DI
25	Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialberufe	2.9.6	ED
26	Sonderschulung	2.9.7	ED
27	Ergänzungsleistungen	2.9.8	DI
28	Prämienverbilligung in der Krankenversicherung	2.9.9	DI
32	Tierzucht	2.10.2	VD
34	Wald	2.11.1	BD
35	Jagd	2.11.2	DI

Die entsprechenden Anpassungen der Rechtsgrundlagen werden dem Kantonsrat in einer Gesamtvorlage (Mantelerlass: «Gesetz über die Einführung der NFA im Kanton Schaffhausen») unterbreitet werden.

4. Finanzielle Auswirkungen des Übergangs zur NFA auf Kanton und Gemeinden

Die finanziellen Auswirkungen des Übergangs zur NFA auf den Kantonshaushalt werden in einer sogenannten «Globalbilanz» dargestellt. Seit Anfang Juni 2006 liegt die provisorische Fassung der aktualisierten Globalbilanz 2004/2005 vor. Diese gibt Aufschluss darüber, welches die direkten finanziellen Be- und Entlastungen des Bundes und der Kantone gewesen wären, wenn die NFA in den Referenzjahren 2004/2005 eingeführt worden wäre. Die Globalbilanz ist sodann die Entscheidungsgrundlage für die finanzielle Dotierung der neuen «Ausgleichstöpfe» des neuen Finanzausgleiches (Ressourcen- und Lastenausgleich).

Die NFA-Globalbilanz besteht aus zwei Teilen: Der aus der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung resultierende *Wegfall der bisherigen Transferzahlungen* zwischen Bund und Kantonen und aus dem *neuen Finanzausgleich im engeren Sinn*. Die NFA verändert somit eine Vielzahl von Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen. Es ist der Wille des Bundesrates und der Kantone, den Übergang zur NFA haushaltneutral zu gestalten.¹ Das bedeutet, dass sich die finanziellen Be- und Entlastungen zwischen dem Bund und den Kantonen insgesamt, die durch den Systemwechsel entstehen, ausgleichen sollen. Dies hat zur Folge, dass die Belastung der Kantone, die durch den Wegfall des heute geltenden Systems entstehen (Wegfall der bisherigen Transferzahlungen), durch das neue Ausgleichssystem des Finanzausgleichs im engeren Sinne (Ressourcen- und Lastenausgleich) ausgeglichen wird. Die Auswirkungen auf die einzelnen Kantone sind jedoch unterschiedlich. Die NFA-Globalbilanz gibt Auskunft über die mutmasslichen finanziellen Auswirkungen des Übergangs auf die einzelnen Kantone.

Finanzielle Auswirkungen der NFA auf den Kanton Schaffhausen gemäss Globalbilanz 2004/05 (provisorisch)

Bereich	Entlastung (-) Belastung (+) in Tausend Franken	Saldo
Wegfall bisherige Transfers Bund-Kantone		
Neue Aufgabenteilung (Aufgabenentflechtung)	+ 1'307	
Wegfall heutiger Finanzausgleich (Finanzkraftabstufung)	- 12'151	
Reduktion Kantonsanteil Direkte Bundessteuer	+ 22'535	
<i>Saldo Durchschnitt 2004/2005</i>		+ 11'691
	<i>(nur 2004)</i>	+ 11'981
	<i>(nur 2005)</i>	+ 11'401
Neuer Finanzausgleich		
- Ressourcenausgleich	- 15'858	
- Lastenausgleich	- 1'269	
<i>Saldo</i>		- 17'127
<i>Gesamtsaldo (vor Härteausgleich)</i>		- 5'436
Härteausgleich	+ 1'448	
Gesamtsaldo alle Bereiche (Kantonebene)		- 3'988

¹ Eine Ausnahme bildet der befristete Härteausgleich, der sicherstellt, dass kein ressourcenschwacher Kanton durch den Übergang zur NFA weniger Mittel erhält als im bisherigen System.

4.1 Finanzielle Auswirkung der Aufgabenteilung

Bei den nachfolgenden Ausführungen wird von den finanziellen Auswirkungen für das Jahr 2004 ausgegangen, damit sie aufgrund eines abgeschlossenen Rechnungsjahres dargelegt werden können. Die Abweichungen gegenüber den Zahlen des Bundes aus der provisorischen Globalbilanz (Durchschnitt der Jahre 2004/2005) sind mit rund 300'000 Franken relativ klein. Im Einzelnen lässt sich die Aufgabenteilung und Finanzierungsentflechtung somit wie folgt zusammenfassen:

4.1.1 Alleinige Bundesaufgaben

Verschiedene bisherige Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen gehen mit dem NFA in die alleinige Verantwortung des Bundes über. Die grössten Brocken sind dabei die Entflechtung bei der Finanzierung der individuellen AHV- und IV-Leistungen, die 14,0 bzw. 15,7 Mio. Franken oder zusammen rund 30 Mio. Franken pro Jahr ausmachen. Dazu kommen die vollständige Finanzierung der Nationalstrassen (Bau, Betrieb und Unterhalt) durch den Bund (0,9 Mio. Franken/Jahr) sowie kleinere Bereiche wie die Förderung der Tierzucht sowie die vollständige Finanzierung der Landesverteidigung (Wegfall der Kantonsbeiträge für die Erstausrüstung der Armeeangehörigen). Insgesamt führt dies zu einer Entlastung des Kantons von insgesamt 30,7 Mio. Franken pro Jahr.

4.1.2 Alleinige Kantonsaufgaben

Weitere Aufgaben werden neu in die alleinige Verantwortung der Kantone übertragen. Schwerpunkte bilden dabei die kollektiven IV-Leistungen an Behindertenheime und -werkstätten (18,0 Mio. Franken) und die Sonderschulung (9,8 Mio. Franken), wo sich die IV aus der Mitfinanzierung zurückzieht. Die Finanzierung der Bau- und Betriebsbeiträge für Behindertenheime und -werkstätten sowie der Bau und Betrieb der Sonderschulen unter Einschluss der individuellen Leistungen im Zusammenhang mit Sonderschulmassnahmen sind somit neu vom Kanton zu finanzieren, was pro Jahr rund 27,8 Mio. Franken ausmacht. Neben diesen beiden Hauptbereichen zieht sich der Bund aus der Finanzierung der Betagten- und Behindertenorganisationen/Spitex und der Mitfinanzierung von Ausbildungsstätten für soziale Berufe zurück. Weniger ins Gewicht fallen die Bereiche Stipendien und landwirtschaftliche Beratung. Die Ausrichtung von Stipendien bis und mit Sekundarstufe II sowie die direkte landwirtschaftliche Beratung fallen in die alleinige Finanzierungszuständigkeit der Kantone. Insgesamt führt die Überführung von Aufgaben in die Zuständigkeit der Kantone zu einer zusätzlichen Belastung von rund 29,6 Mio. Franken pro Jahr.

4.1.3 Änderungen im Rahmen weiterbestehender Verbundaufgaben

Im Rahmen weiterbestehender Verbundaufgaben kommt es zu zahlreichen Anpassungen; zum Teil handelt es sich dabei um NFA-systembedingte. Während bisher Beiträge des Bundes an die Kantone bzw. Beiträge des Kantons an den Bund in der Regel finanzkraftabhängig waren, werden mit dem NFA die Bundesbeiträge einerseits und der Finanzausgleich andererseits entkoppelt, und die Bundesbeiträge sind nicht mehr von der Finanzkraft abhängig. Dies führt in zahlreichen Bereichen zu Änderungen, die sich netto für den Kanton mit einer Zusatzbelastung von rund 4,5 Mio. Franken pro Jahr auswirken. Am meisten wirkt sich die Zusatzbelastung bei den Bundesbeiträgen an die Verbilligung der Krankenversicherungsprämien (7,1 Mio. Franken) und an den Regionalverkehr (1,7 Mio. Franken) aus. Ent-

lastend wirken sich insbesondere höhere Beiträge an die Ergänzungsleistungen (2,2 Mio. Franken) sowie an den Mineralölsteuerertrag (2,3 Mio. Franken) aus.

4.1.4 Entflechtung bei Kantonsanteilen an Bundeseinnahmen

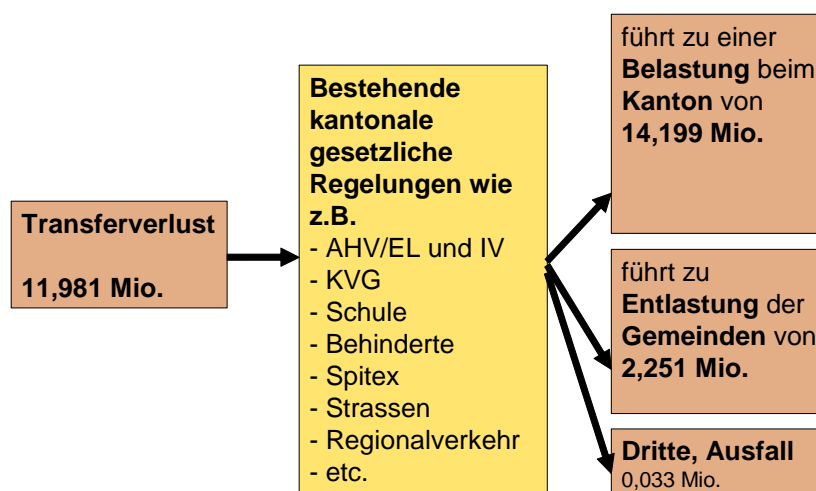
Auch bei den Kantonsanteilen an Bundeseinnahmen fallen die Finanzkraftzuschläge weg und die Neukonzeption des Finanzausgleichs führt zu Änderungen. Insgesamt führt dies bei den Kantonsanteilen an der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer sowie beim Gewinnanteil der Schweizerischen Nationalbank zu Mindereinnahmen von 8,8 Mio. Franken pro Jahr.

4.1.5 Zusammenfassung finanzielle Auswirkung der Aufgabenteilung (Basis 2004)

Was (-Entlastung/+Belastung; Basis 2004)	in 1000 Franken
Alleinige Bundesaufgaben	-30'728
Alleinige Kantonsaufgaben	29'772
Änderungen im Rahmen von Verbundaufgaben	4'116
Entflechtung bei Kantonsanteilen an Bundeseinnahmen	8'821
Total	11'981

4.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden aufgrund des geltenden Rechts

Das kantonale Recht regelt, welche Ebene – Kanton und/oder Gemeinden – für die Erfüllung und/oder Finanzierung von Aufgaben zuständig ist, wobei insbesondere in den vom NFA betroffenen Bereichen sehr oft «Verbundaufgaben» bestehen, d.h. die Aufgaben im Zusammenwirken zwischen Kanton und Gemeinden erfüllt und finanziert werden. Wird nun geprüft, wo und in welchem Umfang die finanziellen Auswirkungen des NFA *ohne Änderung der kantonalen gesetzlichen Grundlagen* eintreten werden, so zeigt sich folgendes Bild (vgl. dazu Beilage 2):



Die Einführung der NFA führt somit ohne Änderung der gesetzlichen Grundlagen zu einer Entlastung der Gemeinden im Umfang von rund 2,3 Mio. Franken. Demgegenüber wird der Kanton selber mit 14,2 Mio. Franken belastet. Schliesslich hat der kantonale Sozialfonds, der über Lohnbeiträge finanziert wird, noch eine geringfügige Mehrbelastung zu tragen. Die **wesentlichen** Grundlagen, welche zu diesem Ergebnis führen, sind:

- Die **Staatsbeiträge an die AHV sowie die Ergänzungsleistungen** (EL) werden heute finanziert aus dem Ertrag der Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie den Gewinnanteilen der Schaffhauser Kantonalbank und des EKS. Soweit diese nicht ausreichen, haben die Gemeinden 56 Prozent, zuzüglich 1,79 Mio. Franken, und der Kanton den Rest zu tragen². Die AHV-Beiträge fallen weg und der Beitrag des Bundes an die EL fällt höher aus. Dadurch werden die Gemeinden wesentlich entlastet.
- Der **Staatsbeitrag an die IV** entfällt. Er wird bisher vom Kanton und den Gemeinden je zur Hälfte finanziert³.
- Die nach Abzug der Bundesbeiträge verbleibenden Kosten für die **Verbilligung der Krankenkassenprämien** werden zu 55 Prozent vom Kanton und zu 45 Prozent von den Gemeinden getragen⁴. Mit der NFA vermindern sich die Bundesbeiträge, was zu einer höheren Belastung von Kanton und Gemeinden führt.
- Die gesamten **Bildungskosten** im Kanton werden zu 58,5 Prozent vom Kanton und zu 41,5 Prozent von den Gemeinden getragen. Der Ausgleich zwischen Kanton und Gemeinden erfolgt über den Kantonsanteil an der Besoldung der Lehrkräfte der Gemeinden⁵. Die NFA führt im Bildungswesen zu einer Mehrbelastung des Kantons in der Grössenordnung von rund 10 Mio. Franken⁶. Der grösste Teil davon entfällt auf die Sonderschulung. Es ist aber auch die Berufsbildung (Beiträge an Ausbildungsstätten für Fachpersonal der Sozialhilfe) sowie das Stipendienwesen betroffen. Die Beiträge an die Berufsschulen fallen dagegen etwas höher aus.
- Die **Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime und Tagesstätten** von rund 18 Mio. Franken werden mit der NFA nicht mehr durch die IV subventioniert und sind durch die Kantone zu tragen. Nach dem geltenden Recht⁷ ist das Errichten, der Bau und Betrieb solcher Einrichtungen Aufgabe der Gemeinden; der Kanton leistet Beiträge daran. Sie werden über die Lastenverteilung II finanziert. Die Kantonsbeiträge belaufen sich beim Bau auf 40 Prozent sowie für den Betrieb auf 65 Prozent⁸.
- Die bisherigen Leistungen der AHV an die **Spitex** entfallen. Der Ausfall betrifft vor allem die Gemeinden, welche mit Ausnahme der Kantonsbeiträge von 20 Prozent der anrechenbaren Lohnsumme für die Spitex zuständig sind⁹.

² Art. 26 des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV vom 22. Juni 1998, SHR 831.300.

³ Art. 11 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zu den BG über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und über die Invalidenversicherung vom 11. April 1994, SHR 831.100.

⁴ § 22 des Dekretes über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes, SHR 832.100.

⁵ Vgl. Art. 92 des Schulgesetzes (SHR 410.100) und §§ 61 ff. des Schuldekretes, SHR 410.110.

⁶ Nach dem kantonalen Recht sind nur die Betriebsbeiträge gemeinsam zu finanzieren, während der Bau durch die Träger zu finanzieren ist. Bau- und Betriebsbeiträge sind in der vorgenommenen Berechnung mangels Daten nicht separat ausgewiesen.

⁷ Vgl. Art. 30 ff. des Sozialhilfegesetzes, SHR 850.100.

⁸ Vgl. § 2 des Dekretes über die Verteilung der Sozialhilfekosten zwischen Kanton und Gemeinden vom 20. November 1995, SHR 850.110). Mangels detaillierter Zahlen können die Bau- und Betriebsbeiträge zurzeit nicht separat ausgewiesen werden.

⁹ Vgl. §§ 1 ff. Dekret über die finanzielle Unterstützung der spitalexternen Krankenpflege, SHR 813.710.

- Bei den Strassen wirken sich vor allem die höheren allgemeinen Strassenbeiträge aus, von denen die Gemeinden 25 Prozent erhalten¹⁰.
- Die Bundesbeiträge an den **Regionalverkehr** reduzieren sich. Aufgrund des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 9. Mai 2005¹¹ haben die Gemeinden 25 Prozent der dem Kanton aus der Abgeltung der ungedeckten Kosten des öffentlichen Verkehrs anfallenden Beiträge zu tragen.

Zahlreiche kleinere Bereiche betreffen nur den Kanton oder es ist wegen der geringen Beträge auf eine Aufteilung verzichtet worden. Im Detail sind die Auswirkungen in der Tabelle (Beilage 2) ersichtlich.

4.3 Finanzielle Auswirkungen von «sh.auf»

Es muss mitberücksichtigt werden, dass sich auch aufgrund des Projektes «sh.auf» finanzielle Verschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden ergeben, welche ebenfalls einzu beziehen sind. Gestützt auf die Grundsatzentscheide des Regierungsrates vom 28. September 2005, den Schlussbericht des Steuerungs Ausschusses «sh.auf» vom 15. Dezember 2004 und die in der Zwischenzeit erarbeiteten Ergebnisse wird sich «sh.auf» finanziell wie folgt auf den Kanton und die Gemeinden auswirken:

Was	Beschreibung	in Mio. Franken (+ Belastung/-Entlastung Kanton)	
Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> – Zentrumslast: Entlastung der Stadt Schaffhausen bei der Polizei – Verstärkung Finanz- und Lastenausgleich 	1,5 0,6	2,1
Finanzen	Entlastung der Gemeinden bei den Beiträgen an die Sozialversicherungen des Bundes AHV/EL/IV, soweit die Entlastung nicht ohnehin durch die NFA erfolgt.		6,1
Bildung	Keine zusätzliche Be- oder Entlastung		-
Gesundheit und Alter	Keine zusätzliche Be- oder Entlastung		-
Steuern	Vollzug des Steuergesetzes durch den Kanton ¹²		2,3
Sozialhilfe	Keine zusätzliche Be- oder Entlastung, Sozialhilfe bleibt Gemeindesache		-
	Total zusätzliche Belastung Kanton bzw. Entlastung der Gemeinden		10,5

¹⁰ Vgl. Art. 73 Strassengesetz, SHR 725.100.

¹¹ SHR 743.100.

¹² Gemäss Vorlage des Regierungsrates betreffend Neuorganisation des Steuerwesens vom 16. Mai 2006 (Amtdruckschrift 06-50).

4.4 Einführung der NFA und Umsetzung von «sh.auf»

4.4.1 Allgemeines

Zur Einführung der NFA sind grundsätzlich zwei Strategien denkbar: Zum einen kann die Einführung aufgrund und in Anwendung der bestehenden gesetzlichen Grundlagen erfolgen, d.h. auf Basis des Status Quo. Die andere Möglichkeit besteht darin, die Einführung der NFA dazu zu benutzen, die bestehenden Finanzierungsverflechtungen weitmöglichst aufzuheben, d.h. die Gelegenheit wahrzunehmen, Aufgaben und Finanzierungen zwischen Kanton und Gemeinden zu entflechten, wie das generell mit dem Projekt «sh.auf» angestrebt worden ist.

Für die **Beibehaltung der bestehenden Verbundfinanzierungen, d.h. den Status Quo**, sprechen folgende Gründe:

- Die Aufgaben- und Finanzierungsteilung zwischen Kanton und Gemeinden bewirkt eine Risikoverteilung. Insbesondere in Bereichen mit hohem Kostenwachstum mildern sich die Auswirkungen, wenn die Last durch Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen wird.
- Es braucht verhältnismässig wenige gesetzliche Anpassungen zur Einführung der NFA.
- Die Aufhebung von Verbundfinanzierungen führt zu Mehrausgaben beim Kanton, welche tendenziell mit einer Erhöhung der Kantonssteuer verbunden ist. Damit die Steuerbelastung insgesamt nicht ansteigt, ist dies nur mit einer verpflichtenden Senkung der Gemeindesteuer (Steuerabtausch) möglich.
- Zum Teil sind heute Einnahmen (Ertrag der Erbschafts- und Schenkungssteuer, Gewinnanteil Kantonbank und EKS) für gemeinsam finanzierte Aufgaben (AHV/EL) zweckgebunden, sodass die Gemeinden an diesen Einnahmen (indirekt) beteiligt sind.

Für die Aufhebung der bestehenden Verbundfinanzierungen sprechen:

- Die bestehenden Verbundfinanzierungen sind historisch gewachsen und je nach Aufgabe individuell ausgestaltet worden. Sie sind schwer überblick- und nachvollziehbar.
- Die bestehenden Verbundfinanzierungen werden teilweise als ungerecht empfunden, weil sie unabhängig von der Steuerkraft der Gemeinden zu für alle Gemeinden gleichen Pro-Kopf-Beiträgen führen oder z.B. im Bildungswesen vorab die Gemeinden mit überdurchschnittlicher Anzahl von Schülerinnen und Schülern belasten.
- Die bestehenden Verbundfinanzierungen sind aufgrund der (bei ihrer Schaffung) bestehenden Problemstellung konzipiert worden und nicht dazu geeignet, auch die durch die NFA verursachte Veränderung aufzufangen.

4.4.2 Lösungsvorschlag: Weitgehende Finanzierungsentflechtung

Gestützt auf die Vor- und Nachteile der möglichen Entflechtungsvarianten kommt der Regierungsrat zum Ergebnis, dass die Gelegenheit genutzt werden soll, die finanziellen Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden **weitgehend zu entflechten und bestehende Verbundfinanzierungen weitgehend aufzuheben**. Die bestehenden Finanzbeziehungen zwischen Kanton und Gemeinden sind nicht geeignet, die mit der Einführung der NFA verbundenen Änderungen namentlich bei der Finanzierung der Behinderteneinrichtungen und

der Sonderschulen aufzufangen. Konkret bedeutet die vorgesehene Finanzierungsentflechtung Folgendes:

– **Ergänzungsleistungen**

Bisher wurden nicht nur die Staatsbeiträge an die AHV, sondern auch die kantonalen Ergänzungsleistungen nach Abzug der zweckgebundenen Einnahmen sowie den Bundesbeiträgen durch die Gemeinden (56 Prozent zuzüglich 1,79 Mio. Franken) und den Kanton (Rest) finanziert. Diese Sonderfinanzierung soll aufgehoben werden und die Ergänzungsleistungen nach Abzug der Bundesbeiträge und des Ertrags der Erbschafts- und Schenkungssteuer allein vom Kanton finanziert werden (vgl. dazu Ziff. 4.5).

– **Bildung**

Die Einführung der NFA bedeutet, dass die Bildungsausgaben (Sonderschulung, Stipendien, Berufsschulen) um knapp 10 Mio. Franken ansteigen. Die Bildungsausgaben werden jetzt zu 41,5 Prozent von den Gemeinden und 58,5 Prozent vom Kanton finanziert. Der Ausgleich erfolgt über die Kantonsanteile an der Lehrerbesoldung. Aufgrund dieser zusätzlichen Bildungsausgaben müsste somit der Kantonsanteil an der Lehrerbesoldung um rund 12,5 Prozent reduziert werden. Bereits im Rahmen der Vernehmlassung zu den Bildungsgesetzen ist vorgeschlagen worden, die Bildungsfinanzierung aufzusplitten, indem der Kanton allein für die Finanzierung der Schulen ab Sekundarstufe II zuständig ist, während die Finanzierung des Kindergartens, der Primar- und Orientierungsstufe eine Verbundaufgabe bleibt. Der Kantonsbeitrag soll in Form von Schülerpauschalen im bisherigen Rahmen erfolgen. Dieser Schritt soll mit der Revision des Schulgesetzes vollzogen und die Gemeinden neu nicht mehr an der Mitfinanzierung der (zusätzlichen) Kosten ab Sekundarstufe II beteiligt werden. Mit der Einführung der NFA wird dies in dem Sinn vorweggenommen, als der Kanton die mit der Einführung der NFA bedingten Mehrkosten im Hinblick auf diese Änderung trägt.

– **Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime und Tagesstätten**

Die neu auf den Kanton zukommende Verpflichtung zur Finanzierung der Behindertenheime und Werkstätten (kollektive IV-Leistungen) soll nicht in die Lastenverteilung gemäss Sozialhilfegesetz aufgenommen, sondern allein durch den Kanton getragen werden. Dies bedeutet für den Kanton eine jährliche Mehrbelastung von rund 18 Mio. Franken.

Mit diesem Vorschlag und der vorgesehenen Aufnahme der Sozialhilfe als «Sozialhilfelast» in den neuen innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleich führt dies dazu, dass die Gemeinden im Wesentlichen nur noch für die individuelle Sozialhilfe zuständig sein werden. Der bisherige Lastenausgleichspool I kann aufgehoben werden, weil die unterschiedliche Belastung der Gemeinden über den neuen Lastenausgleich aufgefangen wird. Wenn zudem auch die bisherigen Heimfinanzierungen aus der Lastenverteilung II entfallen, stellt sich die Frage, wieweit diese Verteilung in Zukunft noch notwendig ist. Auch wenn die Gestaltung im Detail noch offen ist, zeigt sich doch, dass die Finanzflüsse zwischen Kanton und Gemeinden dadurch wesentlich vereinfacht werden können.

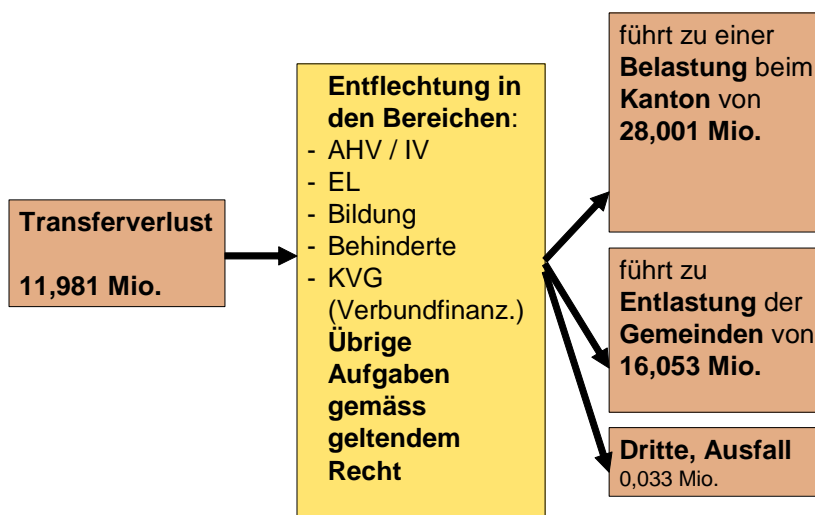
– Prämienverbilligung KVG

Nicht entflochten werden soll die Verbundfinanzierung Prämienverbilligung KVG. Dieser Bereich wurde – nach Abzug der Bundesbeiträge – bisher vom Kanton (55 Prozent) und den Gemeinden (45 Prozent) finanziert. Durch die NFA wird der Bundesanteil zurückgehen.

Neu wird vorgesehen, den bisherigen Anteil am Gewinn der Schaffhauser Kantonalbank, der für die Finanzierung der Beiträge an die AHV und die Ergänzungsleistungen verwendet worden ist, für die Finanzierung der Prämienverbilligung KVG beizuziehen. Dafür muss jedoch der Gemeindeanteil an die Prämienverbilligung erhöht werden. Grund für diese Umstellung ist, mit dem Gewinnanteil der Schaffhauser Kantonalbank auch künftig eine Verbundaufgabe zu finanzieren und damit die Gemeinden am Gewinn zu beteiligen, wie das seit rund 80 Jahren der Fall ist. Dieser Bezug führt auch dazu, die Kostensteigerungen im KVG-Bereich in einem gewissen Ausmass durch die Gewinnentwicklung der Schaffhauser Kantonalbank aufzufangen, wie das schon bisher im Bereich der AHV-Beiträge und der Ergänzungsleistungen der Fall war. Die Entwicklung der Ausgaben für die Prämienverbilligung sowie des Ertragsanteils der Schaffhauser Kantonalbank ist unter Ziff. 4.5 dargestellt.

4.4.3 Auswirkungen des Lösungsvorschlages

Werden in den soeben genannten Bereichen die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen vorgenommen, wirkt sich das wie folgt aus:



Die nachstehende Tabelle zeigt die Auswirkungen im Detail aus:

Was (Basis Rechnungsjahr 2004) (+Mehrbelastung/-Minderbelastung)	Auswirkungen Kanton in Mio. Franken	Auswirkungen Gemeinden in Mio. Franken
<i>Bisherige Transfers des Bundes an den Kanton</i>	90,220	
<i>Transfers nach Einführung NFA</i>	<u>78,239</u>	
Transferverlust	11,981	
abzüglich Transferverlust Dritter verbleiben	<u>0,033</u> 11,948	

Auswirkungen, wenn der Ausfall aufgrund des geltenden kantonalen Rechts verteilt wird		14,199	-2,251
Finanzierung der Ergänzungsleistungen durch den Kanton mit vollständiger Entlastung der Gemeinden		6,091	-6,091
Bildung: Vollständige Tragung der Auswirkungen NFA im Bildungsbereich durch den Kanton (Vorwegnahme der im neuen Schulgesetz vorgesehenen neuen Bildungsfinanzierung für diesen Bereich)		4,133	-4,133
Die durch die NFA bedingten zusätzlichen Kosten für Behindertenheime und -werkstätten werden durch den Kanton getragen		6,317	-6,317
Neuregelung KVG (alle Zahlen Basis 2004)			
KVG-Beiträge bisher	31,867		
abzüglich Bundesbeitrag bisher	<u>20,846</u>		
bisher netto	11,021		
zuzüglich durch NFA wegfallender Bundesbeitrag	<u>7,124</u>		
KVG neu	18,145		
davon Gemeinden 45 Prozent	8,165		
KVG unter Einbezug des SHKB-Ertragsanteils			
Total KVG nach Abzug Bundesbeitrag	18,145		
abzüglich Gewinnanteil SHKB	<u>4,515</u>		
Netto	13,630		
davon Gemeinden 80 Prozent	10,904		
Mehrbelastung Gemeinden ohne SHKB	8,165		
Mit SHKB-Anteil	<u>10,904</u>		
Mehrbelastung	2,739	-2,739	2,739
<i>Zwischentotal</i>		28,001	-16,053
<i>abzüglich mutmasslicher Finanzausgleich des Bundes</i>		-17,100	
Total Auswirkungen der NFA		+10,901	-16,053
Vorleistungen des Kantons («sh.auf»)			
Verstärkung des Finanz- und Lastenausgleichs unter Einschluss der Zentrumslast, damit verbundene Zusatzbelastung Kanton/Entlastung der Gemeinden ¹³		2,100	-2,100
Vollzug des Steuergesetzes durch den Kanton, Entlastung der Gemeinden		2,300	-2,300
Auswirkungen insgesamt (NFA und nicht auszugleichende Vorleistungen des Kantons)		+15,301	-20,453

4.4.4 Finanzierung des Ausfalles

Auf Basis der Zahlen der Jahre 2004/2005 (Auswirkungen der Änderung der KVG-Finanzierung auf Basis 2004) führt somit die NFA mit der vorgeschlagenen Finanzierungsentflechtung zu einer **Entlastung der Gemeinden von 16,053 Mio. Franken** und zu einer **zusätzlichen Belastung des Kantons von 10,901 Mio. Franken**.

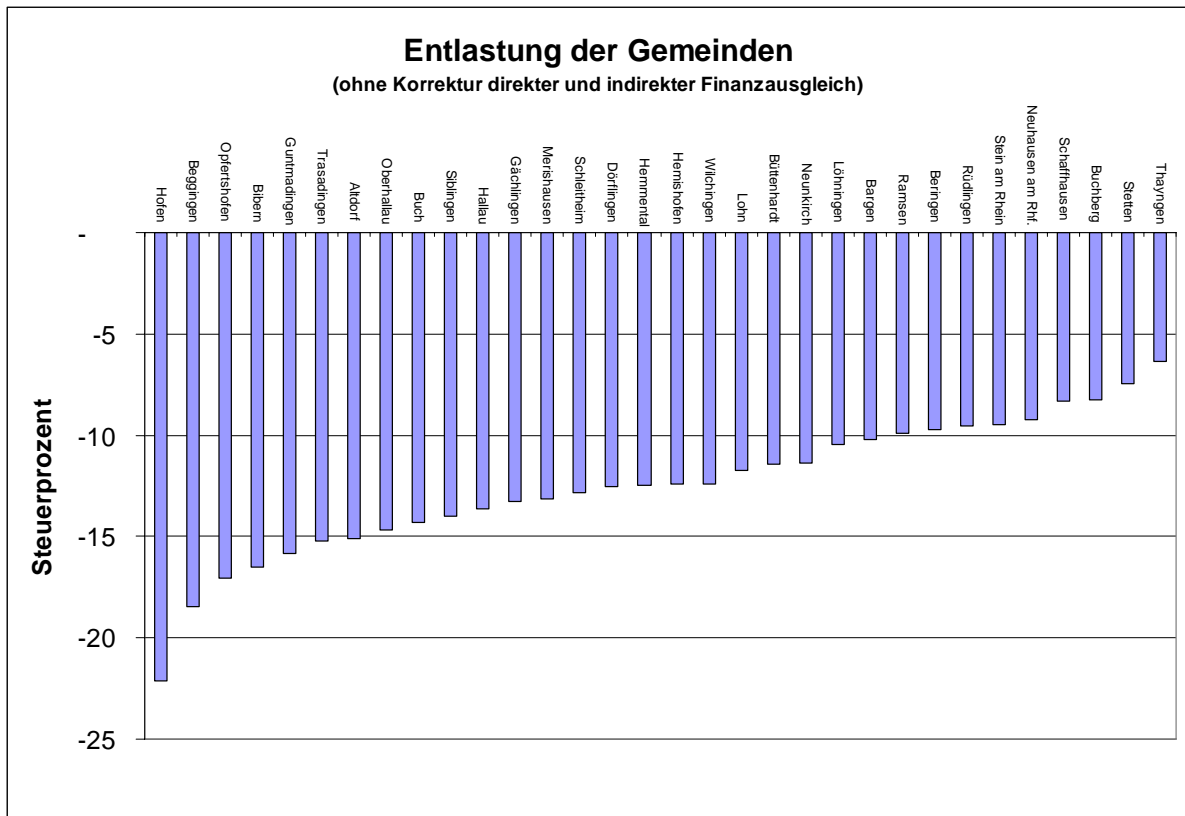
¹³ Diese Entlastung ist in der Tabelle in der Beilage 3 nicht berücksichtigt.

Ziel ist, die Auswirkungen der NFA und die in der Folge realisierten Finanzierungsentflechtungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden grundsätzlich kostenneutral auszugestalten und zudem die Steuerbelastung insgesamt soweit als möglich zu senken. Aus diesem Grund sollen die **Entlastungen auf der Gemeindeebene aus der NFA mit der gesetzlichen Verpflichtung verbunden werden, die Steuerbelastung um mindestens 8 Prozentpunkte zu senken**, was rund 16 Mio. Franken Steuerausfall bedeutet.

Wieweit der **Kanton** auf der anderen Seite **die Steuern erhöhen** muss, kann heute noch nicht abschliessend beurteilt werden. In Bezug auf die Aufgabenteilung lassen sich – insbesondere was die Auswirkungen auf die Gemeinden anbetrifft – verhältnismässig genaue Angaben machen, weil die bestehenden Verpflichtungen bekannt sind und die Entwicklung in diesen Bereichen einigermaßen abschätzbar ist. Demgegenüber ist insbesondere die Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs i.e.S. des Bundes noch unklar. Zwar sind die neuen Berechnungen aufgrund der neu definierten Finanzkraft vorgenommen worden, Basis dafür bilden aber die Jahre 1998 – 2001, während die übrigen Angaben auf der Basis der Jahre 2004/2005 bedeutend aktueller sind. In jedem Fall wird angestrebt, die Steuererhöhung beim Kanton maximal im gleichen Ausmass wie die Steuersenkung auf der Gemeindeebene anzusetzen.

Berücksichtigt man zudem die vom Kanton im Rahmen des Projekts «sh.auf» übernommenen zusätzlichen Belastungen, so beträgt die **Entlastung der Gemeinden 20,453 Mio. Franken** und die **zusätzliche Belastung des Kantons 15,301 Mio. Franken**. Die vom Kanton im Rahmen des Projekts «sh.auf» übernommenen Belastungen werden beim vorstehend dargestellten (Steuerfuss-) Ausgleich nicht berücksichtigt und stellen somit eine nicht anrechenbare Vorleistung des Kantons – oder eine Nettoentlastung der Gemeinden – von rund 4,4 Mio. Franken dar.

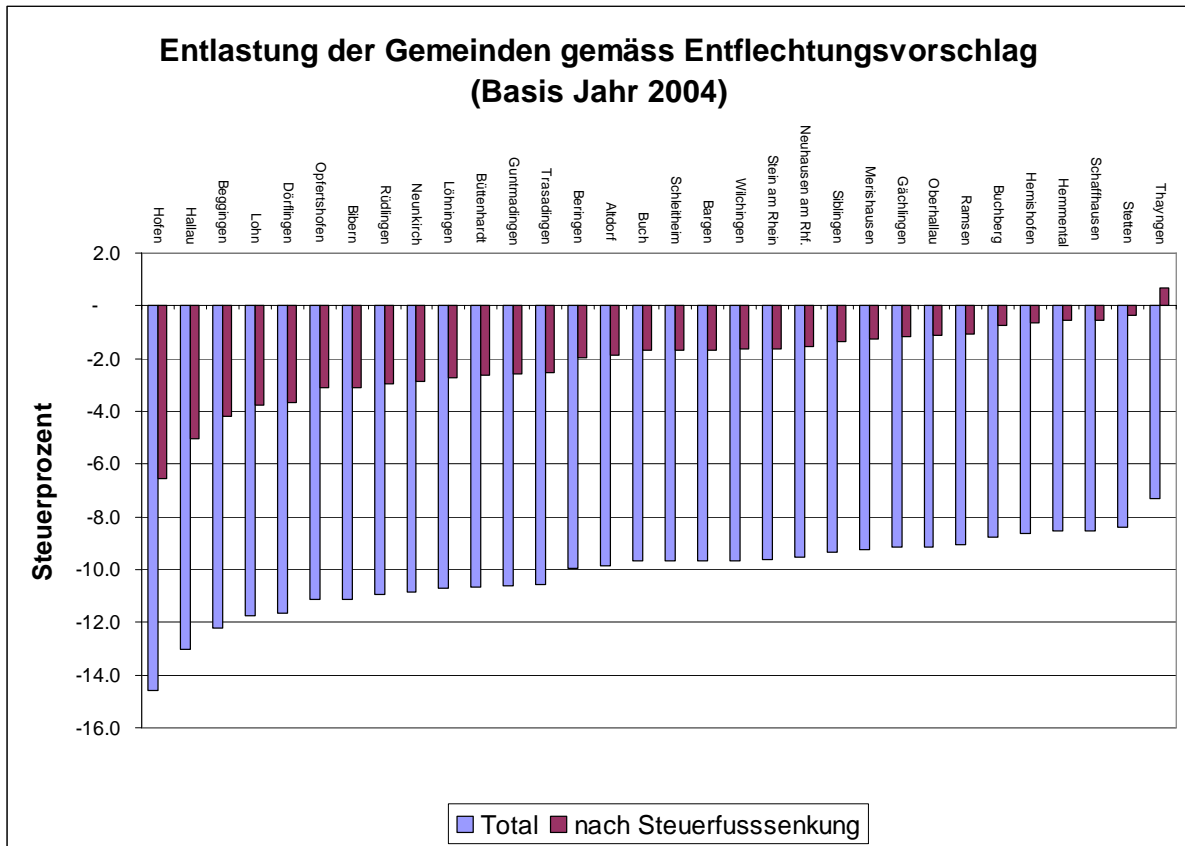
Die erwähnte **Entlastung trifft die Gemeinden unterschiedlich** – wie die nachfolgende Grafik zeigt. Sie ist – in Gemeindesteuerprozenten ausgedrückt – insbesondere bei den finanzstarken Gemeinden geringer als bei den finanzschwachen. Dies rührt daher, dass die bisherigen Pro-Kopf-Beiträge für die AHV/EL und die IV entfallen, was auch durch die leichte Erhöhung der Beiträge an die Prämienverbilligung KVG nicht aufgefangen wird. Insgesamt gehen (Basis 2004) die Pro-Kopf-Beiträge von rund 400 Franken/Einwohner auf rund 150 Franken/Einwohner zurück.



Es ist vorgesehen, mit **zwei Massnahmen** die unterschiedlichen Auswirkungen zu mildern und insbesondere sicherzustellen, dass nach der verpflichtenden Reduktion des Steuerfusses bei den Gemeinden durch die Entflechtung möglichst wenige bzw. keine Gemeinde nach der Reduktion des Steuerfusses um 8 Prozent einen Ausfall erleidet. Es handelt sich um die folgenden Massnahmen:

- **Aufhebung des indirekten Finanzausgleichs bei den Gemeindeerträgen am Benzinzollertrag des Bundes und der kantonalen Motorfahrzeugsteuer.** Aufgrund des geltenden Rechts wird der Gemeindeanteil von der Gemeindesteuerlast beeinflusst, wie dies mit der Finanzkraft auch im Verhältnis Bund und Kanton der Fall ist bzw. war. Der Umverteilungseffekt zwischen den Gemeinden beläuft sich auf rund 0,4 Mio. Franken pro Jahr, welche zulasten der Gemeinden mit tieferer Steuerbelastung zu den Gemeinden mit höherer Steuerbelastung umverteilt werden. Dieser Ausgleich soll aufgehoben und die Nachteile der Weite mit dem allgemeinen Finanzausgleich (neue «Last der Weite») aufgefangen werden. Dies führt zu tieferen Beiträgen an die finanzschwachen Gemeinden.
- **Das Ausgleichsziel beim Ressourcenausgleich soll von 75 auf 72,5 Prozent herabgesetzt werden.** Wie die oben stehende Grafik zeigt, hat die Aufgaben- bzw. Finanzierungsentflechtung eine erhebliche Finanzausgleichswirkung. Aus diesem Grund erscheint es gerechtfertigt, mit den vorgeschlagenen Änderungen, zumindest in einer Einführungsphase, das mit dem Ressourcenausgleich angestrebte Ausgleichsziel von bisher 75 Prozent der durchschnittlichen kantonalen Steuerkraft auf ca. 72,5 Prozent zu reduzieren.

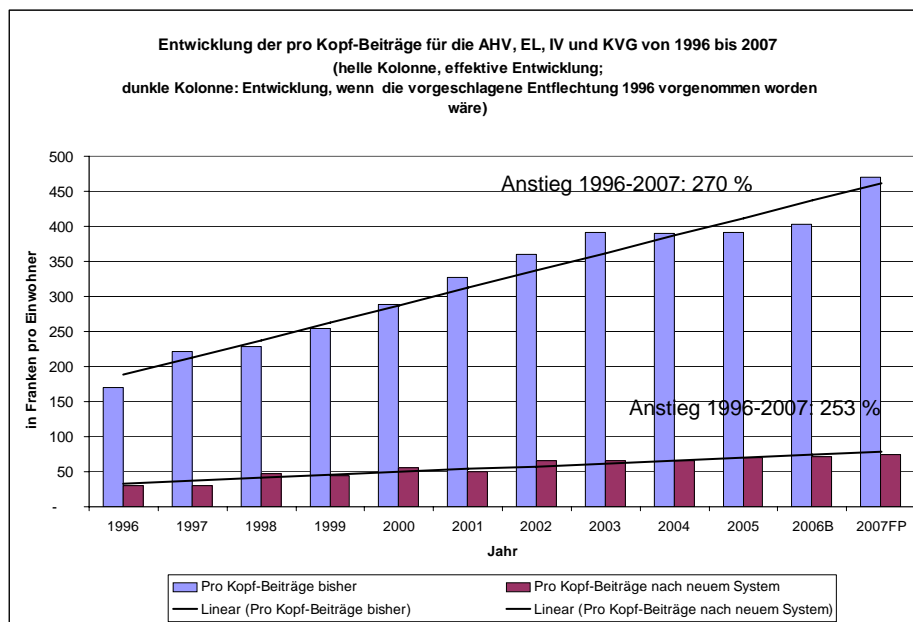
Unter Berücksichtigung der beiden Massnahmen wirkt sich damit die Entflechtung auf die einzelnen Gemeinden (vgl. auch Beilage 3) wie folgt aus:



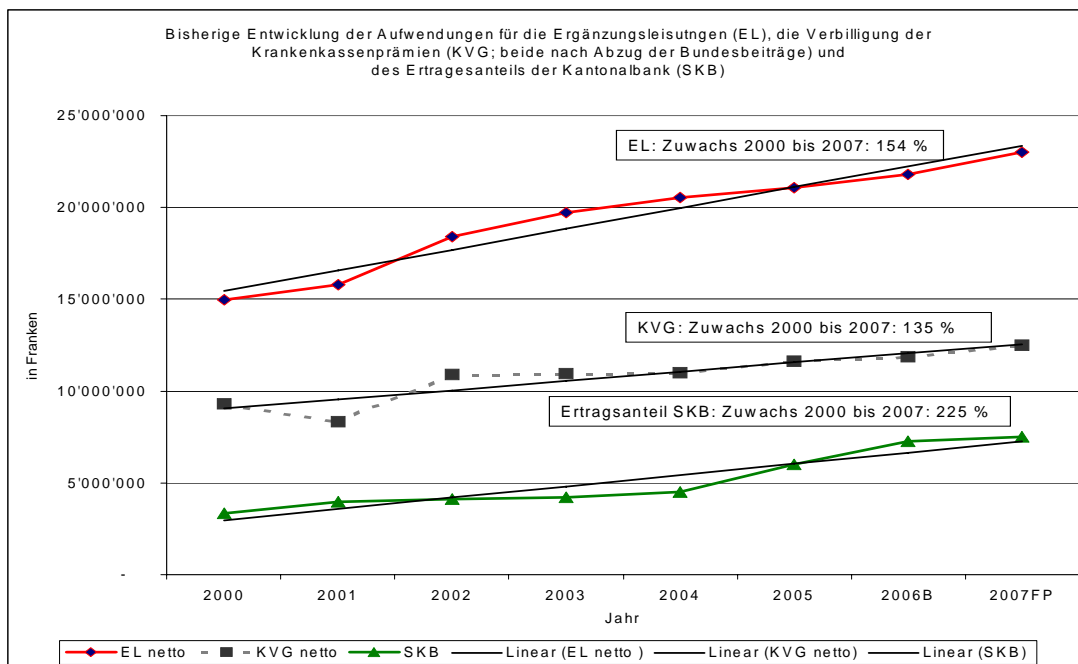
4.5 Würdigung des Lösungsvorschlages

Mit dem skizzierten Lösungsvorschlag werden die Gemeinden wesentlich (insgesamt über 20 Mio. Franken pro Jahr) entlastet. Verbunden mit der vorgesehenen Neuregelung des innerkantonalen Finanzausgleichs (insbesondere mit verbessertem Ausgleich der überdurchschnittlichen Lasten wie der Zentrumslast, der Last der Weite, der Bildungs- und Sozialhilfelastr) und der Neuordnung des Steuerwesens wird damit nicht nur die Aufgabenerfüllung vereinfacht, sondern werden auch zahlreiche bestehende Verbundfinanzierungen aufgehoben.

Wesentlich ist dabei, dass die Pro-Kopf-Gemeindebeiträge für die Finanzierung der AHV, der IV, der Ergänzungsleistungen und für die Prämienverbilligung Krankenkassen stark zurückgehen. Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich die Pro-Kopf-Beiträge der Gemeinden seit 1996 bis 2007 (Finanzplan) effektiv entwickelt haben beziehungsweise im Vergleich zum vorgeschlagenen neuen System entwickelt hätten. In der nachfolgenden Darstellung ist die Auswirkung der NFA ab 2008 nicht einbezogen.



Zwar wird vorgeschlagen, dass die Gemeinden an die Prämienverbilligung der Krankenkassenprämien (nach Abzug der Bundesbeiträge und neu des Ertragsanteils der Schaffhauser Kantonalbank) gegenüber bisher einen höheren Prozentanteil zu übernehmen haben. Dem steht jedoch gegenüber, dass sie (neben dem Wegfall der Beiträge an die AHV und IV) keine Beiträge an die Ergänzungsleistungen mehr zu erbringen haben und der voraussichtliche künftige Anstieg der Kosten für die Verbilligung der Krankenversicherungsprämien durch den Einbezug des Gewinnanteils der Schaffhauser Kantonalbank verringert wird. Die folgende Grafik zeigt auf, dass seit 2000 die Aufwendungen für die Ergänzungsleistungen¹⁴ (nach Abzug der Bundesbeiträge) mit 154 Prozent stärker gewachsen sind als diejenigen für die Verbilligung der Krankenkassenprämien (135 Prozent). Im gleichen Zeitraum ist der Ertragsanteil der SKB um 225 Prozent grösser geworden. Zwar werden sich die Bundesbeiträge mit Einführung der NFA verändern: Der Bundesbeitrag an die Prämienverbilligung geht zurück und derjenige an die Ergänzungsleistungen steigt an. Dies bewirkt eine einmalige Verschiebung, die im Vorschlag berücksichtigt worden ist. Sie ändert jedoch nichts am nachfolgend dargestellten Trend:



Die Einführung der NFA führt somit nicht nur zu einer wesentlichen Entlastung der Gemeinden, sondern auch zu einer – gegenüber heute – deutlichen Milderung der Risiken künftiger Kostensteigerungen (Ergänzungsleistungen, Milderung des Risikos der Kostensteigerung im KVG-Bereich durch Einbezug eines Anteils am Ertrag der SKB).

Es ist vorgesehen, die vorstehend beschriebene Finanzierungsentflechtung und die damit zusammenhängenden Massnahmen in einem eigens dafür vorgesehenen Gesetz zu regeln (Mantelerlass: «Gesetz über die Finanzierungsentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden im Rahmen der Einführung der NFA»).

5. Handlungsbedarf für die Gemeinden

Mit dem vorgesehenen Vorschlag ergibt sich für die Gemeinden auf den 1. Januar 2008 insbesondere folgender Anpassungsbedarf:

5.1 Regelungsbedarf

Durch die Entflechtungen im Zusammenhang mit der NFA werden die Gemeinden in ihrem Aufgabenbereich einzig bei der Spitex betroffen. Sie haben sicherzustellen, dass die wegfallenden Bundesbeiträge für die Betagten- und Behindertenhilfe durch sie ausgerichtete werden.

5.2 Anpassungen mit dem Budget 2008

Kontonummer	Was	Anpassung
440	Ambulante Krankenpflege	Mehrausgaben durch den Wegfall der Bundesbeiträge an die Spitex. Die Beiträge müssen durch die Gemeinden übernommen

		werden. Bei den finanziellen Auswirkungen (Beilage 3) sind die zusätzlichen Beiträge aufgrund der Einwohnerzahlen hochgerechnet werden. Faktisch hängen sie jedoch von den Lohnaufwendungen der anerkannten Spitzeneinrichtungen ab.
500	Alters- und Hinterlassenenversicherung	Beitrag an AHV und EL, inkl. Kompensationsbeitrag aus 1. Paket «sh.auf», entfallen
510	Invalidenversicherung	Beitrag und damit ganze Position entfällt
520	Krankenversicherungsbeiträge	Erhöhung der Beiträge aufgrund der Einführung der NFA und der Änderung der Finanzierung
532	Arbeitslosenversicherung	minime Erhöhung der Beiträge
651	Nahverkehr	Die Beiträge an die ungedeckten Kosten des öffentlichen Verkehrs steigen an
900	Gemeindesteuer	obligatorische Reduktion des Steuerfusses um 8 Punkte
920	Finanzausgleich	Tieferer Ressourcenausgleich infolge der Veränderung des Ausgleichszieles; leichte Reduktion bei den finanzstarken Gemeinden. Daneben Änderung der Beträge aufgrund verändertem Lastenausgleich (Revision innerkantonalen Finanzausgleich)
932	Anteil am Benzinzollertrag	Veränderung der Beiträge – Höhere Beiträge aufgrund der NFA – Veränderungen aufgrund des Streichens des indirekten Finanzausgleichs, was bei finanzschwachen Gemeinden zu einer Reduktion (Wegfall des Steuerkraftzuschlages) und bei den finanzstarken Gemeinden zu einer Erhöhung führt

6. Schlussbemerkungen

Die Auswirkungen der NFA auf den Kanton Schaffhausen sind vielschichtig und komplex. Aus diesem Grund und weil die rechtlichen Anpassungen auf Kantonsebene parallel zur Gesetzgebung auf Bundesebene vorzunehmen sind, soll diese Vorlage einerseits einen **Gesamtüberblick über den Handlungsbedarf** bei der Umsetzung der NFA im Kanton Schaffhausen geben und andererseits aufzeigen, wie sich die innerkantonalen Auswirkungen präsentieren.

Als **Grundsatz** soll im innerkantonalen Bereich unter anderem gelten (vgl. dazu Ziff. 2.1): Soweit sich der Bund aus der Finanzierung oder der Erfüllung einer Aufgabe teilweise oder vollständig zurückzieht, **übernimmt der Kanton grundsätzlich die Aufgabe bzw. Finanzierung der neuen Aufgabe** (z.B. im Sonderschul- und Behindertenbereich). Gleichzeitig sollen soweit möglich und sinnvoll bestehende innerkantonale Verbundfinanzierungen des Kantons mit den Gemeinden aufgehoben werden. Die aus dieser **Finanzierungsentflechtung** entstehende Entlastung der Gemeinden bzw. Mehrbelastung des Kantons soll durch einen **Steuerfussabtausch** zwischen Gemeinde- und Kantonsebene ausgeglichen werden.

Der Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden: Aufgrund der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton gilt es, in verschiedenen Sachbereichen das kantonale Recht (Gesetze, Dekrete, Verordnungen, interkantonale Verträge) anzupassen. Die Vorarbeiten für diese Anpassungen sind bereits weit fortgeschritten. Es ist geplant, die notwendigen (technischen) Anpassungen im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates in einem Mantelerlass zusammenzufassen («**Gesetz über die Einführung der NFA im Kanton Schaffhausen**»). Zudem sollen in einem zweiten Gesetz sämtliche innerkantonalen finanziellen Auswirkungen, d.h. die vorstehende dargelegte Finanzierungsentflechtung zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie die damit zusammenhängenden notwendigen Anpassungen vorgenommen werden («**Gesetz über die Finanzierungsentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden im Rahmen der Einführung der NFA**»).

Das weitere Vorgehen präsentiert sich wie folgt. Nachdem die Konzeption der innerkantonalen Finanzierungsentflechtung den Finanzreferenten bereits vorgestellt wurde, soll im Rahmen der Gemeindepräsidententagung die entsprechende Konzeption mit den Gemeinden im September 2006 ausführlich diskutiert werden.

Anschliessend sollen beide oben erwähnten Gesetzesentwürfe in einer **konkreten Umsetzungsvorlage** (Vorlage über die Umsetzung der NFA im Kanton Schaffhausen) dem Kantonsrat im Dezember 2006 unterbreitet werden mit dem Ziel, dass bis im Juni 2007 die entsprechenden Beschlüsse vorliegen werden und damit eine gewisse Rechtssicherheit für die Erstellung der Voranschläge 2008 sowohl auf Kantons- wie auch auf Gemeindeebene herrscht.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Seht geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, von der vorliegenden Orientierungsvorlage Kenntnis zu nehmen.

Schaffhausen, 11. Juli 2006

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Hans-Peter Lenherr

Der Staatsschreiber:

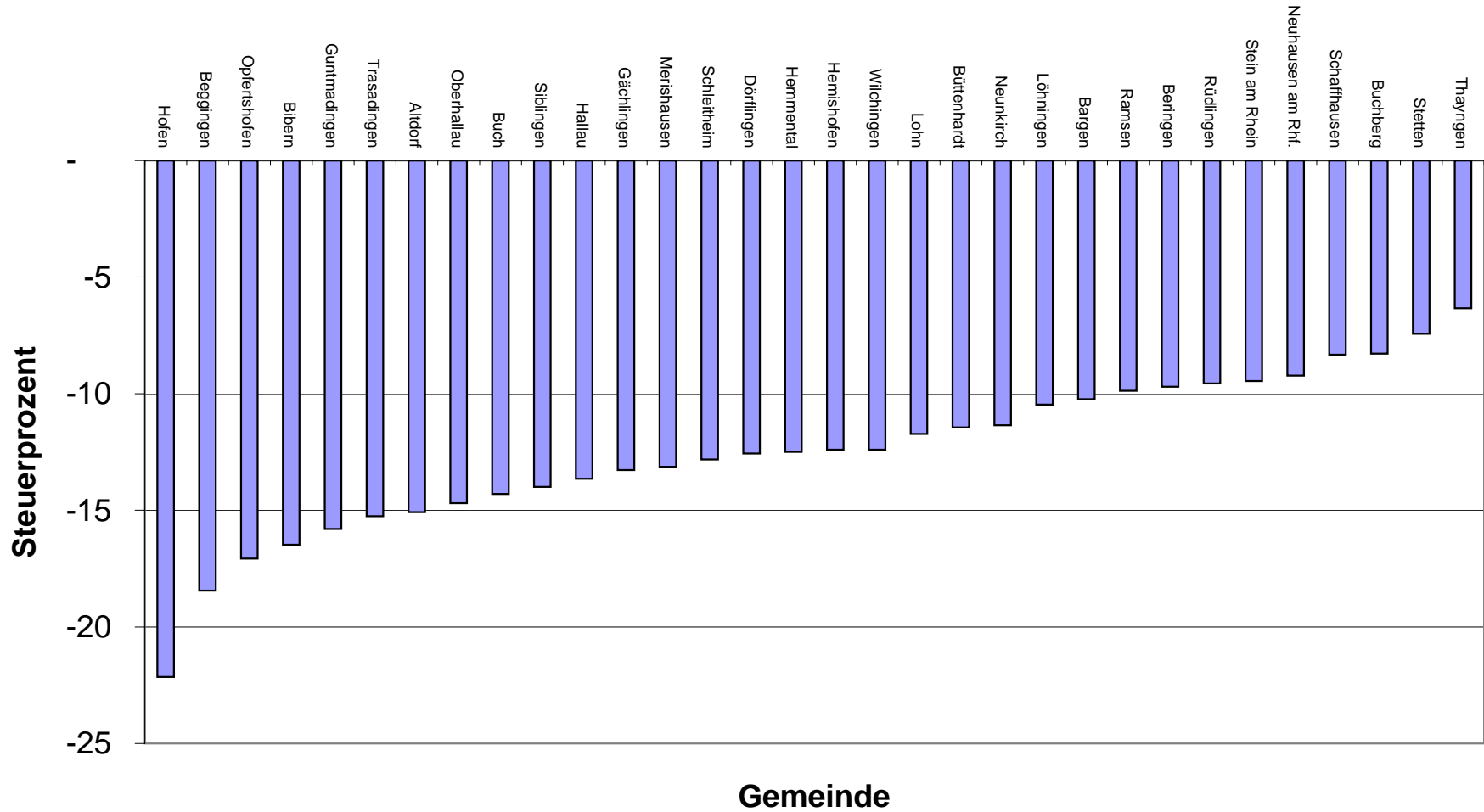
Dr. Reto Dubach

Zeitplan Umsetzung NFA Bund

	2005							2006												2007												2008											
	Jun	Juli	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	Mrz	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	Mrz	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Jan											
VORGABEN BUND																																											
2. NFA-Botschaft																																											
Erstellung 2. NFA-Botschaft	█																																										
Verabschiedung durch BR			▲																																								
Behandlung im Eidg. Parlament				█																																							
Referendumsfrist																							█																				
Globalbilanz 2004/2005 (prov.)																		▲																									
3. NFA-Botschaft																																											
Ausarbeitung Botschaft	█																																										
Verabschiedung durch BR																							▲																				
Eidg. Parlament																							█																				
Referendumsfrist																												█															
VO Finanzausgleich																																											
Vorbereitungsarbeiten																												█															
Definitive Ausarbeitung																												█															
Verabschiedung durch BR																														▲													
Interkantonale Koordination																																											
Verabschiedung IRV durch KdK	▲																																										

Bisher	Prozent		
KVG-Beiträge bisher, Total		31'866'841	
Abzüglich Bundesbeitrag		-20'845'859	
Netto		11'020'982	
davon Gemeinden	45	4'959'442	
neu			
KVG-Beiträge neu		31'866'841	
Abzüglich Bundesbeiträge bisher		-20'845'959	
ergibt		11'020'882	
zuzüglich Wegfall von Bundesbeiträgen bisher		7'124'000	
Total neu		18'144'882	
davon Gemeinden nach bisherigem Schlüssel			8'165'196.88
Anteil Gewinn SKB zu verteilen		-4'515'000	
davon Gemeinden	80	10'903'906	
Rest Kanton		2'725'976	
Mehrbelastung Gemeinden		-2'738'709	

Entlastung der Gemeinden (ohne Korrektur direkter und indirekter Finanzausgleich)



Entlastung der Gemeinden gemäss Entflechtungsvorschlag (Basis Jahr 2004)

