

Bericht und Antrag 09-53
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend die Anpassung der Verteilung der
Schullasten gemäss Art. 92 Schulgesetz: Änderung von
§ 61 des Schuldekretes

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 8. Februar 2009 haben die Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen das Bildungsgesetz und das neue Schulgesetz vom 11. November 2008 abgelehnt. Damit kommt auch das im neuen Schulrecht vorgesehene neue Finanzierungsmodell einer Schülerpauschale nicht zum Tragen.

Aufgrund der Ergebnisse der gemäss Art. 92 Abs. 1 und 2 des Schulgesetzes vom 27. April 1981 (SchG; SHR 410.100) vorgesehenen, vom Regierungsrat vorzunehmenden, periodischen Überprüfung der Verteilung der Schullasten zwischen Kanton und Gemeinden muss daher nun der Anteil des Kantons an den Ausgaben für die Kindergärten, die Primar- und die Orientierungsschulen, deren Träger die Gemeinden sind, angepasst werden. Dieser Anteil beträgt nach § 61 des Schuldekretes vom 27. April 1981 (SchD; SHR 410.110) seit 1. Januar 2001 43.5 % der Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen genannter Schulstufen inkl. Arbeitgeberbeiträge an Sozialversicherungen. Nach Art. 92 Abs. 2 SchG muss er vom Kantonsrat gestützt auf die Ergebnisse der regierungsrätlichen Überprüfung angepasst werden.

I. Ausgangslage

Basierend auf einem breit abgestützten politischen Konsens bei der seinerzeitigen Schaffung des zurzeit geltenden Schulgesetzes und des Schuldekretes teilen sich der Kanton und die Gemeinden die gesamten Bildungskosten im Verhältnis von 58.5 % zu 41.5 %. Es handelt sich hier um die so genannte Bildungskostenbalance (vgl. jetzt auch Art. 2 des Gesetzes über die Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Kanton Schaffhausen vom 4. Juni 2007 [NFA-Gesetz; Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen Nr. 23 vom 8. Juni 2007, S. 817]). Der Anteil des Kantons an die Gemeinden wird in Form der Subventionierung der Besoldungen der Lehrpersonen der Kindergärten, der Primar- und der Orientierungsschulen (Real- und Sekundarschule) ausgerichtet. Über diesen Anteil wird die Bildungskostenbalance in angeführtem Verhältnis im Gleichgewicht gehalten; er wird überprüft und ist bei markanten Abweichungen anzupassen.

Mit diesem System sind die Gemeinden in die Finanzierung der gesamten Bildungskosten einbezogen und tragen somit auch an die Kosten der Sekundarstufe II (Berufsbildung und Kantonsschule) und des tertiären Bildungsbereichs (höhere Berufsbildung, Pädagogische Hochschule, Fachhochschulen und Universitäten) bei.

Seit Inkrafttreten des Schulgesetzes vom 27. April 1981 hat sich der prozentuale Anteil des Kantons bzw. der Gemeinden an den Besoldungskosten zur Sicherstellung der Bildungskostenbalance wie folgt entwickelt:

<i>Jahr</i>	<i>Anteil Kanton an Besoldungskosten</i>	<i>Anteil Gemeinden an Besoldungskosten</i>
1. Januar 1983	57.0 %	43.0 %
1. Januar 1991	52.0 %	48.0 %
1. Januar 1994	50.0 %	50.0 %
1. Januar 1999	45.5 %	54.5 %
1. Januar 2001	43.5 %	56.5 %

1. Der Anteil des Kantons an den Bildungskosten

Der Kostenanteil des Kantons von 58.5 % an den gesamten Bildungskosten umfasst zurzeit im Wesentlichen folgende Aufwendungen:

- Beiträge an ausserkantonale Universitäten und Fachhochschulen
- Kosten Pädagogische Hochschule (inkl. Gebäudeunterhalt)
- Kosten Lehrerweiterbildung
- Kosten und Beiträge an die höhere Berufsbildung
- Kosten Kantonsschule (inkl. Gebäudeunterhalt)
- Kosten und Beiträge an Berufsfachschulen (inkl. Gebäudeunterhalt)
- Kosten Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung
- Kosten Schaffhauser Sonderschulen und weiterer Sonderschulinstitutionen
- Kosten Sonderpädagogik (mit Sprachheildienst, Fachstelle und schulischem Sozialdienst)
- Kosten schulische Abklärung und Beratung
- Kosten Schulaufsicht und Schulentwicklung
- Stipendien
- Kosten Schulärztlicher Dienst und Betrieb der kantonalen Schulzahnklinik
- Beiträge an Erwachsenenbildung und Elternschulung
- Anteil Besoldungskosten (inkl. Arbeitgeberbeiträge an Sozialversicherungen) der Lehrpersonen des Kindergartens, der Primar- und Sekundarstufe I
- Kosten kantonale Bildungsverwaltung (Personal- und Finanzwesen)

2. Der Anteil der Gemeinden an den Bildungskosten

Der Kostenanteil der Gemeinden von 41.5 % an den gesamten Bildungskosten umfasst zurzeit im Wesentlichen folgende Aufwendungen:

- Anteil Besoldungskosten (inkl. Arbeitgeberbeiträge an Sozialversicherungen) der Lehrpersonen des Kindergartens, der Primar- und der Sekundarstufe I
- Kosten Lehr- und Unterrichtsmaterial
- Gebäudeunterhalt der Schul- und Turnanlagen
- Fahrkosten für Schülerinnen und Schüler innerhalb des Schulkreises
- Beiträge an die Sonderschulung

II. Kostenentwicklung

1. Anpassung des Besoldungskostenanteils per 1. Januar 2001

Mit Vorlage des Regierungsrates vom 22. Juni 1999 wurde dem seinerzeitigen Grossen Rat des Kantons Schaffhausen letztmalig eine Anpassung des Besoldungskostenanteils des Kantons gemäss § 61 SchD beantragt. Anlass dazu war eine ab 1999 erwartete - und hernach auch eingetretene - massive Mehrbelastung des Kantons mit dem Inkrafttreten der Interkantonalen Universitätsvereinbarung, der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung und der Interkantonalen Fachschulvereinbarung und die damit verbundene Verpflichtung des Kantons, die entsprechenden Schul- und Studiengelder für Schülerinnen und Schüler bzw. Studierende aus dem Kanton an die jeweiligen Trägerkantone zu entrichten. Es wurde daher eine Reduktion des Besoldungskostenanteils um 2 % von 45.5 % auf 43.5 % beantragt. Der Grosse Rat stimmte in der Folge dieser Reduktion zu, wobei der neue Subventionssatz im Sinne eines politischen Kompromisses erst auf 1. Januar 2001 in Kraft gesetzt wurde.

2. Kostenentwicklung in den Rechnungsjahren 2001 - 2007

Nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Bildungskostenbalance seit der letzten Anpassung des Besoldungskostenanteils des Kantons per 1. Januar 2001 entwickelt hat.

Dargestellt wird

- die sich jährlich ergebende betragsmässige Abweichung von der anzustrebenden Aufteilung des Netto-Aufwandes zwischen Kanton und Gemeinden (Kanton: 58,5 %; Gemeinden: 41.5 %);
- die entsprechende prozentuale Änderung des Besoldungsanteils des Kantons, so wie sie zwecks Wiedererlangung des richtigen Verhältnisses jeweils hätte vorgenommen werden müssen (mit Durchschnittszahl für die letzten 4 und 3 Rechnungsjahre).

In den Rechnungsjahren 2001 bis 2003 ist eine Abweichung von dieser Bildungskostenbalance zu Gunsten des Kantons festzustellen, die sich als Folge der per 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Reduktion des Be-

soldungsanteils des Kantons von 45.5 % auf 43.5 % ergeben hat; dies war im Sinne eines vorgezogenen Ausgleichs auch so beabsichtigt gewesen. Bereits im Rechnungsjahr 2004 hat indessen der Kanton eine erhebliche Veränderung zu seinen Lasten zu tragen gehabt, die sich bis und mit Rechnungsjahr 2007 noch markant verstärkt hat. Der Trend ist auch für das Rechnungsjahr 2008 unverändert.

Nur wegen den Vorbereitungsarbeiten für das neue Schulgesetz mit einem neuen Finanzierungsmodell, das die Gemeinden unter anderem von einer weiteren Beteiligung an den Bildungskosten im Bereich der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe hätte entlasten sollen, wurde darauf verzichtet, früher eine Änderung des Besoldungskostenanteils zu beantragen.

Entwicklung der Bildungskostenbalance seit 2001:

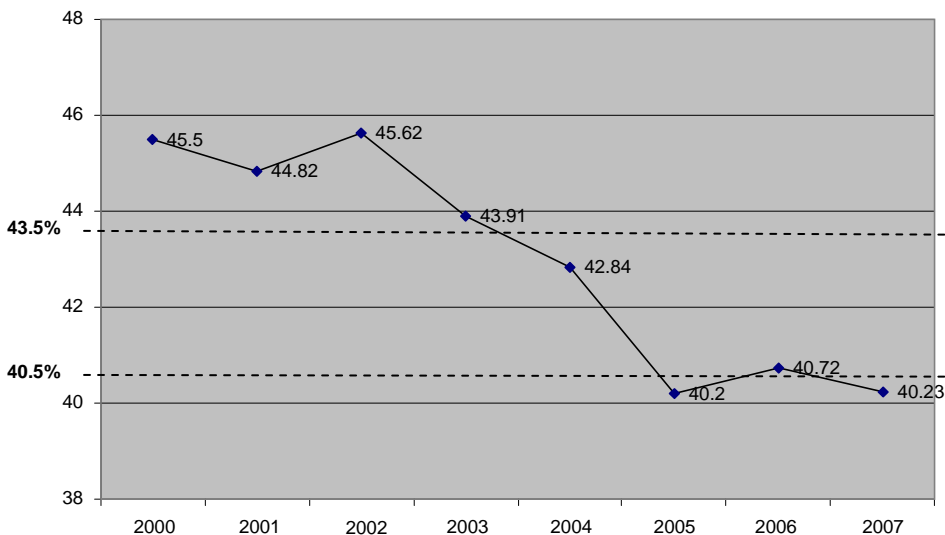
	Vom Kanton bezahlt		Änderung Besoldungsanteil Kanton	
	<ul style="list-style-type: none"> • zu viel (+) • zu wenig (-) 		(-) / (+)	
Rechnung 2001	(-)	950'858.00	(+)	1.32 %
Rechnung 2002	(-)	1'532'707.00	(+)	2.12 %
Rechnung 2003	(-)	306'107.00	(+)	0.41 %
Rechnung 2004	(+)	491'539.00	(-)	0.66 %
Rechnung 2005	(+)	2'502'122.00	(-)	3.30 %
Rechnung 2006	(+)	2'182'281.00	(-)	2.78 %
Rechnung 2007	(+)	2'630'988.00	(-)	3.27 %
Durchschnitt 4 Jahre	(+)	1'951'733.00	(-)	2.51 %
Durchschnitt 3 Jahre	(+)	2'438'464.00	(-)	3.12 %

Schema Abweichung von der prozentualen Aufteilung des Netto-Aufwandes:

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Abweichung	-950'858	-1'532'707	-306'107	491'539	2'502'122	2'182'281	2'630'988

Theoretische Auswirkungen der Abweichungen von der Bildungskostenbalance auf den Besoldungskostenanteil (seit 1. Januar 2001: 43.5 %):

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Anteil in %	44.82	45.62	43.91	42.84	40.2	40.72	40.23



Die erheblichen Steigerungen der Bildungskosten für den Kanton bzw. die Abweichungen von der Bildungskostenbalance zu Lasten des Kantons sind hauptsächlich auf folgende Kostenfaktoren zurückzuführen:

- a) *Steigerung Rechnung 2004/2005*: Beiträge an Fachhochschulen und Fachschulen sowie die Sonderschulung (Neuregelung der Trägerschaft der Sonderschulen);

- b) *Steigerung der Rechnung 2005/2006*: Beiträge an Fachhochschulen; Beiträge an ausserkantonale Berufsfachschulen; Schulentwicklungsprojekte;
- c) *Steigerung Rechnung 2006/2007*: Beiträge an Fachhochschulen und Fachschulen; Beiträge an ausserkantonale Berufsfachschulen; Vollbetrieb Pädagogische Hochschule und Umstellung Semesterbetrieb; Sprachheildienst (Legasthenie).

III. Schlussfolgerung

Im Hinblick auf eine Wiederherstellung der Bildungskostenbalance ist gemäss Beurteilung des Regierungsrates per 1. Januar 2010 eine Reduktion des Besoldungskostenanteils um 3 % von 43.5 % auf 40.5 % vorzunehmen, was wiederum eine Anpassung von § 61 des Schuldekretes (Anhang) bedingt. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich aus der dargelegten Kostenentwicklung. Zu beachten ist, dass diese wie angeführt auch in Zukunft anhält und primär den Kanton zusätzlich belasten wird. Nicht berücksichtigt sind im Übrigen die per 1. Januar 2008 auch buchhalterisch vollumfänglich übernommenen Kosten für die Ausbildungen im Bereich der Pflegeberufe durch das Berufsbildungszentrum BBZ in der Höhe von ca. Fr. 790'000.-- im Rechnungsjahr 2008 (Staatsvoranschlag 2009: ca. Fr. 935'000.--; Staatsvoranschlag 2010: voraussichtlich ca. Fr. 1'130'000.--). Diese Ausbildungen sind seit dem Jahr 2005 im Zuständigkeitsbereich des Erziehungsdepartementes, wurden indessen bisher bei den Berechnungen zur Bildungskostenbalance nicht berücksichtigt. Dazu kommen die Kosten für die Übernahme der Berufsvorbereitungsjahre durch den Kanton mit dem Schuljahr 2008/2009 in der Höhe von jährlich netto ca. Fr. 800'000.--. Nicht in die Bildungskostenbalance einbezogen werden schliesslich - unter Berücksichtigung der Entlastung in der Berufsbildung durch den Wegfall des Finanzkraftzuschlages im Gesamtbetrag von Fr. 9.5 Mio. pro Jahr - die durch die Einführung der NFA zusätzlich anfallenden Kosten in den Bereichen Sonder-schulung, Stipendien und Ausbildung für Fachpersonen der Sozialberufe (Art. 2 NFA-Gesetz); sie werden vom Kanton getragen.

IV. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die konkreten Auswirkungen der angestrebten Senkung des Besoldungskostenanteils von 43.5 % auf 40.5 % auf die Gemeinden können

nachfolgender Tabelle (Basis: Rechnungsjahr 2008) entnommen werden:

Rechnungsjahr 2008 Subventionssatz

<i>Gemeinde:</i>	<i>Anteil Kanton 43.5 % bisher</i>	<i>Anteil Kanton 40.5 % neu</i>	<i>Mehrbelastung Gemeinden</i>
Bargen	17'070	15'893	1'177
Beggingen	233'317	217'226	16'091
Beringen	2'266'451	2'110'144	156'307
Buchberg	341'014	317'496	23'518
Büttenhardt	115'684	107'706	7'978
Dörflingen	277'318	258'193	19'125
Gächlingen	244'436	227'578	16'858
Guntmadingen	63'776	59'378	4'398
Hallau	1'320'202	1'229'154	91'048
Hemishofen	202'999	188'999	14'000
Hemmental	234'609	218'429	16'180
Reiatschule	300'136	279'437	20'699
Löhningen	365'048	339'872	25'176
Lohn	242'608	225'876	16'732
Merishausen	425'384	396'047	29'337
Neuhausen am Rheinfall	4'343'542	4'043'987	299'555
Neunkirch	1'360'218	1'266'410	93'808
Ramsen	894'656	832'956	61'700
Rüdlingen	259'195	241'319	17'876
Schaffhausen	14'667'024	13'655'505	1'011'519
Schleitheim	1'220'844	1'136'648	84'196
Siblingen	223'284	207'885	15'399
Stein am Rhein	1'695'221	1'578'309	116'912
Stetten	462'123	430'252	31'871
Thayngen	2'070'955	1'928'131	142'824
Trasadingen	179'896	167'489	12'407
Wilchingen	1'475'839	1'374'057	101'782
Rüdlingen-Buchberg ZORB	228'247	212'506	15'741
Gesamttotal	35'731'096	33'266'882	2'464'214

In diesem Zusammenhang gilt es immerhin rein rechnerisch zu beachten, dass diejenigen Gemeinden, die zurzeit eine freiwillige Gemeindezulage von maximal 5 % auf den kantonalen Besoldungsansätzen (Art. 79 Abs. 4 SchG) entrichten, den aus der Senkung des Besoldungsanteils resultierenden Mehraufwand bei einem Verzicht ganz (oder wenigstens teilweise) kompensieren könnten.

Ausbezahlte Gemeindezulagen (Rechnungsjahr 2008):

Gemeinden	Gemeindezulage in Franken	Gemeindezulage in Prozent der einfachen Steuerkraft 2008
Beringen	90'049	1.0
Buchberg *	46'310	1.6
Neuhausen	399'590	1.3
Rüdlingen *	33'611	1.5
Schaffhausen	1'294'741	1.1
Stein am Rhein	162'981	1.6
Stetten	44'165	1.0
Thayngen	198'644	1.3
Total	2'270'091	

* inklusive Anteil Zweckverband Orientierungsschule; Buchberg gewichtetes Mittel, da unterschiedliche Steuerfüsse für natürliche und juristische Personen bestehen.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf diese Darlegungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und der im Anhang beigefügten Änderung des Schuldekrets vom 27. April 1981 zuzustimmen.

Schaffhausen, 4. August 2009

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:
Rosmarie Widmer Gysel

Der Staatsschreiber-Stv.:
Christian Ritzmann

Schuldekret

Anhang

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Das Schuldekret vom 27. April 1981 wird wie folgt geändert:

§ 61

Der Anteil des Kantons an den Ausgaben für die Kindergärten, die Primar- und die Orientierungsschulen, deren Träger die Gemeinden sind, beträgt 40,5 Prozent der Aufwendungen für die Lehrerbeholdungen gemäss kantonalen Ansätzen, eingeschlossen die Arbeitgeberbeiträge für Sozialversicherungen.

II.

¹ Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 2010 in Kraft.

² Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin: