

Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
betreffend Grundsatzbeschluss zum Verfahren zur Reorganisation
des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden
(Umsetzung des GPK-Postulates Stadt und Land - Hand in Hand)

13-48

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zur Umsetzung des GPK Postulates Nr. 56 "Stadt und Land - Hand in Hand (Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden)". Dem als Anhang beigefügten Entwurf eines Grundsatzbeschlusses im Sinne von Art. 58 Abs. 2 i.V.m. Art. 33 Abs. 1 lit. e der Kantonsverfassung schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

1.1. GPK-Postulat Stadt und Land - Hand in Hand

Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates reichte im Jahre 2011 das Postulat "Stadt und Land - Hand in Hand (Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden)" ein. Es verlangt vom Regierungsrat einen Bericht und Antrag zu folgenden Reorganisationsvarianten, wobei bei allen Varianten auf die Interessen der Angestellten von Gemeinden und Kanton während mindestens fünf Jahren Rücksicht zu nehmen sei:

- Schaffung einer zentralen Verwaltung für alle kommunalen Belange, von der die Schaffhauser Gemeinden die für sie erforderlichen Leistungen beziehen, wobei alle Gemeinden politisch autonom bleiben.
- Der Kanton Schaffhausen übernimmt für die Gemeinden Beringen, Neuhausen am Rheinfl, Thayngen sowie für die Stadt Schaffhausen die Verwaltung in allen kommunalen Belangen sowie auf Begehren weiterer Gemeinden auch deren kommunalen Verwaltungen, jedoch unter Beibehaltung der heutigen politischen Grenzen.
- Schaffung eines Stadtkantons ohne Gemeinden.
- Weitere, eigene Variante zur Neugestaltung, welche der Regierungsrat als sinnvoll erachtet.

In der Beratung wies der Regierungsrat darauf hin, er werde bei einer allfälligen Überweisung dem Kantonsrat im Rahmen einer Vorlage die Frage unterbreiten, ob der Regierungsrat eine umfassende Strukturreform (inklusive die zwangsweise Übertragung von Gemeindeaufgaben bis hin zur Auflösung von Gemeinden) an die Hand nehmen und entsprechende Vorschläge unterbreiten solle. Falls der Kantonsrat darauf eingehe, sei der Beschluss als Grundsatzentscheid zu fällen und

dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Auf diese Weise könnten die Stimmberechtigten entscheiden, ob der Regierungsrat konkrete Vorschläge für eine tiefgreifende Reform der Gemeindestrukturen ausarbeiten müsse. Angesichts der Finanzlage, der bereits jetzt schon bestehenden Möglichkeiten zu Strukturbereinigungen und der vergangenen Entscheide des Kantonsrates zu Strukturfragen sei es ohne ein klares Bekenntnis der Stimmberechtigten nicht zu verantworten, ein gross angelegtes Projekt zu starten. In der Folge hat der Kantonsrat am 16. Januar 2012 das Postulat mit 38 : 14 Stimmen überwiesen, dies in stillschweigender Zustimmung zur vom Regierungsrat geäusserten Absicht, zunächst eine Grundsatzabstimmung durchzuführen.

1.2. Kantonale Aktivitäten im Bereich Strukturreform

In den vergangenen Jahren gab es im Kanton Schaffhausen mehrere umfangreiche Projekte, in denen das Thema Struktur- und Verwaltungsreform eine wichtige Rolle spielte. Dazu einige Beispiele:

- Im Jahr 1995 wurde das Projekt WERS durchgeführt, primär eine Untersuchung zum Thema "Wirtschaftsentwicklung in der Region Schaffhausen", bei der aber auch die Strukturen kritisch hinterfragt wurden.
- Am 1. Januar 2003 ist die neue Kantonsverfassung in Kraft getreten. Bei deren Ausarbeitung standen Fragen zur Struktur- und Verwaltungsreform an zentraler Stelle.
- In den Jahren 2003 - 2005 leitete der Regierungsrat das Projekt "sh.auf" und führte dabei unter anderem eine breite Vernehmlassung zu einer umfassenden Struktur- und Verwaltungsreform durch.
- Das Projekt "Schaffhausen 2020", welches aus dem Jahr 2009 stammt, enthält Visionen, wie sich der Kanton entwickeln könnte, auch in Bezug auf die organisatorische Gliederung der Gemeinden und Regionen.

1.2.1. Diskussion über die Strukturen bei der Verfassungsrevision¹

Zu Beginn der Totalrevision der Kantonsverfassung stand die Frage nach der künftigen Kantonsstruktur sowie nach der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Zentrum der Beratung der Verfassungskommission. Es wurden zwei Referenten eingeladen, welche ihre Vorstellungen präsentieren konnten. Kantonsrat René Steiner stellte sein Modell "Staatsreform 2000" vor, welches eine Teilzusammenlegung von Kanton und Stadt Schaffhausen sowie von Neuhausen am Rheinfall vorsah, während dem sich Max Hess, ehemaliger Stadtpräsident von Schaffhausen, für die Beibehaltung einer grösstmöglichen Gemeindeautonomie stark machte. In der Folge wurden drei Strukturmodelle ausgearbeitet, nämlich

- funktionale Zusammenarbeit
- Gemeinden 1000 plus
- Gemeinden 3000 plus.

¹ Vgl. Schlussbericht "sh.auf" vom 15. Dezember 2004, S. 52 f.

Nach eingehender Diskussion lehnte die 45-köpfige Verfassungskommission eine vorgezogene Volksabstimmung ab und entschied sich, lediglich die Strukturmodelle "funktionale Zusammenarbeit" sowie "Gemeinden 3000 plus" weiter zu bearbeiten. Ebenso wurde beschlossen, ein externes Gutachten zu erstellen.² Das Gutachten kam zum Schluss, die Fusion sei eine mögliche, aber nicht die einzige Massnahme zur Optimierung der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit sei auch durch eine Neuordnung der Aufgabenteilung, ein verändertes System beim Finanz- und Lastenausgleich, die wirkungsorientierte Verwaltungsführung sowie die Erfüllung kommunaler Aufgaben durch Dritte oder durch interkommunale Zusammenarbeit möglich. Es sei unsicher, ob durch eine Fusion eine insgesamt wirtschaftliche Verbesserung erreicht werden könne. Zudem gebe es keine optimale Gemeindegrösse. Diese hänge u.a. davon ab, welche Leistungen eine Gemeinde in welcher Qualität erbringen müsse. Zielführender als konkrete Gemeindegrössen zu definieren sei deshalb, den Gemeinden Minimalstandards zu setzen. Gestützt auf diese Schlussfolgerung wurde auch das Modell "Gemeinden 3000 plus" nicht mehr weiterverfolgt, womit das Modell "funktionale Zusammenarbeit" Aufnahme in die neue Kantonsverfassung fand. Strittig blieb, ob die Verfassung dahin gehend ergänzt werden soll, in bestimmten Fällen eine Fusion auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinde vornehmen zu können. Auf diese Möglichkeit wurde schliesslich verzichtet.

Die Reformfreude zu Beginn der Verfassungsrevision ist im Laufe der Erarbeitung der Verfassung einer gewissen Ernüchterung gewichen. Die Bestimmung, wonach Fusionen gegen den Willen der Gemeinden durchgeführt werden können, konnte sich in der Diskussion zwar sehr lange halten. Eingang in die Verfassung gefunden hat schliesslich aber nur die Empfehlung des Gutachtens, den Gemeinden klare (Minimal-)Standards zu setzen, und auch dies nur als Kann-Vorschrift (vgl. Art. 102 Abs. 4 KV). Die ursprünglich mit der Verfassungsrevision geplante Strukturreform hat somit nicht bzw. kaum stattgefunden. Schon bald war nämlich klar, dass diese Diskussion in einem separaten Projekt angegangen werden muss.

1.2.2. Diskussion über die Strukturen im Projekt "sh.auf"

Die nächste Gelegenheit zur Strukturanalyse war die Neuregelung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), eine Vorlage, die vom Schweizer Stimmvolk im November 2004 angenommen wurde. Aufgrund der Reflexwirkung der NFA-Vorlage auf die innerkantonalen Abläufe sowie ganz generell aufgrund des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels, den der Kanton Schaffhausen in den vorangegangenen Jahren durchlaufen hatte, erachtete es der Regierungsrat als wichtig, unter dem Namen "sh.auf" parallel zur Vorlage des Bundes ein kantonales Reformpaket zu schnüren. Es trug den Untertitel "Kräfte bündeln für einen starken Kanton, eine starke Stadt und starke Gemeinden" und wurde in den Jahren 2003 - 2005 erarbeitet.

² Friedrich, Arn, Wichtermann: Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen, 1998, 110 S.

Das Projekt wurde vom Regierungsrat unter Einbezug von Politikern aller Stufen, von Jung und Alt, von Behörden, Gremien und Fachleuten aus dem eigenen Kanton wie auch aus anderen Kantonen erarbeitet. Dabei wurden Kanton und Gemeinden unter Berücksichtigung der verschiedensten Faktoren und mit einem ganz erheblichen Einsatz an personellen und finanziellen Ressourcen von allen Seiten her be- und durchleuchtet. Thematisiert wurden somit nicht nur die Strukturen, sondern auch der *kantonale Finanzausgleich* sowie die *Aufgabenteilung und Finanzierungsentflechtung*. Den einzelnen Teilprojekten zugrunde lag eine umfangreiche Analyse des Ist-Zustandes. Im Teilprojekt *Struktur- und Verwaltungsreform* wurde auf die Erfahrungen aus der Verfassungsreform abgestellt, d.h. die Reformbestrebungen konzentrierten sich insbesondere auf den Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit. Zurückgegriffen werden konnte u.a. auch auf die Dissertation³ von Felix Friedli. Speziell wurden im Projekt "sh.auf" drei Modelle genauer untersucht, nämlich die Zusammenarbeit

- zwischen Landgemeinden (Modell SWUK [= Struktur- und Wirtschaftsentwicklung Unterer Klettgau])
- zwischen der Stadt und einigen Landgemeinden (Modell Schaffhausen/Neuhausen Plus [dazu gezählt wurden auch die Gemeinden Hemmental, Barga, Merischa, Lohn, Stetten, Büttenhardt und Dörfli])
- sowie zwischen dem Kanton und den Gemeinden rund um die Stadt Schaffhausen (Modell Stadt/Land).

1.2.3. Erfahrungen aus der Verfassungsrevision und aus dem Projekt "sh.auf"

Gestützt auf die umfangreichen Untersuchungen ist der Regierungsrat zum Schluss gekommen, dass die Gemeindeebene gestärkt werden muss und hat die möglichen Wege zur Verschlankeung und Verbesserung der Strukturen im Schlussbericht "sh.auf" aufgezeigt. Darin ist nachzulesen, dass es dem Regierungsrat ein zentrales Anliegen war, leistungsfähige Strukturen durch die Schaffung von starken Gemeinden aufzubauen. Das Konzept hierzu war unter anderem die Reduktion auf 7 - 10 Gemeinden. Diese Gemeinden hätten über eine umfassende Gemeindeautonomie verfügt. Sie hätten bei den zu erbringenden Dienstleistungen und den zu vollziehenden Aufgaben ganz entscheidend mitreden können und damit wäre eine selbstbestimmte Entwicklung für alle Gemeinden möglich gewesen. Die kontroverse Diskussion anlässlich der Verfassungsrevision wiederholte sich jedoch im Projekt "sh.auf". Aufgrund der Widerstände aus den Gemeinden und den politischen Parteien wie auch aufgrund der veröffentlichten Meinung zu diesem Teil von "sh.auf" wurde darauf verzichtet, dem Kantonsrat eine konkrete Vorlage zur Struktur- und Verwaltungsreform zu unterbreiten. Man hat es somit bei den in der Kantonsverfassung vorgesehenen Zusammenarbeitsformen sowie den Kann-Vorschriften im Bereich der Minimalstandards für die Aufgabenerfüllung belassen.

³ Felix Friedli: Die funktionale Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Stadtverwaltung Schaffhausen, 1996, 206 S.

Obwohl sich aus dem Projekt "sh.auf" keine eigenständige Strukturreformvorlage ergab, so wären doch verschiedene Gesetzesrevisionen ohne diese umfassende Grundlagenarbeit nicht möglich geworden. Erwähnt werden muss dabei in erster Linie die Neugestaltung des kantonalen Finanzausgleichs mit der Einführung von Sonderbeiträgen für den Zusammenschluss von Gemeinden. Zwar hat der Regierungsrat dabei klar gemacht, dass der konkrete Anstoss für die Zusammenarbeit von den Gemeinden kommen muss. Mit der Einführung von Sonderbeiträgen für Zusammenarbeitsprojekte zwischen den Gemeinden und für Gemeindefusionen wurde jedoch ein wichtiges Anreizsystem für die Strukturreform geschaffen. Davon profitierten mit teils namhaften Beiträgen die seither erfolgreich durchgeführten Fusionen

- Osterfingen mit Wilchingen
- Altdorf, Bibern, Hofen und Opfertshofen mit Thayngen
- Hemmental mit Schaffhausen
- Guntmadingen mit Beringen

Beiträge erhalten haben auch Projekte, welche nicht zum Abschluss gelangten, so die geplante Fusion im unteren Klettgau und zwischen Hemishofen und Stein am Rhein.

Der Regierungsrat sah sich in den folgenden Jahren in seinem vorläufigen Verzicht auf eine umfassende Strukturreformvorlage bestätigt. Verschiedene Ansätze wurden nämlich entweder bereits durch den Kantonsrat oder dann durch die Stimmberechtigten an der Urne abgelehnt. Teilweise hat sich auch gezeigt, dass einzelne Gemeinden die Umsetzung von beschlossenen Revisionen nicht oder nur schleppend anhand nehmen. Der Grund dafür war und ist in erster Linie die Befürchtung eines Autonomieverlustes in den Gemeinden. Es betrifft dies z.B. folgende Vorlagen:

- *Neuorganisation des Steuerwesens*, ein Projekt, mit dem jährlich wiederkehrend mehrere hunderttausend Franken hätten eingespart werden können. Der Kantonsrat hatte es dabei in der Hand, das entsprechende Dekret zu ändern, unterstellte die Frage dann aber der Volksabstimmung, wo die Vorlage abgelehnt wurde.
- *Revision des Schulgesetzes*, das in der Volksabstimmung scheiterte.
- *Neueinteilung der Friedensrichterkreise*. Der Kantonsrat entschied sich im Justizgesetz entgegen dem Vorschlag des Regierungsrates nicht für einen, sondern für maximal vier Kreise, was in der Volksabstimmung bestätigt wurde.
- *Reorganisation Spitexwesen*. Beschreiten des Rechtsweges gegen die Spitexkreise.
- *Reorganisation des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts*: Viele Gemeinden äusserten im Vernehmlassungsverfahren die Befürchtung, die Zentralisierung führe zu einer Kostensteigerung ohne erkennbaren Nutzen.

1.3. Strukturreformen in anderen Kantonen

Viele Kantone haben in den vergangenen Jahren in Bezug auf die strukturelle Entwicklung ihrer Gemeinden umfangreiche Projekte angestossen. Selbst umfassende Untersuchungen vermögen jedoch nicht, die einzig richtige Struktur aufzuzeigen und so kommt denn jeder Kanton und jede Region zu anderen Lösungsansätzen. Vor dem Hintergrund der zunehmend unübersichtlicher werdenden Fülle an Untersuchungen und Berichten hat die Stiftung "Avenir Suisse" in einer um-

fassenden Studie⁴ die Gemeindestrukturen und die Gemeindestrukturpolitik der Kantone untersucht und die Ergebnisse im Jahr 2012 publiziert. Sie versucht, losgelöst von einem konkreten Projekt, einige Grundsätze zu erarbeiten. Dabei hält sie - im Sinne einer Prämisse - einleitend fest, die hohe Gemeindeautonomie im Zusammenspiel mit der direkten Demokratie stelle ohne Zweifel einen Grundpfeiler des Erfolgsmodells "Schweiz" dar. Damit ist jedoch keinesfalls gemeint, die Gemeindeautonomie sei immer und überall richtig und sinnvoll umgesetzt. Auch wenn einzelne Kantone Alternativen zu den Gemeindefusionen suchen, so stehen diese doch oft im Zentrum. Dies zeigt ein Blick auf die Zahl der Gemeinden: Während sie seit der Gründung des Bundesstaates gemächlich um durchschnittlich ca. 1 - 2 Gemeinden pro Jahr sank, sackte sie in den letzten 20 Jahren von ca. 3'000 auf 2'500 Gemeinden ab. Trotz mannigfaltiger Widerstände hat sich somit schweizweit die Erkenntnis durchgesetzt, dass kleine Gemeinden praktisch nicht mehr gehalten werden können und dass die vertragliche Zusammenarbeit bei den verbleibenden Gemeinden generell und grundsätzlich auf ihren Nutzen überprüft werden muss.

2. Reformbedarf

2.1. Künftige Herausforderungen

Die Rezession in der ersten Hälfte der 90er-Jahre deckte die langjährigen strukturellen Schwächen des Kantons Schaffhausen schonungslos auf. Ab Mitte der 90er-Jahre wurden im Bereich der Steuer- und Ansiedlungspolitik eine ganze Reihe wegweisender Entscheide getroffen. Zusammen mit weiteren Faktoren führte dies zu einer positiven Entwicklung des Kantons. Allerdings ist keineswegs gesichert, dass die eingeleiteten Massnahmen auch längerfristig genügen, denn es sind verschiedene für den Kanton negative Entwicklungen auszumachen. Stichworte sind hier etwa die demographische Entwicklung der Bevölkerung mit ihren Folgen auf das Gesundheits- und Sozialwesen, die auf internationaler Ebene geführte Diskussion im Steuer- und Bankenbereich und die damit zusammenhängende generelle Unsicherheit, die Reduktion der Bundessteuererträge bei den juristischen Personen und ein tendenziell eher unterdurchschnittliches Wirtschaftswachstum in den nächsten Jahren. Hinzu kommen weitere innerkantonale Herausforderungen wie die Sanierung des Staatshaushaltes und die Erneuerung der Infrastruktur (Agglomerationsprogramm, Spitäler Schaffhausen, Polizei- und Sicherheitszentrum. Diese Herausforderungen erfordern teilweise einschneidende Massnahmen wie sie mit dem Entlastungsprogramm ESH3 in Angriff genommen wurden. Schon jetzt zeichnet sich jedoch ab, dass die finanziellen Probleme allein mit Sparbemühungen nicht auf Dauer gelöst werden können. Zur Erhaltung eines prosperierenden Kantons sind zwingend nachhaltige Massnahmen auf den verschiedensten Ebenen und in den unterschiedlichsten Politikbereichen erforderlich.

⁴ Lukas Rühli (Avenir Suisse): Kantonsmonitoring 4; Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität; Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone, 2012, 192 S.

Eine wichtige Triebfeder beim GPK-Postulat ist die Hoffnung auf eine generelle Kostensenkung. Die auf Kanton und Gemeinden hinzukommenden finanziellen Herausforderungen sind jedoch so bedeutend, dass sie sich allein durch neue Strukturen keinesfalls lösen lassen. Es wäre fatal, wenn die politischen Instanzen in der Strukturreform ein Allerweltsheilmittel sehen und nicht Hand bieten würden für Reformen auch in anderen Bereichen. Ohne schlanke und effiziente Strukturen besteht hingegen die Gefahr, dass die verschiedensten Reformansätze verschleppt oder verwässert werden und so letztlich wirkungslos bleiben. Schlanke Strukturen sind somit nicht *die Lösung* der finanziellen Probleme, sondern *eine* von verschiedenen *Voraussetzungen*, damit die zukünftigen finanziellen Herausforderungen gemeistert werden können.

2.2. Reform der Gemeindestrukturen

Auch ohne grosse Untersuchung ist es offensichtlich, dass der Kanton Schaffhausen trotz den mit "sh.auf" eingeleiteten Reformen im Bereich der Gemeindestrukturen keine optimalen Strukturen hat. Die Folge ist, dass gewisse Aufgaben von einzelnen Gemeinden nur teilweise ohne externe Unterstützung erfüllt werden können. In solchen Fällen wird andernorts um Hilfeleistung ersucht, entweder bei den grösseren Gemeinden oder bei den kantonalen Verwaltungsstellen. Diese Unterstützung darf jedoch nicht dazu führen, dass die angefragten Stellen unangenehme und komplexe Fälle praktisch im Alleingang lösen müssen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Gemeinden in die Lage versetzt werden müssen, die ihnen obliegenden Aufgaben in allererster Linie selbständig lösen zu können.

Reformbedarf ergibt sich auch aus der zunehmend mangelnden Bereitschaft, sich in einem politischen Amt zu engagieren. Teilweise fehlt es an Interesse, teilweise an der Freistellung durch die Arbeitgeber, allenfalls aber auch am fehlenden Gestaltungsspielraum in den kleinen Gemeinden. Dies führt dazu, dass die Auswahl bei den Behördenmitgliedern knapp wird. Das Fehlen finanzieller Mittel war bisher eher wenig ausschlaggebend für Strukturreformen. Die Gemeinden sind in der Regel angemessen dotiert und können auf einen funktionierenden Finanzausgleich zählen. In den letzten Jahren sind aufgrund der sich verschlechternden Wirtschaftslage finanzielle Überlegungen jedoch vermehrt (wieder) ins Zentrum von Reformbestrebungen gerückt und nehmen auch im GPK-Postulat eine zentrale Stellung ein. Dabei gilt es zu bedenken, dass die Mittel für den Finanzausgleich nur zur Hälfte vom Kanton stammen; die andere Hälfte stammt von den finanzstarken Gemeinden. Finanzielle Überlegungen spielen somit nicht nur für den kantonalen Haushalt, sondern auch für die finanzstarken Gemeinden eine zunehmend wichtigere Rolle. Insgesamt beginnt sich die Erkenntnis durchzusetzen, dass sich höhere Kosten einzig mit dem Hinweis auf die sogenannte Gemeindeautonomie kaum noch rechtfertigen lassen.

Strukturen, welche vor Jahren oder Jahrzehnten noch vollauf genügten, sind unter den heutigen Umständen teilweise nur noch bedingt geeignet. Es stellt sich zunehmend die Frage: Wie lange kann das überlieferte System in einem sich wandelnden Umfeld noch standhalten, ohne dass finanzieller oder gesellschaftspolitischer Schaden entsteht? Die heutigen Strukturen sind aus Sicht des Regierungsrates längerfristig nicht haltbar. Die Kosten bei einem *Verzicht* auf eine Strukturre-

form sind wohl kaum zu beziffern. Die Frage dabei ist weniger, ob sie zu ändern sind, sondern wie dies geschehen soll.

3. Grundsatzbeschluss

3.1. Allgemeines

Der kantonale Gesetzgeber hat in den letzten Jahren bei der Strukturbereinigung eine gewisse Zurückhaltung an den Tag gelegt und den Gemeinden eine möglichst grosse Selbständigkeit belassen. Eingegriffen wird lediglich dort, wo aufgrund des übergeordneten Rechts keine kleinräumigen Lösungen mehr möglich sind. Aber auch in diesen Fällen ist es den Gemeinden meist überlassen, mit welchen anderen Gemeinden die Zusammenarbeit angestrebt wird. Für den Regierungsrat steht es jedoch in Übereinstimmung mit dem GPK-Postulat ausser Frage, dass einzelne Gemeinden die ihnen zur Verfügung gestellten gesetzlichen Möglichkeiten nicht genügend ausschöpfen. Die Gemeindebehörden sind nur sehr zurückhaltend bereit, Reformen aus eigenem Antrieb anzustossen. Allerdings kann auch nicht die ganze Bevölkerung an der Erarbeitung von Strukturreformen beteiligt werden. Die Beteiligung soll sich bei einer so wegweisenden Fragestellung aber auch nicht auf die Vernehmlassung zu einer bereits ausgearbeiteten Vorlage beschränken. Die Stimmberechtigten sollen in einem frühen Stadium eine Weichenstellung vornehmen können. Hierfür sieht die Kantonsverfassung das Instrument des Grundsatzbeschlusses vor (Art. 58 Abs. 2 KV).

3.2. Was ist ein Grundsatzbeschluss

Der Kantonsrat kann im Bereich seiner Zuständigkeiten Grundsatzbeschlüsse fassen. Diese unterliegen dem fakultativen Referendum und können vom Kantonsrat freiwillig dem obligatorischen Referendum unterstellt werden.⁵ Mit dem Grundsatzbeschluss können die Stimmberechtigten im vorliegenden Fall Eckwerte über die folgenden Themen festlegen:

- Reformziele (Ziff. 4)
- Strukturmodelle (Ziff. 5)
- Projektorganisation (Ziff. 6)
- Kosten und Finanzierung (Ziff. 7)

Der Grundsatzbeschluss ist dabei so zu formulieren, dass er für die Ausarbeitung der definitiven Vorlage klare Leitplanken gibt, dem Regierungs- und Kantonsrat aber auch noch den notwendigen gesetzgeberischen Spielraum lässt.

⁵ Art. 58 Abs. 2 i.V.m. Art. 33 Abs. 1 lit. e Kantonsverfassung; vgl. auch Dubach, Marti, Spahn: Kommentar zur Verfassung des Kantons Schaffhausen, 2004, S. 109.

4. Reformziele

4.1. Allgemeines

Wie bereits erwähnt, muss im Grundsatzbeschluss die Zielsetzung zum Ausdruck kommen. Übertriebener Aktionismus, d.h. das Verfolgen von Projekten ohne klares Ziel, muss vermieden werden, denn jede Reform führt zu einer gewissen Destabilisierung, zu Unsicherheiten, Start- und Umsetzungsschwierigkeiten. Deshalb dürfen Reformen nicht zum Selbstzweck verkommen, sondern müssen einem konkreten Ziel untergeordnet sein. In einer demokratischen Gesellschaft sind diese Ziele zwingend offenzulegen. Das Postulat fasst die Ziele wie folgt zusammen: *"Ziel des Vorstosses der GPK ist, dass die Schaffhauserinnen und Schaffhauser kurze Wege in Verwaltungsangelegenheiten vorfinden, dieser Kanton weniger Verwaltungen aufweist und substanzielle Einsparungen ermöglicht werden."* Bei der Behandlung des Postulates im Kantonsrat wurden diese Ziele verdeutlicht. Nachfolgend eine Zusammenstellung der genannten Ziele sowie mögliche Chancen und Risiken bei deren konsequenter Umsetzung.

4.2. Substanzielle Einsparungen

Das Postulat weist auf die steigenden Ausgaben, die stagnierenden Einnahmen und die wachsenden Defizite hin. Trotz einzelner warnender Stimmen blieb im Kantonsrat praktisch unwidersprochen, dass die Strukturreform ein insgesamt kostengünstigeres System hervorbringen muss.

Chancen: Einsparungen durch Strukturreformen verringern die Staatsquote respektive machen Steuergelder frei für andere staatliche Leistungen mit höherem Bürgernutzen. *Risiken:* Einsparungen durch Strukturbereinigungen werden für den Professionalisierungsschub eingesetzt und damit kompensiert. Man erhält zwar im Einzelfall eine bessere Qualität der staatlichen Dienstleistung, aber zum gleichen Preis. Nochmals ist darauf hinzuweisen, dass die Strukturreform nur ein Element unter vielen sein kann, den Staatshaushalt wieder ins Lot zu bringen.

4.3. Kurze Wege in Verwaltungsangelegenheiten

Bemängelt werden die langen Wege in Verwaltungsangelegenheiten. Die erforderlichen Absprachen zwischen den Gemeindeverwaltungen (bei Entscheiden, die mehrere Gemeinden betreffen) oder zwischen der Gemeindeverwaltung und der kantonalen Verwaltung (bei Entscheiden, die Gemeinde und Kanton betreffen) würden die Entscheide verzögern. Die Einwohnerinnen und Einwohner wünschten sich hingegen rasche Entscheide.

Chancen: Kurze Wege sind attraktiv für die Wirtschaft und generell für alle, die auf Entscheide der Verwaltung angewiesen sind. Sie sind ein wichtiger Standortfaktor und ermöglichen dem Kanton, sich auch bei nationalen Themen rasch Gehör zu verschaffen. *Risiken:* Abbau von Verwaltungsinstanzen kann zu höherer Fehleranfälligkeit der Entscheide führen. Aus diesem Grund ist z.B. dem Rechtsmittelweg Sorge zu tragen.

4.4. Weniger Verwaltungen

Bemängelt wird, es gebe im Kanton zu viele Verwaltungen. Man müsse deshalb die Zusammenlegung der Verwaltungen prüfen. Dabei wird jedoch ausdrücklich festgehalten, man wolle keine

Grossgemeinden à la Kanton Glarus. Zusammzuführen seien somit nicht die Gebietskörperschaften, sondern die Verwaltungseinheiten. Zu prüfen seien jedoch verschiedene Ansätze. Selbst heute noch fast undenkbar Modelle wie der sogenannte "Stadtkanton" dürften bei künftigen Strukturprojekten nicht tabu sein. Generell wird darauf hingewiesen, das Volk sei heute vermutlich eher für Veränderungen bereit als noch vor einigen Jahren. Seit den Diskussionen im Zusammenhang mit "sh.auf" habe sich viel verändert.

Chancen: Der Abbau der Doppelspurigkeit bei den Verwaltungseinheiten führt zu einer Erhöhung des Mengengerüsts in den verbleibenden Verwaltungen und somit zu einer Effizienz- und Kompetenzsteigerung. *Risiken:* Eine Stärkung der Verwaltungseinheiten bei unverändert kleinen Gebietskörperschaften führt zu einer Machtverschiebung von der politischen Ebene zur Verwaltungsebene.

4.5. Kompetente Entscheidungsträger

Das Postulat führt aus, das Milizsystem sei teilweise nicht mehr haltbar. In einzelnen Gemeinden fehle es an den notwendigen Behördenmitgliedern. Der Milizansatz führe zudem dazu, dass teilweise Personen gewählt werden müssten, welche für ihre Aufgabe nicht über das notwendige Fachwissen verfügen würden. Darunter leide die Professionalität. Ergänzend wird dargelegt, der Abbau von Behörden sei nicht gleichbedeutend mit einem Leistungsabbau: Das Schulhaus im eigenen Dorf sei auch möglich, wenn keine eigene Schulbehörde bestehe. Angestrebt wird somit die Steigerung oder zumindest die Sicherung der Professionalität nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern auch bei den politischen Entscheidungsträgern, den Behörden.

Chancen: Die Abkehr vom Milizsystem erschliesst einen neuen Personenkreis für die Übernahme eines öffentlichen Amtes. *Risiken:* Als Behördenmitglied steht man in der Öffentlichkeit, was nicht jedermanns Sache ist. Wird die Professionalisierung nicht durch höhere Entschädigungen angestrebt, sondern durch die Verkleinerung der Behörden oder die Übertragung der Entscheidungskompetenz auf andere Gebietskörperschaften, so liegt das Risiko in einer allenfalls unerwünschten Machtkonzentration.

4.6. Strukturen, welche Veränderungen ermöglichen

Bei der Behandlung des Postulates wurde der klare Wunsch ersichtlich, die (neue) Struktur dürfe die Innovationskraft nicht behindern. Kanton und Gemeinden würden immer wieder mit Aufgaben konfrontiert, die sie nicht gesucht hätten, die jedoch bewältigt werden müssten. Angestrebt werden somit Strukturen, welche offen sind, auch künftigen, jetzt noch kaum bekannten Herausforderungen zu genügen.

Chancen: Strukturen, welche Veränderungen zulassen, sind Strukturen, welche auch langfristig Bestand haben und so zur politischen und wirtschaftlichen Stabilität beitragen. *Risiken:* Strukturen mit zu geringer Stabilität (Cluster usw.) können zur Überforderung, zur Politikverdrossenheit führen. Wenig erprobte Zusammenarbeitsformen bergen zudem ein erhebliches Potenzial an "Kinderkrankheiten".

4.7. Die Reformziele des Regierungsrates

Der Regierungsrat ist gewillt, den Strukturprozess wieder aufzunehmen, die Reformen weiterzutreiben und seine Führungsfunktion wahrzunehmen. Aus diesem Grund hat er die Überprüfung der Strukturen im Kanton Schaffhausen zu einem *Schwerpunktthema für die Legislatur 2013 - 2016* bestimmt. Generelles Ziel seiner Reformbemühungen ist die *Schaffung von zeitgemässen und zukunftstauglichen Strukturen, welche die Erbringung der staatlichen Dienstleistungen bürgerfreundlich, kompetent, effizient und kostengünstig ermöglichen.*

Mithin soll die künftige Verwaltungsstruktur folgenden Ansprüchen genügen:

- Die staatlichen Dienstleistungen werden den heutigen Bedürfnissen entsprechend bürgerfreundlich erbracht und sind demokratisch legitimiert.
- Verwaltung und Behörden werden mit fachlich qualifiziertem Personal und Sachmittel so ausgestaltet, dass sie ihre Aufgaben kompetent und effizient erbringen können.
- Die Verwaltungsstruktur ist gegenüber der heutigen Struktur mittel- und langfristig kostengünstiger und somit finanzierbar.

5. Strukturmodelle

5.1. Allgemeines

Mit dem Grundsatzbeschluss können die Stimmberechtigten Ja oder Nein sagen zur Frage, *ob überhaupt eine umfassende Strukturreform in Angriff zu nehmen sei.* Zudem können die Stimmberechtigten aber auch *im Sinne einer Konsultativabstimmung* dasjenige Modell bezeichnen, das bei Annahme des Grundsatzbeschlusses am ehesten vertieft zu prüfen ist.

Der Regierungsrat stellt – aufgrund der bisherigen Diskussionen im Bereich der Strukturreformen im Kanton – drei Modelle zur Auswahl. Sollte eines der Modelle in der Konsultativabstimmung auf eine sehr tiefe Zustimmung stossen, wird der Regierungsrat dieses Modell nicht im Detail prüfen. Je nach Ausgang der Konsultativabstimmung werden somit ein, zwei oder gar drei verschiedene Modelle näher geprüft. Dabei wird in erster Linie untersucht, ob mit dem jeweiligen Modell die angestrebten Reformziele erreicht werden können, ob und wie der Finanzausgleich und die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden angepasst und welche gesetzlichen Bestimmungen sonst noch geändert werden müssen. Nachfolgend werden die drei Modelle im Überblick dargestellt. Es handelt sich dabei aber lediglich um *Modelle*, die eben gerade noch nicht im Detail geprüft und ausgearbeitet sind. Sie sollen lediglich ermöglichen, dem weiteren Prozess eine Stossrichtung zu geben.

5.2. Modell "Verstärkte Zusammenarbeit"

Die Frage der für den Kanton Schaffhausen richtigen Strukturen stand – wie bereits erwähnt – bereits mehrmals zur Diskussion. Durchgesetzt hat sich schliesslich das Modell "Zusammenarbeit" (Gemeinde-Gemeinde / Gemeinde-Kanton). Dessen Grundsätze sind daher aktuell auf Verfassungsstufe geregelt:

- Das Gesetz regelt die Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden (Art. 79 Abs. 4 KV). Das Gesetz kann Mindestanforderungen festlegen, die die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben einzuhalten haben (Art. 102 Abs. 4 KV).
- Die Gemeinden können sich für die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben zu Zweckverbänden zusammenschliessen oder andere Formen der Zusammenarbeit gemäss Gesetz wählen. [...] Ist eine Aufgabe nicht anders zu erfüllen, kann der Regierungsrat zwei oder mehrere Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten (Art. 106 KV). Kanton und Gemeinden können vereinbaren, einander einzelne Verwaltungsaufgaben gegen Entgelt zur Erledigung zu übertragen. Der Kanton kann mit Gemeinden Verwaltungsabteilungen oder Betriebe führen und gemeinsame Leitungs- und Aufsichtsorgane bilden. Die Rechte der Parlamente und der Stimmberechtigten bleiben vorbehalten. [...] (Art. 107 KV). Der Kanton fördert die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Er kann sich an der Zusammenarbeit beteiligen. [...] (Art. 105 KV).

Die vom GPK-Postulat ins Spiel gebrachten Vorschläge "Schaffung einer zentralen Verwaltung für alle kommunalen Belange" und "Übernahme der kommunalen Verwaltungsaufgaben durch die kantonale Verwaltung" sind gestützt auf die geltende Kantonsverfassung grundsätzlich bereits jetzt schon möglich:

- Die Kantonsverfassung überlässt das Ob und Wie bei der Zusammenarbeit weitgehend den Gemeinden. Faktisch hat der Kanton nur dann eine Eingriffsmöglichkeit, wenn er Mindestanforderungen definiert. Nur wenn die Gemeinden diese nicht einhalten, können die Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet werden.
- Bezüglich der konkreten Zusammenarbeitsverträge bestehen nur sehr rudimentäre gesetzliche Vorgaben und Hürden. Zudem unterstützt die kantonale Verwaltung zusammenarbeitswillige Gemeinden bereits jetzt schon.
- Die Zusammenarbeit wird durch Sonderbeiträge aus dem Finanzausgleichsfonds gefördert. Die Fondsmittel werden zurzeit nicht ausgeschöpft.

Schon jetzt ist aber klar, dass das bisherige Modell nicht ausreicht, um die Reformziele zu erreichen. Falls dieser Weg dennoch weiterbeschritten werden soll, müssten Massnahmen ergriffen werden, mit denen die Zusammenarbeit verstärkt werden kann. Das Modell "Verstärkte Zusammenarbeit" bedeutet somit, dass der kantonale Gesetzgeber den Gemeinden *vermehrt* Mindestvorgaben (quantitative und/oder qualitative Vorgaben; Benchmark) machen wird, damit die Qualität der Aufgabenerfüllung gehalten werden kann. Insbesondere die kleineren Gemeinden werden damit vermehrt Verwaltungsaufgaben extern vergeben müssen. Dies führt zu einer Spaltung zwischen auftraggebender Behörde (Gemeinde) und leistungserbringender Verwaltung (z.B. Nachbargemeinde). Dies wirkt sich nachteilig auf Transparenz und Bürgernähe aus: Je nach Aufgabebereich wird die Leistung nämlich entweder selbst, durch die Nachbargemeinde A oder B, einen Zweckverband oder durch die kantonale Verwaltung erbracht. Konsequenterweise verfolgt, führt dieser Ansatz zu einer inhaltlichen Aushöhlung der Gemeindeautonomie. Einige Gemeinden werden allenfalls fusionieren. Dieses Modell ist nur bedingt geeignet, die genannten Reformziele zu erreichen und wird vom Regierungsrat deshalb nicht zur vertieften Prüfung empfohlen.

5.3. Modell "Ein Kanton - eine Verwaltung"

Das GPK-Postulat nennt als weitere Möglichkeit den "Stadtkanton ohne Gemeinden". Der Begriff "Stadtkanton" ist jedoch missverständlich, denn die Aufgaben sollen bei diesem Modell von den Gemeinden nicht an die *Stadt* Schaffhausen, sondern an den *Kanton* Schaffhausen übertragen werden. Der Begriff "Einheitskanton" kann ebenfalls nicht verwendet werden, da er in der Staatsrechtslehre bereits besetzt ist als Gegensatz zum Begriff "Halbkanton". Am besten umschrieben werden kann dieses Modell mit der Bezeichnung "Ein Kanton - eine Verwaltung". Das Wesentliche dieses Modells ist die Zusammenführung aller kommunalen Verwaltungen bei der kantonalen Verwaltung. Alle Gemeinden würden von Gesetzes wegen ihre Aufgaben – oder zumindest alle wesentlichen Aufgaben – an die kantonale Verwaltung abgeben. Der Kanton wäre somit ein einziger Verwaltungsperimeter. Die kantonale Verwaltung wäre für den Vollzug dieser Aufgaben alleine zuständig und verantwortlich. Die Gemeinden hätten grundsätzlich keine kommunalen Behörden und Verwaltungen mehr. Der Vollzug der vor Ort zu erbringenden Dienstleistungen würde zentral gesteuert, jedoch teilweise vor Ort erbracht. Die Gemeinden würden indessen als Gebietskörperschaften – mit allenfalls gewissen untergeordneten Aufgabenbereichen – bestehen bleiben. Zentrale Frage bei diesem Modell ist die Sicherstellung der Mitwirkungsrechte der einzelnen Gemeinden und deren Bewohnerinnen und Bewohner gegenüber der kantonalen Behörden (Vertretung im Kantonsrat, Mitsprache- und Mitwirkungsinstrumente in "kommunalen" Angelegenheiten usw.)

Ansatzweise kommt ein solches Modell im Kanton Basel-Stadt zur Anwendung. Dort gibt es drei Gemeinden, wobei allerdings die Geschäfte der *Gemeinde* Basel vom *Kanton* Basel-Stadt geführt werden. Im Gegensatz zu den beiden anderen Gemeinden Riehen und Bettingen verfügt die Gemeinde Basel über keine Verwaltung und keine politischen Behörden.

Sofern die Stimmberechtigten das Modell "Ein Kanton - eine Verwaltung" als prüfenswert erachten, wird der Regierungsrat z.B. folgenden Fragen nachgehen:

- Inwieweit können die Kantone von Bundesrechts wegen auf die Gemeindeebene verzichten bzw. diese einschränken? Zwar ist die Autonomie der Gemeinden lediglich nach Massgabe des kantonalen Rechts geschützt (Art. 50 Abs. 1 BV). Neuere Studien⁶ gehen jedoch davon aus, dass die Gemeindeautonomie zur konstitutiven Garantie der Bundesverfassung geworden ist und die Gemeinden zwingend die dritte Ebene des Bundesstaates sind.
- Prüfung der notwendigen demokratischen Mitsprache- und Mitwirkungsinstrumente gegenüber den kantonalen Behörden zur Sicherstellung der regionalen/"kommunalen" Interessen (z.B. bei der Bau- und Zonenordnung, bei der Fahrplangestaltung im öffentlichen Verkehr usw.) Auf welche Weise kann die betroffene Bevölkerung Einfluss nehmen, wenn es keine lokalen Behörden mehr gibt?
- Kann im Modell "Ein Kanton - eine Verwaltung" noch zwischen Gemeinde- und Kantonssteuern unterschieden werden? Sind unterschiedliche Gemeindesteuerfüsse möglich? Wie sind die finanziellen Umverteilungsmechanismen zu organisieren (Finanzausgleich)?

⁶ Kilian Meyer: Gemeindeautonomie im Wandel, Eine Studie zu Art. 50 Abs. 1 BV unter Berücksichtigung der Europäischen Charta der Gemeindeautonomie, 2011, 451 S.

- Wo soll die Einheitsverwaltung untergebracht werden? Wie ist die konkrete Erbringung der staatlichen Dienstleistungen zu organisieren (welche Leistungen werden im Zentrum, welche in regionalen Zentren und welche vor Ort erbracht)?

Mit diesem Modell der weitgehenden Zentralisierung aller wesentlichen kommunalen Verwaltungsaufgaben bei der kantonalen Verwaltung würde gewissermassen schweizweit Neuland betreten. Klar ist, dass in diesem Modell *viele Frage noch offen* sind und einige juristische und organisatorische Fragen zu klären sind, von deren Beantwortung nicht zuletzt die Realisierungschancen des Modells abhängen. Gleichwohl ist der Regierungsrat der Auffassung, dass dieses Modell einer vertieften Prüfung unterzogen werden sollte, um dieses hernach auf einer sachlichen Grundlage bewerten zu können.

5.4. Modell "Leistungsfähige Gemeinden"

Im Modell "Leistungsfähige Gemeinden" geht es im Wesentlichen darum, die Gemeindeebene durch Bildung von leistungsfähigen Gemeinden zu stärken. Dabei sind in der Verfassung oder im Gesetz Kriterien festzulegen, wann eine Gemeinde als leistungsfähig gilt. Als Folge dieser definierten Kriterien ist davon auszugehen, dass es zu einer erheblichen Verringerung der Anzahl Gemeinden kommt. Zudem wird die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden einer Analyse und Neuordnung zugeführt. Den leistungsfähigen Gemeinden, die über eine professionalisierte Verwaltung verfügen, werden die Aufgaben zum autonomen Vollzug zugewiesen. Durch die selbstverantwortliche Erbringung dieser kommunalen Aufgaben wird die Gemeindeautonomie gestärkt. Selbstredend ist auch der Finanzausgleich entsprechend anzupassen.

Die in den letzten Jahren durchgeführten Gemeindefusionen haben ausschliesslich Klein- oder Kleinstgemeinden betroffen: Barzheim (172 Einwohner), Osterfingen (348 E.), Altdorf (207 E.), Bibern (242 E.), Hofen (138 E.), Opfertshofen (141 E.), Hemmental (564 E.), Guntmadingen (228 E.). Nach wie vor gibt es aber bei den verbleibenden 26 Gemeinden viele mit einer nur geringen Anzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern: 14 Gemeinden verfügen über weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner, davon 5 Gemeinden sogar über weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohner. Zumindest bei diesen Gemeinden ist es offensichtlich, dass sie verschiedene Aufgaben nicht mehr selbst wahrnehmen können und auf die Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden und kantonalen Verwaltungsstellen angewiesen sind. Die vom Regierungsrat angestrebten Reformziele (bürgerfreundliche, kompetente, effiziente und kostengünstige Leistungserbringung) können kaum noch erfüllt werden.

Im Modell "Leistungsfähige Gemeinden" werden die gesteckten Reformziele in erster Linie über Gemeindefusionen angestrebt. Die verbleibenden Gemeinden sollen in die Lage versetzt werden, die ihnen obliegenden Aufgaben selbständig zu erbringen. Dadurch können die heutigen Zweckverbände und Zusammenarbeitsverträge auf ein absolutes Minimum reduziert werden. Die neu organisierten Gemeinden werden voraussichtlich über Einwohnerräte verfügen. Dies erhöht die Möglichkeit, die verschiedenen Bedürfnisse der Ortsteile in die politische Diskussion einzubringen.

Sofern die Stimmberechtigten das Modell "Leistungsfähige Gemeinden" als prüfenswert erachten, wird der Regierungsrat z.B. folgenden Fragen nachgehen:

- Welches sind die Kriterien zur Festlegung der "Leistungsfähigkeit" einer Gemeinde?
- Unter welchen Kriterien und innert welcher Frist müssen die Fusionen erfolgen? Werden die neuen Gemeinden namentlich bestimmt oder werden lediglich Fusionsperimeter bezeichnet?
- Gibt es allenfalls ein Vetorecht, um eine Fusion selbst bei Nichteinhalten der gesetzlichen Mindestvorgaben zu verhindern? Wem steht das Vetorecht zu (Stimmberechtigte, Kantonsrat, Regierungsrat)?
- Wie werden Gemeindefusionen finanziell abgegolten? In welchem Umfang bleibt das heutige Anreizsystem für freiwillige Gemeindefusionen bestehen? Wie wird der Finanzausgleich neu gestaltet?
- In den letzten Jahren wurden aufgrund der beschriebenen Vollzugsprobleme in einzelnen Gemeinden diverse Aufgaben kantonalisiert. Welche Aufgaben können aufgrund der leistungsfähigeren Gemeinden wieder kommunalisiert werden? Wie sieht die Aufgabenteilung zwischen Kanton und den Gemeinden aus?

Verschiedene Gemeinden – insbesondere Kleingemeinden – sind heute nicht mehr in allen Teilen leistungsfähig, d.h. sie sind zum Teil in einem erheblichen Umfang auf die Hilfe Dritter angewiesen (finanziell und/oder bezüglich Know-how). Der Weg zu leistungsfähigen Gemeinden wird in sehr vielen Kantonen über eine Forcierung von Gemeindefusionen angestrebt. Der Regierungsrat erachtet dieses Modell als prüfenswert, insbesondere auch aufgrund der bisherigen guten Erfahrungen mit den im Kanton Schaffhausen durchgeführten Gemeindefusionen.

5.5. Weitere Modelle

Im Kantonsrat wurde bei der Behandlung des Postulats darauf hingewiesen, es seien im Sinne einer Auslegeordnung auch Modelle zu erarbeiten, welche in der parlamentarischen Beratung allenfalls keine Mehrheiten finden. Der Regierungsrat erachtet dies als nicht effizient. Immerhin behält sich der Regierungsrat vor, hier nicht ausdrücklich vorgestellte Modelle und Varianten ebenfalls in die nähere Prüfung einzubeziehen, sofern sich dies im Laufe der Erarbeitung der Strukturreformvorlage als sinnvoll erweist.

Er wird mit der Strukturreformvorlage dem Kantonsrat einen *konkreten* Antrag stellen, welches der untersuchten Modelle die anvisierten Reformziele am ehesten erreicht und deshalb umgesetzt werden sollte. Der gesetzgeberische Anspruch des Kantonsrates ist dabei so gewährleistet, dass mit der Strukturreformvorlage zwar mehrere Modelle *untersucht*, jedoch nur eines dieser Modelle *mit konkreten Gesetzestexten ausgearbeitet* und dem Kantonsrat zur Annahme vorgelegt wird. Sofern sinnvoll wird der Regierungsrat zu diesem ausgearbeiteten Modell in strittigen Teilbereichen Varianten vorlegen. Allenfalls enthält das schliesslich vorgestellte Modell auch vereinzelt Elemente der anderen Modelle. Der Kantonsrat hat so die Möglichkeit, das vom Regierungsrat ausgearbeitete Modell in Kenntnis von Vergleichsmodellen zu beraten und allenfalls zu modifizieren.

6. Projektorganisation

Im Bereich Struktur- und Verwaltungsreform gibt es eine Fülle von Untersuchungen und Vorarbeiten. Es wäre somit verfehlt, nochmals eine sehr grosse Projektorganisation aufzubauen, zumal mit dem Grundsatzbeschluss die Stossrichtung bereits festgelegt werden kann.

Mit der Projektorganisation muss folgendes Know-how abgedeckt werden:

- politische Kompetenzen (Sind die Vorschläge im Kantonsrat und in einer allfälligen Volksabstimmung voraussichtlich mehrheitsfähig?)
- ökonomische-finanzrechtliche Kompetenzen (Wirkungsanalyse des heutigen Finanzausgleichs; Prüfung der Auswirkungen einer neuen Struktur auf den Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden respektive Prüfung der Auswirkungen eines geänderten Finanzausgleichs auf die Gemeindestrukturen)
- gesetzgeberische Kompetenzen (Erarbeiten von Gesetzestexten)
- diverse fachspezifische Kompetenzen (Auswirkungen einer allfälligen Strukturreform auf Raumplanung, Bauordnungen, Verkehrsströme, Bildung, Gesundheitswesen)
- konzeptionelle Kompetenzen (Strukturierung des Prozesses, Überwachung der Terminplanung)
- administrative Kompetenzen (Einladungen, Protokolle, Redaktion von Texten, Layout)

Da der Regierungsrat die Reformvorlage als eines seiner fünf Schwerpunktthemen für die Legislatur 2013 - 2016 bezeichnet hat, ist er mit mehreren Mitgliedern in die Projektorganisation einzubinden (*Stufe Steuerungsgruppe*). Die Gesamtleitung liegt beim Volkswirtschaftsdepartement. Da es sich um ein für die Gemeindeebene bedeutsames Projekt handelt, ist auch eine angemessene Vertretung der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten in der Steuerungsgruppe vorgesehen. Die eigentlichen Reformvorschläge werden in kleinen Gruppen erarbeitet (*Stufe Arbeitsgruppen*). Diese Arbeitsgruppen bestehen in der Regel aus Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und der Gemeindeverwaltungen. Sie werden bei Bedarf unterstützt durch Externe. Zwischen der Steuerungsgruppe und den Arbeitsgruppen wird im Sinne einer Schnittstelle und zur direkten Unterstützung des Gesamtleiters die Projektleitung (inklusive Sekretariat) positioniert. Diese Aufgabe wird durch Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung übernommen, um die vorhandene Vernetzung optimal nutzen zu können. Mit dieser Projektorganisation werden bewährte Elemente bisheriger Projekte übernommen. Wie die Projektorganisation im Detail aussieht, ist Sache des Regierungsrates, der darüber nach erfolgter Grundsatzabstimmung entscheiden wird.

Eine schlanke Projektorganisation ist nicht zuletzt auch aus finanzieller Sicht notwendig. Bei einer wissenschaftlich erarbeiteten Studie durch ein externes Büro respektive durch ein Institut einer Universität oder einer Fachhochschule ist rasch einmal mit Kosten von rund 100'000 Franken zu rechnen. Damit erhält man jedoch lediglich eine Grundlagenarbeit und noch keine konkrete Umsetzungsvorlage. Solche Ausgaben sind soweit möglich zu minimieren, zumal bereits jetzt im Bereich Raumplanung und Verkehr schon viele kantonale Grundlagen vorhanden sind. Die erwähnten ökonomisch-finanzrechtlichen, fachspezifischen und gesetzgeberischen Kompetenzen sind somit in erster Linie durch die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung abzudecken. Vorgesehen ist hingegen eine Entlastung der Projektleitung im Hinblick auf die konzeptionellen und administra-

tiven Kompetenzen (Strukturierung des Prozesses, Überwachung der Terminplanung, Redaktion und Layout von Texten etc.). Die Unterstützung durch die Gemeindeverwaltungen erfolgt unentgeltlich, denn es ist davon auszugehen, dass in den Gemeinden keine aufwändigen Arbeiten zu erledigen sind. Sollten umfangreiche Unterstützungsleistungen durch die Gemeinden notwendig sein, welche Kosten auslösen würden, müsste die Steuerungsgruppe vorgängig darüber entscheiden.

Das Thema Strukturreform stösst auf ein grosses Interesse. Es weckt die vielfältigsten Erwartungen und schürt die wildesten Befürchtungen. Es gilt, das entsprechend grosse Informationsbedürfnis abzudecken. Neben der generellen Information der Öffentlichkeit sind auch gezielte Informationsveranstaltungen für besonders betroffene Gruppierungen vorgesehen.

Nach der Grundsatzabstimmung wird die Steuerungsgruppe den Arbeitsgruppen konkrete Aufträge erteilen (Abklärung des Ist-Zustandes, Modellberechnungen, Gesetzesentwürfe etc.). Die Arbeitsgruppen sind dabei auf die Beachtung der Reformziele verpflichtet. Die Steuerungsgruppe nimmt die Zwischenberichte entgegen und erteilt Folgeaufträge. Auf der Grundlage des Projektabschlussberichts wird der Regierungsrat anschliessend die definitive Vorlage an den Kantonsrat erstellen.

7. Kosten und Finanzierung

7.1. Kosten für die Erstellung der Strukturreformvorlage

In diesem Grundsatzbeschluss können nur die Kosten für die Erstellung der Strukturreformvorlage einigermaßen genau beziffert werden. Dazu ist auch der erforderliche Kredit zu beantragen. Wie bereits ausgeführt, wird von einer sehr schlanken und somit günstigen Erarbeitung der Vorlage ausgegangen. Dennoch wird die Vorlage gewisse Kosten auslösen. Es handelt sich um

- befristete Aufstockung des Personalbestandes in der kantonalen Verwaltung
- externe Begleitung der Projektleitung
- Sitzungsgelder für Personen, welche nicht der kantonalen Verwaltung angehören
- Drucksachen, Material
- Diverses

Bei der Erarbeitung der Strukturreformvorlage sind mannigfaltige Arbeiten zu erledigen, die von der Art her zu den üblichen Aufgaben der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung gehören. Es ist zwar davon auszugehen, dass einzelne Mitarbeitende teilweise einen erheblichen Mehraufwand zu leisten haben. Dieser ist jedoch zeitlich begrenzt und in den meisten Fällen mit dem normalen Arbeitspensum zu meistern, allenfalls durch eine Verschiebung von Aufgaben auf andere Mitarbeitende innerhalb der Verwaltung oder durch eine Rückstellung weniger dringlicher Aufgaben. Viele Aufgaben werden deshalb ohne besondere finanzielle Entschädigung im Rahmen der üblichen Tätigkeit erbracht. Allenfalls müssen in einzelnen Dienststellen temporär Mitarbeitende eingestellt oder vorübergehend Stellenprozente leicht erhöht werden. Für die Zeit von Frühling 2014 bis Herbst 2017 ist über die ganze kantonale Verwaltung gesehen mit einem zusätzlichen, durchschnittlichen Pensum von 40 - 50 Stellenprozenten zu rechnen (ca. 200'000 Franken). Die Kosten

für den Arbeitsplatz und die Sozialversicherungen sind darin bereits enthalten. Ebenso wird mit Kosten für die externe Projektbegleitung in Höhe von 200'000 Franken gerechnet, auch dies verteilt über die gesamte Projektdauer von ca. drei Jahren. Für die Mitwirkung der Gemeinden wird ein Betrag von 50'000 Franken eingesetzt. Es handelt sich dabei um die Sitzungsgelder derjenigen Personen im Steuerungsausschuss, welche nicht der kantonalen Verwaltung angehören. Die niederschwellige Mitwirkung der Gemeindeverwaltungen (geringfügige Hilfeleistungen, Auskünfte, Zusammenstellen von Unterlagen, kleinere Analysen etc.) ist unentgeltlich zu erbringen. Ebenfalls zu berücksichtigen sind Auslagen im Bereich Drucksachen und Material in Höhe von ca. 10'000 Franken. Da mit der Strukturreformvorlage trotz allem Neuland beschritten wird, ist das Budget mit Vorsicht zu betrachten. Es ist somit angezeigt, noch eine Reserve für Diverses einzubauen. Nicht eingerechnet werden die Ausgaben für die Beratungen im Kantonsrat sowie für die Volksabstimmung. Insgesamt handelt es sich, angesichts der Bedeutung des Projekts wie auch im Vergleich zu anderen ähnlich gelagerten Projekten, um eine vergleichsweise kostengünstige Angelegenheit.

Zusammenstellung (Zeitraum 2014 - 2017):

- Diverse kantonale Dienststellen	200'000 Franken
- externe Projektbegleitung	200'000 Franken
- Sitzungsgelder für Personen aus den Gemeinden	50'000 Franken
- Drucksachen, Material	10'000 Franken
- Diverses	<u>40'000 Franken</u>
	500'000 Franken

7.2. Finanzierung

Gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. d des Finanzausgleichsgesetzes (FAG; SHR 621.100) werden aus dem Finanzausgleichsfonds Beiträge erbracht an die Kosten von Projekten zur Prüfung von Gemeindefusionen. Art. 11 FAG führt aus: *"¹⁾Der Kanton kann auf Gesuch hin zulasten des Finanzausgleichsfonds Beiträge an die Kosten von Projekten zur Prüfung der Verbesserung von Gemeindefusionen leisten. ²⁾Der Beitrag darf 75 Prozent der Projektkosten nicht übersteigen und bemisst sich nach der Bedeutung des Projektes für finanz- und steuerschwache Gemeinden und der Steuerkraft der beteiligten Gemeinden."* Bei der Bildung des Finanzausgleichsfonds wurde in erster Linie an Projekte gedacht, welche von den Gemeinden selbst durchgeführt werden. Bei einem Projekt wie hier vorgesehen wäre es jedoch kaum möglich, die Leitung einer Gemeinde zu übertragen. Mit dem nun vorgesehenen Projekt werden jedoch exakt die in Art. 9 und Art. 11 FHG anvisierten Ziele verfolgt, weshalb eine Entnahme der Projektkosten aus dem Finanzausgleichsfonds gerechtfertigt ist.

Im Finanzausgleichsfonds befinden sich momentan rund 10,1 Mio. Franken. Aufgrund der befristeten Weiterführung des Ressourcenausgleichs für die erfolgten Gemeindefusionen (vgl. Art. 10a FHG) werden sich im Fonds Ende 2017 noch ca. 9,3 Mio. Franken befinden. Zurzeit sind keine weiteren Projekte bekannt, welche zu Zahlungen aus dem Fonds führen. Eine Entnahme der Projektkosten gefährdet somit keine weiteren Projekte und entlastet die Laufende Rechnung ganz erheblich. Allerdings beschränkt Art. 11 Abs. 2 FHG die Entnahme auf 75 Prozent der Projektkosten.

ten. Folgedessen können dem Finanzausgleichsfonds lediglich 375'000 Franken belastet werden, die restlichen 125'000 Franken gehen zulasten der Laufenden Rechnung.

7.3. Kosten der neuen Struktur inklusive Umsetzungskosten

Mit der Strukturreform soll ein System geschaffen werden, das insgesamt günstiger als das heutige System ist. Jede Reorganisation bringt jedoch auch Initialkosten mit sich. Beim gesetzten Ziel müssen diese Reorganisationskosten durch die in wenigen Folgejahren erzielten Einsparungen aufgefangen werden. Vielfach zeigt sich jedoch, dass Reorganisationsgewinne durch den Professionalisierungsschub und/oder durch die Übernahme von Aufgaben, welche bisher nicht wahrgenommen wurden, dahinfliegen. Die Strukturreformvorlage muss somit der Kostenwahrheit verpflichtet sein, d.h. es dürfen nicht nur die theoretischen Einsparungen ausgewiesen werden, sondern sie muss auch Aussagen darüber enthalten, bis zu welchem Umfang solche Einsparungen durch Kostensteigerungen verwässert werden. Ebenso sind auch die Umsetzungskosten zu berücksichtigen und offenzulegen. Dabei ist insbesondere auch dem Anliegen des GPK-Postulates Rechnung zu tragen, wonach auf die Interessen der Angestellten von Gemeinden und Kanton während mindestens fünf Jahren Rücksicht zu nehmen sei. Über die tatsächlich möglichen Gesamteinsparungen kann aber erst die Strukturreformvorlage Auskunft geben.

8. Zeitplan

Die Volksabstimmung über den Grundsatzbeschluss ist im Juni 2014 vorgesehen. Nach der Annahme ist die Projektorganisation zu errichten. Es ist folgender Zeitplan vorgesehen:

Juli 2014	Projektstart
1.7.2014 - 1.9.2014	Aufbau Projektorganisation; Erstellen der Pflichtenhefte
1.9.2014 - 1.9.2015	Erarbeitung der Vorlage in der Projektorganisation
1.9.2015 - 1.12.2015	Behandlung im Regierungsrat
1.12.2015 - 1.3.2016	Überarbeitung der Vorlage in der Projektorganisation
1.3.2016 - 1.5.2016	Behandlung im Regierungsrat
1.5.2016 - 1.9.2016	Vernehmlassung
1.9.2016 - 1.1.2017	Überarbeitung aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse
1.1.2017 - 1.7.2017	Behandlung im Kantonsrat
Herbst 2017	Volksabstimmung

Sofern die Stimmberechtigten im Herbst 2017 der Gesetzesvorlage zustimmen, geht die Reform in die Umsetzungsphase. Diese sieht je nach beschlossenen Modell anders aus. In jedem Fall ist jedoch mit einer Umsetzungsphase von ca. drei Jahren zu rechnen, d.h. die neue Struktur dürfte ab 2021 zum Tragen kommen. Auch aus diesem Zeitplan wird ersichtlich, dass das Projekt nicht geeignet ist, die aktuellen finanziellen Probleme im Alleingang zu lösen.

9. Abstimmungsfrage

Damit der Grundsatzbeschluss den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorgelegt werden kann, muss der Kantonsrat einen entsprechenden Beschluss fassen (vgl. Anhang). Dabei muss er darüber befinden, ob er die Frage von sich aus der obligatorischen Volksabstimmung unterbreiten will, denn Art. 33 Abs. 1 lit. e KV sieht bei Grundsatzbeschlüssen lediglich ein fakultatives Referendum vor. Gestützt auf Art. 32 lit. i KV ist jedoch auch ein obligatorisches Referendum möglich. Bei einem obligatorischen Referendum wird der Beschluss des Kantonsrates im Juni 2014 der Volksabstimmung unterbreitet.

Entscheiden sich die Stimmberechtigten für ein Ja zum Grundsatzbeschluss (Soll es eine Strukturreformvorlage geben?) wird der Regierungsrat innert drei Jahren eine konkrete Gesetzesvorlage ausarbeiten. Die *Konsultativfrage* (Welches Modell ist zu untersuchen?) dient dem Regierungsrat als Gradmesser. Je nach Ausgang der Konsultativfrage wird er eines oder mehrere Modelle im Detail untersuchen.

Der Stimmzettel wird dabei wie folgt aussehen:

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

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

- *auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang beigefügten Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden zuzustimmen;*
- *das Postulat Nr. 56 "Stadt und Land - Hand in Hand (Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden) als erledigt abzuschreiben.*

Schaffhausen, 18. Juni 2013

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Rosmarie Widmer Gysel

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

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

Anhang

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

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

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

- A. Modell "Verstärkte Zusammenarbeit"
- B. Modell "Ein Kanton - eine Verwaltung"
- C. Modell "Leistungsfähige Gemeinden"

II.

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

III.

¹ Dieser Grundsatzbeschluss wird dem obligatorischen Referendum unterstellt.

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

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

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: