



Schlussbericht – 03.02.2025

Zentrums- und Sonderlasten der Stadt Schaffhausen

Im Auftrag der Stadt Schaffhausen

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Zentrums- und Sonderlasten der Stadt Schaffhausen
Auftraggeber: Stadt Schaffhausen
Ort: Bern
Datum: 03.02.2025

Begleitung Stadt Schaffhausen

Ralph Kolb (Finanzreferat, Bereichsleiter Finanzen)
Silke Zimmerling (Finanzreferat, Zentralverwaltung)
Fernandez-Schlesinger Carmen (Finanzreferat)

Projektteam Ecoplan

Simon Schranz (Projektleitung)
Felix Walter
Samuel Wirth

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Abkürzungsverzeichnis	3
Das Wichtigste in Kürze	4
1 Einleitung: Kontext und Ziel	6
1.1 Ausgangslage.....	6
1.2 Ziel und Vorgehensweise.....	7
2 Methodik und Vorgehen	8
2.1 Begriffserklärung	8
2.2 Zentrumslasten.....	9
2.2.1 Methodisches Vorgehen	9
2.2.2 Räumliche Abgrenzungen.....	10
2.3 Sonderlasten	12
2.3.1 Methodisches Vorgehen	12
2.3.2 Räumliche Abgrenzung.....	13
2.3.3 Möglichkeiten und Grenzen des methodischen Ansatzes	14
2.4 Referenzjahr.....	15
3 Zentrumslasten	16
3.1 Gesamtergebnis.....	16
3.2 Einzelne Sachbereiche und Kostenschlüssel	18
3.2.1 Kultur	19
3.2.2 Bildung	20
3.2.3 Sport und Freizeit.....	21
3.2.4 Öffentlicher Verkehr	22
3.2.5 Privater Verkehr	22
3.2.6 Öffentliche Sicherheit	23
3.2.7 Soziale Sicherheit	24
3.2.8 Raumordnung und Umwelt	25
3.3 Standortvorteile	25
3.4 Zentrumsnutzen – Leistungen der Umlandgemeinden (reziproker Effekt)	27
4 Verbundaufgaben.....	30
4.1 Öffentlicher Verkehr	30
4.2 Schulen	33
5 Sonderlasten.....	35
6 Einordnung der Ergebnisse im Gesamtsystem	37
6.1 Was ist grundsätzlich abzugelten?.....	37
6.2 Denkbare Abgeltungsformen von Zentrums- und Sonderlasten.....	39
6.3 Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Schaffhausen.....	40
6.4 Fazit.....	42

Anhang A: Erhebungsformulare Zentrumslasten.....	44
Anhang B: Einschätzung zum Bericht «Schaffhausens innerkantonaler Finanzausgleich» *	45
Literaturverzeichnis	52

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
BFS	Bundesamt für Statistik
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2
IV	Invalidenversicherung
KSFD	Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (kurz: Nationaler Finanzausgleich)
SL	Sonderlasten
SV	Standortvorteile
ZN	Zentrumsnutzen
ZL	Zentrumslasten

Das Wichtigste in Kürze

Ausgangslage und Ziel

Seit 2007 kennt die Stadt Schaffhausen den sogenannten «Zentrumslastenausgleich». Letztmals wurde eine Erhebung für das Jahr 2002 durchgeführt.¹ Neben der Stadt Schaffhausen wird auch die Gemeinde Neuhausen am Rheinfluss für ihre Zentrumslast teilweise entschädigt.²

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Zentrumslasten der Stadt Schaffhausen zu erheben. Neben den Zentrumslasten werden auch die Sonderlasten erhoben.

- Die **Zentrumslasten** sind Leistungen zugunsten auswärtiger Nutzer/-innen und werden nach etablierter Methodik ermittelt.
- Die **Sonderlasten** sind ein überdurchschnittlicher Nettoaufwand einer Kernstadt im Vergleich zu den übrigen Gemeinden.

Bedeutende Zentrums- und Sonderlasten

Die Zentrumslasten belaufen sich auf 12 Mio. CHF. Nach Abzug von Zentrumsnutzen und Standortvorteilen belaufen sich die **Nettozentrumslasten** auf insgesamt rund **8.3 Mio. CHF**. Jede Schaffhauserin und jeder Schaffhauser bezahlt somit über die kommunalen Steuern im Durchschnitt netto 215 CHF pro Jahr für Leistungen, die Auswärtige konsumieren. Die höchsten Zentrumslasten (auch «Spillovers» genannt) fallen in den Bereichen Kultur, Privater Verkehr sowie im Bereich der Bildung an.

Bei den **Sonderlasten** handelt es sich um überdurchschnittliche Lasten primär zugunsten der Stadtbevölkerung. Sie werden auf insgesamt rund **54 Mio. CHF** geschätzt, wobei der Bereich der sozialen Sicherheit die höchste Nettobelastung verzeichnet.

Verbundaufgaben

Bei den Verbundaufgaben gibt es einen Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden. Hier zeigt die Analyse, dass die Stadt Schaffhausen im **öffentlichen Verkehr** deutlich überhöhte Lasten trägt, insbesondere daher, da der Beitragssatz des Kantons im Ortsverkehr gedeckelt ist und davon ausgegangen werden darf, dass viele auswärtige Pendler/-innen den Bus in der Stadt benützen. Insgesamt zahlt die Bevölkerung der Stadt Schaffhausen rund drei Mal mehr als der gesamte Restkanton für den öffentlichen Verkehr. Zudem trägt die Stadt weitere Lasten im Bereich der **Schulen** aufgrund von Quersubventionen hin zu Gemeinden mit kleineren Klassengrößen.

¹ Universität Zürich; Infrac (2004)

² Vgl. das Gesetz über den Finanzausgleich (SHR 621.100), Art. 6.

Gesamtbetrachtung und Einordnung der Ergebnisse

Die Nettozentrumslasten belaufen sich auf rund **8.3 Mio. CHF**. Dieser Betrag liegt somit deutlich über der heutigen Gutschrift von rund 3.7 Mio. CHF, die im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs als Teil der Lastenbilanz gutgeschrieben und sodann wie andere Lasten zu zwei Dritteln abgegolten wird. Hinzu kommt, dass die heutige Anrechnung im Gesetz als fixer Betrag festgeschrieben ist und lediglich der Teuerung angepasst wird. Bei tendenziell steigenden öffentlichen Ausgaben z.B. in der sozialen Sicherheit führt dies zu einem sinkenden Anteil der abgegoltenen Zentrumslasten. Ausserdem sinkt aufgrund der wachsenden Stadtbevölkerung der Abgeltungsbeitrag pro Kopf von Jahr zu Jahr.

Nicht Thema des vorliegenden Berichts sind Steuererträge insbesondere durch Unternehmenssteuern. Diese werden im Ressourcenausgleich berücksichtigt. Zentrumslasten und der Ressourcenausgleich erfordern eine getrennte Betrachtung.

1 Einleitung: Kontext und Ziel

1.1 Ausgangslage

Seit 2007 kennt die Stadt Schaffhausen den sogenannten «Zentrumslastenausgleich». Im Rahmen des kantonalen Finanzausgleichs (seit 2008 in Kraft) wird der Stadt Schaffhausen für ihre Zentrumslasten 3.5 Mio. CHF³ gutgeschrieben und danach zu einem Teil abgegolten.⁴

Jüngst hat sich die Debatte um die Zentrumslasten und deren Abgeltung wieder belebt: Im August 2024 hat der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen die Revision des innerkantonalen Finanzausgleichs zur Vernehmlassung freigegeben. Die Vernehmlassungsvorlage hat das Ziel, den Finanzausgleich des Kantons nachhaltig zu reformieren.⁵ Folgende Änderungen sind u.a. vorgesehen:

- Neuverteilung des Gemeindeanteils an der direkten Bundessteuer
- Aufhebung der Steuerfussanbindung bei der Berechnung des Ressourcenausgleich und des Lastenausgleichs
- Streichung der Abgeltungen für Zentrumslasten

Die vorgeschlagene Streichung der Abgeltung für die Zentrumslasten begründet der Kanton Schaffhausen u.a. damit, dass die 2004 erstellte Studie zu den Zentrumslasten aus heutiger Sicht aus verschiedenen Gründen⁶ zu hinterfragen ist und eine neuerliche Abschätzung der Zentrumslasten wohl zum Schluss käme, «dass die Stadt Schaffhausen netto keine Zentrumslasten zu schultern hat, sondern vielmehr von Zentrumsvorteilen profitiert».⁷

Die Zentrumslasten (siehe Definitionen in Abschnitt 2.1) der Stadt Schaffhausen wurden bisher einmal, für das Jahr 2002, berechnet.⁸ Nach Abzug der Zentrumsnutzen sowie der Standortvorteile und Steuervorteile ergaben sich damals abgeltungsrelevante Zentrumslasten in der Höhe von rund 4.5 Mio. bis 4.7 Mio. CHF.

In der vorliegenden Studie werden die Zentrumslasten neu berechnet. Gleichzeitig werden die Sonderlasten (definiert als überdurchschnittlicher Nettoaufwand) berechnet. Die so ermittelten Zentrums- und Sonderlasten sollen in einer Gesamtbetrachtung als Grundlage für die Diskussion einer fairen Abgeltung dienen.

³ Der Betrag wird an die Teuerung angepasst; für das Jahr 2023 betrug die Ausgleichszahlung 3.7 Mio. CHF.

⁴ Kanton Schaffhausen (2003)

⁵ Vgl. dazu die Vernehmlassungsvorlage des Volkswirtschaftsdepartements, Regierungsrat Kanton Schaffhausen (2024).

⁶ Genannt werden folgende Gründe: Die städtischen Leistungen werden auch von vielen ausserkantonalen Nutzer/-innen genutzt; Heute gibt es zusätzliche Abgeltungen welche nicht berücksichtigt wurden; Bei der damaligen Erfassung sei der Fokus auf die Kosten statt auf die Nutzen gelegt worden; Die Standortvorteile der Zentrumsgemeinden werden unterschätzt.

⁷ Regierungsrat Kanton Schaffhausen (2024)

⁸ Universität Zürich; Infrac (2004)

1.2 Ziel und Vorgehensweise

In Zusammenarbeit mit Ecoplan hat das Finanzreferat der Stadt Schaffhausen für die Erfassung der Zentrumslasten die wichtigsten Ausgabenposten und die Anteile der Nutzniessenden (Ortsansässige versus Übrige), basierend auf vorhandenen Daten oder gut begründeten Annahmen, zusammengestellt. Die Angaben wurden von Ecoplan kritisch überprüft und wo nötig auch korrigiert.

Die Datengrundlagen für die Zentrumslasten der Stadt Schaffhausen sind in einem separaten Anhang zusammengestellt. Die Methodik wird in Kapitel 3 kurz erläutert. Für eine ausführliche Darstellung der Methodik der Zentrumslasten wird auf den separaten Methodenbericht⁹ verwiesen.

⁹ Ecoplan (2022)

2 Methodik und Vorgehen

2.1 Begriffserklärung

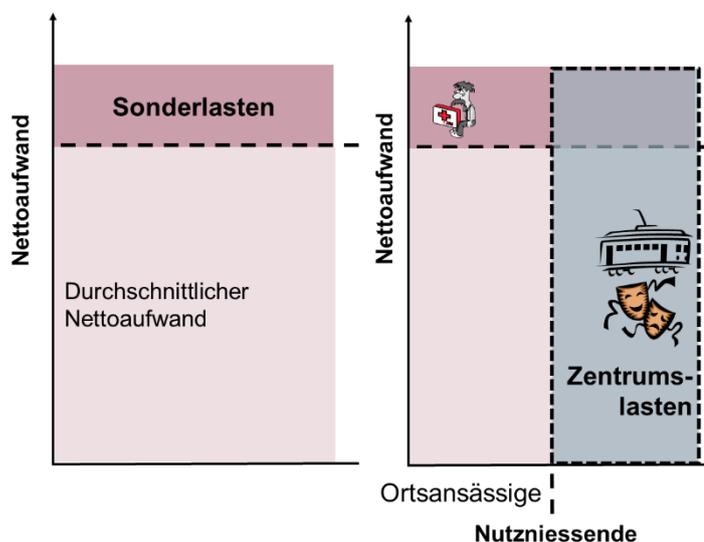
In der Betrachtung der Resultate der vorliegenden Studie ist es wichtig abzugrenzen und zu verstehen, was überhaupt unter dem Begriff «Zentrumslasten» verstanden wird.

Zentrumslasten sind Leistungen eines Zentrums, von denen **ausserkommunale Nutzer/-innen profitieren**, ohne diese voll abzugelten (z.B. Kultur- und Freizeitangebote, öffentlicher Verkehr, Sicherheitsaufgaben), also Leistungen des Zentrums zu Gunsten Auswärtiger. Bei **Zentrumslasten** handelt es sich um «Spillovers», d.h. grenzüberschreitende Kosten- bzw. Nutzenströme. Im Methodenbericht wird die Theorie der **Zentrumslasten** im Detail behandelt.¹⁰

Davon abzugrenzen sind die **Sonderlasten** der Zentren. Diese sind überdurchschnittlich hohe Lasten resp. Ausgaben hauptsächlich **zu Gunsten der eigenen Bevölkerung**, welche den Zentren in Folge von strukturellen Merkmalen entstehen, insbesondere aufgrund der Zentrumsfunktion und der Bevölkerungsstruktur (sog. A-Stadt-Effekte: Arme, Arbeitslose, Abhängige, Alte, etc.).

Zu beachten gilt es, dass die nachfolgend ausgewiesenen **Zentrums-** und **Sonderlasten** nicht ohne weiteres addiert werden dürfen, denn die beiden Definitionen überschneiden sich teilweise (siehe nachfolgende Abbildung 2-1).

Abbildung 2-1: Illustration der Definitionen der unterschiedlichen Lasten



¹⁰ EcoPLAN (2022)

2.2 Zentrumslasten

2.2.1 Methodisches Vorgehen

Bei der Ermittlung der **Zentrumslasten**, also Leistungen des Zentrums zu Gunsten Auswärtiger, wird ein klar strukturiertes Vorgehen gewählt, analog zu den im Jahr 2017 erstellten Zentrumslastenstudien im Auftrag der KSFD.¹¹ Die Vorgehensweise im Detail ist im Methodenbericht¹² dargelegt. Vereinfacht zusammengefasst wurden die Zentrumslasten in fünf Arbeitsschritten ermittelt:

1. **Erfassung relevanter Leistungen:** Leistungen mit einem potenziell hohen Nutzenanteil durch Auswärtige werden bestimmt.
2. **Ermittlung der Nettokosten:** Pro Leistung werden die Kosten auf Basis der städtischen Rechnung 2023 ermittelt. Dabei werden Erträge von den Kosten abgezogen, teilweise aber auch Querschnitts- und Overheadkosten miteinbezogen (z.B. Mieten, IT usw.).
3. **Berechnung der Kostenschlüssel:** Diese Nettokosten werden aufgrund der Nutzung der jeweiligen Zentrumsleistungen auf verschiedene Nutzergruppen verteilt (v.a. Ortsansässige versus Übrige), wobei sich die Kostenschlüssel auf Nutzerstatistiken, Mitgliederlisten, Bevölkerungsanteile, Pendlerstatistiken usw. stützen.
4. **Berücksichtigung der Erträge:** Berücksichtigt (d.h. subtrahiert) werden Erträge aus Subventionen und Abgeltungen, die die Stadt Schaffhausen allenfalls von Bund, Kantonen und Gemeinden für die Erbringung einer bestimmten Leistung erhält. So wird nur der effektiv ungedeckte Teil der Zentrumslasten berücksichtigt.
5. **Dokumentierung:** Sammlung weiterer Angaben zu Datenlücken, Trends und Kostenentwicklung

Die Datenerhebung (Vorgehensschritte 1 bis 5) wurde vom Finanzreferat der Stadt Schaffhausen koordiniert. EcoPlan begleitete diese Arbeiten und leistete fachliche Unterstützung. EcoPlan nahm nebst der eigentlichen Berechnung der Zentrumslasten auch eine kritische Prüfung der erhobenen Daten und wo nötig auch Korrekturen vor.

Generell wurde mit den bestmöglich verfügbaren Daten gearbeitet.¹³ Für die Nutzeranteile musste teilweise auf Grobschätzungen zurückgegriffen werden. Wo dies der Fall war, stellen die Zahlen eine Annäherung im Sinne einer eher vorsichtigen Schätzung der tatsächlichen Höhe der Zentrumslasten dar.

Neben Zentrumslasten sind auch **Standortvorteile**, die die Stadt Schaffhausen aufgrund ihrer Zentrumsfunktion genießt (besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, zusätzliche Arbeitsplätze, Steuern etc.) einzubeziehen. Weiter sind **Zentrumsnutzen** (auch als reziproke Effekte oder Gegenrechnung bezeichnete Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der Stadt Schaffhausen) zu berücksichtigen. Analog zu den Zentrumslastenstudien im Kanton Bern, St. Gallen, der Grundlagenstudie aus 2004 sowie Genf werden diese

¹¹ EcoPlan (2017b)

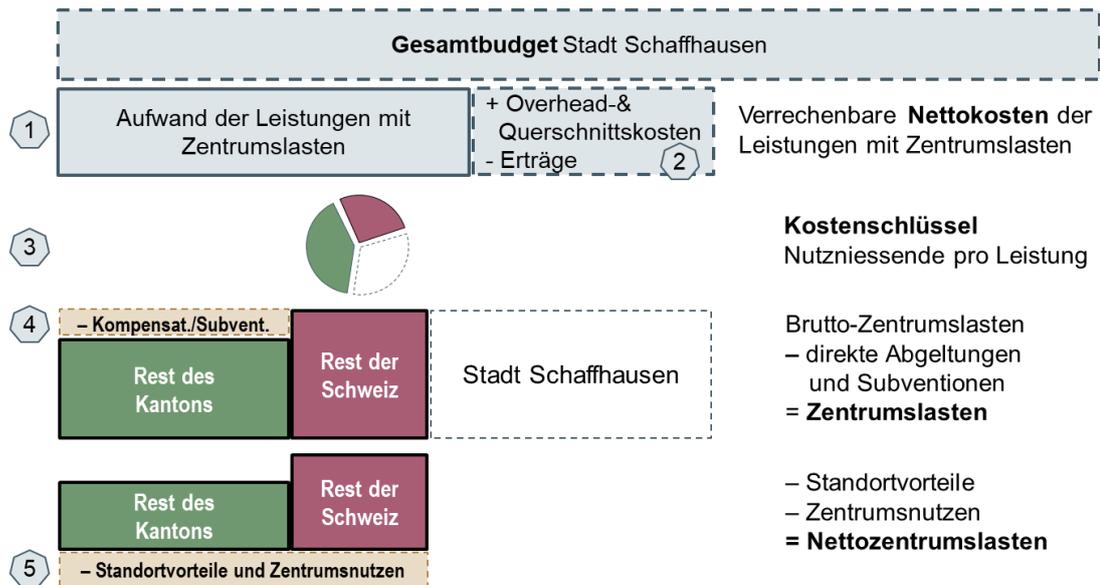
¹² EcoPlan (2022)

¹³ Als Basisjahr wurde das Jahr 2023 gewählt.

Standortvorteile und Zentrumsnutzen **pauschal** mit einem Anteil an den Zentrumslasten berücksichtigt.¹⁴

Die **Nettozentrumslasten** der Stadt Schaffhausen, welche nach den obenstehenden Abzügen verbleiben, stellen jenen Teil der Zentrumsleistungen dar, der (zusätzlich zu den bereits bestehenden Beiträgen von Bund, Kantonen und Gemeinden) abgegolten werden müsste.

Abbildung 2-2: Erhebung der Zentrumslasten



2.2.2 Räumliche Abgrenzungen

Für die Erhebung der Zentrumslasten wurde in Absprache mit der Stadt Schaffhausen folgende räumliche Abgrenzung gewählt:

- Stadt Schaffhausen
- Rest des Kantons Schaffhausens
- Rest der Schweiz (inkl. Tourismus und Ausland)

Zur Veranschaulichung dieser räumlichen Abgrenzungen dienen die folgende Karte (Abbildung 2-3) sowie die anschliessende tabellarische Übersicht wichtiger Kennzahlen (Abbildung 2-4).

¹⁴ Vgl. Ecoplan (1997); (2015); (2017a); (2023); Kantonale Planungsgruppe Bern (2005); Universität Zürich; Infrac (2004)

Abbildung 2-3: Räumliche Abgrenzung für die Erhebung der Zentrumslasten

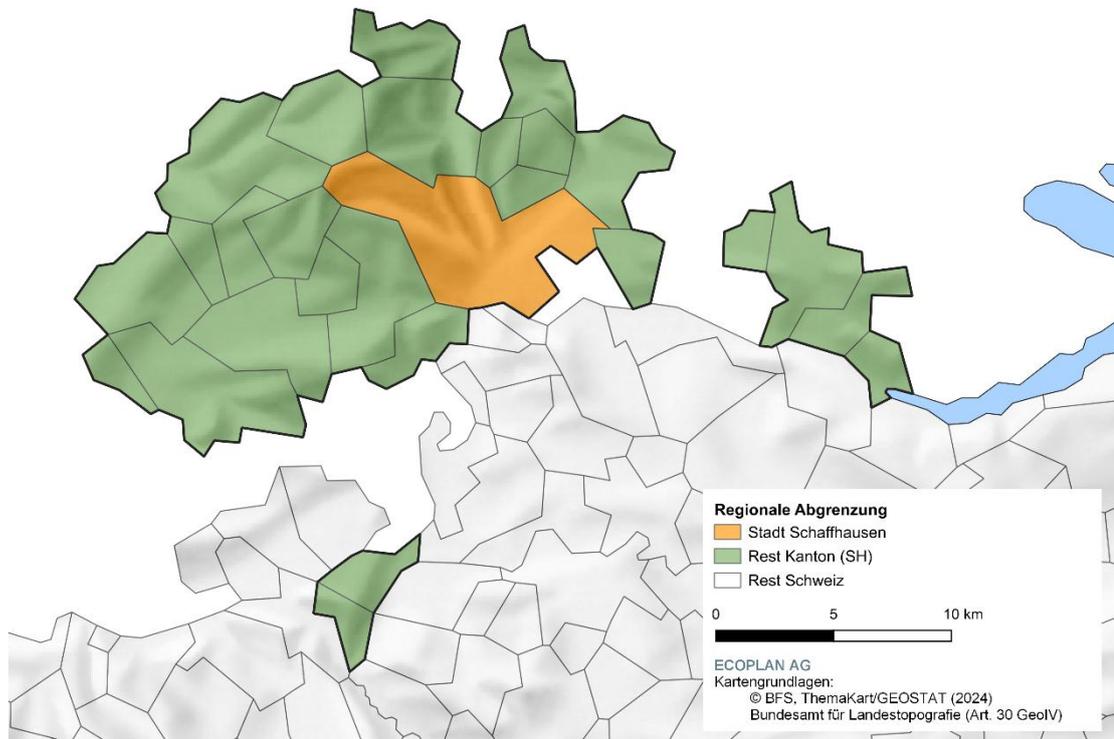


Abbildung 2-4: Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

	Gemeinden	Bevölkerung	Vollzeit- äquivalente	Zupendler in die Stadt	Wegpendler aus der Stadt
Schaffhausen	1	38'666	21'762		
Rest des Kantons Schaffhausen	25	48'445	15'009	6'134	2'144
Rest der Schweiz	2'110	8'875'147	4'164'232	6'188	5'620
Total	2'136	8'962'258	4'201'003	12'322	7'764

Quellen: Gemeinden: BFS, STATPOP (2023), Gemeindestand
 Bevölkerung: BFS, STATPOP (2023), Ständige Wohnbevölkerung
 Vollzeitäquivalente: BFS, STATENT (2021), VZÄ
 Pendler: BFS, Pendlermatrix (2020), Registerverknüpfung auf Basis STATPOP, STATENT

Lesehilfe zu Abbildung 2-4 (nach Spalten):

- **Gemeinden:** Anzahl Gemeinden, welche die jeweilige Gebietseinheit umfasst.
- **Bevölkerung:** Ständige Wohnbevölkerung der jeweiligen Gebietseinheit.
- **Vollzeitäquivalente:** Der Kanton Schaffhausen weist nach Vollzeitäquivalenten (VZÄ) insgesamt 36'771 Stellen auf, davon 21'762 in der Stadt Schaffhausen.
- **Zupendler/-innen (Arbeitspendler/-innen) nach Schaffhausen:** Insgesamt verzeichnet die Stadt Schaffhausen 12'322 Zupendler/-innen, davon kommen 6'134 aus übrigen Schaffhauser Gemeinden (Rest des Kantons Schaffhausen).
- **Wegpendler/-innen aus der Stadt Schaffhausen:** Insgesamt gehen 7'764 Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Schaffhausen einer Arbeit ausserhalb ihrer Wohngemeinde nach, davon 2'144 innerhalb des Kantons Schaffhausens.

2.3 Sonderlasten

Im Gegensatz zu den Zentrumslasten beziehen sich die Sonderlasten auf staatliche **Leistungen, die hauptsächlich zugunsten der eigenen Bevölkerung** erbracht werden.¹⁵ Eine Sonderlast ergibt sich dann, wenn für die Bereitstellung von Leistungen wegen strukturellen Merkmalen überdurchschnittliche Kosten anfallen, ohne dass dies die betroffene Gemeinde beeinflussen kann. Die Bevölkerungsstruktur oder Zentrumsfunktionen sind Beispiele von solchen Merkmalen.

Sonderlasten entstehen beispielsweise, wenn eine Gemeinde aufgrund spezieller soziodemografisch-struktureller und/oder geografisch-topografischer Begebenheiten besonders hohe Kosten bei der Leistungserbringung tragen muss.

Exkurs: Tragen nur Städte Sonderlasten?

Sonderlasten sind kein rein städtisches bzw. zentralörtliches Phänomen, sondern treten auch in ländlichen Gebieten auf – wenn auch aufgrund anderer Ursachen:

- Städte sind in der Tendenz eher mit soziodemografischen Sonderlasten konfrontiert, da hier auf Hilfe angewiesene Bevölkerungsgruppen besonders stark vertreten sind (d.h. der Begriff A-Stadt: Arme, Alte, Alleinerziehende, Asylbewerber, etc.).¹⁶
- Auf dem Land führt hingegen eher die geografisch-topografische Lage zu überdurchschnittlich hohen Kosten, bspw. zu höheren Lasten infolge der Erschließung abgelegener Gebiete ans öV- oder Verkehrsnetz.¹⁷

2.3.1 Methodisches Vorgehen

Für die Ermittlung der Sonderlasten stützen wir uns auf die in der Grundlagenstudie über Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen¹⁸ verwendete Methodik:

- Wie bei den Zentrumslasten wird auch bei der Ermittlung der Sonderlasten vom Nettoaufwand ausgegangen.
- Die Erträge werden dabei pro HRM2-Kontenfunktion (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2) vom Aufwand subtrahiert. Hintergrund für die Verwendung des Aufwandes, und nicht der Ausgaben ist, dass einmalige Ausgabenspitzen (wie Investitionsausgaben) geglättet werden können. Konkret gelingt dies, indem Abschreibungen anstelle der einmaligen Ausgaben erfasst werden. Dieses Vorgehen führt zur Eliminierung von Verzerrungen von Jahresvergleichen.

¹⁵ Ecoplan (2022)

¹⁶ Es wird deshalb auch von der sogenannten «A-Stadt» gesprochen.

¹⁷ Vgl. dazu ausführlich in Ecoplan (2010).

¹⁸ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2013)

Um Nettoaufwände von Gemeinden vergleichen zu können, werden die Pro-Kopf-Beträge verwendet. Für den Vergleich von Nettoaufwänden zwischen Gemeinden werden die Werte deshalb indexiert.

Indexierung der Pro-Kopf-Nettoaufwände

Der durchschnittliche Pro-Kopf-Nettoaufwand der Vergleichsgemeinden wird mit einem Indexwert von 100 definiert. Beträgt der Nettoaufwand der Stadt Schaffhausen z.B. 150, ist die Belastung 50% höher bzw. eineinhalb Mal so gross wie der Durchschnitt der restlichen Gemeinden des Kantons Schaffhausen ohne die Stadt Schaffhausen und Gemeinde Neuhausen am Rheinfall («Rest des Kantons Schaffhausen», siehe dazu auch nachfolgender Abschnitt 2.3.2).

Ein Index ermöglicht es, die Pro-Kopf-Nettoaufwände vergleichbar zu machen. Insbesondere ist der Index darauf ausgelegt, Werte mit einem Referenzwert in Verbindung zu stellen, was in dem Fall von Sonderlasten besonders relevant ist.

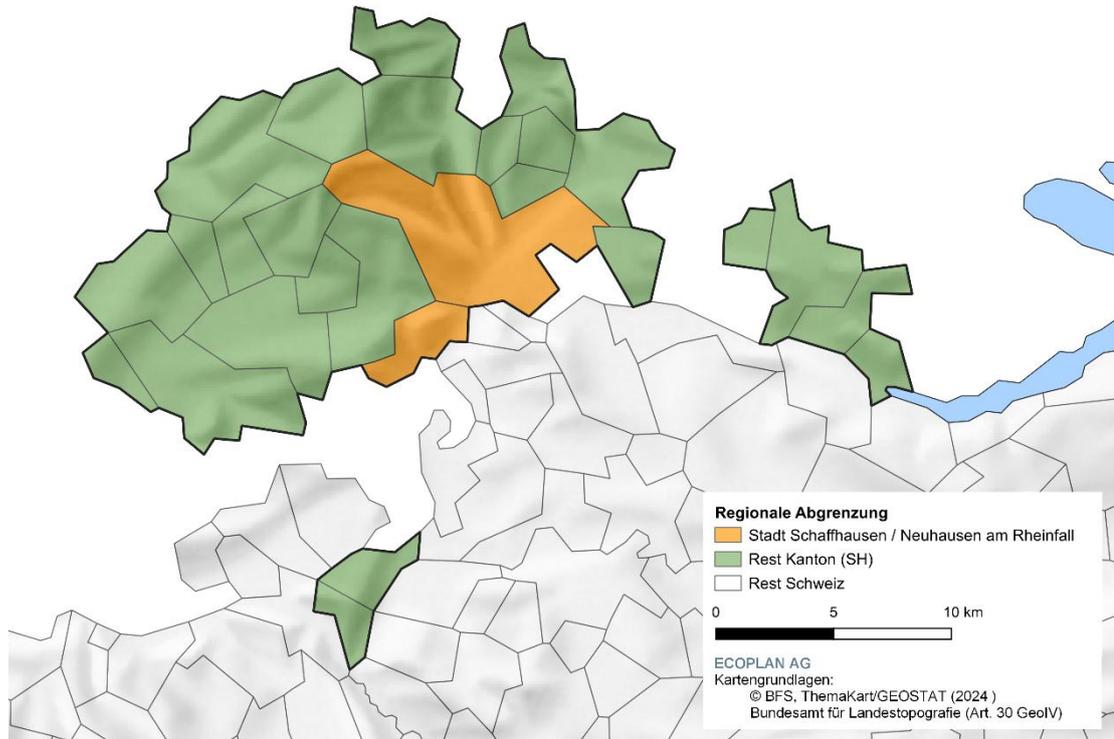
2.3.2 Räumliche Abgrenzung

Der Begriff «Rest des Kantons» wird bei den Sonderlasten leicht anders verwendet als bei der Erhebung der Zentrumslasten. Der Grund liegt in den unterschiedlichen Betrachtungsweisen:

Bei den Zentrumslasten wird die ausserkommunale Nutzung ermittelt, der Restkanton umfasst daher alle übrigen Gemeinden des Kantons. Bei den Sonderlasten geht es anders als bei den Zentrumslasten nicht um «Spillovers», sondern um einen «Benchmark» basierend auf den durchschnittlichen Nettoaufwänden im Kanton. Ein Vergleich mit dem Durchschnitt des Gesamtkantons wäre daher problematisch, weil das Zentrum dann selbst Teil dieses Gesamtkantons wäre und den kantonalen Schnitt stark prägen würde. Deshalb wird als Vergleichsgrösse der «Rest des Kantons Schaffhausen» genommen, der für die Analyse der Sonderlasten alle übrigen Schaffhauser Gemeinden ohne die Stadt Schaffhausen und ohne die Gemeinde Neuhausen am Rheinfall beinhaltet (vgl. Karte in Abbildung 2-5).

Das Ausklammern der Stadt und der Gemeinde Neuhausen am Rh. erfolgt, um Verzerrungen in der Gesamtbetrachtung zu umgehen.

Abbildung 2-5: Räumliche Abgrenzung für die Ermittlung der Sonderlasten



2.3.3 Möglichkeiten und Grenzen des methodischen Ansatzes

Der Vergleich der Nettoaufwände pro Kopf nach funktionaler Gliederung bietet grundsätzlich einen guten Ausgangspunkt für die Analyse des Phänomens der Sonderlasten. Mit dieser Methode kann jedoch nicht zwischen freiwilligen Mehrausgaben und strukturell bedingten Lasten unterschieden werden. Dazu müsste z.B. mittels Regressionsanalyse untersucht werden, ob die Mehrausgaben auf bestimmte strukturelle Charakteristiken zurückzuführen sind.¹⁹ Die Analyse der überdurchschnittlichen Nettoaufwände pro Kopf liefert aber eine gute Annäherung und basiert auf einer etablierten Methodik.²⁰

Grundsätzlich ist beim Vergleich einzelner Gemeinden und Funktionen Vorsicht geboten. Der Vergleich mit dem Restkanton liefert verlässlichere Zahlen, je mehr Gemeinden in dieser Vergleichsgrösse enthalten sind. Für den Kanton Schaffhausen sind diese Voraussetzungen indes nicht ganz günstig. Bei rund 24 Gemeinden im Restkanton (ohne Neuhausen am Rheinfall) kann nicht a priori davon ausgegangen werden, dass Ausreisser und Schwankungen geglättet werden. In Bezug auf die Analyse auf Ebene der Funktionen sind Vergleiche über alle Funktionen hinweg verlässlicher als Vergleiche einzelner Funktionsgruppen. Weiter sind Vergleiche

¹⁹ Diese Methode wird u.a. für die Bestimmung der Sonderlasten beim nationalen Finanzausgleich angewendet, vgl. dazu EcoPLAN (2013).

²⁰ Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2013)

auf Ebene der einstelligen (Haupt)-Funktionen verlässlicher als Vergleiche von einzelnen Unterfunktionen (zwei- oder dreistellige Funktionen). Zwar bildet die funktionale Gliederung nach HRM2 einen etablierten Referenzrahmen. Dennoch können in der Praxis kommunale Unterschiede in der Kontierungs- und Verbuchungspraxis bestehen, die die Vergleichbarkeit der Nettoaufwände limitieren. Aus diesen Gründen und aufgrund von Datenlücken auf der Ebene der Unterfunktionen werden die Sonderlasten nur auf den einstelligen Hauptfunktionen berechnet.

2.4 Referenzjahr

Für die Analyse der Zentrums- und Sonderlasten wurde grundsätzlich das Referenzjahr **2023** verwendet.

3 Zentrumslasten

3.1 Gesamtergebnis

Gemäss den Berechnungen ergeben sich für die Stadt Schaffhausen Zentrumslasten von 12.1 Mio. CHF. Dabei sind die heutigen Beiträge²¹ der umliegenden Gemeinden bzw. vom Kanton bereits berücksichtigt. Nach Abzug der grob geschätzten²² Standortvorteile und der Zentrumsnutzen verbleiben **Nettozentrumslasten von insgesamt 8.3 Mio. CHF**. Jede Schaffhauserin und jeder Schaffhauser bezahlt somit über die kommunalen Steuern im Durchschnitt netto 215 CHF pro Jahr für Leistungen, die Auswärtige konsumieren.

Am stärksten ins Gewicht fallen dabei die drei Bereiche Kultur mit rund 5.4 Mio. CHF, Privater Verkehr mit 1.9 Mio. CHF sowie der Bereich der Bildung mit 1.6 CHF an nicht abgegoltenen Zentrumslasten. Zusätzliche Zentrumslasten fallen in den Bereichen Raumordnung und Umwelt (insgesamt 1.5 Mio. CHF), Sport und Freizeit (1.1 Mio. CHF) sowie im Bereich der öffentlichen (0.2 Mio. CHF) bzw. sozialen Sicherheit (0.4 Mio. CHF) an.

Die folgende Abbildung 3-1 fasst die Ergebnisse tabellarisch zusammen. In der Abbildung 3-2 sind die wichtigsten Informationen zusätzlich grafisch dargestellt. Zur Erläuterung der Tabelle (Abbildung 3-1):

- Die Zentrumslasten wurden aufgrund der Nutzungsstatistiken ermittelt und den verschiedenen Teilgebieten zugeordnet. Beispielsweise verursachen die übrigen Gemeinden des Kantons Schaffhausens nicht abgeglichene Zentrumslasten im Sachbereich Sport und Freizeit von gesamthaft 0.7 Mio. CHF.
- Das **Total der Zentrumslasten** errechnet sich aus der Summe der Zentrumslasten pro Sachbereich.
- In den beiden darauffolgenden Zeilen werden zwei **Abzüge** vorgenommen:
 - **Standortvorteile**, die Schaffhausen aufgrund seiner Zentrumsfunktion genießt (besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, zusätzliche Arbeitsplätze, Steuern etc., vgl. Abschnitt 3.3)
 - **Zentrumsnutzen, d.h.** die reziproken Effekte (sog. Gegenrechnung), also Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der Stadt Schaffhausen (vgl. dazu Abschnitt 3.4). Da viele Schaffhauser/-innen ausserhalb des Kantons arbeiten, ist der Abzug der Zentrumsnutzen für den «Rest der Schweiz» fast drei Mal so hoch wie für den «Rest des Kantons».
- Es resultieren die **Nettozentrumslasten**, die zudem pro Kopf ausgewiesen werden (pro Kopf der Bevölkerung der Stadt Schaffhausen in der ersten Zahlenspalte, pro Kopf der jeweiligen Umlandbevölkerung in den weiteren Spalten).

²¹ Berücksichtigt wurden alle Beiträge, die spezifisch für eine Zentrumsleistung ausgerichtet werden. Die pauschale Abgeltung über den «Zentrumslastenausgleich» wird in Abschnitt 6.3 behandelt.

²² Im Gegensatz zu den detailliert erfassten Zentrumsleistungen der Stadt werden für Standortvorteile und allfällige Leistungen der Umlandgemeinden nur grob geschätzte Abzüge vorgenommen. Eine detaillierte Berücksichtigung von Zentrumsnutzen würde voraussetzen, dass die Umlandgemeinden befragt werden und diese ihre Leistungen sowie deren Kosten und die Nutzeranteile ermitteln (vgl. Abschnitte 3.3 und 3.4).

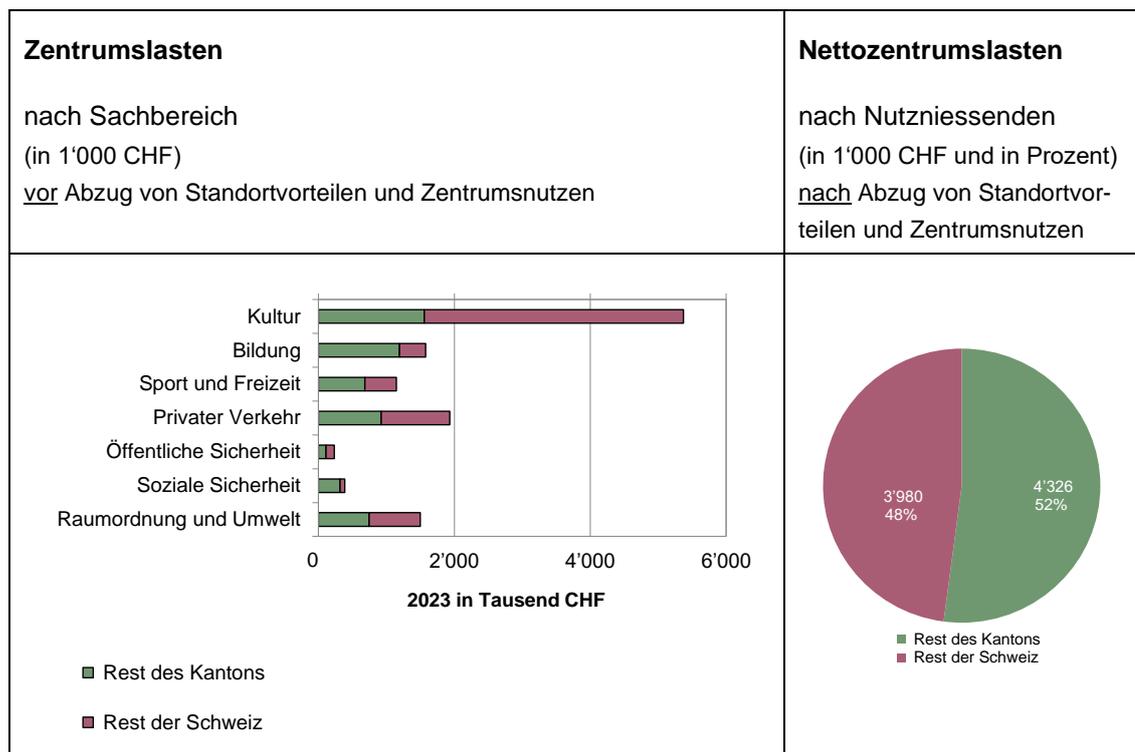
Abbildung 3-1: Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Schaffhausen 2023, in 1'000 CHF

	Nicht abgeglichene Zentrumslasten		
	Total Zentrums- lasten	nach Nutzniessenden:	
		Rest des Kantons	Rest der Schweiz
Kultur	5'369	1'559	3'810
Bildung	1'576	1'193	383
Sport und Freizeit	1'146	682	464
Privater Verkehr	1'933	924	1'010
Öffentliche Sicherheit	232	111	120
Soziale Sicherheit	387	317	70
Raumordnung und Umwelt	1'497	745	752
Total Zentrumslasten	12'140	5'531	6'609
Abzug Standortvorteile	-1'000	-422	-577
Abzug Zentrumsnutzen	-2'835	-783	-2'052
Nettozentrumslasten	8'306	4'326	3'980
Bevölkerung (2023) ²⁾	38'666	48'445	8'875'147
Netto pro Kopf in CHF ³⁾	215	89	0

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

- 1) *Bevölkerung in Spalte «Total Zentrumslasten»* entspricht der Bevölkerung der Stadt Schaffhausen, die Angabe «Netto pro Kopf» entspricht somit der Belastung durch Auswärtige pro Kopf der Schaffhauser Stadtbevölkerung.
Bevölkerung in Spalten «nach Nutzniessenden» entspricht der Bevölkerung der jeweiligen Gebietseinheit, die Angabe «Netto pro Kopf» entspricht somit der verursachten Belastung pro Kopf der jeweiligen Gebietseinheit.
- 2) **Lesehilfe:** Die Stadt Schaffhausen bezahlt für jede Einwohnerin, jeden Einwohner der übrigen Schaffhauser Gemeinden CHF 89, damit diese in der Stadt Schaffhausen Zentrumsleistungen in Anspruch nehmen können. Verteilt auf die Stadtschaffhauser Bevölkerung, übernimmt jede und jeder Einheimische Zentrumslasten von CHF 215.

Abbildung 3-2: Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Schaffhausen 2023, in 1'000 CHF



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

Pro Einwohner/-in betrachtet spielen die restlichen Gemeinden des Kantons mit 215 CHF pro Kopf der dortigen Bevölkerung eine grössere Rolle für die Zentrumslasten der Stadt Schaffhausen als der Rest der Schweiz (weniger als 1 CHF pro Kopf der dortigen Bevölkerung).²³ Auch vom Gesamtbetrag her sind die übrigen Gemeinden des Kantons Schaffhausen bedeutender als der Rest der Schweiz (vgl. Abbildung 3-2). Dies kommt insbesondere daher, da der Abzug für die Zentrumsnutzen für den «Rest der Schweiz» aufgrund der Pendlerbewegungen grösser ist (vgl. auch Abbildung 3-1).

3.2 Einzelne Sachbereiche und Kostenschlüssel

In den nachfolgenden Abschnitten 3.2.1 bis 3.2.8 sind pro Sachbereich die Zentrumslasten inkl. verwendete Kostenschlüssel dargestellt. Wie in Abschnitt 2.2.1 beschrieben, beziehen sich die Kostenschlüssel wo immer möglich auf Nutzerstatistiken und/oder Mitgliederlisten. Wo keine Nutzerstatistiken vorliegen – d.h. insbesondere im privaten Verkehr, die öffentliche Sicherheit und bei öffentlichen Anlagen – beruht der Schlüssel auf einer Spezialauswertung basierend auf Bevölkerungsanteilen und Pendlerstatistiken. Die detaillierten Daten zu den einzelnen Leistungen sowie die zugehörigen Kostenschlüssel, auch zu den berechneten Pendlerschlüsseln, sind in einem separaten Anhang zusammengefasst.²⁴

²³ Der pro Pro-Kopf-Betrag entspricht der verursachten Belastung pro Kopf der jeweiligen Gebietseinheit.

²⁴ EcoPlan (2025)

3.2.1 Kultur

Im Kulturbereich entstehen der Stadt Schaffhausen knapp 8 Mio. CHF an Nettokosten (vgl. nachfolgende Abbildung 3-3).

Abbildung 3-3: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Kultur

Leistung	Netto- kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)			Abgelt- ungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten (1'000 CHF)		Total
		Stadt	Rest Kt. (SH)	Rest CH		Rest Kt. (SH)	Rest CH	
Konzert und Theater								
Stadttheater	1'527	43%	27%	30%	240 ⁽¹⁾	320	458	778
Internationales Bachfest	96	42%	15%	43%	70 ⁽²⁾	-4	41	37
Museen								
Museum zu Allerheiligen	5'151	23%	20%	57%	261 ⁽³⁾	914	2'946	3'860
Sonstiges								
Diverse Kulturbeiträge	1'218	43%	27%	30%	0	329	365	694
Total	7'993				571	1'559	3'810	5'369
<i>(Verteilung in %)</i>						29%	71%	

⁽¹⁾ Kantonsbeitrag

⁽²⁾ Kantonsbeitrag

⁽³⁾ Kantonsbeitrag

Für das **Museum** zu Allerheiligen sind die Nettokosten mit mehr als 5 Mio. CHF ein relevanter Budgetposten, entsprechend sind auch die Zentrumslasten von Bedeutung. An diesen Kosten beteiligt sich zwar der Kanton Schaffhausen (gut 0.26 Mio. CHF), doch auch nach Abzug der Abgeltungen verbleibt der Stadt Schaffhausen eine Zentrumslast von 3.8 Mio. CHF. Die Auswertung der Besucherstatistik des Museums zeigt, dass insbesondere von ausserhalb des Kantons viele auswärtige Besucher/-innen (57%) stammen. Entsprechend verursachen die Personen von ausserhalb des Kantons einen beträchtlichen Anteil (fast 3 Mio. CHF) der Zentrumslasten im Vergleich zur Bevölkerung des Restkantons (0.9 Mio. CHF).

In der Kategorie **Konzert und Theater** führt das Stadttheater zu Nettokosten von gut 1.5 Mio. CHF. Auch hier beteiligt sich der Kanton (0.24 Mio. CHF), aufgrund der auswärtigen Nutzung verbleibt der Stadt aber eine Zentrumslast von knapp 0.8 Mio. CHF. Auch beim Bachfest sowie weiteren kleineren Kulturbeiträgen (**Sonstiges**²⁵) verbleiben der Stadt ungedeckte Zentrumslasten.

Im Sinne einer vorsichtigen Schätzung wurden kleinere Veranstaltungen nicht erfasst. Nicht erfasst wurden z.B. das Literaturfestival «Erzählzeit ohne Grenzen» oder die Konzert-Veranstaltungen Kirche St. Johann.

²⁵ U.a. Beiträge für Kultur im Kammgarn, Jazz Festival, Musik Collegium Schaffhausen oder das Theater Sgaramusch.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Nettokosten des Bereiches Kultur mit 8 Mio. CHF einen bedeutenden Budgetposten der Stadtrechnung darstellen. Aufgrund der regen Nutzung der Angebote durch Auswärtige fallen die erfassten Zentrumslasten mit mehr als 5 Mio. CHF ebenfalls relativ hoch aus.

3.2.2 Bildung

Im Bereich **Bildung** wurden Nettokosten der Stadt Schaffhausen in der Höhe von 14.4 Mio. CHF in die Zentrumslasten-Betrachtung einbezogen.

Abbildung 3-4: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Bildung

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)			Abgeltungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten (1'000 CHF)		Total
		Stadt	Rest Kt. (SH)	Rest CH		Rest Kt. (SH)	Rest CH	
Schulen								
Schulen	11'834	95%	5%	0%	78 ⁽¹⁾	489	47	536
Bibliotheken und Archive								
Stadtarchiv	540	70%	20%	10%	0	108	54	162
Bibliotheken	2'056	53%	33%	14%	209 ⁽²⁾	596	281	878
Total (Verteilung in %)	14'429				287	1'193 76%	383 24%	1'576

⁽¹⁾ Kantonsbeitrag (23); Beiträge von Gemeinden (54)

⁽²⁾ Kantonsbeitrag (204); Beiträge von Gemeinden (5)

Knapp 12 Mio. CHF an Nettokosten fallen dabei beim Betrieb der Schulanlagen an. Die **Schulen** stellen im Kanton Schaffhausen eine Verbundaufgabe dar (siehe dazu auch Abschnitt 4.2). Grundsätzlich können Gemeinden Schüler/-innen in andere Gemeinden senden. In diesem Fall können die Kosten unter den Gemeinden verrechnet werden. Als verrechenbare Schullasten gelten aber «nur Ausgaben für den Betrieb der Schule, unter Ausschluss der Aufwendungen für Schulbauten und deren Verzinsung und Abschreibung». ²⁶ Schaffhausen hat knapp 180 auswärtige Schüler/-innen, welche auch die Infrastruktur nutzen müssen, dadurch entsteht der Stadt Schaffhausen eine Zentrumslast von gut 0.5 Mio. CHF. Die hier aufgeführten Nettokosten dürften für eine langfristige Betrachtung eher zu tief liegen, da keine (geplanten) Investitionen abgebildet werden, sondern die aktuellen Zahlen aus der Rechnung verwendet werden und künftig Investitionen die Kosten erhöhen werden.

Durch den Bereich **Bibliotheken und Archive** entstehen rund 2.5 Mio. CHF an Nettokosten. Die Bibliotheken verursachen, trotz Kantonsbeitrag von rund 0.2 Mio. CHF und Beiträgen von Gemeinden (0.05 Mio. CHF), Zentrumslasten von knapp 0.9 Mio. CHF. Die Nutzungsdaten

²⁶ Kanton Schaffhausen (1982)

wurden dabei anhand der registrierten Nutzer im System erhoben. Das Stadtarchiv verursacht 0.5 Mio. CHF an Nettokosten. Eine Auswertung der Anfragen im Archiv zeigt, dass rund 30% der Nutzer/-innen von ausserhalb der Stadt stammt, was zu Zentrumslasten von knapp 0.2 Mio. CHF führt.

3.2.3 Sport und Freizeit

Mit knapp 2.5 Mio. CHF Nettokosten stellen die Beiträge im Bereich Sport und Freizeit einen bedeutenden Budgetposten dar (vgl. nachfolgende Abbildung 3-5). Nachfolgend werden die die Zentrumslasten nach den Kategorien Sport und Freizeit separat erläutert.

Abbildung 3-5: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Sport und Freizeit

Leistung	Netto- kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)			Abgelt- ungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten (1'000 CHF)		Total
		Stadt	Rest Kt. (SH)	Rest CH		Rest Kt. (SH)	Rest CH	
Sport								
Sportanlagen								
Sport KSS	1'909	51%	29%	20%	0	555	381	936
Rhybadi	322	61%	19%	20%	0	63	63	126
Freizeit								
Sozio-Kulturelle Angebote								
Ferienspass und Ferienstadt	247	53%	37%	10%	42 ⁽¹⁾	64	19	84
Total	2'479				42	682	464	1'146
(Verteilung in %)						60%	40%	

⁽¹⁾ Kantonsbeitrag (17); Beiträge von Gemeinden gemäss Nutzungsschlüssel: SH-Gemeinden (20), Gemeinden ausserhalb SH (5)

a) Sport

Die grössten Nettokosten im Bereich Sport ergeben sich für die Stadt Schaffhausen durch ihre **Sportanlagen KSS**. Da diese zu rund 49% von Auswärtigen genutzt werden, fallen die Zentrumslasten mit knapp 1 Mio. CHF hoch aus. Aber auch die **Rhybadi** stellt eine Zentrumslast dar. Rund ein Drittel der Besucherschaft kommt dabei nicht aus der Stadt Schaffhausen, weshalb die Zentrumslasten knapp 0.1 Mio. CHF betragen. Nicht berücksichtigt ist die Nutzung von Indoor-Schulsportanlagen durch Auswärtige. Diese Nutzung wird unter Bildung (siehe Abschnitt 3.2.2) berücksichtigt. Die Outdoor-Sportanlagen werden hingegen unter «Grün» (siehe Abschnitt 3.2.8) berücksichtigt.

b) Freizeit

Unter den Bereich Freizeit fallen die Zentrumslasten von «**Ferienpass und Ferienstadt**». Während der Sommerschulferien bietet die Stadt Schaffhausen den Ferienpass sowie die Ferienstadt an. Neben Kursen und weiteren Angebote sind zudem im Ferienpass auch die Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel und die Badietritte inbegriffen. Der Kanton sowie die Gemeinden aus welchen die Kinder kommen beteiligen sich zwar (0.42 Mio. CHF), die Besoldung und der sonstige Sachaufwand wird jedoch den Gemeinden nicht weiterverrechnet, weshalb eine Zentrumslast von 0.84 Mio. CHF entsteht.

Nicht erfasst wurde die Ludothek, da diese erst seit 2024 Teil der Stadtverwaltung ist und zuvor ein privater Verein war. Basierend auf dem Budget 2025 und einem (angenommenen) gleichen Nutzerschlüssel wie der Bibliothek dürften der Stadt durch die Ludothek weitere Zentrumslasten in der Höhe von rund 0.1 Mio. CHF entstehen.

3.2.4 Öffentlicher Verkehr

Aufgrund des bestehenden Teiler des Verkehrsbetriebe Schaffhausen (vbsh) wurden im öffentlichen Verkehr keine Zentrumslasten für die Stadt Schaffhausen erhoben. Das bedeutet nicht zwingend, dass der Stadt keine Zentrumslasten durch den öffentlichen Verkehr entstehen, wie in Kapitel 4 zu den Verbundaufgaben ausgeführt wird.

3.2.5 Privater Verkehr

Der private Verkehr verursacht relativ hohe Nettokosten. Erfasst sind die Nettokosten der Stabstelle Tiefbau. In der Stabstelle Tiefbau sind z.B. Strassenunterhalt, Lichtsignalanlagen, Reinigung und Winterdienst von Strassen, Wegen und Treppen oder auch der Unterhalt und die Reinigung der öffentlichen Kanalisation und Fliessgewässer enthalten. Korrigiert wurden die Nettokosten um die Einnahmen aus den Parkgebühren (separates Konto). Die Nettokosten belaufen sich auf gut 5 Mio. CHF.

Der Kostenschlüssel wurde aufgrund einer Spezialauswertung der Pendlerbewegungen geschätzt (vgl. separater Anhang mit den Datengrundlagen).²⁷ Für Binnenpendler innerhalb der Stadt Schaffhausen sowie Wegpendler aus der Stadt Schaffhausen wird der Modalsplit der Gemeinde (Schaffhausen) verwendet. Die Zupendler (nach Schaffhausen) aus dem Rest des Kantons und Rest der Schweiz werden mit dem Modalsplit der jeweiligen Gebietseinheit gewichtet. Dabei wird folgende vereinfachende Annahme getroffen: Arbeitspendler im privaten Verkehr bewegen sich nur in der Herkunfts- und der Zielgemeinde auf Gemeindestrassen – der Transitverkehr läuft hingegen über Kantons- und Nationalstrassen. Passieren Pendler auf dem Weg in ihre Zielgemeinde weitere Gemeinden, so fallen bei diesen Gemeinden also gemäss dieser vereinfachenden Annahme keine Lasten an. Weiter wird angenommen, dass der Streckenanteil auf Stadtgebiet für Binnenpendlerinnen, für Zupendlerinnen und für Wegpendlerinnen gleich gross ist. Wie erwähnt wird zudem mangels anderer Daten angenommen, dass der Pendlerverkehr eine brauchbare Approximation für den Gesamtverkehr darstellt.

²⁷ Ecoplan (2025)

Insgesamt liegen die ungedeckten Zentrumslasten bei knapp 2 Mio. CHF.

Abbildung 3-6: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Privater Verkehr

Leistung	Netto- kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)			Abgelt- ungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten (1'000 CHF)		Total
		Stadt	Rest Kt. (SH)	Rest CH		Rest Kt. (SH)	Rest CH	
Privater Verkehr								
Strassenunterhalt und Infrastruktur	5'152	61%	19%	20%	255 ⁽¹⁾	924	1'010	1'933
Total (Verteilung in %)	5'152				255	924 48%	1'010 52%	1'933

⁽¹⁾ Kantonsbeitrag

3.2.6 Öffentliche Sicherheit

Die berücksichtigten Nettokosten für die öffentliche Sicherheit belaufen sich auf gut 1.6 Mio. CHF. Nicht berücksichtigt wurde dabei der Aufwand der Stadt Schaffhausen für die Kantonspolizei, da es sich hierbei um eine Verbundaufgabe mit einem eigenen Kostenschlüssel handelt.

Grundsätzlich profitiert insbesondere die Stadtbevölkerung von einer erhöhten öffentlichen Sicherheit. Doch auch Auswärtige, als Zupendler/-in oder Gast, profitieren von einer guten öffentlichen Sicherheit und den Leistungen der **Stadtpolizei** oder der **Feuerwehr**. Der auswärtige Nutzungsanteil wurde auf Basis der Zu- und Wegpendler sowie der Bevölkerungsstruktur ermittelt (vgl. separater Anhang mit den Datengrundlagen zu den ermittelten Nutzungsschlüsseln).²⁸

Im Bereich der Stadtpolizei zahlt der Kanton einen Beitrag in der Höhe von knapp 100'000 CHF. Trotzdem bleiben verschiedene Kosten ungedeckt. Insgesamt verbleiben im Bereich der öffentlichen Sicherheit ungedeckte Zentrumslasten in der Höhe von 0.23 Mio. CHF. Bei der Feuerwehr wurden die Einsätze ausserhalb der Stadt Schaffhausen nicht berücksichtigt, da diese den entsprechenden Gemeinden in Rechnung gestellt werden.

²⁸ Ecoplan (2025)

Abbildung 3-7: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich öffentliche Sicherheit

Leistung	Netto- kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)			Abgelt- ungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten (1'000 CHF)		Total
		Stadt	Rest Kt. (SH)	Rest CH		Rest Kt. (SH)	Rest CH	
Öffentliche Sicherheit								
Feuerwehr	795	86%	7%	7%	99 ⁽¹⁾	50	58	108
Stadtpolizei	856	86%	7%	7%	0	62	62	124
Total	1'651				99	111	120	232
(Verteilung in %)						48%	52%	

⁽¹⁾ Kantonsbeitrag

3.2.7 Soziale Sicherheit

Der Grossteil der Leistungen im Bereich soziale Sicherheit wird für die einheimische Bevölkerung erbracht (vgl. auch Kapitel 5). Nur ein kleiner Teil des Angebots wird auch von Auswärtigen in Anspruch genommen.

In der Stadt Schaffhausen verursachten die untersuchten Zentrumsleistungen Nettokosten von knapp 2.3 Mio. CHF, wobei 0.4 Mio. CHF von Kanton und der Zürcher Gemeinde Feuerthalen abgegolten werden. Es verbleibt schliesslich eine ungedeckte Zentrumslast von knapp 0.4 Mio. CHF.

Abbildung 3-8: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Soziale Sicherheit

Leistung	Netto- kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)			Abgelt- ungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten (1'000 CHF)		Total
		Stadt	Rest Kt. (SH)	Rest CH		Rest Kt. (SH)	Rest CH	
Soziales Wohnen								
Soziales Wohnen	414	55%	30%	15%	0	124	62	186
Kinder und junge Erwachsene								
Jugendarbeit	1'623	90%	8%	2%	419 ⁽¹⁾	100	-23	78
Kinder- und Jugendheim	248	50%	37%	12%	0	92	31	123
Total	2'284				419	317	70	387
(Verteilung in %)						82%	18%	

⁽¹⁾ Kantonsbeitrag (364); Beitrag Feuerthalen ZH (55)

3.2.8 Raumordnung und Umwelt

«Grün Schaffhausen» gestaltet, pflegt und schützt die Stadt sowie die Landschaft. Die Aufgabengebiete sind vielfältig. So ist «Grün Schaffhausen» beispielsweise für 10'000 Stadtbäume zuständig, betreut 80 Spielplätze, 18 Sportanlagen und 21 Fussballfelder. Diese Leistungen stellen eine Zentrumsleistung dar, welche sowohl von Arbeitspendlerinnen und -pendlern als auch von Besucherinnen und Besuchern in Anspruch genommen werden. Nach Abzug der innerstädtischen Nutzung verbleibt gut 1.5 Mio. CHF als ungedeckte Zentrumslast. Der Kostenschlüssel wurde anhand der Zu- und Wegpendler sowie der Bevölkerung geschätzt.

Abbildung 3-9: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Raumordnung und Umwelt

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)			Abgeltungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten (1'000 CHF)		
		Stadt	Rest Kt. (SH)	Rest CH		Rest Kt. (SH)	Rest CH	Total
Raumordnung und Umwelt								
Grün Schaffhausen	3'826	61%	19%	20%	0	745	752	1'497
Total	3'826				0	745	752	1'497
(Verteilung in %)						50%	50%	

3.3 Standortvorteile

Wie im Kapitel 2 erwähnt, können die hier behandelten Zentrumsleistungen einer Stadt auch zu Standortvorteilen führen:

- Vorteile aufgrund des leichteren Zugangs
- Politische Vorteile aufgrund von Mitbestimmungsmöglichkeiten
- Finanzielle Vorteile in Form von Arbeitsplätzen, Einkommen und Steuereinnahmen in der Standortgemeinde aufgrund der induzierten Effekte der hier behandelten Zentrumsleistungen.
- Imagevorteile

Hier geht es um die Standortvorteile, die sich *aus den Zentrumsleistungen* ergeben. Nicht Thema des vorliegenden Berichts sind die *generellen* Steuererträge insbesondere durch Unternehmenssteuern. Diese werden im Ressourcenausgleich berücksichtigt. Zentrumslasten und der Ressourcenausgleich erfordern eine getrennte Betrachtung (siehe hierzu Kapitel 6).

Die erwähnten möglichen Standortvorteile durch Zentrumsleistungen sind allerdings zu relativieren:

- Zentrumsinstitutionen zahlen meist keine Steuern (z.B. Theater etc.)

- Ein Teil der zentralen Arbeitsplätze wird durch Personen besetzt, die ausserhalb der Stadt wohnen und daher auch ausserhalb der Stadt Steuern zahlen. Zudem belasten sie als Pendler ihrerseits das Zentrum.
- Der Zugang ist für Umlandgemeinden in vielen Fällen ähnlich gut. Erst für weiter entfernte Landgemeinden verschlechtert sich der Zugang spürbar
- Auch die Imagevorteile sind nicht auf das Zentrum beschränkt
- Es gibt auch Standortnachteile wie z.B. Verkehrslärm und Luftverschmutzung

Bemessung Standortvorteile

Der Gesamtnutzen aus den Standortvorteilen ist schwierig zu quantifizieren. In der Ecoplan-Studie zuhanden der Stadt St.Gallen von 2023 wurde der Standortvorteil je nach Leistungsangebot auf 0 % bis 15 % der «zentralörtlichen» Leistungen geschätzt.²⁹ Andere Studien gehen von einer Bandbreite zwischen 0 % bis 20 % aus.³⁰ Für die Zentrumsstädte im Kanton Bern wurden die Standortvorteile im Jahr 2005 zwischen 3.1 % bis 5.1 % geschätzt.³¹ Bei der interkantonalen Kulturlastenvereinbarung zwischen den Kantonen Aargau, Luzern, Uri, Zug und Zürich wird der Standortvorteil pauschal mit 25 % der anrechenbaren Kosten in Abzug gebracht, wobei damit implizit auch die «Gegenrechnung» (Zentrumsnutzen) eingeschlossen ist, da diese nicht zusätzlich separat in Abzug gebracht wird.³² Bei Schaffhausen beträgt der Abzug für Standortvorteile und Zentrumsnutzen total rund 32%, liegt also höher. Teilweise wird aber auch auf eine Quantifizierung verzichtet und die Standortvorteile werden nur qualitativ erhoben.³³

Gestützt auf die verwendeten Schätzwerte aus anderen Studien wurde auch in der vorliegenden Untersuchung eine pauschale Abschätzung vorgenommen (vgl. Abbildung 3-10).³⁴

²⁹ Ecoplan (2023)

³⁰ SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (1999)

³¹ Ecoplan (1997); Kantonale Planungsgruppe Bern (2005)

³² Ecoplan; Arn; Strecker (2010)

³³ Fachhochschule Nordwestschweiz (2006).

³⁴ Ecoplan (2022)

Abbildung 3-10: Schätzung der Standortvorteile je Sachbereich

Bereich	Einschätzung gemäss Ecoplan-Studie				
	Zugang	Image	Kaufkraft / Steuern	Standortnachteile	Gesamtbewertung
Kultur	++	+++	+	-	10 - 15%
Bildung	++	+++	+	0	5 - 10%
Sport und Freizeit	++	++	+	--	5 - 10%
Privater Verkehr	+	+	+	---	0 - 5%
Öffentlicher Verkehr	+	+	+	---	0 - 5%
Öffentliche Sicherheit	+++	++	++	0	10 - 15%
Soziale Sicherheit	++	+	0	--	0 - 5%
Raumordnung und Umwelt	0	0	0	0	0 - 5%
Übrige Zentrumslasten	+	0	0	0	0 - 5%

Legende: 0 = kein Standortvorteil

+ / ++ / +++ = Standortvorteile

- / -- / --- = Standortnachteile

Ausgehend von den Zentrumslasten je Sachbereich (vgl. Abbildung 3-1) und den Schätzwerten zu den Standortvorteilen je Sachbereich (Abbildung 3-10) werden für Standortvorteile gut 1 Mio. CHF abgezogen (vgl. dazu die nachstehende Zusammenstellung):

Abbildung 3-11: Berechnung des Pauschalabzugs für Standortvorteile

	Total Zentrumslasten (in 1'000 CHF)	Standortvorteil				
		in % der Zentrumslast		absolut (in 1'000 CHF)		Mittelwert
		von	bis	von	bis	
Kultur	5'369	10%	15%	537	805	671
Bildung	1'576	5%	10%	79	158	118
Sport und Freizeit	1'146	5%	10%	57	115	86
Privater Verkehr	1'933	0%	5%	0	97	48
Öffentliche Sicherheit	232	10%	15%	23	35	29
Soziale Sicherheit	387	0%	5%	0	19	10
Raumordnung und Umwelt	1'497	0%	5%	0	75	37
Total	12'140	6%	11%	696	1'303	1'000

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

3.4 Zentrumsnutzen – Leistungen der Umlandgemeinden (reziproker Effekt)

Als Zentrumsnutzen werden die Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Zentrumsbevölkerung verstanden, also die sog. Gegenrechnung (reziproker Effekt).

Eine fundierte Analyse ist grundsätzlich nur möglich, wenn die Umlandgemeinden befragt werden und diese ihre Leistungen sowie deren Kosten und die Nutzeranteile ermitteln. Dies wurde unseres Wissens bisher einzig im Kanton Bern Ende der 1990er-Jahre durchgeführt.³⁵ Im Rahmen der vorliegenden Studie muss auf solche Zusatz-Untersuchungen verzichtet werden.

Grobe Abschätzungen sind in einzelnen Bereichen anhand von Verkehrsdaten (Pendlerstatistiken oder analoge Daten) möglich. In anderen Bereichen (Kultur, Sport) bleibt nichts Anderes übrig, als sehr grobe Abschätzungen vorzunehmen, z.B. gestützt auf die erwähnten Berner Studien.³⁶

Pro Bereich wird ein Abzug für den Zentrumsnutzen vorgenommen (vgl. Abbildung 3-12). Der jeweilige Abzug wird auf den Nettokosten (ohne Anteil der Stadt Schaffhausen) pro Bereich berechnet. Insgesamt werden Zentrumsnutzen im Umfang von knapp 3 Mio. CHF in Abzug gebracht, was 22% der berechneten Zentrumslasten der Stadt Schaffhausen entspricht. Die Aufschlüsselung erfolgt anhand des Anteils der einzelnen Gebietseinheiten an den Wegpendlern aus der Stadt Schaffhausen. Da viele Stadt-Schaffhauser/-innen ausserhalb des Kantons arbeiten (und als Arbeitspendler/-innen nach ausserhalb des Kantons pendeln), ist der Abzug für Zentrumsnutzen für die Einheit «Rest der Schweiz» entsprechend deutlich grösser als für den «Rest des Kantons».

Abbildung 3-12: Abzug für Zentrumsnutzen pro Bereich

	Verrechenbare Nettokosten ohne Anteil Stadt	Total Zentrumsnutzen		Zentrumsnutzen aufgeschlüsselt	
		in %	absolut (in 1'000 CHF)	Rest des Kantons	Rest der Schweiz
Kultur	5'602	10%	560	155	406
Bildung	1'714	10%	171	47	124
Sport und Freizeit	1'178	30%	354	98	256
Privater Verkehr	1'994	74%	1'468	406	1'063
Öffentliche Sicherheit	239	30%	73	20	53
Soziale Sicherheit	472	5%	24	7	17
Raumordnung und Umwelt	1'497	12%	185	51	134
Total	12'697	22%	2'835	783	2'052

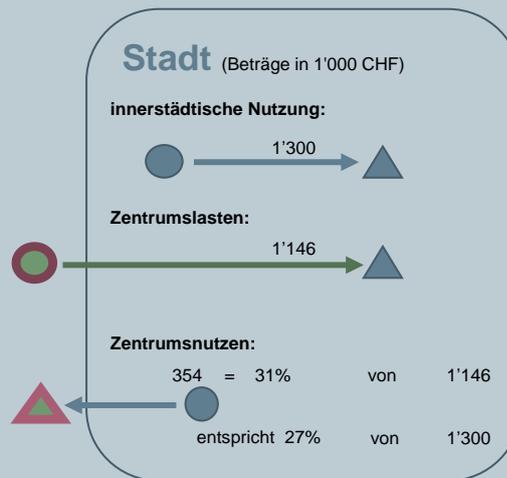
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

³⁵ Vgl. Ecoplan (1997).

³⁶ Für weitere Ausführungen vgl. Ecoplan (2022).

Exkurs: Berechnung der Zentrumsnutzen (reziproke Effekte)

Die untenstehende Darstellung zeigt schematisch die Berechnungsweise der Zentrumsnutzen anhand des Bereichs Sport und Freizeit auf. Während die Bevölkerung der Stadt Schaffhausen im betrachteten Bereich städtische Zentrumsleistungen im Umfang von 1.3 Mio. CHF konsumiert, entfallen auf die auswärtigen Nutzniessenden 1.1 Mio. CHF. Der Zentrumsnutzen (reziproker Effekt) wird nun als Anteil der vom Umland verursachten Zentrumslasten berechnet, d.h. es wird angenommen, dass pro 100 Franken Zentrumslasten 31 Franken reziproker Effekt (Zentrumsnutzen) anfallen. Verglichen mit den Leistungen, welche die Stadtschaffhauser Bevölkerung auf heimischem Boden konsumiert, sind dies 27%.



4 Verbundaufgaben

Neben den in den vorangehenden Kapiteln ausgewiesenen Zentrumslasten existieren weitere finanzielle Lasten für die Stadt Schaffhausen. Diese entstehen insbesondere durch Verbundaufgaben im öffentlichen Verkehr sowie im Bildungsbereich.³⁷ Im Kanton Schaffhausen sind unter anderem diese zwei staatlichen Aufgaben als Verbundaufgaben definiert. Dies bedeutet, dass die Aufgabenerledigung und/oder deren Finanzierung gemeinsam von Kanton und Gemeinden getragen werden. Die genaue Aufgabenteilung und deren Finanzierung wird dabei vom Kantonsrat in Gesetzen bzw. vom Regierungsrat in Verordnungen festgelegt.

4.1 Öffentlicher Verkehr

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs besteht ein kantonaler Kostenteiler, deshalb wurden im Bereich des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich keine Zentrumslasten ermittelt.

Exkurs: Finanzierung des ÖV im Kanton Schaffhausen

Die Finanzierung des ÖV ist unterschiedlich, ob es sich um den Ortsverkehr oder den Regionalverkehr handelt.

- Der **Ortsverkehr** wird im Kanton Schaffhausen von den Gemeinden bestellt und auch hauptsächlich finanziert. Die Bestellergemeinden bezahlen 82%, der Kanton beteiligt sich mit 18% bzw. einem gedeckelten Maximalbetrag von 2.5 Mio. CHF (indexiert).³⁸
- Die Bestellung und Finanzierung des **Regionalverkehrs** ist grundsätzlich auf Bundesebene geregelt, eine allfällige Gemeindebeteiligung wird aber den Kantonen überlassen. Die Gemeinden tragen in Schaffhausen 25% des kantonalen Anteils der Abgeltung am Regionalverkehr. Diese 25% werden zur Hälfte nach Einwohnerzahlen und zur anderen Hälfte nach dem Verkehrsangebot (ungewichtete Haltestellenabfahrten) auf die Gemeinden aufgeteilt.³⁹

Die gesamthaften Abgeltungen (Defizitdeckungen) im **Ortsverkehr** belaufen sich auf 18.6 Mio. CHF.⁴⁰ Der Kanton beteiligt sich mit 18% an diesen Abgeltungen, wobei das Maximum bei 2.5 Mio. CHF gedeckelt ist. Dies führt zu einem nicht gedeckten Bedarf wie nachfolgende Abbildung zeigt.

³⁷ Ebenfalls eine Verbundaufgabe stellt die Kantonspolizei dar. In der vorliegenden Analyse wird darauf nicht näher eingegangen. Die Kosten der Stadt für die Kantonspolizei wurden aber bei der Berechnung der Zentrumslasten im Bereich der öffentlichen Sicherheit nicht mitberücksichtigt bzw. der Nettoaufwand wurde um diesen Betrag korrigiert.

³⁸ Vgl. § 9 im Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs, Kanton Schaffhausen (2006)

³⁹ Vgl. § 11 und 12 im Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs, Kanton Schaffhausen (2006)

⁴⁰ Verkehrsbetriebe Schaffhausen (2024)

Abbildung 4-1: Kantonale Abgeltungen im Ortsverkehr, Zahlen 2023

Abgeltungen Ortsverkehr		18'594'236
Beitragssatz / Bedarf	18.0%	3'346'962
Deckelung (Art. 9. Abs. 3)		2'571'000
Effektiver Beitragssatz / Beitrag Kanton	13.8%	2'571'000
<i>Nicht gedeckter Bedarf</i>		776'961

Quelle: Eigene Berechnungen; Geschäftsbericht der Verkehrsbetriebe Schaffhausen⁴¹

Im Kanton Schaffhausen verfügen im Wesentlichen nur die Gemeinden Schaffhausen und Neuhausen am Rheinflall über Ortsverkehrslinien. Aufgrund der geringen Kantonsbeiträge von 13.8% bleibt ihnen ein Anteil von 86.2% der Kosten.⁴² Insgesamt sehen die Abgeltungen wie folgt aus:

Abbildung 4-2: Abgeltungen Ortsverkehr

Abgeltungen der vbsh	Bevölkerung	Abgeltungen	Abgeltung pro Kopf
Stadt Schaffhausen	38'666	12'941'000	335
Gemeinde Neuhausen	11'213	3'082'000	275
Andere Gemeinden	37'232	-	-
Pro Memoria: Abgeltung Kanton		2'571'000	
Abgeltungen Ortsverkehr gesamt		18'594'000	

Quelle: Eigene Berechnungen; Geschäftsbericht der Verkehrsbetriebe Schaffhausen⁴³

Es darf davon ausgegangen werden, dass auch auswärtige Pendler/-innen den Bus in der Stadt benützen für Arbeits-, Freizeit-, oder Einkaufszwecke. Mit dem heutigen Kantonsbeitrag entsteht der Stadt Schaffhausen nur dann keine Zentrumslasten, wenn der Anteil Auswärtiger im Ortsverkehr 13.8% betragen würde. Diese Annahme schätzen wir als nicht realistisch ein. Je nach angenommenem Anteil von auswärtigen Nutzer/-innen entsteht der Stadt Schaffhausen eine ungedeckte Zentrumslast.

⁴¹ Verkehrsbetriebe Schaffhausen (2024)

⁴² In den anderen Gemeinden gibt es einzelne Ortsverkehrslinien (Beringen, zeitweise in Thayngen sowie diskutiert in Stein am Rhein).

⁴³ Verkehrsbetriebe Schaffhausen (2024)

Abbildung 4-3: Mögliche Zentrumslasten im Ortsverkehr

Ortsverkehr	Beitragssatz Kanton	Anteil Stadt	
Heutiger Kantonsbeitrag	13.83%	12'941'000	
bei heutigem Beitragssatz (ungedeckelt)	18.00%	12'314'327	
Möglicher neuer Beitragssatz 1 (ungedeckelt)	20.00%	12'013'978	
Möglicher neuer Beitragssatz 2 (ungedeckelt)	22.50%	11'638'541	
Mögliche Annahmen bezüglich Auswärtigenanteil	Annahme Auswärtige	nutzergerechter Anteil Stadt	Zentrums- last
analog heutigem Kantonsbeitrag	13.83%	12'941'000	0
Anteil Auswärtige «Privater Verkehr» (Pendler-schlüssel)	38.70%	9'205'710	3'735'290
<i>Sensitivität Pendlerschlüssel -10%-Punkte</i>	28.70%	10'707'458	2'233'542
<i>Sensitivität Pendlerschlüssel +10%-Punkte</i>	48.70%	7'703'963	5'237'037

Es liegen keine detaillierten Zahlen zu den effektiven Anteilen auswärtigen Nutzenden im Ortsverkehr in der Stadt Schaffhausen vor. Basierend auf einer Spezialauswertung der Pendlerbewegungen (inkl. der Binnenpendler/-innen) zeigt sich aber, dass knapp 5'000 auswärtige Arbeitspendler/-innen den ÖV in die Stadt nutzen, während rund 2'000 Städter/-innen aus der Stadt hinaus pendeln (mit dem ÖV).⁴⁴ Wir gehen entsprechend davon aus, dass der auswärtige Nutzeranteil im Ortsverkehr mit grösster Wahrscheinlichkeit deutlich höher liegt als die rund 14%, welche der aktuellen, sehr geringen Abgeltung entsprächen. Als vorsichtiger «best guess» kann vom Privatverkehrsschlüssel ausgegangen werden, womit die Zentrumslasten im Ortsverkehr rund 3.7 Mio. CHF betragen (plausible Bandbreite ca. 2.2 bis 5.2 Mio. CHF).

Wird der **gesamte öffentliche Verkehr** betrachtet, so zeigt sich, dass die Stadt Schaffhausen rund neun Mal mehr pro Kopf bezahlt als die restlichen Gemeinden (ohne Neuhausen am Rheinfall), bzw. drei Mal mehr als gesamte Restkanton. Nachfolgende Abbildung zeigt die Abgeltungen über den gesamten ÖV.

⁴⁴ Zuzüglich der 3'700 Binnenpendler/-innen im ÖV würde das einem auswärtigem Nutzungsschlüssel im ÖV von 45% entsprechen (5'000 auswärtige Pendler/-innen geteilt durch alle ÖV-Pendler/-innen, bestehend aus 2'000 Wegpendler/-innen, 3'700 Binnenpendler/-innen sowie den 5'000 auswärtigen ÖV-Pendler/-innen).

Abbildung 4-4: Abgeltungen ÖV und Ausgaben pro Kopf (Gemeindeanteile im Orts- und im Regionalverkehr summiert)

Abgeltungen ÖV	Bevölkerung	Abgeltungen (in CHF)	Ausgaben pro Kopf (in CHF)
Stadt Schaffhausen	38'666	13'913'519	360
Gemeinde Neuhausen am Rheinfall	11'213	3'413'502	304
Andere Gemeinden (ohne Neuhausen und Schaffhausen)	37'232	1'514'875	41
Restkanton (alle ausser Schaffhausen)	48'445	4'928'377	102

Es gilt zu beachten, dass ein Teil dieser Mehrkosten für die Stadt auf das effektiv bessere ÖV-Angebot in Schaffhausen zurückzuführen ist. Hingegen ist die Nutzung des ÖV durch Auswärtige auch mit ein Grund für das gut ausgebaute Angebot. Auch im Vergleich zu anderen Städten zeigt sich die Mehrbelastung der Schaffhauser Stadtbevölkerung deutlich: Im Kanton Bern zahlt die Bevölkerung der Stadt Bern, mit einem stark ausgebauten ÖV-Netz mit 10-Minuten-Takt, gut zwei Mal soviel wie der Durchschnitt des Restkantons (statt neunmal soviel wie in Schaffhausen), und dies überdies mit einem Kostenschlüssel, der die Haltestellen gewichtet, was in der Tendenz die Stadt benachteiligt. In vielen Kantonen (wie z.B. Bern) wird auch der Ortsverkehr innerkantonal nach dem gleichen Schlüssel finanziert wie der Regionalverkehr.

4.2 Schulen

Die Volksschule (Kindergarten, Primar- und Orientierungsschule) ist im Kanton Schaffhausen eine Verbundaufgabe.⁴⁵ Der Kanton macht dabei Vorgaben und bewilligt u.a. die Lehrerpen-sen. Für die operative Schulleitung sind im Grundsatz die Gemeinden verantwortlich. Die Lehrpersonen sind dabei Angestellte des Kantons in Gemeindediensten.

Durch dieses Finanzierungssystem kann es zu Quersubventionierungen kommen von Gemeinden mit durchschnittlich grösseren Klassengrössen zu Gemeinden mit kleineren Klassen.⁴⁶

Über alle Schulstufen hinweg beläuft sich die Klassengrösse des Schuljahres 2022/23 in der Stadt auf 19.3 Kinder, wohingegen die durchschnittliche Klassengrösse des Restkantons über alle Stufen 17.7 Kinder beträgt.⁴⁷ Insbesondere durch die in den Kleingemeinden durchschnittlich (viel) kleineren Klassengrössen («ungünstige Klassenbewirtschaftung») findet eine Quer-

⁴⁵ Gemeinden, welche Schüler/-innen aus anderen Gemeinden aufnehmen, können die Kosten weiterverrechnen. Verrechenbare Kosten sind beschränkt auf «Ausgaben für den Betrieb der Schule, unter Ausschluss der Aufwendungen für Schulbauten und deren Verzinsung und Abschreibungen». Die Zentrumslast, die der Stadt Schaffhausen dadurch entsteht, wird in Abschnitt 3.2.2 behandelt.

⁴⁶ In der vorliegenden Studie nicht untersucht wurden mögliche Quersubventionierungen aufgrund von unterschiedlichen kantonalen Mitfinanzierungen der unterschiedlichen Schulsysteme (z.B. Abgeltungen für Schulsozialarbeitende, Deutsch als Zweitsprache «DaZ», Schulassistenzen etc.).

⁴⁷ Vgl. Schülerzahlen aus dem Schulportal Kanton Schaffhausen (2022).

finanzierung hin zu Gemeinden mit kleineren Schulen statt. Im erläuternden Bericht des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen zur Vernehmlassung betreffend die Neuausrichtung des Modells zur Mitfinanzierung der Volksschule durch den Kanton äusserte sich der Regierungsrat im Jahr 2020 dahingehend, dass «infolge dieser ungünstigen Klassenbewirtschaftung [...] im Kanton Schaffhausen somit ein grosses Ressourcenpotenzial gebunden [wird]. Konkret werden jährlich Millionenbeträge für die Bewirtschaftung von kleinen und kleinsten Klassen investiert, welche bei einer Optimierung respektive Verdichtung der Klassenorganisation eingespart und für die Finanzierung von besseren Rahmenbedingungen eingesetzt werden könnten.»⁴⁸

⁴⁸ Regierungsrat Kanton Schaffhausen (2020)

5 Sonderlasten

Die Analyse auf Basis der Gemeinderechnungen 2023 zeigt, dass die Stadt Schaffhausen deutliche Sonderlasten im Sinne von überdurchschnittlich hohem Nettoaufwand trägt. Verglichen wird dabei mit dem Durchschnitt aller übrigen Schaffhauser Gemeinden ohne die Stadt Schaffhausen und die Gemeinde Neuhausen am Rheinfluss (vgl. Abschnitt 2.3). In den nachfolgenden Abbildungen sind die Ergebnisse für die HRM2-Hauptfunktionen 1 bis 7 sowie das Total über alle Funktionen dargestellt.⁴⁹ Für die Funktion 8 (Volkswirtschaft) ist eine Auswertung nicht sinnvoll, da z.T. kommunale Elektrizitätswerke oder Beteiligungen an Elektrizitätswerken enthalten sind.⁵⁰ Daher wird diese Funktion nicht einzeln dargestellt. Sie sind aber im Total (alle Funktionen ausser Finanzen und Steuern, also 0 bis 8) enthalten.

Abbildung 5-1: Ermittlung der Sonderlasten der Stadt Schaffhausen (2023), ausgewählte Funktionen

Werte in CHF pro Kopf sowie absolut in Mio. CHF (letzte Spalte)

	Nettoaufwand Stadt Schaffhausen	Restkanton (ohne Städte Schaffhausen und Neuhausen)	Sonderlasten Stadt Schaffhausen (überdurchschn. Nettoaufw.)	
	in CHF/Kopf	in CHF/Kopf	in CHF/Kopf	in Mio. CHF
1 öffentliche Ordnung und Sicherheit	178	90	88	3
2 Bildung	1'249	1'352	-103	-4
3 Kultur, Sport und Freizeit	449	114	335	13
4 Gesundheit	120	224	-104	-4
5 soziale Sicherheit	1'310	488	822	32
6 Verkehr und Nachrichtenübermittlung	449	140	308	12
7 Umweltschutz und Raumordnung	120	70	50	2
Total (Funktionen 1 bis 7)	3'874	2'478	1'397	54
Total alle Funktionen (ohne 9)	4'144	3'082	1'063	41

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Gemeinderechnungen.

Bei der Funktion 1 «öffentliche Ordnung und Sicherheit» weist Schaffhausen einen Nettoaufwand von knapp 178 CHF pro Kopf aus (vgl. Abbildung 5-1). Das ist zwei Mal so viel der Durchschnitt des Restkantons (vgl. Abbildung 5-2).

⁴⁹ Das **Total aller Funktionen** besteht aus der Summe der **HRM2-Hauptfunktionen 0 bis 8**, jedoch ohne die Funktion 9 «Finanzen und Steuern», da in dieser die allgemeinen Erträge (wie z.B. Steuereinnahmen) verbucht werden. Siehe für weitere Details Abschnitt 2.3 sowie ausführliche Erläuterungen in Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2013).

⁵⁰ In der Funktion 7 (Umweltschutz und Raumordnung) können in einigen Gemeinden die Abfall-, Wasser- und Abwasser-Rechnung enthalten sein, die teilweise grosse Überschüsse aufweisen, u.a. weil die Abschreibungen nicht in der gleichen Kontogruppe erfasst sind. Es kann entsprechend zu Verzerrungen kommen.

Die höchsten Pro-Kopf-Beträge wenden die Gemeinden in der Funktion 2 «Bildung» auf. Im Restkanton lag der Durchschnitt 2023 mit 1'352 CHF pro Kopf noch 103 CHF über dem Nettoaufwand der Stadt Schaffhausen. Im Bildungsbereich weist die Stadt Schaffhausen also keine Sonderlasten auf.

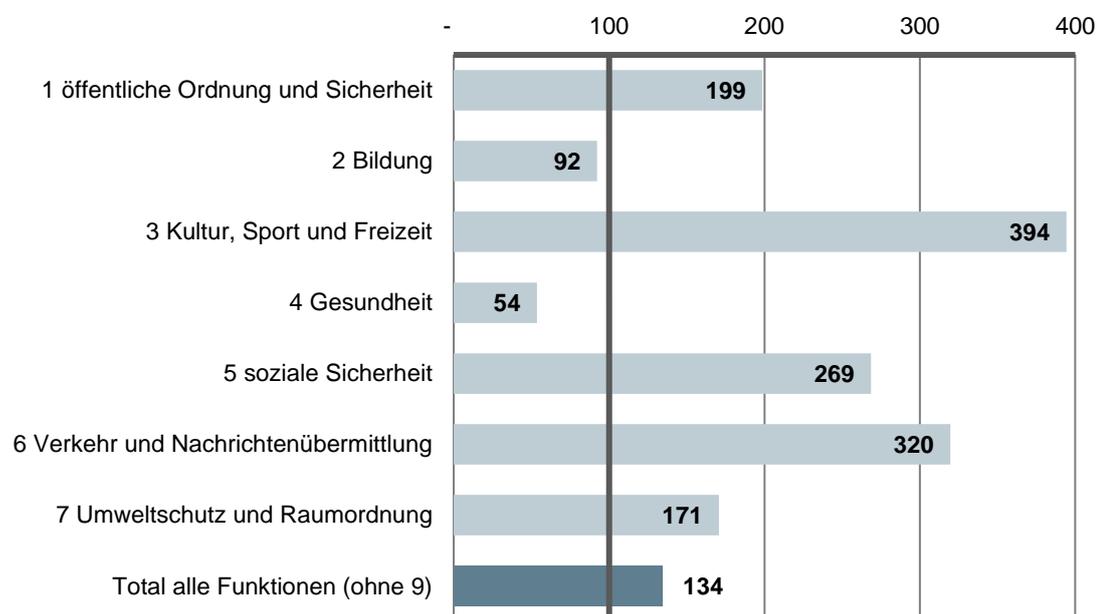
Auch keine Sonderlasten entstehen der Stadt Schaffhausen im Bereich 4 «Gesundheit», hier liegt der Nettoaufwand ebenfalls rund 100 CHF tiefer als im Restkanton.

Deutliche Sonderlasten zeigen sich dagegen in der Funktion 3 «Kultur, Sport und Freizeit», wo die Kosten mit 449 CHF pro Kopf fast vier Mal so hoch wie im Restkanton sind.

Auch in den übrigen Funktionen (5 «Soziale Sicherheit», 6 «Verkehr und Nachrichtenübermittlung» sowie 7 «Umweltschutz und Raumordnung») weist Schaffhausen markant höhere Nettoaufwände wie der Restkanton aus. Betragsmässig ist dabei die Soziale Sicherheit mit rund 1'310 CHF am bedeutendsten (gegenüber 488 CHF im Restkanton).

Für 2023 ergeben sich insgesamt **Sonderlasten** von gut **54 Mio. CHF**. Das sind rund 1'400 CHF pro Kopf.

Abbildung 5-2: Sonderlasten der Stadt Schaffhausen pro Kopf (2023) indexiert
(100 = Nettoaufwand/Kopf aller Gemeinden ausser Städte Schaffhausen und Neuhäusen am Rheinfall)



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Gemeinderechnungen.

Zu beachten gilt es, dass die ausgewiesenen Zentrums- und Sonderlasten nicht ohne weiteres addiert werden dürfen, denn die beiden Definitionen überschneiden sich teilweise (siehe auch Kapitel 2).

6 Einordnung der Ergebnisse im Gesamtsystem

6.1 Was ist grundsätzlich abzugelten?

Die Abgeltung von **Zentrumslasten** (Spillovers) ist grundsätzlich anzustreben, da diese eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz: «Nutznießende sollen zahlen») darstellen. Allerdings wäre auch eine Mitsprache der Mitfinanzierenden zu gewährleisten («wer zahlt, befiehlt»), was oftmals schwierig umsetzbar ist.

Auch die Abgeltung von **Sonderlasten** ist zu einem gewissen Grad angezeigt. So sehen etwa der nationale Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, wie auch die meisten kantonalen Finanzausgleichssysteme – so auch im Kanton Schaffhausen – eine Abgeltung von Sonderlasten vor. Wie stark die Sonderlasten der Zentren abgegolten werden sollen, ist ebenso wie die Abgeltung anderer Sonderlasten, z.B. der ländlichen Regionen, eine politische Frage und muss im Rahmen einer Globalbetrachtung entschieden werden. Dabei spielt es insbesondere eine Rolle, ob das Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs per Saldo zu verträglichen Unterschieden («Disparitäten») in der Gemeindesteuerbelastung führt.

Sowohl bei Zentrums- wie auch bei Sonderlasten lässt sich oftmals nicht trennscharf zwischen freiwilligen Mehrausgaben und strukturell bedingten Lasten unterscheiden. Im Bereich Kultur handelt es sich beispielsweise vorwiegend um freiwillige Ausgaben. Werden die Leistungen eines Zentrums aber auch von Auswärtigen genutzt, so ist eine angemessene Mitfinanzierung sicherzustellen.⁵¹ Weniger klar scheint der Fall, wenn es sich um Sonderlasten handelt, also um überdurchschnittliche Ausgaben vorwiegend zugunsten der eigenen Bevölkerung. Allerdings handelt es sich dabei keineswegs nur um freiwillige Mehrausgaben. Man denke z.B. an die Bereiche öffentliche Sicherheit und soziale Sicherheit, wo die Städte wenig Spielraum haben. Die Ansprüche an die Ordnung und Sicherheit unterscheiden sich zwischen einer Stadt und einer Randgemeinde. Sozialhilfebeziehende zieht es tendenziell eher in die Städte, wo sie u.a. aufgrund grösserer Anonymität dem Phänomen der Stigmatisierung weniger stark ausgesetzt sind (zudem besteht Niederlassungsfreiheit, der Spielraum der Städte ist somit sehr begrenzt).

Exkurs: Unternehmenssteuern

In der Stadt Schaffhausen sind die Unternehmenssteuererträge in den vergangenen Jahren zunehmend bedeutsamer geworden. Diese Steuererträge durch die Unternehmenssteuern werden im Ressourcenausgleich berücksichtigt. Im vorliegenden Bericht werden sie hingegen nicht berücksichtigt, da Zentrumslasten und der Ressourcenausgleich eine getrennte Betrachtung erfordern. Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung der Ausgewogenheit des Gesamtsystems und der resultierenden Disparitäten/-reduktion ist es eine politische Abwägung, wie das System austariert werden soll.

⁵¹ Siehe mögliche Beteiligungsformen im folgenden Abschnitt 6.2.

Ebenso wie der Ausgleich von Sonderlasten ist auch das Ausmass des Ressourcenausgleichs letztlich eine politische Frage; hingegen ist die Abgeltung von **Zentrumslasten** (Spillovers) wie erwähnt grundsätzlich anzustreben, weil es sich um eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz: «Nutznliessende sollen zahlen») handelt.

6.2 Denkbare Abgeltungsformen von Zentrums- und Sonderlasten

Ob und nach welchem System die netto resultierenden Zentrums- und Sonderlasten im konkreten Fall abgegolten werden sollen, ist nicht Thema der vorliegenden Studie. Es wird an dieser Stelle nur kurz darauf eingegangen, was grundsätzlich zu bedenken ist und welche Möglichkeiten bestehen.

Für die Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten kommen grundsätzlich folgende Modelle in Frage⁵²:

- **Bundes- oder Kantonsbeiträge** reduzieren durch eine Ausgleichszahlung die Sonder- oder Zentrumslasten eines Zentrums (diese sind bei der Erhebung in Kapitel 3 bereits berücksichtigt).
- Bei der **Kantonalisierung** wird durch die Übertragung der Aufgabenerfüllung auf die übergeordnete Ebene das Lastenproblem des Zentrums gelöst.
- **Gemeinsame Finanzierungsmodelle** (z.B. Kostenverteilungsschlüssel mit Beteiligung von Kanton und/oder Gemeinden, «horizontaler Lastenausgleich» usw.) können für eine sachgerechte Aufteilung von Kosten sorgen.
- Eine Stärkung des soziodemografischen **Lastenausgleichs** begünstigt i.d.R. auch die Städte.
- **Direkte Beiträge** der Umlandgemeinden und Umlandkantone an bestimmte Zentrumsleistungen reduzieren ebenfalls die Zentrumslasten.
- **Interkantonale Ausgleichsmodelle** (z.B. auf Basis der interkantonalen Rahmenvereinbarung gemäss NFA) kommen z.B. für Kulturinstitutionen von grosser Reichweite in Frage. Die grossen Kulturhäuser der Stadt Schaffhausen profitieren (indirekt) von den Beiträgen aus dem interkantonalen Kulturlastenausgleich.
- Eine **spezifische Abgeltung der Zentrumslasten** ist mit einer Pauschale oder aufgrund von Erhebungen möglich, die periodisch nachgeführt werden können. Diese Lösung hat Schaffhausen bereits eingeführt (vgl. nachfolgenden Abschnitt 6.3).
- Anpassungen im **Ressourcenausgleich** (z.B. Reduktion der oftmals sehr hohen Einlage in den Finanzausgleich für Städte) können die Bilanz zugunsten der Städte verbessern.
- Anpassungen im **Steuersystem** sind i.d.R. grundlegender und müssten auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht geprüft werden; dazu zählen Arbeitsplatzsteuern, Pendlersteuern oder Anpassung bei den Steuerteilungen für Selbstständigerwerbende, bei denen je nach Kanton ein Teil des Einkommens der Arbeitsgemeinde zugerechnet wird.
- Letztlich können **differenzierte Tarife** oder Zulassungsbedingungen für «Auswärtige» in Frage kommen («Einheimischen-Rabatt»).

⁵² Für weitere Ausführungen siehe EcoPlan (2018a); sowie (b).

6.3 Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Schaffhausen

Grundsätzlich sind Zentrums- und Sonderlasten der Zentren stark davon abhängig, welche Aufgabenteilung und welche Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in einem Kanton bestehen, ebenso spielen strukturelle Voraussetzungen eine Rolle, z.B. die Grösse der Zentrums-gemeinde im Vergleich zum Umland. Zentrums- und Sonderlasten sind nur ein Element in einem komplexen System von Finanz- und Nutzenströmen zwischen Gemeinden, Kanton(en) und z.T. auch dem Bund.

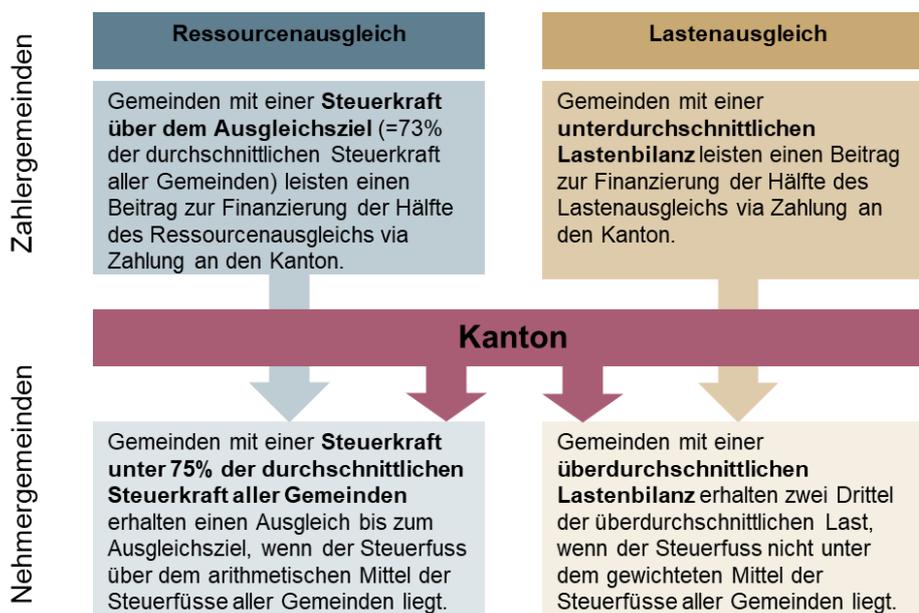
Aus dem System des Finanz- und Lastenausgleichs des Kantons Schaffhausen seien in Kürze folgende Elemente erwähnt:⁵³

- Mithilfe des **Ressourcenausgleichs** (§ 3-5 FAG) werden Unterschiede in der Ressourcenausstattung (Finanz- bzw. Steuerkraft) ausgeglichen und eine gewisse Mindestausstattung sichergestellt.
- Anhand der sogenannten **Lastenbilanz** (§ 6-8 FAG) werden Gemeinden mit Lasten über dem gewichteten kantonalen Mittel ausgeglichen. Folgende Lasten werden in der Lastenbilanz berücksichtigt, aber nur teilweise (zu zwei Dritteln) abgegolten, soweit sie per Saldo über dem kantonalen Mittel liegen.
 - Die **Bildungslast** entspricht der Zahl der schulpflichtigen Schülerinnen und Schüler jeder Gemeinde, multipliziert mit einem festgesetzten Verrechnungssatz pro Schulstufe und geteilt durch die Einwohnerzahl.
 - Die **Sozialhilfela**st entspricht der Gesamtbelastung der Gemeinde pro Einwohner/-in für die Sozialhilfe.
 - Die **Polizeila**st entspricht dem Beitrag der Gemeinde an die Schaffhauser Polizei gemäss Polizeiorganisationsgesetz pro Einwohner/-in.
 - Die **Last der Weite** gleicht die besonderen Lasten einer Gemeinde infolge ihrer geringen Bevölkerungsdichte und ihrer schwierigen topografischen Verhältnisse aus.
 - Schliesslich wird die **Zentrumslast** der Einwohnergemeinden Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall pauschal angerechnet.

Ob eine Gemeinde Geld aus dem Ressourcen- bzw. Lastenausgleich erhält, bzw. als Zahler-gemeinde dazu beiträgt, hängt einerseits von der Steuerkraft (Ressourcenausgleich), andererseits von der Lastenbilanz ab. Nachfolgende Abbildung 6-1 zeigt die Funktionsweise des Finanzausgleichs im Kanton Schaffhausen.

⁵³ Kanton Schaffhausen (2003)

Abbildung 6-1: Funktionsweise des Finanzausgleichs im Kanton Schaffhausen



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schaffhausen⁵⁴.

Die Problematik des heutigen Systems liegt bezüglich der Zentrumslasten

- einerseits bei der Deckelung des angerechneten Betrags, was weder dem möglichen Ausgabenwachstum bei den Zentrumsleistungen noch der steigenden Bevölkerungszahl Rechnung trägt
- andererseits bei der nur teilweisen Anrechnung (formal zwei Drittel, effektiv viel weniger), die zudem durch die Berücksichtigung der übrigen Lasten (Saldobetrachtung) und die Höhe der «durchschnittlichen» Last beeinflusst wird: Netto erhält die Stadt im Lastenausgleich bloss 350'000 CHF, und nicht zwei Drittel von 3.7 Mio. CHF plus der weiteren Lastenausgleichszahlungen.⁵⁵

In der Terminologie der Regelungen auf Bundesebene (Nationaler Finanzausgleich) wird der Ressourcenausgleich vom Lastenausgleich (und vom Zentrumslastenausgleich) getrennt. Im Kanton Schaffhausen ist es hingegen so, dass der Ressourcenausgleich und der Lastenvergleich miteinander verrechnet werden, weshalb hier zusammenfassend dieselbe Terminologie verwendet wird:

- Die Stadt Schaffhausen hat im Jahr 2023 1.6 Mio. CHF in den Ressourcenausgleich bezahlt.
- Die Stadt Schaffhausen weist im Total der Lastenbilanz eine überdurchschnittliche Belastung auf (resultierend aus der Summe der Bildungslast, der Sozialhilfelast, der Polizeilast sowie der Zentrumslast und bei einigen anderen Gemeinden die Last der Weite). Mit der

⁵⁴ Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schaffhausen (2023)

⁵⁵ Dieser „Mechanismus“ spielt natürlich nicht nur für die Stadt Schaffhausen, sondern für alle Gemeinden des Kantons, jedoch sind Sonderlasten bezüglich ökonomischer Begründung für den Abgeltungsbedarf im Vergleich zu Zentrumslasten (Spillovers) wie oben dargestellt nicht dasselbe.

Berechnungsweise (zwei Drittel der Summe aller überdurchschnittlichen Lasten) wird die Abgeltung der Zentrumslasten sozusagen «verwässert», weil sie mit allen anderen Lasten in einem Topf verrechnet werden. In der Summe ergibt sich für Schaffhausen einen Anspruch von insgesamt knapp 2 Mio. CHF. Berechnet man, welcher Anteil der angerechneten Zentrumslasten effektiv abgegolten wird, so sind dies bloss 1.3 Mio. CHF, also bloss 35% (und nicht zwei Drittel) der angerechneten Zentrumslasten.

- In der Summe hat die Stadt also einen Beitrag von 1.6 Mio. in den Ressourcenausgleich einbezahlt und hat Anspruch auf einen Lastenausgleich von knapp 2 Mio. CHF.

Exkurs: Simulation der Wirkung veränderter Zentrumslasten-Abgeltungen

Beim Lastenausgleichssystem ist zu beachten, dass Veränderungen der Lasten immer auch den Durchschnittswert beeinflussen, und damit die überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Lasten. Zudem werden immer alle Lasten in der Lastenbilanz gemeinsam betrachtet. Eine Simulation dieses Systems hat Folgendes ergeben:

- Wenn man die Anrechnung der Zentrumslasten z.B. um eine Million CHF erhöhen würde, dann stiege die Gesamtabgeltung für Schaffhausen bloss um rund 370'000 CHF.
- Bei einer zusätzlichen Anrechnung der rund 4.6 Mio. CHF an nicht berücksichtigten Nettozentrumslasten (Nettozentrumslasten von 8.3 Mio. CHF. Minus der heutigen Abgeltung von 3.7 Mio. CHF), würde die Gesamtabgeltung um 1.7 Mio. CHF auf ca. 3.7 Mio. CHF steigen, wobei die Zentrumslastenabgeltung davon rund 3 Mio. ausmacht, also wiederum nur gut einen Drittel der angerechneten Zentrumslasten, und nicht zwei Drittel.

6.4 Fazit

Die durchgeführte Analyse zeigt, dass die Stadt Schaffhausen bedeutende Zentrumslasten trägt. Insbesondere in den Bereichen Privater Verkehr, Kultur sowie Bildung fallen die Zentrumslasten ins Gewicht. Die **Nettozentrumslasten** betragen insgesamt rund **8.3 Mio. CHF**. Dieser Betrag liegt somit deutlich über der heutigen Gutschrift von rund 3.7 Mio. CHF, die im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs als Teil der Lastenbilanz gutgeschrieben und so dann theoretisch wie andere Lasten zu zwei Dritteln abgegolten wird, faktisch aufgrund der Gesamtbetrachtung aller Lasten aber nur zu rund einem Drittel.

Für 2023 ergeben sich für die Stadt Schaffhausen zudem **Sonderlasten von gut 54 Mio. CHF**, was rund 1'400 CHF pro Kopf entspricht. Zu beachten gilt es, dass die ausgewiesenen Zentrums- und Sonderlasten nicht ohne weiteres addiert werden dürfen, da es bei den beiden Definitionen teilweise Überschneidungen gibt.

Weitere Lasten trägt die Stadt Schaffhausen bei den **Verbundaufgaben** im öffentlichen Verkehr sowie bei den Schulen. U.a. aufgrund des gedeckelten Beitragssatzes des Kantons im Ortsverkehr zahlt die Bevölkerung der Stadt Schaffhausen rund drei Mal mehr als der gesamte

Restkanton für den öffentlichen Verkehr. Bei den Schulen kommt es zu Quersubventionen hin zu Gemeinden mit kleineren Klassen.

Die Abgeltung von **Zentrumslasten** (Spillovers) ist grundsätzlich anzustreben, da diese eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz: «Nutzniesende sollen zahlen») darstellen. Auch die Abgeltung von **Sonderlasten** ist zu einem gewissen Grad angezeigt, wobei die Abgeltung von Sonderlasten grundsätzlich rein aus Solidarität zwischen den Gemeinden geschehen, da keine Verletzung der fiskalischen Äquivalenz vorliegt. Entsprechend ist die Abgeltung von Sonderlasten letztendlich ein politischer bzw. «freiwilliger» Entscheid, während für Zentrumslasten wie erwähnt grundsätzlich ein Ausgleich angezeigt ist.

Wie hoch eine angemessene Abgeltung insgesamt – für Sonder- und Zentrumslasten und unter Berücksichtigung des Ressourcenausgleichs – anzusetzen ist, bleibt aber letztlich der Politik überlassen.

Anhang A: Erhebungsformulare Zentrumslasten

Siehe separater Anhang.

Anhang B: Einschätzung zum Bericht «Schaffhausens innerkantonaler Finanzausgleich» *

* Reiner Eichenberger und Yves Kläy: Schaffhausens innerkantonaler Finanzausgleich – Herausforderungen, Probleme, Perspektiven, 13.8.2024

Vorbemerkung

Die Diskussion um Zentrumslasten und deren Abgeltung bewegt sich in einem komplexen Feld zwischen Ökonomie und Politik. Viele Elemente wie die Aufgabenteilung, das Steuersystem und das bestehende Subventions- und Finanzausgleichssystem spielen eine Rolle, wenn es darum geht, faire und effiziente Systeme zu finden. Es sind sowohl Effizienz- wie Verteilungseffekte zu berücksichtigen, wie überdies auch Elemente der Politökonomie.

Studien über Zentrumslasten sind daher immer (bestenfalls) eine Entscheidungsgrundlage, müssen aber politisch im Rahmen von Verhandlungen gewürdigt werden: Sie können nie die einzige und genau richtige Zahl liefern.

Ausgangslage

Die Stadt Schaffhausen hat EcoPlan gebeten, eine Einschätzung zum Bericht «Schaffhausens innerkantonaler Finanzausgleich – Herausforderungen, Probleme, Perspektiven» der Autoren Reiner Eichenberger und Yves Kläy vom August 2024 zu erstellen. Dabei beschränken wir uns auf eine Diskussion derjenigen Aspekte, welche die Zentrumslasten betreffen, alle übrigen Punkte (siehe Textbox) sind nicht Gegenstand der folgenden Einschätzung.

Im Bericht der Autoren Eichenberger/Kläy zuhanden der Schaffhauser Kantonsregierung wird zuerst der Schaffhauser Finanzausgleich skizziert und die Stärken werden betont. Danach wird diskutiert, wie der innerkantonale Finanzausgleich die Anreize der politischen Entscheidungsträger beeinflusst und wie die finanzielle Situation ihrer Gemeinden durch kluge Politik verbessert werden könnte. Schliesslich wird im Bericht der Schaffhauser Zentrumslastenausgleich im Detail beleuchtet und als mögliche Schwachstelle des Schaffhauser Finanzausgleichs identifiziert. Die Autoren empfehlen ein «effizienzorientiertes Paket zugunsten finanzschwacher Gemeinden» mit folgenden Eckwerten:

- Ausgleichszahlungen unabhängig vom Steuersatz
- Aufhebung der Abgeltungen der Zentrumslasten
- Anerkennungs- oder Bonusmodell für die zeitlich beschränkte Belohnung insbesondere von Empfänger Gemeinden im Finanzausgleich, die die relative Steuerkraft zu steigern vermögen

Im Bericht von Eichenberger/Kläy werden in Bezug auf die Zentrumslasten(erhebung) vier «Probleme» genannt. Die Autoren Eichenberger/Kläy beziehen sich in ihrer Kritik auf die

Grundlagenstudie der Universität Zürich und Infrac.⁵⁶ Da in der vorliegenden Ecoplan-Studie eine ähnliche Methode verwendet wird, nehmen wir Stellung zur Methodenkritik, gehen aber nicht weiter auf die Rechenbeispiele des Berichts ein, der sich auf die überholten Daten aus der Grundlagenstudie der Universität Zürich und Infrac bezieht, sondern verwenden die aktuellen Erhebungen.

Kritikpunkte am Bericht Eichenberger/Kläy

Gemäss Eichenberger/Kläy ist das Hauptproblem mit den Zentrumslasten, sie richtig einzuschätzen. Wie im vorliegenden Bericht vorgenommen, müssen gemäss den Autoren «die Zentrumsleistungen der Stadt Schaffhausen zuerst erfasst werden und davon die Nutzen abgezogen werden, die die Stadt durch ihre Zentrumsleistungen und -funktionen erfährt.» Diese Arbeit wurde mittlerweile durch die vorliegende Studie vorgenommen, so dass nun belastbare Grundlagen bestehen, die Eichenberger/Kläy noch nicht vorlagen.

Gemäss den Autoren gibt es in der Methodik⁵⁷ zur Bestimmung der Zentrumslasten vier grundlegende Probleme (Abschnitt 3.1 ff), auf welche nachfolgend eingegangen wird.

a) Leistungen an ausserkantonale Nutzer

Die Autoren stellen richtigerweise fest, dass die städtischen Leistungen nicht nur von den Städter/-innen und der Einwohnenden der Landgemeinden, sondern auch von Einwohner/-innen anderer Kantone und dem Ausland genutzt werden. Die Autoren rechnen vor, dass die Landgemeinden der Stadt Schaffhausen einen Teil der Kosten der Zentrumsleistungen, die durch die Nutzung durch ausserkantonale und ausländische Besucher entsteht, zahlen.

In der vorliegenden Studie werden die Zentrumslasten separat nach den Gebietseinheiten «Rest des Kantons», sowie «Rest der Schweiz (inkl. Tourismus und Ausland)» ausgewiesen. Dies ermöglicht eine vollständige Transparenz. Die Beiträge des Kantons an bestimmte Leistungen sind dabei grundsätzlich allen kantonalen Nutzer/-innen von zentralörtlichen Dienstleistungen gleichermaßen anzurechnen, da ja auch alle zu den Kantonssteuern beitragen und der Kanton nicht spezifisch die Umlandgemeinden subventioniert, sondern bestimmte Leistungen. Es ist daher u.E. nicht korrekt, wenn im Bericht Eichenberger/Kläy nur für die Umlandgemeinden mit einem indirekten Beitrag über die Kantonssteuern argumentiert wird, nicht aber für die Stadtbevölkerung. Die Schlussfolgerungen im Bericht Eichenberger/Kläy sind daher u.E. nicht korrekt. Soweit der Kanton an diese Kosten einen Beitrag leistet, ist er wie erwähnt allen kantonalen Nutzer/-innen von zentralörtlichen Dienstleistungen gleichermaßen anzurechnen, nicht nur als Abgeltung der Umlandgemeinden.

⁵⁶ Universität Zürich; Infrac (2004)

⁵⁷ Die Autoren beziehen sich in ihrer Kritik auf die Grundlagenstudie (Universität Zürich; Infrac (2004)). Im vorliegenden Bericht wird eine ähnliche Methode verwendet.

Tatsächlich stellt sich die Frage, wer für die ungedeckten Zentrumslasten aufkommen soll, welche von *ausserkantonalen Nutzer/-innen* verursacht werden: Die Auswertung zeigt, dass rund 4.5 Mio. CHF der Nettozentrumslasten von der Einheit «Rest des Kantons» verursacht wird und rund 4 Mio. (ca. 48%) durch den «Rest der Schweiz (inkl. Tourismus und Ausland)». Diese Kosten werden von der Stadt bezahlt, nicht von den Umlandgemeinden.

Falls man eine Gesamtbetrachtung anstellen will, müsste berücksichtigt werden, dass die Abgeltung aus kantonalen Mitteln ohnehin zu einem beträchtlichen Teil von der Stadtbevölkerung bzw. aus deren Steuersubstrat finanziert wird, und nur der Rest aus dem Steuersubstrat des Restkantons. Aufgrund der Verhältnisse der Steuerkraft und der Zentrumslasten wird deutlich, dass unter dem Strich der Restkanton nicht für eine Abgeltung von Zentrumslasten aus dem «Rest der Schweiz» zahlt.

Gemäss den aktuellen Berechnungen zeigt sich somit, dass die Umlandgemeinden nicht die Kosten tragen, welche von ausserkantonalen Nutzer/-innen verursacht werden.

b) Fokus auf Kosten statt Nutzen?

Bei der Erfassung der Leistungen der Stadt für die Umlandgemeinden wird auf die Kosten der Leistungen abgestellt. Eichenberger/Kläy argumentieren, dass nicht die *Kostenanteile* den Umlandgemeinden angerechnet werden sollten, sondern nur die *Nutzenanteile* der Umlandgemeinden, da es sich im Grundsatz um eine Internalisierung der externen Nutzen der städtischen Leistung geht. Sie rechnen vor bzw. schätzen, dass die Einwohner/-innen der Umlandgemeinden einen weit tieferen Nutzen als die Stadtbewohner/-innen vom Besuch einer städtischen Einrichtung haben, weil sie zusätzliche Zeit- und Wegkosten zu tragen haben. In der Grundlagenstudie⁵⁸ wurde eine Korrektur für Standortvorteile von 4.4% der nichtstädtischen Kostenanteile vorgenommen. Für die Autoren ist diese Korrektur «um Grössenordnungen zu wenig».

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob man von den Kosten und/oder den Nutzen von Auswärtigen ausgehen soll, um Zentrumslasten fair zu verteilen. Die Ecoplan-Studie geht in Übereinstimmung mit anderen Studien davon aus, dass die Diskussionsgrundlage für die politische Ausmarchung primär auf den Kosten beruhen soll, dass aber die Nutzen in Form von «Standortvorteilen» und zudem in der politischen Diskussion einfließen können. Dieses Vorgehen ist auch so im Leitfaden der Konferenz der Kantonsregierungen festgelegt und entspricht den Regelungen der Interkantonalen Rahmenvereinbarung.⁵⁹

Grundsätzlich geht es bei der Korrektur von Spillovers wie auch bei der Internalisierung externer Effekte immer um Kosten: Das Verursacherprinzip und die gesamte Wohlfahrtsökonomie beruhen darauf, dass die Verursacher ihre Kosten tragen, unabhängig davon, wie hoch der Nutzen für eine Leistung ist: Wenn der Nutzen die Kosten übersteigt, entsteht eine sog. Konsumentenrente, und wenn der Nutzen geringer ist als die Kosten, wird ein Gut nicht gekauft.

⁵⁸ Universität Zürich; Infrac (2004)

⁵⁹ Leitfaden «Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: Abgeltungen, Standortvorteile, Mitwirkung» der Konferenz der Kantonsregierungen (2023).

Dabei gibt es immer Konsument/-innen, bei denen der Nutzen leicht, mittel oder stark über den Kosten bzw. den Preisen liegt, und die somit unterschiedliche Konsumentenrenten erhalten. Die Internalisierung externer Kosten richtet sich, wie schon der Name sagt, an den Kosten aus, d.h. den Versachern müssten die Kosten angelastet werden (sog. Pigou-Abgabe/-Steuer), um das Marktversagen zu korrigieren, unabhängig von deren Nutzen. Eine korrekte Internalisierung würde erreicht, wenn die externen Kosten (hier also: die ungedeckten Kosten der Zentrumsleistungen) den Nutzer/-innen angelastet werden.

Hinzu kommen folgende Aspekte: Die Nutzen sind von Person zu Person und nicht primär von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich. Weiter ist die Zahlungsbereitschaft (soweit sie über den Preis hinausgeht und «Konsumentenrente» schafft) mit vertretbarem Aufwand kaum zu erheben. Zudem sind die Zeit- und Transportkosten für Personen aus dem näheren Umland kaum substantiell höher sind als für die Stadtbevölkerung. Auch aus diesen Gründen ist eine Berücksichtigung allfällig unterschiedlicher Nutzen nicht sinnvoll.

Zu beachten ist zudem, dass der Nutzenunterschied aufgrund der zentralen Lage in den Standortvorteilen berücksichtigt wird. Die Korrektur beläuft sich in der vorliegenden Studie auf zwischen 0-15% der zentralörtlichen Leistung. Im Schnitt wird so eine Korrektur um 8.2% vorgenommen, was deutlich über den als zu tief kritisierten 4.4% liegt.

c) Systematische Unterschätzung der Nutzung durch Städter?

Gemäss Eichenberger/Kläy werden verschiedene Annahmen getroffen, durch die der Nutzeranteil der Landgemeinden überschätzt wird. Als (einziges) Beispiel wird die Nutzung des öffentlichen Verkehrs genannt, da der Freizeitverkehr nicht berücksichtigt werde, obwohl Stadtbewohner/-innen vermutlich einen höheren Anteil daran hätten als am Pendlerverkehr. Dadurch seien die Nutzeranteile der Landgemeinden überschätzt.

Weil im Bereich des öffentlichen Verkehrs bereits ein kantonaler Kostenteiler vorliegt, der neben der Bevölkerung die Zahl der Haltestellen berücksichtigt, wurden grundsätzlich im ÖV-Regionalverkehr keine Zentrumslasten ermittelt. Allerdings entstehen im Ortsverkehr Zentrumslasten, weil der auswärtige Nutzeranteil mit grösster Wahrscheinlichkeit höher liegt als die rund 14%, welche der aktuellen, sehr geringen Abgeltung entsprechen (siehe Abschnitt 4.1).

Zur generellen Einschätzung, dass es zu einer systematischen Unterschätzung der Nutzung durch die Städter/-innen kommt, kann festgehalten werden, dass im vorliegenden Bericht die einzelnen Kostenverteilschlüssel so weit wie möglich immer auf Basis der effektiven Nutzerstrukturen bestimmt werden. Als Datengrundlage wurden hierzu z.B. Nutzerstatistiken oder Mitgliederlisten verwendet. Tatsächlich liegt aber die Herausforderung vor, dass nicht zu allen zentralörtlichen Leistungen exakte Nutzenstrukturen vorliegen. Wie in der Grundlagenstudie wurde auch in der vorliegenden Studie eine Abschätzung aufgrund der Pendlerdaten vorgenommen. Während die absoluten Pendlerzahlen dabei auf Basis der Pendlermatrix ermittelt wurden, stehen auf Gemeindeebene nach Hauptverkehrsmittel differenzierte Pendlerdaten zur Verfügung. Damit können die Pendleranteile, die mit dem öffentlichen Verkehr (ÖV) oder dem motorisierten Individualverkehr (MIV) unterwegs sind, genauer ermittelt werden. Diese Anteile

sind in die Berechnungen der Zentrumslasten des privaten Verkehrs und der Zentrumsnutzen eingeflossen. Tatsächlich werden in den Daten nur Erwerbstätige, also Arbeitspendler, erfasst – der Ausbildungs- und Einkaufs-/Freizeitverkehr ist nicht enthalten, Hintergrund ist, dass ein kantonales Verkehrsmodell mit allen Verkehrsflüssen fehlt und entsprechend nicht auf diese Datenquelle zurückgegriffen werden kann. Unter der Annahme, dass der Berufsverkehr aber insgesamt den Gesamtverkehr näherungsweise abbildet, können auf Basis der Pendlermatrix Anteile von Nutzniessenden nach Gebietseinheiten abgeschätzt werden.

Es gibt keine Hinweise, dass der Auswärtigenanteil im Freizeit- oder Einkaufsverkehr tiefer oder höher läge als im Arbeitsverkehr: Die Stadt ist auch als Freizeit- und als Einkaufszentrum für die Umlandgemeinden ein Anziehungspunkt und verursacht damit ebenfalls bedeutende Verkehrsflüsse auf Stadtgebiet durch Auswärtige. Es ist sogar eher plausibel, dass im Einkaufs- und Freizeitverkehr von Auswärtigen überdurchschnittlich das Auto eingesetzt wird und damit Kosten auf Stadtgebiet mitverursacht.

d) Unterschätzte Standortvorteile?

Gemäss Eichenberger/Kläy profitieren die Einwohner/-innen der Stadt Schaffhausen erheblich von den Standortvorteilen, die durch die Zentrumsfunktion und die damit verbundenen Ausgaben des Kantons entstehen. Sie argumentieren, dass die von der Studie der Universität Zürich und Infras⁶⁰ angenommene pauschale Korrektur die tatsächlichen Vorteile stark unterschätzt.

Die Standortvorteile sind tatsächlich schwierig zu quantifizieren. In der vorliegenden Studie werden sie transparent diskutiert und mit anderen Studien abgeglichen (siehe Abschnitt 3.3). Die verwendeten Schätzwerte der Standortvorteile liegen – als sachliche Grundlage für eine vorzunehmende politische Diskussion – in einer plausiblen Grössenordnung.

Zu beachten ist zudem, dass verschiedene Standortvorteile oft auch überschätzt werden, beispielsweise bei den Arbeitsplatzeffekten, denn viele Beschäftigte wohnen in der Agglomeration und zahlen dort ihre Steuern. Weiter fallen bei öffentlichen und kulturellen Einrichtungen in aller Regel keine Unternehmenssteuern an, und auch die Steuererträge aus den Unternehmenssteuern von indirekt betroffenen Gastronomie- und Detailhandelsbetrieben sind oft gering.

Zudem, und dieser Aspekt wird von den Autoren Eichenberger/Kläy nicht berücksichtigt, werden Standortnachteile im Sinne einer konservativen Schätzung in der Ecoplan-Studie bewusst nicht bewertet. Würden beispielsweise Lärm-, Russ-, oder weitere Umweltbelastung des Verkehrs von auswärtigen Pendler/-innen mitberücksichtigt, hätte dies weitreichende Folgen.⁶¹

⁶⁰ Universität Zürich; Infras (2004)

⁶¹ Pro Personenkilometer werden beispielsweise mit dem PW rund 17 Rappen an externen Kosten verursacht (Ecoplan; Infras (2024)).

Alternativen gemäss Eichenberger/Kläy

Die Autoren regen an, den Ausgleich der Zentrumslasten grundsätzlich zu überdenken und präsentieren zwei mögliche Ansätze.

- Erstens schlagen sie vor, die Verteilung der Zentrumslasten detaillierter zu analysieren, was nun mit der vorliegenden Studie bereits erfolgt ist. Die gewählte Methodik wird nicht nur in Studien im Auftrag der Städte angewendet, sondern z.B. auch im Kanton Bern, bzw. in den entsprechenden kantonalen Studien, und sie entspricht auch der Methodik von interkantonalen Ausgleichssystemen, z.B. dem Kulturlastenausgleich im Grossraum Zürich/Luzern.
- Alternativ schlagen sie vor, eine ökonomische Gesamtsicht über eine Bodenpreisanalyse zu verfolgen. Alle Standortfaktoren, wie Zentrumslasten, Standort- und Steuervorteile, spiegeln sich in den Bodenpreisen wider, weshalb diese als Indikator dienen könnten. Die Autoren räumen allerdings selbst Folgendes ein: «Allerdings können die Zentrumslasten oder -vorteile nicht direkt an den Bodenpreisen oder Bodenpreisunterschieden abgelesen werden. Da auch alle anderen für die Standortattraktivität relevanten Faktoren (z.B. zulässige Baudichte, Steuerhöhe, Nettoverschuldung, natürliche Vorteile wie schöne oder verkehrsgünstige Lage), im Bodenpreis kapitalisieren, müssen zur Identifikation der Zentrumslasten und -vorteile die anderen Faktoren mittels statistischer Verfahren kontrolliert werden.» Eine derartige Analyse wäre höchst aufwendig, mit Sicherheit im Ergebnis aufgrund zahlreicher zu treffender Annahmen und Methodenentscheide sehr umstritten. Zudem ist grundsätzlich zu bemerken, dass es nicht um eine Gesamtbeurteilung der ökonomischen Vor- und Nachteile von Gemeinden geht, sondern um ein ganz klar umrissenes Mosaikstück des Finanz- und Lastenausgleichs, nämlich die Zentrumslasten. Kein System des schweizerischen oder uns bekannten ausländischen Finanz- und Lastenausgleichs hat je eine solche Untersuchung lanciert und schon gar nicht im System auch umgesetzt.

Die Autoren vermuten, dass die Stadt Schaffhausen aufgrund der bisherigen und jetzigen Bodenpreise keine Belastung durch Zentrumslasten erfährt, sondern vielmehr erhebliche Standortvorteile geniesst. Die Autoren schlussfolgern, dass diese Standortvorteile im Finanzausgleich angemessen zu berücksichtigen seien und empfehlen daher, dass eine (allfällige) Abgabe von der Stadt einzufordern sei. Die Vermutung ist nicht durch Fakten belegt. Vielmehr ist zu sagen, dass die Standortvorteile in diesem umfassenden Sinn in allen bewährten und zeitgemässen Finanz- und Lastenausgleichssystemen der Schweiz durch den Ressourcenausgleich in einem politisch zu bestimmenden Mass abgeschöpft und umverteilt werden, während Sonderlasten (u.a. der ländlichen Gemeinden) ebenfalls in einem politisch zu bestimmenden Mass abgegolten (oder vom Kanton übernommen oder subventioniert) werden, während die Zentrumslasten als Spillovers bzw. externe Effekte ökonomisch gesehen nach einer Internalisierung verlangen, da diese eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz: «Nutzniessende sollen zahlen») darstellen.⁶² Dass in einer Gesamtbetrachtung immer auch

⁶² Allerdings wäre auch eine Mitsprache der Mitfinanzierenden zu gewährleisten («wer zahlt, befiehlt»), was oftmals schwierig umsetzbar ist.

eine politische Wertung einfließt und dabei das Ausmass der Umverteilung auch am Endergebnis gemessen wird, z.B. an den resultierenden Disparitäten resp. Steuerfussunterschieden, ist selbstverständlich. Als Grundlage für diese Gesamtbetrachtung eignen sich aber belastbare und leicht nachvollziehbare Fakten wie z.B. die Zusammenstellung der Zentrumslasten.

Fazit

Die Autoren argumentieren, dass der heutige Lastenausgleich auf unzutreffenden Annahmen über die Zentrumslasten basiert. Sie mutmassen gar «Eine neuerliche Schätzung mit realistischeren und weniger zentrumsdienlichen Annahmen käme wohl zum Schluss, dass die Stadt netto keine Zentrumslasten zu schultern hat, sondern vielmehr von Zentrumsvorteilen profitiert.» Dieser Mutmassung steht die hier vorgelegte aktualisierte Studie entgegen.

Entsprechend ist auch das Fazit auf Basis der Faktenlage nicht nachvollziehbar («Da es vorläufig unwahrscheinlich erscheint, dass der politische Willen vorhanden ist, den aus einer solchen Analyse folgenden Schluss – die Stadt Schaffhausen müsste ihre Zentrumsvorteile abgeben – ernsthaft umzusetzen, erscheint es vorläufig vernünftig, die Zentrumslasten bzw. eben -vorteile im Finanzausgleich nicht mehr zu berücksichtigen.»).

Gemäss den Berechnungen im vorliegenden Bericht ergeben sich für die Stadt Schaffhausen Zentrumslasten von gut 12 Mio. CHF. Dabei sind die heutigen Abgeltungen der umliegenden Gemeinden bzw. vom Kanton bereits berücksichtigt. Nach Abzug der Standortvorteile und der Zentrumsnutzen verbleiben Nettozentrumslasten von insgesamt 8.3 Mio. CHF. Aus ökonomischer Sicht ist die Abgeltung von Zentrumslasten (Spillovers) grundsätzlich anzustreben, da diese eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz: «Nutzniessende sollen zahlen») darstellen. Auch im Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich des Kantons Schaffhausen aus dem Jahr 2018 ist festgehalten: «*Dass der Stadt Schaffhausen und der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall eine Abgeltung für die Zentrumsaufgaben zusteht, ist jedoch grundsätzlich unbestritten.*»⁶³ Für die Zentrumslasten wird die Stadt Schaffhausen heute über den kantonalen Finanzausgleich teilweise entschädigt, bzw. die Zentrumslast wird in der Lastenbilanz berücksichtigt. Wie hoch eine angemessene Abgeltung schliesslich anzusetzen ist, bleibt letztlich der Politik überlassen.

⁶³ Kanton Schaffhausen (2018)

Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2013): Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen. Grundlagenstudie im Rahmen des Monitorings urbaner Raum Schweiz. Bern.
- Ecoplan (1997): Zentrumslasten und -nutzen.
- Ecoplan (2010): Lasten der Städte. Wissenschaftliche Grundlagen. Bern, im Auftrag des Schweizerischen Städteverbands.
- Ecoplan (2013): Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Analyse für die Jahre 2008-2011. Bern.
- Ecoplan (2015): Les charges de centre de la Ville de Genève.
- Ecoplan (2017a): Zentrumslasten der Städte - Städtebericht der Stadt St. Gallen.
- Ecoplan (2017b): Zentrumslasten der Städte. Synthesebericht. Bern, im Auftrag der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD).
- Ecoplan (2018a): Finanzierung und Ausgleich von Nutzen und Lasten in funktionalen Räumen: Erfahrungen und Empfehlungen. Bern, Im Auftrag der Tripartiten Konferenz (TK).
- Ecoplan (2018b): Gemeinsame Aufgaben finanzieren – Nutzen und Lasten ausgleichen: Empfehlungen für funktionale Räume.
- Ecoplan (2022): Zentrumslasten der Städte. Methodenbericht – Version November 2022.
- Ecoplan (2023): Zentrumslasten der Stadt St.Gallen - Aktualisierung für das Jahr 2021.
- Ecoplan (2025): Zentrums- und Sonderlasten der Stadt Schaffhausen: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen.
- Ecoplan; Arn, Daniel und Strecker, Mirjam (2010): Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen - Schlussbericht.
- Ecoplan und Infras (2024): Externe Effekte des Verkehrs 2021: Umwelt-, Unfall- und Gesundheitseffekte des Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehrs. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE).
- Fachhochschule Nordwestschweiz (2006): Zentrumslasten und -nutzen im Kanton Solothurn.
- Kanton Schaffhausen (1982): 410.100 SHR Schulgesetz.
- Kanton Schaffhausen (2003): 621.100 SHR Gesetz über den Finanzausgleich.
- Kanton Schaffhausen (2006): 743.100 SHR Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs.
- Kanton Schaffhausen (2018): Wirksamkeitsbericht 2008 – 2017.
- Kantonale Planungsgruppe Bern (2005): Zentrumslasten/-nutzen (Basis 2003) - Schlussbericht.
- Konferenz der Kantonsregierungen (2023): Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: Abgeltungen, Standortvorteile, Mitwirkung. Leitfaden.

Regierungsrat Kanton Schaffhausen (2020): Vernehmlassung betreffend die Neuausrichtung des Modells zur Mitfinanzierung der Volksschule durch den Kanton (Ressourcensteuerung) Erläuternder Bericht des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen.

Regierungsrat Kanton Schaffhausen (2024): Vernehmlassungsvorlage des Volkswirtschaftsdepartements Änderung des Finanzausgleichsgesetzes.

Schulportal Kanton Schaffhausen (2022): Schülerzahlen. URL
<https://schule.sh.ch/CMS/Webseite/Schulportal-Kanton-Schaffhausen/Schulorganisation/Sch-lerinnen-und-Sch-ler/Sch-lerstatistik-5811319-DE.html>.

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (1999): Bericht über die Kernstädte.

Stadt Schaffhausen (2023): Die Stadt Schaffhausen bekommt geleitete Schulen.

Universität Zürich und Infrac (2004): Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen.

Verkehrsbetriebe Schaffhausen (2024): Geschäftsbericht 2023.

Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schaffhausen (2023): Finanzlage der Schaffhauser Gemeinden 2022 und Finanzausgleich 2023.