

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

1. Dezember 2015

Nr. 2015-739 R-330-12 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Gesetz
über die finanzielle Unterstützung des Schwimmbads Altdorf
(Schwimmbadfinanzierungsgesetz)

I. ZUSAMMENFASSUNG

Das Schwimmbad Altdorf wurde 1978 eröffnet und bietet seither allen Nutzerinnen und Nutzern ein sehr geschätztes und attraktives Freizeit-, Sport- und Ausbildungsangebot. Dies bestätigen die Besucherzahlen - viele Urnerinnen und Urner sowie auch auswärtige Gäste finden den Weg ins Schwimmbad Altdorf. Der Kanton Uri und die Urner Gemeinden anerkennen die Bedeutung des Schwimmbads als zentrale und wichtige kantonale Infrastruktur und wertschätzen die bisher erbrachten Leistungen der Betreiberin des Schwimmbads, die Schwimmbadgenossenschaft Altdorf (SGA).

Nach knapp 40 Jahren steht das Schwimmbad in der Mitte seines möglichen Lebenszyklus. Ein weiterhin erfolgreicher und sicherer Betrieb ist massgeblich von laufenden Ersatzinvestitionen in die bauliche und technische Substanz abhängig.

Gemäss einem Expertenbericht der Firma Beck Schwimmbadbau AG zur betrieblichen Effizienz und zu den Potenzialen des Schwimmbads ist es nahezu unmöglich, ein Schwimmbad ohne ausgeprägte Mantelnutzung gewinnbringend zu bewirtschaften. Dies trifft trotz effizienter und überdurchschnittlich guter Betriebsführung durch die SGA auch auf das Schwimmbad Altdorf zu. Der SGA war es bis anhin nicht möglich - und wird es auch in Zukunft nicht sein -, Rückstellungen für zukünftige Investitionen aus dem laufenden Betrieb zu bilden. Da das Schwimmbad ein Grundbedürfnis der Bevölkerung abdeckt, erachtet es der Regierungsrat als richtig, dass die öffentliche Hand den Fortbestand des Schwimmbads in guter Qualität gewährleistet.

Grundsätzlich steigen bei allen Infrastrukturen die Ersatzinvestitionen mit zunehmendem

Alter. Gemäss Finanzplanung der SGA und Schätzungen der Experten der Beck Schwimmbadbau AG betragen die künftigen notwendigen Ersatzinvestitionen im Fall des Schwimmbads bis ins Jahr 2049 rund 16 Mio. Franken. Das ist bedeutend mehr als in der ersten Lebenshälfte, in der rund 6 Mio. Franken in Ersatzinvestitionen flossen. Deshalb tut es not, eine verbindliche Regelung der Schwimmbadfinanzierung festzulegen.

Mit dem Schwimmbadfinanzierungsgesetz liegt eine konzeptionell abgestützte, pragmatische und langfristige Finanzierungslösung für das Schwimmbad Altdorf vor. Die Finanzierung ist im Interesse aller Benutzergruppen und Nutzniessenden. Das Gesetz bringt der SGA Planungs- und Rechtssicherheit für künftige notwendige Sanierungsmassnahmen, und die öffentliche Hand kann ihre diesbezüglichen Verbindlichkeiten in die Finanzplanung aufnehmen. Wiederkehrende separate Finanzierungsvorlagen entfallen. Das Gesetz definiert die finanziellen Bestimmungen und das dazugehörnde Instrumentarium einmalig und kann so lange wie nötig in Kraft gehalten werden. Vor allem aber löst das Gesetz das dringende Finanzierungsproblem hinsichtlich der anstehenden und teilweise bereits überfälligen Sanierungsmassnahmen.

Das Schwimmbad geniesst als Sport- und Freizeitinfrastruktur eine Sonderstellung in Bezug auf das öffentliche Interesse, den öffentlichen Nutzen und die finanziellen Aufwendungen. Zusammen mit der hohen Dringlichkeit einer Lösungsfindung rechtfertigt sich deshalb eine Spezialgesetzgebung. Es ist nicht abzustreiten, dass die Möglichkeit eines Präjudizes für weitere, objektbezogene Spezialgesetzgebungen besteht. Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es jedoch keine echte Alternative zur vorgeschlagenen Lösung. Weder eine Rahmengesetzgebung noch eine Rückkehr zur projektbezogenen Finanzierung lösen die aktuellen Probleme beim Schwimmbad innerhalb der geforderten Zeit. Das Spezialgesetz kann auch dazu dienen, wertvolle Erfahrungen zu sammeln für eine allfällige künftige, allgemeingültige Regelung zur Finanzierung von Sport- und Freizeitinfrastrukturen, wie sie beispielsweise die Motion Céline Huber oder einzelne Gemeinden oder Parteien postulieren.

Das Gesetz sieht vor, dass sich die Gemeinden und der Kanton zu gleichen Teilen an der Finanzierung beteiligen, da sie gleichermassen vom Fortbestand des Schwimmbads profitieren. Das Schwimmbad trägt zur Erhöhung der Standortattraktivität des Kantons bei, wirkt als touristischer Anziehungspunkt, generiert Aufträge ans lokale und regionale Gewerbe, dient als Austragungsort für das Schulschwimmen und für weitere Vereins-, Sport- und Freizeitaktivitäten. Davon profitieren die ganze Bevölkerung, aber auch die kantonalen und kommunalen öffentlichen Institutionen.

Nach dem Gesetz leisten der Kanton und die Gemeinden zusammen einen jährlichen Beitrag von rund 460'000 Franken an substanzerhaltende Ersatzinvestitionen des

Schwimmbads. Ausgeschlossen von der Finanzierung sind Neuinvestitionen oder Betriebsbeiträge. Als Finanzierungsinstrument wird ein Fonds gebildet, aus dem die nötigen Beiträge an die Sanierungsmassnahmen des Schwimmbads geleistet werden. Der Kanton sichert zudem durch eine zusätzliche Startöffnung des Fonds mittels Darlehen die unmittelbare Finanzierung der notwendigen Sanierungsmassnahmen ab 2016.

Die Gesetzesvorlage hat auf das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131) und auf die Zentrumsleistungen keine direkten Auswirkungen. Da sich künftig über das Gesetz alle Gemeinden an der Finanzierung der Ersatzinvestitionen ins Schwimmbad beteiligen, können diesbezügliche zukünftige Leistungen nicht mehr - wie bis anhin - geltend gemacht werden. Es ist zu erwarten, dass kaum merkbare Auswirkungen auf den Gesamtbetrag der auszugleichenden Zentrumsleistungen resultieren.

INHALTSVERZEICHNIS

I. ZUSAMMENFASSUNG	1
II. AUSFÜHRLICHER BERICHT	5
1. Ausgangslage	5
1.1 Auftrag	5
1.2 Situation des Schwimmbads Altdorf	5
1.3 Investitionsbedarf.....	6
2. Bisherige Finanzierung	7
3. Künftige Finanzierung.....	8
3.1 Schaffung einer gesetzlichen Grundlage.....	9
3.2 Ein Spezialgesetz für das Schwimmbad.....	11
4. Grundzüge des Schwimmbadfinanzierungsgesetzes.....	13
5. Auswirkungen durch das Gesetz	15
5.1 Allgemein	15
5.2 Mögliche Präjudizwirkung	15
5.3 Erfahrungen für Rahmengesetzgebung.....	16
5.4 Auswirkungen auf den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG).....	17
6. Vorberatende Projektgruppe	17
7. Ergebnis der Vernehmlassung.....	18
8. Kommentar zu den einzelnen Gesetzesartikeln	19
9. Weiteres Vorgehen	26
III. ANTRAG AN DEN LANDRAT	26

Beilage: Gesetz über die finanzielle Unterstützung des Schwimmbads Altdorf
(Schwimmbadfinanzierungsgesetz)

II. AUSFÜHRLICHER BERICHT

1. Ausgangslage

1.1 Auftrag

Am 23. September 2012 stimmte das Urner Stimmvolk mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 76 Prozent letztmals einem Kredit für notwendige Sanierungsmassnahmen (Sanierungspaket 2010 bis 2012) am Schwimmbad Altdorf in der Höhe von 1,6 Mio. Franken zu. Alle Gemeinden des Kantons Uri haben die Kreditvorlage deutlich angenommen. Seitens der öffentlichen Hand hat sich neben dem Kanton die Gemeinde Altdorf mit weiteren 800'000 Franken an den Sanierungskosten beteiligt.

In seiner Abstimmungsbotschaft zur Kreditvorlage 2012 hat der Regierungsrat eine kantonsseitige Beitragsleistung klar anerkannt. Er hat aber bereits damals die klare Haltung vertreten, dass *"in Zukunft alle öffentlichen Körperschaften, welche einen Nutzen aus dem Schwimmbad erzielen, ihren Beitrag leisten müssen. Namentlich sind dies der Kanton und die Gemeinden des Kantons Uri."*¹ Der Regierungsrat hält nach wie vor an dieser Position fest, weil er der Meinung ist, dass das Schwimmbad einen gemeinsamen Nutzen sowohl für den Kanton wie auch für die Gemeinden bringt.

Im Bericht und Antrag an den Landrat zum Sanierungspaket 2010 bis 2012 vom 17. April 2012 hat der Regierungsrat ferner seine Absicht geäussert, *"eine verbindliche Rechtsgrundlage für die kantonsseitige Finanzierung [von künftigen Sanierungsprojekten] zu schaffen."*² Er hat in diesem Zusammenhang auch die Prüfung einer *"Spezialfinanzierung Schwimmbad Altdorf"*³ in Aussicht gestellt. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf kommt der Regierungsrat somit seinem Versprechen aus der letzten Sanierungsvorlage nach.

1.2 Situation des Schwimmbads Altdorf

Das Schwimmbad Altdorf bietet der Urner Bevölkerung seit 37 Jahren ein hoch geschätztes und intensiv genutztes Freizeit- und Sportangebot. Die hohen Besucherzahlen belegen, dass das Schwimmbad ein Grundbedürfnis vieler Urnerinnen und Urner sowie auswärtiger Gäste, aber auch der Gemeinden und des Kantons, abdeckt.

¹ Abstimmungsbotschaft des Regierungsrats an das Urner Stimmvolk zum Kantonsbeitrag für die Sanierung des Schwimmbads Altdorf (Sanierungspaket 2010 bis 2012) für die Volksabstimmung vom 23. September 2012.

² Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Sanierungspaket 2010 bis 2012 der Schwimmbadgenossenschaft Moosbad, Altdorf (SGA) vom 17. April 2012, Seite 21.

³ Ebd.

Das Schwimmbad wurde 1978 eröffnet und hat nun nach 37 Betriebsjahren die Mitte seines möglichen Lebenszyklus erreicht. Ein längerer Fortbestand ist nur dann gewährleistet, wenn laufend Ersatzinvestitionen in die bauliche und technische Substanz geleistet werden. Würde man sich für ein kontrolliertes Altern mit Werterhaltungsmassnahmen (keine Investitionen, sondern nur noch die ordentlichen Wartungs- und Unterhaltsarbeiten) entscheiden, so könnte das Hallenbad gemäss der externen Fachstudie⁴ der Beck Schwimmbadbau AG voraussichtlich noch die nächsten zehn bis maximal 15 Jahre betrieben werden. Mit entsprechenden substanzerhaltenden Investitionen ist es möglich, das Bad noch rund 35 Jahre bis zirka ins Jahr 2050 in guter Qualität und sicher zu betreiben.

Die Betreiberin des Schwimmbads, die Schwimmbadgenossenschaft Altdorf (SGA), kann die künftigen Investitionen in die Substanzerhaltung nicht aus eigener Kraft leisten, obwohl ihr in einem weiteren Expertenbericht⁵ der Beck Schwimmbadbau AG eine effiziente und überdurchschnittlich gute Betriebsführung attestiert wird. Gemäss dem Bericht ist bei reinen Hallen- oder Freibädern ohne weiterführende Mantelnutzung (z. B. Wellness-/Fitnesscenter, Vermietung von Räumen oder Flächen) kein Gewinn zu erwirtschaften. Deshalb besteht auch beim Schwimmbad Altdorf *"keine Möglichkeit, [...] Rückstellungen für zukünftige Investitionen zu bilden."*⁶ Entsprechend lautet ein Fazit des Berichts: *"Das Schwimmbad Altdorf wird bei zukünftigen Sanierungen und Investitionen in das Gebäude weiterhin auf die öffentliche Hand angewiesen sein."*⁷ Da die SGA also nicht über die nötigen Mittel verfügt und das Schwimmbad durch seine breite öffentliche Anerkennung zu einem Grundbedürfnis im Kanton Uri geworden ist, ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die Finanzierung eine Verbandsaufgabe von Kanton und Gemeinden darstellt, über die der Erhalt des Schwimmbads langfristig gewährleistet werden kann.

1.3 Investitionsbedarf

Mit fortschreitendem Alter des Schwimmbads nehmen die substanzerhaltenden Investitionen zu, bis zu dem Zeitpunkt, wo sie aufgrund eines strategischen Entscheids zugunsten eines Rückbaus bzw. eines Neubaus des Schwimmbads reduziert und eingestellt werden können. Gemäss der Finanzplanung der SGA sowie der Schätzung des vorgängig erwähnten externen Expertenberichts zur Zustandserfassung und zum Investitionsplan des Schwimmbads beträgt der künftige Investitionsbedarf für die bauliche und technische Substanzerhaltung bis ins Jahr 2049 rund 16 Mio. Franken. Im Vergleich zu den in der Vergangenheit getätigten Ersatzinvestitionen (zirka 6 Mio. Franken) ist ein markanter Anstieg

⁴ Beck Schwimmbadbau AG: Zustandserfassung und Investitionsplan Schwimmbad Moosbad, Altdorf; Winterthur, Februar 2014. Download: www.ur.ch/schwimmbad.

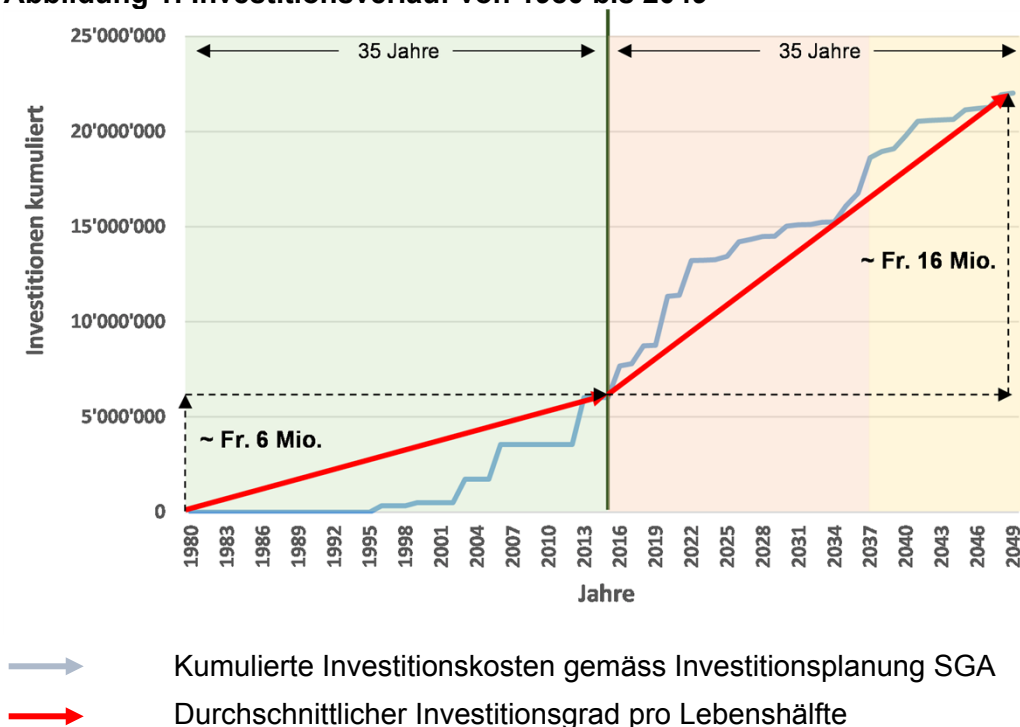
⁵ Beck Schwimmbadbau AG: Prüfung betriebliche Effizienz und Potenziale des Schwimmbads Moosbad in Altdorf; Winterthur, Februar 2014. Download: www.ur.ch/schwimmbad.

⁶ Ebd., Seite 7.

⁷ Ebd., Seite 27.

der Kosten in der zweiten Lebenshälfte zu erwarten (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Investitionsverlauf von 1980 bis 2049



Das nächste Sanierungspaket ist bereits überfällig. Die Investitionsplanung der SGA rechnet für den Zeitraum von 2015 bis 2018 mit einem Investitionsvolumen von zirka 2,8 Mio. Franken, für die Jahre 2015 bis 2022 gar mit rund 7,2 Mio. Franken. Deshalb ist die zeitliche Dringlichkeit hoch, damit die SGA spätestens im Lauf des Jahrs 2016 über die nötigen Mittel für die Ausführung von notwendigen Sanierungsmassnahmen verfügt. Stehen die erforderlichen Mittel dann nicht zur Verfügung, bestehen Ausfallsrisiken bei einzelnen Anlagenteilen, die den Betrieb des Schwimmbads und des zum Betrieb gehörenden Restaurants gefährden können. Eine pragmatische, aber dennoch auf Langfristigkeit ausgerichtete Finanzierungslösung ist demnach ein Gebot der Stunde und im Interesse aller Benützer und Nutzniessenden des Schwimmbads. Sie schafft darüber hinaus die erforderliche Planungs- und Rechtssicherheit für die SGA.

2. Bisherige Finanzierung

Bis anhin wurden die Investitionsbeiträge der öffentlichen Hand (d. h. von Kanton und Gemeinde Altdorf) ans Schwimmbad über projektbezogene Kreditvorlagen beschafft. Grundlage war jeweils ein vorliegendes Sanierungspaket, für das die SGA bei den öffentlichen Institutionen um finanzielle Unterstützung nachgesucht hat. Letztlich hat jeweils das Stimmvolk auf kantonaler oder kommunaler Ebene (Gemeinde Altdorf) über entsprechende Kreditvorlagen befunden. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben die Vorlagen

bisher immer deutlich angenommen.

Dieser Finanzierungsmechanismus hat sich in der Vergangenheit jedoch als problematisch erwiesen. Aufgrund von fehlenden Rechtsgrundlagen ist es bisher nicht gelungen, die Urner Gemeinden in die Finanzierung von Investitionsvorhaben, die den Fortbestand des Schwimmbads ermöglichen, miteinzubinden. Die Folge war, dass sich letztlich der Kanton und die Gemeinde Altdorf über die Finanzierung einigen mussten. Dieser Prozess hat sich wiederholt als schwierig und Zeit raubend erwiesen, musste ein Kompromiss über die Verteilung der Lasten doch jedes Mal aufs Neue gefunden werden. Neben den erheblichen finanziellen Lasten für den Kanton und die Gemeinde Altdorf haben die zeitlichen Verzögerungen zudem die SGA jeweils vor ernsthafte betriebliche und finanzielle Probleme gestellt, bis die erforderlichen Mittel schliesslich zur Verfügung standen.

Die bis anhin praktizierte, projektbezogene Finanzierung stellt also keine gute Lösung dar. Sie ist weder konzeptionell abgestützt noch langfristig ausgerichtet. Sie charakterisiert sich zusammenfassend durch folgende markante Schwächen:

- Sie basiert nicht auf einer verbindlichen Rechtsgrundlage.
- Sie definiert keine verbindlichen Beitragssätze, weder des Kantons noch von weiteren Finanzierungspartnern.
- Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, sich an der Finanzierung zu beteiligen.
- Sie kann keine nutzergerechte Verteilung der Lasten durchsetzen.
- Der Finanzierungsschlüssel muss unter den finanzierungsbereiten Partnern jedes Mal aufs Neue ausgehandelt werden.
- Es sind bei jedem Sanierungspaket wiederholt Urnengänge notwendig, mit den entsprechenden langwierigen Bewilligungsverfahren auf kantonaler und kommunaler Ebene.
- Sie schafft weder eine Rechts- noch eine Finanzierungs- oder Planungssicherheit für die SGA in Bezug auf künftige Sanierungsvorhaben. Sie verunmöglicht eine zeitnahe Verfügbarkeit von benötigten Mitteln und setzt den Betrieb des Schwimmbads dadurch immer wieder grossen finanziellen, technischen und sicherheitsbezogenen Risiken aus.

3. Künftige Finanzierung

Die oberste Zielsetzung der künftigen Finanzierungslösung ist die Sicherstellung von notwendigen Investitionsmitteln, welche die langfristige Substanzerhaltung des Schwimmbads ermöglicht. Mit der bis anhin angewandten Praxis kann diese Zielsetzung nicht bzw. nur mit grossen Unsicherheiten und Risiken erreicht werden. Für die künftige Finanzierung wurden daher Grundsätze definiert, die - unter Beseitigung der Schwächen des

alten Systems - für die Erreichung der Zielsetzung zentral sind:

- Die Finanzierung soll auf eine rechtlich verbindliche Grundlage gestellt werden. Damit wird die nötige Verbindlichkeit für die künftig an der Finanzierung der Investitionen beteiligten Partner geschaffen und Rechtssicherheit für alle hergestellt.
- Es soll eine Abkehr von der projektbezogenen zu einer langfristig angelegten Finanzierung erfolgen. So können die Finanzierungspartner ihre Aufwände nach den Vorgaben der Rechtsgrundlage verbindlich budgetieren und planen. Die SGA kann ihre Sanierungsvorhaben langfristig und dadurch kostensparender ausarbeiten und ihre knappen personellen Ressourcen wieder verstärkt im operativen Geschäft einsetzen.
- Die Urner Bevölkerung zieht den grössten Nutzen aus dem Schwimmbad. Der Kanton und die Gemeinden profitieren gleichermassen von der Einrichtung. Deshalb soll die Finanzierung durch die öffentliche Hand, d. h. durch den Kanton und alle Urner Gemeinden, gemeinschaftlich im Verbund übernommen werden.
- Im Bedarfsfall müssen die notwendigen finanziellen Mittel schnell und ausreichend zur Verfügung stehen. Langwierige Prozesse zur Mittelbeschaffung und Mittelauslösung sollen verhindert werden. Dadurch können die nötigen Investitionen zeitgerecht und ohne Risiko für den Betrieb getätigt werden.
- Die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen bei der Finanzierung müssen klar und verbindlich festgelegt werden.
- Im Rahmen der Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen sollen auch die Verantwortlichkeiten für die Kontrolle der Finanzierung (Beurteilung Finanzierungsgesuche, Antragstellungen, Ausgaben- und Wirkungskontrolle, Reporting usw.) definiert werden. Dadurch wird das Vertrauen in den Finanzierungsprozess erhöht.

3.1 Schaffung einer gesetzlichen Grundlage

Mit der Schaffung eines Gesetzes können die Anforderungen an die Finanzierung der anstehenden Investitionen optimal umgesetzt werden. Wesentlich ist jedoch, dass nur mit einem Gesetz die zentrale Forderung des Kantons nach der Einbindung der Gemeinden in die Finanzierung erreicht werden kann.

Im Vorfeld der kantonalen Kreditvorlage für das Sanierungspaket 2010 bis 2012 wurde die Bereitschaft der Urner Gemeinden zur freiwilligen Mitfinanzierung der Sanierungsmassnahmen abgeklärt⁸. Die Rückmeldungen der Gemeinden zu einem von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragenen Finanzierungsmodell waren ernüchternd:

⁸ Die Gemeinde Altdorf wurde nicht angefragt, da sie sich bereits an der Finanzierung beteiligte.

- Fünf Gemeinden waren grundsätzlich einverstanden, sich an der Finanzierung zu beteiligen.
- Vier Gemeinden waren nur unter starken Vorbehalten zu einer Beitragsleistung bereit.
- Neun Gemeinden waren grundsätzlich nicht bereit, sich an der Finanzierung zu beteiligen.
- Eine Gemeinde hat nicht geantwortet.

Auf freiwilliger Basis ist es zurzeit folglich nicht möglich, die Urner Gemeinden zu einer Mitfinanzierung zu bewegen. Das zeigen auch die Gespräche, die der Kanton mit Gemeindevertretern im Rahmen der Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs geführt hat. Deshalb führt der einzige Weg zur Erfüllung dieser Forderung über ein kantonales Gesetz, mit dem der Kanton, aber auch die Gemeinden, zur gemeinsamen Beitragsleistung verpflichtet werden. Im Verständnis des Regierungsrats gibt es keine objektiven Gründe, warum sich die Gemeinden nicht an den Investitionen ins Schwimmbad beteiligen sollten und der Kanton die künftigen Lasten allein tragen muss. Die Gemeinden haben - wie der Kanton - zum Nutzen und Vorteil ihrer Einwohnerinnen und Einwohner ein grosses Interesse am Fortbestand des Schwimmbads.

Neben der Einbindung von Kanton und Gemeinden in die Finanzierung schafft ein Gesetz den weiteren Vorteil der Rechts- und Planungssicherheit. Die SGA erhält Gewissheit über die finanziellen Mittel für die Planung und Realisierung der Investitionen. Bisherige Planungen erfolgten immer unter dem Vorbehalt von verfügbaren Mitteln, was die SGA gegenüber ihren Auftragspartnern jeweils in eine schwierige Verhandlungsposition brachte. Ein Gesetz eliminiert diese Vorbehalte und ermöglicht durch seine langfristige Ausrichtung eine rollende Planung der Investitionstätigkeiten. Rechtssicherheit wird aber auch für die öffentliche Hand geschaffen, die ihre Betreffnisse für das Schwimmbad in die kantonale und kommunalen Finanzplanungen verbindlich aufnehmen kann. Nicht zuletzt fördert die rechtliche Verankerung der Finanzierungsbestimmungen auch die Transparenz gegenüber der Bevölkerung. Der "Preis", den die Öffentlichkeit für den langfristigen Erhalt der Anlage leisten muss, wird durch die gesetzlichen Bestimmungen ausgewiesen.

Mit der gesetzlichen Regelung der Finanzierung entfallen die separaten Finanzierungsvorlagen, die in der Vergangenheit dem Regierungsrat, dem Landrat und dem Stimmvolk regelmässig vorgelegt werden mussten. Die finanziellen Bestimmungen und das zur Finanzierung erforderliche Instrumentarium werden einmalig und abschliessend definiert. Das entlastet die Behörden auf allen Ebenen und bewahrt das Stimmvolk vor wiederholten Urnengängen.

Ein Gesetz regelt letztlich alle notwendigen Aufgaben und Kompetenzen an einem Ort.

Dadurch entfallen auch die bisher wiederholt geführten Diskussionen um Zuständigkeiten und Verantwortungen, die überdies immer nur kurzfristigen Charakter hatten.

Insbesondere sichert eine gesetzliche Grundlage aber auch die dringende Umsetzung des bereits überfälligen nächsten Sanierungspakets 2015 bis 2018 in der Höhe von rund 2,8 Mio. Franken. Ohne Gesetz müssten kurzfristig alternative Lösungen gefunden bzw. es müsste auf die alte Finanzierungspraxis zurückgegriffen werden. Das hätte zeitliche Verzögerungen bei der Finanzierung der Sanierungsmassnahmen zur Folge, was den Betrieb vor ernsthafte Schwierigkeiten stellen würde.

3.2 Ein Spezialgesetz für das Schwimmbad

Eine kantonale spezialgesetzliche Regelung für die Finanzierung einer privatrechtlichen Infrastruktur rechtfertigt sich nur im begründeten Ausnahmefall. Ein solcher kann vorliegen, wenn eine Infrastruktur:

- a) einen hohen öffentlichen Nutzen und eine entsprechende hohe öffentliche Nachfrage vorweisen kann;
- b) nicht ohne Mittel der öffentlichen Hand erhalten werden kann, und
- c) nicht bereits eine rechtliche Grundlage zur Regelung der Finanzierung durch die öffentliche Hand vorliegt.

Tabelle 1: Kriterien zum Nachweis einer spezialgesetzlichen Regelung

Charakteristiken	Erfüllungsgrad durch Schwimmbad Altdorf
Die Infrastruktur ist im <i>hohen Gesamtinteresse</i> der Öffentlichkeit und des Kantons.	Hoch Wiederholte und hohe Zustimmung des Stimmvolks und der Behörde zu Kredit- und Bauvorlagen in der Vergangenheit.
Die Infrastruktur wird <i>stark nachgefragt</i> .	Hoch Zirka 108'000 Eintritte/Jahr; ohne Schulschwimmen (zirka 20'000).
Die Infrastruktur wird <i>kantonal und überregional nachgefragt</i> .	Hoch Nutzer aus dem ganzen Kanton und überregional; auch touristisch.

Die breite <i>Öffentlichkeit hat Zugang</i> zur Infrastruktur und kann diese aktiv nutzen.	Hoch Hauptnutzergruppe: Bevölkerung, auswärtige Gäste. Nebennutzergruppen: Schülerinnen und Schüler sowie Lernende (12,5 h/Woche); Vereine (v. a. Montag).
Die Öffentlichkeit hat <i>regelmässig Zugang</i> zur Infrastruktur.	Hoch 65,5 h/Woche für die Öffentlichkeit geöffnet.
Die Infrastruktur ermöglicht die Umsetzung von <i>kantonalen bzw. übergeordneten Gesetzgebungen</i> .	Hoch Beispielsweise Gesetzesgrundlagen Schulschwimmen: Statistik 2013: SGA hat neun Vertragspartner (elf Gemeinden und Kantonale Mittelschule; 80 Klassen); zusätzlich Berufsschule/KV; zirka 20'000 Eintritte/Jahr.
Die Infrastruktur ist auf eine <i>langfristige Nutzung</i> ausgelegt.	Hoch Lebensdauer Schwimmbad noch bis zirka 2050 möglich.
Die Finanzierung durch die öffentliche Hand ist <i>nicht bereits rechtsverbindlich geregelt</i> .	Hoch Es gibt aktuell keine Rechtsgrundlage für eine wirtschaftlich nachhaltige Finanzierung des Schwimmbads.
Die Infrastruktur verursacht <i>hohe und wiederkehrende Investitionskosten</i> , die nicht durch den Betrieb oder Dritte gedeckt werden können.	Hoch Schwimmbäder sind grundsätzlich kostenintensiv durch hohe Anforderungen an Bau, Technik, Sicherheit und Hygiene. Wissenschaftlicher Nachweis besteht, dass mit Frei- und Hallenbädern kein Gewinn zu erzielen ist. Ohne öffentliche Beiträge ist Schwimmbad nicht finanzierbar.

Auch wenn die oben genannten Kriterien nicht einer wissenschaftlichen Herleitung zur Legitimierung eines Spezialgesetzes folgen, so wird doch ersichtlich, dass das Schwimmbad unter den Sport- und Freizeitinfrastrukturen im Kanton Uri eine Sonderstellung in Bezug auf das öffentliche Interesse, die Nutzung und die Finanzierbarkeit innehat. Ein Spezialgesetz zur finanziellen Unterstützung des Schwimmbads lässt sich also rechtfertigen. Die Legitimation ergibt sich letztlich aber auch daraus, dass sich mit einem Spezialgesetz die

aktuellen und künftigen Herausforderungen in Bezug auf die Finanzierung der Schwimmbadinvestitionen vergleichsweise einfach lösen lassen.

4. Grundzüge des Schwimmbadfinanzierungsgesetzes

Das Gesetz über die finanzielle Unterstützung des Schwimmbads Altdorf (Schwimmbadfinanzierungsgesetz) hat den Zweck, die langfristige Finanzierung der substanzerhaltenden Investitionen ins Schwimmbad zu sichern. Die bauliche und technische Substanzerhaltung des Schwimmbads ist die Grundlage für den Weiterbestand der ganzen Anlage und des damit zusammenhängenden Angebots für die nächsten rund 35 Jahre, also bis zum theoretisch errechneten "Lebensende" des Bads. Es geht also darum, die Nutzungsdauer durch die Sicherung der Investitionen bis zu dem Zeitpunkt zu verlängern, wo ein strategischer Entscheid über die weitere Zukunft des Schwimmbads gefällt werden muss (Rück- oder Neubau). Während dieser Nutzungsdauer muss die Infrastruktur in sicherem und auf qualitativ hohem Stand gehalten werden.

Die Beschränkung auf die substanzerhaltenden Investitionen impliziert die Abgrenzung zu den nicht durch das Gesetz geregelten Finanzierungen. Insbesondere regelt das Gesetz nicht:

- Die Finanzierung von Neuinvestitionen:
Investitionen in neue Anlagen tragen nicht zur Verlängerung der Nutzungsdauer der bestehenden Substanz bei und müssten - falls geplant und gewollt - separat finanziert werden.
- Die Finanzierung von Reparatur- und Unterhaltskosten:
Reparatur- und Unterhaltsmassnahmen dienen zwar auch der guten Erhaltung von baulichen und technischen Anlagen, die Kosten dafür werden jedoch als Betriebs- und nicht als Investitionsaufwand aufgeführt.
- Die Finanzierung des Betriebs:
Der Betrieb liegt in der Verantwortung der Eigentümerin des Schwimmbads, der SGA. Eine gesetzlich festgelegte Finanzierung von Betriebsdefiziten erachtet der Kanton im Sinne einer kostenfokussierten Betriebsführung nicht als zielführend. Die SGA soll - wie bis anhin praktiziert - falls nötig mit Dritten Leistungsvereinbarungen zur Deckung von betrieblichen Defiziten abschliessen. Zurzeit besteht eine solche Vereinbarung mit der Standortgemeinde Altdorf, die ihre Aufwände für das Schwimmbad über den Zentrumslastenausgleich und im Rahmen des vom Landrat beschlossenen Höchstbetrags (Plafond) teilweise refinanziert.

Das Gesetz verpflichtet den Kanton und die Gemeinden zur Finanzierung zu gleichen Teilen.

Sowohl der Kanton wie auch die Gemeinden profitieren gleichermassen vom Schwimmbad. Das Schwimmbad trägt zur Standortattraktivität von Kanton und Gemeinden bei, wirkt als touristischer Anziehungspunkt, generiert kantonsweit Wertschöpfung durch Aufträge ans Gewerbe, ist Austragungsort des Schulschwimmens für viele Gemeinden und Schulen, stellt diversen Vereinen die benötigte Infrastruktur zur Verfügung und bietet hauptsächlich allen Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinden und des Kantons ein attraktives und viel genutztes Angebot. Eine Diskussion über die exakte Verteilung des Nutzens auf Gemeinden und Kanton ist nicht zweckmässig, da diese nicht präzise wirtschaftlich errechnet werden kann. Wesentlich ist jedoch die Einsicht, dass sowohl der Kanton als auch die Gemeinden das Schwimmbad erhalten wollen, zum Nutzen der ganzen Bevölkerung. Deshalb beinhaltet das Gesetz eine gemischte, geteilte und solidarische Finanzierung durch Kanton und Gemeinden.

Das Gesetz sieht eine jährliche Beitragsleistung der öffentlichen Hand in der Höhe von 460'000 Franken (Referenzgrösse) vor. Diese Referenzgrösse orientiert sich am errechneten Gesamtinvestitionsvolumen von rund 16 Mio. Franken über die ermittelte Restlebensdauer des Schwimmbads von 35 Jahren:

$$\frac{16'000'000 \text{ Franken}}{35 \text{ Jahre}} = \sim 460'000 \text{ Franken / Jahr}$$

Kanton und Gemeinden leisten den jährlichen Beitrag je hälftig. Die Gemeindebeiträge in der Höhe von rund 230'000 Franken pro Jahr berechnen sich nach einfachen und nachvollziehbaren Kriterien und aufgrund vorliegender statistischer Daten (Bevölkerungszahl). Der Kanton verdoppelt dann das Total der Gemeindebeiträge.

Kanton und Gemeinden speisen mit ihren jährlichen Beiträgen einen Fonds, der die rasche Verfügbarkeit der Mittel bei notwendigen Sanierungsmassnahmen sicherstellt. Der Fondsbestand kann durch die Kompetenz des Landrats die Beiträge der öffentlichen Hand periodisch und innerhalb einer gewissen Bandbreite an den geplanten Investitionsverlauf anpassen und flexibel auf investitionsintensive bzw. investitionsarme Perioden ausgerichtet werden. Über die Verwendung der Fondsmittel verfügt der Regierungsrat.

Für die Finanzierung der bereits in den nächsten Jahren notwendigen und umfangreichen Sanierungsmassnahmen sieht das Gesetz vor, dass der Kanton den Fonds durch eine Anschubfinanzierung in Form von zinslosen und rückzahlbaren Darlehen zusätzlich zum regulären Kantonsbeitrag auflösen kann. Die Amortisation der Darlehen erfolgt laufend über die jährlichen Kantonsbeiträge.

5. Auswirkungen durch das Gesetz

5.1 Allgemein

Die Auswirkungen der neuen Gesetzgebung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Vorteile: Das Gesetz

- regelt und sichert die Finanzierung der substanzerhaltenden Investitionen ins Schwimmbad verbindlich und langfristig;
- regelt den Finanzierungsprozess einmalig und abschliessend;
- verteilt die finanziellen Lasten nutzungsbezogen und solidarisch auf mehrere Schultern;
- schafft Planungs- und Rechtssicherheit für die SGA und für die öffentliche Hand;
- schafft Klarheit über das finanzielle Engagement der öffentlichen Hand;
- schafft Transparenz über den "Preis" des Schwimmbads für die Öffentlichkeit;
- erspart künftige Diskussionen, Vernehmlassungen und Beschlüsse zu einzelnen Kreditvorlagen;
- eliminiert wiederkehrende Prozesse bei der Kreditbeschaffung und -genehmigung;
- vereinfacht die Budgetierung und die Finanzplanung sowohl bei der SGA wie auch bei der öffentlichen Hand;
- sichert den Fortbestand einer kantonsweit und überregional geschätzten Institution.

Nachteile: Das Gesetz

- muss zugunsten einer einzelnen Infrastruktur geschaffen werden;
- belastet die meisten Gemeinden zusätzlich finanziell.

5.2 Mögliche Präjudizwirkung

Es ist nicht abzustreiten, dass die Möglichkeit eines Präjudizes für weitere, objektbezogene Spezialgesetzgebungen besteht. Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es jedoch keine echte Alternative zur vorgeschlagenen Lösung. Weder eine Rahmengesetzgebung noch eine Rückkehr zur projektbezogenen Finanzierung lösen die aktuellen Probleme beim Schwimmbad. Die Gefahr der Präjudizwirkung kann aber durch die Berücksichtigung und Anwendung der Kriterien (vgl. Tabelle 1, Seite 11f.) in Bezug auf den öffentlichen Nutzen und die öffentliche Nachfrage sowie die schwierigen finanziellen Aspekte der Schwimmbadfinanzierung reduziert werden. Das Schwimmbad ist ein Ausnahmefall. Es gibt zurzeit keine andere Anlage, die diesen Kriterien genügt und die für ein weiteres Spezialgesetz qualifiziert wäre.

5.3 Erfahrungen für Rahmengesetzgebung

Am 27. Mai 2015 hat Landrätin Céline Huber, Altdorf, zusammen mit den mitunterzeichnenden Landräten Simon Stadler, Altdorf, und Flavio Gisler, Schattdorf, eine *Motion zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die nachhaltige Finanzierung von regionalen Sport- und Freizeitanlagen*⁹ eingereicht. Die Motionärin ortet eine fehlende Unterstützung seitens des Kantons für nötige Sanierungen und neue Investitionen bei Sport- und Freizeitinfrastrukturen und führt die mangelnden finanziellen Mittel der Gemeinden und Vereine infolge der Einführung des Neuen Finanzausgleichs (NFA) im Jahr 2008 und der Aufhebung der Schulhausbauverordnung als zwei der Hauptgründe an.

Landrätin Céline Huber führt im Motionstext ebenfalls an, *"dass auch die Finanzierungsthematik des Schwimmbads Altdorf dringend an die Hand genommen werden muss, um langfristig eine sinnvolle Möglichkeit zur Unterstützung dieser wichtigen kantonalen Anlage zu bieten."* Sie erwähnt im Zusammenhang mit der Schwimmbadfinanzierung auch die separaten Finanzierungsvorlagen, über die der Landrat in regelmässigen Abständen zu befinden habe. Landrätin Céline Huber beurteilt jedoch eine Spezialgesetzgebung zur Finanzierung des Schwimmbads als unverhältnismässig. Sie fordert den Regierungsrat deshalb auf, ein *"Rahmengesetz für die Finanzierung von Sport- und Freizeitanlagen von regionaler Bedeutung"* zu erarbeiten, worunter auch das Objekt "Schwimmbad Altdorf" fallen könnte.

Die Forderung von Landrätin Céline Huber hat der Regierungsrat bereits im Rahmen der Evaluation von möglichen Finanzierungsmodellen für das Schwimmbad Altdorf geprüft (Variante "Rahmengesetz mit Schwimmbadverordnung"). Er ist dabei zum Schluss gekommen, dass ein Rahmengesetz zwar die Chance einer verbindlichen Lösung für die Finanzierung von regionalen Einrichtungen mit kantonaler Bedeutung bieten würde. Er war (und ist) jedoch auch der Ansicht, dass die Ausarbeitung eines Rahmengesetzes zum jetzigen Zeitpunkt die grosse Gefahr in sich birgt, dass eine Grundsatzdiskussion über die Definition und Anforderungen solcher Einrichtungen die Problemlösung in Bezug auf die Finanzierung des Schwimmbads behindern und die angestrebte und dringende Lösung für das Schwimmbad aufgrund anderweitiger Diskussionen blockieren oder aufschieben würde. Zugunsten der dringend anstehenden Problemlösung für das Schwimmbad hat er deshalb beschlossen, diese Variante nicht weiterzuverfolgen. Im Vordergrund steht aktuell die Lösungsfindung für die Finanzierungsbelange des Schwimmbads.

⁹ Motion Céline Huber, Altdorf, zu Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine nachhaltige Finanzierung von regionalen Sport- und Freizeitanlagen, 27. Mai 2015, Geschäftsnummer LA.2015-0390.

Das geplante Spezialgesetz zum Schwimmbad verunmöglicht eine Rahmengesetzgebung im Sinne der Motion Céline Huber jedoch nicht. Im Gegenteil: Die Gesetzesvorlage ermöglicht es, wertvolle Erfahrungen in der Finanzierung von Sport- und Freizeitinfrastrukturen in Form einer Verbundsaufgabe zu sammeln. Sie kann somit ein erster Schritt sein in die Richtung einer umfassenden Lösung, wie sie die Motion und einige Gemeinden und Parteien fordern. Der Entscheid für die Schaffung einer solchen umfassenden Finanzierungsregelung erweist sich im heutigen Zeitpunkt als noch nicht ausgereift, da massgebliche Entscheidungsgrundlagen dazu fehlen. Der Regierungsrat ist bereit, die Grundlagen aufzuarbeiten und die Motion Céline Huber als Postulat entgegenzunehmen. Der vorliegende Gesetzentwurf trägt seinen Teil dazu bei, indem er bezogen auf ein konkretes Aufgabenfeld die Weichen für eine finanzverträgliche künftige und umfassende Lösung stellt. Sollte der Nachweis für die Notwendigkeit oder das Bedürfnis nach einer breiteren Lösung dereinst erbracht sein, kann eine entsprechende Gesetzgebung basierend auf den Erfahrungen zum Schwimmbadfinanzierungsgesetz mit der nötigen Sorgfalt, mit den nötigen Abklärungen und ohne Zeitdruck erarbeitet werden. Bis dahin regelt das Spezialgesetz die Belange des Schwimmbads.

5.4 Auswirkungen auf den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)

Auf das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131) und auf das Reglement über die Zentrumsleistungen (ZLR; RB 3.2141) hat das Schwimmbadfinanzierungsgesetz keinen direkten Einfluss. Es ist zwar möglich, dass die anrechenbaren Kosten bei den Zentrumsleistungen für das Objekt "Schwimmbad Altdorf" in Zukunft kleiner ausfallen, weil mit dem Gesetz die in den Schwimmbadfonds einbezahlten Beiträge nicht mehr als Zentrumsleistungen geltend gemacht werden können (Art. 1 Abs. 1 ZLR)¹⁰. Massgebend für die Höhe der Zentrumsleistungen ist hauptsächlich der Wirkungsbericht, der von allen Urner Gemeinden verfasst wird. Gestützt auf den Wirkungsbericht entscheidet der Landrat alle vier Jahre über die Höhe des Plafonds für die Zentrumsleistungen. Das ist letztlich eine politische Entscheidung, auf die das Schwimmbadfinanzierungsgesetz keine direkten Auswirkungen hat.

6. Vorberatende Projektgruppe

Der Gesetzestext wurde in einer Projektgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden (Altdorf, Flüelen, Schattdorf, Seelisberg, Wassen), der SGA (Verwaltungsrat und

¹⁰ Reglement über die Zentrumsleistungen (ZLR) Art.1 Abs.1: *Zentrumsleistungen sind erhebliche Leistungen, die eine Gemeinde gegenüber anderen Gemeinden erbringt, ohne dass diese eine angemessene Entschädigung bezahlen. [...]*

Geschäftsführung) und der kantonalen Verwaltung (Bildungs- und Kulturdirektion, Finanzdirektion, Volkswirtschaftsdirektion und Rechtsdienst) beraten. Zusammenfassend können folgende Erkenntnisse und Positionen wiedergegeben werden:

- In der Projektgruppe herrschte Konsens darüber, dass das Schwimmbad einen grossen Wert und Nutzen für den Kanton Uri hat. Die kontrovers geführten Diskussionen stellen daher nicht das Schwimmbad an sich in Frage, sondern die Ausgestaltung der Vorlage bzw. die Art der vorgeschlagenen Finanzierung.
- Hauptstreitpunkt war die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene, gemischte Finanzierung durch Kanton und Gemeinden. Die Gemeindevertreter waren in der Mehrzahl der Meinung, dass der Kanton die Kosten zu 100 Prozent übernehmen soll, weil das Schwimmbad letztlich eine kantonale Einrichtung sei und es auch schwierig sei, einen gerechten und objektiven Finanzierungsschlüssel für die Gemeindebeiträge auszuarbeiten.
- Die Gemeindevertreter wiesen auf die finanzielle Überlastung der Gemeinden hin, die teilweise selber Schwimmbäder zu unterhalten hätten (Erstfeld, Schattdorf). Auch das geplante Schwimmbad in Andermatt wurde als ein möglicher Problempunkt erachtet. Dazu ist zu sagen, dass zurzeit weder der Zeitpunkt einer Inbetriebnahme, wie auch die Nutzungsbedingungen oder das künftige Angebot eines Schwimmbads in Andermatt verbindlich feststehen.
- Seitens der Gemeinden wurde auch auf die hohe Anzahl von auswärtigen Gästen hingewiesen, für welche die Gemeinden nicht indirekt die Finanzierung übernehmen wollen.
- Einzelne Gemeindevertreter vertraten weiter die Meinung, dass neben den Investitionen auch der Betrieb in die Finanzierung miteingeschlossen werden müsste.
- Die Gemeinden äusserten vereinzelt auch Bedenken zu einer Spezialgesetzgebung für das Schwimmbad. Befürchtet wurde ein problematisches Präjudiz für künftige Finanzierungslösungen anderer Infrastrukturen.
- Offene Fragen bestanden auch bezüglich der Auswirkungen auf den Zentrumslastenausgleich durch die Gemeinden.
- Die SGA wies vor allem auf die Dringlichkeit einer Finanzierungslösung hin. Letztlich gehe es darum, das Schwimmbad zum Nutzen von allen (Bevölkerung, Vereine, Gäste, Kanton, Gemeinden) zu erhalten. Die SGA hofft deshalb auf eine Lösung, die langfristig Bestand hat und die es der SGA erlaubt, die unmittelbar anstehenden und künftigen notwendigen Sanierungen zeitgerecht und ohne Risiko auszuführen. Von einer Lösungsfindung, so die SGA, hänge letztlich der Fortbestand des Schwimmbads ab.

Der vorliegende Gesetzesentwurf wurde in der Projektgruppe diskutiert und formal verabschiedet. Die starken Vorbehalte bzw. die grundsätzliche Ablehnung des Gesetzes

seitens der Gemeindevertreter in der Projektgruppe bleiben aus den oben aufgeführten Gründen aber dennoch bestehen.

7. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung zum vorliegenden Schwimmbadfinanzierungsgesetz fand vom 1. Juli 2015 bis 30. September 2015 statt. Dieses Kapitel gibt die Ergebnisse in Form einer Zusammenfassung wieder. Konkrete Anmerkungen und Anträge zu den einzelnen Artikeln sowie die diesbezüglichen Stellungnahmen sind in Kapitel 8 detaillierter aufgezeigt.

- Alle Vernehmlassungsadressaten würdigen das Schwimmbad Altdorf als eine nützliche und erhaltungswürdige Institution und anerkennen die Bedeutung des Schwimmbads für den ganzen Kanton.
- Eine klare Mehrheit der Gemeinden befürwortet den Grundsatz, dass sich Kanton und Gemeinden gemeinsam an der Schwimmbadfinanzierung beteiligen.
- Die Gesetzesvorlage wird tendenziell begrüsst. Es bestehen aber auch bei den Befürwortern teilweise Vorbehalte zur Konzeption (Spezialgesetz) und zum Beitragsverhältnis Kanton - Gemeinden. Von den befürwortenden Gemeinden lehnt eine Mehrheit das vorgeschlagene Beitragsverhältnis von 50:50 zwischen Kanton und Gemeinden ab. Eine Mehrheit schlägt ein Beitragsverhältnis von mindestens 70:30 (Kanton:Gemeinden) vor.
- Die politischen Parteien sind sich in der Frage der gemeinsamen Finanzierung durch Kanton und Gemeinden sowie beim Beitragsverhältnis uneinig.
- Eine Mehrheit der Gemeinden und der politischen Parteien stehen der Schaffung eines Spezialgesetzes aus Präjudizgründen kritisch bzw. sehr kritisch gegenüber. Etwa die Hälfte sieht in einer "umfassenden" bzw. "allgemeingültigen" Lösung (Rahmengesetz, Infrastrukturgesetz usw.) einen möglichen Lösungsansatz. Für knapp die Hälfte der Gemeinden und der politischen Parteien ist die Schaffung eines Spezialgesetzes aufgrund der Dringlichkeit einer Finanzierung jedoch auch nachvollziehbar.
- Eine grosse Mehrheit der Gemeinden und der politischen Parteien begrüsst die ausschliessliche Finanzierung der substanzerhaltenden Investitionen.
- Eine grosse Mehrheit der Gemeinden befürwortet ein auf Tarifzonen ausgerichtetes Beitragsmodell, wonach die räumliche Distanz einer Gemeinde zum Schwimmbad berücksichtigt wird.

8. Kommentar zu den einzelnen Gesetzesartikeln

Gesetzestitel

Der Gesetzestitel basiert auf dem Zweck (finanzielle Unterstützung) sowie dem Objekt des Gesetzes (Schwimmbad Altdorf). In der Vernehmlassung wurde verschiedentlich angemerkt, dass die Bezeichnung "Schwimmbad Altdorf" unglücklich ist, da dieser Name eine Zugehörigkeit zur Gemeinde Altdorf bzw. ein Eigentum der Gemeinde Altdorf vorgäbe und nicht die kantonale Dimension oder Bedeutung des Schwimmbads widerspiegle. Das Schwimmbad Altdorf gehört der Schwimmbadgenossenschaft Altdorf. Eine Namensänderung bleibt der Eigentümerin, der SGA, vorbehalten. Aus diesem Grund wird das Objekt sowohl im Gesetzestitel wie auch im Gesetzestext nach seinem offiziellen Namen - "Schwimmbad Altdorf" - benannt.

Zu Artikel 1

Die Vorlage hat den Zweck, die Finanzierung der substanzerhaltenden Investitionen ins Schwimmbad Altdorf durch Beiträge des Kantons und der Gemeinden zu sichern. Die Finanzierung bildet eine wichtige Grundlage für die langfristige Werterhaltung der baulichen und technischen Infrastruktur und für die Fortführung eines sicheren und qualitätsorientierten Betriebs.

Zu Artikel 2

Der Fonds ist das eigentliche Finanzierungsinstrument, über das der Mittelfluss von den Beitragszahlern zum Beitragsempfänger abgewickelt wird. Der Kanton verwaltet den Fonds.

Zu Artikel 3

Die Bestimmungen zur Speisung des Fonds bezeichnen den Kanton und die Einwohnergemeinden als Beitragszahler, die ihre Beiträge jährlich zu leisten haben.

Zu Artikel 4

Ziel ist eine möglichst einfache Berechnung der Gemeindebeiträge aufgrund von klaren und nachvollziehbaren Kriterien. Als Referenzgrösse für die Berechnung gilt das jährliche Finanzierungsziel aus den Beiträgen der Gemeinden in der Höhe von 230'000 Franken. Das Total der Beiträge kann infolge von Bevölkerungsbewegungen oder der Teuerung von dieser Referenzgrösse leicht abweichen.

Die Vernehmlassung hat ergeben, dass die Gemeindebeiträge nach der räumlichen Distanz zwischen Gemeinde und Schwimmbad bemessen werden sollen. Diesem Modell liegt die Überlegung zu Grunde, dass der Nutzen des Schwimmbads für eine Gemeinde umso höher

ist, je näher sie zum Schwimmbad liegt bzw. umso tiefer ist, je entfernter sie vom Schwimmbad ist. Aufgrund der Besuchererhebung 2011 ist erkennbar, dass Personen, die in kurzer Distanz zum Schwimmbad wohnen, das Bad tendenziell häufiger benützen als solche, die in weiterer Entfernung leben. Somit ist auch der Nutzen für die Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde in naher Distanz tendenziell höher als für solche, die weiter weg wohnen.

Das Modell sieht eine Einteilung der Gemeinden in drei räumlich abhängige Tarifzonen vor:

- Tarifzone 1: Gemeinden in kurzer Fahrdistanz zum Schwimmbad (Altdorf, Attinghausen, Bürglen, Erstfeld, Flüelen, Schattdorf, Seedorf)
- Tarifzone 2: Gemeinden in mittlerer Fahrdistanz zum Schwimmbad (Bauen, Gurtellen, Isenthal, Silenen, Sisikon, Spiringen, Unterschächen, Wassen)
- Tarifzone 3: Gemeinden in langer Fahrdistanz zum Schwimmbad (Andermatt, Göschenen, Hospental, Realp, Seelisberg)

Die Tarife pro Tarifzone verstehen sich als Beitrag pro Einwohnerin/Einwohner:

Tarifzone 1: 7 Franken

Tarifzone 2: 5 Franken

Tarifzone 3: 3 Franken

Abbildung 2: Finanzierungsvariante: Tarifzonen und Gemeindebeiträge



Tarifzone	Gemeinde	Durchschnittliche ständige Wohnbevölkerung pro Gemeinde 2010-2013	Beitrag pro Einwohner/in (in Fr.)	Total Beiträge (in Fr.)
1	Altdorf	8'936	7	62'552
3	Andermatt	1'324	3	3'972
1	Attinghausen	1'584	7	11'088
2	Bauen	176	5	880
1	Bürglen	3'949	7	27'643
1	Erstfeld	3'767	7	26'369
1	Flüelen	1'972	7	13'804
3	Göschenen	426	3	1'278
2	Gurtellen	581	5	2'905
3	Hospental	196	3	585
2	Isenthal	524	5	2'620
3	Realp	142	3	426
1	Schattdorf	4'978	7	34'846
1	Seedorf	1'788	7	12'516
3	Seelisberg	671	3	2'013
2	Silenen	2'187	5	10'935
2	Sisikon	396	5	1'975
2	Spiringen	854	5	4'270
2	Unterschächen	700	5	3'500
2	Wassen	443	5	2'215
	Subtotal	35'592		226'392
	Kanton			226'392
	Total pro Jahr			452'784

Dieses Modell hat den Vorteil, dass es den solidarischen Gedanken in sich aufnimmt, wonach entferntere Gemeinden aufgrund des kleineren Nutzens weniger bezahlen müssen. Die Grundlage für die Berechnung der Beiträge - der Durchschnitt der ständigen

Wohnbevölkerung der letzten vier Jahre - ist einfach, nicht beeinflussbar und methodisch durch das Bundesamt für Statistik gesichert.

Ein Teil der Vernehmlassenden wünschte, für die Standortgemeinde Altdorf eine eigene Tarifzone einzuführen. Auf diese Anregung wird nicht eingegangen, da Altdorf bereits an den Betrieb erhebliche Beiträge leistet und die räumliche Distanz zum Schwimmbad z. B. mit Gemeinden wie Flüelen oder Seedorf vergleichbar ist. Die vorberatende Projektgruppe (vgl. Kapitel 6) hat dies aus denselben Gründen ebenfalls ausgeschlossen.

Zu Artikel 5

Der jährliche Kantonsbeitrag bemisst sich immer nach der Höhe des Totals der Gemeindebeiträge. So wird gewährleistet, dass bei Anpassungen der Gemeindebeiträge infolge der Teuerung (Art. 6 Abs. 3) oder durch Beschluss des Landrats (vgl. Art. 7) der Kantonsbeitrag immer gleich hoch ist wie die Gemeindebeiträge.

In der Vernehmlassung wurde angeregt, das Beitragsverhältnis dahingehend anzupassen, dass der Kanton eine Mehrheit der Finanzierung übernehmen solle. Dieser Anregung kann aus folgenden Gründen nicht entsprochen werden:

- Die Gemeinden sind zuständig für regionale und der Kanton für übergeordnete Aufgaben. Dementsprechend werden auch die Steuererträge seit 2008 hälftig auf die Gemeinden und den Kanton aufgeteilt. Es ist daher richtig, dass das Gesetz den Kanton und die Gemeinden zur Finanzierung zu gleichen Teilen verpflichtet.
- Der Nutzen des Schwimmbads für den Kanton oder für die Gemeinden kann nicht exakt berechnet werden. Wie in Kapitel 3 bereits ausgeführt, haben der Kanton und die Gemeinden einen gemeinsamen Nutzen. Daher ist das Beitragsverhältnis von 50:50 aus dieser Optik angemessen.
- Das Gesetz bestimmt in Artikel 9 Absatz 3, dass nur dann Mittel aus dem Fonds beansprucht werden können, wenn den Gemeinden im Verwaltungsrat der SGA ein Sitz gewährt wird. Dadurch erhalten die Gemeinden Einfluss auf die Finanzierungsentscheide der SGA und somit ein bedeutendes Gewicht bei der Festlegung des Investitionsvolumens für Sanierungsmassnahmen.
- Eine im Jahr 2015 (Datenbasis 2012) erstellte Aufgaben- und Strukturanalyse des Finanzhaushalts des Kantons Uri durch BAK Basel¹¹ hat die Nettoausgaben des Kantons Uri und der Gemeinden im Verhältnis zur Schweiz und zu einer mit Uri

¹¹ Aufgaben- und Strukturüberprüfung des Finanzhaushalts des Kantons Uri: Interkantonales Benchmarking zur Aufgaben- und Strukturüberprüfung des Finanzhaushalts des Kantons Uri durch BAK Basel, Schlussbericht vom 2. Juni 2015. Download: www.ur.ch/schwimmbad.

vergleichbaren "Peer Group" (Kantone AI, AR, GL, OW) verglichen. In der Gesamtbetrachtung über alle untersuchten Aufgabenfelder trägt der Kanton Uri 76 Prozent der Kosten - die restlichen 24 Prozent fallen bei den Gemeinden an. Damit beteiligt sich der Kanton Uri stärker an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der Schweiz (67 Prozent). Gegenüber der Peer Group (64 Prozent) ist der Anteil des Kantons an den Nettoausgaben gar um 13 Prozentpunkte höher. Dieses Ergebnis besagt immerhin, dass der Kanton Uri die Gemeinden vergleichsweise wenig belastet und einen überdurchschnittlich hohen Anteil an den gesamten Nettoausgaben leistet. Der Vorwurf der Gemeinden, der Kanton überlaste mit der vorgeschlagenen 50:50-Lösung die Gemeinden finanziell, scheint vor diesem Hintergrund wenig fundiert.

Zu Artikel 6

Die Volkswirtschaftsdirektion ist zuständig für die Berechnung der Beiträge für die vier Jahre. Sie hat sich dabei an den Beschlüssen des Landrats zu orientieren, der parallel dazu alle vier Jahre die Beiträge innerhalb einer gewissen Bandbreite anpassen kann (vgl. Art. 7). Die Volkswirtschaftsdirektion stellt sowohl den Kantons- wie auch die Gemeindebeiträge in Rechnung und sorgt für deren Einzahlung in den Fonds. Es liegt auch in der Kompetenz der Volkswirtschaftsdirektion, auf Basis des Zürcher Baukostenindex 2017 die Beiträge der Teuerung anzupassen.

Zu Artikel 7

Der Regierungsrat wird zum Reporting gegenüber dem Landrat verpflichtet, der alle vier Jahre über die getätigte und geplante Verwendung der Mittel und über den Stand des Schwimmbadfonds informiert werden soll. Teil des Reportings ist auch eine aktualisierte Investitionsplanung der SGA. Aufgrund der Beurteilung des Landrats kann dieser auf Antrag des Regierungsrats die Beiträge für den Fonds anpassen. Damit kann der Landrat auf investitionsintensive oder -arme Perioden reagieren und den Stand des Fonds auf die künftigen Investitionen ausrichten. Der Landrat kann die Beiträge aber nur innerhalb einer gewissen Toleranzgrenze von +/- 25 Prozent zur Referenzgrösse von 460'000 Franken jährlich anpassen. Damit wird eine finanzielle Überbelastung von Kanton und Gemeinden bzw. eine "Unterspeisung" des Fonds vermieden.

Bei einer Anpassung der Beiträge muss das Verhältnis zwischen den Beiträgen der Tarifzonen (vgl. Art. 4) und zwischen den Gemeindebeiträgen und dem Kantonsbeitrag gleich bleiben. Dadurch wird sichergestellt, dass einzelne Tarifzonen gegenüber anderen Tarifzonen oder die Gemeinden gegenüber dem Kanton aufgrund von Beitragsanpassungen nicht bevorzugt oder benachteiligt werden.

Ein Teil der Vernehmlassenden äusserte sich dahingehend, dass das Gesamtvolumen der Finanzierung durch eine maximale Obergrenze (beispielsweise 16 Mio. Franken) fixiert werden muss. Eine Untergrenze wird allerdings nicht als nötig erachtet. Dieser Forderung aus der Vernehmlassung wird nicht entsprochen. Eine Obergrenze zu definieren, ist nicht notwendig, denn der Landrat besitzt die Kompetenz, die Ausgaben über die Vierjahresplanung weitsichtig zu planen. Der Landrat kann zudem jederzeit die Aufhebung des Gesetzes beantragen, wenn er der Ansicht ist, dass der Zweck des Gesetzes erfüllt ist bzw. das Schwimmbad nicht mehr weiter finanziert werden soll. Ohne die Festlegung einer Obergrenze ist es möglich, das Gesetz solange in Kraft zu lassen, bis veränderte Rahmenbedingungen eine Anpassung bzw. eine Ausserkraftsetzung verlangen.

Zu Artikel 8

Das Schwimmbad hat gemäss der vorliegenden Investitionsplanung der SGA bis zirka 2022 substanzerhaltende Investitionen in der Grössenordnung von rund 7,2 Mio. Franken zu tätigen. Mit den Kantons- und Gemeindebeiträgen in der Höhe von jährlich zirka 460'000 Franken gemäss Artikel 4 können diese Mittel nicht innerhalb dieses Zeitraums aufgebracht werden. Deshalb sieht das Gesetz vor, dass der Kanton im Sinne einer Anschubfinanzierung ab Inkrafttreten des Gesetzes zinslose und rückzahlbare Darlehen gewähren kann. Der reguläre jährliche Kantonsbeitrag in der Höhe von zirka 230'000 Franken pro Jahr wird dabei für die Amortisation der Darlehen verwendet, bis diese zurückbezahlt sind. Die Darlehen des Kantons werden in den Fonds einbezahlt, die Mittelgewährung an die SGA erfolgt nach den Bestimmungen in Artikel 9.

Bei Annahme des Gesetzes müssen die Beiträge für die unmittelbar notwendigen Sanierungsmassnahmen schnellstmöglich zur Verfügung stehen. Deshalb ist das Inkrafttreten des Gesetzes (1. Juli 2016; vgl. Art. 12) so gesetzt, dass die Anschubfinanzierung des Kantons bereits im Jahr 2016 erfolgen kann. Die "regulären" Beiträge von Kanton und Gemeinden gemäss Artikel 4 werden erst ab dem Jahr 2017 fällig.

Zu Artikel 9

Die Gemeinden sollen gemeinsam eine Vertretung in den Verwaltungsrat der SGA wählen können. Dadurch erhalten sie als Beitragszahler eine Einflussmöglichkeit auf die Planung und Umsetzung der Investitionen und auf weitere strategische und betriebliche Entscheidungen.

Das Kriterium der gebundenen Ausgaben hilft bei der Abgrenzung gegenüber den nicht ge-

bundenen Kosten, namentlich gegenüber den neuen Investitionen. Unter gebundenen Ausgaben sind also absolut notwendige Ausgaben wie die Sanierungsmassnahmen zu verstehen. Betriebs- und Unterhaltskosten sind von Leistungen aus dem Fonds ausgeschlossen, einerseits durch die positive Formulierung *"die zur Substanzerhaltung des Schwimmbads beitragen"* und andererseits durch die explizite Erwähnung *"von Fondsleistungen ausgeschlossen sind somit insbesondere die Finanzierung von Betriebs- und Unterhaltskosten [sowie neue Investitionen]"*.

In den Vernehmlassungen wurde teilweise die Meinung vertreten, dass eine paritätische Vertretung aus den Gemeinden und dem Regierungsrat über den Fonds verfügen sollen. Diesem Antrag wird insofern Folge geleistet, dass in Absatz 1 von Artikel 9 zusätzlich die Einsitznahme der Gemeinden in den Verwaltungsrat der SGA eine Voraussetzung ist, dass Leistungen aus dem Fonds gewährt werden können. Dadurch erhalten die Gemeinden bereits vorgängig zu einem Gesuch die Möglichkeit, auf den Umfang und die Höhe eines Sanierungspakets Einfluss zu nehmen. Der Regierungsrat kann dann gemäss Absatz 3 schnell und effizient und ohne umständliche Verhandlungen über das Gesuch entscheiden.

Damit in Verbindung steht ebenfalls die Anregung der SGA, dass die definierte Ausgabenmindestgrösse von 10'000 Franken pro Einzelobjekt unrealistisch sei, da im Rahmen von Sanierungspaketen auch kleinere Ersatzinvestitionen getätigt werden können. Diese Anregung wurde aufgenommen, und somit entfällt die definierte Ausgabenmindestgrösse. Der Regierungsrat befindet über die Gesuche der SGA jeweils nach Beurteilung und Antragstellung der Volkswirtschaftsdirektion und nach einer sich entwickelnden Praxis.

Zu Artikel 10

Der Fonds wird nur solange gespeist, wie der Betrieb des bestehenden Bads (Hallenbad, Aussenbad) aufrechterhalten wird. Mit der Einstellung des Betriebs oder dem Bau einer neuen Anlage wird die Zahlung der Beiträge eingestellt und der Fonds aufgelöst. Nicht verwendete Mittel im Fonds werden dem Kanton und den Gemeinden im Verhältnis ihrer geleisteten Beiträge zurückerstattet.

Zu Artikel 11

Die Verordnung über die Verwaltungspflege (VRPV; RB 2.2345) regelt das Verfahren und die Rechtspflege umfassend. Es ist sachgerecht und entspricht der bewährten Praxis, darauf zu verweisen und nicht eigene Ausführungen dazu anzustellen.

Zu Artikel 12

Als Gesetz unterliegt die Vorlage gemäss Artikel 24 Buchstabe b Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101) der obligatorischen Volksabstimmung.

Das Inkrafttreten des Gesetzes wurde auf den 1. Juli 2016 gesetzt, damit die kantonale Anschubfinanzierung (vgl. Art. 8) unmittelbar nach Annahme des Gesetzes ausgelöst werden kann.

9. Weiteres Vorgehen

Tabelle 2 zeigt das geplante weitere Vorgehen bis zum Inkrafttreten des Gesetzes auf:

Behandlung der Vorlage in der landrätlichen Finanzkommission	11. Januar 2016
Behandlung der Vorlage in der landrätlichen Volkswirtschaftskommission	13. Januar 2016
Beratung und Beschlussfassung im Landrat	27. Januar 2016 (1. Lesung) 25. Februar 2016 (2. Lesung) <i>(Alternativdatum zur provisorischen Februarsession: 16. März 2016)</i>
Erarbeitung Abstimmungsbotschaft	März 2016
Verabschiedung Abstimmungsbotschaft im Regierungsrat	März 2016
Volksabstimmung	5. Juni 2016
Inkrafttreten des neuen Gesetzes	1. Juli 2016

III. ANTRAG AN DEN LANDRAT

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, gestützt auf diesen Bericht, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Gesetz über die finanzielle Unterstützung des Schwimmbads Altdorf (Schwimmbadfinanzierungsgesetz), wie es in der Beilage enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

Beilage:

- Gesetz über die finanzielle Unterstützung des Schwimmbads Altdorf
(Schwimmbadfinanzierungsgesetz)