

Zusammenfassung und Würdigung

Der zweite Wirkungsbericht zum Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton Uri und den Urner Gemeinden (WB2016) kam zum Schluss, dass sich der Vollzug gut eingespielt hat, die Ziele mehrheitlich erfüllt wurden und sich die gewünschten Wirkungen eingestellt haben. Der Regierungsrat weist jedoch darauf hin, dass aufgrund von positiven Trends, wie die Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit, der Stärkung der Selbständigkeit/Selbstverantwortung und die Gewährleistung der Ausstattung mit finanziellen Ressourcen der Gemeinden, sich Räume für Anpassungen im Ressourcen- und im Lastenausgleich öffnen.

Eine Anpassung bei den Steuerelementen zog der Regierungsrat auch deshalb in Erwägung, weil die überdurchschnittlich positive Entwicklung des Ressourcenpotenzials im Kanton Uri mit zeitlicher Verzögerung eine starke Reduktion des Ressourcenausgleichs des Bundes zur Folge hat. Der Rückgang der Ausgleichszahlungen kann durch die höheren Steuererträge nicht kompensiert werden, weshalb der Kanton mit tieferen Erträgen konfrontiert ist. Im Wirkungsbericht 2016 beantragte der Regierungsrat deshalb ein Paket von Massnahmen im Bereich der Aufgabenteilung, des Ressourcenausgleichs und des Lastenausgleichs. Bei der Aufgabenteilung soll die Verantwortlichkeit und Zuständigkeit der Aufgaben im Bereich der Langzeitpflege vollständig den Gemeinden übertragen werden. Die Umverteilungswirkung des Ressourcenausgleichs soll reduziert werden, wodurch der Kanton und die ressourcenstarken Gemeinden entlastet würden. Im Lastenausgleich sah das Massnahmenpaket den Ersatz des Ausgleichs der Lasten der Kleinheit durch einen neuen Ausgleich für Lasten der Demographie im Zusammenhang mit dem Alter vor.

Vom Urner Gemeindeverband wurden die vom Regierungsrat im Wirkungsbericht 2016 beantragten Massnahmen sehr kritisch aufgenommen. In seiner am 25. Oktober 2016 datierten Stellungnahme wurden der Regierung insbesondere vorgeworfen, die Gemeinden nicht genügend in die Erarbeitung des Wirkungsberichts miteinbezogen zu haben. Aber auch die beantragten Massnahmen selbst sties- sen auf breite Ablehnung, da sie aufgrund der Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden und der Reduktion der Ausgleichswirkung im Ressourcenausgleich zu einer starken Mehrbelastung der Gemeinden und folglich zu Steuererhöhungen führen würden.

Angesichts dieser Kritik von Seiten der Gemeinden lehnte der Landrat an seiner Sitzung vom 16. November 2016 auf Antrag seiner Finanzkommission die Anträge der Regierung zur Aufgabenverschiebung in der Langzeitpflege und den oben beschriebenen Anpassungen im Ressourcen- und Lastenausgleich ab. Am 16. Dezember 2017 überwies er sodann eine parlamentarische Empfehlung zur Anpassung und Überarbeitung des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. Darin verlangt der Landrat, dass die Gemeinden besser und angemessener in den Entscheidungsprozess miteinzubeziehen sind. Insbesondere sollen auch die Anregungen und Vorschläge der Gemeinden mit der gebotenen Sorgfalt überprüft werden. Zudem soll die Ausarbeitung der Steuerungselemente und Massnahmen unter der Prämisse «wer kann welche Aufgaben am effizientesten erfüllen» erfolgen. Eine Lastenverschiebung zu Lasten der Gemeinden darf nicht die primäre Zielsetzung sein.

Gestützt auf die parlamentarische Empfehlung beschloss der Regierungsrat am 7. März 2017, ein Projekt «Anpassung und Überarbeitung des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs in Zusammenarbeit mit den Urner Gemeinden» unter der Leitung eines externen Projektleiters durchzuführen. Das Mandat der externen Projektleitung wurde Dr. Roland Fischer, Dozent an der Hochschule Luzern Wirtschaft, übertragen. Für die Kosten der externen Projektleitung bewilligte der Landrat einen Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 107'000 (inkl. MwSt.).

Zwischen April und Dezember 2017 erarbeiteten zwei Arbeitsgruppen unter der Leitung des externen Projektleiters technische Lösungsvorschläge, welche zu einer Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Urner Gemeinden führen. Zudem wurden zwei Varianten einer Globalbilanz berechnet und eine mögliche Lösung für einen befristeten Härteausgleich erarbeitet. Die wichtigsten Massnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Zivilschutz:**
Die Finanzierung der Einsätze des Zivilschutzes soll kantonalisiert werden, da der heutige Kostenteiler (60% Kanton, 40% Gemeinden) die fiskalische Äquivalenz verletzt. Mit dieser Lösung würde auch eine Angleichung der Finanzierung an die Praxis in fast allen anderen Kantonen stattfinden.
- **Schülerpauschalen:**
Der heutige, auf den Rechnungen basierende Index wird durch die Entscheidungen der einzelnen Gemeinden beeinflusst, was eine Verletzung der fiskalischen Äquivalenz darstellt. Für die Fortschreibung der Pauschalen wird deshalb ein neuer Mischindex basierend auf dem Nominallohnindex für Dienstleistungen, dem Landesindex für Konsumentenpreise und einem Baupreisindex berechnet. Substantielle Einflüsse, welche die Kosten beeinflussen, werden mitberücksichtigt. Die Pauschalen werden beim Inkrafttreten neu festgelegt. Die neuen Beträge entsprechen den mit dem neuen Index fortgeschrieben Pauschalen des Jahres 2008. Die Differenz gegenüber den bisherigen Werten wird in der Globalbilanz erfasst, was gemäss heutigem Kenntnisstand eine Entlastung für den Kanton und eine Belastung für die Gemeinden ergibt.
- **Langzeitpflege:**
Langfristig sollen die Verantwortlichkeiten und die Finanzierung von ambulanter und stationärer Pflege in einer Hand liegen. Eine Lösung soll jedoch gemeinsam durch Kanton und Gemeinden im Rahmen eines separaten Projekts erarbeitet werden. Kurzfristig soll die fiskalische Äquivalenz hergestellt werden, indem die Pflegerestkosten alleine von den Gemeinden getragen und die Investitionsbeiträge gestrichen werden sollen.
- **Ressourcenausgleich:**
Die unabhängige Anwendung der beiden Steuerungselemente «Ausstattung und Abschöpfung» und «Verhältnis horizontaler / vertikaler Ressourcenausgleich» ist nicht zielführend, da die Be- und Entlastung der ressourcenstarken und ressourcenschwachen Gemeinden jeweils gegenläufig und somit nicht solidarisch erfolgt. Die gesetzlichen Vorgaben zu den beiden Steuerungselementen sollen deshalb dahingehend angepasst werden, dass sie vom Landrat nur kombiniert und nur so angepasst werden, dass die Disparitäten zwischen den Gemeinden nach Ausgleich nicht steigen.

- **Landschaftslastenausgleich:**
Die Berechnungsmethode der drei Lastenausgleichselemente soll vereinheitlicht werden, indem die Verteilung der Mittel bei allen drei Elementen auf der Basis der gesamten «Fläche» erfolgen soll. Die heute uneinheitliche Berechnungsmethode ist sachlich nicht nachvollziehbar. Des Weiteren führt die Berücksichtigung der nur über dem Median liegenden Fläche bei der «Weite» zu einer ausgesprochenen progressiven Verteilung der Mittel.
- **Horizontaler Ausgleich für Soziallasten:**
Der Soziallastenausgleich reagiert auf hohe Belastungen aus KESB-Massnahmen oder anderen Sozialmassnahmen sehr gut. Eine einzelne, teure Massnahme kann jedoch eine kleine Gemeinde sehr stark belasten. Bei sehr hoher Belastung einer einzelnen Gemeinde soll deshalb eine solidarische Mitfinanzierung der anderen Gemeinden im Form eines horizontalen Lastenausgleichs erfolgen.

Tabelle 1 *Finanzielle Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen und Globalbilanz Basis Rechnung 2016*

in Franken, + = Belastung, - = Entlastung

	Gemeinden	Kanton
Zivilschutz	-335'741	335'741
Schülerpauschalen	2'318'794	-2'318'794
Langzeitpflege	2'938'162	-2'938'162
Aufgabenteilung Total	4'921'215	-4'921'215
Ressourcenausgleich	102'660	-102'660
Bevölkerungslastenausgleich	0	0
Landschaftslastenausgleich	0	0
Horizontaler Soziallastenausgleich	0	0
Finanz- und Lastenausgleich Total	102'660	-102'660
Globalbilanz	5'023'875	-5'023'875

Die finanziellen Auswirkungen der Lösungsvorschläge sind in Tabelle 1 ersichtlich. Die Aufgabenteilung führt zu einer Nettobelastung der Gemeinden und einer entsprechenden Netto-Entlastung des Kantons in der Höhe von 4,9 Millionen Franken. Die Massnahmen im Bereich des Ressourcenausgleichs haben nur sehr kleine Be- und Entlastungen zur Folge, welche überdies stark vom Übergangsjahr abhängen werden. Die Massnahmen im Lastenausgleich sind für die Gesamtheit der Gemeinden und den Kanton saldoneutral. Sie haben jedoch Be- oder Entlastungen für die einzelnen Gemeinden zur Folge.

Am 15. Januar 2018 lud der Steueraussschuss des Projekts die Gemeinden zu einer Informationssitzung ein, mit dem Zweck, die Gemeinden über den Stand des Projekts und die von der Projektorganisation ausgearbeiteten Massnahmen zu orientieren und eine erste politische Würdigung des Projekts vorzunehmen. An der Informationssitzung wurden die einzelnen Lösungsvorschläge vorgestellt und begründet, wobei insbesondere auch die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die einzelnen Gemeinden aufgezeigt wurden. Den Gemeinden wurden sämtliche Projektunterlagen inklusive der Sitzungsprotokolle der Arbeitsgruppen und des Steueraussschusses zur Verfügung gestellt.

Die Gemeinden begrüßten die offene und transparente Kommunikation und würdigten die Arbeit der Projektorganisation. In ersten Stellungnahmen zeigten sie sich im Grundsatz bereit, den Kanton in einer allfälligen finanziellen Notlage zu unterstützen. Sie fordern jedoch mit Verweis auf die parlamentarische Empfehlung des Landrats grundsätzlich einen Ausgleich der Globalbilanz. Für den Fall, dass die negativen Prognosen für den Kantonshaushalt eintreffen sollten, schlagen sie einen Mechanismus für die Auslösung eines solidarischen Beitrags der Gemeinden an den Kanton vor, der auf der Nettoschuld II basieren könnte.

Die Arbeitsgruppen und der Steuerausschuss nahmen die Anliegen der Gemeinden auf. Sie erarbeiteten von allen Mitgliedern mitgetragene Vorschläge für den Ausgleich der Globalbilanz und einen Mechanismus für einen Solidarbeitrag der Gemeinden im Falle einer Notlage des Kantons. Es wird ein neuer Globalbilanzausgleich geschaffen, der die Globalbilanz für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden vollständig ausgleicht. Dieser wird in der Form eines zweckfreien Pauschalbeitrags pro Einwohner vom Kanton an die Gemeinden bezahlt. Sofern der Kanton in eine Notlage gerät, wird der Globalbilanzausgleich reduziert. Eine Notlage liegt dann vor, wenn der Regierungsrat dem Landrat ein Spar- und Massnahmenpaket vorlegen muss und gleichzeitig im letzten verfügbaren Rechnungsjahr die Nettoschuld II des Kantons grösser ist, als die Nettoschuld II der Gemeinden. Sind diese Bedingungen beide erfüllt, tragen die Gemeinden die Hälfte des Sparbetrages zu Lasten des Globalbilanzausgleichs, bis der Betrag aufgebraucht ist. Da gemäss diesem Vorschlag die Globalbilanz vollständig ausgeglichen wird, entfällt die Notwendigkeit für einen befristeten Härteausgleich.

Aus der Sicht des externen Projektleiters entsprechen sowohl der Arbeitsprozess in der Projektorganisation als auch die erarbeiteten Lösungen der parlamentarischen Empfehlung des Landrats. Zum einen ist die konstruktive und gute Zusammenarbeit in den beiden paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppen hervorzuheben. Sämtliche von den Mitgliedern eingebrachten Themen und Anliegen wurden diskutiert, und es konnten Lösungen gefunden werden. Bei verschiedenen Aufgaben hat sich jedoch die heutige Regelung als zweckmässig erwiesen. Die erarbeiteten neuen Lösungsvorschläge führen aus technischer Sicht zu Verbesserungen beim Finanz- und Lastenausgleich und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Allerdings ist die Globalbilanz nicht ausgeglichen und sieht eine Nettobelastung der Gemeinden vor. Da dieses Resultat durch Anpassungen zustande kommt, welche die fiskalische Äquivalenz der Aufgabenteilung verbessern, wäre es sachlich vertretbar. Der vom Steuerausschuss vorgeschlagene Globalbilanzausgleich und der Mechanismus für einen Solidaritätsbeitrag tragen jedoch dem Willen des Kantons und der Gemeinden Rechnung, eine gemeinsame für den Kanton und die Gemeinden tragbare Lösung zu finden.

1	Allgemeiner Teil.....	12
1.1	Neuer Finanz- und Lastenausgleich 2008	12
1.2	Wirkungsberichte zum Finanz- und Lastenausgleich.....	13
1.2.1	Wirkungsbericht 2012	13
1.2.2	Wirkungsbericht 2016	15
1.3	Projekt «Anpassung und Überarbeitung des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs in Zusammenarbeit mit den Urner Gemeinden» (FiLa Uri)	18
1.4	Information und Diskussion vom 15. Januar 2018 im Zusammenhang mit der «Überarbeitung FiLa»	20
1.4.1	Erste Rückmeldungen der Gemeinden.....	20
1.4.2	Globalbilanzausgleich und Mechanismus für einen Solidarbeitrag der Gemeinden	21
1.5	Zusammenfassung	22
1.6	Ausblick auf andere finanzpolitische Themen	22
2	Aufgabenteilung	25
2.1	Massnahmen ohne Handlungsbedarf	25
2.1.1	Anmeldung von ausländischen Personen (M1.01).....	25
2.1.2	Deutschunterricht fremdsprachige Kinder (M1.02).....	26
2.1.3	Sonderpädagogisches Angebot (M1.03)	27
2.1.4	Strassenbeleuchtung Kantonsstrassen (M1.04).....	28
2.1.5	Strassengesetz [Mineralölsteuer] (M1.05).....	29
2.1.6	Unterhalt Sirenenanlagen (M1.06)	29
2.1.7	Verlustscheine Krankenkassen (M1.07)	30
2.1.8	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde [KESB] (M1.11)	31
2.1.9	Spitalfinanzierung (M1.12)	32
2.2	Massnahmen mit Handlungsbedarf	32
2.2.1	Zivilschutz (M1.08)	32
2.2.2	Schülerpauschalen (M1.09).....	34
2.2.3	Langzeitpflege (M1.10).....	36
3	Finanz- und Lastenausgleich.....	39
3.1	Massnahmen ohne Handlungsbedarf	39
3.1.1	Berechnung Ressourcenpotenzial/-index und Mindestausstattung (M2.01)	39
3.1.2	Sozial- und Bildungslastenausgleich (M2.04)	40
3.1.3	Lasten der Kleinheit (M2.05)	41
3.2	Massnahmen mit Handlungsbedarf	42
3.2.1	Ausstattung und Abschöpfung Ressourcenausgleich (M2.02).....	42
3.2.2	Verhältnis horizontaler vertikaler Ressourcenausgleich (M2.03)	44
3.2.3	Bevölkerungslastenausgleich (M2.06)	46
3.2.4	Landschaftslastenausgleich (M2.07)	48
3.2.5	Wesentlichkeitsgrenze bzw. Fehlertoleranz (M2.08).....	49
4	Härteausgleich.....	51
4.1	Befristeter vertikaler Härteausgleich (M3.01)	51
4.2	Horizontaler Ausgleich für Soziallasten (M3.02)	51

5	Ausgleich der Globalbilanz und Solidarbeitrag der Gemeinden.....	52
6	Zusammenstellungen und finanzielle Wirkungen.....	54
6.1	Zusammenstellungen.....	54
6.2	Finanzelle Wirkungen	54
6.2.1	Globalbilanz.....	54
7	Weiteres Vorgehen	56
7.1	Meilensteinplanung 2018.....	56
7.1.1	Detailplanung 2018	56
7.2	Meilensteinplanung 2018 bis 2020	57
7.2.1	Planung 2018 bis 2020	57

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1	Finanzelle Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen und Globalbilanz Basis Rechnung 2016	4
Tabelle 2	Globalbilanz NFAUR 2007	13
Tabelle 3	Steuerelemente des Landrats	15
Tabelle 4	Projektplanung FiLa Uri.....	19
Tabelle 5	Zahlenbeispiel Divergenz, ohne und mit neutraler Zone.....	43
Tabelle 6	Verhältnis «Ausstattung/Abschöpfung» und «horizontaler/vertikaler Ausgleich».....	45
Tabelle 7	Zahlenbeispiel mit neuer Tabelle «Ausstattung/Abschöpfung» und «horizontaler/vertikaler Ausgleich»	46
Tabelle 8	Berechnete Wesentlichkeitsgrenzen der Finanz- und Lastenausgleiche 2008 bis 2017	50
Tabelle 9	Zusammenstellung der Massnahmen mit/ohne Handlungsbedarf	54
Tabelle 10	Übersicht Globalbilanz	55

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1	Projektorganisation FiLa Uri.....	18
Abbildung 2	Detailplanung im Jahre 2018	56
Abbildung 3	Planung 2018 bis 2020	57

BEILAGENVERZEICHNIS

- Beilage 1: Faktenblatt Anmeldung von ausländischen Personen (M1.01)
- Beilage 2: Faktenblatt Deutschunterricht fremdsprachige Kinder (M1.02)
- Beilage 3: Faktenblatt Sonderpädagogisches Angebot (M1.03)
- Beilage 4: Faktenblatt Strassenbeleuchtung Kantonsstrassen (M1.04)
- Beilage 5: Faktenblatt Strassengesetz [Mineralölsteuer] (M1.05)
- Beilage 6: Faktenblatt Unterhalt Sirenenanlagen (M1.06)
- Beilage 7: Faktenblatt Verlustscheine Krankenkassen (M1.07)
- Beilage 8: Faktenblatt Zivilschutz (M1.08)
- Beilage 9: Faktenblatt Schülerpauschalen (M1.09)
- Beilage 10: Faktenblatt Langzeitpflege (M1.10)
- Beilage 11: Faktenblatt Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde [KESB] (M1.11)
- Beilage 12: Faktenblatt Spitalfinanzierung (M1.12)
- Beilage 13: Faktenblatt Berechnung Ressourcenpotenzial/-index und Mindestausstattung (M2.01)
- Beilage 14: Faktenblatt Ausstattung und Abschöpfung Ressourcenausgleich (M2.02)
- Beilage 15: Faktenblatt Verhältnis horizontaler vertikaler Ressourcenausgleich (M2.03)
- Beilage 16: Faktenblatt Sozial- und Bildungslastenausgleich (M2.04)
- Beilage 17: Faktenblatt Lasten der Kleinheit (M2.05)
- Beilage 18: Faktenblatt Bevölkerungslastenausgleich (M2.06)
- Beilage 19: Faktenblatt Landschaftslastenausgleich (M2.07)
- Beilage 20: Faktenblatt Wesentlichkeitsgrenze bzw. Fehlertoleranz (M2.08)
- Beilage 21: Faktenblatt Horizontaler Ausgleich für Soziallasten (M3.02)
- Beilage 22: Faktenblatt Ausgleich der Globalbilanz und Mechanismus für einen Solidarbeitrag der Gemeinden (M4.01)
- Beilage 23: Globalbilanz

GLOSSAR

Ausstattung:	Rechnerische Grösse im System des neuen Finanz- und Lastenausgleichs des Kantons Uri. Ressourcenschwache Gemeinden weisen eine Differenz zwischen ihrem Ressourcenindex und dem kantonalen Mittel auf. Diese Differenz wird bis zu einer bestimmten Höhe ("Ausstattung") ausgeglichen.
Entflechtung:	Von einer Entflechtung wird dann gesprochen, wenn eine öffentliche Aufgabe, die zuvor z.B. von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt worden ist, neu nur noch von einer staatlichen Ebene erfüllt wird (vergleiche Verbundaufgabe).
Finanzausgleich:	Der Finanzausgleich umfasst alle finanziellen Transfers zwischen staatlichen Körperschaften, welche als Anreiz zur Erfüllung von Staatsaufgaben oder dem Ausgleich von Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit dienen.
Finanzielle Leistungsfähigkeit:	Vergleiche Ressourcenpotenzial
Fiskalische Äquivalenz:	Das Gemeinwesen, in welchem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten (wer den Nutzen hat, bezahlt, beziehungsweise wer bezahlt, befiehlt; Übereinstimmung von Nutzniesser, (Mit-) Entscheidenden und Zahlenden).
Globalbilanz:	Saldo der finanziellen Be- und Entlastungen für den Kanton und die Gemeinden, welcher sich aus dem Übergang zu einer Neuregelung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden ergibt.
Landschaftslasten:	Ähnlich wie beim geografischen Lastenausgleich des Bundes besteht für die Gemeinden des Kantons Uri im neuen ernerischen Finanzausgleich ein Ausgleich von Lasten, die auf eine besondere landschaftliche Struktur zurückzuführen sind.
Ressourcenausgleich:	Der Ressourcenausgleich basiert auf dem Ressourcenindex, der die Gemeinden in ressourcenstarke (reichere) und ressourcenschwache (ärmere) Gemeinden unterteilt. Er hat zum Ziel, den ressourcenschwachen Gemeinden ein Mindestmass an freien Mitteln zur Verfügung zu stellen. Er wird vom Kanton (vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Gemeinden (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert.

Ressourcenindex:	Der Ressourcenindex ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen dem Ressourcenpotenzial pro Kopf einer Gemeinde und dem Ressourcenpotenzial pro Kopf der Urner Bevölkerung. Das Ressourcenpotenzial pro Kopf der Urner Bevölkerung entspricht dem Ressourcenindex von 100.
Ressourcenpotenzial:	Das Ressourcenpotenzial umfasst die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen einer Gemeinde.
Subsidiaritätsprinzip:	Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip sollen Aufgaben nur dann einer übergeordneten staatlichen Ebene übertragen werden, wenn diese die Aufgaben nachweislich besser erfüllen kann als die untergeordneten staatlichen Ebenen.
Verbundaufgabe:	Von einer Verbundaufgabe wird dann gesprochen, wenn ein Aufgabenbereich von Bund und Kantonen beziehungsweise Kanton und Gemeinden finanziell gemeinsam getragen wird.
Zentrumsleistungen:	Es handelt sich um Leistungen, die von einer Gemeinde erbracht und finanziert werden, jedoch von der Bevölkerung anderer Gemeinden mitgenutzt werden, ohne dass diese Gemeinden dafür (voll) bezahlen

1 Allgemeiner Teil

1.1 Neuer Finanz- und Lastenausgleich 2008

Gleichzeitig wie die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, NFA, ist am 1. Januar 2008 deren Umsetzung im Kanton Uri, die NFAUR, in Kraft getreten. Die NFAUR umfasste jedoch nicht nur die mit der NFA des Bundes notwendigen gesetzlichen Anpassungen auf kantonaler Ebene, sondern beinhaltete ihrerseits eine Reform der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Damit sollte sichergestellt werden, dass die neu in der Bundesverfassung verankerten Prinzipien des Föderalismus, die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz, auch in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden umgesetzt werden. Des Weiteren wurde mit dem neuen Ressourcen- und Lastenausgleich ein Finanzausgleichssystem entwickelt, dessen Ausgestaltung modernen, breit anerkannten Standards genügt.

Die NFAUR beruhte im Wesentlichen auf denselben Grundsätzen wie die NFA des Bundes und verfolgte dieselben Ziele. Sie beruhte auf den folgenden vier Pfeilern:

1. Aufgabenentflechtung
2. Neue Zusammenarbeitsformen
3. Zusammenarbeit der Gemeinden mit Lastenausgleich
4. Neuer Finanzausgleich

Die Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden wurde wo möglich entflochten, d.h. entweder dem Kanton oder den Gemeinden zugewiesen. Dahinter stand die Absicht, dass klare und möglichst alleinige Zuständigkeiten künftige Entscheidungsprozesse erleichtern sollen. Bei den verbleibenden Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden entfiel die Steuerkraft als Bemessungsgrundlage für die Kantonsbeiträge. Für einzelne Bereiche wurden die prozentualen Beiträge an die jeweiligen Kosten neu durch Pauschalen ersetzt (z.B. Schülerpauschalen). Zudem wurde für die Steuerung von Verbundaufgaben das Instrument der Programmvereinbarungen eingeführt. Für die Abgeltung der Zentrumsleistungen übernahm der Kanton die Koordination. Die Abgeltung selbst wurde jedoch in der Kompetenz der Gemeinden belassen. Analog dem Modell des Bundes wurde der damalige, zweckgebundene Finanzausgleich durch einen zweckfreien Ressourcen- und Lastenausgleich ersetzt.

Ebenfalls analog zur NFA des Bundes wurde für die finanziellen Mehr- und Minderbelastungen des Kantons und der einzelnen Gemeinden durch die NFAUR eine Globalbilanz erstellt. Die Aufgabenentflechtung und der Wegfall des bisherigen zweckgebundenen Finanzausgleichs führte zu einer Nettobelastung der Gemeinden in der Höhe von 4,8 Millionen Franken. Der neue Ressourcen- und Lastenausgleich hatte hingegen eine Nettoentlastung der Gemeinden in der Höhe von 6,8 Millionen Franken zur Folge. Damit standen den Gemeinden gegenüber früher deutlich mehr zweckfreie Mittel zur Verfügung. Insgesamt wurde somit mit der NFAUR die finanzielle Autonomie und Eigenständigkeit der Gemeinden sowie deren finanzielle Leistungsfähigkeit deutlich gestärkt.

In der Summe resultierte durch die NFAUR eine finanzielle Nettoentlastung der Gemeinden (bzw. eine Nettobelastung des Kantons) in der Höhe von 2 Millionen Franken. Im Gegensatz etwa zur Globalbilanz der NFA Bund, welche vor Härteausgleich für den Bund und die Kantone saldoneutral war, wurde somit die Globalbilanz der NFAUR nicht ausgeglichen.

Tabelle 2 Globalbilanz NFAUR 2007

in 1'000 CHF; + = Belastung, - = Entlastung

	Gemeinden	Kanton
Aufgabenerflechtung (Wegfall bisheriger Transfers)	4'757	-4'757
Ressourcen- und Lastenausgleich	-6'776	6'776
Globalbilanz vor Härteausgleich	-2'019	2'019
Horizontaler Härteausgleich (Gemeindeanteil)	415	0
Vertikaler Härteausgleich	-1247	832
Globalbilanz mit befr. Härteausgleich	-2'851	2'851

Es lag in der Natur der Sache, dass die finanziellen Be- und Entlastungen der einzelnen Gemeinden als Folge der Aufgabenerflechtung und des neuen Ressourcen- und Lastenausgleichs sehr unterschiedlich ausfiel. Um in einer Übergangsperiode hohe finanzielle Belastungen abzufedern, und um den Gemeinden Zeit für die Anpassung an das neue Regelwerk zu geben, wurde – wiederum analog zur NFA Bund - ein befristeter Härteausgleich in der Höhe von 1,2 Millionen Franken eingeführt. Der Härteausgleich wurde zu 2/3 vom Kanton und zu 1/3 von denjenigen Gemeinden finanziert, welche in der Globalbilanz eine Nettoentlastung aufwiesen. Für die Berechnung nicht berücksichtigt wurden die Be- und Entlastungen aus dem Ausgleich für Zentrumslasten. Der Härteausgleich blieb vier Jahre konstant und wurde ab 2012 jährlich um 20 Prozent reduziert, so dass er im Jahr 2015 zum letzten Mal ausbezahlt wurde. Zusammen mit dem Härteausgleich wurde erreicht, dass alle Gemeinden bei der Einführung der NFAUR pro Einwohner entweder eine finanzielle Entlastung oder zumindest eine ausgeglichene Globalbilanz aufwiesen.

1.2 Wirkungsberichte zum Finanz- und Lastenausgleich

Das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und Gemeinden verlangt, dass der Regierungsrat dem Landrat alle vier Jahre einen Wirkungsbericht über den Finanz- und Lastenausgleich vorlegt. Dabei soll insbesondere überprüft werden, ob die Ziele des Finanzausgleichs in der Untersuchungsperiode erreicht wurden. Der Wirkungsbericht soll ausserdem mögliche Massnahmen für die kommende Periode vorschlagen. Seit dem Inkrafttreten hat der Regierungsrat somit zwei Wirkungsberichte vorgelegt.

1.2.1 Wirkungsbericht 2012

Der erste Wirkungsbericht über die NFAUR wurde am 4. September 2012 an den Landrat überwiesen. Er kam zum Schluss, dass sich der Vollzug gut eingespielt hat, die Ziele mehrheitlich erfüllt wurden und sich die gewünschten Wirkungen eingestellt haben. Der Regierungsrat wies jedoch darauf hin, dass bei vielen Indikatoren und Aufgaben der Zeitraum von vier Jahren noch zu kurz sei, um sich ein gesichertes Urteil über die Wirksamkeit des Urner Finanzausgleichs zu bilden.

Im Bereich der Aufgabenteilung wiesen die Gemeinden auf die am 1. Januar 2011 bzw. am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen neuen gesetzlichen Grundlagen über die Langzeitpflege und das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht hin. Da in diesen Aufgabenbereichen noch nicht auf Erfahrungswerte abgestützt werden konnte, wurden keine Massnahmen diskutiert. Hingegen schlugen die Gemeinden vor, dass die Finanzierung des Zivilschutzes neu vollständig dem Kanton übertragen werden sollte. Mit der Begründung, dass zahlreiche Leistungen des Zivilschutzes den Gemeinden zugutekommen, verzichtete der Regierungsrat jedoch auf die Beantragung von Massnahmen. Auch in weiteren Bereichen der Aufgabenteilung sah der Regierungsrat keinen Handlungsbedarf.

Beim Ressourcenausgleich wurde festgestellt, dass die Zielgrösse von mindestens 85 Indexpunkten in den Jahren 2008 bis 2011 von allen Gemeinden erreicht wurde. Das Minimum an Indexpunkten nach dem Ausgleich lag während der gesamten ersten Wirkungsperiode sogar bei rund 96,6 Indexpunkten und somit deutlich über der Zielgrösse von 85 Punkten. Auch die Gemeinden, deren Einschätzung mittels eines Fragebogens eingeholt wurden, waren mehrheitlich der Ansicht, dass die minimale Ausstattung mit Ressourcen gegeben ist. Darauf deuten auch die Finanzkennzahlen der Gemeinden hin. So konnten z.B. die Gemeinden in der Periode 2008 bis 2011 (trotz teilweise vorgenommenen a.o. Abschreibungen) Eigenkapital aufbauen, wodurch deren finanzielle Leistungsfähigkeit gestärkt wurde. Noch keine eindeutigen Aussagen konnten im Wirkungsbericht 2012 dazu gemacht werden, inwiefern der Ressourcenausgleich zu einer Reduktion der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden geführt hat. Der Regierungsrat kam deshalb zum Schluss, dass beim Ressourcenausgleich keine Massnahmen notwendig sind.

Der Lastenausgleich hat die Abgeltung von strukturellen Sonderlasten der Gemeinden zum Ziel. Aufgrund der kurzen Berichtsperiode waren im Rahmen des Wirkungsberichts 2012 gesicherte Aussagen über seine Wirksamkeit schwierig zu erarbeiten. Einzelne Gemeinden befürchteten, dass sie aufgrund von zukünftigen Mehrausgaben in den Bereichen Langzeitpflege und KESB höhere Belastungen zu tragen haben. Entsprechende Kennzahlen konnten jedoch zum damaligen Zeitpunkt noch nicht erhoben werden oder standen erst seit kurzem zur Verfügung. Im Hinblick auf eine Aufnahme des Grundsatzes von Gemeindefusionen in die Kantonsverfassung beantragte jedoch der Regierungsrat, den Lastenausgleich für die Kleinheit von Gemeinden aufzuheben, da dieser Ausgleich der Zielsetzung von Gemeindefusionen entgegenlaufen würde.

Für die Abgeltung von Zentrumslasten erstellten die Gemeinden einen separaten Wirkungsbericht. Darin kamen sie zum Schluss, dass das Ziel des Zentrumslastenausgleichs in den Jahren 2008 bis 2011 nicht vollumfänglich erreicht wurde. Als Massnahme empfahl deshalb der Urner Gemeindeverband, dem Landrat eine deutliche Erhöhung der Plafonierung von 250'000 Franken zu beantragen.

Bei den Ausgleichsgefässen verfügt der Landrat auf der Grundlage des FiLaG über verschiedene Steuerelemente (vgl. Tabelle 3). Für die Periode 2013-2016 beantragte der Regierungsrat jedoch lediglich im Bereich des Lastenausgleichs und der Zentrumsleistungen Anpassungen. Als Konsequenz des Antrags, die Lasten der Kleinheit nicht mehr auszugleichen, beantragte der Regierungsrat eine neue prozentuale Aufteilung im Bevölkerungsausgleich. Bei den Zentrumsleistungen beantragte er, gestützt auf den Berechnungen der Gemeinde Altdorf, eine Anhebung des Höchstbetrags für die Zentrumsleistungen auf 540'000 Franken.

Tabelle 3 Steuerelemente des Landrats

Bereich	Art des Steuerelements	RB 3.2131
Ressourcenausgleich:	- Ausstattung in Indexpunkten - Verhältnis Ausstattung/Abschöpfung	Artikel 7 Absatz 2 Artikel 11 Absatz 1
Lastenausgleich:	- Festlegung Betrag des Lastenausgleichs - Prozentuale Aufteilung des Lastenausgleichs	Artikel 13 Absatz 2 Bst. a Artikel 13 Absatz 2 Bst. b
Zentrumsleistungen:	- Betrag der abzugeltenden Zentrumsleistungen	Artikel 26 Absatz 2
Härteausgleich:	- Aufhebung/Reduktion des Härteausgleichs	Artikel 29 Absatz 3

Der Landrat nahm den Wirkungsbericht zur Kenntnis, beschloss jedoch auf Antrag seiner Finanzkommission vom Regierungsrat abweichende Massnahmen. So erhöhte er den Höchstbetrag für Zentrumsleistungen lediglich auf 400'000 Franken. Ausserdem beschloss er, am Lastenausgleich für die Kleinheit festzuhalten.

1.2.2 Wirkungsbericht 2016

Auch der zweite Wirkungsbericht attestierte dem neuen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden insgesamt gute Noten. So bestätigt er die Einschätzung aus dem ersten Wirkungsbericht, wonach sich der Vollzug gut eingespielt hat, die Ziele mehrheitlich erfüllt wurden und sich die gewünschten Wirkungen eingestellt haben. In der allgemeinen Beurteilung kommt der Regierungsrat jedoch zum Schluss, dass aufgrund von positiven Trends, wie die Verringerung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit, der Stärkung der Selbständigkeit/Selbstverantwortung und die Gewährleistung der Ausstattung mit finanziellen Ressourcen der Gemeinden, sich Räume für Anpassungen im Ressourcen- und im Lastenausgleich öffnen.

Eine Anpassung bei den Steuerelementen zog der Regierungsrat auch deshalb in Erwägung, weil die überdurchschnittlich positive Entwicklung des Ressourcenpotenzials im Kanton Uri mit zeitlicher Verzögerung eine starke Reduktion des Ressourcenausgleichs des Bundes zur Folge hat. Obwohl sich beim Finanzausgleich des Bundes das Ressourcenpotenzial und die Ziele bezüglich Ausgleichswirkung jeweils auf den Kanton und seine Gemeinden bezieht, fallen in den meisten Kantonen die Mehr- oder Minderbelastungen des Ressourcenausgleichs alleine im Kantonshaushalt an. Der Anstieg des Ressourcenpotenzials im Kanton Uri hatte zwar zur Folge, dass sowohl der Kanton als auch die Gemeinden von höheren Steuereinnahmen profitierten, dass aber der Kanton alleine aufgrund des starken Rückgangs der Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich netto einen finanziellen Verlust verzeichnete. Der Regierungsrat schlug deshalb vor, zusammen mit den Gemeinden tragbare Lösungen für eine stärkere Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu finden. Im Wirkungsbericht 2016 beantragte der Regierungsrat in der Folge ein Paket von Massnahmen im Bereich der Aufgabenteilung, des Ressourcenausgleichs und des Lastenausgleichs. Im Folgenden werden die wichtigsten Punkte kurz dargelegt.

Im Bereich der Aufgabenteilung stellt die demografische Entwicklung eine grosse Herausforderung für den Kanton Uri dar. Die zunehmende Alterung der Bevölkerung ist mittel- bis langfristig mit höheren Ausgaben in den Bereichen Langzeitpflege, Alter und Gesundheit verbunden. Der Regierungsrat hat deshalb im Jahr 2015 bei der BAKBASEL eine Studie in Auftrag gegeben, welche in der Form eines interkantonalen Benchmarkings Handlungsfelder für strukturelle Anpassungen identifiziert. Die Studie kommt zum Schluss, dass bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung im Kanton Uri im Vergleich zu

anderen Kantonen der Kanton eine überdurchschnittlich starke Rolle einnimmt. Der Anteil des Kantons an den konsolidierten Nettoausgaben des Kantons und seiner Gemeinden liegt im Kanton Uri mit 76 Prozent und damit um 13 Prozentpunkte höher als in vergleichbaren Kantonen. Aufgrund dieses Resultats identifizierte die Regierung im Wirkungsbericht 2016 einen Handlungsbedarf bei der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Die Verantwortlichkeit und Zuständigkeit der Aufgaben im Bereich der Langzeitpflege soll vollständig zu den Gemeinden verschoben werden. Der Regierungsrat beantragte beim Landrat - gemäss definierter Vorgaben und Ziele - die notwendigen Schritte auszulösen und den Regierungsrat mit der Bildung einer paritätischen Arbeitsgruppe (Kanton/Gemeinden/Dritte) zu beauftragen.

Im Rahmen der Erstellung des Wirkungsberichts 2016 wurde wiederum eine Umfrage bei den Gemeinden durchgeführt. Während sich die Gemeinden im Bereich des Vollzugs sowie hinsichtlich der Zielerreichung des Ressourcen- und Lastenausgleichs mehrheitlich positiv äusserten, sieht eine Mehrheit der Gemeinden bei der Aufgabenteilung Handlungsbedarf. Alle Gemeinden bezeichneten mindestens eine Aufgabe, bei welcher sie die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden als nicht zweckmässig erachteten. Der Regierungsrat kommt jedoch bei den meisten von den Gemeinden aufgeworfenen Fragestellungen zum Schluss, dass kein Handlungsbedarf besteht und die bestehende Aufgabenteilung sinnvoll ist.

Beim Ressourcenausgleich wurden die Ergebnisse des Wirkungsberichts 2012 bestätigt, wonach bei der Ausstattung die angestrebte Zielgrösse von 85 Indexpunkten seit 2008 in sämtlichen Jahren deutlich übertroffen wurde. So lag die kleinste Grundausrüstung nach dem Ausgleich bei 96.69 ± 0.12 Prozent, also rund 12 Prozent über dem gesetzlichen Minimum. Der errechnete prozentuale Anteil der ressourcenstarken Gemeinden am Ressourcenausgleich lag zwischen 2008 und 2015 jeweils zwischen 32.65 ± 0.45 Prozent. Die gesetzlichen Vorgaben, wonach die ressourcenstarken Gemeinden 30 bis 35 Prozent des Ressourcenausgleichs tragen, wurden somit immer eingehalten. Aufgrund einer vereinfachten Analyse wurde zudem festgestellt, dass sich seit dem Einführungsjahr 2008 der Ressourcenindex bei zwei Drittel der Gemeinden positiv entwickelt hat.

Aufgrund dieser positiven Resultate war der Regierungsrat der Meinung, dass im Ressourcenausgleich die Umverteilung reduziert und eine Anpassung der Ausstattung möglich ist. Der Regierungsrat beantragte deshalb dem Landrat für die dritte Wirkungsperiode die Abschöpfung auf 105 Indexpunkte und die Ausstattung auf 95 Indexpunkte festzusetzen. Dadurch würde im Ressourcenausgleich eine neutrale Zone geschaffen, wodurch dem System finanzielle Mittel entzogen und der Kanton und die ressourcenstarken Gemeinden entlastet würden. Gleichzeitig beantragte der Regierungsrat dem Landrat, den Finanzierungsanteil der ressourcenstarken Gemeinden am Ressourcenausgleich auf 50 Prozent zu erhöhen und den Kantonsanteil entsprechend zu reduzieren, wodurch die ressourcenstarken Gemeinden wiederum belastet würden.

Für den Lastenausgleich sah der Regierungsrat bei den Steuerungsinstrumenten gemäss FiLaG keinen Handlungsbedarf für Anpassungen. Hingegen beantragte er dem Landrat wiederum eine Streichung des Ausgleichs der Lasten der Kleinheit. In der Begründung stützt sich der Regierungsrat auf die Analyse von Avenir Suisse «Irrgarten Finanzausgleich», welche eine umfassende Beurteilung der innerkantonalen Finanzausgleichssysteme vornahm. Die Autoren der Studie kamen zum Schluss, dass der Kanton Uri zu einer Minderheit von Kantonen gehört, welche im Finanz- und Lastenausgleich kleine Gemeinden explizit bevorteilt. Diese Bevorzugung stellt im Hinblick auf Gemeindefusionen einen

Fehlanreiz dar. Demgegenüber beantragte der Regierungsrat die Schaffung eines neuen Lastenausgleichs zur Abgeltung von demographisch bedingten Mehrbelastungen der Gemeinden im Bereich des Alters. Dieser neue Lastenausgleich soll überdies für stark belastete Gemeinden die Mehrkosten abfedern, welche ihnen durch die Reform der Aufgabenteilung in der Langzeitpflege entstehen. Gleichzeitig soll der Lastenausgleich auf 5 Millionen Franken erhöht und der Anteil des Bevölkerungslastenausgleichs am gesamten Lastenausgleich auf 55 Prozent angehoben werden.

Vom Urner Gemeindeverband wurden die vom Regierungsrat im Wirkungsbericht 2016 beantragten Massnahmen sehr kritisch aufgenommen. In seiner am 25. Oktober 2016 datierten Stellungnahme wurde der Regierung insbesondere vorgeworfen, die Gemeinden nicht genügend in die Erarbeitung des Wirkungsberichts miteinbezogen zu haben. Aber auch die beantragten Massnahmen selbst sties- sen auf breite Ablehnung, da sie aufgrund der Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden und der Reduktion der Ausgleichswirkung im Ressourcenausgleich zu einer starken Mehrbelastung der Ge- meinden und folglich zu Steuererhöhungen führen würden. Des Weiteren wurde die Verwendung der Studie der BAK als Entscheidungsgrundlage kritisiert, da sie den Fokus auf den Ausgabenanteil von Kanton und Gemeinden und nicht auf die effiziente Aufgabenerfüllung legt. Ausserdem schätzen die Gemeinden die Finanzlage des Kantons deutlich positiver ein, da der Kanton über ein vergleichs- weise hohes Eigenkapital verfügt. Der Gemeindeverband widersetzte sich in seiner Stellungnahme nicht grundsätzlich Anpassungen am Finanz- und Lastenausgleich. Er verlangte jedoch, dass Lösungen von paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppen gemeinsam erarbeitet werden.

Angesichts dieser Kritik von Seiten der Gemeinden lehnte der Landrat an seiner Sitzung vom 16. No- vember 2016 auf Antrag seiner Finanzkommission die Anträge der Regierung zur Aufgabenverschie- bung in der Langzeitpflege und den oben beschriebenen Anpassungen im Ressourcen- und Lasten- ausgleich ab. Am 16. Dezember 2017 überwies er sodann eine parlamentarische Empfehlung zur An- passung und Überarbeitung des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. Darin verlangt der Landrat, dass die Gemeinden besser und angemessener in den Entscheidungsprozess miteinzubeziehen sind. Insbesondere sollen auch die Anregungen und Vorschläge der Gemeinden mit der gebotenen Sorgfalt überprüft werden. Dem Regierungsrat werden dazu folgende Schritte empfohlen:

1. Die Steuerungselemente und Massnahmen sind erst dann wieder dem Landrat zu unterbreiten, wenn ein angemessenes Mitwirkungsverfahren mit den betroffenen Gemeinden durchgeführt wurde. Die Lösungen/Massnahmen sollen in einer paritätisch zusammengesetzten Arbeits- gruppe erarbeitet werden. Es sind nicht nur die abgelehnten Massnahmen, sondern auch die von den Gemeinden eingegangenen Vorschläge zu diskutieren.
2. Die Ausarbeitung der Steuerungselemente und Massnahmen soll unter der Prämisse, «wer kann welche Aufgaben am effizientesten erfüllen» erfolgen. Eine Lastenverschiebung zu Lasten der Gemeinden darf nicht die primäre Zielsetzung sein.
3. Es ist darauf zu achten, dass bei einer neuen Vorlage die Steuerbelastungsunterschiede unter den Gemeinden nicht übermässig grösser werden. Auch ist ähnlich wie bei der Erarbeitung der NFAUR im Jahr 2007 eine Globalbilanz über die Auswirkungen zu erstellen.
4. Dem Landrat sind die Massnahmen bis innert zwei Jahren zu präsentieren. Die Umsetzung soll frühestens auf die nächste Wirkungsperiode erfolgen.

5. Je nach Ergebnis der Globalbilanz ist zu prüfen, ob ein Härteausgleich - ähnlich wie dies im 2008 erfolgt ist - geschaffen werden muss. Die Gemeinden hätten dadurch Zeit, ihre Strukturen den neuen Gegebenheiten anzupassen.

Gestützt darauf beschloss der Regierungsrat am 7. März 2017, ein Projekt «Anpassung und Überarbeitung des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs in Zusammenarbeit mit den Urner Gemeinden» zu starten und durchzuführen.

1.3 Projekt «Anpassung und Überarbeitung des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs in Zusammenarbeit mit den Urner Gemeinden» (FiLa Uri)

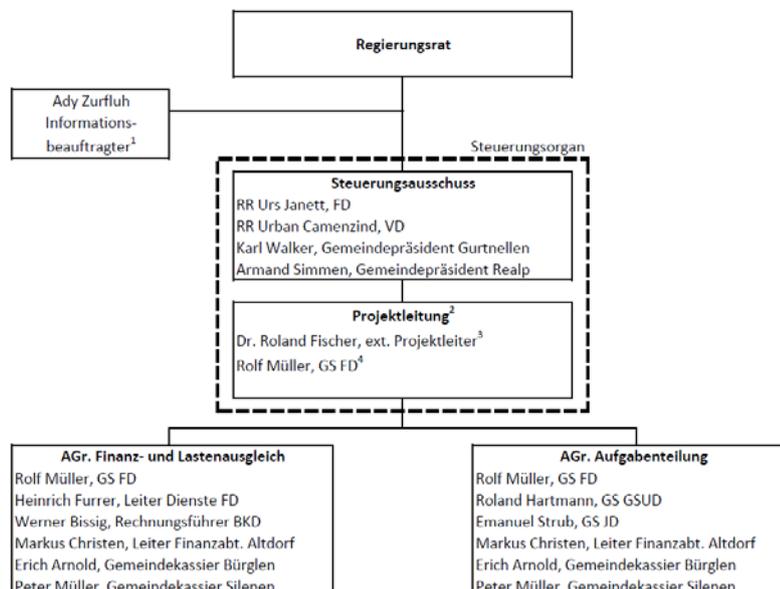
Aufgrund der positiven Erfahrungen bei der Erarbeitung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden (FiLaG) beschloss der Regierungsrat, die Arbeiten wiederum im Rahmen einer paritätisch zusammengesetzten Projektorganisation unter der Leitung eines externen Projektleiters umzusetzen.

Die Projektorganisation FiLa Uri setzt sich wie folgt zusammen:

- Steuerungsausschuss: 2 Vertreter der Regierung und 2 Vertreter der Gemeinden
- Projektleitung: Externer Projektleiter und Generalsekretär der Finanzdirektion
- Zwei Arbeitsgruppen (Finanz- und Lastenausgleich, Aufgabenteilung) unter der Leitung des externen Projektleiters: je 3 Mitglieder der kantonalen Verwaltung und 3 Mitglieder von Gemeindeverwaltungen.

Die Projektleitung ist mit beratender Stimme Teil des Steuerungsorgans. Zudem kann der Steuerungsausschuss den Informationsbeauftragten des Kantons Uri beratend beiziehen. Das Mandat der externen Projektleitung wurde Dr. Roland Fischer, Dozent an der Hochschule Luzern Wirtschaft, übertragen. Für die Kosten der externen Projektleitung beantragte der Regierungsrat einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 107'000 Franken, der am 19. April 2017 vom Landrat bewilligt wurde. Die Mitglieder der Projektorganisation sind in Abbildung 1 aufgeführt.

Abbildung 1 Projektorganisation FiLa Uri



Beim Projekt handelt es sich nicht um eine vollständige Überarbeitung des neuen Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden. Das Ziel des Projekts besteht darin, dem Landrat einen Bericht und eine Vorlage zu präsentieren, welche die parlamentarische Empfehlung zum WB2016 aus technischer Sicht umsetzt. Die Ausarbeitung und Verabschiedung der rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung der Massnahmen ist nicht Gegenstand des Projekts.

Das Projekt startete im April 2017 und ist in sechs Meilensteine unterteilt (siehe Tabelle 4). In den ersten drei Meilensteinen ging es darum, unter Berücksichtigung der in der Bundesverfassung verankerten Prinzipien des Föderalismus (Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz) und Grundsätzen des Finanzausgleichs Massnahmen zu erarbeiten, welche zu einer Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden führen.

Beim Projektstart wurde von den beiden Arbeitsgruppen die technischen Grundlagen aufgearbeitet und der in den Phasen 1 und 2 zu diskutierende Massnahmenkatalog definiert. Dabei wurden zum einen sämtliche von der Regierung im Wirkungsbericht 2016 beantragten Massnahmen aufgenommen. Des Weiteren wurde in den Arbeitsgruppen den Vertretern der Gemeinden und des Kantons die Gelegenheit gegeben, weitere aus ihrer Sicht zu diskutierende Massnahmen einzubringen, welche ebenfalls in den Katalog aufgenommen wurden. Zwischen Mai und Juli 2017 wurde auf dieser Basis von den beiden Arbeitsgruppen erste Lösungsvorschläge erarbeitet und ein erster Entwurf einer Globalbilanz berechnet. Als Abschluss der Phase I diskutierte der Steuerungsausschuss Ende August 2017 die Lösungsvorschläge und fasste Beschlüsse über das weitere Vorgehen. An der Konferenz der Gemeindepräsidenten/innen vom 15. September 2017 wurden die Gemeinden über den Zwischenstand des Projekts nach Abschluss der Phase I orientiert.

Tabelle 4 Projektplanung FiLa Uri

Meilensteine		Arbeitsinhalte, Beschlüsse	Termin
1	Projektstart	Kick-Off-Meeting Projektleitung und Arbeitsgruppen. Herstellen des Informationsgleichstands und Diskussion des Projektablaufs. Auftragserteilung an die Arbeitsgruppen.	Ende April 2017
2	Phase I	Detaillierte Erarbeitung erster Lösungsvorschläge in den Arbeitsgruppen. Konsolidierung der Ergebnisse und Entscheide des Steuerungsausschusses für das weitere Vorgehen.	Ende August 2017
3	Phase II	Fortsetzung der Arbeiten auf der Basis der Beschlüsse des Steuerungsorgans. Konsolidierung der Ergebnisse und Entscheide des Steuerungsausschusses für die Erarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage zur Überarbeitung des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs.	Mitte Dezember 2017
4	Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage	Detaillierte Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage in den Arbeitsgruppen. Entscheid des Steuerungsausschusses und Antrag an den Regierungsrat.	Mitte Februar 2018
5	Erarbeitung des B&A RR an LR	Vernehmlassung (3 Monate) und Auswertung der Ergebnisse. Erarbeitung und Finalisierung des Berichtsentwurfs in den Arbeitsgruppen und Verabschiedung zu Händen des Steuerungsausschusses. Entscheid des Steuerungsausschusses und Antragstellung an den Regierungsrat	Ende August 2018
6	Beratung im Landrat	Verabschiedung des Berichts durch die Regierung. Behandlung in der vorberatenden Kommission und im Landrat.	November 2018

In der Phase II konsolidierten und verfeinerten die Arbeitsgruppen die Lösungsvorschläge. Insbesondere wurden die finanziellen Auswirkungen detailliert aufgearbeitet, die Globalbilanz berechnet und ein möglicher Härteausgleich diskutiert. An seiner Sitzung vom 20. Dezember 2017 gab der Steuerungsausschuss die Ausarbeitung eines Entwurfs des Vernehmlassungsberichts auf der Basis der von den Arbeitsgruppen erarbeiteten Lösungsvorschläge frei.

1.4 Information und Diskussion vom 15. Januar 2018 im Zusammenhang mit der «Überarbeitung FiLa»

Am 15. Januar 2018 lud der Steuerungsausschuss die Gemeinden zu einer Informationssitzung ein, mit dem Zweck, die Gemeinden über den Stand des Projekts und die von der Projektorganisation ausgearbeiteten Massnahmen zu orientieren und eine erste politische Würdigung des Projekts vorzunehmen. An der Informationssitzung wurden die einzelnen Lösungsvorschläge durch den externen Projektleiter vorgestellt und begründet, wobei insbesondere auch die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die einzelnen Gemeinden aufgezeigt wurden. Den Gemeinden wurden sämtliche Projektunterlagen inklusive der Sitzungsprotokolle der Arbeitsgruppen und des Steuerungsausschusses zur Verfügung gestellt. Die Gemeinden wurden gebeten, Rückmeldungen zur Informationsveranstaltung bis am 5. Februar 2017 der Projektorganisation mitzuteilen.

1.4.1 Erste Rückmeldungen der Gemeinden

Nebst einer Stellungnahme des Urner Gemeindeverbands sind Rückmeldungen von zwölf Gemeinden eingegangen. Für den Urner Gemeindeverband ergibt sich aus dem Projekt die Grundsatzfrage, ob und allenfalls unter welchen Prämissen die Gemeinden bereit sind, an die Ausfälle beim NFA beizutragen und den Kanton nachhaltig finanziell zu unterstützen. Er betrachtet es grundsätzlich als eine Selbstverständlichkeit, dass die Gemeinden einen in finanzielle Not geratenen Kanton unterstützen würden. Der Vorstand des Gemeindeverbandes ist jedoch der Ansicht, dass vor dem Hintergrund eines hohen Nettovermögens und eines hohen Eigenkapitals eine solche Notlage zurzeit nicht gegeben ist und auch in absehbarer Zeit nicht damit zu rechnen ist. Der Gemeindeverband fordert deshalb eine ausgeglichene Globalbilanz. Zudem schlägt er vor, einen Mechanismus zu erarbeiten, der sicherstellt, dass Transferleistungen von den Gemeinden zum Kanton nur dann ausgelöst werden, wenn der Kanton die Unterstützung durch die Gemeinden auch tatsächlich braucht, d.h. wenn die prognostizierten Entwicklungen tatsächlich eintreffen. Dafür seien Rechnungen und nicht Plandaten heranzuziehen. Des Weiteren sollen die Investitionen für den Neubau des Kantonsspitals bei der Beurteilung ausgeklammert werden.

In der Stellungnahme der Gemeinde Altdorf wird der vom Gemeindeverband angesprochene Ausgleich der Globalbilanz und der Mechanismus für Transfers von den Gemeinden zum Kanton präzisiert. So könne der Ausgleich der Globalbilanz beispielsweise durch eine lineare Erhöhung der Basis der Schülerpauschalen erfolgen. Der Mechanismus für Transfers von den Gemeinden zum Kanton könnte auf dem Vergleich der Nettoschuld II der Gemeinden und des Kantons erfolgen. Ist die Nettoschuld II des Kantons Uri höher als die Nettoschuld II der Urner Gemeinden, so könnte diese Differenz mittels eines separaten Gefässes im Finanz- und Lastenausgleich (Solidaritätsbeitrag Gemeinden) teilweise (z.B. zur Hälfte) ausgeglichen werden. Dieser Ausgleich würde jährlich neu berechnet

und im Maximum 5 Millionen Franken betragen. Hierbei müsse jedoch die Finanzierung des Kantospitals ausgeklammert und nur Rechnungsdaten (keine Budget- oder Planzahlen) verwendet werden.

Die Gemeinden Andermatt, Attinghausen, Bürglen, Flüelen, Göschenen, Realp, Schattdorf und Seedorf fordern ebenfalls den Ausgleich der Globalbilanz und die Erarbeitung eines Mechanismus für allfällige Transfers von den Gemeinden zum Kanton, falls der Kanton in eine finanzielle Notlage gerät. Die Gemeinde Bürglen spricht sich zudem dafür aus, dass der neue Mischindex für die Fortschreibung der Schülerpauschalen erst ab Inkrafttreten zur Anwendung kommt. Des Weiteren fordert er, auf die Anpassungen beim Landschaftlastenausgleich und bei der Finanzierung der Langzeitpflege zu verzichten. Die Gemeinde Seelisberg wünscht einen Einbezug der Finanzpläne der Gemeinden in die Beurteilung und könnte sich eine Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen vorstellen, sofern die Prognosen zu den kantonalen Finanzen tatsächlich eintreten. Die Gemeinde Erstfeld betrachtet die Vorschläge der Projektorganisation als gute Diskussionsgrundlage, verweist jedoch für ihre abschliessende Stellungnahme auf die bevorstehende Vernehmlassung. Bei den Schülerpauschalen spricht sie sich für die Anwendung des neuen Index ab Inkrafttreten aus. Letzteres gilt auch für die Gemeinde Gurtellen, welche die vorgeschlagenen Massnahmen grundsätzlich begrüsst. Gurtellen macht zudem darauf aufmerksam, dass der Finanz- und Lastenausgleich die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Gemeinden zu wenig stark reduziert und deshalb verstärkt werden sollte.

1.4.2 Globalbilanzausgleich und Mechanismus für einen Solidarbeitrag der Gemeinden

Wie aus den Stellungnahmen der Gemeinden zu den Informationen und der Diskussion vom 15. Januar 2018 hervorgeht, wird vom Gemeindeverband und zahlreichen Gemeinden ein Ausgleich der Globalbilanz gefordert. Gleichzeitig wird aber auch darauf hingewiesen, dass man selbstverständlich bereit sei, dem Kanton in einer finanziellen Notlage beizustehen. Die Arbeitsgruppen und der Steuerratsausschuss nahmen die Anliegen der Gemeinden auf. Sie erarbeiteten von allen Mitgliedern mitgetragene Vorschläge für den Ausgleich der Globalbilanz und einen Mechanismus für einen Solidarbeitrag der Gemeinden im Falle einer Notlage des Kantons. Es wird ein neuer Globalbilanzausgleich geschaffen, der die Globalbilanz für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden vollständig ausgleicht. Dieser wird in der Form eines zweckfreien Pauschalbeitrags pro Einwohner vom Kanton an die Gemeinden bezahlt. Sofern der Kanton in eine Notlage gerät, wird der Globalbilanzausgleich reduziert. Eine Notlage liegt dann vor, wenn der Regierungsrat dem Landrat ein Spar- und Massnahmenpaket vorlegen muss und gleichzeitig im letzten verfügbaren Rechnungsjahr die Nettoschuld II des Kantons grösser ist, als die Nettoschuld II der Gemeinden. Sind diese Bedingungen beide erfüllt tragen die Gemeinden die Hälfte des Sparbetrages zu Lasten des Globalbilanzausgleichs, bis der Betrag aufgebraucht ist. Da gemäss diesem Vorschlag die Globalbilanz vollständig ausgeglichen wird, entfällt die Notwendigkeit für einen befristeten Härteausgleich. Bei der Berechnung der Nettoschuld II des Kantons und der Gemeinden sollen jedoch keine Investitionsobjekte ausgeschlossen werden, da diese vom Volk beschlossen wurden. Weitere Details sind im Faktenblatt «Ausgleich der Globalbilanz und Mechanismus für einen Solidarbeitrag der Gemeinden» erörtert.

1.5 Zusammenfassung

Die vom Steuerungsausschuss beantragten Massnahmen können bezüglich ihrer Stossrichtung in drei Gruppen unterteilt werden:

1. Massnahmen ohne Handlungsbedarf:

Bei diesen Massnahmen ist aus der Sicht der Projektorganisation entweder die heutige Regelung sowohl in Bezug auf die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz als auch hinsichtlich der Zweckmässigkeit des Instruments und der Zielerreichung gerechtfertigt, oder eine Lösung wird im Rahmen eines anderen Projekts erarbeitet.

2. Massnahmen mit Lösungsvorschlag:

Die Projektorganisation schlägt aus technischen Gründen eine neue Lösung vor, beziffert die finanziellen Auswirkungen auf der Basis der Rechnung 2016 und bezeichnet die zu ändernden Rechtsgrundlagen.

3. Globalbilanzausgleich und Mechanismus für einen Solidarbeitrag der Gemeinden:

Gestützt auf die Ergebnisse der Globalbilanz und einer ersten Diskussion mit den Gemeinden schlägt die Projektorganisation die Schaffung eines neuen Globalbilanzausgleichs vor. Dieser soll gemäss einem Mechanismus reduziert werden, sofern der Kanton in eine finanzielle Notlage gerät.

1.6 Ausblick auf andere finanzpolitische Themen

Der Regierungsrat verfolgt gemäss seinem Regierungsprogramm das Ziel, Uri als exklusiver, zukunftsbarer Wirtschaftsstandort mit attraktiven Kostenstrukturen sowie einfachen und guten Steuerkonditionen für natürliche und juristische Personen zu positionieren. Er setzt alles daran, Urner Unternehmen in ihrer Tätigkeit zu unterstützen und mit gezielten Neuansiedelungen Arbeitsplätze im Kanton Uri zu schaffen.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Anpassung und Überarbeitung des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs nicht losgelöst von anderen, aktuell auf nationaler Ebene diskutierten finanzrelevanten Themen betrachtet werden kann. Dies insbesondere, weil daraus direkte - positive oder negative - Konsequenzen auf die Kantonsfinanzen resultieren. Es muss dem Kanton und den Gemeinden gelingen, für die zur Diskussion stehenden politischen Themen eine ausgewogene Lösung zu finden, welche Uri steuerlich attraktiv hält, jedoch die Kantons- und Gemeindefinanzen nicht übermässig oder einseitig ent- oder belastet. Das erfordert ein konstruktives, zielorientiertes Zusammenwirken von Kanton und Gemeinden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Geschäfte auf Bundes- bzw. Kantonebene zeitlich nicht deckungsgleich sind, was eine zeitgleiche Behandlung verunmöglicht.

In diesem Projekt geht es vorab aber um eine technische Überprüfung von Steuerungselementen und Massnahmen im Gefüge des Finanz- und Lastenausgleichs. Die anstehenden Themen auf Bundesebene mit direkten und unmittelbaren finanziellen Auswirkungen auf den Kanton sind insbesondere;

- Optimierung Finanzausgleich Bund – Kantone

Die Debatte in den eidgenössischen Räten über die Dotierung des Ressourcenausgleichs hat im Jahre 2015 den bundesstaatlichen Finanzausgleich erheblichen Spannungen ausgesetzt. In der Folge haben die Kantone konkrete Vorschläge zur Optimierung des Finanzausgleichs vorgelegt. Die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen KdK vom 17. März 2017 stimmte dem von einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Franz Marty, ehem. Finanzdirektor des Kantons Schwyz, erarbeiteten Optimierungsvorschlag im Sinne eines Gesamtpakets zu. Der Bundesrat erachtet dieses Paket insgesamt als sinnvoll und will darauf eintreten.

Aus heutiger Sicht ist davon auszugehen, dass dem Kanton Mindereinnahmen aus diesem Projekt in der Höhe von 4 - 5 Mio. Franken erwachsen könnten. Diese sind momentan nicht im Finanzplan des Regierungsrats berücksichtigt.

- Überprüfung der Aufgabenteilung Bund – Kantone

Wenige Jahre nach der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde auf Bundesebene die Diskussion um die Aufgabenteilung neu angestossen. Im Auftrag des Parlaments präsentierte der Bundesrat im Jahr 2014 einen Bericht über die Einhaltung der Grundsätze der NFA, namentlich der Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Inzwischen ist der 3. Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich erstellt. Dieser gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der Periode 2016-2019 und schlägt am 1. Januar 2020 in Kraft zu setzende Massnahmen für eine Anpassung des Finanzausgleichssystems vor.

Momentan ist nicht abschätzbar, welche finanziellen Auswirkungen dies auf den Kantonshaushalt haben wird, weshalb dieses Thema im Finanzplan des Regierungsrats nicht berücksichtigt ist.

- Steuervorlage 17

Die Vorlage verfolgt im Wesentlichen das Ziel, die international nicht mehr akzeptierten Regelungen für Statusgesellschaften abzuschaffen und trotzdem die Standortattraktivität durch eine an der Wettbewerbsfähigkeit orientierte Unternehmenssteuerbelastung zu erhalten. Die Kantone erhalten nebst der Möglichkeit zur Einführung von neuen, steuerlichen Sonderregelungen zudem finanzpolitischen Spielraum mit der Erhöhung des Anteils an der Direkten Bundessteuer, dies mit der Absicht des Bundes, dass die Kantone ihrerseits ihre Steuern senken, um die Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes wieder zu erhöhen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die Qualität des Wirtschaftsstandorts Uri durch eine attraktive Steuerpolitik weiterhin aufrechterhalten bleiben muss. Dies auch damit Uri im Vergleich zu den umliegenden Kantonen nicht allzu stark ins Hintertreffen kommt. Gleichzeitig schafft er damit attraktive steuerliche Rahmenbedingungen für die Ansiedlung von neuen Unternehmen. Damit verfolgt der Kanton seine bisherige, erfolgreiche Steuerpolitik – an welcher die Gemeinden hälftig teilhaben - konsequent weiter. Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass eine Gewinnsteuersenkung bei einzelnen Gemeinden mit einem grossen Anteil an juristischem Steuersubstrat kurzfristig zu Steuerausfällen führen wird. Mit den besonders Betroffenen werden jedoch Gespräche geführt. Der Regierungsrat wird diese Vorlage im Herbst 2018 in die Vernehmlassung schicken.

Die finanziellen Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden aus diesen nationalen Themen gilt es transparent aufzuzeigen. Abfederungen solcher Auswirkungen auf die Finanzen der öffentlichen Hand wird der Regierungsrat zum gegebenen Zeitpunkt mit den Gemeinden diskutieren. Gemeinsam sind allfällige Massnahme zu ergreifen, welche auch die Ausgewogenheit solcher Lösungen sicherstellt und die Symmetrie der Ausgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden beibehält. Hingegen wäre es falsch, die Umsetzung der in diesem Bericht, zusammen mit den Gemeinden, erarbeiteten Massnahmen auf die lange Bank zu schieben.

2 Aufgabenteilung

Nachfolgend werden diejenigen Aufgaben aufgeführt, welche die Arbeitsgruppe Aufgabenteilung und das Steuerungsorgan STO diskutiert und analysiert haben. Dabei handelt es sich um ...

- Aufgaben, die erst nach dem Jahre 2008 aktuell bzw. geregelt wurden und bezüglich Subsidiaritäts- und Äquivalenzprinzip von Bedeutung sind.
- Aufgaben, bei denen sich an der Ausgangslage - seit Inkrafttreten der «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden» NFAUR - wesentliche Faktoren geändert haben.
- Aufgaben, welche hinsichtlich Subsidiaritäts- und Äquivalenzprinzip nach wie vor als nicht befriedigend gelöst angesehen werden.

Die analysierten Aufgaben werden in diesem Bericht in zwei Gruppen erörtert. In der ersten Gruppe «Massnahmen ohne Handlungsbedarf» befinden sich Aufgaben, bei denen kein Handlungsbedarf ermittelt wurde. In der zweiten Gruppe «Massnahmen mit Handlungsbedarf» befinden sich Aufgaben, bei denen Mängel entdeckt und dazugehörige Lösungsvorschläge ausgearbeitet wurden.

Zu jeder analysierten Aufgabe - ohne oder mit Handlungsbedarf - wurde eine Einzelanalyse in der Form eines «Faktenblatts» erstellt. Diese Faktenblätter sind dem Bericht beigelegt und dienen als erweiterte Informations- und Detailquelle. Neben den Faktenblättern dient auch der Bericht und Antrag «NFAUR» und die beiden «Wirkungsberichte» als weiterführende Informationsquellen.

2.1 Massnahmen ohne Handlungsbedarf

2.1.1 Anmeldung von ausländischen Personen (M1.01)

Ausgangslage:

NFAUR:

Seit der Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU/EFTA (2002) wurde das Meldewesen von Ausländerinnen und Ausländern (An- und Abmeldung, Mutationswesen) von den Gemeinden durchgeführt. Als Gegenleistung wurde den Gemeinden ein Teil der Gebühren, welcher der Kanton für seine Tätigkeiten erhielt, überlassen. Bei der Einführung der NFAUR war der Aufgabenbereich «Anmeldung von ausländischen Personen» nicht Gegenstand der Beratungen und er wurde auch im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Umsetzung der NFA im Kanton Uri nicht erwähnt.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Auf 1. Januar 2014 wurde der Anteil der Gebühren an die Gemeinden angesichts der fehlenden Rechtsgrundlagen und der Unwirtschaftlichkeit des Aufwandes für die jährliche Abrechnung - es handelte sich teilweise um Kleinstbeträge in der Höhe von 50 Franken aufgehoben.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 wurden zu diesem Aufgabenbereich keine Fragen aufgeworfen. Jedoch im Wirkungsbericht 2016 (Seite 59) wurde dieser Aufgabenbereich erörtert. Der Regierungsrat kam nach Anhörung der zuständigen Direktion zum Entschluss, dass bei dieser Aufgabenteilung kein Handlungsbedarf besteht. Der Landrat hat dies am 16. November 2016 mit dem Wirkungsbericht 2016 zur Kenntnis genommen.

Beurteilung:

Das Anmelden, Registrieren und Mutieren der Wohnbevölkerung auf dem Gemeindegebiet gehört zu den grundsätzlichen Aufgaben und zum Zuständigkeitsbereich der Einwohnerkontrolle einer Gemeinde (Register). Die heute geltende Regelung ist deshalb sowohl in Bezug auf die Gleichstellung des Anmeldeverfahrens aller Personen als auch in Bezug auf die Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz angemessen und richtig. Demzufolge besteht im Aufgabenbereich «Anmeldung von ausländischen Personen» kein Handlungsbedarf.

2.1.2 Deutschunterricht fremdsprachige Kinder (M1.02)

Ausgangslage:

NFAUR:

Mit der Einführung der neuen Schülerpauschale beteiligt sich der Kanton global an den Kosten der Gemeinden, welche durch das Führen der Volksschule entstehen. Die Pauschale ersetzt mit Ausnahme der Beiträge an Schulversuche, an die Kosten der Weiterbildung der Lehrpersonen und an die Kosten der Erstberatung der Lehrpersonen sämtliche bisher an die Gemeinden ausgerichteten Beiträge an die Volksschule.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Im Rahmen der Gesamtschau Asyl gab die Finanzierung beziehungsweise Kostenteilung des DaZ-Unterrichts (Deutsch als Zweitsprache) für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen Anlass zu Diskussionen zwischen Kanton und Gemeinden. Für eine Kostenentlastung der Gemeinden durch den Kanton spricht, dass grundsätzlich der Kanton für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen zuständig ist. So zahlt der Bund den Kantonen eine einmalige Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge (in beiden Fällen auch für Kinder) von CHF 6'000. Im Rahmen der Erarbeitung der Gesamtschau Asyl wurde den Gemeinden denn auch eine finanzielle Entlastung bei den Kosten des DaZ-Unterrichts in Aussicht gestellt. Am 5. Dezember 2017 beschloss der Regierungsrat die Eckwerte für die finanzielle Entlastung, und zwar wie folgt: Grundsätzlich soll gelten, dass die Beiträge für den DaZ-Unterricht, die der Kanton bisher gemäss dem Regime der Schülerpauschale im Giesskannenprinzip an alle Gemeinden verteilt hat, künftig nur noch an jene Gemeinden fliessen, die tatsächlich DaZ-Kosten für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen ausweisen. Die Kosten des DaZ-Unterrichts für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen sollen künftig also nicht mehr in die Berechnung der Schülerpauschale einfließen. Im Gegenzug trägt der Kanton für den DaZ-Unterricht künftig nicht mehr nur die anteiligen Kosten gemäss Schülerpauschale (knapp ein Drittel), sondern die vollen Durchschnittskosten des DaZ-Unterrichts für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlings-

wesen. Die konkrete Umsetzung dieses Vorhabens soll via Änderung der schulischen Beitragsverordnung (VBV; RB 10.1222) erfolgen. Die betreffende Vorlage dürfte in der ersten Hälfte 2018 in die Vernehmlassung gehen.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 wurde der Aufgabenbereich nicht weiterverfolgt (Einfachnennung/Seite 41 Tabelle 16 und Seite 56). Auch im Wirkungsbericht 2016 (Seite 61) wurde dieser Aufgabenbereich erörtert. Der Regierungsrat kam nach Anhörung der zuständigen Direktion zum Entschluss, dass bei dieser Aufgabenteilung kein Handlungsbedarf besteht. Der Landrat hat dies am 16. November 2016 zur Kenntnis genommen.

Beurteilung:

Falls die Vorlage in der Vernehmlassung und beim Landrat Zustimmung findet, besteht beim Deutschunterricht für fremdsprachige Kinder kein Handlungsbedarf mehr.

2.1.3 Sonderpädagogisches Angebot (M1.03)

Ausgangslage:

NFAUR:

Da sich der Bund ab 2008 vollständig aus dem IV-Bereich der Sonderschulung zurückzog, musste im Zuge der NFAUR eine neue Lösung für das sonderpädagogische Angebot erarbeitet werden. Für die Umsetzung der Neuregelung war es notwendig, eine neue Verordnung über das sonderpädagogische Angebot (RB 10.1611) zu erlassen und Anpassungen in der Schulverordnung (RB 10.1115) vorzunehmen. Im Bereich der Sonderpädagogik übernahm der Kanton die Kosten für die Sonderpädagogik, während die Gemeinden sich grundsätzlich nur mit den Standardkosten beteiligen mussten.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Mit Beschluss vom 16. März 2016 hat der Landrat eine Änderung der Verordnung über das sonderpädagogische Angebot (RB 10.1611) verabschiedet, die die Finanzierung innerhalb des komplexen Umfeldes der sonderpädagogischen Angebote neu regelt. Die Gemeinden beteiligen sich neu unabhängig davon, wer die Verfügung trifft, mit einem Fixkostenbeitrag von maximal 25'000 bzw. 35'000 Franken pro Fall und Jahr an einer Einweisung in eine Sonderschule oder ein Heim, und zwar unabhängig davon, ob es sich um einen «Invaliditätsfall» oder einen «Nicht-Invaliditätsfall» handelt. Das ausgearbeitete Gesamtlösungspaket wurde von der Mehrheit der Gemeinden innerhalb der Vernehmlassung gutgeheissen und verbessert durch die neuen Finanzierungsregelungen die fiskalische Äquivalenz.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 wurde zu diesem Aufgabenbereich keine Frage aufgeworfen. Im Wirkungsbericht 2016 (Seite 63) wurde dieser Aufgabenbereich jedoch erörtert. Vorausschauend, mit dem Inkrafttreten der Ordnungsänderung über das sonderpädagogische Angebot (RB 10.1611) per 1. Januar 2017, kam der Regierungsrat nach Anhörung der zuständigen Direktion zum Entschluss, dass bei

dieser Aufgabe kein weiterer Handlungsbedarf besteht. Der Landrat hat dies am 16. Nov. 2016 zur Kenntnis genommen.

Beurteilung:

Mit dem Inkrafttreten der Verordnungsänderung über das sonderpädagogische Angebot per 1. Januar 2017 und der neuen Finanzierungsregelung besteht im Aufgabenbereich «Sonderpädagogisches Angebot» kein Handlungsbedarf mehr.

2.1.4 Strassenbeleuchtung Kantonsstrassen (M1.04)

Ausgangslage:

NFAUR:

Mit der NFA und der Einführung der NFAUR erfolgt eine Bereinigung der bis anhin verschwommenen Zuständigkeiten im Bau, Unterhalt und Betrieb von Strassen. Mit der strikten Trennung der Zuständigkeiten pro Strassenkategorie (National-, Kantons- und Gemeindestrassen) wurden neue Formen von Zusammenarbeitsmodellen, Instrumenten und neue gesetzliche Grundlage geschaffen. Innerkantonale baut, unterhält und betreibt der Kanton die Kantonsstrassen und die Gemeinden die Gemeindestrassen.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Mit Inkrafttreten des neuen Strassengesetzes (RB 50.1111) am 1. Januar 2014 wurde auch die Zuständigkeit für den Betrieb und Unterhalt der Strassenbeleuchtung entlang der Kantonsstrassen geregelt. Jedoch benötigen die Elektrizitätswerke eine Anpassungsfrist für die korrekte Zuteilung und Rechnungsstellung für den Stromverbrauch der Strassenbeleuchtung.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 (Seite 58) wurde dieser Aufgabenbereich erörtert. Vorausschauend zur Überarbeitung des Strassengesetzes mit klaren Zuständigkeiten und Kostenaufteilung wurden keine Massnahmen durch den Regierungsrat erlassen. Innerhalb des Wirkungsberichts 2016 (Seite 65) wurde dieser Entscheid nochmals bestätigt und durch den Landrat am 16. November 2016 zur Kenntnis genommen.

Beurteilung:

Die Elektrizitätswerke haben mittlerweile die nötigen Anpassungen vorgenommen, damit die Beleuchtungskörper den entsprechenden Eigentümern der Strassen zugeordnet werden können und eine korrekte Rechnungsstellung erfolgen kann. Damit konnte das Problem der Kostenzuteilung gelöst werden, sodass für den Aufgabenbereich «Strassenbeleuchtung Kantonsstrassen» kein weiterer Handlungsbedarf besteht.

2.1.5 Strassengesetz [Mineralölsteuer] (M1.05)

Ausgangslage:

NFAUR:

Die Beiträge des Bundes «Nicht werkgebundene Beiträge» wurden mit der NFA auf eine neue Berechnungsgrundlage gestellt. Die Berücksichtigung der Nationalstrassen ist entfallen. Ebenso entfallen sind die Zuschläge für internationale Alpenstrassen. Für den Kanton Uri ergaben sich aus der Neuierung auf Bundesebene kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Seit der Einführung der NFAUR gab es in der Zwischenzeit keine Veränderungen in Bezug auf die «Nicht werkgebundenen Beiträge» oder dessen Berechnungsgrundlagen.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 wurde zu diesem Aufgabenbereich keine Frage aufgeworfen. Jedoch im Wirkungsbericht 2016 (Seite 66) wurde dieser Aufgabenbereich erörtert. Der Regierungsrat kam - nach Anhörung der zuständigen Direktion - zum Entschluss, dass bei dieser Aufgabenteilung kein Handlungsbedarf besteht. Der Landrat hat dies am 16. November 2016 zur Kenntnis genommen.

Beurteilung:

Beim Anteil an der Mineralölsteuer handelt es sich um pauschale Mittel des Bundes an die Strassenaufgaben der Kantone, deren Verwendung nicht für bestimmte Projekte und Strassen reserviert sind. Die Strassenlänge und Strassenlasten stellen lediglich Indikatoren zur Bemessung der Kantonsanteile dar, weshalb die Kantone nicht verpflichtet sind, diese Mittel auch für diese Strassen zu verwenden. Ebenfalls ist eine Aufsplitterung der Beiträge auf die Grundbesitzer der Strassen, die in die Bemessung des Kantonsanteils eingeflossen sind, äusserst aufwendig und nicht zielführend. Von einer Umverteilung dieser zweckfreien Mittel wird abgesehen, es besteht im Aufgabenbereich «Strassengesetz» kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

2.1.6 Unterhalt Sirenenanlagen (M1.06)

Ausgangslage:

NFAUR:

Bei der Einführung der NFAUR war der Aufgabenbereich «Unterhalt Sirenenanlagen» nicht Gegenstand der Beratungen und wurde auch im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Umsetzung der NFA im Kanton Uri nicht erwähnt.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Während den Jahren 2010 bis 2013 erfolgte die Erneuerung der Sirenenfernsteuerung und andererseits wurden die Motorsirenen gegen neue elektronische Sirenen ausgetauscht. Das Projekt wurde einfach und effizient umgesetzt. Die Projektleitung wurde durch das Amt für Bevölkerungsschutz und Militär

wahrgenommen. Beim Projektablauf handelte es sich um eine enge Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz, den Betreibern von Stauanlagen, dem Sirenenlieferanten und den Gemeinden.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 wurde zu diesem Aufgabenbereich keine Frage aufgeworfen. Jedoch im Wirkungsbericht 2016 (Seite 67) wurde dieser Aufgabenbereich erörtert. Der Regierungsrat kam - nach Anhörung der zuständigen Direktion - zum Entschluss, dass bei dieser Aufgabenteilung keinen Handlungsbedarf besteht. Der Landrat hat dies am 16. November 2016 zur Kenntnis genommen.

Beurteilung:

Der Bund hat diesen Aufgabenbereich als Verbundaufgabe definiert (Alarmierungsverordnung: Artikel 21, SR 520.12). Bei grösseren Instandstellungen (> 500 CHF) oder bei einem allfälligen Sirenenersatz werden die Gemeinden - bei Kombisirenen unter Einbezug der Kraftwerke - miteinbezogen. Somit ist die fiskalische Äquivalenz gewährt und es besteht im Aufgabenbereich «Unterhalt Sirenenanlagen» kein Handlungsbedarf.

2.1.7 Verlustscheine Krankenkassen (M1.07)

Ausgangslage:

NFAUR:

Bei der Einführung der NFAUR war der Aufgabenbereich «Verlustscheine Krankenkassen» nicht Gegenstand der Beratungen und wurde auch im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Umsetzung der NFA im Kanton Uri nicht erwähnt.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Am 1. Januar 2012 trat der Artikel 64a Absatz 4 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung KVG (SR 832.10) in Kraft. Dieser sieht vor, dass die Kantone 85 Prozent der Forderungen aus nicht bezahlten Prämien und Kostenbeteiligungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung übernehmen, die zur Ausstellung eines Verlustscheines geführt haben. Dazu hat der Landrat am 29. Februar 2012 eine Änderung der Verordnung zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung KVG im Zusammenhang mit der Nichtbezahlung von Prämien und Kostenbeteiligungen beschlossen. Die Verordnung sieht vor, dass die Einwohnergemeinden die Forderungen aus nicht bezahlten Prämien und Kostenbeteiligungen übernehmen. Seit dem 1. Januar 2014 sind die Kantone verpflichtet, die individuelle Prämienverbilligung direkt an die Krankenkassen auszuzahlen. Damit soll eine zweckfremde Verwendung von Prämienverbilligungen ausgeschlossen werden und es wird eine Verminderung von ausstehenden Forderungen, Betreibungen und Verlustscheinen erwartet.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 wurde der Aufgabenbereich erörtert (Seite 58). Dabei wurde auf die Änderung der Verordnung zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (RB20.2202) vom 29. Februar

2012 hingewiesen. Der Aufgabenbereich wurde nicht weiterverfolgt (Landratsbeschluss 12. Dezember 2012). Im Wirkungsbericht 2016 (Seite 69) wurde dieser Aufgabenbereich erneut erörtert. Der Regierungsrat kam zum Entschluss, dass bei dieser Aufgabenteilung kein Handlungsbedarf besteht. Der Landrat hat dies am 16. November 2016 zur Kenntnis genommen.

Beurteilung:

Eine klare Zuweisung der Aufgabe an den Kanton oder an die Gemeinden ist nicht möglich. Im Gegensatz zum Kanton können die Gemeinden in bescheidenem Mass Einfluss nehmen. Aus Sicht der Subsidiarität können die Gemeinden diese Aufgabe tragen. Bezüglich fiskalischer Äquivalenz fällt eine Zuordnung schwer, weshalb eine Verbundaufgabe weiterhin zweckmässig ist. Der Kanton trägt die Kosten für die Durchführungsstelle zu 100 Prozent während die Gemeinden für die Kosten der nicht bezahlten Prämien aufkommen. Somit besteht für den Aufgabenbereich «Verlustscheine Krankenkassen» kein Handlungsbedarf.

2.1.8 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde [KESB] (M1.11)

NFAUR:

Bei der Einführung der NFAUR war der Aufgabenbereich «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB» nicht Gegenstand der Beratungen und wurde somit auch im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Umsetzung der NFA im Kanton Uri nicht erwähnt.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Das neue Gesetz über das Kinder- und Erwachsenenschutzrecht (EG/KESR; RB 9.2113) trat erst im Januar 2013 in Kraft. Neu ist die KESB administrativ dem Kanton angegliedert. Weder der Kanton noch die Gemeinden haben Einfluss auf Verfügungen. Der Kanton trägt die Ausgaben für den Betrieb der KESB-Stelle und die Gemeinden die Kosten aus den Verfügungen.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 wurde der Aufgabenbereich erörtert (Seite 57), auf das neue Gesetz hingewiesen und nicht weiterverfolgt (Landratsbeschluss 12. Dezember 2012). Im Wirkungsbericht 2016 wurde der Aufgabenbereich nicht mehr erwähnt, unter anderem aufgrund der Einführung der KESB im Januar 2013.

Beurteilung:

Das bestehende Lastenausgleichssystem greift bei finanziellen Belastungen aus dem Bereich «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde» rasch und gut. Trotzdem können Kleinstgemeinden, auch mit der Wirkung aus dem Lastenausgleich, möglicherweise an ihre Grenzen stossen. Im Normalfall sollten jedoch die Kosten für die Gemeinden tragbar sein. Bei überdurchschnittlich hohen Kostenfolgen soll zukünftig ein interkommunaler Ausgleich zum Tragen kommen (siehe «3.2 Horizontaler Ausgleich für Soziallasten»). Im «Normalfall» besteht hingegen beim Aufgabenbereich «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde» kein Handlungsbedarf, da das bestehende Lastenausgleichssystem sehr gut reagiert.

2.1.9 Spitalfinanzierung (M1.12)

Ausgangslage:

NFAUR:

Bei der Einführung der NFAUR war der Aufgabenbereich «Spitalfinanzierung» nicht Gegenstand der Beratungen und wurde auch im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Umsetzung der NFA im Kanton Uri nicht erwähnt

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Per 1. Januar 2012 wurde die durch das Bundesgesetz über die Krankenversicherung KVG (SR 832.10) vorgeschriebene neue Spitalfinanzierung schweizweit eingeführt. Dabei erfolgt die Vergütung der stationären Spitalbehandlungen mittels Fallpauschalen, die leistungsbezogen sind und auf gesamtschweizerisch einheitlichen Strukturen beruhen. Die Finanzierung dieser Fallpauschalen erfolgt anteilmässig durch die Krankenversicherer und die Kantone.

Wirkungsberichte:

In beiden Wirkungsberichten wurde dieser Aufgabenbereich nicht thematisiert.

Beurteilung:

Die Mehrkosten der neuen Spitalfinanzierung belasten die Kantonsrechnung erheblich. In diesem Bereich ist auch künftig mit einem überdurchschnittlich hohen Kostenwachstum zu rechnen. Da es sich jedoch um eine Kantonsaufgabe handelt, sind diese Mehrkosten weiterhin durch den Kanton zu tragen. Somit besteht im Aufgabenbereich «Spitalfinanzierung» kein Handlungsbedarf.

2.2 Massnahmen mit Handlungsbedarf

2.2.1 Zivilschutz (M1.08)

Ausgangslage:

NFAUR:

Bei der Einführung der NFAUR war der Aufgabenbereich «Zivilschutz» bereits Gegenstand der Beratungen und wurde auch im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Umsetzung der NFA im Kanton Uri erwähnt (Seite 28 / Teil I). Einige Vernehmlassungsteilnehmer waren der Ansicht, der Aufgabenbereich des Bevölkerungsschutzes «Zivilschutz» müsse neu zu einer Kantonsaufgabe werden. Der Regierungsrat, der Landrat und das Volk erachteten jedoch zu diesem Zeitpunkt die bestehende Verbundaufgabe als richtig.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Seit der Einführung der NFAUR hat die Zivilschutzorganisation einen Wandel durchgemacht. Organisatorisch wie auch materiell verfügt der Kanton Uri über eine sehr gut ausgebildete und ausgerüstete

Zivilschutzorganisation. Die Gemeinden können davon jederzeit profitieren. In den letzten Jahren haben zahlreiche Kantone den Zivilschutz kantonalisiert und tragen dementsprechend die Kosten für den Zivilschutz.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 wurde der Aufgabenbereich erörtert (Seite 58). Dabei hielt der Regierungsrat daran fest, dass die bestehende Verbundaufgabe richtig sei. Der Aufgabenbereich wurde nicht weiterverfolgt (Landratsbeschluss 12. Dezember 2012). Im Wirkungsbericht 2016 (Seite 71) wurde dieser Aufgabenbereich abermals erörtert. Der Regierungsrat kam - nach Anhörung der zuständigen Direktion - wiederum zum Entschluss, dass bei dieser Aufgabe kein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht. Der Landrat hat dies am 16. November 2016 zur Kenntnis genommen.

Beurteilung:

Bei dieser Verbundaufgabe liegt eine Verletzung der fiskalischen Äquivalenz vor. Organisatorisch wurde der Zivilschutz bereits zentralisiert bzw. kantonalisiert. Die Finanzierung erfolgt jedoch weiterhin durch den Kanton (60 Prozent) und die Gemeinden (40 Prozent) gemeinsam. Auf Bundesebene findet zurzeit zudem eine Revision des Bevölkerungsschutzgesetzes statt, mit Inkraftsetzung ab 1. Januar 2021. Die Revision hat eine Anpassung des kantonalen Gesetzes über den Bevölkerungsschutz (RB 3.6201) und des Reglements über den Zivilschutz im Kanton Uri (Zivilschutzreglement RB 3.6205) zur Folge. Es ist deshalb durchaus sinnvoll, die heutige Verbundaufgabe zu überdenken und den Zivilschutz (ohne Gebäulichkeiten) - wie heute schweizweit üblich - zu kantonalisieren.

Lösungsansatz:

Die heutige Verbundaufgabe bzw. Regelung inkl. der Finanzierung (60% Kanton / 40% Einwohnergemeinden) wird kantonalisiert, das heisst der Zivilschutz in Uri wird voll und ganz in die Hoheit des Kantons übergehen (ohne Gebäulichkeiten). Diese Anpassung erfolgt gleichzeitig im Rahmen der bereits geplanten Revision des Bevölkerungsschutzgesetzes mit Inkraftsetzung ab 1. Januar 2021. Ab diesem Zeitpunkt werden die Gemeinden finanziell entlastet und die Zivilschutzorganisation kann ihre Zivilschutzressourcen nach ihrer Doktrin einsetzen.

Wertung der Lösung:

Lösungsansatz:

Mit dieser Lösung wird eine lang umstrittene Verbundaufgabe aufgehoben und der Kanton Uri folgt dem schweizweiten Ansatz. Die fiskalische Äquivalenz wird neu eingehalten und die Zivilschutzorganisation kann ihre Einsätze nach ihren Bedürfnissen frei priorisieren. Die Umsetzung kann gleichzeitig, schnell und einfach mit einer schon geplanten Rechtsgrundlageänderung erfolgen.

Finanzelle Wirkung:

Die Kantonalisierung des Zivilschutzes führt zu einer Entlastung der Gemeinden (Rechnungsjahr 2016: 335'751 Franken) und beim Kanton zu einer Belastung in derselben Höhe (Detailzahlen sind in der Globalbilanz ersichtlich).

2.2.2 Schülerpauschalen (M1.09)

Ausgangslage:

NFAUR:

Der Landrat hat am 31. März 2004 in Zusammenhang mit dem Beschluss der Schulischen Beitragsverordnung (RB 10.1222) eine Gesamtbetrachtung im Bereich «Schule» innerhalb der Erarbeitung der NFAUR gefordert, er hielt fest:

«Heute wird für jeden Beitragsbereich ein unterschiedliches Verfahren angewandt. Der administrative Aufwand für die Gemeinden und den Kanton ist enorm. ...

Fragen im Bereich der Beiträge an die Besoldung und an die Versicherungskasse müssen im Gesamtzusammenhang mit einer allfälligen Neuordnung des Finanzausgleichs und der Neugestaltung des Steuersystems an die Hand genommen werden. »

Diese Gesamtbetrachtung führte bei der Umsetzung der NFAUR zur Einführung der Schülerpauschale und war ein bedeutendes Thema im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Umsetzung der NFA im Kanton Uri (ab Seite 117 / Teil I).

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Bei der Berechnung des Kostenindex der Schülerpauschale hat es keine Veränderungen gegeben. Jedoch zeigt sich über den Zeitraum, dass die Berechnungsmethode zu überprüfen und zu optimieren ist. Als Beispiel ist zu nennen, dass trotz sinkender Schülerzahlen die Kosten für Schülerpauschalen seit 2008 bis 2016 jährlich um rund 2% auf gut 18.4 Mio. CHF gestiegen sind. Ein bestimmter Anteil lässt sich mit den steigenden Zusatzaufgaben der Schule (Zweijahreskindergarten, usw.) erklären, jedoch nicht der Rest der Kostensteigerung.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 wurde der Aufgabenbereich erörtert (Seite 47). Dabei hielt die Bildungs- und Kulturdirektion fest, dass sie für die Berechnung des Kostenindex für die Volksschule gemäss Artikel 3 Absatz 4 der schulischen Beitragsverordnung (RB 10.1222) zurzeit angewendeten Berechnungsmethode einen hohen Zeitaufwand benötigt. Der Regierungsrat beauftragte die zuständige Direktion die Berechnungsmethode während der zweiten Wirkungsperiode (2013 bis 2016) zu vereinfachen (Landratsbeschluss 12. Dezember 2012). Im Wirkungsbericht 2016 (Seite 53) wurden die Schülerpauschalen bzw. der Kostenindex wiederum erörtert. Der Regierungsrat beschloss die notwendigen Anpassungen der Rechtsgrundlagen auszuarbeiten mit der gleichzeitigen Überprüfung bzw. Neufestlegung der Schülerpauschalen. Der Landrat hat einer Systemänderung zugestimmt (Landratsbeschluss 16. November 2016).

Beurteilung:

Die Mängel an der heute angewendeten Berechnungsmethode für den Kostenindex der Schülerpauschale wurden in beiden Wirkungsberichten festgestellt und ein Systemwechsel begrüsst. Die heutige Berechnungsmethode zur Ermittlung des Kostenindex hat sich als nicht zweckmässig erwiesen und muss überarbeitet werden. Zum einen basiert der Index auf den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden und ist somit indirekt beeinflussbar. Die Ausgaben einer einzelnen Gemeinde führen zu einer gesamthaft höheren Pauschale für alle Gemeinden, was der fiskalischen Äquivalenz widerspricht. Der

Anteil der Schülerpauschalen an den Kosten der Volksschule ist deshalb seit dem Inkrafttreten der NFAUR angestiegen. Zum anderen ist auf eine Vereinfachung der jährlichen Berechnung des Indexes für die Kostenentwicklung an den Volksschulen hinzuwirken.

Lösungsansatz:

Berechnungsmethode Kostenindex

Auf der Suche nach einem geeigneten Kostenindex ist man auf die Finanzstatistik des Bundes gestossen. Die Finanzstatistik 2015 des Bundes zeigt auf, dass sich der Aufwand im Bereich der Volksschule über alle Gemeinden der Schweiz in drei Hauptkostenanteile aufteilen lässt. Der grösste Kostenanteil, mit rund 62 Prozent, ist der Lohnanteil, der Zweite mit einem Kostenanteil von rund 21 Prozent sind die Sachausgaben und als letzter Anteil folgten die Infrastrukturkosten mit rund 17 Prozent. Jedem der drei Kostenanteile kann ein Preisindex des Bundesamts für Statistik (BFS) zugeordnet werden. Für die Lohnkosten bietet sich der «schweizerische Lohnkostenindex für Dienstleistungen» an, für die Sachausgaben der «Landesindex der Konsumentenpreise» und für die Infrastrukturkosten der «Baupreisindex für den Neubau von Bürogebäuden in der Zentralschweiz». Werden diese drei Indizes zusammengefasst und gemäss den Kostenanteilen gewichtet, so entsteht ein neuer «Mischindex» für die Berechnung der jährlichen Kostenentwicklung an den Volksschulen. Für die Berechnung werden gerundete Werte genommen, das heisst für die Lohnkosten eine Gewichtung von 60 Prozent, für die Sachausgaben und für die Infrastrukturkosten je eine Gewichtung von 20 Prozent.

Mögliche Berechnung eines Index gemäss Ausgabenanteilen (Gewichte)

Index	Startzeitpunkt			
	Jahr	X	Y	Z
Lohnindex Dienstleistungen, 1993=100*		121.6	124.1	125.2
KPI		102.3	101.8	102.5
Baupreisindex, jeweils Oktober, 2015=100**		97	96.3	96.9

* ab 2010 neue Klassifizierung der Branchen gemäss NOGA08

** Zentralschweiz, Neubau Bürogebäude

Wachstumsrate	Gewichte			
	Jahr	X	Y	Z
Lohnindex Dienstleistungen	60%		2.0%	0.9%
KPI	20%		-0.5%	0.7%
Baukostenindex	20%		-0.7%	0.6%
Gewichtete Wachstumsrate	100%		1.0%	0.8%
Neuer Mischindex		100	101.0	101.8

	Jahr	X	Y	Z
Neue Schülerpauschale		3'000	3'029	3'054

Neufestlegung der Schülerpauschalen

Die Pauschalen werden beim Inkrafttreten neu festgelegt. Die neuen Beträge entsprechen den mit dem neuen Mischindex fortgeschrieben Pauschalen des Jahre 2008. Zusätzlich werden die Zusatzaufgaben der Schule, welche auf die Pauschale einen substantziellen Einfluss haben, in den betreffenden Jahren aufgerechnet, in dem sie umgesetzt wurden. Daraus resultieren beim Einführungsjahr des

neuen Mischindexes neue Werte für die Schülerpauschalen, welche sich von denjenigen gemäss altem Index unterscheiden.

Es ist vorgesehen, dass die Aufrechnung (Plankosten¹) der Zusatzaufgaben der Schulen (z.B.: Zweijahreskindergarten, usw.), welche auf die Pauschale einen substantiellen Einfluss haben, auch nach der Einführung des neuen Mischindexes berücksichtigt werden (siehe Berechnung innerhalb des Faktenblattes).

Wertung der Lösung:

Lösungsansatz:

Der neue «Mischindex» für die Berechnung der jährlichen Kostenentwicklung an den Volksschulen ist nicht mehr von den Ausgaben der einzelnen Gemeinden abhängig, gewichtet aber dennoch die drei wesentlichen Kostentreiber - Lohnkosten, Sachaufwand und Infrastruktur - der Volksschule. Jedem der drei Indikatoren kann ein vom Bundesamt für Statistik berechneter Preisindex zugeordnet werden. Zusätzlich führt der neue Mischindex zur Vereinfachung der jährlichen Berechnungen der Schülerpauschalen. Neu ist vorgesehen, dass Zusatzaufgaben der Schulen (z.B.: Zweijahreskindergarten, usw.), welche auf die Pauschale einen substantiellen Einfluss haben, im betreffenden Einführungsjahr aufgerechnet werden. Bei der Neufestlegung der Schülerpauschalen bei Einführung des Mischindexes wird die durch die Ausgaben verzerrte Entwicklung des Kostenindexes seit 2008 fair bereinigt. Auf eine Korrektur der abgerechneten Jahre 2009 bis zur Einführung des neuen Mischindexes wird jedoch verzichtet.

Finanzelle Wirkung:

Die Differenz gegenüber den bisherigen Werten mit dem Kostenindex und den bereinigten neufestgelegten Schülerpauschale mit dem neuen Mischindexes fliesst in die Globalbilanz ein. Gemäss Rechnungsjahr 2016 würden somit die Gemeinden gesamthaft mit 2,3 Mio. Franken belastet und der Kanton in derselben Höhe entlastet (Detailzahlen sind in den Globalbilanzen ersichtlich).

2.2.3 Langzeitpflege (M1.10)

Ausgangslage:

NFAUR:

Bei der Einführung der NFAUR war der Aufgabenbereich «Langzeitpflege» nicht Gegenstand der Beratungen und wurde auch im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Umsetzung der NFA im Kanton Uri nicht erwähnt.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Im Jahre 2011 trat das neue Gesetz über die Langzeitpflege (RB 20.2231) wie auch die Verordnung über die Patientenbeteiligung und den Kantonsbeitrag in der Langzeitpflege (RB 20.2332) in Kraft.

¹ Plankosten, die im Rahmen der Vorlage von Regierungsrat bzw. Landrat zur Kenntnis genommen wurden

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 wurde der Aufgabenbereich erörtert (Seite 57). Dabei hielt der Regierungsrat fest, dass die Gemeinden wie auch die zuständige Direktion zuerst Erfahrungen mit dem Vergütungssystem und der Finanzierung sammeln müssen (Landratsbeschluss 12. Dezember 2012). Im Wirkungsbericht 2016 (Seite 75) wurde die Langzeitpflege wiederum erörtert. Zwecks Weiterbearbeitung, Lösungsfindung sowie der Ausarbeitung einer Vorlage regte der Regierungsrat die Bildung einer paritätischen Arbeitsgruppe (Kanton/Gemeinden/Dritte) an. Dabei strebte der Regierungsrat an, den gesamten Aufgabenbereich der Langzeitpflege den Gemeinden zu übertragen. Der Regierungsrat ortete bei der Aufgabenteilung in der Langzeitpflege dringenden Handlungsbedarf und beantragte dem Landrat, die notwendigen Arbeiten auszulösen. Der Landrat lehnte jedoch diesen Antrag und die entsprechenden Massnahmen ab (Landratsbeschluss 16. November 2016).

Beurteilung:

Im Aufgabenbereich «Langzeitpflege» sind sich der Kanton und die Gemeinden darin einig, dass im Rahmen der «stationären Langzeitpflege» eine fortdauernde Verletzung der fiskalischen Äquivalenz vorliegt und ein zwingender Handlungsbedarf besteht. Langfristig ist eine Lösung «ambulante und stationäre Langzeitpflege aus einer Hand» anzustreben. Eine mögliche neue Organisation soll jedoch in einem separaten Projekt erarbeitet werden. Dazu ist ein gemeinsames Projekt von Kanton und Gemeinden zu starten. Die Investitionsbeiträge (150'000 Franken pro Platz) sind abzuschaffen, da die Investitionskosten gemäss den bundesrechtlichen Bestimmungen in die Abgeltung der Pflegekosten (neue Pflegefinanzierung) einzurechnen sind. Zudem wird mit dem geltenden kantonalen Recht die Entwicklung neuer Angebote und eine wahrheitsgetreue Vollkostenrechnung der Pflegeheime verhindert. Der pauschale Kantonsbeitrag von 30 % an die Pflegerestkosten verstösst gegen die fiskalische Äquivalenz und ist baldmöglichst zu streichen.

Lösungsansatz:

Der Bereich «Langzeitpflege» ist äusserst komplex und vielschichtig. Es gibt zahlreiche direkte und indirekte Zusammenhänge zwischen ambulanter und stationärer Langzeitpflege mit entsprechenden finanziellen Konsequenzen. Eine Prüfung der künftigen Aufgabenteilung im Bereich der Langzeitpflege soll daher als separates und gemeinsames Projekt von Kanton und Gemeinden (siehe Faktenblatt) weitergeführt werden. Langfristig ist eine Lösung «ambulante und stationäre Langzeitpflege aus einer Hand» anzustreben. Kurzfristig ist in der stationären Langzeitpflege die Finanzierung anzupassen, indem der pauschale Kantonsbeitrag an die Pflegerestkosten und die Investitionsbeiträge des Kantons für neue Pflegeheimplätze gestrichen werden.

Wertung der Lösung:

Lösungsansatz:

Mit der angestrebten Lösung werden zwei Ziele angestrebt. Zum einen wird in der stationären Langzeitpflege die Verletzung der fiskalischen Äquivalenz beseitigt, zum andern wird mit dem Start des Projektes die angestrebte Lösung, die ambulante und stationäre Langzeitpflege aus einer Hand anzubieten, weiterbearbeitet.

Finanzelle Wirkung:

Da bisher keine Investitionsbeiträge (150'000 Franken pro Pflegeheimplatz) gesprochen wurden, entfällt diesbezüglich eine Berücksichtigung der finanziellen Wirkung. Die Streichung der Pauschale (30 %) an die Pflegerestkosten führt bei der Gesamtschau der finanziellen Wirkung (Globalbilanz) zu einer entsprechenden Entlastung des Kantons von rund 2,9 Mio. Franken (Rechnungsjahr 2016) und bei den Gemeinden zu einer Belastung in derselben Höhe (Detailzahlen sind in den Globalbilanzen ersichtlich).

3 Finanz- und Lastenausgleich

Analog dem Kapitel «Aufgabenteilung» werden nachfolgend diejenigen Bereiche aufgeführt, welche die Arbeitsgruppe Finanz- und Lastenausgleich und das Steuerungsorgan STO diskutiert und analysiert haben. Dabei wurden ...

- alle Bereiche, Systeme und Indikatoren des Finanz- und Lastenausgleich besprochen,
- insbesondere die im Wirkungsbericht 2016 festgehaltenen und vom Landrat nicht beschlossenen Steuerelemente und Massnahmen zum Finanz- und Lastenausgleich weiterbearbeitet, und
- das von einzelnen Gemeinden zusätzlich eingebrachte Thema «Berechnung des Landschaftslastenausgleichs» behandelt.

Die analysierten Bereiche werden analog zur Aufgabenteilung in zwei Gruppen eingeteilt. In der ersten Gruppe «Massnahmen ohne Handlungsbedarf» befinden sich Bereiche in denen kein Handlungsbedarf ermittelt wurde. In der zweiten Gruppe «Massnahmen mit Handlungsbedarf» befinden sich Bereiche bei denen Mängel entdeckt und dazugehörige Lösungen ausgearbeitet wurden.

Wie bei der «Aufgabenteilung» wurde zu jedem analysierten Bereich - ohne oder mit Handlungsbedarf - eine Einzelanalyse in der Form eines Faktenblattes erstellt. Diese Faktenblätter sind wiederum dem Bericht beigelegt und dienen als erweiterte Informations- und Detailquelle. Nebst den Faktenblättern dient auch der Bericht und Antrag «NFAUR» und die beiden «Wirkungsberichte» als weiterführende Informationsquellen.

3.1 Massnahmen ohne Handlungsbedarf

3.1.1 Berechnung Ressourcenpotenzial/-index und Mindestausstattung (M2.01)

Ausgangslage:

NFAUR:

Mit dem neuen Ressourcenausgleich findet ab dem Jahre 2008 ein Ausgleich zwischen den ressourcenstarken und -schwachen Gemeinden statt. Den ressourcenschwachen Gemeinden wird eine Grundausrüstung an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln gewährleistet. Der Ressourcenindex bildet die Grundlage für die Verteilung des Ressourcenausgleichs. Er wird anhand des Ressourcenpotenzials berechnet. Der Ressourcenindex gibt einen direkten Aufschluss über die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Bei der Bemessung des Ressourcenindex wird wie beim alten Finanzausgleich auf die effektiven Steuereinnahmen einer Gemeinde abgestellt, wobei die Gemeindesteuern der natürlichen Personen anhand des gewogenen Steuersatzes aller Gemeinden bereinigt werden. Der Ressourcenindex wird jährlich berechnet. Jeder Gemeinde wird eine Mindestausstattung von 85 Prozent des kantonalen Mittels an finanziellen Ressourcen pro Einwohner garantiert. Der Ressourcenausgleich beinhaltet ein abgestuftes Anreizsystem (siehe 3.2.1 Ausstattung und Abschöpfung Ressourcenausgleich). Die Finanzierung des Ressourcenausgleichs erfolgt durch den Kanton (vertikal) und durch die ressourcenstarken Gemeinden (horizontal).

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Seit Einführung des neuen Ressourcenausgleichs im Jahre 2008 gab es weder bei der Berechnungsmethode noch bei der Datenerhebung des Ressourcenpotenzial bzw. -indexe eine Veränderung.

Wirkungsberichte:

In beiden Wirkungsberichten wurde festgehalten, dass sich der Vollzug gut eingespielt hat, die Ziele eingehalten und erfüllt wurden und sich die gewünschte Wirkung eingestellt hat. Im Wirkungsbericht 2016 wurde zusätzlich festgehalten, dass bei den Gemeinden positive Trends, wie die Verringerung der Unterschiede in den finanziellen Leistungsfähigkeiten, die Stärkung der Selbständigkeit/Selbstverantwortung und eine ausreichende Ausstattung mit finanziellen Ressourcen ersichtlich sind.

Beurteilung:

Die Berechnungsart des Ressourcenpotenzials bzw. -indexe mit den dazugehörigen Grunddaten sowie die Wirkung des Ressourcenausgleichs haben sich bewährt. Bei grösseren Veränderungen des «Steuersubstrates» einer Gemeinde (z.B. Quellensteuer Silenen/Erstfeld) reagierte das System wie erwartet. Für den Bereich «Berechnung Ressourcenpotenzial/-index und Mindestausstattung» besteht deshalb kein Handlungsbedarf.

3.1.2 Sozial- und Bildungslastenausgleich (M2.04)

Ausgangslage:

NFAUR:

Der Lastenausgleich wurde mit der Einführung der NFAUR neu geschaffen, im alten Finanzausgleich gab es keinen eigenen Lastenausgleich.

Der neue Soziallastenausgleich wurde auf dem bestehenden und bewährten «Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe» (RB 20.3421) und dem «Reglement über die Sonderbeiträge des Kantons an die überdurchschnittlich belasteten unterstützungspflichtigen Einwohnergemeinden (RB 20.3423)» aufgebaut und zusätzlich mit den Indikatoren «Alimentenbevorschussung» und «Nicht-Eintretens-Entscheidung bei Asylgesuchenden (NEE)» ergänzt.

Beim neuen Bildungslastenausgleich liegt eine besondere Last im Sinne des Lastenausgleichs einer Gemeinde vor, wenn sie im Vergleich mit anderen Gemeinden einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern gemessen zur Einwohnerzahl ausweist.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Seit der Einführung der beiden Lastenausgleichselemente im Jahre 2008 gab es keine Veränderungen bei der Berechnungsmethode. Bei der Datenerhebung innerhalb der Soziallasten fliessen seit dem Finanz- und Lastenausgleich 2016 auch die KESB-Massnahmen, die unter der «wirtschaftlichen Sozialhilfe» laufen, ein.

Wirkungsberichte:

In beiden Wirkungsberichten wurde festgehalten, dass sich die gewünschten Wirkungen des Lastenausgleichs, dynamisch, zeitig und rasch, beim Sozial- und Bildungslastenausgleich eingestellt haben.

Beurteilung:

Der Sozial- und Bildungslastenausgleich reagiert «relativ» rasch und wie erwünscht. Beide Lastenausgleichselemente haben sich somit bewährt. Verschiedene Simulationsbeispiele haben gezeigt, dass der Soziallastenausgleich auch bei überdurchschnittlich hohen Belastungen aus Massnahmen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB ausgleichend reagiert bzw. der Ausgleichsbetrag im Soziallastenausgleich bei überdurchschnittlich stark betroffenen Gemeinden steigt. Bei der Ausgestaltung des Sozial- und Bildungslastenausgleichs besteht deshalb kein Handlungsbedarf. Wie auch unter der Aufgabe «2.1.8 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB» festgehalten, ist jedoch ein interkommunaler Ausgleich für besonders hohe Kostenfolgen zu prüfen (siehe «3.2 Horizontaler Ausgleich für Soziallasten»).

3.1.3 Lasten der Kleinheit (M2.05)

Ausgangslage:

NFAUR:

Jede Gemeinde ist dazu verpflichtet, gemäss dem gesetzlichen Auftrag Grundaufgaben wahrzunehmen. Dazu gehören Aufgaben wie die Bestellung von Räten, das Durchführen von Abstimmungen und die Bearbeitung von Vernehmlassungen usw. Zusätzlich braucht es eine minimale Infrastruktur. Auch in einer kleinen Gemeinde entstehen damit Grundkosten, welche sie auf wenige Einwohner aufzuteilen hat. Der Ausgleich von Sonderlasten der Kleinheit ist mit der Einführung der NFAUR ebenfalls neu geschaffen worden, das heisst im alten Finanzausgleich gab es keinen entsprechenden Lastenausgleich.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Seit der Einführung des Lastenausgleichselements «Last der Kleinheit» im Jahre 2008 gab es keine Veränderungen bei der Berechnungsmethode.

Wirkungsberichte:

In beiden Wirkungsberichten (WB2012: Seite 65 / WB2016: Seite 85) wurde durch den Regierungsrat die Streichung dieses Lastenausgleichselements beantragt, dies mit der Begründung, der Ausgleich der Lasten der Kleinheit laufe der Zielsetzung von Gemeindefusionen entgegen. Beide Male wurden die Anträge jedoch vom Landrat abgelehnt (Landratsbeschluss 12. Dezember 2012 und 14. November 2016).

Beurteilung:

Ursache und Ausgangspunkt einer Gemeindefusion ist vielfach die Kleinheit einer Gemeinde, die dafür verantwortlich ist, dass die Gemeinde ihre Aufgaben nicht oder nicht mehr ausreichend erfüllen kann. Der Lastenausgleich zu Gunsten der Kleinheit läuft deshalb der Zielsetzung einer möglichen Gemeindefusion grundsätzlich entgegen. Demgegenüber hat eine Korrelationsberechnung² der Hochschule Luzern aufgezeigt, dass kleine Gemeinden einen höheren Netto-Aufwand pro Einwohner aufweisen. Die «Kleinheit» ist somit eine ausgewiesene Last. Mit der vorgeschlagenen Schaffung eines zusätzlichen neuen Indikators «Lasten der Demografie Alter» (siehe Abschnitt 3.2.3) bei gleichbleibender Lastenausgleichssumme wird jedoch der für die Weiterentwicklung der Urner Gemeinden potenziell bremsende Effekt abgeschwächt. Für den Bereich «Lasten der Kleinheit» besteht somit kein unmittelbarer Handlungsbedarf mehr.

3.2 Massnahmen mit Handlungsbedarf

3.2.1 Ausstattung und Abschöpfung Ressourcenausgleich (M2.02)

Ausgangslage:

NFAUR:

Mit der Einführung der NFAUR wurde mit gesetzlichen Vorgaben zur Ausstattung und Abschöpfung im Ressourcenausgleich ein abgestuftes Anreizsystem eingeführt. Dieses System bewirkt, dass die ressourcenschwachen Gemeinden durch den horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleich keine vollständige Kompensation ihres unterdurchschnittlichen Ressourcenpotenzials erhalten. Sinngemäss wird bei den ressourcenstarken Gemeinden ihr überdurchschnittlich hohes Ressourcenpotenzial durch den horizontalen Ressourcenausgleich nur zu einem Teil abgeschöpft. Somit lohnt es sich für ressourcenschwache und -starke Gemeinden weiterhin, neue Steuersubjekte zur Ansiedlung in der Gemeinde zu ermuntern.

Die Ausstattung richtet sich nach dem gewählten Wert des Ressourcenindex, bis zu welchem ausgeglichen wird. Die Abschöpfung ergibt sich zum einen durch den gewählten Wert des Ressourcenindex, ab welchem die Abschöpfung beginnt. Des Weiteren wird die Abschöpfung durch das Verhältnis zwischen dem horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleich beeinflusst (siehe Abschnitt 3.2.2). Zwischen der Ausstattung und der Abschöpfung besteht ein gesetzlich festgelegtes Verhältnis (FiLaG, Art. 11, Absatz 1, Tabelle). Je nach gewählter Ausstattung ist der Ressourcenindex, ab welchem die Abschöpfung erfolgt, in einem definierten Rahmen festzulegen. Der Landrat kann alle vier Jahre auf Antrag des Regierungsrats den Ressourcenindex, ab welchem eine Ausstattung/Abschöpfung erfolgt, neu festlegen.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Seit der Einführung des neuen Ressourcenausgleichs im Jahre 2008 gab es keine Veränderungen bei der Berechnungsmethode der Ausstattung und Abschöpfung. Von der Möglichkeit alle vier Jahre das Verhältnis zwischen Ausstattung und Abschöpfung anzupassen, wurde bisher vom Landrat kein Gebrauch gemacht.

² Korrelation ist der (kausaler) Zusammenhang, bei dem die genannten Elemente wechselseitig aufeinander wirken.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 wurde die Ausstattung (Seite 61) und Abschöpfung (Seite 62) erörtert. Dabei kam der Regierungsrat zum Schluss, dass der Beobachtungszeithorizont noch zu kurz sei, um Aussagen beim Ressourcenausgleich zu machen. Deshalb liess er die Ausstattung und Abschöpfung für die zweite Periode (2013 bis 2016) bei 100 Indexpunkten (Landratsbeschluss 12. Dezember 2012). Im Wirkungsbericht 2016 (Seite 79) wurden die Ausstattung und Abschöpfung erneut erörtert. In Anbetracht der wesentlich besseren finanziellen Situation der Urner Gemeinden seit 2008 und den Auswertungen über den Vollzug, die Zielerreichung und die Wirkung des Finanz- und Lastenausgleichs, sah es der Regierungsrat als angebracht, die Ausstattung und Abschöpfung anzupassen. Der Regierungsrat beantragte dem Landrat für die dritte Wirkungsperiode die Abschöpfung auf 105 Indexpunkte und die Ausstattung auf 95 Indexpunkte festzusetzen. Der Landrat lehnte jedoch diesen Antrag ab (Landratsbeschluss 16. November 2016).

Beurteilung:

Der im Gesetz zum Finanz- und Lastenausgleich RB 3.2131 festgelegte Rahmen (Art. 11, Absatz 1, Tabelle) der Ausstattung und der Abschöpfung weist Mängel auf. Eine Reduktion der Abschöpfung und Ausstattung würde folgendes bewirken:

- Die Divergenz bzw. der Unterschied zwischen der ressourcenstärksten und -schwächsten Gemeinde nach dem Ausgleich steigt.
- Bei den ressourcenstarken Gemeinden wird allgemein weniger abgeschöpft.
- Bei den ressourcenschwachen Gemeinden wird weniger ausgeschüttet.
- Die Schaffung einer grossen «neutralen Zone» (90 bis 110 Indexpunkte) ist aufgrund der negativen Anreizwirkung nicht erwünscht.

Nachfolgend ist ein Zahlenbeispiel (Basis FiLa 2016) für die Divergenz aufgeführt.

Tabelle 5 Zahlenbeispiel Divergenz, ohne und mit neutraler Zone

	Ausstattung 100 / Abschöpfung 100 [ohne neutrale Zone]		Ausstattung 90 / Abschöpfung 110 [mit maximaler neutraler Zone]	
	Ausgleich pro Kopf in CHF	RA-Index nach Ausgleich	Ausgleich pro Kopf in CHF	RA-Index nach Ausgleich
Ressourcenstärkste Gemeinde:	-385	145.75	-383	145.90
Ressourcenschwächste Gemeinde:	985	96.95	835	89.37
Divergenz:		48.80		56.53

+ = zu Gunsten der Gemeinde / - = zu Lasten der Gemeinde

Durch die Schaffung einer neutralen Zone werden dem System finanzielle Mittel entzogen und somit weniger ausgeschüttet, weshalb die Divergenz zu Lasten der ressourcenschwachen Gemeinden steigt. Sie tragen deshalb einseitig die Folgen einer Reduktion der im Ressourcenausgleich zur Verfügung stehenden Mittel. Die fest definierten Parameter und das starre Finanzierungssystem vermögen die geringere Abschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden nicht zu kompensieren.

Soll die Ausstattung und Abschöpfung angepasst und dem Ausgleichssystem Mittel entzogen werden, so kann die Divergenz nach erfolgtem Ausgleich nur dann in etwa gleich gehalten werden, wenn das Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich erhöht wird und die ressourcenstarken Gemeinden sich dadurch stärker am Ressourcenausgleich beteiligen. Um das abgestufte Anreizsystem fair einzusetzen, muss das vorhandene Steuerelement «Ausstattung und Abschöpfung» mit einem neuen Steuerelement «Verhältnis horizontaler vertikaler Ressourcenausgleich» ergänzt werden.

Lösungsansatz und Wertung der Lösung:

Um einen fairen Einsatz des Steuerelementes «Ausstattung/Abschöpfung» zu gewährleisten, wird es durch ein neues Steuerelement «Verhältnis horizontaler/vertikaler Ressourcenausgleich» ergänzt. Mit den beiden Steuerelementen zusammen erhält der Landrat die Möglichkeit, innerhalb von im Gesetz festgelegten Bandbreiten eine Kombination zwischen einer neutralen Zone («Ausstattung/Abschöpfung») und dem Verhältnis zwischen horizontalem und vertikalen Ressourcenausgleich festzulegen. Damit kann das mit der NFAUR eingeführte Anreizsystem optimal auf die Bedürfnisse der Gemeinden und des Kantons abgestimmt werden.

Auf das neue Steuerelement «Verhältnis horizontaler/vertikaler Ressourcenausgleich» und die Wirkung der beiden Steuerelemente zusammen wird unter «3.2.2 Verhältnis horizontaler vertikaler Ressourcenausgleich» noch detaillierter eingegangen.

3.2.2 Verhältnis horizontaler vertikaler Ressourcenausgleich (M2.03)

Ausgangslage:

NFAUR:

Im alten Finanzausgleich gab es noch keinen horizontalen Ausgleich. Mit der NFAUR wurde ein horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich eingeführt. Dabei finanziert der Kanton (vertikal) und die ressourcenstarken Gemeinden (horizontal) zusammen den Ausgleich zugunsten der ressourcenschwachen Gemeinden. Der finanzielle Anteil der ressourcenstarken Gemeinden (horizontal) wird jährlich errechnet und muss gemäss den Vorgaben des FiLaG zwischen 30 bis 35 Prozent des gesamten Ausgleichsbetrags liegen. Beträgt der errechnete Wert mehr als 35 Prozent bzw. weniger als 30 Prozent des Gesamtbetrags, so wird der Betrag der ressourcenstarken Gemeinden linear gekürzt bzw. erhöht. Bei der Finanzierung des Ressourcenausgleichs handelt es sich um ein relativ starres System.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Seit der Einführung des neuen Ressourcenausgleichs im Jahre 2008 gab es keine Veränderungen oder Probleme mit der Berechnungsmethode der Finanzierung des Ressourcenausgleichs.

Wirkungsberichte:

Im beiden Wirkungsberichten (WB2012: Seite 13 / WB2016: Seite 14) wurde nur kurz auf die Finanzierung des Ressourcenausgleichs eingegangen. Dabei wurde festgehalten, dass der prozentuale Anteil stabil blieb und die gesetzliche Vorgabe eingehalten wurde.

Beurteilung:

Bei der Überprüfung des Steuerelementes «Ausstattung und Abschöpfung» wurde festgestellt, dass sich bei der Anwendung dieses Steuerelementes eine unerwünschte Wirkung einstellt. Wird die Ausstattung und Abschöpfung reduziert, so werden dem System finanzielle Mittel entzogen, wobei dieser Mittelentzug alleine auf Kosten der ressourcenschwachen Gemeinden und somit unsolidarisch erfolgt. Bei den ressourcenschwachen Gemeinden wird weniger ausgeschüttet, im Gegenzug werden die ressourcenstarken Gemeinden entlastet. Dies führt unweigerlich dazu, dass die Divergenz nach erfolgtem Ausgleich grösser wird. Um dem entgegen zu wirken ist es sinnvoll, ein zusätzliches Steuerelement innerhalb des Anreizsystems einzubauen, mit dem die ressourcenstarken Gemeinden nicht zusätzlich entlastet und die Divergenz nach Ausgleich ungefähr gleich gehalten werden kann. Dies kann, wie im vorangegangenen Kapitel «3.2.1 Ausstattung und Abschöpfung Ressourcenausgleich» bereits erörtert, durch ein Aufbrechen des starren Finanzierungssystems bewirkt werden.

Lösungsansatz:

Wie aus der Beurteilung festgestellt, soll das starre Finanzierungssystem aufgebrochen werden. Dazu dient das neue Steuerelement «Verhältnis horizontaler/vertikaler Ressourcenausgleich». Dieses Element bewirkt, dass bei der Einführung einer neutralen Zone die ressourcenstarken Gemeinden stärker in den Ressourcenausgleich eingebunden werden. Somit wird die Entlastung aus dem Steuerelement «Ausstattung/Abschöpfung» bei den ressourcenstarken Gemeinden durch das neue Steuerelement «Verhältnis horizontaler/vertikaler Ressourcenausgleich» wieder kompensiert. Durch eine offene Gestaltung des Verhältnisses kann je nach Konstellation erreicht werden, dass die Divergenz ungefähr gleichgehalten werden kann. Zusätzlich wird beim Steuerelement «Ausstattung/Abschöpfung» die maximale mögliche neutrale Zone angepasst bzw. verkleinert. Mit der Kombination der beiden Steuerelemente kann das mit der NFAUR eingeführte Anreizsystem für die Gemeinden im Gleichgewicht gehalten werden.

Die nachfolgende Tabelle ist das Ergebnis verschiedener Simulationen und zeigt den neu im Gesetz zu verankernde Handlungsspielraum des Landrats bei der Festlegung der «Ausstattung und Abschöpfung» in Kombination mit entsprechenden Bandbreiten beim «Verhältnis horizontaler/vertikaler Ressourcenausgleich». Diese Tabelle ersetzt die bisherige Tabelle in Artikel 11 FilLaG.

Tabelle 6 Verhältnis «Ausstattung/Abschöpfung» und «horizontaler/vertikaler Ausgleich»

Ausstattung in Indexpunkten	Abschöpfung in Indexpunkten	Vertikale Finanzierung in %	Horizontale Finanzierung in %
100	100	65	35
99	101	65 bis 63	35 bis 37
98	102	65 bis 61	35 bis 39
97	103	65 bis 59	35 bis 41
96	104	65 bis 57	35 bis 43
95	105	65 bis 55	35 bis 45

Nachfolgend wird der Lösungsansatz anhand von Zahlenbeispielen (Basis FiLa 2016) dargestellt.

Tabelle 7 Zahlenbeispiel mit neuer Tabelle «Ausstattung/Abschöpfung» und «horizontaler/vertikaler Ausgleich»

	Ausstattung 100 / Abschöpfung 100 Vertikal 65% / Horizontal 35% <i>[ohne neutrale Zone]</i>		Ausstattung 98 / Abschöpfung 102 Vertikal 63% / Horizontal 37% <i>[mit neutraler Zone]</i>		Ausstattung 95 / Abschöpfung 105 Vertikal 60% / Horizontal 40% <i>[mit maximaler neutraler Zone]</i>	
	Ausgleich pro Kopf in CHF	RA-Index nach Ausgleich	Ausgleich pro Kopf in CHF	RA-Index nach Ausgleich	Ausgleich pro Kopf in CHF	RA-Index nach Ausgleich
Ressourcenstärkste Gemeinde:	-408	144.69	-432	143.47	-474	141.48
Ressourcenschwächste Gemeinde:	985	96.65	959	95.34	915	93.26
Divergenz:		48.04		48.13		48.22

+ = zu Gunsten der Gemeinde / - = zu Lasten der Gemeinde

Wertung der Lösung:

Lösungsansatz:

Mit der Kombination der beiden Steuerelemente und einer flexiblen Gestaltung des «Verhältnisses horizontaler/vertikaler Ressourcenausgleich» kann das Anreizsystem optimal und ausgewogen angewendet werden. Die bisherigen Nachteile des Steuerelementes «Ausstattung/Abschöpfung» werden beseitigt. Mit der Flexibilität des Systems kann die Divergenz gezielter gesteuert werden. Die Bandbreite für die neutrale Zone liegt in einer vernünftigen Grösse.

Finanzelle Wirkung:

Bei der Einführung des neuen Systems und dem Start mit der «Grundeinstellung» - Ausstattung 100/ Abschöpfung 100 und horizontaler Ausgleich 65% und vertikaler Ausgleich 35% - gibt es auf der Basis FiLa 2016 eine minimale Erhöhung der Beteiligung der ressourcenstarken Gemeinden am horizontalen Ausgleich. Auf der Basis FiLa 2016 würde das zu einer Mehrbelastung der ressourcenstarken Gemeinden von 0.1 Mio. Franken und beim Kanton zu einer Entlastung in derselben Höhe führen (Detailzahlen sind in der Globalbilanz ersichtlich).

3.2.3 Bevölkerunglastenausgleich (M2.06)

Ausgangslage:

NFAUR:

Einen Bevölkerunglastenausgleich gab es im alten Finanzausgleich noch keinen. Der Lastenausgleich gleicht angemessen übermässige und weitgehend nicht beeinflussbare Kosten, so genannte «Sonderlasten», aus. Der Bevölkerunglastenausgleich deckt die Lastenelemente Soziallasten, Bildungslasten und die Lasten der Kleinheit ab.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Seit der Einführung des Bevölkerunglastenausgleichs 2008 gab es keine Veränderungen bei der Berechnungsmethode der Lasten.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 (Seite 13) wurde der Bildungslastenausgleich kurz, sachlich und rein historisch abgehandelt. Im Wirkungsbericht 2016 wurde der Bildungslastenausgleich einerseits rein historisch (Seite 19) abgehandelt, andererseits wurde auch eine Ergänzung mit einem Ausgleich für Lasten der Demographie «Alter» im Bevölkerungslastenausgleich erörtert. Der Regierungsrat hat beantragt, anstelle der «Lasten der Kleinheit» einen neuen Lastenausgleich «Lasten der Demographie Alter» einzuführen. Der Landrat lehnte die Streichung der Lasten der Kleinheit und die Einführung des neuen Elements «Demographie Alter» ab (Landratsbeschluss 16. November 2016).

Beurteilung:

Die Urner Bevölkerung wächst nur gering, somit steigt das Durchschnittsalter der Bevölkerung stetig an. Die teilweise Zentralisierung von Alters- und Pflegeheimen so wie die sich abzeichnende Überalterung bei einigen Gemeinden führt zu erhöhten Kosten bzw. überdurchschnittlichen Aufwendungen (Gesundheitskosten, Infrastrukturen, usw.). Die Korrelationsberechnung der Hochschule Luzern hat aufgezeigt, dass der Nettoaufwand pro Einwohner sowohl mit dem Anteil der über 80-Jährigen an der Bevölkerung als auch mit der Kleinheit der Gemeinden steigt. Beide Indikatoren beschreiben somit eine ausgewiesene Last. Der neue Lastenausgleich soll dynamisch, zeitig und rasch wirken. Deshalb soll die gleiche bewährte Berechnungsmethode wie beim Bildungslastenausgleich angewendet werden.

Lösungsansatz:

Für das Berechnungsmodell wird die gleiche Berechnungsmethode verwendet wie beim Bildungslastenausgleich. Als Grunddaten fließt die Altersgruppe der «80-jährigen und ältere» pro Gemeinde und ein Ausgleichstarif von 9'800 Franken pro Person über dem gewichteten kantonalen Mittel ein. Das durchschnittliche Alter beim Eintritt in ein Alters- oder Pflegeheim ist steigend und liegt knapp bei über 80 Jahren. Beim Ausgleichstarif handelt es sich - analog zum Bildungslastenausgleich - um 70 Prozent der durchschnittlichen Kostenbeteiligung pro Pflegeplatz an der Langzeitpflege seit Inkrafttreten des Gesetzes der Langzeitpflege (RB 20.2231) durch den Kanton.

Wertung der Lösung:

Lösungsansatz:

Bei der Berechnung wird auf ein bewährtes Modell abgestützt, dieses hat die gewünschten Eigenschaften «dynamisch, zeitig und rasch». Bei der Auswahl der berücksichtigten Altersgruppe wird wie beim Bund auf eine bekannte Altersgruppe gesetzt. Ein Bevölkerungslastenausgleich, der die Lastenbereiche Soziales, Jugend, Alter und Kleinheit berücksichtigt, ist eine gut durchmischte und ausgewogene Lösung für die Urner Gemeinden.

Finanzelle Wirkung:

Finanziell ergibt sich daraus für den Kanton und alle Gemeinden zusammen keine Veränderung (Globalbilanzwert «Null»). Für die einzelnen Gemeinden ergeben sich hingegen je nach Ausprägung der Sonderlasten Netto-Be- und Entlastungen in unterschiedlicher Höhe.

3.2.4 Landschaftslastenausgleich (M2.07)

Ausgangslage:

NFAUR:

Einen Landschaftslastenausgleich gab es im alten Finanzausgleich noch nicht. Der Landschaftslastenausgleich deckt höhere Kosten, welche durch die geo- und topografischen Situation einer Gemeinde bedingt sind, ab. Namentlich sind dies Sonderlasten aufgrund der «Höhe», der «Weite» und der «Gebirgslage» sowie die besondere Lage der Gemeinde Seelisberg. Mit der Gesamtsumme werden die Lasten der Landschaft (insbesondere längere Strassenbauten, Infrastrukturbauten für Seilbahnen, Transportkosten für Schulkinder, Verpflegung für Schulkinder, Wanderwege, weit auseinanderliegende Dorfschaften und Weiler, Winterdienst, Schutzverbauungen, etc.) berücksichtigt.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Seit Einführung des Landschaftslastenausgleichs gab es keine Veränderungen bei der Berechnungsmethode der drei Faktoren Höhe, Weite und Gebirge.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 (Seite 21) wurde der Landschaftslastenausgleich kurz erörtert. Im Wirkungsbericht 2016 wurde der Landschaftslastenausgleich einerseits historisch (Seite 19) abgehandelt, andererseits wurde ein spezifisches Anliegen von einzelnen Gemeinden betreffend den unterschiedlichen Berechnungsmethoden der Ausgleichszahlungen in den drei Ausgleichselementen behandelt (Seite 88). Der Regierungsrat verzichtete auf eine Weiterbearbeitung dieses Antrages. Der Landrat hat dies zur Kenntnis genommen (Landratsbeschluss 16. November 2016).

Beurteilung:

Es ist äusserst schwierig, für die Berechnung der Abgeltung von Sonderlasten nicht beeinflussbare Datengrundlagen zu finden. Die Berechnung mit den drei unbeeinflussbaren Faktoren Höhe, Weite und Gebirge werden als Ganzes betrachtet als genügend beurteilt. Trotzdem wurde auch das im Rahmen des Wirkungsberichts 2016 eingebrachte Anliegen einzelner Gemeinden bezüglich einer neuen Berechnung des Elements «Weite» geprüft. Es wurde festgestellt, dass bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen für die Weite nicht die «ganze» Fläche wie bei den beiden anderen Faktoren einfließt. Dies führt zu einer im Vergleich zu den anderen Elementen höheren Progression bei den Ausgleichszahlungen für die Weite. Es ist anzustreben, dass die drei Faktoren mit dem grundsätzlich gleichen Ansatz bzw. der gleichen Methode berechnet werden.

Lösungsansatz:

Neu soll die Höhe, Weite und Gebirge mit dem gleichen Ansatz (Methode) «ganze Fläche» berechnet werden. Bei der Berechnung des Ausgleichs für die Weite fließt neu ebenfalls die ganze Fläche, und nicht wie bisher nur die Fläche über dem Median, in die Berechnung ein.

Wertung der Lösung:

Lösungsansatz:

Die harmonisierte Berechnungsmethode hat aufgrund der geringeren Progression und der damit ausgeglichenen Entlastung der betroffenen Gemeinden nicht nur aus systemtechnischen Gründen Vorteile, sondern sie entspricht auch der Absicht, die drei Faktoren Höhe, Weite und Gebirge ganzheitlich zu betrachten.

Finanzelle Wirkung:

Unter den Gemeinden gibt es Verschiebungen, die in der Summe «Null» ergeben. Finanziell ergibt sich daraus für den Kanton und alle Gemeinden zusammen keine Veränderung (Globalbilanzwert «Null»).

3.2.5 Wesentlichkeitsgrenze bzw. Fehlertoleranz (M2.08)

Ausgangslage:

NFAUR:

Bei der Erarbeitung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs wurde der «Umgang mit Fehler» nicht berücksichtigt. Der Kanton Uri ist dabei in «guter Gesellschaft», der Bund hat bei der Einführung der NFA diesem Aspekt auch noch keine Beachtung geschenkt.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Nach Feststellung des ersten Fehlers bei der Datenerhebung (2010), wird ab dem Jahre 2011 jährlich von der Finanzkontrolle zwecks Qualitätssicherung eine Prüfung der Berechnungen und der Daten durchgeführt.

Wirkungsberichte:

Im beiden Wirkungsberichten (WB2012: Seite 50 / WB2016: Seite 47) wurde das Thema «Fehlerkorrektur» jeweils kurz erörtert.

Beurteilung:

Damit bei Berechnungsfehlern oder Berichtigungen der Daten innerhalb des Ressourcen- und Lastenausgleichs nicht bei kleinen betragsmässigen Veränderungen jedes Mal eine Korrektur der Aus-/Einzahlungen durchgeführt werden muss, ist es sinnvoll, eine Wesentlichkeitsgrenze bzw. eine Fehlertoleranz neu ins FiLaG aufzunehmen.

Lösungsansatz:

Es soll eine Wesentlichkeitsgrenze eingeführt werden, die Kleinstkorrekturen ausschliesst, jedoch wesentliche Fehler bei einer Gemeinde korrigieren lässt. Die Grenze soll für alle Gemeinden gleich sein und sich nach einem Prozentansatz des Ressourcenpotenzials der Urner Bevölkerung richten.

In der nachfolgenden Tabelle ist die jeweilige Wesentlichkeitsgrenze in den bisherigen Ausgleichsjahren ersichtlich.

Tabelle 8 Berechnete Wesentlichkeitsgrenzen der Finanz- und Lastenausgleiche 2008 bis 2017

FiLa Jahr	Ressourcen- potenzial der Urner Bevölkerung in Fr.	Erheblichkeits- grenze in Fr.
1	2	3
2008	57'490'202	28'745
2009	59'996'062	29'998
2010	62'348'948	31'174
2011	63'849'467	31'925
2012	64'627'439	32'314
2013	64'398'103	32'199
2014	67'090'669	33'545
2015	71'647'511	35'824
2016	74'857'162	37'429
2017	75'853'834	37'927
Prozentansatz:		
		0.050%

Wertung der Lösung:

Lösungsansatz:

Durch die Einführung einer Wesentlichkeitsgrenze werden Kleinstkorrekturen vermieden. Der Bund hat für den NFA im Jahre 2012 ebenfalls nachträglich eine Wesentlichkeitsgrenze eingeführt (Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich FiLaV SR 613.21, Art 42a).

Finanzelle Wirkung:

Zurzeit gibt es keine finanzielle Wirkung. Diese tritt erst beim Entdecken eines Fehlers ein. Im Eintretensfall sind alle involvierten Parteien im Finanz- und Lastenausgleich betroffen.

4 Härteausgleich

4.1 Befristeter vertikaler Härteausgleich (M3.01)

Aufgrund der vorgeschlagenen Massnahmen bei der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und beim Finanz- und Lastenausgleich resultiert gemäss Rechnungsdaten 2016 eine Nettobelastung der Gemeinden in der Höhe von rund 5 Millionen. Die Projektorganisation diskutierte deshalb ursprünglich die Einführung eines befristeten Härteausgleichs mit dem Ziel, den Gemeinden Zeit für die notwendigen Anpassungen zu geben. Da jedoch die Globalbilanz mit einem separaten Globalbilanzausgleich vollständig ausgeglichen wird, soll auf einen befristeten Härteausgleich verzichtet werden.

4.2 Horizontaler Ausgleich für Soziallasten (M3.02)

Ausgangslage:

Der Soziallastenausgleich reagiert auf erhöhte «KESB-Aufwendungen» gut. Simulationen haben gezeigt, dass den betroffenen Gemeinden im vierten Jahr nach dem Eintreten einer KESB-Massnahme fast 50% der «KESB-Aufwendungen» über den Soziallastenausgleich wieder zurückfliessen. Trotzdem kann eine KESB-Massnahme eine kleine Gemeinde finanziell ausserordentlich belasten. Ein zusätzliches horizontales Härteausgleichsgefäss unter den Gemeinden macht deshalb im Sinne der Solidarität unter den Gemeinden durchaus Sinn.

Lösungsansatz:

Für jede Gemeinde wird ein Schwellenwert berechnet (Schwellenwert = Bevölkerung der Gemeinde mal Schwellenwert pro Kopf [20% des gewogenen Ressourcenpotenzials pro Kopf]). Übersteigt in einer Gemeinde im Soziallastenausgleich die Differenz zwischen den auszugleichenden Soziallasten und der darauf basierenden effektiven Ausgleichszahlung den Schwellenwert, so erhält sie die Differenz als horizontaler Ausgleich für Soziallasten zurückerstattet. Die anderen Gemeinden finanzieren den horizontalen Ausgleich für Soziallasten solidarisch proportional zur Bevölkerungsgrösse. Mit dieser Berechnungsmethode wird gewährleistet, dass keine Gemeinde mehr Ausgleich (Soziallasten + horizontaler Ausgleich für Soziallasten) erhält als die auszugleichenden Soziallasten. Auf Iterationen³ wird verzichtet. Die Detailberechnungen sind im Anhang des Faktenblattes zu finden.

Wertung der Lösung:

Der vorliegende horizontale Ausgleich für Soziallasten wird als zweckmässig erachtet. Der Ausgleich wirkt erst, wenn eine vorübergehende Soziallast für eine Gemeinde nicht mehr tragbar ist. Die anderen Gemeinden übernehmen in diesem Fall solidarisch einen Teil der Last. Bei der Globalbilanz fliesen keine Werte ein, da zurzeit (Basis FiLa 2016) keine Gemeinde einen Anspruch auf einen horizontalen Ausgleich für Soziallasten hat.

³ wiederholte Anwendung des gleichen Prozesses auf bereits gewonnene Zwischenwerte

5 Ausgleich der Globalbilanz und Solidarbeitrag der Gemeinden

Wie aus den Stellungnahmen der Gemeinden zu den Informationen und der Diskussion vom 15. Januar 2018 hervorgegangen ist, wird vom Gemeindeverband und zahlreichen Gemeinden ein Ausgleich der Globalbilanz gefordert. Gleichzeitig wurde auch darauf hingewiesen, dass die Gemeinden bereit seien, den Kanton in einer finanziellen Notlage zu unterstützen. Die Arbeitsgruppen und der Steuerungsausschuss nahmen die Anliegen der Gemeinden auf. Sie erarbeiteten von allen Mitgliedern mitgetragene Vorschläge für den Ausgleich der Globalbilanz und einen Mechanismus für einen Solidarbeitrag der Gemeinden im Falle einer Notlage des Kantons.

Der von den Arbeitsgruppen und dem Steuerungsorgan STO diskutierte und analysierte Ausgleich der Globalbilanz und Mechanismus für einen Solidarbeitrag der Gemeinden wird in diesem Kapitel erörtert. Dazu wurde ein «Faktenblatt» erstellt, dieses ist dem Bericht beigelegt und dient als erweiterte Informations- und Detailquelle.

Ausgleich der Globalbilanz und Mechanismus für einen Solidarbeitrag der Gemeinden (M4.01)

Ausgangslage:

Nach Abschluss der Arbeiten der beiden Arbeitsgruppen zur Anpassung und Überarbeitung des Finanz- und Lastenausgleichs konnte eine finanzielle Gesamtschau, eine Globalbilanz, erstellt werden. Da insbesondere alle Gemeinden von der «Aufgabenteilung» finanziell in einem gewissen Ausmass betroffen sind, zahlreiche Gemeinden ein Ausgleich der Globalbilanz fordern, die Gemeinden im Gegenzug bereit sind, den Kanton bei einer finanziellen Notlage zu entlasten, ist der Lösungsansatz mit einem Ausgleich der Globalbilanz und einem Mechanismus für einen Solidarbeitrag der Gemeinden zielführend.

Lösungsansatz:

Globalbilanzausgleich:

Ein vollständiger Ausgleich für die Globalbilanz «Globalbilanzausgleich» vom Kanton an die Gemeinden wird eingeführt, welcher die Gesamtglobalbilanz ausgleicht. Der Ausgleich erfolgt in der Form eines zweckfreien Pauschalbeitrags pro Einwohner. Der Globalbilanzausgleich führt dazu, dass sich die Aufgabenverschiebungen und die Anpassungen im Finanz- und Lastenausgleich sowohl für den Kanton als auch für die Gesamtheit der Gemeinden saldoneutral verhalten. Diese Saldoneutralität wirkt solange bis es zur ersten Auslösung eines Solidarbeitrags der Gemeinden an den Kanton kommt.

Mechanismus für die Auslösung eines Solidarbeitrages der Gemeinden an den Kanton:

Wenn der Kanton in eine Notlage gerät, leisten die Gemeinden einen Solidarbeitrag an den Kanton in der Form einer Reduktion des Globalbilanzausgleiches. Eine Notlage liegt vor, wenn der Regierungsrat dem Landrat ein Spar-/Massnahmenpaket vorlegen muss und gleichzeitig im letzten verfügbaren Rechnungsjahr die Nettoschuld II des Kantons grösser ist als die Nettoschuld II der Gemeinden. Sind diese beiden Bedingungen erfüllt, tragen die Gemeinden die Hälfte des Sparbetrages zu Lasten des

Globalbilanzausgleichs, bis dieser Null beträgt. Bei der Berechnung der Nettoschuld II des Kantons und der Gemeinden sollen keine Investitionsobjekte ausgeschlossen werden, da diese vom Volk beschlossen wurden.

Wertung der Lösung:

Lösungsansatz:

Der vorliegende Lösungsansatz für einen Ausgleich der Globalbilanz wird beiden Seiten - Gemeinden und Kanton - gerecht. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird entsprechend der fiskalischen Äquivalenz bzw. Subsidiaritätsprinzip angepasst und der Finanz- und Lastenausgleich erfährt eine Verbesserung und wird gleichzeitig ergänzt. Die Umsetzung der Massnahmen ist für den Kanton als auch für die Gesamtheit der Gemeinden einstweilig saldoneutral. Mit dem Ausgleich der Globalbilanz erhalten die Gemeinden Zeit, die neuen Aufgaben zu übernehmen, Kosten zu überprüfen und allfällige Anpassungen einzuleiten. Beim Ausgleich der Globalbilanz handelt es sich um zweckfreie Mittel für die Gemeinden. Der Kanton erhält die gewünschte Unterstützung (Solidarität) der Gemeinden bei einer finanziellen Notlage.

Finanzelle Wirkung:

Der Ausgleich der Globalbilanz führt dazu, dass die Gemeinden mit rund 5.0 Mio. Franken entlastet und der Kanton mit rund 5.0 Mio. Franken belastet wird (Basis Rechnung 2016). Die Aufgabenverschiebung und die Anpassungen im Finanz- und Lastenausgleich sind für den Kanton als auch für die Gesamtheit der Gemeinden saldoneutral bis ein Solidarbeitrag der Gemeinden ausgelöst wird. Unter den einzelnen Gemeinden gibt es unterschiedliche Werte, die in der Summe jedoch wiederum «Null» ergeben (Detailzahlen siehe Globalbilanz).

6 Zusammenstellungen und finanzielle Wirkungen

6.1 Zusammenstellungen

In der folgenden Tabelle sind alle von den Arbeitsgruppen und vom Steuerungsausschuss bearbeiteten Massnahmen/Bereich mit und ohne Handlungsbedarf aufgelistet.

Tabelle 9 Zusammenstellung der Massnahmen mit/ohne Handlungsbedarf

M-Nr.	Bezeichnung	mit/ohne Handlungsbedarf	
		mit	ohne
1.01	Anmeldung von ausländischen Personen		x
1.02	Deutschunterricht fremdsprachige Kinder		x
1.03	Sonderpädagogisches Angebot		x
1.04	Strassenbeleuchtung Kantonsstrassen		x
1.05	Strassengesetz (Mineralölsteuer)		x
1.06	Unterhalt Sirenenanlagen		x
1.07	Verlustscheine Krankenkassen		x
1.08	Zivilschutz	x	
1.09	Schülerpauschale	x	
1.10	Langzeitpflege	x	
1.11	Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)		x
1.12	Spitalfinanzierung		x
2.01	Ressourcenpotenzial/-index und Mindestausstattung		X
2.02	Ausstattung und Abschöpfung	x	
2.03	Verhältnis horizontaler / vertikaler Ressourcenausgleich	x	
2.04	Sozial- und Bildungslastenausgleich		x
2.05	Lasten der Kleinheit		x
2.06	Lasten der Demographie "Alter"	x	
2.07	Landschaftslastenausgleich	x	
2.08	Wesentlichkeitsgrenze bzw. Fehlertoleranz	x	
3.01	Befristeter vertikaler Härteausgleich		x
3.02	Horizontaler Ausgleich für Soziallasten	x	
4.01	Ausgleich der Globalbilanz "Globalbilanzausgleich"	x	
23		10	13

Insgesamt wurden 23 Massnahmen analysiert, davon 10 Massnahmen mit einem Handlungsbedarf. Bei den Massnahmen mit Handlungsbedarf handelt es sich um 3 Massnahmen mit Lösungsvorschlägen im Bereich der «Aufgabenteilung» und 7 Lösungsvorschläge beim Finanz- und Lastenausgleich.

6.2 Finanzielle Wirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der Lösungsvorschläge werden aus der Globalbilanz ersichtlich.

6.2.1 Globalbilanz

Bei der Globalbilanz ist bei den *Wirkungen aus der Überarbeitung der Aufgabenteilung* (Zusammenzug 01) die Anpassung der Schülerpauschalen, der Wegfall der kantonalen Beiträge an die stationäre Langzeitpflege und die Kantonalisierung des Zivilschutzes berücksichtigt. Diese Massnahmen führen bei der Aufgabenteilung zu einer Nettobelastung der Gemeinden und einer entsprechenden Nettoentlastung des Kantons in der Höhe von 4,9 Mio. Franken.

Die Wirkung aus der Überarbeitung des Finanz- und Lastenausgleichs (Zusammenzug 02) führt zu einer kleinen Be- und Entlastungen von 0.1 Mio. Franken, welche davon abhängig ist, wie hoch die Beteiligung der ressourcenstarken Gemeinden (horizontal) am Ressourcenausgleich im Übergangsjahr ist. Die Massnahmen im Lastenausgleich sind für die Gesamtheit der Gemeinden und den Kanton saldoneutral. Sie haben jedoch Be- oder Entlastungen für die einzelnen Gemeinden zur Folge.

Die Wirkung aus dem Härteausgleich (Zusammenzug: 03) ist durch den horizontalen Ausgleich der Soziallasten gegeben. Da zurzeit keine Gemeinde einen horizontalen Ausgleich für Soziallasten erhält, fliesst der Betrag «Null» Franken in die Globalbilanz ein.

Die Wirkung aus dem Ausgleich der Globalbilanz (Zusammenzug: 04) ist pro Gemeinde gegeben durch den pro Kopf Globalbilanzausgleich von 138 Franken bzw. von gesamthaft 5.0 Mio. Franken. Damit ist die Globalbilanz für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden vollständig ausgeglichen.

Die Übersicht aller finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden sind in der folgenden Tabelle ersichtlich. Die Globalbilanz mit ihren Detailblättern ist dem Bericht beigelegt.

Tabelle 10 Übersicht Globalbilanz

	Zusammenzug: 01 Bilanz Wirkung AGR A in CHF	Zusammenzug: 02 Bilanz Wirkung AGR FilA in CHF	Globalbilanz vor Härteausgleich: Massnahmen WB2016 plus in CHF	Globalbilanz vor Härteausgleich: Massnahmen WB2016 plus pro Kopf in CHF	Zusammenzug: 03 Bilanz Wirkung «Härteausgleich SLA» in CHF	Globalbilanz nach Härteausgleich: Massnahmen WB2016 plus in CHF	Globalbilanz nach Härteausgleich: Massnahmen WB2016 plus pro Kopf in CHF	Zusammenzug: 04 Bilanz Wirkung Globalbilanzaus- gleich in CHF	Globalbilanz: Wirkung aller Massnahmen in CHF	Globalbilanz: Wirkung aller Massnahmen pro Kopf in CHF
	01 Bilanz 1	02 Bilanz 2	Zusammenzug 1 3=1+2	Zusammenzug 1a 4=3 / Bevölkerung	03 Bilanz 5	Zusammenzug 2 6=3+5	Zusammenzug 2a 7=6 / Bevölkerung	04 Bilanz 8	Globalbilanz 9=6+8	Globalbilanz 10=9 / Bevölkerung
Kanton	-4'921'215	-102'660	-5'023'875	-138	0	-5'023'875	-138	-5'023'875	0	0
ürner Gemeinden	4'921'215	102'660	5'023'875	138	0	5'023'875	138	5'023'875	0	0
Altdorf	1'262'931	-136'120	1'126'811	122	0	1'126'811	122	-1'277'648	-150'837	-16
Andermatt	218'086	50'817	268'903	179	0	268'903	179	-208'562	60'341	41
Attinghausen	252'785	88'928	341'713	212	0	341'713	212	-222'807	118'906	74
Bauen	17'377	20'034	37'411	230	0	37'411	230	-22'543	14'868	92
Bürglen	544'158	190'709	734'867	185	0	734'867	185	-549'618	185'249	47
Erstfeld	499'271	-269'727	229'544	60	0	229'544	60	-528'458	-298'914	-78
Flüelen	215'199	41'924	257'123	130	0	257'123	130	-273'426	-16'303	-8
Göschenen	142'682	-27'118	115'564	254	0	115'564	254	-63'066	52'498	116
Gurtellen	72'292	-73'104	-812	-1	0	-812	-1	-80'216	-81'028	-139
Hospental	24'970	-22'095	2'875	14	0	2'875	14	-29'320	-26'445	-124
Isenthal	54'983	32'570	87'553	170	0	87'553	170	-71'226	16'327	32
Realp	6'597	9'389	15'986	107	0	15'986	107	-20'607	-4'621	-31
Schattdorf	729'145	68'755	797'900	158	0	797'900	158	-698'709	99'191	20
Seedorf	174'211	94'769	268'980	148	0	268'980	148	-250'606	18'374	10
Seelisberg	84'740	6'184	90'924	129	0	90'924	129	-97'642	-6'718	-9
Silenen	266'767	10'712	277'479	127	0	277'479	127	-301'363	-23'884	-11
Sisikon	39'150	21'004	60'154	154	0	60'154	154	-54'215	5'939	16
Springen	147'676	59'685	207'361	244	0	207'361	244	-117'281	90'080	106
Unterschächen	105'810	-333	105'477	151	0	105'477	151	-97'227	8'250	13
Wassen	62'385	-64'325	-1'940	-5	0	-1'940	-5	-59'332	-61'272	-143

+ (plus) Zahlen bedeuten einen Mehraufwand
 - (minus) Zahlen bedeuten einen Minderaufwand
 Basis FilA 2016 oder Rechnungsjahr 2016

Lesebeispiel:

Die Gemeinde Isenthal wird durch die Aufgabenteilung und den Finanz- und Lastenausgleich mit 87'553 Franken belastet, erhält aus dem Härteausgleich (Horizontaler Ausgleich der Soziallasten) 0 Franken und aus dem Ausgleich der Globalbilanz 71'226 Franken. Somit wird die Gemeinde Isenthal im ersten Jahr Netto mit 16'327 Franken bzw. 32 Franken pro Einwohner belastet.

7 Weiteres Vorgehen

Das weitere Vorgehen läuft in zwei Hauptschritten ab. Im nächsten Schritt erfolgt eine Vernehmlassung der Lösungsvorschläge der Arbeitsgruppen bei den Gemeinden. Anschliessend wird der Bericht bis Ende 2018 dem Landrat vorgelegt. Auf Antrag des Regierungsrats beschliesst der Landrat das weitere Vorgehen. In einem zweiten Schritt erfolgt die Ausarbeitung der Vorlagen für die Änderungen der Rechtsgrundlagen (inkl. erneuter Vernehmlassung) mit dem Ziel, diese dem Landrat bzw. dem Volk zum Beschluss vorlegen zu können. Ziel ist es, mit Beginn der neuen Wirkungsperiode des Finanz- und Lastenausgleichs (2021 bis 2024) die Rechtsänderungen per 1. Januar 2021 in Kraft zu setzen.

7.1 Meilensteinplanung 2018

7.1.1 Detailplanung 2018

Die Vernehmlassung bei den Gemeinden wird Ende März 2018 gestartet und dauert bis Ende Juni 2018. Mitte Mai 2018 ist eine Informationsveranstaltung für alle Gemeinden zu den Anpassungen geplant. Nach der Auswertung der Vernehmlassung und eventuellen Anpassungen/Ergänzungen wird der Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat Anfangs Oktober 2018 durch den Regierungsrat verabschiedet und an der Landratssession vom 14. November 2018 behandelt.

Abbildung 2 Detailplanung im Jahre 2018

Anpassung und Überarbeitung FiLa; Weiteres Vorgehen		wer	2017	2018													
			Dez	Jan	Feb	Mär	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov			
1	Protokoll II-Antrag zu Stand der Arbeiten und weiterem Vorgehen; erste Behandlung	RR	▲ 12.12.2017														
2	Protokoll II-Antrag zu Stand der Arbeiten und weiterem Vorgehen; Beschluss	RR	▲ 19.12.2017														
3	Steuerungsorgan; Freigabe Lösungsvorschläge zur Ausarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs	STO	▲ 20.12.2017														
4	Erstellen des Vernehmlassungsentwurfs	FD															
5	Allgemeine Aussprache zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Zusammenhang mit der Anpassung und Überarbeitung des FiLa	FD			▲ 15.01.2018												
6	Verabschiedung Vernehmlassungsentwurf z.Hd. Steuerungsorgan	PT				▲ 22.02.2018											
7	Verabschiedung Vernehmlassungsentwurf z.Hd. Regierungsrat	STO				▲ 26.02.2018											
8	Vernehmlassungsvorlage; erste Behandlung	RR				▲ 18.03.2018											
9	Vernehmlassungsvorlage; Freigabe	RR				▲ 20.03.2018											
10	Vernehmlassung bei den Gemeinden (29.03.2018 bis 22.06.2018)																
11	Informationsveranstaltung für alle Gemeinden								▲ 15.05.2018								
12	Gemeindetagung Finanzen 2018																
13	Auswertung der Vernehmlassung und erstellen B&A RR an LR	FD															
14	Verabschiedung Entwurf B&A RR an LR z.Hd. Steuerungsorgan	PT															
15	Verabschiedung Entwurf B&A RR an LR z.Hd. Regierungsrat	STO															
16	B&A RR an den LR; erste Behandlung	RR															
17	B&A RR an den LR; Beschluss	RR															
18	Behandlung im LR	LR															

▲ Landrat (LR) ▲ Regierungsrat (RR) ▲ Gemeinden ▲ Finanzdirektion (FD) ▲ Projektteam (PT) ▲ Steuerungsorgan (STO)

7.2 Meilensteinplanung 2018 bis 2020

7.2.1 Planung 2018 bis 2020

Nach dem Beschluss des Landrats am 14. November 2018 beginnt der Regierungsrat mit der Ausarbeitung der Vorlagen. Dabei gilt es zu beachten, dass die verschiedenen Rechtsgrundlagen unterschiedliche Ablaufprozesse aufweisen jedoch alle Rechtsänderungen per 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt werden.

Die Umsetzung der Vorlage der Schülerpauschale bedingt Verordnungsänderungen und kann somit zügig angepasst werden. Die Rechtsgrundlagenänderung können im Jahre des Inkrafttretens per 1. Januar 2021 umgesetzt werden.

Die beiden Rechtsgrundlagenänderungen Vorlagen «Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen den Gemeinden und dem Kanton» und dem «Gesetz über die Langzeitpflege» werden zusammen als Vorlage aufgearbeitet inkl. Vernehmlassung bei den Gemeinden und politischen Parteien. Im dritten Quartal 2020 wird die Vorlage als Mantelerlass dem Volk zur Abstimmung vorgelegt.

Die Vorlage der Kantonalisierung des Zivilschutzes wird gleichzeitig mit der bereits auf Bundesebene geplanten Revision erfolgen und kommt spätestens im vierten Quartal 2020 zur Volksabstimmung mit Inkrafttreten per 1. Januar 2021.

Abbildung 3 Planung 2018 bis 2020

