

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

11. Februar 2020

Nr. 2020-103 R-270-17 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Aufgabenteilung und Teilrevision des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Kanton Uri

I. Zusammenfassung

Mit dem Wirkungsbericht 2016 zum Finanz- und Lastenausgleich wurde dem Landrat innerhalb der Aufgabenteilung wie auch im Finanz- und Lastenausgleich ein Handlungsbedarf angezeigt. Da bei der Ausarbeitung des Wirkungsberichts die Gemeinden nicht einbezogen waren, lehnte der Landrat die Anträge des Regierungsrats ab. Stattdessen überwies der Landrat am 14. Dezember 2016 eine Parlamentarische Empfehlung zur Anpassung und Überarbeitung des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs unter Einbezug der Gemeinden.

Der Bericht und Antrag zur Aufgabenteilung und Teilrevision des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Kanton Uri beruht auf Lösungsansätzen, die von einer paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppe ausgearbeitet wurden und die der Landrat am 14. November 2018 zur Kenntnis genommen hat. Der Landrat beauftragte den Regierungsrat, die erforderlichen Arbeiten auszulösen und im Sinne der Vorschläge eine Vorlage mit entsprechenden Rechtsänderungen auszuarbeiten.

Mit der vorliegenden Vorlage werden die Prinzipien des Föderalismus (Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz) und die Grundsätze des Finanzausgleichs verbessert. Gleichzeitig tragen die Änderungen zur Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden bei.

Folgende Änderungen zur Aufgabenteilung und zum Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Kanton Uri sind vorgesehen:

Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Kanton Uri

- ***Zivilschutz:***

Die Finanzierung der Einsätze des Zivilschutzes soll kantonalisiert werden, da der heutige Kostenteiler (60 Prozent Kanton, 40 Prozent Gemeinden) die fiskalische Äquivalenz verletzt. Mit

dieser Änderung findet gleichzeitig eine Angleichung der Finanzierung an die Praxis in fast allen anderen Kantonen statt.

- *Schülerpauschalen:*

Der heutige, auf den Rechnungen basierende Index wird durch die Entscheidungen der einzelnen Gemeinden beeinflusst, was die fiskalische Äquivalenz verletzt. Für die Fortschreibung der Pauschalen soll deshalb ein neuer Mischindex, basierend auf dem Nominallohnindex für Dienstleistungen, dem Landesindex für Konsumentenpreise und einem Baupreisindex, zur Anwendung kommen. Substanzielle Einflüsse, die auf die Kosten einwirken, sollen weiterhin mitberücksichtigt werden. Die Pauschalen werden beim Inkrafttreten neu festgelegt. Die neuen Beträge entsprechen den mit dem neuen Index fortgeschriebenen Pauschalen des Jahrs 2008.

- *Langzeitpflege:*

Die Sicherstellung der stationären Langzeitpflege liegt in der Verantwortung der Gemeinden. Der heutige Kantonsbeitrag von 30 Prozent an die Pflegerestkosten der Gemeinden und der Pauschalbeitrag des Kantons für die Schaffung zusätzlicher Pflegeplätze (Investitionsbeitrag) verstossen somit gegen den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb sollen künftig die Pflegerestkosten alleine von den Gemeinden getragen und die Investitionsbeiträge des Kantons aufgehoben werden.

Finanz- und Lastenausgleich

- *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 gegenläufig und somit nicht solidarisch erfolgen. Die gesetzlichen Vorgaben zu den beiden Steuerelementen sollen deshalb so angepasst werden, dass sie vom Landrat nur kombiniert eingesetzt werden können.

- *Zusätzlicher Soziallastenfaktor «Verlustscheine Krankenversicherungen» bei der Soziallast:*

Die zusätzlichen, nicht beeinflussbaren Kosten der Gemeinden im sozialen Umfeld «Verlustscheine Krankenversicherungen» sollen als zusätzlicher vierter Soziallastenfaktor in die Berechnung der Soziallasten aufgenommen werden.

- *Horizontaler Ausgleich für Soziallasten:*

Der Soziallastenausgleich reagiert auf hohe Belastungen aus der KESB¹ oder aus anderen Sozialmassnahmen sehr gut, jedoch verzögert. Eine einzelne, teure Massnahme kann jedoch eine

¹ Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

kleine Gemeinde sehr stark belasten. Bei sehr hoher Belastung einer einzelnen Gemeinde soll deshalb eine solidarische Mitfinanzierung der anderen Gemeinden in Form eines horizontalen Ausgleichs der Soziallasten erfolgen.

- *Neuer Lastenausgleich der Demografie Alter:*

Die Urner Bevölkerung wächst nur gering, weshalb das Durchschnittsalter der Bevölkerung stetig ansteigt. Dies ist jedoch nicht in jeder Gemeinde in gleich hohem Mass der Fall. So ist der Anteil der über 80-jährigen Bevölkerung von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich. Neben anderen Effekten führt dies zum Beispiel auch zu unterschiedlich hohen Kosten der Gemeinden für die stationäre Langzeitpflege (Pflegerestkosten). Es ist deshalb angezeigt, diesem Umstand mit einem eigenen Lastenausgleich innerhalb des Bevölkerungslastenausgleichs Rechnung zu tragen.

- *Landschaftslastenausgleich:*

Die Berechnungsmethode der drei Lastenausgleichselemente soll vereinheitlicht werden, indem die Verteilung der Mittel bei allen drei Elementen auf der Basis der gesamten «Fläche» erfolgt. Die heute uneinheitliche Berechnungsmethode ist sachlich nicht nachvollziehbar.

Technische Ergänzungen zum Finanz- und Lastenausgleich ohne direkte finanzielle Auswirkungen:

- *Fehlertoleranzgrenze:*

Beim Finanzausgleich soll eine Fehlertoleranzgrenze eingeführt werden. Fehler bei der Berechnung des Finanz- und Lastenausgleichs werden erst ab einem bestimmten finanziellen Betrag korrigiert. Aufwendige Kleinstkorrekturen können damit vermieden werden.

- *Bestimmungen zur technischen Umsetzung von «Gemeindefusionen»:*

Seit der Anpassung der Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101), mit Inkraftsetzung auf den 23. September 2013, sind Fusionen von Gemeinden im Kanton Uri möglich. Mit den geplanten Ergänzungen soll im Finanz- und Lastenausgleich die technische Umsetzung von Gemeindefusionen geregelt werden. Die vorgesehene Ergänzung ist somit ein reiner Gesetzesnachvollzug, ausgelöst durch die Anpassung der Verfassung des Kantons Uri.

Globalbilanz: Finanzielle Wirkungen auf den Kanton und die Gemeinden

Die finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen Änderungen sind in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich. Die Aufgabenteilung führt zu einer Nettobelastung der Gemeinden und zu einer entsprechenden Entlastung des Kantons von rund 4,7 Mio. Franken. Die Massnahmen im Bereich des Ressourcenausgleichs haben nur kleine Be- und Entlastungen zur Folge, die überdies stark vom Übergangsjahr abhängen. 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.

Tabelle 1 *Finanzielle Wirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen (Basis: Durchschnitt über die Jahre 2016, 2017 und 2018)*

in Franken, + = Belastung, - = Entlastung

	Gemeinden	Kanton
Zivilschutz	-321'156	321'156
Schülerpauschalen	2'344'544	-2'344'544
Langzeitpflege	2'577'540	-2'577'540
Aufgabenteilung Total	4'600'928	-4'600'928
Ressourcenausgleich	106'327	-106'327
Bevölkerungslastenausgleich	0	0
Landschaftslastenausgleich	0	0
Horizontaler Ausgleich der Soziallasten	0	0
Finanz- und Lastenausgleich Total	106'327	-106'327
Globalbilanz	4'707'255	-4'707'255

- *Globalbilanzausgleich und Solidarbeitrag der Gemeinden:*

Zwecks vorübergehender Abfederung der Mehrbelastungen der Gemeinden wird ein Globalbilanzausgleich - im Sinne eines Härteausgleichs - geschaffen, der die Globalbilanz für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden ausgleicht. Dieser wird gemäss einem Mechanismus reduziert, sofern der Kanton in eine finanzielle Notlage gerät. Der vorgeschlagene Globalbilanzausgleich und der Solidarbeitrag der Gemeinden tragen dem politischen Willen von Kanton und Gemeinden Rechnung, eine gemeinsame, für alle tragbare Lösung zu finden.

Der Regierungsrat führte zu dieser Vorlage vom 20. August 2019 bis zum 29. November 2019 bei den Gemeinden und den politischen Parteien eine Vernehmlassung durch. Die im Vernehmlassungsverfahren eingebrachten Bemerkungen wurden in einem «Auswertungsbericht zur Vernehmlassung» zusammengefasst. Der Bericht und die einzelnen Stellungnahmen sind im Internet (www.ur.ch²) abrufbar.

Im Sinne der Würdigung einer integralen Umsetzung des Gesamtpakets sowie der vorausgegangenen Zustimmung des Landrats zu den technischen Lösungsansätzen (14. November 2018) wurden an der Vorlage keine materiellen Änderungen vorgenommen.

Der Regierungsrat unterbreitet mit dieser Vorlage die erforderlichen Gesetzes-, Verordnungs- und Reglementsänderungen, so wie sie der Landrat anlässlich seiner Session zur Kenntnis genommen und ihn mit der Ausarbeitung der Rechtsänderungen beauftragt hat.

Wirkungsbericht 2020 zum Finanz- und Lastenausgleich

Parallel mit dieser Vorlage führt der Regierungsrat eine Vernehmlassung zum Wirkungsbericht 2020 im Finanz- und Lastenausgleich (FiLa) durch. Der Bericht umfasst die Wirksamkeit des FiLa für die Periode 2016 bis 2020. In diesem Bericht, der vom 14. Februar 2020 bis 30. April 2020 den Betroffenen

² <https://www.ur.ch/newsarchiv/57341>

zur Vernehmlassung unterbreitet wird, kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass sich der FiLa mit Blick auf die letzten zwölf Jahre bewährt hat, denn:

- *der Vollzug ist eingespielt,*
- *die Abläufe und Prozesse haben sich bewährt,*
- *die Ziele konnten eingehalten und erfüllt werden,*
- *die gewünschten Wirkungen haben sich eingestellt.*

Im Wirkungsbericht 2020 werden nur Anträge behandelt, die in der Kompetenz des Landrats stehen. Damit handelt es sich um Steuerelemente, die der Landrat auf Antrag des Regierungsrats alle vier Jahre zu bestimmen hat, und die nicht von der Teilrevision des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131) tangiert werden. Die vorliegende Vorlage hingegen ist darauf ausgerichtet, im FiLaG eine technische Verbesserung herbeizuführen, ohne allerdings die Globalbilanz über alle Massnahmen zu verändern. Deshalb wird die Globalbilanz am Ende ausgeglichen.

INHALTSVERZEICHNIS

I.	Zusammenfassung	1
II.	Ausführlicher Bericht	10
1	Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Kanton Uri	10
1.1	Zivilschutz	10
1.2	Schulische Beitragsverordnung	12
1.2.1	Schülerpauschale	12
1.2.2	DaZ-Pauschale.....	15
1.3	Langzeitpflege	17
2	Finanz- und Lastenausgleich	19
2.1	Übersicht zu den aktuellen Grundbeiträgen des Finanz- und Lastenausgleichs	19
2.2	Ressourcenausgleich	20
2.2.1	Verhältnis zwischen Ausstattung und Abschöpfung sowie horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich	20
2.3	Lastenausgleich	25
2.3.1	Soziallastenausgleich.....	25
2.3.2	Horizontaler Ausgleich für Soziallasten	27
2.3.3	Lasten der Demografie «Alter».....	29
2.3.4	Landschaftslastenausgleich: Lasten der Weite	33
3	Globalbilanzausgleich und Solidarbeitrag der Gemeinden	35
3.1	Globalbilanzausgleich	35
3.2	Solidarbeitrag der Gemeinden	39
4	Technische Ergänzungen zum Finanz- und Lastenausgleich ohne direkte finanzielle Wirkungen	41
4.1	Fehlertoleranzgrenze	41
4.2	Gemeindefusionen	44
5	Übergangsbestimmungen	46
5.1	Ausgangsgrößen bei Inkrafttreten der Teilrevision FiLaG 2021	46
III.	Ergebnis der Vernehmlassung	47
6	Zusammenfassung der Ergebnisse zur Vernehmlassung	47
6.1	Abgrenzung der Vernehmlassungsantworten	47
6.2	Zusammenfassung der Vernehmlassungsantworten	47
IV.	Änderungserlasse	48
7	Rechtsänderungen (Änderungserlasse)	48
7.1	Änderungen von Gesetzen	48
7.2	Änderungen von Verordnungen	53
7.3	Änderung von Reglement	54
7.4	Inkrafttreten	54
V.	Antrag	54

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1	Finanzielle Wirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen (Basis: Durchschnitt über die Jahre 2016, 2017 und 2018)	4
Tabelle 2	Finanzströme im Ausgleichssystem für das Jahr 2019 (2008) in Mio. Franken	20
Tabelle 3	Zahlenbeispiel Divergenz FiLa 2016, ohne und mit neutraler Zone	21
Tabelle 4	Handlungsspielraum: «Ausstattung und Abschöpfung» und «Finanzierungsverhältnis horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich»	22
Tabelle 5	Zahlenbeispiel FiLa 2016 mit neuer Tabelle «Ausstattung und Abschöpfung» und «Finanzierungsverhältnis horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich»	22
Tabelle 6	Berechnungsbeispiel FiLa 2018: Soziallastenausgleich mit Berücksichtigung des Soziallastenfaktors «Verlustscheine Krankenversicherungen»	26
Tabelle 7	Berechnungsbeispiel FiLa 2018: Berechnung «horizontaler Ausgleich für Soziallasten»	28
Tabelle 8	Berechnungsbeispiel FiLa 2018: Berechnung «Lasten der Demografie Alter»	31
Tabelle 9	Berechnungsbeispiel FiLa 2018: Berechnung «Lasten der Weite»	34
Tabelle 10	Berechnungsbeispiel FiLa 2018 «Globalbilanzausgleich»	37
Tabelle 11	Globalbilanz: Durchschnittliche Werte der Jahre 2016 bis 2018	38
Tabelle 12	Berechnete Fehlertoleranzgrenze der Finanz- und Lastenausgleiche 2008 bis 2018	42
Tabelle 13	Berechnungsbeispiel der zwei Berechnungsjahre vorausgehenden Einkommenssteuerfüsse einer fusionierten Gemeinde	45

BEILAGENVERZEICHNIS

Beilage 1	Globalbilanz
Beilage 2	Berechnungsbeispiel FiLa 2018: Überarbeiteter Finanz- und Lastenausgleich gemäss Vernehmlassungsvorlage
Beilage 3	Synoptische Darstellung Finanz- und Lastenausgleich

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 Kanton und Gemeinden 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, die 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 dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten (wer den Nutzen hat, bezahlt bzw. wer bezahlt, befiehlt; Übereinstimmung von Nutzniesser, (Mit-)Entscheidenden und Zahlenden).
Globalbilanz:	Saldo der finanziellen Be- und Entlastungen für den Kanton und die Gemeinden, der 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 Bunds besteht für die Gemeinden des Kantons Uri im neuen ernerischen Finanzausgleich ein Ausgleich von Lasten, die auf eine besondere landschaftliche Struktur zurückzuführen sind.
NFAUR:	Ist die Abkürzung von « <i>Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Kanton Uri</i> » per 1. Januar 2008.

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 pro Kopf einer Gemeinde setzt sich zusammen aus den Steuererträgen, bereinigt anhand des gewogenen Steuersatzes aller Gemeinden, geteilt durch die durchschnittliche Bevölkerungszahl der betreffenden Gemeinde. Das Ressourcenpotenzial bildet somit 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.

II. Ausführlicher Bericht

1 Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Kanton Uri

1.1 Zivilschutz

a) 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. 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 «Zivilschutz» erörtert. Dabei hielt der Regierungsrat daran fest, dass die bestehende Verbundaufgabe richtig sei. Der Aufgabenbereich wurde nicht weiterverfolgt (Landratsbeschluss 12. Dezember 2012). Im Wirkungsbericht 2016 wurde der Zivilschutz als 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:

Organisatorisch wurde der Zivilschutz bereits zentralisiert bzw. kantonalisiert. Die Finanzierung erfolgt jedoch weiterhin durch den Kanton (60 Prozent) und die Gemeinden (40 Prozent) gemeinsam. Bei dieser Verbundaufgabe liegt eine Verletzung der fiskalischen Äquivalenz vor. Auf Bundesebene findet zurzeit zudem eine Revision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz [BZG]; SR 520.1), mit Inkraftsetzung ab 1. Januar 2021, statt. Die Revision hat eine Anpassung des kantonalen Gesetzes über den Bevölkerungsschutz im Kanton Uri (Bevölkerungsschutzgesetz [BSG]; RB 3.6201) und des Reglements über den Zivilschutz im Kanton Uri (Zivilschutzreglement [ZSR]; RB 3.6205) zur Folge. Es ist deshalb sinnvoll, die heutige Verbundaufgabe zu überdenken und den Zivilschutz - wie heute schweizweit üblich - zu kantonalisieren.

b) Neue Lösung

Die heutige Verbundaufgabe inklusive deren Finanzierung wird kantonalisiert, d. h. der Zivilschutz in Uri wird in die Hoheit des Kantons übergehen. Diese Anpassung erfolgt gleichzeitig im Rahmen der bereits geplanten Revision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes mit Inkraftsetzung ab 1. Januar 2021. Ab diesem Zeitpunkt werden die Gemeinden finanziell entlastet und die Zivilschutzorganisation kann ihre Zivilschutzressourcen nach ihrer Doktrin einsetzen.

c) Begründung und finanzielle Wirkung der neuen Lösung

Begründung:

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

Finanzielle Wirkung:

Die Kantonalisierung des Zivilschutzes führt zu einer Entlastung der Gemeinden (Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018: 0,3 Mio. Franken) und beim Kanton zu einer Belastung in der gleichen Höhe.

d) Ergebnis der Vernehmlassung

Innerhalb der Stellungnahmen kam bei mehreren Gemeinden die Frage auf, was mit dem Fonds «Ersatzbeträge Schutzbauten» - die grösstenteils noch bei den Gemeinden bilanziert sind - passiert.

Der Fonds «Ersatzbeträge Schutzbauten» wird in der vorgesehenen Lösung - Aufhebung der Verbundaufgabe «Zivilschutz» - nicht tangiert. Der Fonds ist wie bisher, gemäss Artikel 47 Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG; SR 520.1) und gemäss der Artikel 22 Verordnung über den Zivilschutz (ZSV; SR 520.11) zweckgebunden für die Aufwendungen des Zivilschutzes zu verwenden. Es gilt weiterhin das heute angewendete Vorgehen. Mittel aus dem Ersatzbeitragsfonds werden auf ein entsprechendes Gesuch der Gemeinden, durch das Amt für Bevölkerungsschutz und Militär, freigegeben. Solange der Fonds einer Gemeinde noch Mittel aufweist, werden diese freigegeben. Weist ein gemeindeverwalteter Fonds keine Mittel mehr auf, so werden die Mittel über den kantonalen Fonds «Schutzraumbauten» ausbezahlt.

e) Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Auf Stufe Bund ist die Revision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes für das Jahr 2020 geplant. Inzwischen zeichnen sich Verzögerungen ab, und das geänderte BZG dürfte erst 2022 in Kraft treten. Auf Grund der BZG-Revision wird das Gesetz über den Bevölkerungsschutz im Kanton Uri und das Reglement über den Zivilschutz im Kanton Uri Änderungen und Anpassungen erfahren.

Gesetz über den Bevölkerungsschutz im Kanton Uri (Bevölkerungsschutzgesetz [BSG]); RB 3.6201)

Artikel 21

Der Kostenteiler - 60 Prozent Kanton und 40 Prozent Gemeinden - in Absatz 1 wird dahin geändert, dass der Kanton die Kosten des Zivilschutzes übernimmt.

Der Absatz 2 kann aufgehoben werden.

Reglement über den Zivilschutz im Kanton Uri (Zivilschutzreglement [ZSR]; RB 3.6205)

Artikel 34

Die jährlich zu tragenden Zivilschutzkosten werden durch den Kanton übernommen, dementsprechend entfällt der alte Kostenteiler.

Bei der Aufzählung der umfassenden Kosten wird der Buchstabe d) präzisiert.

1.2 Schulische Beitragsverordnung

Parallel zur FiLa-Überprüfung wurde - ausgelöst durch die Gesamtschau Asyl - eine Änderung über die Beiträge des Kantons an die Volksschule für den Deutsch als Zweitsprache (DaZ)-Unterricht für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen beschlossen. Im Bericht und Antrag hatte der Regierungsrat festgehalten, dass mit der Überarbeitung des Finanz- und Lastenausgleichs im Jahr 2021, die DaZ-Pauschalen gleichzeitig mit der neuen Berechnung der Schülerpauschale in der Verordnung über Beiträge des Kantons an die Volksschulen (Schulische Beitragsverordnung [VBV]; RB 10.1222) anzupassen sind. Die dazugehörige Verordnungsänderung wird im Kapitel «1.2.2 DaZ-Pauschale» erörtert.

1.2.1 Schülerpauschale

a) Ausgangslage

NFAUR:

In Zusammenhang mit dem Beschluss der Schulischen Beitragsverordnung hatte der Landrat am 31. März 2004 eine Gesamtbetrachtung im Bereich «Schule» innerhalb der Erarbeitung der NFAUR gefordert. Diese Gesamtbetrachtung führte bei der Umsetzung der NFAUR zur Einführung einer Schülerpauschale - was denn auch ein bedeutendes Thema im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Umsetzung der NFA im Kanton Uri (NFAUR) vom 5. Juni 2007 war.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Seit der Einführung der Schülerpauschalen gab es keine Veränderungen bei deren Berechnung.

Wirkungsberichte:

Im Rahmen des Berichts und Antrags des Regierungsrats an den Landrat zum Wirkungsbericht des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton Uri und den Urner Gemeinden 2008 bis 2011 machte die Bildungs- und Kulturdirektion für die Berechnung des Kostenindex für die Volksschule gemäss Artikel 3 Absatz 4 der VBV mit der zurzeit angewendeten Berechnungsmethode einen relativ hohen Zeitaufwand geltend. Darauf basierend beauftragte der Regierungsrat die zuständige Direktion, die Berechnungsmethode während der zweiten Wirkungsperiode (2013 bis 2016) zu vereinfachen; der betreffende Landratsbeschluss erfolgte am 12. Dezember 2012.

Im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Wirkungsbericht des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton Uri und den Urner Gemeinden 2012 bis 2015 wurden die Schülerpauschalen bzw. der Kostenindex erneut erörtert. Der Regierungsrat beschloss, die notwendigen Anpassungen der Rechtsgrundlagen auszuarbeiten mit der gleichzeitigen Überprüfung bzw. Neufestlegung der Schülerpauschalen. Der Landrat stimmte diesem Ansinnen mit Beschluss vom 16. November 2016 zu.

Beurteilung:

Das Kernproblem des bis dato geltenden Regimes bei den Schülerpauschalen ist zum einen, dass der Index heute auf der effektiven Kostenentwicklung - und mithin auf den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden - basiert und somit indirekt beeinflussbar ist. Mehrausgaben 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 der Zeitaufwand für die Bildungs- und Kulturdirektion aufgrund der zurzeit angewendeten Berechnungsmethoden anhaltend hoch.

b) Neue Lösung

Als Referenz für einen geeigneten neuen Kostenindex soll die Finanzstatistik des Bundes dienen. Die Finanzstatistik 2015 des Bundes zeigt auf, dass sich der Aufwand im Bereich der Volksschule über alle Gemeinden der Schweiz in drei Hauptkostenanteile gliedern lässt. Der grösste Kostenanteil (mit rund 62 Prozent) ist der Lohnanteil, der zweite (mit einem Kostenanteil von rund 21 Prozent) sind die Sachausgaben, der dritte sind die Infrastrukturkosten (mit rund 17 Prozent). Jedem dieser drei Kostenanteile lässt sich ein Preisindex des Bundesamts für Statistik (BFS) zuordnen. 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, der die jährlichen Berechnungen der Schülerpauschalen wie gewünscht vereinfacht und nicht mehr von den Ausgaben der einzelnen Gemeinden abhängt. Dabei werden für die Berechnung gerundete Werte genommen: 60 Prozent für die Lohnkosten, je 20 Prozent für die Sachausgaben und für die Infrastrukturkosten.

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
Baukpreisindex, jeweils Oktober, 2015=100**		97	96.3	96.9
* ab 2010 neue Klassifizierung der Branchen gemäss NOGA08				
** Zentralschweiz, Neubau Bürogebäude				

Wachstumsrate	Jahr	X	Y	Z
	Gewichte			
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

Die Pauschalen werden beim Inkrafttreten der revidierten VBV neu festgelegt, so dass die durch die Ausgaben verzerrte Entwicklung des Kostenindexes seit 2008 bereinigt wird. Die neuen Beträge entsprechen den mit dem neuen Mischindex fortgeschriebenen Pauschalen des Jahres 2008. Zusätzlich werden die Zusatzaufgaben der Schule, die auf die Pauschale einen substanziellen Einfluss haben (z. B. Einführung des Zweijahreskindergartens), in den betreffenden Jahren aufgerechnet, in dem sie umgesetzt wurden. (Massgebend für diese Zusatzaufgaben sind die Plankosten, die im Rahmen der Vorlage von Regierungsrat bzw. Landrat zur Kenntnis genommen wurden.) Daraus resultieren beim Einführungsjahr des neuen Mischindex neue Werte für die Schülerpauschalen, die sich von denjenigen gemäss altem Index unterscheiden. Vorgesehen ist, dass die Aufrechnung der Plankosten für Zusatzaufgaben der Schulen, die auf die Pauschale einen substanziellen Einfluss haben, auch nach der Einführung des neuen Mischindex berücksichtigt werden. Auf eine Korrektur der abgerechneten Jahre 2009 bis zur Einführung des neuen Mischindex wird verzichtet.

c) Finanzielle Wirkung

Die Differenz gegenüber den bisherigen Werten mit dem Kostenindex und den bereinigten, neu festgelegten Schülerpauschalen mit dem neuen Mischindex fliesst in die Globalbilanz ein. Gemäss Durchschnitt der drei Rechnungsjahre 2016 bis 2018 würden somit die Gemeinden gesamthaft mit rund 2,3 Mio. Franken belastet und der Kanton in derselben Höhe entlastet (Detailzahlen sind aus den Globalbilanzen ersichtlich).

d) Ergebnis der Vernehmlassung

Bei der Neuberechnung der Schülerpauschalen sollen nicht die Schülerpauschalen aus dem Jahr 2008, sondern die aktuell gültigen Pauschalen als Bemessungsgrundlage dienen. Diese Forderung stellte eine Minderheit der Vernehmlassungsteilnehmer.

Im Projekt hat sich jedoch gezeigt, dass die Neuberechnung auf der Basis 2008 richtig ist. Denn das Kernproblem des bis dato geltenden Regimes bei den Schülerpauschalen ist, dass der Index heute auf der effektiven Kostenentwicklung - und mithin auf den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden - basiert und somit indirekt beeinflussbar ist. Mehrausgaben einer einzelnen Gemeinde führen zu einer gesamthaft höheren Pauschale für alle Gemeinden. Somit wurde seit 2008 der Index indirekt beeinflusst, was der fiskalischen Äquivalenz widerspricht.

Mit Hinweis auf die Beurteilung bzw. Begründung und im Sinne der Würdigung einer integralen Umsetzung des Gesamtpakets sowie der vorausgegangenen Zustimmung des Landrats zu den technischen Lösungsansätzen zur Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs vom 14. November 2018, wird das Anliegen nicht weiterverfolgt.

e) Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Verordnung über Beiträge des Kantons an die Volksschulen (Schulische Beitragsverordnung [VBV]; RB 10.1222)

Artikel 3

In Absatz 1 werden die Pauschalen der drei Stufen (Kindergarten-, Primar- und Oberstufe), die der Kanton den Gemeinden pro Schülerin und Schüler leistet, angepasst. Die Anpassung basiert auf einem neuen Mischindex, der ab dem Jahr 2008 aufgerechnet wird für das Jahr 2021.

Analog wie bei den Schülerpauschalen wird in Absatz 2 der zusätzliche Betrag pro Schülerin und Schüler im Rahmen einer Kreisschullösung mittels Mischindex angepasst.

Im Absatz 4 wird die Anwendung des jährlich zu berechnenden Mischindex für die Kostenentwicklung an den Volksschulen festgehalten. Gestützt darauf passt der Regierungsrat die Ansätze jeweils nach Absatz 1 und 2 an. Plankosten für Zusatzaufgaben der Schulen, die auf die Pauschale einen substantiellen Einfluss haben, werden dabei aufgerechnet.

1.2.2 DaZ-Pauschale

a) Ausgangslage

Am 5. September 2018 beschloss der Landrat eine Änderung der Schulischen Beitragsverordnung. Auslöser für diesen Beschluss war die Gesamtschau Asyl. Im Rahmen dieser Gesamtschau hatte der Regierungsrat den Gemeinden eine finanzielle Entlastung der Kosten für den Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ) für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen in Aussicht gestellt. Das vom Landrat auf Antrag des Regierungsrats beschlossene neue Regime beinhaltet Folgendes: Grundsätzlich gilt, dass die Beiträge für den DaZ-Unterricht, die der Kanton bisher gemäss dem Regime der Schülerpauschale an alle Gemeinden verteilt hat, nur noch an jene Gemeinden fliessen, die DaZ-Kosten für Kinder aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen ausweisen. Im Gegenzug trägt der Kanton 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 Flüchtlingswesen.

Im Bericht und Antrag hatte der Regierungsrat festgehalten, dass die neue DaZ-Pauschale analog zur Schülerpauschale berechnet werden soll. Sollte also die Schülerpauschale als Folge des Projekts «Anpassung und Überarbeitung des Finanz- und Lastenausgleichs (FiLa) in Zusammenarbeit mit den Urner Gemeinden» ab 2021 neu festgesetzt und einem Mischindex unterstellt werden, würde die Berechnung der DaZ-Pauschale analog umgestellt werden. Dieser Fall tritt nun ein.

b) Lösungsansatz

Die Berechnung der DaZ-Pauschale orientiert sich am neuen Regime der Festlegung der Schülerpauschale. Die DaZ-Pauschalen werden beim Inkrafttreten der revidierten VBV neu festgelegt. Die neuen Beträge entsprechen den mit dem neuen Mischindex fortgeschriebenen Pauschalen des Jahrs 2019.

c) Finanzielle Wirkung

Die DaZ-Pauschale wurde den Gemeinden erstmals im Jahr 2019 ausbezahlt; für die Berechnungsmethode ist der Landratsbeschluss vom 5. September 2018 zur Änderung der Verordnung über Beiträge des Kantons an die Volksschulen massgebend. Es ist davon auszugehen, dass die DaZ-Pauschale bis zum Jahr 2021 stabil bleiben dürfte und dass sich mit dem Wechsel zum neuen Berechnungsregime für Kanton und Gemeinden insgesamt nur unwesentliche finanzielle Veränderungen ergeben dürften.

d) Ergebnis der Vernehmlassung

Zum vorgesehen Lösungsansatz gingen keine Anmerkungen/Bemerkungen ein.

e) Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Verordnung über Beiträge des Kantons an die Volksschulen (Schulische Beitragsverordnung [VBV]; RB 10.1222)

Artikel 16a

Der Absatz 1 hält die neue Finanzierung fest, das heisst der Kanton leistet den Gemeinden einen bestimmten Pauschalbeitrag pro Schülerin und Schüler aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen mit Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ).

Im Absatz 2 ist definiert, dass der Regierungsrat jährlich den Mischindex für die Kostenentwicklung an den Volksschulen errechnet. Gestützt darauf passt er den Ansatz nach Absatz 1 an.

1.3 Langzeitpflege

a) Ausgangslage

NFAUR:

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

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Im Jahr 2011 trat das Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung in Kraft. Die kantonalen Regelungen dazu sind im Gesetz über die Langzeitpflege (RB 20.2231) wie auch in der Verordnung über die Patientenbeteiligung und den Kantonsbeitrag in der Langzeitpflege (RB 20.2332) festgehalten.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 wurde der Aufgabenbereich «Langzeitpflege» erörtert. 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 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 auf die 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 «stationäre Langzeitpflege (Pflegeheime)» sind sich der Kanton und die Gemeinden einig, dass eine fortdauernde Verletzung der fiskalischen Äquivalenz vorliegt und zwingender Handlungsbedarf besteht. Denn die Sicherstellung der stationären Langzeitpflege liegt gemäss Artikel 5 des Gesetzes über die Langzeitpflege vollumfänglich in der Verantwortung der Gemeinden. Der pauschale Kantonsbeitrag von 30 Prozent an die Pflegerestkosten (Art. 25 Gesetz über die Langzeitpflege) verstösst somit gegen den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz und ist daher aufzuheben. Auch die kantonalen Investitionsbeiträge für die Schaffung von zusätzlichen Pflegeheimplätzen (150'000 Franken pro Platz gemäss Art. 26 des Gesetzes über die Langzeitpflege) sind abzuschaffen. Denn die bei Pflegeheimbauten anfallenden Investitionskosten sind gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über die Langzeitpflege vollumfänglich in die Taxen der Pflegeheime einzurechnen.

Die Gemeinden und der Kanton prüfen zudem, ob die Zuständigkeiten und Aufgaben im Bereich der ambulanten und stationären Langzeitpflege langfristig optimiert werden können. Diese Frage soll jedoch zu einem späteren Zeitpunkt in einem separaten Projekt erarbeitet werden. Dazu ist ein gemeinsames Projekt von Kanton und Gemeinden zu starten.

b) Neue Lösung

Im Bereich der stationären Langzeitpflege (Pflegeheime) werden die bisherigen Kantonsbeiträge zu Gunsten der Gemeinden ersatzlos aufgehoben. Denn die Sicherstellung der stationären Langzeitpflege liegt vollumfänglich in der Verantwortung der Gemeinden. Die bisher geleisteten Kantonsbeiträge widersprechen somit dem Gebot der fiskalischen Äquivalenz.

c) Begründung und finanzielle Wirkung der neuen Lösung

Begründung:

Mit der Aufhebung der Kantonsbeiträge zu Gunsten der Gemeinden wird in der stationären Langzeitpflege die Verletzung der fiskalischen Äquivalenz beseitigt bzw. es wird die Einheit von Aufgabe, Verantwortung und Finanzierung hergestellt.

Finanzielle Wirkung:

Die Streichung der Pauschale (30 Prozent) an die Pflegerestkosten führt bei der Gesamtschau der finanziellen Wirkung in der Globalbilanz zu einer entsprechenden Entlastung des Kantons von rund 2,58 Mio. Franken (Durchschnitt der Rechnungsjahre 2016 bis 2018) und bei den Gemeinden zu einer Belastung in derselben Höhe. Da seit Einführung der Neuordnung der Pflegefinanzierung keine Investitionsbeiträge (150'000 Franken pro Pflegeheimplatz) gesprochen wurden, entfällt diesbezüglich eine Berücksichtigung der finanziellen Wirkung in der Globalbilanz.

d) Ergebnis der Vernehmlassung

Eine Minderheit der Vernehmlassungsteilnehmer erwähnte, dass der Kantonsbeitrag von 30 Prozent an den Pflegerestkosten zwar dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz widerspricht, der Kantonsbeitrag aber bei der Einführung des Gesetzes über die Langzeitpflege bewusst eingeführt wurde. Eine Streichung widerspreche daher dem Volkswillen. Beantragt wird in diesem Fall ein neues Ausgleichsgefäss.

Die Sicherstellung der stationären Langzeitpflege liegt gemäss Gesetz über die Langzeitpflege vollumfänglich in der Verantwortung der Gemeinden. Die heutige finanzielle Entlastung des Kantons an die Gemeinden in der Langzeitpflege widerspricht der fiskalischen Äquivalenz. Dies wurde von keinem Vernehmlassungsteilnehmer bezweifelt. Zwecks Optimierung der Aufgaben im Bereich ambulante und stationäre Langzeitpflege ist ein Projekt geplant.

Mit Hinweis auf die Beurteilung bzw. Begründung und im Sinne der Würdigung einer integralen Umsetzung des Gesamtpakets sowie der vorausgegangenen Zustimmung des Landrats zu den technischen Lösungsansätzen zur Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs vom 14. November 2018 wird das Anliegen nicht weiterverfolgt.

e) Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Gesetz über die Langzeitpflege (RB 20.2231)

Artikel 25 bis 28 (4. Kapitel: Beiträge des Kantons an die Gemeinden)

Das ganze Kapitel kann gestrichen werden. Die Artikel 25 bis 28 können ersatzlos aufgehoben werden.

Verordnung über die Patientenbeteiligung und den Kantonsbeitrag in der Langzeitpflege (RB 20.2332)

Artikel 3 bis 5 (2. Kapitel: Kantonsbeitrag an die Gemeinden)

Das ganze Kapitel kann gestrichen werden. Die Artikel 3 bis 5 können ersatzlos aufgehoben werden.

2 Finanz- und Lastenausgleich

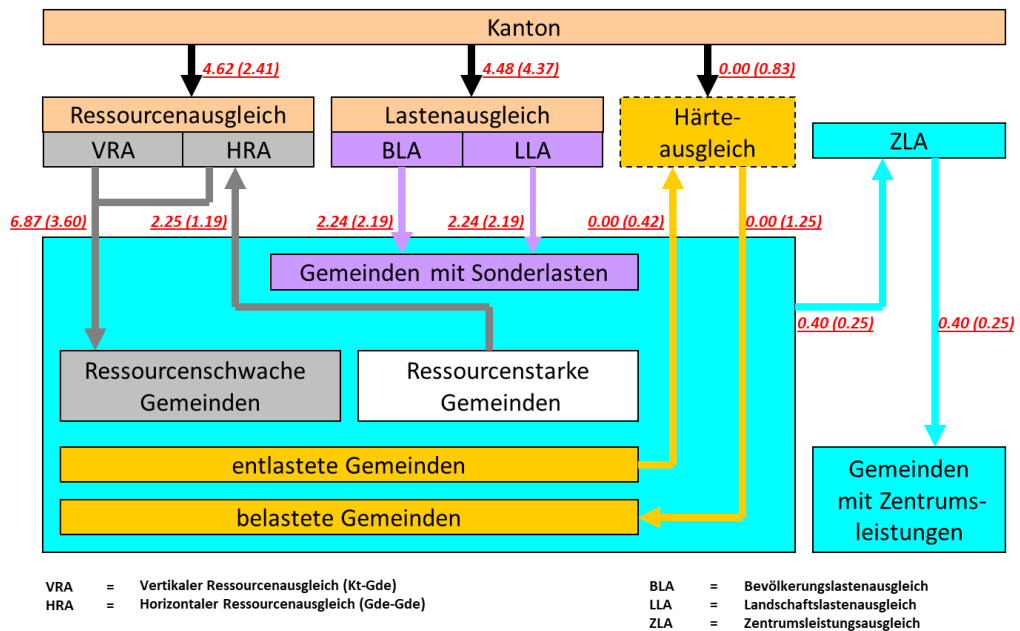
2.1 Übersicht zu den aktuellen Grundbeiträgen des Finanz- und Lastenausgleichs

Der (innerkantonale) Finanz- und Lastenausgleich (FiLa) besteht aus den Elementen Ressourcen- und Lastenausgleich, dem befristeten Härteausgleich und den Zentrumsleistungen.

Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam durch den Kanton - vertikaler Ressourcenausgleich (VRA) - und die ressourcenstarken Gemeinden - horizontaler Ressourcenausgleich (HRA) - finanziert. Der Lastenausgleich besteht aus dem Bevölkerungslastenausgleich (BLA) und dem Landschaftslastenausgleich (LLA); er wird durch den Kanton finanziert. Der Härteausgleich wiederum wird gemeinsam durch den Kanton und durch diejenigen Gemeinden finanziert, die nach der Globalbilanz NFAUR eine Nettoentlastung erfahren haben. Die Finanzierung des Zentrumsleistungsausgleichs wird nur durch die Gemeinden getragen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt schematisch die Finanzströme im Ausgleichssystem bzw. die Grundbeiträge des Ressourcen- und Lastenausgleichs sowie den Härte- und den Zentrumsleistungsausgleich. Die Zahlen beziffern die Grundbeiträge im Jahr 2019 sowie (in Klammern) die Beiträge im Einführungsjahr 2008.

Tabelle 2 Finanzströme im Ausgleichssystem für das Jahr 2019 (2008) in Mio. Franken



Wie aus der Grafik ersichtlich ist, zahlen der Kanton und die ressourcenstarken Gemeinden mit 6,87 Mio. Franken knapp doppelt so viel an die ressourcenschwachen Gemeinden wie bei Einführung der NFAUR.

2.2 Ressourcenausgleich

2.2.1 Verhältnis zwischen Ausstattung und Abschöpfung sowie horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich

a) Ausgangslage

NFAUR:

Mit der Einführung der NFAUR wurde mit gesetzlichen Vorgaben zur Ausstattung und Abschöpfung im Ressourcenausgleich ein abgestuftes Anreizsystem eingeführt.

Zwischen der Ausstattung und der Abschöpfung besteht ein gesetzlich festgelegtes Verhältnis. Der Landrat kann auf Antrag des Regierungsrats alle vier Jahre den Ressourcenindex, ab dem eine Ausstattung/Abschöpfung erfolgt, festlegen.

Das Finanzierungsverhältnis wird jedes Jahr aufs Neue berechnet. Die Finanzierung des horizontalen Ressourcenausgleichs - Beitrag der ressourcenstarken Gemeinden - muss jedoch innerhalb der gesetzlichen Vorgaben zwischen 30 Prozent und 35 Prozent des gesamten Ausgleichsbetrags liegen.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Seit der Einführung des neuen Ressourcenausgleichs im Jahr 2008 gab es keine Veränderungen bzw. Anpassungen bei der Berechnungsmethode im Verhältnis zwischen Ausstattung und Abschöpfung. Der horizontale Finanzierungsanteil der ressourcenstarken Gemeinden lag immer innerhalb der gesetzlichen Toleranz.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 wurde die Ausstattung und Abschöpfung erörtert. Dabei kamen der Regierungsrat und der Landrat zum Schluss, dass der Beobachtungszeithorizont noch zu kurz sei, um Aussagen beim Ressourcenausgleich zu machen.

Im Wirkungsbericht 2016 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 Landrat lehnte jedoch den Antrag des Regierungsrats für eine Anpassung ab.

Beurteilung:

Bei der Überprüfung des FiLaG wurde beim Steuerelement «Ausstattung und Abschöpfung» festgestellt, dass sich bei der Anwendung dieses relativ starren Elements eine unerwünschte Wirkung einstellt. Wird die Ausstattung und Abschöpfung reduziert, werden dem Ressourcenausgleich finanzielle Mittel entzogen, und die Divergenz unter den Gemeinden steigt. Dabei erfolgt dieser Mittelentzug auf Kosten der ressourcenschwachen Gemeinden. Sie tragen deshalb die Folgen bei einer allfälligen Anwendung dieses Steuerelements, während die ressourcenstarken Gemeinden weniger finanzielle Mittel in den horizontalen Ressourcenausgleich einbringen müssten.

Die fest definierten Parameter und das starre Finanzierungssystem verhindern, dass eine Korrektur bez. Kompensation bei den ressourcenstarken Gemeinden durch den Landrat eingeleitet werden kann.

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

Tabelle 3 Zahlenbeispiel Divergenz FiLa 2016, ohne und mit neutraler Zone

	Ausstattung 100 / Abschöpfung 100 <i>[ohne neutrale Zone]</i>		Ausstattung 90 / Abschöpfung 110 <i>[mit maximaler neutraler Zone]</i>	
	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

b) Neue Lösung

Um einen fairen Einsatz des Steuerelements «Ausstattung und Abschöpfung» zu gewährleisten, wird das starre Finanzierungssystem aufgebrochen und mit einem neuen Steuerelement «Finanzungsverhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich» ergänzt.

Das neue Steuerelement bewirkt, dass bei einer Anpassung des Verhältnisses zwischen Ausstattung und Abschöpfung, dem Landrat die Möglichkeit gegeben wird, das Finanzungsverhältnis zu ändern und damit die ressourcenstarken Gemeinden stärker in den horizontalen Ressourcenausgleich einzubinden. Damit kann bei den ressourcenstarken Gemeinden die Entlastung aus dem Steuerelement «Ausstattung und Abschöpfung» durch das neue Steuerelement «Finanzungsverhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich» wieder kompensiert werden. Durch die offene Gestaltung der beiden Steuerelemente kann die Divergenz annähernd gleichgehalten werden.

Die nachfolgende Tabelle ist das Ergebnis einer Simulation und zeigt den neu im Gesetz zu verankern- den Handlungsspielraum des Landrats bei der Festlegung des Verhältnisses zwischen «Ausstattung und Abschöpfung», in Kombination mit der entsprechenden Bandbreite beim «Finanzungsverhältnis zwischen horizontalem und vertikalem Ressourcenausgleich».

Tabelle 4 Handlungsspielraum: «Ausstattung und Abschöpfung» und «Finanzungsverhältnis horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich»

Ausstattung in Indexpunkt	Ressourcenindex, ab welchem die Abschöpfung erfolgt	prozentuale horizontale Finanzierung durch die ressourcenstarken Gemeinden	prozentuale vertikale Finanzierung durch den Kanton
100	100	35	65
99	101	35 bis 37	65 bis 63
98	102	35 bis 39	65 bis 61
97	103	35 bis 41	65 bis 59
96	104	35 bis 43	65 bis 57
95	105	35 bis 45	65 bis 55

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

Tabelle 5 Zahlenbeispiel FiLa 2016 mit neuer Tabelle «Ausstattung und Abschöpfung» und «Finanzungsverhältnis horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich»

	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

c) Begründung und finanzielle Wirkung der neuen Lösung

Begründung:

Mit der Kombination der beiden Steuerelemente - «Ausstattung und Abschöpfung» und «Finanzierungsverhältnis horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich» - kann das mit der NFAUR eingeführte Anreizsystem für die Gemeinden solidarisch im Gleichgewicht gehalten und das heutige «Fehlverhalten» beseitigt werden. Mit den beiden Steuerelementen zusammen erhält der Landrat ein ausgewogenes abgestimmtes System, das innerhalb des Gesetzes verschiedene Kombinationen zwischen «Ausstattung und Abschöpfung» sowie «Finanzierungsverhältnis horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich» zulässt.

Finanzielle Wirkung:

Mit der Einführung des neuen Systems und den Grundwerten - Ausstattung 100 Indexpunkte/Ab-schöpfung 100 Indexpunkte, Finanzierungsverhältnis horizontaler Ressourcenausgleich 65 Pro-zente/vertikaler Ausgleich 35 Prozente - ergibt sich eine minimale durchschnittliche Mehrbeteiligung der ressourcenstarken Gemeinden am horizontalen Ressourcenausgleich (Durchschnitt Basis FiLa 2016 bis FiLa 2018: 0,1 Mio. Franken). Beim Kanton führt dies zu einer Entlastung in der gleichen Höhe. Bei den ressourcenschwachen Gemeinden ergeben sich durch diese Anpassung keine Ände-rungen im Ressourcenausgleich, weil mit der Einführung des neuen Systems und den vorgegebenen Grundwerten nur das Finanzierungsverhältnis - Kanton zu den ressourcenstarken Gemeinden - tan-giert ist.

d) Ergebnis der Vernehmlassung

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende wünschten unterschiedliche - zum Teil diametrale - Anpas-sungen bei den beiden Steuerelementen «Ausstattung und Abschöpfung» und «Finanzierungsver-hältnis zwischen dem horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleich».

Mit Hinweis auf die Beurteilung bzw. Begründung und im Sinne der Würdigung einer integralen Um-setzung des Gesamtpakets sowie der vorausgegangenen Zustimmung des Landrats zu den techni-schen Lösungsansätzen zur Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs vom 14. November 2018 werden diese Einzelanliegen nicht weiterverfolgt.

e) Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131)

Artikel 7

Die Auswahlbreite der Ausstattung wird verkleinert von alt 90 bis 100 Indexpunkte auf neu 95 bis 100 Indexpunkte. Damit verkleinert sich die neutrale Zone auf der Seite der Ausstattung.

Da im Jahr 2021 mit den Grundwerten (Ausstattung 100 Indexpunkte) gestartet wird, hält der Absatz 2 fest, dass der Landrat auf Antrag des Regierungsrats erstmalig auf das Jahr 2025 eine Anpassung bei der Ausstattung beschliessen kann.

Artikel 9

Die Bandbreite der Finanzierung des horizontalen Ressourcenausgleichs durch die ressourcenstarken Gemeinden wird erhöht von alt 30 Prozent bis 35 Prozent auf neu 35 Prozent bis 45 Prozent. Mit dieser grösseren Bandbreite kann bei Anpassungen des Verhältnisses «Ausstattung und Abschöpfung» bei den ressourcenstarken Gemeinden die geringere Abschöpfung durch höhere Beiträge aus dem horizontalen Ressourcenausgleich kompensiert und die Divergenz annähernd im Gleichgewicht gehalten werden.

Artikel 10

Die Auswahlbreite der Abschöpfung wird verkleinert von alt 100 bis 110 Indexpunkte auf neu 100 bis 105 Indexpunkte, ab dem die Abschöpfung erfolgt. Der horizontale Ressourcenausgleich der ressourcenstarken Gemeinden errechnet sich proportional zum horizontalen Ressourcenausgleichspotenzial. Damit wird auch die neutrale Zone auf der Seite der Abschöpfung verkleinert. Somit kann die gesamthaft grösste mögliche neutrale Zone noch maximal zwischen 95 bis 105 Indexpunkten liegen. Auch dies hilft, die Divergenz zu verkleinern.

Der Absatz 2 kann ersatzlos gestrichen werden, da sich der Abschöpfungssatz über das Finanzierungsverhältnis der Gemeinden ergibt.

Artikel 11

Nebst dem Verhältnis zwischen Ausstattung und Abschöpfung regelt dieser Artikel neu auch das horizontale und vertikale Finanzierungsverhältnis.

Da im Jahr 2021 mit den Grundwerten (Ausstattung 100 Indexpunkte; horizontale Finanzierung 35 Prozent) gestartet wird, kann der Landrat auf Antrag des Regierungsrats erstmalig auf das Jahr 2025 eine Anpassung gemäss der Tabelle im Absatz 1 beschliessen. Die möglichen Kombinationen sind in der neuen Tabelle festgehalten.

Die beiden nachfolgenden Absätze können ersatzlos gestrichen werden, weil die Finanzierungsverhältnisse neu in der Tabelle, Absatz 1, festgehalten sind.

2.3 Lastenausgleich

2.3.1 Soziallastenausgleich

a) Ausgangslage

NFAUR:

Bei der Einführung der NFAUR war der Aufgabenbereich «Verlustscheine Krankenversicherungen» nicht Gegenstand der Beratungen und wurde auch nicht im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Umsetzung der NFA im Kanton Uri 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, die zur Ausstellung eines Verlustscheins geführt haben, übernehmen. Dazu hat der Landrat am 29. Februar 2012 eine Änderung der Verordnung zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (RB 20.2202) 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 Krankenversicherer auszusahlen. Damit soll eine zweckfremde Verwendung von Prämienverbilligungen ausgeschlossen werden und eine kontinuierliche Erhöhung von ausstehenden Forderungen, Betreibungen und Verlustscheinen ist nicht zu erwarten.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 wurde der Aufgabenbereich «Verlustscheine Krankenversicherungen» erörtert. Dabei wurde auf die Änderung der Verordnung zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 29. Februar 2012 hingewiesen. Der Aufgabenbereich wurde nicht weiterverfolgt.

Im Wirkungsbericht 2016 wurde dieser Aufgabenbereich erneut erörtert. Der Landrat kam auf Antrag des Regierungsrats zum Entschluss, dass bei dieser Aufgabenteilung zurzeit kein Handlungsbedarf besteht.

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 zumindest für den Aufgabenbereich «Verlustscheine Krankenversicherungen» kein Handlungsbedarf. Jedoch steigt mit der Übernahme der Verlustscheine

der Krankenversicherungen der jährliche Aufwand der Gemeinden von zusätzlichen, nicht beeinflussbaren Kosten im sozialen Umfeld.

b) Neue Lösung

Da es sich um Kosten im sozialen Umfeld handelt, die von den Gemeinden kaum beeinflussbar sind, ist es angemessen, diese Kosten «Verlustscheine Krankenversicherungen» als zusätzlichen vierten «Soziallastenfaktor» (wirtschaftliche Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid und abgelehnten Gesuchen [NEE]) und «Verlustscheine Krankenversicherungen») in die Berechnung des Soziallastenausgleichs aufzunehmen.

In der nachfolgenden Tabelle ist als Beispiel der Soziallastenausgleich (Basis FiLa 2018) mit integriertem neuem Soziallastenfaktor «Verlustscheine Krankenversicherungen» abgebildet. Dabei werden, wie bei den drei anderen Soziallastenfaktoren, die durchschnittlichen Nettoaufwendungen «Verlustscheine Krankenversicherungen» über vier Jahre (2014 bis 2017) verwendet.

Tabelle 6 Berechnungsbeispiel FiLa 2018: Soziallastenausgleich mit Berücksichtigung des Soziallastenfaktors «Verlustscheine Krankenversicherungen»

FiLa 2018: Bevölkerungslastenausgleich (BLA)

Berechnung der vertikalen Soziallasten

	Wirtschaftliche Sozialhilfe Durchschnittliche Nettoaufwendungen 2014-2017	Alimentenbevorschussung Durchschnittliche Nettoaufwendungen 2014-2017	NEE Durchschnittliche Nettoaufwendungen 2014-2017	Verlustscheine Krankenversicherungen Durchschnittliche Nettoaufwendungen 2014-2017	Summe der durchschnittlichen Nettoaufwendungen 2014-2017 Fr.	Durchschnittliche Bevölkerungszahl pro Gemeinde 2016/2017	Soziallast je Einwohner Fr.	Ausgleichende Soziallast je Einwohner Fr.	Ausgleichende Soziallasten [ASL] Fr.	Soziallasten- ausgleich [SLA] Fr.
	1	2	3	4	5 = [1+2+3+4]	6	7 = [5/6]	8 = [7 - Median]	9 = [6 * 8]	10 = [(Betrag/9) * 9]
Altdorf	66'267	114'725	0	83'822	865'814	9'272	93	45	417'240	156'645
Andermatt	66'468	3'510	0	2'905	72'883	1'443	51	3	4'329	1'625
Attinghausen	28'626	11'396	0	3'138	43'160	1'678	26	0	0	0
Bauen	0	0	0	0	0	164	0	0	0	0
Bürglen	344'821	30'068	0	11'967	386'856	4'006	97	49	196'294	73'695
Erstfeld	537'823	22'112	0	60'382	620'317	3'800	163	115	437'000	164'063
Flüelen	150'107	14'268	0	14'939	179'314	1'995	90	42	83'790	31'457
Göschenen	6'503	900	0	1'583	8'986	495	18	0	0	0
Gurtellen	36'479	0	0	8'861	45'340	566	80	32	18'112	6'800
Hospental	0	0	0	1'425	1'425	198	7	0	0	0
Isenthal	8'067	0	0	3'674	11'741	502	23	0	0	0
Realp	0	0	0	668	668	156	4	0	0	0
Schattdorf	935'632	27'662	0	17'073	980'367	5'279	186	138	728'502	273'502
Seedorf	75'768	0	0	5'989	81'757	1'800	45	0	0	0
Seelisberg	34'482	2'831	0	7'157	44'470	697	64	16	11'152	4'187
Silenen	84'394	-4'403	0	4'805	84'796	2'031	42	0	0	0
Sisikon	86'835	0	0	3'857	90'692	372	244	196	72'912	27'373
Spiringen	6'768	0	0	0	6'768	841	8	0	0	0
Unterschächen	75	0	0	0	75	716	0	0	0	0
Wassen	30'255	5'223	0	4'575	40'053	434	92	44	19'096	7'169
	3'100'370	228'292	0	236'822	3'565'484	36'445	48		1'988'427	746'517
							Median			

1 - 4: Quelle GSUD
6: Quelle Gemeinde

Anteil BLA %
34%
Betrag Fr.
746'517

c) Begründung und finanzielle Wirkung der neuen Lösung

Begründung:

Bei den zusätzlich anfallenden Kosten handelt es sich um einen anerkannten Aufwand im Umfeld der Soziallasten, der durch die Gemeinden nicht beeinflussbar ist. Eine Ausdehnung der bestehenden drei Soziallastenfaktoren mit einem neuen Soziallastenfaktor «Verlustscheine Krankenversicherungen» ist angemessen.

Finanzielle Wirkung:

Finanzielle Verschiebungen ergeben sich nur innerhalb der Gemeinden. Für den Kanton und alle Gemeinden zusammen gibt es keine Veränderung.

d) Ergebnis der Vernehmlassung

Zum vorgesehenen Lösungsansatz gingen keine Anmerkungen ein.

e) Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131)

Artikel 15

In Absatz 1 werden die Soziallastenfaktoren aufgezählt, die bei der Berechnung der Soziallast berücksichtigt werden. Bei der Aufzählung der Soziallastenfaktoren muss der Faktor «d) Verlustscheine Krankenversicherungen» hinzugefügt werden, damit er mitberücksichtigt wird.

Der neue Absatz 4a definiert die anrechenbaren Nettoaufwendungen der Verlustscheine Krankenversicherungen der Gemeinden. Es sind dies die Kosten, die der Kanton den Gemeinden verrechnet bei der Übernahme der Verlustscheine durch die Gemeinden.

2.3.2 Horizontaler Ausgleich für Soziallasten

a) Ausgangslage

Bei der Überprüfung des Soziallastenausgleichs auf seine Funktionalität haben Simulationen aufgezeigt, dass kleine Gemeinden, die mit erhöhten Aufwendungen im sozialen Umfeld konfrontiert sein können, im vierten Jahr nach dem Eintreten einer solchen Situation fast 50 Prozent ihrer Aufwendungen über den Soziallastenausgleich wieder zurückerhalten. Der Soziallastenausgleich hat seine Funktion grundsätzlich erreicht. Trotzdem kann ein einziger «Fall» im sozialen Umfeld eine kleine Gemeinde finanziell - unmittelbar sofort - ausserordentlich belasten.

b) Neue Lösung

Ein schnell vorübergehend wirkendes zusätzliches horizontales «Härteausgleichsgefäss» unter den Gemeinden - im Sinne der Solidarität unter den Gemeinden - würde Gemeinden mit erhöhten überdurchschnittlichen ausserordentlichen Ausgaben im sozialen Umfeld kurzfristig und neben dem Soziallastenausgleich zusätzlich entlasten.

Für jede Gemeinde wird ihr Schwellenwert - Basiswert: 20 Prozent des Ressourcenpotenzials pro Kopf der Urner Bevölkerung - anhand ihrer Bevölkerungsanzahl berechnet. Übersteigt in einer Ge-

meinde die Differenz zwischen den auszugleichenden Soziallasten und der darauf basierenden effektiven Ausgleichszahlung im Soziallastenausgleich den Schwellenwert, so erhält sie den Differenzbetrag als zusätzlichen horizontalen Ausgleich für Soziallasten. Die übrigen Gemeinden finanzieren den horizontalen Ausgleich für Soziallasten solidarisch proportional zur Bevölkerungsgrösse. Mit dieser Berechnungsmethode wird gewährleistet, dass keine Gemeinde mehr Ausgleich (Soziallastenausgleich und horizontaler Ausgleich für Soziallasten) erhält, als die berechnete auszugleichende Soziallast hergibt. Auf Iterationen³ wird verzichtet.

In der nachfolgenden Tabelle ist als Beispiel die Berechnung des horizontalen Ausgleichs für Soziallast (Basis FiLa 2018) abgebildet.

Tabelle 7 Berechnungsbeispiel FiLa 2018: Berechnung «horizontaler Ausgleich für Soziallasten»

FiLa 2018: Bevölkerungslastenausgleich (BLA)

Berechnung horizontaler Ausgleich für Soziallasten

	Berechnung horizontaler Ausgleich für Soziallasten						Finanzierung des Ausgleichs		Ausgleich
	Auszugleichende Soziallasten [ASL] Fr.	Soziallastenausgleich [SLA] Fr.	Durchschnittliche Bevölkerungszahl pro Gemeinde 2016/2017	Schwellenwertbetrag pro Gemeinde Fr.	Differenzbetrag zwischen ASL und SLA Fr.	Berechneter horizontaler Ausgleich für Soziallasten Fr.	Durchschnittliche Bevölkerungszahl pro Gemeinde 2016/2017	Finanzierung horizontaler Ausgleich für Soziallasten Fr.	Horizontaler Ausgleich für Soziallasten Fr.
	1	2	3	4 = [Schw. p. Kopf * 3]	5 = [1 - 2]	6 = [5 - 4]	7	8 = [Finanz. p. Kopf * 7]	9 = [6 + 8]
Altdorf	417'240	156'645	9'272	3'875'696	260'595	0	9'272	0	0
Andermatt	4'329	1'625	1'443	603'174	2'704	0	1'443	0	0
Attinghausen	0	0	1'678	701'404	0	0	1'678	0	0
Bauen	0	0	164	68'552	0	0	164	0	0
Bürglen	196'294	73'695	4'006	1'674'508	122'599	0	4'006	0	0
Erstfeld	437'000	164'063	3'800	1'588'400	272'937	0	3'800	0	0
Flüelen	83'790	31'457	1'995	833'910	52'333	0	1'995	0	0
Göschenen	0	0	495	206'910	0	0	495	0	0
Gurtellen	18'112	6'800	566	236'588	11'312	0	566	0	0
Hospental	0	0	198	82'764	0	0	198	0	0
Isenthal	0	0	502	209'836	0	0	502	0	0
Realp	0	0	156	65'208	0	0	156	0	0
Schatt Dorf	728'502	273'502	5'279	2'206'622	455'000	0	5'279	0	0
Seedorf	0	0	1'800	752'400	0	0	1'800	0	0
Seelisberg	11'152	4'187	697	291'346	6'965	0	697	0	0
Silenen	0	0	2'031	848'958	0	0	2'031	0	0
Sisikon	72'912	27'373	372	155'496	45'539	0	372	0	0
Spiringen	0	0	841	351'538	0	0	841	0	0
Unterschächen	0	0	716	299'288	0	0	716	0	0
Wassen	19'096	7'169	434	181'412	11'927	0	434	0	0
	1'988'427	746'517	36'445		1'241'910	0	36'445	0	0

Schwellenwert pro Kopf in Fr.:	418.0
Schwellenwert entspricht:	20% des gew. RP pro Kopf
	2'090

Finanzierung pro Kopf in Fr.:	0.00
-------------------------------	------

c) Begründung und finanzielle Wirkung der neuen Lösung

Begründung:

Ein zusätzliches horizontales Ausgleichsgefäss beim «Eintreten» einer überdurchschnittlichen erhöhten Soziallast ist zweckmässig und wurde bei der Vorvernehmlassung von allen Gemeinden unterstützt und als sinnvoll erachtet. Der Ausgleich wirkt erst, wenn der finanzielle Aufwand für eine Gemeinde nicht mehr «tragbar» ist. Die anderen Gemeinden übernehmen in diesem Fall solidarisch einen Teil der Last.

³ Wiederholte Anwendung des gleichen Prozesses auf bereits gewonnene Zwischenwerte

Finanzielle Wirkung:

Die Gemeinden finanzieren den horizontalen Ausgleich für Soziallasten untereinander. Für den Kanton fallen keine zusätzlichen Kosten an. Bei der Berechnung FiLa 2016, FiLa 2017 und FiLa 2018 für die Globalbilanz hatte keine Gemeinde Anspruch auf einen horizontalen Ausgleich der Soziallasten. Deswegen fliessen auch keine Beträge für den horizontalen Ausgleich für Soziallasten in die Globalbilanz ein.

d) Ergebnis der Vernehmlassung

Zum vorgesehenen Lösungsansatz gingen keine Anmerkungen ein.

e) Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131)

Artikel 15a Berechnung horizontaler Ausgleich für Soziallasten

Es erhalten nur Gemeinden einen horizontalen Ausgleich, wenn deren Differenzbetrag - auszugleichende Soziallast abzüglich Soziallastenausgleich - über ihrem Schwellenwertbetrag liegt.

Der horizontale Ausgleich für Soziallasten einer Gemeinde berechnet sich aus der Subtraktion Differenzbetrag - auszugleichende Soziallast abzüglich Soziallastenausgleich - zum Schwellenwertbetrag.

Der Schwellenwertbetrag einer Gemeinde berechnet sich aus dem Produkt ihrer Bevölkerung und 20 Prozent des Ressourcenpotenzials pro Kopf der Urner Bevölkerung.

Die übrigen Gemeinden finanzieren den horizontalen Ausgleich für Soziallasten solidarisch proportional zu ihrer Bevölkerungsgrösse

2.3.3 Lasten der Demografie «Alter»

a) Ausgangslage

NFAUR:

Der Lastenausgleich gleicht angemessen übermässige und weitgehend nicht beeinflussbare Kosten, sogenannte «Sonderlasten», aus. Seit dem Jahr 2008 deckt der Bevölkerungslastenausgleich die Lastenelemente Soziallasten, Bildungslasten und die Lasten der Kleinheit ab.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Seit der Einführung des Bevölkerungslastenausgleichs gab es keine Veränderungen bei der Berechnungsmethode.

Wirkungsberichte:

Im Wirkungsbericht 2012 gab es keine speziellen Bemerkungen zum Bevölkerungslastenausgleich. Im Wirkungsbericht 2016 beantragte der Regierungsrat, im Bevölkerungslastenausgleich anstelle der «Lasten der Kleinheit» einen Ausgleich «Lasten der Demografie Alter» einzuführen. Der Landrat lehnte jedoch damals den Antrag ab.

Beurteilung:

Die Urner Bevölkerung wächst nur gering, weshalb das Durchschnittsalter der Bevölkerung stetig ansteigt. Dies ist jedoch nicht in jeder Gemeinde in gleichem Masse der Fall. So ist der Anteil der über 80-jährigen Bevölkerung von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich. Dies führt zum Beispiel auch zu unterschiedlich hohen Kosten der Gemeinden für die stationäre Langzeitpflege (Pflegerestkosten). Korrelationsberechnungen⁴ der Hochschule Luzern haben 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 stellen eine ausgewiesene Last dar. Es ist deshalb angezeigt, diesem Umstand mit einem eigenen Lastenausgleich im Bevölkerungslastenausgleich Rechnung zu tragen.

b) Neue Lösung

Der neue Lastenausgleich «Lasten der Demografie Alter» soll dynamisch, zeitig und rasch wirken. Deshalb wird auf das bewährte Berechnungsmodell des Bildungslastenausgleichs zurückgegriffen. Als Konstante dient anstelle des Bildungslastenausgleichstarifs ein Demografielastenausgleichstarif. Dieser wird bei den Übergangsbestimmungen im Gesetz einmalig festgelegt - Herleitung: Durchschnittliche jährliche Kosten pro Pflegeheimplatz zulasten der Gemeinden über die Jahre 2011 bis 2018: 9'800 Franken - und kann dann durch den Regierungsrat nur noch über den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) angepasst werden. Als Variable wird anstelle der Anzahl der Schüler, die Bevölkerungsanzahl der 80- und über 80-Jährigen einer Gemeinde verwendet.

In der nachfolgenden Tabelle ist als Beispiel die Berechnung der Lasten der Demografie Alter (Basis FiLa 2018) abgebildet.

⁴ Korrelation ist der (kausale) Zusammenhang, bei dem die genannten Elemente wechselseitig aufeinander wirken

Tabelle 8 Berechnungsbeispiel FiLa 2018: Berechnung «Lasten der Demografie Alter»

FiLa 2018: Bevölkerungslastenausgleich (BLA)

Berechnung der Lasten der Demografie Alter

	Durchschnittliche Bevölkerungszahl pro Gemeinde 2016/2017	Altersklassen Bevölkerungs- alter 80+ per 31.12.2016	Bevölkerung gewichtet mit kant. gew. Verhältnis	Bevölkerung 80+ über gewichtetem kant. Mittel	Ausgleichende Lasten der Demografie Alter Fr.	Lastenausgleich Demografie Alter Fr.
	1	2	3=[1*Kt.gew.Verhältnis]	4 [2-3]	5 = [4 * Demo-tarif]	6 = [(Betrag / 35) * 5]
Aldorf	9'272	576	500.43	75.6	740'880	278'149
Andermatt	1'443	78	77.88	0.1	980	368
Attinghausen	1'678	61	90.56	0.0	0	0
Bauen	164	7	8.85	0.0	0	0
Bürglen	4'006	205	216.21	0.0	0	0
Erstfeld	3'800	291	205.09	85.9	841'820	316'045
Flüelen	1'995	100	107.67	0.0	0	0
Göschenen	495	37	26.72	10.3	100'940	37'896
Gurtellen	566	47	30.55	16.5	161'700	60'707
Hospental	198	7	10.69	0.0	0	0
Isenthal	502	25	27.09	0.0	0	0
Realp	156	13	8.42	4.6	45'080	16'924
Schattdorf	5'279	215	284.92	0.0	0	0
Seedorf	1'800	57	97.15	0.0	0	0
Seelisberg	697	37	37.62	0.0	0	0
Silenen	2'031	108	109.62	0.0	0	0
Sisikon	372	20	20.08	0.0	0	0
Spiringen	841	27	45.39	0.0	0	0
Unterschächen	716	20	38.64	0.0	0	0
Wassen	434	36	23.42	12.6	123'480	46'358
	36'445	1'967	1'967.0		2'014'880	756'449
		0.05397 kant. gew. Verhältnis [Σ2 / Σ1]			9'800 Demografielasten- ausgleichstarif	Anteil BLA % 34% Betrag Fr. 756'449

1: Quelle Gemeinde

2: Quelle Bundesamt für Statistik BFS

c) Begründung und finanzielle Wirkung der neuen Lösung

Begründung:

Bei der Berechnung wird auf ein bewährtes Model abgestützt. Dieses hat die gewünschten Eigenschaften «dynamisch und rasch». Bei der Auswahl der berücksichtigten Altersgruppe wird wie beim Bund auf eine bekannte Altersgruppe gesetzt. Zudem liegt das Durchschnittsalter beim Eintritt in ein Pflegeheim knapp über 80 Jahren. Es ist deshalb auch sinnvoll, diese Altersgruppe und Ältere in der Berechnung zu verwenden. Mit der neuen Last werden die Lastenbereiche Soziales, Jugend, Alter und Kleinheit einer Gemeinde berücksichtigt. Dies ist ein gut durchmischter und ausgewogener Bevölkerungslastensatz.

Finanzielle Wirkung:

Finanziell ergibt sich daraus für den Kanton und alle Gemeinden zusammen keine Veränderung. Für die einzelnen Gemeinden ergeben sich - je nach Ausprägung der Sonderlasten - netto Be- und Entlastungen in unterschiedlicher Höhe.

d) Ergebnis der Vernehmlassung

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden ist der Ansicht,

- a) dass der im Gesetz fest verankerte Demografielastenausgleichstarif zwingend indexiert werden muss (keine «kann» Formulierung) und,

b) dass ein Index zu verwenden sei, der sich auf die Gesundheitsausgaben oder die Pflege bezieht.

Zu a): Die «kann»-Formulierung wird aus dem Gesetzestext gestrichen. Der im Gesetz verankerte Demografielastenausgleichstarif wird somit immer zwingend indexiert. Diese Anpassung beinhaltet keine materielle Veränderung der Vorlage und ist somit im Sinne der Würdigung einer integralen Umsetzung des Gesamtpakets kompatibel.

Zu b): Zurzeit sind keine Indexe des Bunds in den Bereichen Gesundheit/Pflege bekannt, die für einen Mischindex als Referenz herangezogen werden könnten. Jedoch ist auch der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) nicht grundsätzlich falsch, da bei der Gewichtung des Warenkorbs - nebst anderen Hauptgruppen wie Wohnen und Verkehr - die Gesundheitspflege als zweitgrösste Gewichtung mit rund 15,466 Prozent (Basis 2019) einfließt. Mangels alternativer anderer Indexe wird weiterhin der Landesindex der Konsumentenpreise verwendet.

Anmerkung: Die neue Last der Demografie ist kein Ersatz für die Langzeitpflege, sondern für zusätzliche Aufwendungen in den Gemeinden, z. B. Betreuungen, behindertengerechte Zugänge/Anpassungen, Freizeitangebote usw. für ältere Mitmenschen.

Weitere Einzelanliegen von Vernehmlassungsteilnehmenden werden nicht weiterverfolgt, mit Hinweis auf die Beurteilung bzw. Begründung und im Sinne der Würdigung einer integralen Umsetzung des Gesamtpakets sowie der vorausgegangenen Zustimmung des Landrats zu den technischen Lösungsansätzen zur Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleiches vom 14. November 2018.

e) Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131)

Artikel 14

Bei der Aufzählung der Faktoren beim Bevölkerungslastenausgleich muss der neue Faktor «d) Lasten der Demografie Alter» ergänzt werden.

Artikel 17a

Der Demografielastenausgleichstarif ist eine Konstante pro Person in Franken, die jährlich an den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) angepasst wird. Da der Demografielastenausgleichstarif in der Übergangsbestimmung definiert wird, wird er erstmals im Jahr 2022 an den LIK angepasst.

Zur Berechnung der Lasten der Demografie Alter wird die Bevölkerung und die Altersgruppe der 80-Jährigen und über 80-Jährigen einer Gemeinde verwendet.

Gemeinden, deren Anzahl der 80-jährigen und über 80-jährigen Bevölkerung bezogen auf ihre Gesamtbevölkerung im Verhältnis zu den anderen Gemeinden über dem kantonalen Mittel liegt, erhalten einen Ausgleich. Die maximal auszugleichenden Lasten der Demografie Alter ergeben sich aus der Anzahl der 80-jährigen und der über 80-jährigen Personen, die über dem gewichteten kantonalen Mittel liegt, multipliziert mit dem Demografielastenausgleichstarif gemäss Absatz 1.

2.3.4 Landschaftslastenausgleich: Lasten der Weite

a) Ausgangslage

NFAUR:

Der Landschaftslastenausgleich deckt höhere Kosten, die durch die geo- und topografische 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 im übertragenen Sinne die Lasten der Landschaft (insbesondere längere Strassenbauten, Infrastrukturbauten für Seilbahnen, Transportkosten für Schulkinder, Verpflegung für Schulkinder, Wanderwege, weit auseinanderliegende Dorfschaften und Weiler, Winterdienst, Schutzverbauungen, usw.) 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 wurde der Landschaftslastenausgleich kurz erörtert. Im Wirkungsbericht 2016 wurde ein spezifisches Anliegen von einzelnen Gemeinden betreffend den unterschiedlichen Berechnungsmethoden der Ausgleichszahlungen in den drei Ausgleichselementen behandelt. Der Landrat hat auf Antrag des Regierungsrats auf eine Weiterbearbeitung dieses Antrags verzichtet.

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 muss darum als Ganzes betrachtet werden. Bei der erneuten Überprüfung wurde bemängelt, 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.

b) Neue Lösung

Neu sollen 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.

In der nachfolgenden Tabelle ist als Beispiel die Berechnung der Lasten der Weite (Basis FiLa 2018) abgebildet.

Tabelle 9 Berechnungsbeispiel FiLa 2018: Berechnung «Lasten der Weite»

FiLa 2018: Landschaftslastenausgleich (LLA)

Berechnung der Lasten der Weite

	Überbaute Gebiete und Bauzonen Fläche in ha	Intensiv genutzte Land- und Forst- wirtschaftszone Fläche in ha	Produktive Fläche ha	Gemeinden mit Weite über Median	Lastenausgleich Weite
	1	2	3 = [1 + 2]	4 = [3 > Median]	5 = [(Betrag / 3) * 4]
Altdorf	299	280	579	579	62'132
Andermatt	91	258	349	0	0
Attinghausen	42	313	355	0	0
Bauen	22	49	71	0	0
Bürglen	84	1'197	1'281	1'281	137'463
Erstfeld	202	310	512	512	54'942
Flüelen	75	73	148	0	0
Göschenen	43	156	199	0	0
Gurtellen	56	550	606	606	65'029
Hospental	17	436	453	453	48'611
Isenthal	15	290	305	0	0
Realp	17	165	182	0	0
Schattdorf	248	298	546	546	58'591
Seedorf	60	226	286	0	0
Seelisberg	60	327	387	0	0
Silenen	103	571	674	674	72'326
Sisikon	17	152	169	0	0
Spiringen	37	1'030	1'067	1'067	114'499
Unterschächen	19	630	649	649	69'644
Wassen	26	402	428	428	45'928
	1'533	7'713	408	6'795	729'167
			Median		

1: Quelle USAG / LRB 16.11.2016

2: Quelle USAG / LRB 16.11.2016

Anteil LLA %
33.3%
Betrag Fr.
729'167

c) Begründung und finanzielle Wirkung der neuen Lösung

Begründung:

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.

Finanzielle Wirkung:

Unter den Gemeinden gibt es leichte Verschiebungen, die in der Summe «Null» ergeben. Finanziell ergeben sich daraus für den Kanton und für alle Gemeinden zusammen keine Veränderungen.

d) Ergebnis der Vernehmlassung

Eine Minderheit der Vernehmlassungsteilnehmenden beantragte, die bisherige Berechnungsmethode für die Abgeltung der Lasten der Weite beizubehalten.

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 muss darum als Ganzes betrachtet werden. Die Berechnungsmethode der Weite führt zu einer im Vergleich zu den anderen Elementen unerwünschten höheren Progression bei den Ausgleichszahlungen. Es ist anzustreben, dass die drei Faktoren mit dem grundsätzlich gleichen Ansatz bzw. der gleichen Methode berechnet werden.

Mit Hinweis auf die Beurteilung bzw. Begründung und im Sinne der Würdigung einer integralen Umsetzung des Gesamtpakets sowie der vorausgegangenen Zustimmung des Landrats zu den technischen Lösungsansätzen zur Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs vom 14. November 2018 werden diese Einzelanliegen nicht weiterverfolgt.

e) Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131)

Artikel 20

Im Absatz 3 wird die Berechnungsmethode den beiden anderen Landschaftsfaktoren angepasst. Neu werden nicht mehr nur die Differenzflächen über dem Median in die Berechnung miteinbezogen, sondern immer die ganze produktive Fläche.

3 Globalbilanzausgleich und Solidarbeitrag der Gemeinden

Mit Einführung der NFAUR im Jahr 2008 wurde mittels einer Globalbilanz ein befristeter Härteausgleich eingeführt. Der Kanton und die Gemeinden stellten finanzielle Mittel zur Verfügung, mit denen Härten, die sich aus dem Übergang vom damaligen zum neuen Finanzausgleichssystem ergaben, aufgefangen wurden. Der Härteausgleich war auf acht Jahre befristet. Mit den letzten Zahlungen im Jahr 2015 ist der befristete Härteausgleich ausgelaufen, bedeutungslos und kann bei der Teilrevision FiLaG gestrichen werden.

3.1 Globalbilanzausgleich

a) Ausgangslage

Nach Abschluss der Arbeiten zur Anpassung und Überarbeitung des Finanz- und Lastenausgleichs konnte eine finanzielle Gesamtschau, eine Globalbilanz, erstellt werden. Da insbesondere alle Gemeinden finanziell in einem gewissen Ausmass betroffen sind, die Gemeinden einen Ausgleich der Globalbilanz fordern, die Gemeinden im Gegenzug bereit waren, den Kanton bei einer finanziellen

Notlage zu entlasten, hat der Landrat am 14. November 2018 einem «Globalbilanzausgleich» mit einem «Solidarbeitrag der Gemeinden» zugestimmt.

b) Neue Lösung

Ein Ausgleich für die Globalbilanz «Globalbilanzausgleich» vom Kanton an die Gemeinden wird eingeführt, der sich nach der Gesamtglobalbilanz ausrichtet. Anhand der erstellten Globalbilanz - durchschnittliche Werte über drei Jahre (2016, 2017 und 2018) gemittelt - wird ein Globalbilanzausgleichswert ermittelt und in einer Übergangsbestimmung innerhalb des FiLaG festgehalten. Dieser wird in der Form eines zweckfreien Pauschalbeitrags pro Einwohner jährlich innerhalb des Finanz- und Lastenausgleichs ausgeglichen.

Der Globalausgleichswert ist solange gleich, bis es zur ersten Auslösung eines «Solidarbeitrags der Gemeinden» an den Kanton kommt. Dann wird der Solidarbeitrag dem bisherigen Globalbilanzausgleichswert abgezogen und es entsteht daraus ein neuer Globalbilanzausgleichswert. Dieser Vorgang wird bei jeder Auslösung eines Solidarbeitrags der Gemeinden aufrechterhalten, bis der Globalbilanzwert «Null» erreicht.

Mit dem Globalbilanzausgleich werden Nettobelastungen der Gemeinden ausgeglichen. Dieser Ausgleich und der Mechanismus für einen Solidaritätsbeitrag wird als fairer Kompromiss beurteilt und trägt dem politischen Willen von Kanton und Gemeinden Rechnung, eine gemeinsame, für alle tragbare Lösung zu finden.

In der nachfolgenden Tabelle ist ein Berechnungsbeispiel des Globalbilanzausgleichs (Basis FiLa 2018) dargestellt:

Tabelle 10 Berechnungsbeispiel FiLa 2018 «Globalbilanzausgleich»

FiLa 2018: Globalbilanzausgleich (GB)

Berechnung des Globalbilanzausgleichs

	Durchschnittliche Bevölkerungszahl pro Gemeinde 2016/2017	Globalbilanz- ausgleich [GBA] Fr.
	1	2 = [1 * GB-wert p. Kopf]
Altdorf	9'272	1'195'731
Andermatt	1'443	186'091
Attinghausen	1'678	216'397
Bauen	164	21'150
Bürglen	4'006	516'620
Erstfeld	3'800	490'054
Flüelen	1'995	257'278
Göschenen	495	63'836
Gurtellen	566	72'992
Hospental	198	25'534
Isenthal	502	64'739
Realp	156	20'118
Schattdorf	5'279	680'787
Seedorf	1'800	232'131
Seelisberg	697	89'886
Silenen	2'031	261'921
Sisikon	372	47'974
Spiringen	841	108'457
Unterschächen	716	92'336
Wassen	434	55'969
	36'445	4'700'000

Globalbilanzausgleichswert:
Fr. 4'700'000
Beitrag pro Kopf:
Fr. 128.96

Berechnungsgrundlagen:

(Art. xx) Globalbilanzausgleichswert ab 1. Januar 2021 in Fr. **4'700'000** für FiLa: 2021,
(Volksabstimmung: 27. September 2020)

(Art. xx) Solidarbeitrag der Gemeinden in Fr.: **0**
(LRB: x. Dezember 20xx)

(Art. xx) Globalbilanzausgleichswert ab 1. Januar 20xx in Fr. **0**

(Art. xx) Solidarbeitrag der Gemeinden in Fr.: **0**
(LRB: x. Dezember 20xx)

(Art. xx) Globalbilanzausgleichswert ab 1. Januar 20xx in Fr. **0**

(Art. xx) Solidarbeitrag der Gemeinden in Fr.: **0**
(LRB: x. Dezember 20xx)

(Art. xx) Globalbilanzausgleichswert ab 1. Januar 20xx in Fr. **0**

c) Begründung und finanzielle Wirkung der neuen Lösung

Begründung:

Der Globalbilanzausgleich kommt der Forderung des Landrats nach, dass eine Lastenverschiebung zu den Gemeinden nicht das primäre Ziel des Reformpakets sein darf. Der Globalbilanzausgleich mit Solidarbeitrag ist ein fairer Kompromiss, der eine auf die Verbesserung der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz ausgerichtete Reform der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ermöglicht.

Die Verteilung des Globalbilanzausgleichs gemäss der Einwohnerzahl der Gemeinden reduziert zudem die Disparitäten in der Finanzkraft zwischen den Gemeinden. Damit wird der Forderung des Landrats Rechnung getragen, dass durch die Reform die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden nicht massgeblich zunehmen dürfen. Beim Ausgleich der Globalbilanz handelt es sich um zweckfreie Mittel für die Gemeinden.

Im Weiteren erhalten die Gemeinden mit dem Ausgleich der Globalbilanz Zeit, die neuen Aufgaben zu übernehmen, Kosten zu überprüfen und allfällige Anpassungen einzuleiten.

Finanzielle Wirkung:

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 bei der Einführung nahezu saldoneutral verhalten.

In der nachfolgenden Tabelle ist die Globalbilanz (Basis: Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018) gemäss Anpassungen und Überarbeitung des Finanz- und Lastenausgleichs dargestellt.

Tabelle 11 Globalbilanz: Durchschnittliche Werte der Jahre 2016 bis 2018

Finanzielle Wirkung: Globalbilanz

Berechnung der Globalbilanz / Rechnungsjahre 2016, 2017 und 2018

	Anpassung und Überarbeitung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden				Globalbilanz vor Ausgleich		Ausgleich der Globalbilanz	Differenz nach Ausgleich	
	Differenz Schülerpauschale ALT zu NEU 2016/2017/2018 in CHF	Durchschnitt Langzeitpflege Gemeindesaufgabe 2016/2017/2018 in CHF	Durchschnitt Zivilschutz Kantonsaufgabe 2016/2017/2018 in CHF	Differenz ¹⁾ FiLa ALT zu NEU 2016/2017/2018 in CHF	Anpassung und Überarbeitung ALT zu NEU 2016/2017/2018 in CHF	Anpassung und Überarbeitung ALT zu NEU 2016/2017/2018 pro Kopf	Ausgleichs- summe pro Gemeinde in CHF	der Globalbilanz 2016/2017/2018 in CHF	der Globalbilanz 2016/2017/2018 pro Kopf
	1	2	3	4	5	6 = 5 / Einw.	7 = Einw. * pro Kopf	8	9 = 8 / Einw.
Kanton	-2'344'544	-2'577'540	321'156	-106'327	-4'707'255	-129	4'700'000	-7'254	0
Uner Gemeinden	2'344'544	2'577'540	-321'156	106'327	4'707'255	129	-4'700'000	7'254	0
Altdorf	528'303	779'333	-82'017	-157'538	1'068'081	115	-119'7259	-129'178	-14
Andermatt	70'141	125'925	-12'140	27'928	211'854	144	-190'476	21'378	15
Attinghausen	153'202	79'237	-14'752	80'135	297'822	181	-212'186	85'637	52
Bauen	4'530	10'329	-1'450	19'371	32'780	202	-20'934	11'846	73
Bürglen	263'684	288'201	-35'546	169'171	685'510	172	-516'120	169'390	42
Erstfeld	237'446	323'753	-33'536	-256'205	271'458	71	-491'955	-220'497	-58
Flüelen	138'057	97'070	-17'625	35'516	253'018	127	-256'897	-3'879	-2
Göschenen	25'863	72'953	-3'996	-31'921	62'899	133	-60'994	1'905	4
Gurtellen	41'948	26'731	-5'033	-54'403	9'243	16	-74'045	-64'803	-113
Hospental	4'482	4'970	-1'723	-21'080	-13'351	-65	-26'620	-39'971	-194
Isenthal	37'807	22'806	-4'474	13'802	69'941	137	-65'775	4'166	8
Realp	765	9'494	-1'293	2'282	11'248	74	-19'642	-8'394	-55
Schatt Dorf	329'346	305'021	-46'376	125'256	713'247	138	-665'632	47'615	9
Seedorf	168'621	33'966	-16'014	122'458	309'031	171	-233'249	75'782	42
Seelisberg	44'617	49'956	-6'075	1'715	90'213	128	-90'844	-632	-1
Silenen	131'789	141'641	-18'221	5'308	260'517	124	-271'628	-11'112	-5
Sisikon	22'857	26'674	-3'306	24'616	70'841	185	-49'364	21'477	56
Spiringen	63'795	70'077	-7'475	73'108	199'505	236	-109'065	90'440	107
Unterschächen	47'575	67'336	-6'278	-868	107'765	152	-91'361	16'403	23
Wassen	29'716	42'067	-3'826	-72'322	-4'365	-10	-55'954	-60'319	-139

+ (plus) Zahlen bedeuten eine finanzielle Belastung

- (minus) Zahlen bedeuten einen finanzielle Entlastung

Einw. = Bevölkerung

¹⁾ Berücksichtigung aller FiLa-Anpassungen (Ressourcen- und Lastenausgleich)

Globalbilanz- ausgleichswert:
4'700'000
pro Kopf
129.22

d) Ergebnis der Vernehmlassung

Eine Mehrheit der Gemeinden fordert, ausgelöst durch ihre Anpassungswünsche zu Artikel 29, bei den Grundsätzen des Globalbilanzausgleichs die Artikel 27 und 28 ebenfalls anzupassen.

Die Thematik von Artikel 29 wird im folgenden Kapitel «3.2 Solidarbeitrag der Gemeinden» behandelt. Die Quintessenz aus der Anpassung des Artikels 29 führt dazu, dass keine Anpassungen der Artikel 27 und 28 erforderlich sind.

e) Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131)

Artikel 2

Bei der Aufzählung der Mittel des Finanz- und Lastenausgleichs wird der befristete Härteausgleich gestrichen und an seiner Stelle mit dem «Ausgleich der Globalbilanz und Solidarbeitrag der Gemeinden» ersetzt.

Artikel 27

In diesem Artikel werden die Grundsätze des Globalbilanzausgleichs festgehalten. Der Kanton stellt jährlich die finanziellen Mittel für den Globalbilanzausgleich zur Verfügung. Dieser wird in Form eines zweckfreien Pauschalbeitrags pro Einwohner innerhalb des Finanz- und Lastenausgleichs ausbezahlt. Der Ausgleichswert verringert sich, wenn ein Solidarbeitrag der Gemeinden zur Anwendung kommt.

Artikel 28

Die Absätze zum befristeten Härteausgleich werden gestrichen und durch neue Absätze zum Globalbilanzausgleich ersetzt.

Der Globalbilanzausgleichswert ergibt sich erstmalig aus der Globalbilanz (Basis: Durchschnitt der Zahlenbasis der Rechnungsjahre 2016 bis 2018) zur Anpassung und Überarbeitung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Urner Gemeinden und zeigt den Saldo aller Be- und Entlastungen. Der gerundete Globalbilanzausgleichswert wird in der Übergangsbestimmung, die am 1. Januar 2021 in Kraft tritt, festgehalten. Die Berechnung des Globalbilanzausgleichs pro Gemeinde basiert auf einem Pro-Kopf-Beitrag der Bevölkerung.

Im Weiteren wird festgehalten, dass wenn der Fall eines Solidarbeitrags der Gemeinden eintritt, dieser vom aktuellen Globalbilanzausgleichswert abgezogen wird. Somit entsteht ein neuer, kleinerer Globalbilanzausgleichswert.

3.2 Solidarbeitrag der Gemeinden

a) Ausgangslage

Aus der finanziellen Gesamtschau der Globalbilanz wurde ersichtlich, dass insbesondere die Gemeinden von der «Aufgabenteilung» in einem gewissen Ausmass betroffen sind. Daraus entstand der Kompromiss, einen Globalbilanzausgleich einzuführen, und im Gegenzug entlasten die Gemeinden - «Mechanismus für einen Solidarbeitrag» - den Kanton bei einer finanziellen Notlage. Dieser Gesamtlösungsansatz wurde vom Landrat am 14. November 2018 gutgeheissen.

b) Neue Lösung

Wenn der Kanton in eine Notlage gerät, leisten die Gemeinden einen Solidarbeitrag an den Kanton in der Form einer Reduktion des Globalbilanzausgleichs. Eine Notlage liegt vor, wenn der Regierungsrat dem Landrat zum Budget Massnahmen zur Verbesserung gemäss dem Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri⁵ vorlegen muss oder eine gleichlautende Motion durch den Landrat als erheblich überwiesen wird. Jedoch muss bei beiden Bedingungen gleichzeitig im letzten verfügbaren Rechnungsjahr die Nettoschuld II des Kantons grösser als die Nettoschuld II der Gemeinden sein. Werden diese Bedingungen erfüllt, tragen die Gemeinden den paritätischen Kostenanteil - wie der Kanton - zulasten des Globalbilanzausgleichs, bis dieser Null beträgt.

c) Begründung und finanzielle Wirkung der neuen Lösung

Begründung

Der vorliegende Lösungsansatz für einen Ausgleich der Globalbilanz wird beiden Seiten - Gemeinden und Kanton - gerecht. Mit der Bedingung, wonach die Nettoschuld II des Kantons grösser sein muss als jene der Gemeinden, wird berücksichtigt, dass die Gemeinden nur dann einen Solidarbeitrag an den Kanton leisten sollen, wenn ihre finanzielle Lage besser ist als jene des Kantons.

Finanzielle Wirkung:

Die Aufgabenverschiebungen und die Anpassungen im Finanz- und Lastenausgleich sind für den Kanton als auch für die Gesamtheit der Gemeinden durch den Globalbilanzausgleich annähernd saldo-neutral, bis ein Solidarbeitrag ausgelöst wird.

d) Ergebnis der Vernehmlassung

Eine Mehrheit der Gemeinden wünscht eine Anpassung des Artikels 29, und damit verbunden auch Anpassungen bei den Artikeln 27 und 28.

Die Gemeinden wünschen, dass bei einer bewussten, zeitlich begrenzten Verbesserungsmassnahme, der Abzug beim Globalbilanzbeitrag wieder den Gemeinden gutgeschrieben wird. Diese Änderung führte auch zu weiteren Änderungswünschen in den Artikeln 27 und 28. Zudem störten sich die Gemeinden an der zusätzlichen Präzisierung «gleichlautende Motion» zum Zeitpunkt, wann ein Solidarbeitrag zu leisten sei.

Im Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe a wird der Gesetzestext neu formuliert. Die Präzisierung «gleichlautende Motion» entfällt. Ebenfalls wird in der Botschaft eine Präzisierung des Artikels 29 Absatz 2 festgehalten, wonach beantragte Verbesserungsmassnahmen des Regierungsrats, die als vorübergehende Massnahmen bezeichnet werden, beim paritätischen Kostenanteil der Gemeinden nicht mit eingerechnet werden dürfen.

⁵ Artikel 3 Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri; RB 3.2110

Diese damit verbundenen Anpassungen beinhalten keine materielle Veränderung der Vorlage und sind somit im Sinne der Würdigung einer integralen Umsetzung des Gesamtpakets kompatibel.

Weitere Einzelanliegen von Vernehmlassungsteilnehmenden werden nicht weiterverfolgt, mit Hinweis auf die Beurteilung bzw. Begründung und im Sinne der Würdigung einer integralen Umsetzung des Gesamtpakets sowie der vorausgegangenen Zustimmung des Landrats zu den technischen Lösungsansätzen zur Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleiches vom 14. November 2018.

e) Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131)

Artikel 29

Die Gemeinden leisten einen Solidarbeitrag an den Kanton, wenn der Regierungsrat beauftragt wird, dem Landrat zum Budget Massnahmen zur Verbesserung des Haushaltsgleichgewichts einzureichen. Jedoch muss gleichzeitig im letzten verfügbaren Rechnungsjahr die Nettoschuld II des Kantons grösser als die Nettoschuld II der Gemeinden sein.

Der nachfolgende Absatz definiert die Höhe der Solidarbeiträge. Beantragte Verbesserungsmassnahmen des Regierungsrats, die als vorübergehende Massnahmen bezeichnet werden, dürfen beim paritätischen Kostenanteil nicht miteingerechnet werden (z. B.: Kürzung eines Leistungsbeitrags vorübergehend für ein Jahr). Falls der Solidarbeitrag höher als der aktuelle Globalbilanzausgleichswert ist, ist der aktuelle Globalbilanzausgleichswert als Solidarbeitrag anzurechnen.

4 Technische Ergänzungen zum Finanz- und Lastenausgleich ohne direkte finanzielle Wirkungen

4.1 Fehlertoleranzgrenze

a) Ausgangslage:

NFAUR:

Bei der Erarbeitung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs wurde der «Umgang mit Fehlern» 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 Jahr 2011 jährlich von der Finanzkontrolle zwecks Qualitätssicherung eine Prüfung der Berechnungen und der Daten durchgeführt.

Wirkungsberichte:

In beiden Wirkungsberichten wurde das Thema «Fehlerkorrektur» jeweils kurz erörtert.

Beurteilung:

Damit bei Berechnungsfehlern oder Berichtigungen von Grundlagendaten innerhalb des Ressourcen- und Lastenausgleichs nicht bei kleinsten betragsmässigen Veränderungen jedes Mal eine Korrektur der Aus-/Einzahlungen durchgeführt werden muss, ist es sinnvoll, eine «Fehlertoleranzgrenze» ins FiLaG aufzunehmen.

b) Neue Lösung

Es wird eine Fehlertoleranzgrenze eingeführt, die Kleinstkorrekturen ausschliesst, jedoch wesentliche Fehler bei einer Gemeinde korrigieren lässt. Die Grenze zur Auslösung einer Korrektur soll für alle Gemeinden gleich sein und sich nach einem Prozentsatz des Ressourcenpotenzials der Urner Bevölkerung richten. Die anderen Gemeinden, die ebenfalls durch den gleichen Fehler oder aus dessen Folge betroffen sind, werden ebenfalls korrigiert, auch wenn deren Fehlerdifferenz kleiner ist als die Fehlertoleranzgrenze.

In der nachfolgenden Tabelle ist die jeweilige Fehlertoleranzgrenze in den bisherigen Finanz- und Lastenausgleichen mit der neuen Lösung ersichtlich.

Tabelle 12 Berechnete Fehlertoleranzgrenze der Finanz- und Lastenausgleiche 2008 bis 2018

Finanz- und Lastenausgleich	Ressourcenpotenzial der Urner Bevölkerung in Fr.	Fehlertoleranzgrenze in Fr.
Jahre		
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
2018	76'187'141	38'094
Prozentsatz:		
0.050%		

c) Begründung und finanzielle Wirkung der neuen Lösung

Begründung:

Durch die Einführung einer Fehlertoleranzgrenze werden Kleinstkorrekturen ausgeschlossen. Der Bund hat für den NFA im Jahr 2012 ebenfalls nachträglich eine Fehlertoleranzgrenze in seiner Verordnung eingeführt.

Finanzielle Wirkung:

Die Einführung der Fehlertoleranzgrenze ist eine reine technische Ergänzung zum Finanz- und Lastenausgleich ohne direkte finanzielle Wirkungen. Mit der Einführung einer Fehlertoleranzgrenze ist neu geregelt, wann eine Korrektur einzuleiten ist.

d) Ergebnis der Vernehmlassung

Zum vorgesehenen Lösungsansatz gingen keine Anliegen ein.

e) Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131)

Artikel 30

Berechnet wird die jährliche Fehlertoleranzgrenze durch das Produkt aus dem Ressourcenpotenzial der Urner Gemeinden und dem Prozentsatz gemäss Artikel 2. Der Prozentsatz ist im Artikel 2 mit 0,05 Prozent definiert.

Eine finanzielle Fehlerkorrektur wird durchgeführt, wenn bei einer Gemeinde - durch fehlerhafte Grundlagendaten oder Berechnungen - eine Fehlerdifferenz resultiert und diese die errechnete Fehlertoleranzgrenze mindestens erreicht. Die finanzielle Korrektur erfolgt mit dem nächsten Finanz- und Lastenausgleich.

Da die Basis zur Berechnung - das Ressourcenpotenzial der Urner Gemeinden - von Jahr zu Jahr ändert, muss deshalb jährlich für den Finanz- und Lastenausgleich eine neue Fehlertoleranzgrenze errechnet werden. Der für die Berechnung benötigte Prozentsatz wurde so gewählt, dass zum Beispiel eine geringe Verschiebung von Schülern unter den Gemeinden nicht unmittelbar eine Fehlerkorrektur auslöst.

4.2 Gemeindefusionen

a) Ausgangslage

NFAUR:

Bei der Erarbeitung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs liess die Verfassung des Kantons Uri Gemeindefusionen noch nicht zu.

Veränderungen/Aktivitäten in der Zwischenzeit:

Mit der Anpassung der Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101) durch das Volk vom 22. September 2013 ist es möglich, Gemeindefusionen durchzuführen.

Wirkungsberichte:

In beiden Wirkungsberichten waren «Gemeindefusionen» kein Thema.

Beurteilung:

Gemeindefusionen haben Auswirkungen auf die Berechnung des Finanz- und Lastenausgleichs. Insbesondere werden teilweise Daten bis zu vier dem Berechnungsjahr vorausgehenden Jahren verwendet, also Daten der noch nicht fusionierten Gemeinden. Wie mit diesen Daten im Finanz- und Lastenausgleich umzugehen ist, muss geregelt werden.

b) Neue Lösung

Bei Gemeindefusionen können die dem Berechnungsjahr vorausgehenden Daten im Ressourcen- und Lastenausgleich grundsätzlich addiert werden. Für die Grundlagendaten des Landschaftslastenausgleichs, die Flächen, gilt das Gleiche. Die Höhe im Landschaftslastenausgleich lässt sich aus den Grunddaten der einzelnen Gemeinden berechnen.

Nur für den Einkommenssteuerfuss natürliche Personen der fusionierten Gemeinden muss eine theoretische Berechnungstechnik angewendet werden, da zwei dem Rechnungsjahr vorausgehende Einkommenssteuerfüsse der fusionierten Gemeinde benötigt werden.

Diese Einkommenssteuerfüsse der fusionierten Gemeinden werden pro vorausgehendes Rechnungsjahr berechnet. Die Gemeindesteuern natürliche Personen der fusionierten Gemeinden für das erste vorausgehende Berechnungsjahr werden addiert. Ebenfalls werden die umgerechneten Gemeindesteuern - Umrechnung auf 1 Prozent - natürliche Personen des ersten vorausgehenden Berechnungsjahrs der fusionierten Gemeinden addiert. Danach wird die Summe der Gemeindesteuern und die Summe der umgerechneten Gemeindesteuern des ersten vorausgehenden Berechnungsjahrs dividiert. Dies ergibt den neuen Einkommenssteuerfuss für das erste vorausgehende Berechnungsjahr. Mit dem zweiten vorausgehenden Berechnungsjahr der fusionierten Gemeinden wird analog vorgegangen.

In der nachfolgenden Tabelle ist ein Beispiel einer fiktiven Gemeindefusion mit vier Gemeinden zur Berechnung der zwei Berechnungsjahre vorausgehenden Einkommenssteuerfüsse dargestellt.

Tabelle 13 Berechnungsbeispiel der zwei Berechnungsjahre vorausgehenden Einkommenssteuerfüsse einer fusionierten Gemeinde

Berechnung: Einkommenssteuerfuss und Gemeindesteuern natürliche Personen bei fusionierten Gemeinden

Grundlagedaten der einzelnen Gemeinden

Fusioniert ab:

2019

		Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D
Einkommenssteuerfuss	2017	112.00	105.00	90.00	95.00
	2018	110.00	105.00	90.00	90.00
Gemeindesteuern nP FiLa in CHF:	2017	100'000	200'000	300'000	400'000
	2018	110'000	220'000	330'000	440'000

Berechnung des Einkommenssteuerfusses der fusionierten Gemeinde

Basisberechnungen:

Rechnungsjahr:	2017				
		Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D
Gemeindesteuern nP FiLa in CHF:		100'000	200'000	300'000	400'000
Umrechnung auf 1%		893	1'905	3'333	4'211
Rechnungsjahr:	2018				
		Gemeinde A	Gemeinde B	Gemeinde C	Gemeinde D
Gemeindesteuern nP FiLa in CHF:		110'000	220'000	330'000	440'000
Umrechnung auf 1%:		1'000	2'095	3'667	4'889

Berechnung des neuen Einkommenssteuerfusses:

Rechnungsjahr:	2017			
		Gemeinde A + B + C + D		
Summe Gemeindesteuern nP FiLa:		1'000'000		
Summe der Umrechnungen auf 1%:		10'342		
		Summe Gemeindesteuern nP FiLa : Summe der Umrechnungen auf 1%		
		CHF		
Fusionierter Einkommenssteuerfuss:		1'000'000	10'342	96.6931
Rechnungsjahr:	2018			
		Gemeinde A + B + C + D		
Summe Gemeindesteuern nP FiLa:		1'100'000		
Summe der Umrechnungen auf 1%:		11'651		
		Gemeinde A + B + C + D : Summe Gemeindesteuern nP FiLa : Summe der Umrechnungen auf 1%		
		CHF		
Fusionierter Einkommenssteuerfuss:		1'100'000	11'651	94.4125

Übernahme der Zahlen für die Berechnung der fusionierten Gemeinde im Ressourcenausgleich 2019:

		Summe Gemeindesteuern nP FiLa in CHF	Fusionierter Einkommenssteuerfuss
Für das Rechnungsjahr	2017	1'000'000	96.6931
	2018	1'100'000	94.4125

c) Begründung und finanzielle Wirkung der neuen Lösung

Begründung:

Bei den Anpassungen «Gemeindefusionen» handelt es sich grundsätzlich um einen Gesetzesvollzug (Verfassung des Kantons Uri), damit Gemeindefusionen auch im Finanz- und Lastenausgleich abgebildet und vollzogen werden können. Mit den vorgesehenen Anpassungen wird der Umgang mit einer Gemeindefusion im Finanz- und Lastenausgleich geregelt.

Finanzielle Wirkung:

Die Anpassungen «Gemeindefusionen» sind eine reine technische Ergänzung zum Finanz- und Lastenausgleich ohne direkte finanzielle Wirkungen.

d) Ergebnis der Vernehmlassung

Zum vorgesehen Lösungsansatz gingen keine Anliegen ein.

e) Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131)

Artikel 30a

Der Absatz 1 hält fest, welche dem Rechnungsjahr vorausgehenden Daten sowie welche Grundlagendaten im Landschaftslastenausgleich addiert und bei der Berechnung des Finanz- und Lastenausgleichs verwendet werden können.

Bei den beiden folgenden Absätzen wird beschrieben, wie die beiden dem Rechnungsjahr vorangehenden Einkommenssteuerfüsse der fusionierten Gemeinden ermittelt werden.

5 Übergangsbestimmungen

5.1 Ausgangsgrössen bei Inkrafttreten der Teilrevision FiLaG 2021

Es werden nur die variablen Ausgangsgrössen festgelegt, die durch die Teilrevision erstmals gesetzt werden müssen. Diese sind im Artikel 39b Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 27. September 2020, Inkraftsetzung am 1. Januar 2021, festgehalten und werden wie folgt definiert:

- a) Der Ressourcenindex, ab dem die Abschöpfung erfolgt, beträgt 100.
- b) Die prozentuale horizontale Finanzierung durch die ressourcenstarken Gemeinden liegt bei 35 Prozent.
- c) Der Demografielastenausgleichstarif beträgt 9'800 Franken.
- d) Der Globalbilanzausgleichswert beträgt 4'700'000 Franken.

III. Ergebnis der Vernehmlassung

6 Zusammenfassung der Ergebnisse zur Vernehmlassung

6.1 Abgrenzung der Vernehmlassungsantworten

Die Vernehmlassung zur Aufgabenteilung und Teilrevision des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Kanton Uri wurde «offen» gestaltet. Das heisst, es wurde kein Fragebogen zum Vernehmlassungsbericht abgegeben. Dadurch wurden die Stellungnahmen zum Teil ausführlich gehalten und beinhalten nicht nur die Massnahmen, die der Landrat dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage und deren Rechtsänderung beauftragt hat.

Diese Situation hat den Regierungsrat - zwecks Abgrenzung und Übersicht - veranlasst, sich bei der nachfolgenden Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten auf das Statement der einzelnen Vernehmlassungen, die zur Vorlage gehören, zu fokussieren. Bei der Zusammenstellung wurde das Schwergewicht auf den Lösungsansatz und auf die Umsetzung der Lösungen bzw. deren Gesetzestexte gelegt. Stellungnahmen, die nicht Bestandteil der Vorlage waren, wurden in der Zusammenstellung nicht berücksichtigt und zur Weiterbehandlung innerhalb des Wirkungsberichts 2020 an die zuständige Stelle weitergeleitet.

Alle Stellungnahmen im Detail sind jedoch in der Beilage 1 zum Auswertungsbericht beigelegt. Der Auswertungsbericht mit Beilagen ist im Internet unter <https://www.ur.ch/newsarchiv/57341> abrufbar.

6.2 Zusammenfassung der Vernehmlassungsantworten

Das Ergebnis der Vernehmlassung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Bei den Vernehmlassungsantworten kristallisieren sich zwei Hauptschwerpunkte heraus, zu denen Anpassungen gewünscht werden:

- Lasten der Demografie:
Die «kann»-Formulierung soll gestrichen und durch einen Index, der sich auf die Gesundheitsausgaben oder die Pflege bezieht, ersetzt werden.
- Globalbilanzausgleich Artikel 27 bis 29:
Die Mehrheit der Gemeinden wünscht bei den drei Artikeln spezifische Anpassungen, Ergänzungen und Streichungen innerhalb der Gesetzestexte.

Die Anpassungswünsche werden direkt im Kapitel «II. Ausführlicher Bericht», unter dem jeweiligen Themenbereich «d) Ergebnis der Vernehmlassung», bearbeitet.

Minder- oder Einzelanpassungswünsche - die sich zum Teil auch widersprechen - werden nicht weiterverfolgt. Dies vor allem auch im Sinne der Würdigung einer integralen Umsetzung des Gesamtpakets sowie der vorausgegangenen Zustimmung des Landrats zu den technischen Lösungsansätzen zur Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleiches vom 14. November 2018.

IV. Änderungserlasse

7 Rechtsänderungen (Änderungserlasse)

7.1 Änderungen von Gesetzen

Das Volk des Kantons Uri beschliesst:

Die nachfolgenden Gesetze werden wie folgt geändert:

- 1. Gesetz vom 25. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG)⁶**

Artikel 2 Buchstabe d

d) der Ausgleich der Globalbilanz und Solidarbeitrag der Gemeinden;

Artikel 7

¹ Eine Gemeinde gilt als ressourcenschwach, wenn der für sie errechnete Ressourcenindex unter 100 Indexpunkten liegt. Die daraus resultierende Differenz wird bis zu einer Ausstattung zwischen 95 und 100 Indexpunkten ausgeglichen.

² Der Landrat legt auf Antrag des Regierungsrats die Ausstattung in Indexpunkten alle vier Jahre fest, erstmals für das Jahr 2025.

Artikel 9 Absatz 1

¹ Der Kanton und die ressourcenstarken Gemeinden finanzieren den Ressourcenausgleich. Davon tragen die ressourcenstarken Gemeinden 35 bis 45 Prozent.

Artikel 10 Absatz 1

¹ Ressourcenstarken Gemeinden wird der Betrag, der über dem kantonalen Mittel liegt, für den Ressourcenausgleich teilweise abgeschöpft. Die Abschöpfung erfolgt ab einem Ressourcenindex zwischen 100 und 105 Indexpunkten. Der horizontale Ressourcenausgleich errechnet sich proportional zum horizontalen Ressourcenausgleichspotenzial.

Artikel 10 Absatz 2

aufgehoben

⁶ RB 3.2131

Artikel 11 Sachüberschrift

Verhältnis zwischen Ausstattung und Abschöpfung sowie horizontaler und vertikaler Finanzierung

Artikel 11 Absatz 1

¹ Der Landrat legt auf Antrag des Regierungsrats anhand der folgenden Tabelle alle vier Jahre, erstmals für das Jahr 2025, den Ressourcenindex fest, ab dem eine Abschöpfung erfolgt und welcher prozentuale Ansatz für die horizontale Finanzierung durch die ressourcenstarken Gemeinden gilt.

Ausstattung in Indexpunkt	Ressourcenindex, ab welchem die Abschöpfung erfolgt	prozentuale horizontale Finanzierung durch die ressourcenstarken Gemeinden	prozentuale vertikale Finanzierung durch den Kanton
100	100	35	65
99	101	35 bis 37	65 bis 63
98	102	35 bis 39	65 bis 61
97	103	35 bis 41	65 bis 59
96	104	35 bis 43	65 bis 57
95	105	35 bis 45	65 bis 55

Artikel 11 Absatz 2 bis 3

aufgehoben

Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe d (neu)

d) Lasten der Demografie Alter

Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe d (neu)

d) Verlustscheine Krankenversicherungen

Artikel 15 Absatz 4a (neu)

^{4a} Im Bereich der Verlustscheine Krankenversicherungen sind die Beträge massgebend, die der Kanton den Gemeinden in Rechnung stellt bei der Übernahme der Verlustscheine durch die Gemeinden.

Artikel 15a Berechnung horizontaler Ausgleich der Soziallast (neu)

¹ Die Gemeinden erhalten einen horizontalen Ausgleich, wenn deren Differenzbetrag - auszugleichende Soziallast abzüglich Soziallastenausgleich - über ihrem Schwellenwertbetrag liegt.

² Der horizontale Ausgleich für Soziallasten einer Gemeinde berechnet sich aus der Subtraktion Differenzbetrag - auszugleichende Soziallast abzüglich Soziallastenausgleich - zum Schwellenwertbetrag.

³ Der Schwellenwertbetrag einer Gemeinde berechnet sich aus dem Produkt ihrer Bevölkerung und 20 Prozent des Ressourcenpotenzials pro Kopf der Urner Bevölkerung.

⁴ Die Gemeinden, die keinen Anspruch auf einen Ausgleich haben, finanzieren den horizontalen Ausgleich für Soziallasten proportional zur Bevölkerungsgrösse.

Artikel 17a e) Lasten der Demografie Alter (neu)

¹ Der Demografielastenausgleichstarif beträgt 9'800 Franken. Er wird jährlich dem Landesindex der Konsumentenpreise angepasst, erstmals für das Jahr 2022.

² Massgebend ist die Anzahl der 80-Jährigen und über 80-Jährigen der ständigen Wohnbevölkerung einer Gemeinde gemäss dem Bundesamt für Statistik.

³ Gemeinden, deren Anzahl 80-jährigen und über 80-jährigen Bevölkerung bezogen auf ihre Einwohnerzahl im Verhältnis zu den anderen Gemeinden über dem kantonalen Mittel liegt, erhalten einen Ausgleich. Die maximal auszugleichenden Lasten der Demografie Alter ergeben sich aus der Anzahl der 80-jährigen und der über 80-jährigen Personen, die über dem gewichteten kantonalen Mittel liegen, multipliziert mit dem Demografielastenausgleichstarif gemäss Absatz 1.

Artikel 20 Absatz 3

³ Der vom Landrat hierfür festgelegte Betrag wird durch die Summe der produktiven Fläche aller betroffenen Gemeinden geteilt. Dieser Betrag, multipliziert mit der produktiven Fläche einer einzelnen Gemeinde, ergibt den Ausgleichsbetrag.

Gliederungstitel vor Artikel 27

5. Abschnitt: Globalbilanzausgleich und Solidarbetrag der Gemeinden

Artikel 27 Grundsatz

Der Kanton stellt jährlich die finanziellen Mittel für den Globalbilanzausgleich zur Verfügung. Dieser wird in der Form eines zweckfreien Pauschalbeitrags pro Einwohner innerhalb des Finanz- und Lastenausgleichs ausbezahlt. Die Beitragshöhe des Globalbilanzausgleichswerts verringert sich, wenn der Solidarbeitrag der Gemeinden zur Anwendung kommt und endet, wenn die Beitragshöhe des Globalbilanzausgleichswerts den Betrag Null erreicht.

Artikel 28 Globalbilanzausgleich

¹ Grundlage für den zur Verfügung stehenden Globalbilanzausgleichswert ist die Globalbilanz zur Aufgabenteilung und Teilrevision des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Kanton Uri.

² Der jährlich zur Verfügung stehende Globalbilanzausgleichswert wird durch die Gesamtbevölkerung geteilt. Dies ergibt den Globalbilanzausgleich pro Kopf in Franken.

³ Der Globalbilanzausgleich pro Kopf, multipliziert mit der Bevölkerung der jeweiligen Gemeinde, ergibt den Globalbilanzausgleich pro Gemeinde.

⁴ Wenn der Solidarbeitrag der Gemeinden zur Anwendung kommt, wird der aktuelle Globalbilanzausgleichswert um den Solidarbeitrag der Gemeinden gekürzt und ist sodann der neue Globalbilanzausgleichswert bis zur nächsten Kürzung.

Artikel 29 Sachüberschrift

Solidarbeitrag der Gemeinden

Artikel 29 Absatz 1 und 2

¹ Die Gemeinden leisten einen Solidarbeitrag an den Kanton,

- a) wenn der Regierungsrat beauftragt wird, dem Landrat zum Budget Massnahmen zur Verbesserung des Haushaltsgleichgewichts des Kantons vorzulegen und
- b) gleichzeitig im letzten verfügbaren Rechnungsjahr die Nettoschuld II des Kantons grösser ist als die Nettoschuld II der Gemeinden.

² Der Solidarbeitrag der Gemeinden entspricht jeweils dem paritätischen Kostenanteil der durch den Regierungsrat eingereichten Verbesserungsmassnahmen an den Landrat. Ist der Solidarbeitrag grösser als der aktuelle Globalbilanzausgleichswert, so gilt der aktuelle Globalbilanzausgleichswert als Solidarbeitrag der Gemeinden.

Artikel 29 Absatz 3

aufgehoben

Gliederungstitel vor Artikel 30 (neu)

5a. Abschnitt: Fehlertoleranzgrenze und Gemeindefusionen

Artikel 30 Fehlertoleranzgrenze

¹ Die Fehlertoleranzgrenze ist das Produkt aus dem Ressourcenpotenzial der Urner Gemeinden und dem Prozentsatz gemäss Artikel 2.

² Die Fehlertoleranzgrenze wird für jeden Finanz- und Lastenausgleich berechnet. Der dafür verwendete Prozentsatz beträgt 0,05 Prozent.

³ Eine Fehlerkorrektur im Finanz- und Lastenausgleich wird durch die zuständige Direktion⁷ durchgeführt, wenn die errechnete Fehlerdifferenz einer Gemeinde die berechnete Fehlertoleranzgrenze erreicht oder überschritten hat. Die finanzielle Fehlerkorrektur erfolgt im Folgejahr mit dem Finanz- und Lastenausgleich.

Artikel 30a Gemeindefusionen (neu)

¹ Ist im Finanz- und Lastenausgleich eine Gemeindefusion umzusetzen,

- a) werden die dem Berechnungsjahr vorausgehenden Daten im Ressourcen- und Lastenausgleich und
- b) die Grunddaten des Landschaftslastenausgleichs der fusionierten Gemeinden addiert und bei der Berechnung des Finanz- und Lastenausgleichs verwendet.

² Für das zu berechnende Jahr des Einkommenssteuerfusses wird

- a) die Summe der Gemeindesteuern natürliche Personen und
- b) die Summe der umgerechneten Gemeindesteuern natürliche Personen auf ein Prozent der fusionierten Gemeinden gebildet.

³ Zur Ermittlung der beiden dem Rechnungsjahr vorangehenden Einkommenssteuerfüsse für die fusionierten Gemeinden wird jeweils die Summe der Gemeindesteuern natürliche Personen durch die Summe der umgerechneten Gemeindesteuern natürliche Personen auf ein Prozent des zu berechnenden Jahrs dividiert.

Artikel 39b Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 27. September 2020 (neu)

Mit dem Inkrafttreten der Teilrevision per 1. Januar 2021 gelten folgende Ausgangsgrössen:

- a) Die Ausstattung beträgt 100 Indexpunkte.
- b) Die prozentuale horizontale Finanzierung durch die ressourcenstarken Gemeinden liegt bei 35 Prozent.
- c) Der Demografielastenausgleichstarif beträgt 9'800 Franken.
- d) Der Globalbilanzausgleichswert liegt bei 4'700'000 Franken.

2. Gesetz über den Bevölkerungsschutz im Kanton Uri (Bevölkerungsschutzgesetz [BSG])⁸

Artikel 21 Absatz 1

¹ Der Kanton trägt die Kosten des Zivilschutzes.

Artikel 21 Absatz 2

aufgehoben

⁷ Finanzdirektion; siehe Organisationsreglement (RB 2.3322)

⁸ RB 3.6201

3. Gesetz über die Langzeitpflege⁹

4. Kapitel (Artikel 25 bis 28)

aufgehoben

7.2 Änderungen von Verordnungen

Der Landrat des Kantons Uri beschliesst,

Die nachfolgenden Verordnungen werden wie folgt geändert:

1. Verordnung über Beiträge des Kantons an die Volksschulen (Schulische Beitragsverordnung [VBV])¹⁰

Artikel 3 Absatz 1 und 2

¹ Der Kanton leistet den Gemeinden folgende Pauschalbeiträge pro Schülerin und Schüler:

- a) Kindergartenstufe 3'300 Franken;
- b) Primarstufe 4'000 Franken;
- c) Oberstufe 5'300 Franken.

² Besucht eine Schülerin oder ein Schüler im Rahmen einer Kreisschullösung nach Artikel 3 der Schulverordnung den Unterricht ausserhalb der Gemeinde, in der sie oder er schulpflichtig ist, wird ein zusätzlicher Beitrag von 650 Franken pro Schülerin und Schüler geleistet. Der Beitrag wird zu zwei Dritteln der abgebenden Gemeinde und zu einem Drittel der aufnehmenden Gemeinde ausgerichtet. Findet der Schulbesuch ausserhalb des Kantons statt, wird der abgebenden Gemeinde der volle Beitrag ausgerichtet.

Artikel 3 Absatz 4

⁴ Der Regierungsrat errechnet jährlich den Mischindex für die Kostenentwicklung an den Volksschulen. Gestützt darauf passt er die Ansätze nach Absatz 1 und 2 an. Plankosten für Zusatzaufgaben der Schulen, welche auf die Pauschale einen substanziellen Einfluss haben, werden dabei aufgerechnet.

Artikel 16a Höhe

¹ Der Kanton leistet den Gemeinden folgenden Pauschalbeitrag pro Schülerin und Schüler aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen mit Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ):

4'500 Franken

⁹ RB 20.2231

¹⁰ RB 10.1222

² Der Regierungsrat errechnet jährlich den Mischindex für die Kostenentwicklung an den Volksschulen. Gestützt darauf passt er den Ansatz nach Absatz 1 an.

2. Verordnung über die Patientenbeteiligung und den Kantonsbeitrag in der Langzeitpflege¹¹

Titel

Verordnung über die Patientenbeteiligung in der Langzeitpflege

2. Kapitel (Artikel 3 bis 5)

aufgehoben

7.3 Änderung von Reglement

Der Regierungsrat des Kantons Uri beschliesst:

Das nachfolgende Reglement wird wie folgt geändert:

1. Reglement über den Zivilschutz im Kanton Uri (Zivilschutzreglement [ZSR])¹²

Artikel 34 sowie Buchstabe d

Die jährlich durch den Kanton zu tragenden Zivilschutzkosten umfassen insbesondere:

- d) die Lohnkosten für das im Zivilschutz tätige Personal der kantonalen Verwaltung;

7.4 Inkrafttreten

Die Änderungen dieser Gesetze (Ziff. 7.1) unterliegen der Volksabstimmung. Sie treten am 1. Januar 2021 in Kraft.

Die Änderungen dieser Verordnungen (Ziff. 7.2) unterstehen dem fakultativen Referendum. Sie treten nur zusammen mit den Änderungen der Gesetze in Kraft.

V. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Die Änderungen der Gesetze, wie sie im Kapitel «IV. Änderungserlasse» unter Ziffer 7.1 enthalten sind, werden zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

¹¹ RB 20.2332

¹² RB 3.6205

2. Die Änderungen der Verordnungen, wie sie im Kapitel «IV. Änderungserlasse» unter Ziffer 7.2 enthalten sind, werden beschlossen.
3. Der Regierungsrat wird beauftragt, bei Annahme der Gesetzesänderungen durch das Stimmvolk, die Reglementsänderung, wie sie im Kapitel «IV. Änderungserlasse» unter Ziffer 7.3 enthalten ist, zeitgleich umzusetzen.

Beilagen

- Globalbilanz (Beilage 1)
- Berechnungsbeispiel FiLa 2018: Überarbeiteter Finanz- und Lastenausgleich gemäss Vernehmlassungsvorlage (Beilage 2)
- Synoptische Darstellung Finanz- und Lastenausgleich (Beilage 3)