

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

11. März 2025

Nr. 2025-134 R-151-18 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Nachtragskredit stiftung papilio

I. Zusammenfassung

Gestützt auf Artikel 50 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) unterbreitet der Regierungsrat dem Landrat ein Nachtragskreditbegehren in der Höhe von 1,157 Mio. Franken zur Genehmigung. Der Nachtragskredit betrifft die stiftung papilio bzw. die Aufarbeitung und Bereinigung der finanziellen Vergangenheit des Verhältnisses der Stiftung zum Kanton. Er geht zu Lasten der im Rechnungsabschluss 2024 gebildeten Rückstellung. Ausblickend informiert der Regierungsrat über den Umgang des Kantons mit den von der Stiftung derzeit geplanten Bauprojekten sowie die damit verbundenen Folgen für die Leistungserbringung und -finanzierung.

Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung.....	1
II. Ausführlicher Bericht.....	2
1. Ausgangslage.....	2
2. Aufarbeitung der finanziellen Vergangenheit und Lösungsansätze.....	3
2.1. Infrastrukturkosten für das Therapiegebäude.....	3
2.2. Zahlungen für den Schwankungsreservenausgleich.....	3
2.3. Nachverrechnung für Leistungen in den Jahren 2022 und 2023.....	4
3. Ausblick auf die finanziellen Folgen der von der Stiftung geplanten Bauprojekte.....	4
3.1. Sanierung der Schule.....	5
3.2. Bau eines Begegnungszentrums.....	6
4. Folgerungen und nächste Schritte.....	6
III. Antrag.....	7

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Nach Artikel 9 Absatz 1 des Gesundheitsgesetzes (GG; RB 30.2111) kann der Regierungsrat mit anderen Gemeinwesen, Organisationen oder Privaten Verträge abschliessen und die damit verbundenen Ausgaben beschliessen. Gemäss Artikel 9 der Verordnung über das sonderpädagogische Angebot im Kanton Uri (RB 10.1611) trägt der Kanton die Kosten des sonderpädagogischen Angebots, soweit sie nicht von den Gemeinden oder den Eltern zu übernehmen sind. Basierend auf diesen gesetzlichen Bestimmungen kauft der Kanton Uri bei der stiftung papilio Leistungen in der Gesundheit (Führung der Fachstelle für Gesundheitsförderung und Prävention im Kanton Uri, Führung des Zentrums Selbsthilfe Uri, Führung der Beratungsstelle Kontakt Uri, familienergänzende Kinderbetreuung, sozialpädagogische Angebote, Umsetzung der Projekte «Netzwerk frühe Kindheit» und «chinderliecht», Physiotherapie für Kinder, Ergotherapie für Kinder) und in der Sonderpädagogik (Schulangebot von der Basisstufe bis zur Oberstufe und Therapie wie Logopädie und Psychomotorik) ein. Um alle diese Angebote aufrechtzuerhalten und damit die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen, ist der Kanton heute und auch in Zukunft auf einen externen Dienstleister wie die stiftung papilio angewiesen, zumal der Kanton selbst nicht plant, einen eigenen Dienstleister zu gründen und zu betreiben. Ein Wechsel zu einem anderen Dienstleister in Uri ist ebenfalls nicht angezeigt, da sich die fachliche Zusammenarbeit mit der stiftung papilio in den vergangenen Jahren bewährt hat und ein anderer Dienstleister vor Ort nicht existiert, was auf absehbare Zeit so bleiben dürfte, da die Markteintrittsschwelle hoch ist. Ebenso nicht angezeigt ist eine Verlegung der bisher von der stiftung papilio erbrachten Dienstleistungen ausserhalb des Kantons (zu einem ausserkantonalen Anbieter); die Dienstleistungen würden dadurch aller Voraussicht nach nicht günstiger, sondern teurer; zudem gingen Wertschöpfung und qualifizierte Arbeitsplätze in Uri verloren.

Bis Ende 2023 war die Leistungserbringung der Stiftung für den Kanton Uri in einer gemeinsamen Programmvereinbarung mit der Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) sowie der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion (GSUD) geregelt. Am 14. Dezember 2021 hatte der Regierungsrat die Vertragsparteien beauftragt, eine Änderung der Programmvereinbarung auszuarbeiten. Hintergrund für diesen Beschluss waren die anlaufenden Bestrebungen der Stiftung, eine neue Kostenrechnung aufzubauen, um hernach dem Kanton die revidierten kostendeckenden Tarife verrechnen zu können. Im Zuge der Verhandlungen konnte die gewünschte Kostentransparenz hergestellt werden; basierend darauf liessen sich sodann die neuen (voll-)kostendeckenden Tarife bestimmen. Schliesslich kamen die Vertragsparteien überein, die bestehende Programmvereinbarung bereits ab 2024 durch zwei neue separate abzulösen: die eine für die Leistungen zugunsten BKD, die andere für die Leistungen zugunsten GSUD. Beide Programmvereinbarungen sind seit dem 1. Januar 2024 in Kraft. Sie haben sich grundsätzlich bewährt; jene zwischen der GSUD und der Stiftung (mit einer Laufzeit von 2024 bis 2027) wird noch ergänzt werden müssen mit dem fehlenden Tarif für das Betreuungsangebot für Kinder im Schulalter mit Beeinträchtigungen.

Zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses noch nicht vollständig gelöst waren die Frage der von der Stiftung geltend gemachten finanziellen Altlasten und - damit verbunden - die Fortführungsfähigkeit des Betriebs der Stiftung. Ebenfalls noch keine vollständige Klarheit herrschte über die finanziellen Folgen der von der Stiftung geplanten Bauprojekte (Bau eines Begegnungszentrums und Sanierung der

Schule) auf die künftige Leistungserbringung und Leistungsfinanzierung. Die Lösung und Klärung der offenen Fragen sind indes Grundvoraussetzungen dafür, dass die Programmvereinbarungen mit der Stiftung nachhaltig verlängert werden können. Der Landrat wurde im Rahmen des Berichts und Antrags zum Nachtragskredit an die Stiftung papilio vom 16. April 2024 (beschlossen am 22. Mai 2024) vom Regierungsrat ausführlich darüber orientiert. Ausblickend stellte der Regierungsrat klar, dass er die neu ausgehandelten Tarife erst für die Jahre 2024 und 2025 gewähren wolle. Die Übergangszeit von zwei Jahren wolle er nutzen, um mit dem Stiftungsrat die Vergangenheit aufzuarbeiten und eine langfristige Lösung für die Zukunft zu treffen.

Inzwischen hat die Stiftung im Verbund mit den beteiligten Direktionen die finanzielle Vergangenheit aufgearbeitet und die offenen Fragen geklärt bzw. einer Lösung zugeführt. Den einen Teil der Lösung konnte der Regierungsrat in eigener Kompetenz beschliessen; der Beschluss über den anderen Teil der Lösung liegt in der Kompetenz des Landrats. Diesem Zweck dient das vorliegende Nachtragskreditbegehren. Ausblickend benützt der Regierungsrat zudem die Gelegenheit, über die finanziellen Folgen der von der Stiftung geplanten Bauprojekte auf die künftige Leistungserbringung und Leistungsfinanzierung zu informieren.

2. Aufarbeitung der finanziellen Vergangenheit und Lösungsansätze

Die Aufarbeitung der Vergangenheit im Jahr 2024 hat gezeigt, dass in drei unterschiedlichen Bereichen ein Bedarf bzw. eine Notwendigkeit zu einer finanziellen Bereinigung besteht: bei der Abgeltung von Infrastrukturkosten für das Therapiegebäude, bei den Zahlungen für den Schwankungsreservenausgleich und bei der Nachverrechnung für Leistungen in den Jahren 2022 und 2023. Diese werden im Folgenden dargestellt.

2.1. Infrastrukturkosten für das Therapiegebäude

Am 27. September 2009 stimmte das Urner Volk dem Kredit zum Beitrag des Kantons an den Neubau der Therapiestelle am Heilpädagogischen Zentrum Uri zu. Die Botschaft zum Kreditbeschluss hatte im Detail aufgezeigt, welche zusätzlichen jährlichen infrastrukturellen Beiträge der Kanton im Zuge des Neubaus künftig zu leisten hat. Die damals zugesicherten Beiträge (jährlich 321'000 Franken) flossen in den Jahren nach Bezug des Neubaus jedoch nie vollständig der Stiftung (bzw. ihrer Vorläuferin) zu respektive wurden von dieser nie in vollem Umfang verrechnet. Daraus ergab sich für die Jahre von 2011 bis 2021 ein kumulierter Fehlbetrag für die Stiftung von 1,045 Mio. Franken. Die nachträgliche Auslösung dieses Betrags lag - auf Grundlage der damaligen Abstimmungsbotschaft - in der Kompetenz des Regierungsrats. Dieser beschloss am 17. Dezember 2024 den betreffenden Betrag der Stiftung auszusahlen, und zwar zulasten eines in der Kantonsrechnung 2023 rückgestellten Betrags von insgesamt 1,3 Mio. Franken.

2.2. Zahlungen für den Schwankungsreservenausgleich

Die bis Ende 2023 geltende Programmvereinbarung der Stiftung mit dem Kanton enthielt in Artikel 13 die Bestimmung, dass das Jahresergebnis (Gewinn oder Verlust) aus der Vereinbarung dem zweckgebundenen Rücklagenkonto Schwankungsreserven zuzuweisen ist, das von der Stiftung verwaltet wird und dem Ausgleich von Über- oder Unterdeckungen dient. Der zulässige Saldo dieses

Kontos wurde bei maximal 5 Prozent des jährlichen Betriebsaufwands festgesetzt. Ein darüber hinaus gehender positiver Saldo war dem Kanton zu vergüten. Im Sinn dieser Bestimmung zahlte die Stiftung dem Kanton im Jahr 2018 eine positive Schwankungsreserve in Höhe von 99'000 Franken zurück. Wie die Aufarbeitung der finanziellen Vergangenheit nun nachträglich zeigte, basierte diese Rückzahlung auf fehlerhaften Finanzzahlen der Stiftung bzw. auf nicht kostendeckenden Tarifen. Aus diesem Grund beschloss der Regierungsrat am 17. Dezember 2024, die Zahlung der Schwankungsreserven rückabzuwickeln bzw. der Stiftung den Betrag von 99'000 Franken zurückzuzahlen, und zwar (wie im Fall der Infrastrukturkosten für das Therapiegebäude) zulasten des in der Kantonsrechnung 2023 rückgestellten Betrags von insgesamt 1,3 Mio. Franken.

2.3. Nachverrechnung für Leistungen in den Jahren 2022 und 2023

Nachdem mit der nachträglichen Zahlung für Infrastrukturkosten für das Therapiegebäude und mit der Zahlung für den Schwankungsreservenausgleich die offenen finanziellen Fragen für die Jahre bis und mit 2021 bereinigt werden konnte, waren noch die finanziellen Fragen für die Jahre 2022 und 2023 (die beiden letzten Jahre vor dem Inkrafttreten der neuen beiden Programmvereinbarungen) zu klären und zu lösen. Die Aufarbeitung und die für die aktuell geltenden Programmvereinbarungen minutiös durchgeführte Kostenrechnung zeigten, dass die Tarife für die Jahre 2022 und 2023 zu tief bzw. nicht vollkostendeckend angesetzt waren. Daraus erwuchs für die Stiftung in den Jahren 2022 und 2023 kumuliert ein Ertragsfehlbetrag von gesamthaft 1,157 Mio. Franken (978'000 Franken im Leistungsbereich der BKD, 179'000 Franken im Leistungsbereich der GSUD).

Die bis Ende 2023 geltende Programmvereinbarung der Stiftung mit dem Kanton legte in Artikel 10 fest, dass die Grundlage für die Berechnung der vereinbarten Pauschalen die Betriebskosten abzüglich der erzielten Erträge sind und dass BKD oder GSUD einen Nachtragskredit im ordentlichen Verfahren nach Artikel 50 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) beantragen, wenn der budgetierte Kantonsbeitrag «aufgrund besonderer Vorkommnisse» nicht ausreicht. Um ein solches besonders Vorkommnis handelt es sich; denn nachdem die Stiftung auf eine neue Kostenrechnung umgestellt hat, ist für die Jahre 2022 und 2023 nachträglich eine massive finanzielle Unterdeckung der angebotenen Leistungen entdeckt worden. Damit ist die rechtliche Grundlage für eine Nachverrechnung für Leistungen der Jahre 2022 und 2023 respektive für einen Nachtragskredit gegeben. Den betreffenden Betrag in Höhe von 1,157 Mio. Franken hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 17. Dezember 2024 in der Kantonsrechnung 2024 mittels einer Rückstellung berücksichtigt.

Der ausstehende Nachtragskredit in der Höhe von 1,157 Mio. Franken wird dem Landrat mit dem vorliegenden Bericht und Antrag - zu Lasten der im Rechnungsabschluss 2024 gebildeten Rückstellung - zur Genehmigung vorgelegt.

3. Ausblick auf die finanziellen Folgen der von der Stiftung geplanten Bauprojekte

Während der Landrat mit seinem Beschluss zum vorliegenden Nachtragskredit die Aufarbeitung und Bereinigung der finanziellen Vergangenheit des Verhältnisses der Stiftung zum Kanton abschliessen kann, sind der Umgang des Kantons mit den von der Stiftung derzeit geplanten Bauprojekten und die damit verbundenen Folgen für die Leistungserbringung und -finanzierung noch offen. Ausblickend

wird daher noch kurz dargestellt, um welche beiden konkreten Bauprojekte es sich handelt, wie sie sich finanziell auf den Kanton auswirken dürften und welchen politischen Prozessen ihre Realisierung vonseiten des Kantons unterliegt.

3.1. Sanierung der Schule

Um ihr Angebot im Bereich der BKD in der geforderten Qualität aufrechterhalten zu können, muss die Stiftung ihr inzwischen 40 Jahre altes Schulgebäude erneuern. Zu diesem Zweck hat sie vor wenigen Jahren ein entsprechendes Projekt lanciert. Die geplanten Massnahmen bzw. die aktuell studierten Varianten stellen sicher, dass die Schule künftig wieder über Räumlichkeiten und Einrichtungen verfügt, die den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen angemessen sind. Da gemäss Artikel 9 der Verordnung über das sonderpädagogische Angebot im Kanton Uri der Kanton die Kosten des sonderpädagogischen Angebots trägt, soweit diese Kosten nicht von den Gemeinden oder den Eltern zu übernehmen sind; da die Schule der Stiftung vollständig im Dienst des sonderpädagogischen Angebots steht, hat der Regierungsrat der Stiftung mit Beschluss vom 25. Mai 2021 für die Sanierung der Schule einen jährlich wiederkehrenden Beitrag von rund 100'000 Franken (für Abschreibung und Zinsen) über die Nutzungsdauer von 25 Jahren in Aussicht gestellt. Der daraus resultierende Gesamtbeitrag von 2,5 Mio. Franken wäre ausreichend gewesen, die vollen Investitionskosten zu decken, zumal sich die Erneuerung der Schule nicht via Spenden finanzieren lässt, da es sich bei den betreffenden Leistungen um eine rein staatliche Aufgabe handelt.

In der Folge hat die Stiftung das Projekt weiterentwickelt und auch die Kostenfolge für den Kanton neu berechnet. Zur Diskussion stehen aktuell drei Varianten. Für die Minimalvariante veranschlagt die Stiftung rund 860'000 Franken an Investitionskosten, für die mittlere 2,446 Mio. Franken und für die Maximalvariante 3,7 Mio. Franken. Gerechnet mit einem Unterhalt von 1 Prozent der Investition, mit einer Abschreibung auf 25 Jahre und mit Zinskosten von 2,5 Prozent pro Jahr entstünden jährliche Kosten von knapp 54'000 Franken bei der Minimalvariante, gut 150'000 Franken bei der mittleren und gut 230'000 Franken bei der Maximalvariante. Welche Variante nun baulich und pädagogisch angemessen ist und realisiert werden soll, ist mit den zuständigen kantonalen Stellen (Amt für Volksschulen und Amt für Hochbau) in Klärung. Abhängig vom Variantenentscheid schätzt die Stiftung basierend auf den zurzeit vorliegenden Plandaten und unter Berücksichtigung von auslaufenden Abschreibungen die jährlichen Mehrkosten für den Kanton auf weniger als 100'000 Franken.

Dabei ist zu beachten, dass laut dem Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131) die ordentlichen Finanzkompetenzen der Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101) gelten, sofern mit einer Programmvereinbarung grössere bauliche Investitionen sowie deren Abschreibung und Verzinsung geregelt werden. Nach Artikel 24 Buchstabe d der Verfassung des Kantons Uri unterliegen neue Ausgaben (dazu zählen auch Mehrkosten) des Kantons von über 100'000 Franken, wenn sie während mindestens zehn Jahren wiederkehrend sind, der obligatorischen Volksabstimmung; liegt der betreffende Betrag bei über 50'000 Franken, kommt gemäss Artikel 25 Buchstabe d das fakultative Referendum zum Zug. Jährliche Mehrkosten könnten also erst in die der Stiftung künftig zu bezahlenden Tarife eingerechnet werden, wenn die zuständige Instanz, Landrat oder Volk von Uri, den erforderlichen Kredit bewilligt hat und die sanierte Schule den Betrieb aufgenommen hat.

3.2. Bau eines Begegnungszentrums

Das Projekt La Quinta sieht einen Ersatzneubau für den bestehenden Pavillon 61 und die Sanierung des Herrenhauses vor. Dabei soll im Neubau das Begegnungszentrum mit dem Begegnungs- und Aufenthaltsraum, der Küche und der Fachstellen im Auftrag des Kantons Uri untergebracht werden. Derart kann die barrierefreie Zugänglichkeit für alle Fachstellen gewährleistet und können die Räume den Bedürfnissen entsprechend ausgebildet werden. Im Bauprojekt werden die Raumressourcen nochmals überprüft und gemäss den kantonalen Vorgaben geplant. Die Investition in die Küche betrifft in erster Linie die Verpflegung der Heilpädagogischen Schule, des Mittagstischs der Gemeinde Altdorf und den Betrieb des Geländes (Warte- und Pausenraum). Im Rahmen des Wettbewerbs wurde auch die Nutzung des Herrenhauses einbezogen. Dabei hat sich gezeigt, dass eine barrierefreie Erschliessung nur im Erdgeschoss und allenfalls im ersten Obergeschoss realisiert werden kann. Aus diesem Grund wird das Herrenhaus künftig primär als Verwaltungsgebäude genutzt. Der aktuelle Kostenrahmen von 8,1 Mio. Franken beinhaltet den Neubau, die Sanierung des Herrenhauses und anteilmässig die Umgebung. Aktuell mietet die Stiftung die Räume; im Rahmen des Neubauprojekts möglich wären jedoch auch die Übernahme des Gebäudes im Baurecht oder der Kauf des Gebäudes. Die gesamte zurzeit geschätzte Anfangsinvestition von rund 8,1 Mio. Franken wird von der Stiftung über Spenden und Fremdkapital finanziert. In Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Stellen erarbeitet die Stiftung derzeit ein detailliertes Konzept. Dieses soll sicherstellen, dass der Kanton über die künftigen Tarife nur jene Anteile finanziert, die für die Erfüllung der vom Kanton benötigten Leistungen und Räumlichkeiten erforderlich sind. Die Stiftung ist bereit, nicht anrechenbare Anteile durch Spenden zu finanzieren. Diese werden nicht in die künftigen Tarife einbezogen. Spendengelder dürfen jedoch gemäss der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) nicht für die vom Kanton über eine Leistungsvereinbarung eingekauften Leistungen oder die dazugehörigen Räumlichkeiten verwendet werden.

4. Folgerungen und nächste Schritte

Gestützt auf Artikel 50 FHV unterbreitet der Regierungsrat dem Landrat ein Nachtragskreditbegehren in der Höhe von 1,157 Mio. Franken zur Genehmigung. Der Nachtragskredit geht zulasten der im Rechnungsabschluss 2024 gebildeten Rückstellung.

Wenn der Landrat den vorliegenden Nachtragskredit beschliesst, sind Aufarbeitung und Bereinigung der finanziellen Vergangenheit des Verhältnisses der Stiftung zum Kanton abgeschlossen. Der Kanton kann sodann im Verbund mit der Stiftung die kostendeckenden Tarife für die zukünftige Leistungserbringung finalisieren respektive ergänzen und die neuen bzw. ergänzten Programmvereinbarungen ab 2026 abschliessen. Weiter wird der Regierungsrat im Verbund mit der Stiftung die Bauprojekte der Stiftung begleiten und prüfen sowie den vonseiten des Kantons erforderlichen politischen Entscheidungsweg beschreiten. Angesichts der hohen finanziellen Mittel, die seitens Kanton zur Stiftung fliessen, und angesichts der Tatsache, dass die Stiftung mit Blick auf die Zusammensetzung ihrer Aufträge zu grossen Teilen Kantonsleistungen erbringt, hat der Kanton Uri bzw. der Regierungsrat ein hohes Interesse daran, dass er frühzeitig über wesentliche Entwicklungen und Veränderungen finanzieller, betrieblicher und organisatorischer Natur informiert ist und dass er auch an Entscheiden von strategischer Reichweite mitwirken kann. Am besten sicherstellen lassen sich Informationsfluss und

Mitwirkung mit einem Sitz des Kantons im Stiftungsrat. Daher hat der Regierungsrat mit seinen Beschlüssen vom 17. Dezember 2024 die Bedingungen verbunden, dass der Kanton eine Vertretung in den Stiftungsrat entsenden kann. Mit Beschluss vom 21. Januar 2025 hat der Stiftungsrat dieser Bedingung entsprochen. Der Regierungsrat nominierte daraufhin Christian Schuler, Erstfeld.

III. Antrag

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

1. Der Nachtragskredit stiftung papilio über 978'000 Franken zulasten der Bildungs- und Kulturdirektion (Konto 2210.3636.01 Sonderpädagogische Angebote) wird beschlossen.
2. Der Nachtragskredit stiftung papilio über 179'000 Franken zulasten der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion (143'000 Franken auf Konto 2405.3636.16 und 36'000 Franken auf Konto 2415.3636.18) wird beschlossen.