



URNER GEMEINDEVERBAND

Altdorf, 14. Juni 2024

Wirkungsbericht Zentrumsleistungen 2024

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Urs Janett
Sehr geehrter Herr Heinrich Furrer

Gemäss Art. 37 Abs. des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) erarbeiten die Gemeinden alle 4 Jahre einen Wirkungsbericht zu den erbrachten und abgegoltenen Zentrumsleistungen.

Wie in den Vorperioden 2012, 2016 und 2020 hat einzig die Gemeinde Altdorf Zentrumsleistungen geltend gemacht. Mit Mail vom 5. April 2024 wurden die Gemeinden durch den Urner Gemeindeverband dazu eingeladen, zum vorgelegten Bericht über die Zentrumsleistungen der Gemeinde Altdorf für die Jahre 2020 bis 2023 Stellung zu nehmen.

Der vorliegende Wirkungsbericht ist gegliedert nach:

- 1. Ausgangslage
- 2. Massnahmen seit der letzten Wirkungsperiode 2020
- 3. Zentrumsleistungen 2020 – 2023
- 4. Erkenntnisse
- 5. Mögliche Massnahmen für kommende Periode
- 6. Anhang

Im Anhang finden sich die ausführlichen Berechnungen der Gemeinde Altdorf zu den Zentrumsleistungen 2020 – 2023 sowie die einzelnen Stellungnahmen der Gemeinden. Diese Stellungnahmen sind ausdrücklich Teil dieses Wirkungsberichts und sind in der politischen Diskussion zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen


Bruno Garma
Präsident Urner Gemeindeverband


Sara Fedler-Göldi
Geschäftsstellenleiterin Urner Gemeindeverband



Wirkungsbericht Zentrumsleistungen 2024

1. Ausgangslage

Seit 1. Januar 2008 ist im Kanton Uri das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG) in Kraft. Es regelt den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie die Programmvereinbarungen. Der Finanz- und Lastenausgleich bezweckt, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu verringern, die finanzielle Selbstständigkeit und Selbstverantwortung der Gemeinden zu stärken, den Gemeinden eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen zu gewährleisten, übermässige finanzielle Lasten der Gemeinden aufgrund ihrer bevölkerungs- oder landschaftsbedingten Faktoren angemessen auszugleichen sowie Zentrumsleistungen der Gemeinden angemessen abzugelten.

Zentrumsleistungen sind Kosten, für welche die Bevölkerung eines Gemeinwesens aufkommen muss, die (teilweisen) Nutzer jedoch Einwohnerinnen und Einwohner eines anderen Gemeinwesens sind. Die Finanzierenden einer Leistung stimmen somit nicht vollständig mit dem Kreis der Nutzenden überein. Wie solche Zentrumsleistungen im Kanton Uri auszugleichen sind, regelt das FiLaG im 4. Abschnitt (Artikel 23 bis 26). Gestützt darauf hat der Regierungsrat zudem das Reglement über die Zentrumsleistungen (ZLR) beschlossen. Es ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft und regelt die detaillierte Berechnung, nach der die Gemeinden Zentrumsleistungen geltend machen können. Dem Landrat des Kantons Uri steht dabei das Recht zu, den Höchstbetrag für Zentrumsleistungen zu bestimmen. Auf Antrag des Regierungsrats kann er diesen alle vier Jahre den Gegebenheiten anpassen. Er stützt sich dabei auf den Wirkungsbericht zum Zentrumslastenausgleich, den die Gemeinden alle vier Jahre zu erstellen haben. Der Wirkungsbericht soll festhalten, ob und inwiefern die Ziele des Zentrumslastenausgleichs in dieser Periode erreicht worden sind. Er erörtert die möglichen Massnahmen für die kommende Periode.

2. Massnahmen seit der letzten Wirkungsperiode 2020

Da die Abgeltung der Zentrumsleistungen an die Gemeinde Altdorf in der Vergangenheit immer wieder für Diskussionen sorgte, hat der Urner Gemeindeverband im September 2021 eine Arbeitsgruppe gebildet. In der Arbeitsgruppe waren rund zehn Gemeinden sowohl mit politischen Behördenmitgliedern wie auch mit Fachexperten aus der Verwaltung vertreten.

Die Mitwirkungsberichte der Gemeinden zeigten, dass die Zentrumsleistungen für die drei überregionalen Objekte Theater Uri, Schwimmbad Altdorf und Kantonsbibliothek Uri akzeptiert und mehrheitlich unbestritten sind. Zentrumsleistungen für Fussballplätze oder andere Veranstaltungsorte sorgen jedoch für Diskussionen, da fast jede Gemeinde selbst eigene Veranstaltungsorte und Sportanlagen unterhält, die auch von Personen anderer Gemeinden mitgenutzt werden. Man setzte sich zum Ziel, dass die Zentrumsleistungen grundsätzlich nach einem fairen, schlüssigen und breit akzeptierten System abgegolten werden sollen, das nicht alle vier Jahre zu neuen Diskussionen führt. Der Berechnungsaufwand sollte nicht allzu gross und komplex sein; der Konflikt zwischen «technischer Berechnung» und «politischer Plafonierung» ist nach Möglichkeit zu vermeiden.



URNER GEMEINDEVERBAND

Der Urner Gemeindeverband hatte dazu bereits 2016 eine Arbeitsgruppe einberufen, die sich mit einem möglichen Systemwechsel befasst hatte. Die Arbeitsgruppe schlug damals vor, die abgeltungsberechtigten Objekte auf die politisch akzeptierten kantonsweit relevanten zu reduzieren; das wären aktuell das Theater Uri, das Schwimmbad Altdorf und die Kantonsbibliothek Uri. Im Gegenzug zu dieser Reduktion hätte geprüft werden müssen, ob der Schwellenwert 2 und die Möglichkeit einer Plafonierung durch den Landrat gestrichen werden sollten. Wie eine überschlagsmässige Berechnung ergab, hätte sich am abzugeltenden Betrag am Ende nicht allzu viel verändert. Die Gemeinde Altdorf sowie alle beteiligten Institutionen und Personen hätten aber bedeutend weniger Erhebungsaufwand zu leisten.

Ein weiterer Vorschlag war die Kantonalisierung der drei Objekte Theater Uri, Schwimmbad Altdorf und Kantonsbibliothek Uri. Die Arbeitsgruppe 2021 beschloss einen solchen Systemwechsel vertieft zu prüfen. Es wurden verschiedene Varianten analysiert und ein zweistufiger Lösungsvorschlag erarbeitet mit einer Kantonalisierung von Theater Uri, Schwimmbad und Kantonsbibliothek. Dieser wurde dem Regierungsrat in einem Gespräch im Herbst 2022 unterbreitet. Leider fand der Vorschlag auf Seite der Regierung keine Zustimmung.

Die Gruppe hat sich deshalb im Frühjahr 2023 wieder zusammen gefunden und es wurde ein neue Strategie entwickelt. In der Arbeitsgruppe hat sich gezeigt, dass es auch um das Verständnis dieses komplizierten Regelwerks geht. Man hat deshalb entschieden, mit den «gemeinde-eigenen» Experten Erich Arnold, Bürglen und Markus Christen, Altdorf, eine Schulung zu den Zentrumsleistungen zu erarbeiten. Die Schulung fand als Wissenstransfer im September 2023 statt.

3. Zentrumsleistungen 2020 – 2023

Wie in den Vorperioden 2012, 2016 und 2020 hat einzig die Gemeinde Altdorf Zentrumsleistungen geltend gemacht. Die Zentrumsleistungen der Gemeinde Altdorf zugunsten von Einwohnerinnen und Einwohner anderer Gemeinden beliefen sich in der Berechnungsperiode auf CHF 1'125'013. Nach Abzug des Schwellenwertes SW2 (Zentrumsnutzen) verbleiben noch CHF 824'293. Da die Zentrumsleistungen nur auf Urner Gemeinden verteilt werden können, werden die auswärtigen Nutzerinnen und Nutzer abgezogen. Zur Berücksichtigung im **Zentrumsleistungsausgleich** verbleiben somit **CHF 590'663**.

Die Gemeinde Altdorf bezeichnet folgende für die Abgeltung von Zentrumsleistungen berechnete Objekte:

- Fussballplätze
- Kantonsbibliothek
- MZG Winkel
- Schwimmbad
- Theater Uri
- Jugend
- Turnhallen und Sportanlagen Feldli und Hagen

Das Schwimmbad Altdorf stellt mit 29.8% der gesamten Zentrumsleistungen für die Gemeinde Altdorf die grösste Belastung dar. Von den ausgewiesenen Leistungen des Schwimmbades entfallen 39.6% (CHF 132'750) auf Einwohnerinnen und Einwohner ausserhalb des Kantons Uri.



URNER GEMEINDEVERBAND

Bei den Urner Gemeinden sticht die Gemeinde Schattdorf hervor, welche mit CHF 211'978 von den Infrastrukturen im Zentrumsleistungsausgleich profitiert. Bei einer Betrachtung der Zentrumsleistungen pro Kopf der Einwohnerzahlen zeigt sich jedoch ein leicht anderes Bild. Hier profitieren die Einwohnerinnen und Einwohner von Attinghausen mit CHF 51.21 pro Kopf gefolgt von Seedorf mit CHF 47.92 pro Kopf am meisten vom Angebot der Gemeinde Altdorf.

Vergleicht man die Vorperioden, dann sind die Zentrumsleistungen beim Schwimmbad leicht rückläufig. Dies ist auf die Schaffung des neuen Schwimmbadgesetzes zurückzuführen, welches neue Investitionen finanziert. Bei den Sportanlagen fallen die hohen Schwankungen respektive die Zunahme in den letzten beiden Perioden auf. Dem liegt der Neubau der Turnhallen Hagen zugrunde, welche im Jahr 2017 fertiggestellt wurden.

Beim Theater Uri fällt der Sprung der vorletzten Berichtsperiode auf, welcher in den vergangenen vier Jahren wieder stabil verlief. Hier liegt die Begründung in den geschnürten Sanierungspaketen, welche dann wieder ein paar Jahre Bestand haben sollten. Die übrigen Objekte verlaufen im Grundsatz relativ stabil.

Rund 85% der gesamten Zentrumsleistungen verteilen sich auf die umliegenden Gemeinden inklusive Erstfeld. Der Anteil der Gemeinde Schattdorf mit CHF 211'978 stellt dabei mit 26,3% den höchsten Beitrag einer Gemeinde dar, gefolgt von Bürglen (CHF 103'473; 12,8%) und Seedorf (CHF 99'058, 12,3%). Auf diese drei Nachbargemeinden entfallen rund 51% oder CHF 414'509 der gesamten Bruttoleistungen.

In absoluten Beträgen (Zentrumsleistungen brutto vor Schwellenwerten) weisen die Gemeinden Attinghausen (+CHF 17'895), Silenen (+CHF 16'184) und Erstfeld (+CHF 15'260) die grössten Veränderungen in der Belastung auf. Demgegenüber wird vor allem die Gemeinde Bürglen (-CHF 29'087) entlastet. Bei der Betrachtung der Beträge ist die relative Zunahme zur Vorperiode ebenfalls eine wichtige Kennzahl: Hier beträgt die Differenz der Gemeinde Silenen zur Vorperiode 53.2%. Die Berechnung der Steigerung der aktuellen Abgeltung der Gemeinde Silenen von CHF 14'154 (netto) auf neu CHF 31'771 (netto) ergibt eine Zunahme von +124.46%. Ihr Pro-Kopf-Wert weist mit neu CHF 21.27 (Vorperiode CHF 13.89) einen mit Erstfeld (CHF 24.85) vergleichbaren Wert auf. Im Vergleich zur Nachbargemeinde Gurtellen (CHF 12.87) ist er hoch. Auch in der Gemeinde Sisikon zeichnet sich mit der Steigerung des Pro-Kopf-Werts von CHF 12.36 (Vorperiode) auf CHF 22.86 (ZL 2020 – 2023) ein ähnliches Bild ab. Die höchsten Pro-Kopf-Werte verzeichnen die Gemeinde Attinghausen (CHF 51.21), Seedorf (CHF 47.92) und Flüelen (CHF 40.20). Diese Betrachtung der Zentrumsleistungen pro Einwohnerin und Einwohner zeigt deutlich auf, welche Gemeinden stärker von der Nähe zu Altdorf und den Infrastrukturen profitieren. Bei den Pro-Kopf-Werten erfahren die Gemeinden Isenthal (-CHF 15.30), gefolgt von der Gemeinde Bürglen (-CHF 6.76) die grössten Entlastungen. Stärker belastet werden die Gemeinden Sisikon (+CHF 10.50), Attinghausen (+CHF 9.13) und Silenen (+CHF 7.37).



URNER GEMEINDEVERBAND

4. Erkenntnisse

Trotz der getroffenen Massnahmen nach der letzten Wirkungsperiode muss festgestellt werden, dass die Abgeltung der Zentrumsleistungen auch nach dieser Wirkungsperiode unter den Gemeinden zu Diskussionen führt. Dabei geht es insbesondere um die Auswahl der Objekte, welche geltend gemacht werden können. Gemäss Art. 23 Abs. 3 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) werden diese durch den Regierungsrat bestimmt. Unter Art. 23 Abs. 2 wird zudem erwähnt, dass der Umfang der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu berücksichtigen ist.

Das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) regelt unter Art. 26 Abs. 2 einen Höchstbetrag. Der Artikel besagt, dass der Landrat diesen Höchstbetrag für Zentrumsleistungen bestimmt. Auf Antrag des Regierungsrats kann er diesen alle vier Jahre den Gegebenheiten anpassen, gestützt auf den Wirkungsbericht der Gemeinden. Von dieser Möglichkeit hat der Landrat in den letzten Wirkungsperioden Gebrauch gemacht und die von der Gemeinde Altdorf ausgewiesenen Kosten auf CHF 400'000.- plafoniert. Nach der ersten Wirkungsperiode 2008 – 2011 lag die Plafonierung durch den Landrat bei CHF 250'000.-.

Die Deckelung der ausgewiesenen Zentrumsleistungen durch den Landrat ist zur Usanz geworden, um die politische Akzeptanz des Ausgleichs der Zentrumsleistungen zu erreichen. Ohne eine Wertung dieses Mechanismus vorzunehmen, muss festgehalten werden, dass dadurch die effektiv geleisteten Zentrumsleistungen, wie sie das Gesetz im Grunde genommen vorsieht, nicht abgegolten werden. Nichts desto trotz sind die gesetzlichen Bestimmungen durch die Möglichkeit, einen Höchstbetrag festzulegen, erfüllt.

Folgende Gemeinden akzeptieren die ausgewiesenen Zentrumsleistungen der Gemeinde Altdorf im ausgewiesenen Umfang (in alphabetischer Reihenfolge):

- Bürglen
- Isenthal
- Realp
- Sisikon
- (Unterschächen)*

*Die Gemeinde Unterschächen konstatiert den Betrag als hoch aber gesetzeskonform. Gemeinsam mit Altdorf repräsentieren die befürwortenden Gemeinden rund 15'900 Einwohnerinnen und Einwohner. (Durchschnittliche Bevölkerungszahlen 2021/2022 vgl. Berechnung FiLa 2023)



URNER GEMEINDEVERBAND

Folgende Gemeinden beantragen eine Plafonierung zwischen 400'000.- CHF bis 450'000.- CHF (in alphabetischer Reihenfolge):

- Andermatt
- Attinghausen
- Erstfeld
- Flüelen
- Göschenen
- Gurnellen
- Hospental
- Schattdorf
- Seedorf
- Seelisberg
- Silenen
- Spiringen
- Wassen

5. Mögliche Massnahmen für kommende Periode

Für mehr als die Hälfte der Urner Gemeinden ist es störend, dass für Sportanlagen, Fussballplätze, Jugendtreffpunkte und Mehrzweckhallen Zentrumsleistungen geltend gemacht werden können, da sich solche Einrichtungen auch in anderen Gemeinden wiederfinden. Infrastrukturen, welche primär durch einzelne Vereine genutzt werden (wie z.B. Fussballplätze), sollten nicht abgeltungsberechtigt sein. Vielmehr wäre ein weiteres Kriterium einzuführen, das eine echte öffentliche Zugänglichkeit der Infrastruktur (ohne die Bedingung einer Vereinszugehörigkeit) voraussetzt. Infrastrukturen, welche hauptsächlich von speziellen Nutzergruppen frequentiert werden, dienen der Förderung bestimmter sportlicher oder kultureller Aktivitäten und stehen nicht einer breiten Allgemeinheit zur Verfügung. Damit finanzieren die umliegenden Gemeinden indirekt die Aktivitäten privater Vereine. Je nach Auslegung kann dies als unangemessene Verwendung von Steuergeldern angesehen werden, vor allem, wenn die Hauptnutznießer dieser Einrichtungen nicht die allgemeine Öffentlichkeit, sondern spezielle Interessengruppen sind. Eine entsprechende Reglementsänderung konnte bisher nicht umgesetzt werden.

Von einigen Gemeinden wird kritisiert, dass die Gemeinde Altdorf bei der Schaffung oder Erweiterung von Gemeindeinfrastrukturen die anderen Gemeinden des Kantons Uri nicht einbezieht. Das im Gesetz vorgeschriebene Mitsprache- und Mitwirkungsrecht wird nicht berücksichtigt.

Die Mitwirkungsberichte der Gemeinden (siehe Anhang) zeigen auf, dass die Systematik des Zentrumslastenausgleichs keine breite Akzeptanz erfährt. Aufgrund dieser Tatsache soll das System während der kommenden Wirkungsperiode nochmals hinterfragt und unter Einbezug aller 19 Gemeinden konsensorientierte Anpassungen erarbeitet werden.



URNER GEMEINDEVERBAND

6. Anhang

- Zentrumsleistungen der Gemeinde Altdorf: Berechnungen 2020 – 2023
- Mitberichte / Stellungnahmen der Gemeinden:
 - Altdorf
 - Andermatt
 - Attinghausen
 - Bürglen
 - Erstfeld
 - Flüelen
 - Göschenen
 - Gurtellen
 - Hospental
 - Isenthal
 - Realp
 - Schattdorf
 - Seedorf
 - Seelisberg
 - Silenen
 - Sisikon
 - Spiringen
 - Wassen
 - Unterschächen

Die Stellungnahmen aller Urner Gemeinden sind ausdrücklich Teil dieses Wirkungsberichts und sind in der politischen Diskussion zu berücksichtigen.

Altdorf, 14. Juni 2024, Urner Gemeindeverband