

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

8. April 2014

Nr. 2014-231 R-270-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131) und zur Änderung der Verordnung über die Institutionen der Behindertenhilfe (RB 20.3447)

I. Ausgangslage

Wirkungsbericht 2012

Mit der Kenntnisnahme des Wirkungsberichts des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden 2008 bis 2011 (WB2012) durch den Landrat am 12. Dezember 2012 hat die Finanzdirektion den Auftrag erhalten, Rechtsänderungen im Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131) vorzunehmen.

Folgende Bereiche der Rechtsänderungen hat der Landrat mit dem Wirkungsbericht 2012 beschlossen:

- ***Berechnung des Bildungslastenausgleichs***
Der Bildungslastenausgleich ist mit den jeweiligen aktuellen Schülerzahlen des vorangegangenen Schuljahrs - wie im Anhang des Gesetzes vorgesehen und im FiLa 2008 bis 2011 berechnet - zu berechnen. Der Widerspruch im Artikel 14 Absatz 2 gegenüber dem Anhang ist folglich durch eine Gesetzesänderung im FiLaG anzupassen.
- ***Umsetzung der Motion Othmar Zraggen, Attinghausen, zu Leistungsvereinbarungen und baulichen Investitionen von externen/privaten Leistungserbringenden***

Die Motion vom 25. Januar 2012 von Landrat Othmar Zraggen, Attinghausen, wurde am 13. März 2012 als erheblich erklärt. Sie verlangt, dass der Regierungsrat Leistungsvereinbarungen oder Programmvereinbarungen so ausgestaltet, dass für künftige Investitionen der Leistungserbringenden auch die verfassungsmässigen Finanzkompetenzen des Kantons zur Anwendung kommen. Dies bedingt nebst einer Anpassung im FiLaG auch eine Anpassung in der Verordnung über die Institutionen der Behindertenhilfe (RB 20.3447).

Postulat Erich Arnold, Bürglen, zu Massnahmen zu den Budgets 2014 bis 2016

Am 21. Januar 2013 reichten die Landräte Erich Arnold, Bürglen, und Leo Brücker, Altdorf, eine Motion ein, die der Landrat am 20. März 2013 in ein Postulat umgewandelt hat. Das Postulat verlangt, dass in den kommenden Budgets 2014 bis 2016 Massnahmen zur Senkung des Finanzaufwands aufgezeigt werden. In der Beantwortung des Postulats an den Landrat hat der Regierungsrat die Aufhebung der Lasten der Kleinheit im FiLaG als eine dieser Kosten senkenden Massnahmen vorgesehen. Die jährliche Einsparung beträgt 400'000 Franken.

- ***Streichung der Lasten der Kleinheit im FiLaG***

Der Regierungsrat hat erstmals im Wirkungsbericht 2012 zum FiLaG - Mitte Dezember 2012 - auf die Problematik des zuwiderlaufenden Ansatzes für Gemeindefusionen hingewiesen und die Aufhebung der Lasten der Kleinheit beantragt. Der Landrat folgte diesem Anliegen damals nicht.

Der Ausgleich der Lasten der Kleinheit wurde bei der Einführung damit begründet, dass die Pro-Kopf-Kosten für die Erbringung der Grundaufgaben in bevölkerungsarmen Gemeinden höher seien. Das Urner Volk hat an der Abstimmung vom 22. September 2013 der Änderung von Artikel 67 der Kantonsverfassung (KV; RB 1.1101) zugestimmt und damit die Rechtsgrundlage für Gemeinden geschaffen, die fusionieren möchten. Da Gemeindefusionen heute möglich sind, gelten allfällige Sonderlasten der Kleinheit nicht mehr als exogener Faktor.

Im Übrigen werden einwohnerschwache Gemeinden direkt und explizit über den Ressourcenausgleich abgegolten. Der Lastenausgleich soll spezifisch Gemeinden - unabhängig ihrer Bevölkerungsgrösse - unterstützen, die aufgrund der Bevölkerungszusammensetzung (Soziodemographie) oder landschaftsbedingten (Topographie) Gegebenheiten übermässig hohe Lasten tragen. Die Fortführung der zusätzlichen Abgeltung der Kleinheit kann somit zu einem Fehlanreiz und zur Mithilfe

der Erhaltung von Strukturen führen und ist deshalb aufzuheben.

II. Ergebnisse der Vernehmlassung

Am 18. Dezember 2013 eröffnete der Regierungsrat das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131) sowie zur Änderung der Verordnung über die Institutionen der Behindertenhilfe (RB 20.3447). Angeschrieben wurden die Einwohnergemeinden, die politischen Parteien und die Institutionen und Organisationen der Behindertenhilfe. Diese konnten bis zum 14. März 2014 ihre Stellungnahmen einreichen.

Die Möglichkeit zur Stellungnahme zur Änderung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden und zur Änderung der Verordnung über die Institutionen der Behindertenhilfe wurde rege genutzt.

So haben alle Gemeinden, vier politische Parteien und die massgebenden direkt betroffenen Institutionen zu den Änderungen des FiLaG und der Verordnung über die Institutionen der Behindertenhilfe eine Stellungnahme abgegeben.

Stellungnahmen: Berechnung des Bildungslastenausgleichs

Zur Anpassung der vom Regierungsrat in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Gesetzesänderung zum Widerspruch in Artikel 14 Absatz 2 FiLaG gegenüber dem Anhang hatten die Stellungnehmenden keine Bemerkungen. Jedoch äusserten sich einige Gemeinden dazu, den Indikator "Bildungslastenausgleich" anders zu berechnen. Um Schwankungen zu glätten und eine bessere Planungssicherheit zu erzielen, schlugen diese Gemeinden vor, die Berechnung des Bildungslastenausgleichs dahingehend zu ändern, dass nicht die Schülerzahlen des Vorjahrs, sondern das Mittel der beiden zurückliegenden Jahre in die Berechnung einfliessen.

Da für diese Gesetzesänderung die Behebung des Widerspruchs im Artikel 14 Absatz 2 FiLaG gegenüber dem Anhang im Vordergrund steht, belässt der Regierungsrat die Gesetzesänderung gemäss der Vernehmlassungsvorlage. Der Regierungsrat nimmt das Anliegen der Gemeinden jedoch entgegen und wird es im Wirkungsbericht 2016 thematisieren.

Stellungnahmen: Umsetzung der Motion Othmar Zraggen, Attinghausen, zu Leistungsvereinbarungen und baulichen Investitionen von externen/privaten Leistungserbringenden

Die Umsetzung der Motion Othmar Zraggen, Attinghausen, zu Leistungsvereinbarungen und baulichen Investitionen von externen/privaten Leistungserbringenden bzw. zu deren Änderungen im FiLaG und in der Verordnung über die Institutionen der Behindertenhilfe wurde von den Stellungnehmenden grossmehrheitlich begrüsst.

Stellungnahmen: Streichung der Lasten der Kleinheit im FiLaG

Zusammenfassend lehnen die Gemeinden die Aufhebung der Lasten der Kleinheit, insbesondere auch als Sparmassnahme, ab. Im Allgemeinen begründen sie ihre Haltung damit, dass der Indikator "Lasten der Kleinheit" ein integrierter Bestandteil eines gut austarierten neuen FiLaG und eines auf lange Dauer angelegten Gesamtsystems sei. Ebenfalls dürfe kein einzelnes Element isoliert herausgegriffen und geändert bzw. aufgehoben werden. Die Gemeinden plädieren dafür, dass, wenn Änderungen anstehen, diese unter einer ganzheitlichen Betrachtung des Finanz- und Lastenausgleichs durchgeführt werden. Zudem würde eine Aufhebung der Lasten der Kleinheit die kleinen Gemeinden im Kanton Uri massiv schwächen und die Solidarität unter den Gemeinden sowie zwischen dem Kanton und den Gemeinden nachhaltig in Frage stellen.

Der Regierungsrat nimmt die Argumentationen der Gemeinden zur Kenntnis. Da er an den Auftrag und die Vorgaben des Parlaments gebunden ist, mag er gleichwohl nicht von einer Streichung der Lasten der Kleinheit absehen. Mit der Überweisung des Vorstosses Erich Arnold, Bürglen, vom 23. Januar 2013 verlangte der Landrat vom Regierungsrat nämlich konkrete Sparmassnahmen zu den Budgets 2014 bis 2016. Das Postulat forderte einen jährlichen Ertragsüberschuss von mindestens 10 Mio. Franken und einen durchschnittlichen Selbstfinanzierungsgrad von deutlich über 80 Prozent. In seinem Bericht vom 15. Oktober 2013 legte der Regierungsrat dem Landrat einen Katalog von Massnahmen vor. Diese bilden als Gesamtpaket eine ausgewogene und solide Grundlage für einen gesunden und zukunftsweisenden Finanzhaushalt. Die Streichung der Lasten der Kleinheit ist Bestandteil dieses Pakets. Der Landrat nahm Kenntnis vom Massnahmenpaket, doch gingen ihm die vorgeschlagenen Verbesserungen zu wenig weit, nachdem die geforderten Zielwerte betreffend Ertragsüberschuss und Selbstfinanzierungsgrad nicht restlos erreicht werden. In der Folge reichte die landrätliche Finanzkommission am 19. Februar 2014 eine Motion zum Stellenplan und ein Postulat zur Überprüfung der Staatsaufgaben ein, worin vom Regierungsrat weitere Optimierungen insbesondere im Personalbereich und allenfalls ein Aufgabenverzicht gefordert werden. In Abwägung der finanzpolitischen Vorgaben des Landrats können die Argumente der Gemeinden nicht erhört werden. Jedenfalls steht es dem Regierungsrat nicht an, von sich aus und ohne Not einzelne Teile des Sparpakets herauszubrechen und auf

deren Umsetzung zu verzichten.

Das Gesagte gilt umso mehr, als auch sachliche Argumente klar dafür sprechen, künftig von einem Ausgleich der Lasten der Kleinheit abzusehen. Zum einen erschwert der Ausgleich sinnvolle Gemeindefusionen, da deren Wegfall bei einem Zusammenschluss zweier Gemeinden letztlich wie eine "Heiratsstrafe" wirkt. Damit schwächt der Ausgleich langfristig gar die Gemeindelandschaft. Hinzu kommt, dass mit der Änderung von Artikel 67 KV heute Gemeindefusionen möglich sind, so dass allfällige Sonderlasten der Kleinheit nicht mehr exogen und unabänderlich, sondern durch einen Gemeindegemeinschaftszusammenschluss beeinflussbar sind. Damit verliert dieses Ausgleichssystem seine Rechtfertigung. Entsprechend sieht der Regierungsrat mit der durch den Landrat beauftragten Rechtsänderung im FiLaG die Chance, auf die gesetzlich geänderten Gegebenheiten in der Kantonsverfassung - Zulassung von Gemeindefusionen - reagieren zu können, und mögliche Fehlanreize zur Erhaltung von Strukturen im FiLaG zu korrigieren, ohne die anderen Indikatoren des Finanzausgleichssystems zu tangieren. Dabei kann der Aufwand des Lastenausgleichs um 400'000 Franken gesenkt werden. Der Regierungsrat hält an der vorgesehenen Gesetzesänderung - Aufhebung der Lasten der Kleinheit - gemäss der Vernehmlassungsvorlage fest.

III. Zu einzelnen Bestimmungen

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

Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe b

Um beim Wegfall der Lasten der Kleinheit die Verhältnisse der einzelnen Beträge und die Gewichtung innerhalb des Bevölkerungs- und Landschaftslastenausgleichs nicht zu verzerren bzw. zu verändern, wird der Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe b dahingehend geändert, dass die Aufteilung des Betrags des Lastenausgleichs in 45 Prozent für den Bevölkerungslastenausgleich und 55 Prozent für den Landschaftslastenausgleich zu erfolgen hat.

Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2

Durch die Aufhebung der Lasten der Kleinheit wird Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe c aufgehoben.

Durch eine eigene definierte Berechnungsgrundlage der Schülerzahlen im Artikel 16 und der Aufhebung der Lasten der Kleinheit sind alle Berechnungsgrundlagen des Bevölkerungslastenausgleichs innerhalb der einzelnen Artikel definiert und der Artikel 14 Absatz 2 kann aufgehoben werden.

Artikel 16

Der Artikel 16 wird neu mit dem Absatz 3a ergänzt. Dieser definiert die Berechnungsgrundlage der Schülerzahlen des Bildungslastenausgleichs gemäss dem Anhang im FiLaG. Als Quelle für die Schülerzahlen der Einwohnergemeinden dient jeweils die Erhebung der Schulstatistik des Vorjahrs der Bildungs- und Kulturdirektion.

Artikel 17

Der ganze Artikel 17 betrifft die Lasten der Kleinheit und wird aufgehoben.

Artikel 34

Der Artikel 34 wird neu mit dem Absatz 4a ergänzt. Dieser hält bei Programmvereinbarungen fest, dass bei grösseren baulichen Investitionen sowie deren Abschreibung und Verzinsung weiterhin die ordentlichen Finanzkompetenzen der Kantonsverfassung gelten. Damit wird sichergestellt, dass auch bei den Programmvereinbarungen die Finanzkompetenz der Kantonsverfassung angewendet wird.

Artikel 39a

Der Artikel 39a ist eine Ergänzung zu den Übergangsbestimmungen. Er dient dazu, dass der Anfangsbetrag und die Aufteilung des Lastenausgleichs nach der Aufhebung der Lasten der Kleinheit bestimmt ist und dass die schon rechtskräftig abgeschlossenen Programmvereinbarungen - vor in Kraft treten des Artikel 34 Absatz 4a - bis zu deren Ablauf dem bisherigen Recht unterstehen.

Änderung der Verordnung über die Institutionen der Behindertenhilfe (RB 20.3447)

Artikel 6

Der Artikel 6 wird neu mit dem Absatz 2a ergänzt. Dieser definiert - analog dem Artikel 34 Absatz 4a FiLaG - bei Programmvereinbarungen, dass bei grösseren baulichen Investitionen

sowie deren Abschreibung und Verzinsung weiterhin die ordentlichen Finanzkompetenzen der Kantonsverfassung gelten. Damit wird gewährleistet, dass auch bei den Programmvereinbarungen die Finanzkompetenz der Kantonsverfassung angewendet wird.

Artikel 7 Absatz 2 und Absatz 4

Analog wie bei den Programmvereinbarungen muss bei der Leistungsabgeltung auch die Finanzkompetenz der Kantonsverfassung berücksichtigt werden. Das heisst, der Artikel 7 Absatz 2 wird ergänzt mit der Bemerkung "Vorbehalten ist Absatz 4" und der Absatz 4 - die Berücksichtigung der Finanzkompetenz der Kantonsverfassung - wird neu aufgenommen.

Artikel 14a

Auch bei der Verordnung wird der Artikel 14a, eine Ergänzung zu den Übergangsbestimmungen, aufgenommen. Diese dient dazu, dass die schon rechtskräftig abgeschlossenen Programmvereinbarungen - vor in Kraft treten des Artikels 6 Absatz 3 Buchstabe a und Artikel 7 Absatz 4 - bis zu deren Ablauf dem bisherigen Recht unterstehen.

IV. Antrag

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

1. Die Änderung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131), wie sie im Anhang enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Die Änderung der Verordnung über die Institutionen der Behindertenhilfe (RB 20.3447), wie sie im Anhang enthalten ist, wird beschlossen.

Anhänge

- Änderung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131) (Anhang 1)
- Änderung der Verordnung über die Institutionen der Behindertenhilfe (RB 20.3447)

(Anhang 2)

GESETZ

über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG)

(Änderung vom ...)

Das Volk des Kantons Uri beschliesst:

I.

Das Gesetz vom 25. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG)¹ wird wie folgt geändert:

Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe b

² Auf Antrag des Regierungsrats bestimmt der Landrat alle vier Jahre:

b) die Aufteilung dieses Betrags auf den Bevölkerungs- und den Landschaftslastenausgleich. Dabei darf er höchstens 5 Prozentpunkte von der Grundaufteilung Bevölkerungslastenausgleich 45 Prozent und dem Landschaftslastenausgleich 55 Prozent abweichen. Der Betrag für den Lastenausgleich insgesamt beträgt 100 Prozentpunkte.

Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2

Aufgehoben

Artikel 16 Absatz 3a (neu)

^{3a} Massgebend ist die Anzahl der Schülerinnen und Schüler der Einwohnergemeinden zum Zeitpunkt der Erhebung der Schulstatistik des Vorjahrs.

Artikel 17

Aufgehoben

Artikel 34 Absatz 4a (neu)

^{4a} Werden mit der Programmvereinbarung grössere bauliche Investitionen sowie deren

¹ RB 3.2131

Abschreibung und Verzinsung geregelt, gelten die ordentlichen Finanzkompetenzen der Kantonsverfassung².

Artikel 39a Übergangsbestimmung zur Änderung vom ... (neu)

¹ Der gesamte Betrag für den Lastenausgleich wird mit der Aufhebung der Lasten der Kleinheit um 400 000 Franken gekürzt und der Lastenausgleich basiert auf der Grundaufteilung.

² Rechtskräftig abgeschlossene Programmvereinbarungen unterstehen bis zu deren Ablauf dem bisherigen Recht.

II.

Diese Änderung unterliegt der Volksabstimmung. Der Regierungsrat bestimmt, wann sie in Kraft tritt³.

Im Namen des Volkes

Der Landammann: Josef Dittli

Der Kanzleidirektor: Roman Balli

² RB 1.1101

³ Vom Regierungsrat in Kraft gesetzt auf den ... (AB vom ...)

VERORDNUNG
über die Institutionen der Behindertenhilfe
(Änderung vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri beschliesst:

I.

Die Verordnung vom 17. November 2010 über die Institutionen der Behindertenhilfe⁴ wird wie folgt geändert:

Artikel 6 Absatz 2a (neu)

^{2a} Werden mit der Programmvereinbarung grössere bauliche Investitionen sowie deren Abschreibung und Verzinsung geregelt, gelten die ordentlichen Finanzkompetenzen der Kantonsverfassung⁵.

Artikel 7 Absatz 2 und Absatz 4 (neu)

² Grundlage für die Berechnung der Pauschale sind die anrechenbaren Betriebskosten und Betriebserlöse gemäss den Richtlinien der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)⁶. Vorbehalten ist Absatz 4.

⁴ Enthält die Berechnung der Leistungspauschale grössere bauliche Investitionen sowie deren Abschreibung und Verzinsung, gelten die ordentlichen Finanzkompetenzen der Kantonsverfassung.

Artikel 14a Übergangsbestimmung zur Änderung vom ... (neu)

Rechtskräftig abgeschlossene Programmvereinbarungen unterstehen bis zu deren Ablauf dem bisherigen Recht.

⁴ RB 20.3447

⁵ RB 1.1101

⁶ RB 20.3481

II.

Diese Änderung unterliegt dem fakultativen Referendum. Sie tritt zusammen mit der Änderung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG)⁷ vom ... in Kraft.

Im Namen des Landrats

Der Präsident: Dr. Toni Moser

Die Ratssekretärin: Kristin Arnold Thalmann

⁷ RB 3.2131