

**Bericht des Regierungsrats für die Vernehmlassung zum
Gesetz über die finanzielle Unterstützung des Schwimmbads Altdorf (Schwimmbadfi-
nanzierungsgesetz)**

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
1 Ausgangslage.....	4
2 Bisherige Finanzierung	7
3 Änderung der Finanzierungspraxis	8
4 Schaffung einer gesetzlichen Grundlage	9
5 Ein Spezialgesetz für das Schwimmbad	11
6 Grundzüge des Gesetzes	14
7 Auswirkungen des Gesetzes	16
8 Vorberatende Projektgruppe	17
9 Kommentar zu den einzelnen Gesetzesartikeln	19
10 Weiteres Vorgehen	24
11 Vernehmlassung und Vernehmlassungsfragen	25
Anhang	27

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1	Investitionsverlauf von 1980 bis 2049	5
Abbildung 2	Finanzierungsvariante 1: Tarifzonen und Gemeindebeiträge	20
Abbildung 3	Finanzierungsvariante 2: Einheitlicher Pro-Kopf-Beitrag und Gemeindebeiträge.....	21
Abbildung 4	Beitragsvergleich Finanzierungsvarianten	22
Tabelle 1	Kriterien zum Nachweis einer spezialgesetzlichen Regelung.....	11
Tabelle 2	Zeitplan des weiteren Vorgehens	24

Zusammenfassung

Das Schwimmbad Altdorf bietet der Urner Bevölkerung seit vielen Jahren ein attraktives und breites Freizeit- und Sportangebot. Es deckt nachweislich ein vorhandenes Grundbedürfnis vieler Urnerinnen und Urner, aber auch von Gästen aus den Nachbarkantonen und sogar aus dem Ausland ab. Aber auch die Gemeinden und der Kanton profitieren in verschiedenster Weise von dieser Einrichtung, sei es als Durchführungsort für das Schwimmen oder als wichtiger Faktor für einen attraktiven Wohn- und Arbeitsstandort Uri.

Das Schwimmbad hat nun die Mitte seines Lebenszyklus erreicht. Ein Fortbestand für weitere 35 Jahre ist nur dann gewährleistet, wenn laufend Ersatzinvestitionen in die bauliche und technische Substanz geleistet werden. Für die Finanzierung dieser Investitionen ist das Schwimmbad auf die öffentliche Hand angewiesen, denn aus dem Betrieb heraus können keine Rückstellungen für Sanierungen gebildet werden.

Für die längerfristige Mittelbeschaffung durch die öffentliche Hand besteht zurzeit keine rechtsverbindliche Grundlage. Bis anhin wurde die Finanzierung von notwendigen Sanierungsmassnahmen über separate Kreditvorlagen sichergestellt. Dabei ist es dem Kanton nicht gelungen, alle Urner Gemeinden auf freiwilliger Basis angemessen an der Finanzierung zu beteiligen. Neben dem Kanton hat in der Vergangenheit jeweils nur die Gemeinde Altdorf mitfinanziert.

Sowohl für die öffentliche Hand wie auch für die Betreiberin des Schwimmbads, die Schwimmbadgenossenschaft Altdorf (SGA), stellt die aktuelle Finanzierungspraxis keine gute und zukunftsorientierte Lösung dar. Es besteht weder Rechts- noch Planungssicherheit. Die SGA lebt sozusagen "von der Hand in den Mund". Sie kann ihre Investitionen nicht auf der Basis einer verlässlichen Finanzierung planen und muss bei notwendigen Sanierungen immer wieder aufs Neue auf Geldsuche gehen, was stets mit zeitlichen Verzögerungen und daraus resultierenden finanziellen und betrieblichen Risiken verbunden ist.

Die hohe Dringlichkeit der anstehenden Sanierungsmassnahmen erfordert eine rasche, pragmatische und lösungsorientierte Regelung der Schwimmbadfinanzierung. Künftige Konzepte zur Unterstützung weiterer Infrastrukturen sollen dadurch jedoch nicht verhindert werden.

Der Regierungsrat des Kantons Uri ist bestrebt, die Finanzierung der künftigen Investitionen in die Substanzerhaltung der bestehenden Schwimmbadanlage durch den Kanton und alle Urner Gemeinden über eine verbindliche und langfristige gesetzliche Regelung sicherzustellen. Nicht Gegenstand des Gesetzes soll die betriebliche Finanzierung sein. Diese liegt in der Verantwortung der SGA. Deshalb hat der Regierungsrat beschlossen, eine Vorlage zum Schwimmbad Altdorf auszuarbeiten und dem Stimmvolk im Jahr 2016 zur Abstimmung vorzulegen.

1 Ausgangslage

Umsetzung Auftrag

Am 23. September 2012 stimmte das Urner Stimmvolk mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 76 Prozent letztmals einem Kredit für notwendige Sanierungsmassnahmen (Sanierungspaket 2010 – 2012) am Schwimmbad Moosbad in Altdorf in der Höhe von 1.6 Mio. Franken zu. Alle Gemeinden des Kantons Uri haben die Kreditvorlage deutlich angenommen. Seitens der öffentlichen Hand hat sich neben dem Kanton die Gemeinde Altdorf mit weiteren 800'000 Franken an den Sanierungskosten beteiligt.

In seiner Abstimmungsbotschaft zur Kreditvorlage 2012 hat der Regierungsrat eine kantonsseitige Beitragsleistung klar anerkannt. Er hat aber bereits damals die klare Haltung vertreten, dass *"in Zukunft alle öffentlichen Körperschaften, welche einen Nutzen aus dem Schwimmbad erzielen, ihren Beitrag leisten müssen. Namentlich sind dies der Kanton und die Gemeinden des Kantons Uri."*¹ Der Regierungsrat hält nach wie vor an dieser Position fest, weil er der Meinung ist, dass das Schwimmbad einen gemeinsamen Nutzen sowohl für den Kanton wie auch für die Gemeinden bringt.

Im Bericht und Antrag an den Landrat zum Sanierungspaket 2010 – 2012 vom 17. April 2012 hat der Regierungsrat ferner seine Absicht geäussert, *"eine verbindliche Rechtsgrundlage für die kantonsseitige Finanzierung [von künftigen Sanierungsprojekten] zu schaffen"*². Er hat in diesem Zusammenhang auch die Prüfung einer *"Spezialfinanzierung Schwimmbad Moosbad"*³ in Aussicht gestellt. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf kommt der Regierungsrat somit seinem Versprechen aus der letzten Sanierungsvorlage nach.

In die Jahre gekommen

Das Schwimmbad Moosbad in Altdorf bietet der Urner Bevölkerung seit 37 Jahren ein hoch geschätztes und intensiv genutztes Freizeit- und Sportangebot. Die hohen Besucherzahlen belegen, dass das Schwimmbad ein Grundbedürfnis vieler Urnerinnen und Urner sowie auswärtiger Gäste, aber auch der Gemeinden und des Kantons, abdeckt.

Das Schwimmbad wurde 1978 eröffnet und hat nun nach 37 Betriebsjahren die Mitte seines möglichen Lebenszyklus⁴ erreicht. Ein längerer Fortbestand ist nur dann gewährleistet, wenn laufend Ersatzinvestitionen in die bauliche und technische Substanz geleistet werden. Würde man sich für ein kontrolliertes Altern mit Werterhaltungsmassnahmen (keine Investitionen, sondern nur noch die ordentlichen Wartungs- und Unterhaltsarbeiten) entscheiden, so könnte das Hallenbad gemäss einer externen Fachstudie⁴ voraussichtlich noch die nächsten 10 bis maximal 15 Jahre betrieben werden. Mit entsprechenden substanzerhaltenden Investitionen ist es möglich, das Bad noch rund 35 Jahre bis ca. ins Jahr 2050 in guter Qualität und sicher zu betreiben.

¹ Abstimmungsbotschaft des Regierungsrats an das Urner Stimmvolk zum Kantonsbeitrag für die Sanierung des Schwimmbads Altdorf (Sanierungspaket 2010 bis 2012) für die Volksabstimmung vom 23. September 2012.

² Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Sanierungspaket 2010 – 2012 der Schwimmbadgenossenschaft Moosbad, Altdorf (SGA) vom 17. April 2012, S. 21.

³ Ebd.

⁴ Beck Schwimmbadbau AG: Zustandserfassung und Investitionsplan Schwimmbad Moosbad, Altdorf; Winterthur, Februar 2014.

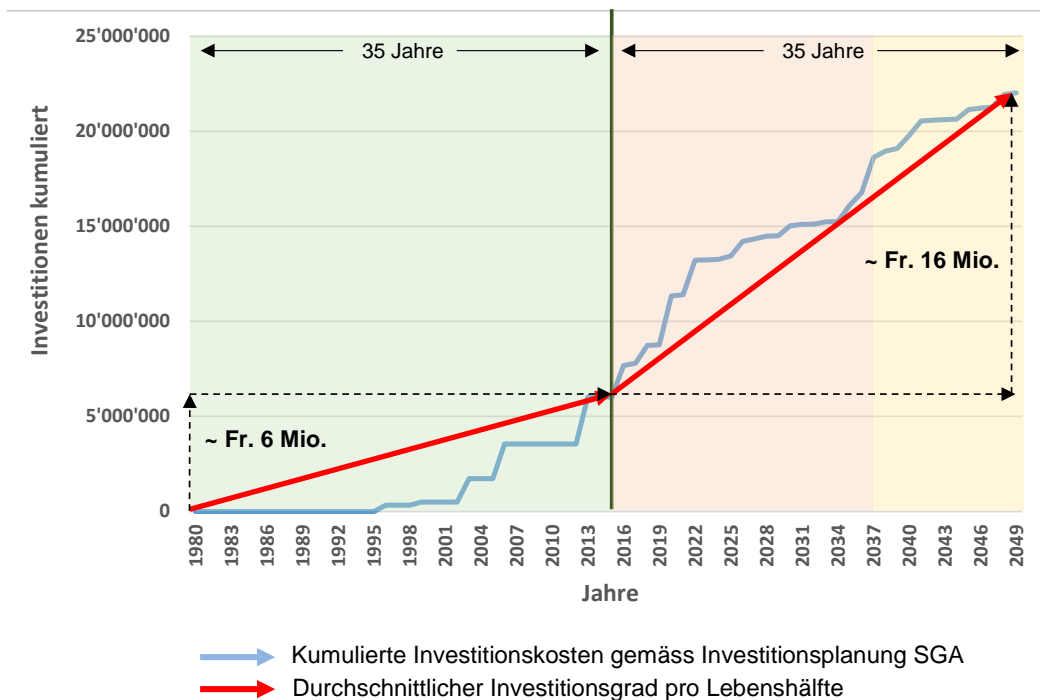
Kein Rückstellungspotenzial

Die Betreiberin des Schwimmbads, die Schwimmbadgenossenschaft Altdorf (SGA), kann die künftigen Investitionen in die Substanzerhaltung nicht aus eigener Kraft leisten, obwohl ihr in einem weiteren Expertenbericht⁵ eine effiziente und überdurchschnittlich gute Betriebsführung attestiert wird. Gemäss dem Bericht ist bei reinen Hallen- oder Freibädern ohne weiterführende Mantelnutzung (z.B. Wellness- / Fitnesscenter, Vermietung von Räumen oder Flächen) kein Gewinn zu erwirtschaften. Deshalb besteht auch beim Schwimmbad Moosbad "keine Möglichkeit, [...] Rückstellungen für zukünftige Investitionen zu bilden"⁶. Entsprechend lautet ein Fazit des Berichts: "Das Schwimmbad Altdorf wird bei zukünftigen Sanierungen und Investitionen in das Gebäude weiterhin auf die öffentliche Hand angewiesen sein"⁷. Da die SGA also nicht über die nötigen Mittel verfügt und das Schwimmbad durch seine breite öffentliche Anerkennung zu einem Grundbedürfnis im Kanton Uri geworden ist, ist es letztlich eine Angelegenheit der öffentlichen Hand, für die Finanzierung zu sorgen und dadurch den Erhalt des Schwimmbads langfristig zu sichern.

Steigender Investitionsbedarf

Mit fortschreitendem Alter des Schwimmbads nehmen die substanzerhaltenden Investitionen zu, bis zu dem Zeitpunkt, wo sie aufgrund eines strategischen Entscheids zugunsten eines Rückbaus bzw. eines Neubaus des Schwimmbads reduziert und eingestellt werden können. Gemäss der Finanzplanung der SGA sowie der Schätzung des oben erwähnten externen Expertenberichts zur Zustandserfassung und zum Investitionsplan des Schwimmbads beträgt der künftige Investitionsbedarf für die bauliche und technische Substanzerhaltung bis ins Jahr 2049 rund 16 Mio. Franken. Im Vergleich zu den in der Vergangenheit getätigten Ersatzinvestitionen (ca. 6 Mio. Franken) ist ein markanter Anstieg der Kosten in der zweiten Lebenshälfte zu erwarten (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1 Investitionsverlauf von 1980 bis 2049



⁵ Beck Schwimmbadbau AG: Prüfung betriebliche Effizienz und Potenziale des Schwimmbads Moosbad in Altdorf; Winterthur, Februar 2014.

⁶ Ebd., S. 7.

⁷ Ebd. S. 27.

Hohe Dringlichkeit

Das nächste Sanierungspaket ist bereits überfällig. Die Investitionsplanung der SGA rechnet für den Zeitraum von 2015 bis 2018 mit einem Investitionsvolumen von ca. 2.7 Mio. Franken, für die Jahre 2015 bis 2022 gar mit rund 7.2 Mio. Franken. Deshalb ist die zeitliche Dringlichkeit hoch, damit die SGA spätestens im Lauf des Jahres 2016 über die nötigen Mittel für die Ausführung von notwendigen Sanierungsmassnahmen verfügt. Stehen die erforderlichen Mittel dann nicht zur Verfügung, bestehen Ausfallsrisiken bei einzelnen Anlagenteilen, welche den Betrieb des Schwimmbads und des zum Betrieb gehörenden Restaurants gefährden können. Eine pragmatische, aber dennoch auf Langfristigkeit ausgerichtete Finanzierungslösung ist demnach ein Gebot der Stunde und im Interesse aller Benützer und Nutzniessenden des Schwimmbads. Sie schafft darüber hinaus die erforderliche Planungs- und Rechtssicherheit für die SGA.

2 Bisherige Finanzierung

Projektbezogene Finanzierung

Bis anhin wurden die Investitionsbeiträge der öffentlichen Hand (d.h. von Kanton und Gemeinde Altdorf) ans Schwimmbad über projektbezogene Kreditvorlagen beschafft. Grundlage war jeweils ein vorliegendes Sanierungspaket, für das die SGA bei den öffentlichen Institutionen um finanzielle Unterstützung nachgesucht hat. Letztlich hat jeweils das Stimmvolk auf kantonaler oder kommunaler Ebene (Altdorf) über entsprechende Kreditvorlagen befunden. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben die Vorlagen bisher immer deutlich angenommen.

Keine Verbindlichkeit

Dieser Finanzierungsmechanismus hat sich in der Vergangenheit jedoch als problematisch erwiesen. Aufgrund von fehlenden Rechtsgrundlagen ist es bisher nicht gelungen, die Urner Gemeinden in die Finanzierung von Investitionsvorhaben, welche den Fortbestand des Schwimmbads ermöglichen, miteinzubinden. Die Folge war, dass sich letztlich der Kanton und die Gemeinde Altdorf über die Finanzierung einigen mussten. Dieser Prozess hat sich wiederholt als schwierig und Zeit raubend erwiesen, musste ein Kompromiss über die Verteilung der Lasten doch jedes Mal aufs Neue gefunden werden. Neben den erheblichen finanziellen Lasten für den Kanton und die Gemeinde Altdorf haben die zeitlichen Verzögerungen zudem die SGA jeweils vor ernsthafte betriebliche und finanzielle Probleme gestellt, bis die erforderlichen Mittel schliesslich zur Verfügung standen.

Die bis anhin praktizierte, projektbezogene Finanzierung stellt also keine gute Lösung dar. Sie ist weder konzeptionell abgestützt noch langfristig ausgerichtet. Sie charakterisiert sich zusammenfassend durch folgende markante Schwächen:

- Sie basiert nicht auf einer verbindlichen Rechtsgrundlage.
- Sie definiert keine verbindlichen Beitragssätze, weder des Kantons noch von weiteren Finanzierungspartnern.
- Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, sich an der Finanzierung zu beteiligen.
- Sie kann keine nutzergerechte Verteilung der Lasten durchsetzen.
- Der Finanzierungsschlüssel muss unter den (verbleibenden) Partnern jedes Mal aufs Neue ausgehandelt werden.
- Es sind bei jedem Sanierungspaket wiederholt Urnengänge notwendig, mit den entsprechenden langwierigen Bewilligungsverfahren auf kantonaler und kommunaler Ebene.
- Sie schafft weder eine Rechts-, noch eine Finanzierungs- oder Planungssicherheit für die SGA in Bezug auf künftige Sanierungsvorhaben.
- Sie verunmöglicht eine zeitnahe Verfügbarkeit von benötigten Mitteln und setzt den Betrieb des Schwimmbads dadurch immer wieder grossen finanziellen, technischen und sicherheitsbezogenen Risiken aus.

3 Änderung der Finanzierungspraxis

Definition von neuen Grundsätzen

Die oberste Zielsetzung der künftigen Finanzierungslösung ist die Sicherstellung von verfügbaren Investitionsmitteln, welche die langfristige Substanzerhaltung des Schwimmbads ermöglicht. Mit der bis anhin angewandten Praxis kann diese Zielsetzung nicht, bzw. nur mit grossen Unsicherheiten und Risiken erreicht werden. Für die künftige Finanzierung wurden daher Grundsätze definiert, welche – unter Beseitigung der Schwächen des alten Systems – für die Erreichung der Zielsetzung zentral sind:

Schaffung einer Rechtsgrundlage

- Die Finanzierung soll auf eine rechtliche Grundlage gestellt werden. Damit wird die nötige Verbindlichkeit für die künftig an der Finanzierung der Investitionen beteiligten Partner geschaffen und Rechtssicherheit für alle hergestellt.

Langfristige Ausrichtung der Finanzierung

- Es soll eine Abkehr von der projektbezogenen zu einer langfristig angelegten Finanzierung erfolgen. So können die Finanzierungspartner ihre Aufwände nach den Vorgaben der Rechtsgrundlage verbindlich budgetieren und planen. Die SGA kann ihre Sanierungsvorhaben langfristig und dadurch kostensparender ausarbeiten und ihre knappen personellen Ressourcen wieder verstärkt im operativen Geschäft einsetzen.

Verpflichtung von Kanton und Gemeinden

- Die Urner Bevölkerung zieht den grössten Nutzen aus dem Schwimmbad. Der Kanton und die Gemeinden profitieren gleichermassen von der Einrichtung. Deshalb soll die Finanzierung durch die öffentliche Hand, das heisst durch den Kanton und alle Urner Gemeinden, gemeinschaftlich übernommen werden.

Sicherstellung der Verfügbarkeit von Mitteln

- Im Bedarfsfall müssen die notwendigen finanziellen Mittel schnell und ausreichend zur Verfügung stehen. Langwierige Prozesse zur Mittelbeschaffung und Mittelauslösung sollen verhindert werden. Dadurch können die nötigen Investitionen zeitgerecht und ohne Risiko für den Betrieb getätigt werden.

Definition von klaren Zuständigkeiten

- Die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen bei der Finanzierung müssen klar und verbindlich festgelegt werden.

Festlegung von Kontrollmechanismen

- Im Rahmen der Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen sollen auch die Verantwortlichkeiten für die Kontrolle der Finanzierung (Beurteilung Finanzierungsgesuche, Antragstellungen, Ausgaben- und Wirkungskontrolle, Reporting etc.) definiert werden. Dadurch wird das Vertrauen in den Finanzierungsprozess erhöht.

4 Schaffung einer gesetzlichen Grundlage

Mit der Schaffung eines Gesetzes können die Anforderungen an die Finanzierung der anstehenden Investitionen optimal umgesetzt werden. Wesentlich ist jedoch, dass nur mit einem Gesetz die zentrale Forderung des Kantons nach der Einbindung der Gemeinden in die Finanzierung erreicht werden kann.

Verpflichtung von Kanton und Gemeinden

Im Vorfeld der kantonalen Kreditvorlage für das Sanierungspaket 2010 – 2012 wurde die Bereitschaft der Urner Gemeinden zur freiwilligen Mitfinanzierung der Sanierungsmassnahmen abgeklärt⁸. Die Rückmeldungen der Gemeinden zu einem von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragenen Finanzierungsmodell waren ernüchternd:

- Fünf Gemeinden waren grundsätzlich einverstanden, sich an der Finanzierung zu beteiligen.
- Vier Gemeinden waren nur unter starken Vorbehalten zu einer Beitragsleistung bereit.
- Neun Gemeinden waren grundsätzlich nicht bereit, sich an der Finanzierung zu beteiligen.
- Eine Gemeinde hat nicht geantwortet.

Auf freiwilliger Basis ist es zurzeit folglich nicht möglich, die Urner Gemeinden zu einer Mitfinanzierung zu bewegen. Das zeigen auch die Gespräche, die der Kanton mit Gemeindevertretern im Rahmen der Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs geführt hat. Deshalb führt der einzige Weg zur Erfüllung dieser Forderung über ein kantonales Gesetz, mit dem der Kanton, aber auch die Gemeinden, zur gemeinsamen Beitragsleistung verpflichtet werden.

Im Verständnis des Regierungsrats gibt es keine objektiven Gründe, warum sich die Gemeinden nicht an den Investitionen ins Schwimmbad beteiligen sollten und der Kanton die künftigen Lasten allein tragen muss. Die Gemeinden haben – wie der Kanton – zum Nutzen und Vorteil ihrer Einwohnerinnen und Einwohner ein grosses Interesse am Fortbestand des Schwimmbads.

Schaffung von Rechts- und Planungssicherheit

Neben der Einbindung von Kanton und Gemeinden in die Finanzierung schafft ein Gesetz den weiteren Vorteil der Rechts- und Planungssicherheit. Die SGA erhält Gewissheit über die finanziellen Mittel für die Planung und Realisierung der Investitionen. Bisherige Planungen erfolgten immer unter dem Vorbehalt von verfügbaren Mitteln, was die SGA gegenüber ihren Auftragspartnern jeweils in eine schwierige Verhandlungsposition brachte. Ein Gesetz eliminiert diese Vorbehalte und ermöglicht durch seine langfristige Ausrichtung eine rollende Planung der Investitionstätigkeiten. Rechtssicherheit wird aber auch für die öffentliche Hand geschaffen, die ihre Betreffnisse für das Schwimmbad in die kantonale und kommunalen Finanzplanungen verbindlich aufnehmen kann. Nicht zuletzt fördert die rechtliche Verankerung der Finanzierungsbestimmungen auch die Transparenz gegenüber der Bevölkerung. Der "Preis", welcher die Öffentlichkeit für den langfristigen Erhalt der Anlage leisten muss, wird durch die gesetzlichen Bestimmungen ausgewiesen.

Klare Regelung

Mit der gesetzlichen Regelung der Finanzierung entfallen die separaten Finanzierungsvorlagen, die in der Vergangenheit dem Regierungsrat, dem Landrat und dem Stimmvolk

⁸ Die Gemeinde Altdorf wurde nicht angefragt, da sie sich bereits an der Finanzierung beteiligte.

regelmässig vorgelegt werden mussten. Die finanziellen Bestimmungen und das zur Finanzierung erforderliche Instrumentarium werden einmalig und abschliessend definiert. Das entlastet die Behörden auf allen Ebenen und bewahrt das Stimmvolk vor wiederholten Urnengängen.

Ein Gesetz regelt letztlich alle notwendigen Aufgaben und Kompetenzen an einem Ort. Dadurch entfallen auch die bisher wiederholt geführten Diskussionen um Zuständigkeiten und Verantwortungen, die überdies immer nur kurzfristigen Charakter hatten.

Insbesondere sichert eine gesetzliche Grundlage aber auch die dringende Umsetzung des bereits überfälligen nächsten Sanierungspakets 2015 – 2018 in der Höhe von rund 2.8 Mio. Franken. Ohne Gesetz müssten kurzfristig alternative Lösungen gefunden bzw. es müsste auf die alte Finanzierungspraxis zurückgegriffen werden. Das hätte zeitliche Verzögerungen bei der Finanzierung der Sanierungsmassnahmen zur Folge, was den Betrieb vor ernsthafte Schwierigkeiten stellen würde.

5 Ein Spezialgesetz für das Schwimmbad

Eine kantonale spezialgesetzliche Regelung für die Finanzierung einer privatrechtlichen Infrastruktur rechtfertigt sich nur im begründeten Ausnahmefall. Ein solcher kann vorliegen, wenn eine Infrastruktur

- a) einen hohen öffentlichen Nutzen und eine entsprechende hohe öffentliche Nachfrage vorweisen kann,
- b) nicht ohne Mittel der öffentlichen Hand erhalten werden kann, und
- c) nicht bereits eine rechtliche Grundlage zur Regelung der Finanzierung durch die öffentliche Hand vorliegt.

Die folgende Tabelle verdeutlicht, dass diese Kriterien im Falle des Schwimmbads Moosbad kumulativ erfüllt sind:

Tabelle 1 Kriterien zum Nachweis einer spezialgesetzlichen Regelung

Charakteristiken	Erfüllungsgrad durch Schwimmbad Moosbad
Die Infrastruktur ist im <i>hohen Gesamtinteresse</i> der Öffentlichkeit und des Kantons.	Hoch Wiederholte und hohe Zustimmung des Stimmvolks und der Behörden zu Kredit- und Bauvorlegen in der Vergangenheit.
Die Infrastruktur wird <i>stark nachgefragt</i> .	Hoch Ca. 108'000 Eintritte/Jahr; ohne Schulschwimmen (ca. 20'000).
Die Infrastruktur wird <i>kantonal und überregional nachgefragt</i> .	Hoch Nutzer aus dem ganzen Kanton und überregional, auch touristisch.
Die breite Öffentlichkeit hat <i>Zugang</i> zur Infrastruktur und kann diese aktiv nutzen.	Hoch Hauptnutzergruppe: Bevölkerung / auswärtige Gäste. Nebennutzergruppe: Schüler / Lernende (12.5 h/Woche); Vereine (v.a. Montag).
Die Öffentlichkeit hat <i>regelmässig Zugang</i> zur Infrastruktur.	Hoch 65.5 h/Woche für die Öffentlichkeit geöffnet.
Die Infrastruktur ermöglicht die Umsetzung von <i>kantonalen bzw. übergeordneten Gesetzgebungen</i> .	Hoch Bspw. Gesetzesgrundlagen Schulschwimmen: Statistik 2013: SGA hat neun Vertragspartner (elf Gemeinden und Kantonale Mittelschule; 80 Klassen); zusätzlich Berufsschule/KV; ca. 20'000 Eintritte/Jahr.

Die Infrastruktur ist auf eine <i>langfristige Nutzung</i> ausgelegt.	Hoch Lebensdauer Schwimmbad noch bis ca. 2050.
Die Finanzierung durch die öffentliche Hand <i>ist nicht bereits rechtsverbindlich geregelt</i> .	Hoch Es gibt aktuell keine Rechtsgrundlage für eine wirtschaftlich nachhaltige Finanzierung des Schwimmbads.
Die Infrastruktur verursacht <i>hohe und wiederkehrende Investitionskosten</i> , die nicht durch den Betrieb oder Dritte gedeckt werden können.	Hoch Schwimmbäder sind grundsätzlich kostenintensiv durch hohe Anforderungen an Bau, Technik, Sicherheit und Hygiene. Wissenschaftlicher Nachweis besteht, dass mit Frei- und Hallenbädern kein Gewinn zu erzielen ist. Ohne öffentliche Beiträge ist Schwimmbad nicht finanzierbar.

Auch wenn die oben genannten Kriterien nicht einer wissenschaftlichen Herleitung zur Legitimierung eines Spezialgesetzes folgen, so wird doch ersichtlich, dass das Schwimmbad unter den Sport- und Freizeitinfrastrukturen im Kanton Uri eine Sonderstellung in Bezug auf das öffentliche Interesse und die Finanzierbarkeit innehat. Ein Spezialgesetz zur finanziellen Unterstützung des Schwimmbads lässt sich also rechtfertigen. Die Legitimation ergibt sich letztlich aber auch daraus, dass sich mit einem Spezialgesetz die aktuellen und künftigen Herausforderungen in Bezug auf die Finanzierung der Schwimmbadinvestitionen vergleichsweise einfach lösen lassen.

Vereinbarkeit mit der Motion Huber

Am 27. Mai 2015 hat die Landrätin Céline Huber, Altdorf, zusammen mit den mitunterzeichnenden Landräten Simon Stadler, Altdorf und Flavio Gisler, Schattdorf, eine *Motion zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die nachhaltige Finanzierung von regionalen Sport- und Freizeitanlagen*⁹ eingereicht. Die Motionärin ortet eine fehlende Unterstützung seitens des Kantons für nötige Sanierungen und neue Investitionen bei Sport- und Freizeitinfrastrukturen und führt die mangelnden finanziellen Mittel der Gemeinden und Vereine infolge der Einführung des Neuen Finanzausgleichs (NFA) im Jahr 2008 und der Aufhebung der Schulhausbauverordnung (RB 10.13.12) als zwei der Hauptgründe an.

Landrätin Huber führt im Motionstext ebenfalls an, *"dass auch die Finanzierungsthematik des Schwimmbads Altdorf dringend an die Hand genommen werden muss, um langfristig eine sinnvolle Möglichkeit zur Unterstützung dieser wichtigen kantonalen Anlage zu bieten."* Sie erwähnt im Zusammenhang mit der Schwimmbadfinanzierung auch die separaten Finanzierungsvorlagen, über die der Landrat in regelmässigen Abständen zu befinden habe. Landrätin Huber beurteilt jedoch eine Spezialgesetzgebung zur Finanzierung des Schwimmbads als unverhältnismässig. Sie fordert den Regierungsrat deshalb auf, ein *"Rahmengesetz für die Finanzierung von Sport- und Freizeitanlagen von regionaler Bedeutung"* zu erarbeiten, worunter auch das Objekt "Schwimmbad Altdorf" fallen könnte.

⁹ Motion Céline Huber, Altdorf, zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine nachhaltige Finanzierung von regionalen Sport- und Freizeitanlagen, 27.Mai 2015, Geschäftsnummer LA.2015-0390.

Die Forderung von Landrätin Huber hat der Regierungsrat bereits im Rahmen der Evaluation von möglichen Finanzierungsmodellen für das Schwimmbad Altdorf geprüft (Variante "Rahmengesetz mit Schwimmbadverordnung"). Er ist dabei zum Schluss gekommen, dass ein Rahmengesetz zwar die Chance einer verbindlichen Lösung für die Finanzierung von regionalen Einrichtungen mit kantonaler Bedeutung bieten würde. Er war (und ist) jedoch auch der Ansicht, dass ein Rahmengesetz die grosse Gefahr in sich birgt, dass eine Grundsatzdiskussion über die Definition und Anforderungen an regionale Einrichtungen von kantonaler Bedeutung die Problemlösung in Bezug auf die Finanzierung des Schwimmbads behindern und die angestrebte und dringende Lösung für das Schwimmbad aufgrund anderweitiger Diskussionen blockieren oder aufschieben würde. Zugunsten der dringend anstehenden Problemlösung für das Schwimmbad hat er diese Variante deshalb nicht zur Weiterverfolgung empfohlen.

Das geplante Spezialgesetz zum Schwimmbad verunmöglicht eine Rahmengesetzgebung im Sinne der Motion Huber jedoch nicht. Der Kanton hat in seinen Gesprächen mit den Gemeindevertretern zur Vorbereitung des Spezialgesetzes wiederholt darauf hingewiesen, dass eine spätere Integration des Spezialgesetzes Schwimmbad – oder der enthaltenen Bestimmungen – in ein Rahmengesetz für regionale Sport- und Freizeitanlagen durchaus Sinn machen könnte und deshalb nicht ausser Betracht gelassen werden sollte. Da ein solches Rahmengesetz zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch in weiter Ferne liegt, der Wille zur Umsetzung erst noch abgeklärt, die Machbarkeit analysiert und wohl noch diverse Grundsatzdiskussionen dazu geführt werden müssen, kann auf das Spezialgesetz Schwimmbad im Moment nicht verzichtet werden. Damit kommt der Kanton zudem der Forderung der Motionärin bereits jetzt nach, die finanzielle Unterstützung des Schwimmbads umgehend und langfristig zu regeln.

6 Grundzüge des Gesetzes

Gegenstand der Finanzierung

Das Gesetz über die finanzielle Unterstützung des Schwimmbads Altdorf (Schwimmbadfinanzierungsgesetz) hat den Zweck, die langfristige Finanzierung der substanzerhaltenden Investitionen ins Schwimmbad zu sichern. Die bauliche und technische Substanzerhaltung des Schwimmbads ist die Grundlage für den Weiterbestand der ganzen Anlage und des damit zusammenhängenden Angebots für die nächsten rund 35 Jahre, also bis zum theoretisch errechneten "Lebensende" des Bads. Es geht also darum, die Nutzungsdauer durch die Sicherung der Investitionen bis zu dem Zeitpunkt zu verlängern, wo ein strategischer Entscheid über die weitere Zukunft des Schwimmbads gefällt werden muss (Rück- oder Neubau). Während dieser Nutzungsdauer muss die Infrastruktur in sicherem und auf qualitativ hohem Stand gehalten werden.

Abgrenzung

Die Beschränkung auf die substanzerhaltenden Investitionen impliziert die Abgrenzung zu den nicht durch das Gesetz geregelten Finanzierungen. Insbesondere regelt das Gesetz nicht:

- Die Finanzierung von Neuinvestitionen:
Investitionen in neue Anlagen tragen nicht zur Verlängerung der Nutzungsdauer der bestehenden Substanz bei und müssten – falls geplant und gewollt – separat finanziert werden.
- Die Finanzierung von Reparatur- und Unterhaltskosten:
Reparatur- und Unterhaltsmassnahmen dienen zwar auch der guten Erhaltung von baulichen und technischen Anlagen, die Kosten dafür werden jedoch als Betriebs- und nicht als Investitionsaufwand aufgeführt.
- Die Finanzierung des Betriebs:
Der Betrieb liegt in der Verantwortung der Betreiberin, der SGA. Eine gesetzlich festgelegte Finanzierung von Betriebsdefiziten erachtet der Kanton im Sinne einer kostenfokussierten Betriebsführung nicht als zielführend. Die SGA soll – wie bis anhin praktiziert – falls nötig mit Dritten Leistungsvereinbarungen zur Deckung von betrieblichen Defiziten abschliessen. Zurzeit besteht eine solche Vereinbarung mit der Standortgemeinde Altdorf, die ihre Aufwände für das Schwimmbad über den Zentrumslastenausgleich und im Rahmen des vom Landrat beschlossenen Höchstbetrags (Plafond) teilweise refinanziert.

Gemischte Finanzierung

Das Gesetz verpflichtet den Kanton und die Gemeinden zur Finanzierung zu gleichen Teilen. Sowohl der Kanton wie auch die Gemeinden profitieren gemeinsam vom Schwimmbad. Das Schwimmbad trägt zur Standortattraktivität von Kanton und Gemeinden bei, wirkt als touristischer Anziehungspunkt, generiert kantonsweit Wertschöpfung durch Aufträge ans Gewerbe, ist Austragungsort des Schulschwimmens für viele Gemeinden und Schulen, stellt diversen Vereinen die benötigte Infrastruktur zur Verfügung und bietet hauptsächlich allen Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinden und des Kantons ein attraktives und viel genutztes Angebot. Eine Diskussion über die exakte Verteilung des Nutzens auf Gemeinden und Kanton ist nicht zweckmässig, da diese nicht bestimmt werden kann. Wesentlich ist jedoch die Einsicht, dass sowohl der Kanton als auch die Gemeinden das Schwimmbad erhalten wollen zum Nutzen der ganzen Bevölkerung. Deshalb sieht das Gesetz eine gemischte, geteilte und solidarische Finanzierung durch Kanton und Gemeinden vor.

Beitragshöhe der öffentlichen Hand

Das Gesetz sieht eine jährliche Beitragsleistung der öffentlichen Hand in der Höhe von 460'000 Franken (Referenzgrösse) vor. Diese Referenzgrösse orientiert sich am errechneten Gesamtinvestitionsvolumen von rund 16 Mio. Franken über die ermittelte Restlebensdauer des Schwimmbads von 35 Jahren:

$$\frac{16'000'000 \text{ Franken}}{35 \text{ Jahre}} = \sim 460'000 \text{ Franken / Jahr}$$

Kanton und Gemeinden leisten den jährlichen Beitrag je hälftig. Die Gemeindebeiträge in der Höhe von rund 230'000 Franken pro Jahr berechnen sich nach einfachen und nachvollziehbaren Kriterien und aufgrund vorliegender statistischer Daten (Bevölkerungszahl). Der Kanton verdoppelt dann das Total der Gemeindebeiträge.

Bildung eines Fonds

Kanton und Gemeinden speisen mit ihren jährlichen Beiträgen einen Fonds, der die rasche Verfügbarkeit der Mittel bei notwendigen Sanierungsmassnahmen sicherstellt. Der Fondbestand kann durch die Kompetenz des Landrats, die Beiträge der öffentlichen Hand periodisch und innerhalb einer gewissen Bandbreite an den geplanten Investitionsverlauf anzupassen, flexibel auf investitionsintensive bzw. investitionsarme Perioden ausgerichtet werden. Über die Verwendung der Fondsmittel verfügt der Regierungsrat.

Anschubfinanzierung

Für die Finanzierung der bereits in den nächsten Jahren notwendigen und umfangreichen Sanierungsmassnahmen sieht das Gesetz vor, dass der Kanton den Fonds durch eine Anschubfinanzierung in Form von zinslosen und rückzahlbaren Darlehen zusätzlich zum regulären Kantonsbeitrag aufnen kann. Die Amortisation der Darlehen erfolgt laufend über die jährlichen Kantonsbeiträge.

7 Auswirkungen des Gesetzes

Die Auswirkungen der neuen Gesetzgebung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Stärken

Das Gesetz

- regelt und sichert die Finanzierung der substanzerhaltenden Investitionen ins Schwimmbad verbindlich und langfristig;
- regelt den Finanzierungsprozess einmalig und abschliessend;
- verteilt die finanziellen Lasten nutzungsbezogen und solidarisch auf mehrere Schultern;
- schafft Planungs- und Rechtssicherheit für die SGA und für die öffentliche Hand;
- schafft Klarheit über das finanzielle Engagement der öffentlichen Hand;
- schafft Transparenz über den "Preis" des Schwimmbads für die Öffentlichkeit;
- erspart künftige Diskussionen, Vernehmlassungen und Beschlüsse zu einzelnen Kreditvorlagen;
- eliminiert wiederkehrende Prozesse bei der Kreditbeschaffung und -genehmigung;
- vereinfacht die Budgetierung und die Finanzplanung sowohl bei der SGA wie auch bei der öffentlichen Hand;
- sichert den Fortbestand einer kantonsweit und überregional geschätzten Institution.

Schwächen

Das Gesetz

- muss zugunsten einer einzelnen Infrastruktur geschaffen werden;
- belastet die meisten Gemeinden zusätzlich finanziell.

Auswirkungen auf die Zentrumsleistungen

Im Falle einer Annahme des Schwimmbadfinanzierungsgesetzes haben die Gemeinden, der Regierungsrat und der Landrat im Rahmen des Wirkungsberichts 2016 zum Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Urner Gemeinden 2012 bis 2015 die Möglichkeit, allenfalls korrigierend auf die bestehenden Bestimmungen Einfluss zu nehmen.

Auf das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Urner Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131) hat das Schwimmbadfinanzierungsgesetz jedoch keinen direkten Einfluss, da es nicht die Finanzierung des Betriebs sondern die Finanzierung von künftigen substanzerhaltenden Investitionen des Schwimmbads regelt. Somit kann die Gemeinde Altdorf weiterhin ihre Beteiligungen an den Betriebs- und Unterhaltskosten in die Berechnung einfliessen lassen. Nicht berücksichtigt werden dürfte allerdings der künftige Gemeindebeitrag Altdorfs gemäss Art. 4 des neuen Gesetzes.

8 Vorberatende Projektgruppe

Die Volkswirtschaftsdirektion Uri hat am 17. März 2015 die Gemeinden und die SGA an einer Informationsveranstaltung über den Beschluss des Regierungsrats zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zur finanziellen Unterstützung des Schwimmbads Altdorf informiert. Dabei wurde auch darauf hingewiesen, dass die Vorlage unter der Leitung der Volkswirtschaftsdirektion gemeinsam mit den Gemeinden und der SGA ausgearbeitet werden soll.

In der Folge wurde eine Projektgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden (Altdorf, Flüelen, Schattdorf, Seelisberg, Wassen), der SGA (Verwaltungsrat und Geschäftsführung) und der kantonalen Verwaltung (Bildungs- und Kulturdirektion, Finanzdirektion, Volkswirtschaftsdirektion und Rechtsdienst) zusammengestellt, die sich Ende April und Ende Mai zur Besprechung und Überarbeitung des durch den Kanton ausgearbeiteten Gesetzesentwurfs traf. Zusammenfassend können folgende Erkenntnisse und Positionen wiedergegeben werden:

Divergierende Positionen

- In der Projektgruppe herrscht Konsens darüber, dass das Schwimmbad einen grossen Wert und Nutzen für den Kanton Uri hat. Die kontrovers geführten Diskussionen stellen daher nicht das Schwimmbad an sich in Frage, sondern die Ausgestaltung der Vorlage bzw. die Art der vorgeschlagenen Finanzierung.
- Hauptstreitpunkt ist die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene, gemischte Finanzierung durch Kanton und Gemeinden. Die Gemeindevertreter sind in der Mehrzahl der Meinung, dass der Kanton die Kosten zu 100 Prozent übernehmen soll, weil das Schwimmbad letztlich eine kantonale Einrichtung sei und es auch schwierig sei, einen gerechten und objektiven Finanzierungsschlüssel für die Gemeindebeiträge auszuarbeiten.
- Die Gemeindevertreter weisen auf die finanzielle Überlastung der Gemeinden hin, die teilweise selber Schwimmbäder zu unterhalten haben (Erstfeld, Schattdorf). Auch das geplante Schwimmbad in Andermatt wird als ein möglicher Problempunkt erachtet. Dazu ist zu sagen, dass zurzeit weder der Zeitpunkt einer Inbetriebnahme, wie auch die Nutzungsbedingungen oder das künftige Angebot eines Schwimmbads in Andermatt verbindlich feststehen.
- Seitens der Gemeinden wird auch auf die hohe Anzahl von auswärtigen Gästen hingewiesen, für welche die Gemeinden nicht indirekt die Finanzierung übernehmen wollen.
- Einzelne Gemeindevertreter vertreten weiter die Meinung, dass neben den Investitionen auch der Betrieb in die Finanzierung miteingeschlossen werden müsste.
- Die Gemeinden äussern vereinzelt auch Bedenken zu einer Spezialgesetzgebung für das Schwimmbad. Befürchtet wird ein problematisches Präjudiz für künftige Finanzierungsösungen anderer Infrastrukturen.
- Offene Fragen bestehen auch bezüglich der Auswirkungen auf den Zentrumslastenausgleich durch die Gemeinden.
- Die SGA weist vor allem auf die Dringlichkeit einer Finanzierungslösung hin. Letztlich gehe es darum, das Schwimmbad zum Nutzen von allen (Bevölkerung, Vereine, Gäste, Kanton, Gemeinden) zu erhalten. Die SGA hofft deshalb auf eine Lösung, die langfristig Bestand hat und die es der SGA erlaubt, die unmittelbar anstehenden und künftigen notwendigen Sanierungen zeitgerecht und

ohne Risiko auszuführen. Von einer Lösungsfindung, so die SGA, hänge letztlich der Fortbestand des Schwimmbads ab.

Kantonale Optik zur gemischten Finanzierung

Die Positionen des Kantons sind in den vorangegangenen Kapiteln des Berichts bereits detailliert ausgeführt worden. In Bezug auf die hauptsächliche Differenz zwischen Kanton und Gemeinden, nämlich die gemischte Finanzierung zu gleichen Teilen (50/50-Lösung), sei an dieser Stelle jedoch noch auf folgende Überlegungen hingewiesen:

- Die Gemeinden sind zuständig für regionale und der Kanton für übergeordnete Aufgaben. Dementsprechend werden auch die Steuererträge seit 2008 hälftig auf die Gemeinden und den Kanton aufgeteilt. Es ist daher richtig, dass das Gesetz den Kanton und die Gemeinden zur Finanzierung zu gleichen Teilen verpflichtet.
- Eine im Jahr 2015 (Datenbasis 2012) erstellte Aufgaben- und Strukturanalyse des Finanzhaushalts des Kantons Uri durch BAK Basel¹⁰ hat die Nettoausgaben des Kantons Uri und der Gemeinden im Verhältnis zur Schweiz und zu einer mit Uri vergleichbaren "Peer Group" (Kantone AI, AR, GL, OW) verglichen. In der Gesamtbetrachtung über alle untersuchten Aufgabenfelder trägt der Kanton Uri 76 Prozent der Kosten – die restlichen 24 Prozent fallen bei den Gemeinden an. Damit beteiligt sich der Kanton Uri stärker an der gesamtkantonalen Finanzierung als der Durchschnitt der Schweiz (67%). Gegenüber der Peer Group (64%) ist der Anteil des Kantons an den Nettoausgaben gar um 13 Prozentpunkte höher. Dieses Ergebnis besagt immerhin, dass der Kanton Uri die Gemeinden vergleichsweise wenig belastet und einen überdurchschnittlich hohen Anteil an den gesamten Nettoausgaben leistet. Der Vorwurf der Gemeinden, der Kanton überlaste mit der vorgeschlagenen 50/50-Lösung die Gemeinden finanziell, scheint vor diesem Hintergrund wenig fundiert.

Der vorliegende Gesetzesentwurf wurde in der Projektgruppe diskutiert und formal verabschiedet. Die starken Vorbehalte bzw. die grundsätzliche Ablehnung des Gesetzes seitens der Gemeindevertreter in der Projektgruppe bleiben aus den oben aufgeführten Gründen aber dennoch bestehen.

Vernehmlassungsfähige Vorlage

In der Überzeugung, dass der vorliegende Gesetzesentwurf ausgewogen und lösungsorientiert ist und mittelfristig eine realistische Lösung für die dringende Finanzierungsproblematik des Schwimmbads darstellt, hält der Regierungsrat trotz der ablehnenden Haltung der Gemeindevertreter in der Projektgruppe an seiner Absicht fest, die Vorlage in die offizielle Vernehmlassung zu schicken.

¹⁰ BAK Basel: *Aufgaben- und Strukturüberprüfung des Finanzhaushalts des Kantons Uri, Studie im Auftrag des Regierungsrats; 19. Mai 2015.*

9 Kommentar zu den einzelnen Gesetzesartikeln¹¹

- Artikel 1*
Zweck
- Die Vorlage hat den Zweck, die Finanzierung der substanzerhaltenden Investitionen ins Schwimmbad Moosbad in Altdorf durch Beiträge des Kantons und der Gemeinden zu sichern. Die Finanzierung bildet eine wichtige Grundlage für die langfristige Werterhaltung der baulichen und technischen Infrastruktur und für die Fortführung eines sicheren und qualitätsorientierten Betriebs.
- Artikel 2*
Schwimmbadfonds
- Der Fonds ist das eigentliche Finanzierungsinstrument, über das der Mittelfluss von den Beitragszahlern zum Beitragsempfänger abgewickelt wird. Der Kanton verwaltet den Fonds.
- Artikel 3*
Speisung des Fonds
- Die Bestimmungen zur Speisung des Fonds bezeichnen den Kanton und die Einwohnergemeinden als Beitragszahler, die ihre Beiträge jährlich zu leisten haben.
- Artikel 4*
Gemeindebeiträge
- Die Gemeindebeiträge können aufgrund verschiedener Modelle bemessen werden. Ziel ist eine möglichst einfache Berechnung aufgrund von klaren und nachvollziehbaren Kriterien. Als Referenzgrösse für die Berechnung gilt das jährliche Finanzierungsziel aus den Beiträgen der Gemeinden in der Höhe von 230'000 Franken. Das Total der Beiträge kann infolge von Bevölkerungsbewegungen oder der Teuerung von dieser Referenzgrösse leicht abweichen. Die vorberatende Projektgruppe hat sich auf zwei mögliche Varianten geeinigt, die durch die Vernehmlassung bewertet werden sollen:
- *Variante 1*
- Dieser Variante liegt die Überlegung zu Grunde, dass der Nutzen des Schwimmbads für eine Gemeinde (bzw. für deren Einwohnerinnen und Einwohner) von der räumlichen Distanz zwischen Gemeinde und Schwimmbad abhängig ist. Aufgrund der Besuchererhebung 2011 ist erkennbar, dass Personen, die in kurzer Distanz zum Schwimmbad wohnen, das Bad tendenziell häufiger benützen als solche, die in weiterer Entfernung leben. Somit ist auch der Nutzen für die Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde in naher Distanz tendenziell höher als für solche, die weiter weg wohnen.
- Da diese Beziehung zwar nicht eins zu eins für jede Gemeinde gilt, in der Tendenz jedoch klar besteht, sieht die Variante 1 eine Einteilung der Gemeinden in drei räumlich abhängige Tarifzonen vor:
- Tarifzone 1: Gemeinden in kurzer Fahrdistanz zum Schwimmbad (Altdorf, Attinghausen, Bürglen, Erstfeld, Flüelen, Schattdorf, Seedorf)
- Tarifzone 2: Gemeinden in mittlerer Fahrdistanz zum Schwimmbad (Bauen, Gurtellen, Isenthal, Silenen, Sisikon, Spiringen, Unterschächen, Wassen)
- Tarifzone 3: Gemeinden in langer Fahrdistanz zum Schwimmbad (Andermatt, Göschenen, Hospental, Realp, Seelisberg)

¹¹ Gesetzestext [Entwurf] siehe Beilage

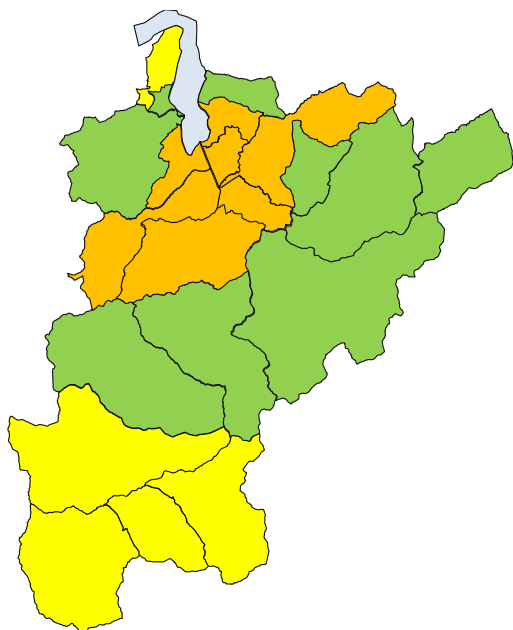
Die Festlegung der Tarife erfolgt unter der Voraussetzung, dass die Gemeindebeiträge ungefähr das Finanzierungsziel von 230'000 Franken erreichen und unter der Berücksichtigung des räumlich bedingten Nutzens des Schwimmbads für die Gemeinden pro Zone. Die Tarife pro Tarifzone verstehen sich als Beitrag pro Einwohnerin/Einwohner:

Tarifzone 1: 7 Franken

Tarifzone 2: 5 Franken

Tarifzone 3: 3 Franken

Abbildung 2 Finanzierungsvariante 1: Tarifzonen und Gemeindebeiträge



Tarifzone	Gemeinde	Durchschnittliche ständige Wohnbevölkerung pro Gemeinde 2010-2013	Beitrag pro Einwohner/in (in Fr.)	Total Beiträge (in Fr.)
1	Alt Dorf	8'936	7	62'552
3	Andermatt	1'324	3	3'972
1	Attinghausen	1'584	7	11'088
2	Bauen	176	5	880
1	Bürglen	3'949	7	27'643
1	Erstfeld	3'767	7	26'369
1	Flüelen	1'972	7	13'804
3	Göschenen	426	3	1'278
2	Gurtellen	581	5	2'905
3	Hospental	195	3	585
2	Isenthal	524	5	2'620
3	Realp	142	3	426
1	Schatt Dorf	4'978	7	34'846
1	Seedorf	1'788	7	12'516
3	Seelisberg	671	3	2'013
2	Silenen	2'187	5	10'935
2	Sisikon	395	5	1'975
2	Spiringen	854	5	4'270
2	Unterschächen	700	5	3'500
2	Wassen	443	5	2'215
	Subtotal	35'592		226'392
	Kanton			226'392
	Total pro Jahr			452'784

Diese Variante hat den Vorteil, dass sie den solidarischen Gedanken in sich aufnimmt, wonach entferntere Gemeinden aufgrund des kleineren Nutzens weniger bezahlen müssen. Die Grundlage für die Berechnung der Beiträge – der Durchschnitt der ständigen Wohnbevölkerung der letzten vier Jahre – ist einfach, nicht beeinflussbar und methodisch durch das Bundesamt für Statistik gesichert.

- Variante 2

Die Variante 2 sieht keine Einteilung in Tarifzonen vor. In der Projektgruppe wurde die Befürchtung geäußert, dass eine Einteilung in Tarifzonen – wie in Variante 1 – letztlich immer willkürlich und deshalb auch nie ganz gerecht sei. Aus dieser Überlegung heraus resultiert ein einheitlicher Pro-Kopf-Beitrag für alle Gemeinden. Die Festlegung des Pro-Kopf-Beitrags orientiert sich auch bei dieser Variante am jährlichen Finanzierungsziel der Gemeinden von insgesamt rund 230'000 Franken.

Pro-Kopf-Beitrag pro Gemeinde = 6.50 Franken (Fr. 230'000.- / 35'952 = Fr. 6.46)

Abbildung 3 Finanzierungsvariante 2: Einheitlicher Pro-Kopf-Beitrag und Gemeindebeiträge



Tarifzone	Gemeinde	Durchschnittliche ständige Wohnbevölkerung pro Gemeinde 2010-2013	Beitrag pro Einwohner/in (in Fr.)	Total Beiträge (in Fr.)
1	Aldorf	8'936	6.5	58'084
1	Andermatt	1'324	6.5	8'606
1	Attinghausen	1'584	6.5	10'296
1	Bauen	176	6.5	1'144
1	Bürglen	3'949	6.5	25'669
1	Erstfeld	3'767	6.5	24'486
1	Flüelen	1'972	6.5	12'818
1	Göschenen	426	6.5	2'769
1	Gurtellen	581	6.5	3'777
1	Hospental	195	6.5	1'268
1	Isenthal	524	6.5	3'406
1	Realp	142	6.5	923
1	Schattdorf	4'978	6.5	32'357
1	Seedorf	1'788	6.5	11'622
1	Seelisberg	671	6.5	4'362
1	Silenen	2'187	6.5	14'216
1	Sisikon	395	6.5	2'568
1	Spiringen	854	6.5	5'551
1	Unterschächen	700	6.5	4'550
1	Wassen	443	6.5	2'880
	Subtotal	35'592		231'348
	Kanton			231'348
	Total pro Jahr			462'696

Diese Variante ist am einfachsten. Sie nimmt keine Wertung in Bezug auf den Nutzen des Schwimmbads für die einzelnen Gemeinden vor und verpflichtet alle Gemeinden in gleichem Masse. Wie bei Variante 1 wird als Berechnungsgrundlage der Durchschnitt der ständigen Wohnbevölkerung der letzten vier Jahre herangezogen.

- Vergleich

Beide Varianten haben ihre Vor- und Nachteile. Die Variante 1 ist differenzierter, enthält aber auch eine gewisse Unschärfe in Bezug auf die Einteilung in Tarifzonen. Die Variante 2 eliminiert die Unschärfen der Variante 1, blendet aber regionale oder solidarische Aspekte aus. Von der Beitragshöhe her begünstigt die Variante 1 die ausserhalb des Urner Talbodens gelegenen Gemeinden, die Variante 2 die grossen Bodengemeinden.

Die Adressaten der Vernehmlassung werden gebeten, ihre Präferenz zu einer der Varianten anzugeben.

Abbildung 4 Beitragsvergleich Finanzierungsvarianten

Gemeinden	Beitragshöhe Variante 1 (in Fr.)	Beitragshöhe Variante 2 (in Fr.)
Altdorf	62'552	58'084
Andermatt	3'972	8'606
Attinghausen	11'088	10'296
Bauen	880	1'144
Bürglen	27'643	25'669
Erstfeld	26'369	24'486
Flüelen	13'804	12'818
Göschenen	1'278	2'769
Gurtellen	2'905	3'777
Hospental	585	1'268
Isenthal	2'620	3'406
Realp	426	923
Schattdorf	34'846	32'357
Seedorf	12'516	11'622
Seelisberg	2'013	4'362
Silenen	10'935	14'216
Sisikon	1'975	2'568
Spiringen	4'270	5'551
Unterschächen	3'500	4'550
Wassen	2'215	2'880
Total Gemeinden	226'392	231'348
Total Kanton	226'392	231'348
Total	452'784	462'696

■ Für die Gemeinde günstigere Variante
■ Für die Gemeinde teurere Variante

*Artikel 5
Kantonsbeitrag*

Der jährliche Kantonsbeitrag bemisst sich immer nach der Höhe des Totals der Gemeindebeiträge. So wird gewährleistet, dass bei Anpassungen der Gemeindebeiträge infolge der Teuerung (vgl. Art. 6 Abs. 3) oder durch Beschluss des Landrats (vgl. Art. 7) der Kantonsbeitrag immer gleich hoch ist wie die Gemeindebeiträge.

*Artikel 6
Erhebung der Beiträge*

Die Volkswirtschaftsdirektion ist zuständig für die Berechnung der Beiträge für vier Jahre. Sie hat sich dabei an den Beschlüssen des Landrats zu orientieren, der parallel dazu alle vier Jahre die Beiträge innerhalb einer gewissen Bandbreite anpassen kann (vgl. Art. 7). Die Volkswirtschaftsdirektion stellt sowohl den Kantons- wie auch die Gemeindebeiträge in Rechnung und sorgt für deren Einzahlung in den Fonds. Es liegt auch in der Kompetenz der Volkswirtschaftsdirektion, auf der Basis des Zürcher Baukostenindex 2017 die Beiträge der Teuerung anzupassen.

*Artikel 7
Anpassung der Beiträge*

Der Regierungsrat wird zum Reporting gegenüber dem Landrat verpflichtet, der alle vier Jahre über die getätigte und geplante Verwendung der Mittel und über den Stand des Schwimmbadfonds informiert werden soll. Teil des Reportings ist auch eine aktualisierte Investitionsplanung der SGA. Aufgrund der Beurteilung des Landrats kann dieser auf Antrag des Regierungsrats die Beiträge für den Fonds anpassen. Damit kann der Landrat auf investitionsintensive oder –arme Perioden reagieren und den Stand des Fonds auf die künftigen Investitionen ausrichten. Der Landrat kann die Beiträge aber nur innerhalb einer gewissen Toleranzgrenze von +/- 25 Prozent zur Referenzgrösse von 460'000 Franken jährlich anpassen. Damit wird eine finanzielle Überbelastung von Kanton und Gemeinden bzw. eine "Unterspeisung" des Fonds vermieden.

Bei einer Anpassung der Beiträge muss das Verhältnis zwischen den Beiträgen der Tarifzonen (Art. 4, Variante 1) und zwischen den Gemeindebeiträgen und dem Kantonsbeitrag gleich bleiben. Dadurch wird sichergestellt, dass einzelne Tarifzonen gegenüber anderen Tarifzonen oder die Gemeinden gegenüber dem Kanton aufgrund von Beitragsanpassungen nicht bevorzugt oder benachteiligt werden.

Artikel 8
Anschubfinanzierung

Das Schwimmbad hat gemäss der vorliegenden Investitionsplanung der SGA in den nächsten sechs bis sieben Jahren substanzerhaltende Investitionen in der Grössenordnung von rund 7.2 Mio. Franken zu tätigen. Mit den Kantons- und Gemeindebeiträgen gemäss Art. 4 kann dieser Betrag nicht aufgebracht werden. Deshalb sieht das Gesetz vor, dass der Kanton im Sinne einer Anschubfinanzierung ab Inkrafttreten des Gesetzes zinslose und rückzahlbare Darlehen gewähren kann. Der reguläre jährliche Kantonsbeitrag in der Höhe von ca. 230'000 Franken pro Jahr wird dabei für die Amortisation der Darlehen verwendet, bis diese zurückbezahlt sind. Die Darlehen des Kantons werden in den Fonds einbezahlt, die Mittelgewährung an die SGA erfolgt nach den Bestimmungen in Art. 9.

Artikel 9
Leistungen aus dem
Fonds

Das Kriterium der gebundenen Ausgaben hilft bei der Abgrenzung gegenüber den nicht gebundenen Kosten, namentlich gegenüber den neuen Investitionen. Unter gebundenen Ausgaben sind also absolut notwendige Ausgaben wie die Sanierungsmassnahmen zu verstehen. Betriebs- und Unterhaltskosten sind von Leistungen aus dem Fonds ausgeschlossen, einerseits durch die positive Formulierung „*die zur Substanzerhaltung des Schwimmbads beitragen*“ und andererseits durch die explizite Erwähnung „*von Fondsleistungen ausgeschlossen sind somit insbesondere die Finanzierung von Betriebs- und Unterhaltskosten [sowie neue Investitionen]*“.

Mit der Regelung einer Ausgabenmindestgrösse von 10'000 Franken pro Einzelprojekt wird zum Ausdruck gebracht, dass nur Ersatzinvestitionen ab einer bestimmten kritischen Grösse unterstützungswürdig sind. Der Rest ist über den Betrieb zu finanzieren. Eine klare Grenze dient nicht zuletzt auch der Abgrenzung zwischen den Betriebs- und Unterhaltskosten und den Ersatzinvestitionen. Gerade bei kleineren Positionen kann sonst streitig sein, ob ein Ersatz im Rahmen des Unterhalts erfolgt oder als eigentliche Ersatzinvestition gilt.

Der Regierungsrat verfügt über die Mittelverwendung aus dem Fonds. Das Verfahren ergibt sich aus dem Verweis auf die Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV) in Art. 11.

Artikel 10
Auflösung des Fonds

Der Fonds wird nur solange gespeist, wie der Betrieb des bestehenden Bades (Hallenbad, Aussenbad) aufrechterhalten wird. Mit der Einstellung des Betriebs oder dem Bau einer neuen Anlage wird die Zahlung der Beiträge eingestellt und der Fonds aufgelöst. Nicht verwendete Mittel im Fonds werden den Kanton und den Gemeinden im Verhältnis ihrer geleisteten Beiträge zurückerstattet.

Artikel 11
Verfahren

Die Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV; RB 2345) regelt das Verfahren und die Rechtspflege umfassend. Es ist sachgerecht und entspricht der bewährten Praxis, darauf zu verweisen und nicht eigene Ausführungen dazu anzustellen.

Artikel 12
Inkrafttreten

Als Gesetz unterliegt die Vorlage gemäss Art. 24 lit. b KV der obligatorischen Volksabstimmung.

10 Weiteres Vorgehen

Die nachfolgende Tabelle zeigt den vorgesehenen Zeitplan (Änderungen vorbehalten):

Tabelle 2 **Zeitplan des weiteren Vorgehens**

Vernehmlassungsverfahren	1. Juli 2015 bis 30. September 2015
Auswertung der Vernehmlassung	Oktober 2015
Beschlussfassung im Regierungsrat zu Bericht und Antrag an den Landrat	November 2015
Behandlung der Vorlage in der landrätlichen Volkswirtschaftskommission (allenfalls weitere)	Dezember 2015 / Januar 2016
Beratung und Beschlussfassung im Landrat	27. Januar 2016 (1. Lesung) 16. März 2016 (2. Lesung)
Erarbeitung Abstimmungsbotschaft	März 2016
Verabschiedung Abstimmungsbotschaft im Regierungsrat	März 2016
Volksabstimmung	5. Juni 2016
Inkrafttreten des neuen Gesetzes	1. Juli 2016

11 Vernehmlassung und Vernehmlassungsfragen

Die Vernehmlassung findet zwischen dem 1. Juli 2015 und dem 30. September 2015 statt. Zur Vernehmlassung eingeladen werden:

Adressaten

- Schwimmbadgenossenschaft Altdorf
- Gemeinden
- Urner Gemeindeverband
- Politische Parteien und Jungparteien
- Wirtschaft Uri
- Regionale Tourismusvereine
- Vereine mit Kursangebot im Schwimmbad Altdorf

Beantwortung

Sie erleichtern uns die Auswertung, wenn Sie sich bei der Vernehmlassungsantwort an das folgende Raster halten:

A. Allgemein

- Wie beurteilen Sie den Gesetzesentwurf im Allgemeinen?
- Sind die Bestimmungen der einzelnen Artikel klar und verständlich?

B. Spezifische Fragen

- Ist für Sie die Schaffung eines Spezialgesetzes unter den genannten Voraussetzungen nachvollziehbar?
- Befürworten Sie den Grundsatz, dass sich der Kanton und die Gemeinden gemeinsam an der Schwimmbadfinanzierung beteiligen sollen?
 - Falls ja: Befürworten Sie das Beitragsverhältnis 50% Kanton / 50% Gemeinden?
- Befürworten Sie den Grundsatz, dass nur die Finanzierung der substanzerhaltenden Investitionen Gegenstand der Vorlage ist, nicht aber die Finanzierung von Neuinvestitionen oder des Betriebs?
- Unabhängig von Ihrer Haltung zur Vorlage: Welcher Finanzierungsvariante unter Artikel 4 geben Sie Ihren Vorzug? Variante 1 oder Variante 2?

C. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Adresse für Rückantwort

Wir bitten Sie, Ihre Antwort - wenn möglich in elektronischer Form - bis zum 30. September 2015 an die folgende Adresse zu richten:

Volkswirtschaftsdirektion Uri
Vernehmlassung Schwimmbadfinanzierungsgesetz
Klausenstrasse 4
6460 Altdorf

E-Mail: ds.vd@ur.ch

Für Rückfragen und Informationen steht Ihnen Herr Christian Raab, Leiter Abteilung Wirtschaft und Tourismus, christian.raab@ur.ch, Telefon 041 875 28 91, gerne zur Verfügung.

Wir danken Ihnen für Ihre wertvolle Mitarbeit.

Anhang

- Gesetz über die finanzielle Unterstützung des Schwimmbads Altdorf (Schwimmbadfinanzierungsgesetz).

Anhang

GESETZ

über die finanzielle Unterstützung des Schwimmbads Altdorf (Schwimmbadfinanzierungsgesetz)

(vom)

Das Volk des Kantons Uri,

gestützt auf Artikel 90 Absatz 1 der Kantonsverfassung¹,

beschliesst:

Artikel 1 Zweck

Dieses Gesetz regelt die langfristige Finanzierung der substanzerhaltenden Investitionen des Schwimmbads Altdorf durch den Kanton und die Gemeinden.

Artikel 2 Schwimmbadfonds

Um Leistungen nach diesem Gesetz zu finanzieren, führt der Kanton einen Schwimmbadfonds.

Artikel 3 Speisung des Fonds

Der Kanton und die Einwohnergemeinden speisen den Schwimmbadfonds jährlich mit Beiträgen.

Artikel 4 Gemeindebeiträge

Variante 1:

¹ Der jährliche Beitrag einer Gemeinde bemisst sich nach ihrer Bevölkerungszahl und nach der räumlichen Distanz zum Schwimmbad.

² Abhängig von der räumlichen Distanz zum Schwimmbad sind die Gemeinden in folgende Tarifzonen unterteilt:

- a) Tarifzone 1: Altdorf, Attinghausen, Bürglen, Erstfeld, Flüelen, Schattdorf, Seedorf;
- b) Tarifzone 2: Bauen, Gurtellen, Isenthal, Silenen, Sisikon, Spiringen, Unterschächen, Wassen;
- c) Tarifzone 3: Andermatt, Göschenen, Hospental, Realp, Seelisberg.

³ Je nach Tarifzone leisten die Gemeinden folgenden Beitrag pro Einwohnerin oder Einwohner:

- a) Tarifzone 1: 7 Franken;
- b) Tarifzone 2: 5 Franken;
- c) Tarifzone 3: 3 Franken;

Variante 2:

Der jährliche Beitrag einer Gemeinde beträgt 6.5 Franken pro Einwohnerin oder Einwohner.

Artikel 5 Kantonsbeitrag

Der Kanton leistet jährlich einen Beitrag in derselben Höhe wie das Total der Gemeindebeiträge.

Artikel 6 Erhebung der Beiträge

¹ Die zuständige Direktion² berechnet die Höhe der Beiträge jeweils für vier Jahre anhand des Durchschnitts der ständigen Wohnbevölkerung der letzten vier Jahre.

² Sie stellt die Beiträge jährlich zu Beginn des Jahres in Rechnung, erstmals im Jahr 2017.

³ Bei der Neufestlegung alle vier Jahre passt sie die Beiträge der Teuerung an (Basis: Zürcher Baukostenindex vom 1. Januar 2017).

Artikel 7 Anpassung der Beiträge

Der Regierungsrat legt dem Landrat alle vier Jahre einen Bericht über die Situation des Schwimmbadfonds, der getätigten und der geplanten Ausgaben vor, erstmals im Jahr 2020. Gestützt auf diesen Bericht kann der Landrat auf Antrag des Regierungsrats die Beiträge für den Schwimmbadfonds wie folgt anpassen:

² Volkswirtschaftsdirektion; siehe Organisationsreglement (RB 2.3322).

- a) Die Beiträge haben sich am Investitionsbedarf des Schwimmbads für die nächsten vier Jahre zu orientieren;
- b) Die Referenzgrösse für die jährlichen Investitionen bis zur endgültigen Einstellung des Schwimmbadbetriebs beträgt 460 000 Franken. Das Total der Gemeinde- und Kantonsbeiträge darf diese Grösse nach Berücksichtigung der Teuerung höchstens um 25 Prozent über- oder unterschreiten;

bei Variante 1 (Art. 4):

- c) Das Verhältnis zwischen den Beiträgen pro Einwohnerin oder Einwohner (Artikel 4 Absatz 3) und zwischen den Gemeindebeiträgen und dem Kantonsbeitrag (Artikel 5) muss gleich bleiben.

bei Variante 2 (Art. 4):

Artikel 7 Buchstabe c

- c) Jede Gemeinde bezahlt den gleichen Betrag pro Einwohnerin oder Einwohner (Artikel 4) und das Verhältnis zwischen den Gemeindebeiträgen und dem Kantonsbeitrag (Artikel 5) bleibt gleich.

Artikel 8 Anschubfinanzierung

¹ Zur Anschubfinanzierung kann der Kanton dem Schwimmbadfonds zinslose Darlehen gewähren.

² Die Rückzahlung dieser Darlehen erfolgt durch Verrechnung mit den Kantonsbeiträgen gemäss Artikel 5.

Artikel 9 Leistungen aus dem Fonds

¹ Leistungen aus dem Schwimmbadfonds werden ausschliesslich für gebundene Ausgaben, die zur Substanzerhaltung des Schwimmbads Altdorf beitragen und grösser 10'000 Franken pro Einzelobjekt sind, ausgerichtet. Von Fondsleistungen ausgeschlossen sind somit insbesondere die Finanzierung von Betriebs- und Unterhaltskosten sowie neue Investitionen.

² Der Regierungsrat verfügt über den Schwimmbadfonds.

Artikel 10 Auflösung des Fonds

¹ Stellt das Schwimmbad Altdorf den Betrieb des bestehenden Bades endgültig ein, sind keine Beiträge in den Schwimmbadfonds mehr zu leisten und der Schwimmbadfonds ist aufzulösen.

² Nicht verwendete Mittel sind dem Kanton und den Gemeinden im Verhältnis der insgesamt geleisteten Beiträge zurückzuerstatten.

Artikel 11 Verfahren

Das Verfahren richtet sich nach der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege³, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

Artikel 12 Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz unterliegt der Volksabstimmung.

² Es tritt am 1. Juli 2016 in Kraft.

Im Namen des Volkes

Der Landammann: ...

Der Kanzleidirektor: Roman Balli

³ RB 2.2345