

# Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

---

27. März 2018

## **Nr. 2018-171 R-270-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri**

### **I. Zusammenfassung**

*Mit der Motion der SVP-Fraktion (Christian Arnold, Seedorf) zu Verwendung des Bilanzüberschusses und der Motion der SVP-Fraktion (Christian Schuler, Erstfeld) zu Änderung der Schuldenbremse für die Steuerung des Finanzhaushalts, die am 19. April 2017 als erheblich erklärt wurden, übernahm der Regierungsrat den Auftrag, eine Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) vorzulegen.*

*Im Kanton Uri stehen in den nächsten Jahren grosse Investitionsvorhaben an, die den Finanzhaushalt stark belasten. Die heutige Schuldenbremse verhindert nicht nur einen Abbau des Bilanzüberschusses, auch die Einhaltung der Kennzahlen «Selbstfinanzierungsgrad» und «Nettoschulden» wäre nur möglich, wenn auf die Realisierung der grösseren Investitionsvorhaben verzichtet würde. Die heutige Schuldenbremse wird der anstehenden Entwicklung nicht gerecht. Insbesondere, wenn - wie Simulationsberechnungen zeigen - nach einer Phase erhöhter Investitionen und entsprechender Verschuldung wieder ausgeglichene Rechnungsergebnisse sowie ein Abbau der Schulden möglich sind. Eine temporäre Lockerung der Schuldenbremse für Grossprojekte, wie sie im Kreditantrag für den Um- und Neubau des Kantonsspitals enthalten ist, greift jedoch zu kurz.*

*Der Regierungsrat hat sich daher für eine grundlegende Anpassung der Schuldenbremse entschieden und schlägt vor, die Schuldenbremse künftig aus der FHV herauszulösen und in einem separaten Gesetz zu verankern. Im Zentrum der neuen Schuldenbremse steht nach wie vor eine auf die Dauer ausgeglichene Rechnung. Defizite sind aber explizit auch über eine längere Periode zulässig, sofern noch genügend Reserven vorhanden sind. Gebremst wird, indem das zulässige budgetierte Defizit in einem Jahr begrenzt wird auf 12 Prozent der Nettoerträge aus kantonalen Steuern. Bei Nicht-Einhaltung der Schuldenbremse greifen neu Sanktionen: Der Regierungsrat muss Massnahmen präsentieren, wie er die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten kann. Lehnt der Landrat die Massnahmen ab, wird automatisch der Steuerfuss erhöht. Der Landrat seinerseits kann Massnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse nur mit Zweidrittelmehrheit ablehnen. Umgekehrt ist auch vorgesehen, dass der Steuerfuss gesenkt wird, wenn die Rechnungsergebnisse wieder positiv werden. Die politischen Mitwirkungsrechte des Volks bei einer Steuerfussanpassung bleiben natürlich gewahrt.*

*Die neue Schuldenbremse erlaubt den Abbau des vorhandenen Bilanzüberschusses auch ohne Bilanzbereinigung. Die Schuldenbremse wird gegenüber heute gelockert; im Gegenzug möchte der Kanton künftig auf sämtliche finanzpolitischen Instrumente verzichten.*

*Knapp zwei Drittel der Adressaten haben zur Vernehmlassungsvorlage Stellung genommen. Der Entwurf für das neue Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri sowie die vorgeschlagene Revision der FHV wurden insgesamt positiv aufgenommen. Zu einzelnen Bestimmungen wurden wertvolle Anregungen gemacht, die - soweit sie zweckdienlich erschienen - übernommen wurden.*

**INHALTSVERZEICHNIS**

I.	Zusammenfassung .....	1
II.	Ausführlicher Bericht .....	4
1.	Ausgangslage .....	4
1.1	Motion der SVP-Fraktion (Christian Schuler, Erstfeld) zu Änderung der Schuldenbremse für die Steuerung des Finanzhaushalts .....	4
1.2	Motion der SVP-Fraktion (Christian Arnold, Seedorf) zu Verwendung des Bilanzüberschusses .....	4
2.	Neues Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri sowie Revision der FHV .....	5
3.	Finanzielle Auswirkungen .....	5
III.	Ergebnis der Vernehmlassung .....	6
4.	Neues Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri (Schuldenbremse) .....	6
5.	Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV) .....	7
6.	Reglement über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden .....	7
IV.	Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen .....	8
7.	Neues Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri (Schuldenbremse) .....	8
8.	Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri .....	12
V.	Antrag .....	15

## II. Ausführlicher Bericht

### 1. Ausgangslage

Am 16. November 2016 reichten die Landräte Christian Schuler, Erstfeld, und Christian Arnold, Seedorf, je eine Motion ein, deren Umsetzung eine Teilrevision der FHV erfordern. Mit diesem Bericht legt der Regierungsrat eine Vorlage vor, welche die Anliegen der beiden Vorstösse berücksichtigt.

#### 1.1 Motion der SVP-Fraktion (Christian Schuler, Erstfeld) zu Änderung der Schuldenbremse für die Steuerung des Finanzhaushalts

Am 16. November 2016 reichte Landrat Christian Schuler, Erstfeld, eine Motion zu Änderung der Schuldenbremse für die Steuerung des Finanzhaushalts ein. Der Regierungsrat wird ersucht, dem Landrat eine Änderung der FHV betreffend Schuldenbegrenzung<sup>1</sup> vorzuschlagen. Die Schuldenbremse muss mindestens so weit gelockert werden, dass in den nächsten Jahren die Verwirklichung der strategisch dringend notwendigen Investitionen wie geplant in Angriff genommen werden können.

Der Landrat hat die Motion anlässlich der Session vom 19. April 2017 mit 59:0 Stimmen (0 Enthaltungen) als erheblich erklärt.

Die Notwendigkeit zur Anpassung der heutigen Schuldenbremse, wie sie in den Artikeln 37 der FHV enthalten ist, hat der Regierungsrat schon vor einiger Zeit erkannt und bereits im Jahr 2012 in seiner Antwort auf die Motion Alois Arnold, Unterschächen, zur Finanzpolitik auf eine mögliche Lockerung der Schuldenbremse hingewiesen. Mit dem Kreditantrag für den Um- und Neubau des Kantonsspitals (Landratsbeschluss vom 19. April 2017) wurde in der FHV eigens ein Artikel geschaffen, der vorsieht, dass die geplanten Investitionen in den Um- und Neubau des Kantonsspitals für die Berechnung des Selbstfinanzierungsgrads (SFG) ausgeklammert werden. Dies genügt jedoch nicht. Auch wenn nach einer Phase erhöhter Investitionen und entsprechender Verschuldung wieder ausgeglichene Rechnungsergebnisse sowie ein Abbau der Schulden möglich sind, genügt eine temporäre Lockerung der heutigen Schuldenbremse für Grossprojekte nicht. Es ist eine weitergehende Umgestaltung der Schuldenbremse nötig, um die anstehenden Investitionen tätigen zu können.

#### 1.2 Motion der SVP-Fraktion (Christian Arnold, Seedorf) zu Verwendung des Bilanzüberschusses

Am 16. November 2016 reichte Landrat Christian Arnold, Seedorf, eine Motion zu Verwendung des Bilanzüberschusses ein. Der Regierungsrat wird ersucht, dem Landrat eine Vorlage zu unterbreiten, wie der Bilanzüberschuss auf eine finanzpolitisch sinnvolle Grösse reduziert werden kann.

Der Landrat hat die Motion anlässlich der Session vom 19. April 2017 mit 50:9 Stimmen (0 Enthaltungen) als erheblich erklärt.

Die Kantonsrechnung 2017 weist im Eigenkapital einen Bilanzüberschuss von 229 Mio. Franken aus. Die heutige Schuldenbremse in der FHV verbietet einen nachhaltigen Abbau des Bilanzüberschusses

---

<sup>1</sup> Artikel 37 Absatz 1 FHV

durch Defizite in der Erfolgsrechnung. Es stellt sich daher die Frage, ob der Bilanzüberschuss durch eine Bilanzbereinigung abgebaut werden soll. Möglich wäre dies zum Beispiel mit zusätzlichen Abschreibungen, Vorfinanzierungen oder der Bildung finanzpolitischer Reserven.

Eine Bilanzbereinigung durch zusätzliche Abschreibungen oder durch die Äufnung von Vorfinanzierungen bzw. durch Bildung finanzpolitischer Reserven widerspricht dem Prinzip von «true and fair view» in der Rechnungslegung und würde die Kantonsrechnung auf Jahre hinaus massiv verzerren. Der Kanton möchte im Gegenteil künftig auf sämtliche finanzpolitischen Instrumente verzichten. Der Regierungsrat schlägt eine Lockerung der Schuldenbremse vor, so dass ein Abbau des Bilanzüberschusses auch ohne Bilanzbereinigung möglich ist.

Mit dem Vorschlag zur Anpassung der Schuldenbremse sollen strategisch dringend notwendige Investitionen realisierbar sein und das Haushaltsgleichgewicht dennoch langfristig sichergestellt werden. Auf finanzpolitische Instrumente kann verzichtet werden.

## **2. Neues Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri sowie Revision der FHV**

Der Regierungsrat hat sich für eine grundlegende Anpassung der Schuldenbremse entschieden. Im Zentrum steht nach wie vor eine auf die Dauer ausgeglichene Rechnung. Defizite sind aber explizit auch über eine längere Periode zulässig, sofern noch genügend Reserven vorhanden sind. Gebremst wird, indem das zulässige budgetierte Defizit in einem Jahr begrenzt wird auf 12 Prozent der Nettoerträge aus kantonalen Steuern.

Der Grundsatz eines auf die Dauer ausgeglichenen Finanzhaushalts ist bereits in der Kantonsverfassung (RB 1.1101) verankert<sup>2</sup>. Um der Bedeutung der Schuldenbremse mehr Gewicht zu geben, soll diese neu auf Gesetzesstufe verankert werden. Gleichzeitig wird damit auch deren Verbindlichkeit erhöht. Zudem sieht die Schuldenbremse als Sanktion eine Erhöhung des Steuerfusses vor. Die Änderung des Steuerfusses liegt aber gemäss Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri (RB 3.2211) grundsätzlich in der Kompetenz des Landrats<sup>3</sup>, wobei für Erhöhungen auf 110 Prozent oder mehr zwingend eine Volksabstimmung stattfindet (Art. 2 Abs. 4). Es ist sachgerecht, dass eine Übersteuerung dieser Kompetenz des Landrats auf Gesetzesstufe und nicht in einer Verordnung festgehalten wird.

Die vorliegende Vorlage umfasst ein neues Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri (Schuldenbremse) und eine Revision der FHV. Die Revision der FHV macht allenfalls auch eine Anpassung des Reglements über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden (RB 3.2115) nötig.

## **3. Finanzielle Auswirkungen**

Das neue Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri führt verwaltungsintern weder zu einem personellen noch finanziellen Mehraufwand.

## **III. Ergebnis der Vernehmlassung**

<sup>2</sup> Siehe Artikel 58 Absatz 1 Kantonsverfassung.

<sup>3</sup> Eine Änderung des Kantonssteuerfusses unterliegt dem fakultativen Referendum. Erhöht der Landrat den Steuerfuss auf 110 Prozent oder mehr, findet zwingend eine Volksabstimmung statt.

#### 4. Neues Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri (Schuldenbremse)

Das Vernehmlassungsverfahren zum Gesetz über das Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri wurde vom Regierungsrat am 21. November 2017 eröffnet und dauerte bis am 19. Februar 2018. Die Einwohnergemeinden, der Urner Gemeindeverband und die politischen Parteien wurden zur Vernehmlassung eingeladen. Total haben sich von 30 Adressaten deren 19 geäussert. Der Entwurf ist insgesamt positiv aufgenommen worden. Die Vernehmlassungsadressaten haben zu einzelnen Bestimmungen wertvolle Anregungen gemacht, die, soweit sie zweckdienlich erschienen, übernommen wurden. Auf die einzelnen Änderungen wird unter der jeweiligen Bestimmung eingegangen.

Folgende Vorschläge wurden, trotz Mehrfachnennung, nicht berücksichtigt:

- *Zur Bestimmung des Schwellenwerts für den Bilanzüberschuss soll auf eine Kennzahl des HRM2, z. B. den Eigenkapitaldeckungsgrad, abgestützt werden.*  
Die Kennzahl Eigenkapitaldeckungsgrad setzt den Bilanzüberschuss ins Verhältnis zum laufenden Aufwand. Der laufende Aufwand umfasst den gesamten Aufwand abzüglich durchlaufende Beiträge, zusätzliche Abschreibungen, ausserordentlicher Transferaufwand, zusätzliche Abschreibungen auf Darlehen, Beteiligungen und Investitionsbeiträgen, Einlagen in das Eigenkapital sowie interne Verrechnungen. In anderen Vernehmlassungsantworten wurde die Anbindung des Schwellenwerts für den Bilanzüberschuss an die Steuererträge vorgeschlagen. Diese Variante ist einfacher und stimmiger mit den anderen Bedingungen der Schuldenbremse.
- *Der Landrat muss das Recht haben, den Budgetvorschlag des Regierungsrats nochmals zu ändern. Die Schuldenbremse muss dabei eingehalten werden.*  
Am Rollenspiel zwischen Landrat und Regierungsrat wird mit der neuen Schuldenbremse nichts geändert. Der Regierungsrat ist zuständig für den Budgetentwurf und falls nötig für Verbesserungsvorschläge; die Genehmigung des Budgets ist dem Landrat vorbehalten.
- *Für die Ablehnung von Massnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse soll das einfache Mehr genügen.*  
Die Konsequenz aus der Ablehnung von Massnahmen ist eine Steuerfusserhöhung, was bei einfachem Mehr sehr rasch geschehen könnte. Ein solcher Entscheid muss breiter abgestützt sein. Der Regierungsrat darf bei der neuen Schuldenbremse eine Steuerfusserhöhung nicht einmal als Massnahme vorschlagen. Deshalb ist auch eine erhöhte Hürde im Landrat wünschenswert. Das soll mit einem Zweidrittelquorum sichergestellt werden.
- *Für Grossinvestitionen soll eine Steuerfussanpassung anstelle anderer Massnahmen ermöglicht werden.*  
Eine Änderung des Kantonssteuerfusses ausserhalb des Verfahrens der Schuldenbremse ist wie bisher nach Massgabe von Artikel 2 Absatz 3 Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri möglich und zulässig. Wenn der Entscheid über eine Grossinvestition mit einer Steuerfussanpassung verknüpft wird, tangiert das die neue Schuldenbremse grundsätzlich nicht. Eine solche Verknüpfung würde jedoch dem Sinn und Geist der neuen Schuldenbremse zuwiderlaufen - waren doch gerade die anstehenden Grossprojekte Auslöser dieser Vorlage.

- *Bei der Steuerfusserhöhung, infolge der Ablehnung von Massnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse, soll die Mitwirkung des Volks ermöglicht werden.*

Auch bei einer automatischen Steuerfusserhöhung gilt das fakultative Referendum nach Artikel 2 Absatz 4 des kantonalen Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri. Soll der Steuerfuss auf 110 Prozent oder mehr erhöht werden, so findet zwingend eine Volksabstimmung statt (Art. 2 Abs. 4 Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri).

## **5. Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV)**

Die angedachten Änderungen in der FHV, die mit der neuen Schuldenbremse in Zusammenhang stehen, sind praktisch unbestritten. Der Verzicht auf sämtliche finanzpolitischen Instrumente ist mit der neuen Schuldenbremse unabdingbar.

Zusätzlich sollen zwei Artikel der FHV bereinigt werden (Art. 28 und Art. 30 Abs. 2), die nicht mit der neuen Schuldenbremse oder finanzpolitischen Instrumenten in Zusammenhang stehen.

## **6. Reglement über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden**

Obwohl HRM2 die Verbuchung von zusätzlichen Abschreibungen und Vorfinanzierungen zulässt, ist das Schweizerische Rechnungslegungsgremium (SRS) der Meinung, dass darauf verzichtet werden sollte. Dies insbesondere unter dem Gesichtspunkt von «true and fair view». Es wird auch von allen anderen Buchungen abgeraten, die einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Darstellung der Finanzlage widersprechen. Das SRS versteht aber das Bedürfnis der Finanzpolitik, die Jahresrechnung zu beeinflussen und kann nachvollziehen, dass die öffentlichen Gemeinwesen zu diesem Zweck entsprechende Buchungen vornehmen wollen, obwohl es grundsätzlich von solchen abrät. Es empfiehlt jedoch anstelle von zusätzlichen Abschreibungen und Vorfinanzierungen das Instrument der finanzpolitischen Reserven.

Bereits in der Vernehmlassungsvorlage wurde klar zum Ausdruck gebracht, dass der Verzicht auf finanzpolitische Instrumente für den Kanton gelten soll. Den Gemeinden sollen auch weiterhin finanzpolitische Instrumente zur Verfügung stehen, um so grössere Schwankungen in den jährlichen Ergebnissen ihrer Rechnungen besser glätten zu können. Die Rechnungsergebnisse der Gemeinden sind viel stärker von einzelnen Ereignissen bzw. einzelnen Investitionsprojekten geprägt als die Rechnung des Kantons. Insbesondere die degressiven Abschreibungen können eine Gemeinderechnung in den ersten Jahren nach einer grösseren Investition enorm stark belasten. Solche Belastungsspitzen lassen sich mit finanzpolitischen Instrumenten auffangen. Seit der Einführung der linearen Abschreibungsmethode gibt es diese Problematik beim Kanton so nicht mehr. Mit der Vernehmlassung wurden die Gemeinden aufgefordert, zu verschiedenen Fragen in diesem Zusammenhang Stellung zu nehmen.

Die Auswertung der Umfrage bei den Gemeinden brachte deutlich zum Ausdruck, dass die Gemeinden an der degressiven Abschreibungsmethode festhalten wollen und dass sie auch weiterhin die bestehenden finanzpolitischen Instrumente, d. h. zusätzliche Abschreibungen und Vorfinanzierungen, nutzen möchten. Der Regierungsrat wird im Anschluss an die Revision der FHV in Zusammenarbeit mit den Gemeinden das Reglement über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden anpassen

und dabei auch Erkenntnisse aus der Gemeindebefragung berücksichtigen.

#### **IV. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

##### **7. Neues Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri (Schuldenbremse)**

###### **Artikel 1**      Zweck

Das Gesetz hat den Zweck, für einen auf die Dauer ausgeglichenen Finanzhaushalt zu sorgen. Es übernimmt damit den Verfassungsauftrag von Artikel 58 Absatz 1 Kantonsverfassung und stellt in den nachfolgenden Artikeln konkrete Bestimmungen auf, wie das umzusetzen ist.

Die zeitliche Dimension von «auf die Dauer» ist wenig präzise und lässt Interpretationsspielraum offen. Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird ein Zeithorizont von acht Jahren vorgeschlagen, über den die Erfolgsrechnung ausgeglichen sein muss.

Die Erfolgsrechnung darf jedoch unter gewissen Voraussetzungen über acht Jahre ein Defizit aufweisen. Damit soll besonderen Umständen Rechnung getragen werden: Einerseits liessen hohe Ertragsüberschüsse in der jüngeren Vergangenheit den Bilanzüberschuss auf rund 230 Mio. Franken anwachsen, andererseits stehen diverse Grossprojekte an (z. B. Um-/Neubau KSU, WOV, Kantonsbahnhof), die für die Entwicklung des Kantons Uri wichtig sind und die vom Volk gutgeheissen wurden. Die Schuldenbremse soll insbesondere in Anbetracht des hohen Bilanzüberschusses der Realisierung der Grossprojekte nicht im Weg stehen und entsprechende Lockerungsbestimmungen enthalten.

###### **Artikel 2**      Defizitbeschränkung

Am Grundsatz von Artikel 58 Absatz 1 der Kantonsverfassung, der besagt, dass die Erfolgsrechnung auf die Dauer ausgeglichen sein soll, will auch die neue Schuldenbremse festhalten. Damit die Erfolgsrechnung auf (unbestimmte) Dauer ausgeglichen ist, darf der Bilanzüberschuss grundsätzlich nicht negativ werden. Rechnungsergebnisse dürfen aber auch über einen längeren Zeitraum negativ sein, solange der Bilanzüberschuss positiv ist.

Per Ende 2017 wies der Kanton ein Eigenkapital von 253 Mio. Franken aus, davon 229 Mio. Franken als Bilanzüberschuss. Absatz 1 lässt zu, dass der Bilanzüberschuss abgebaut werden kann. Denn der Saldo der Erfolgsrechnung über acht Jahre muss nur dann ausgeglichen sein, wenn der Bilanzüberschuss unter eine bestimmte Grenze fällt. Diese Grenze ist flexibel und wird definiert durch die Nettoerträge aus kantonalen Steuern des letzten Rechnungsjahrs. Die Flexibilisierung des Schwellenwerts wurde in der Vernehmlassung mehrfach gefordert, ebenso die Verknüpfung mit Steuererträgen. Auch sei die vorgeschlagene Höhe des Schwellenwerts von 100 Mio. Franken zu hoch. Der flexible Schwellenwert wäre Ende 2017 noch bei rund 88 Mio. Franken. Die Nettoerträge aus kantonalen Steuern gehen aus der Kostenstelle 2355 «Kantonale Steuern» der Kantonsrechnung (Institutionelle Gliederung) hervor.

In den Betrachtungszeitraum von acht Jahren fliessen insgesamt fünf Rechnungsjahre und drei Planjahre (Budget des laufenden Jahrs, Budget des kommenden Jahrs und das erste Finanzplanjahr) ein.

Dies erlaubt es einerseits, dass einzelne Jahre ein Defizit aufweisen dürfen und stellt andererseits sicher, dass genügend früh allfällige Massnahmen ergriffen werden.

Absatz 2 sieht vor, dass das Defizit im Budgetvorschlag höchstens so hoch sein darf wie 12 Prozent der Nettoerträge aus kantonalen Steuern. Die Erhöhung von 10 auf 12 Prozent wurde in der Vernehmlassung mehrfach gefordert. Im Wissen, dass die Rechnungen in der Regel besser abschliessen als budgetiert und aufgrund des beträchtlichen Nettovermögens sowie des definierten Schwellenwerts für den Bilanzüberschuss, ist ein höheres zulässiges Defizit vertretbar. Bei den heutigen Steuererträgen wäre das zulässige Defizit somit auf 10,5 Mio. Franken begrenzt. Solange der Bilanzüberschuss den Schwellenwert nach Absatz 1 (aktuell rund 88 Mio. Franken) nicht unterschreitet, ist zwar auch im Durchschnitt von acht Jahren ein Defizit erlaubt (Abs. 1). In einem einzelnen Jahr darf das budgetierte Defizit aber nie höher werden als 12 Prozent der kantonalen Steuererträge (Abs. 2). So bleiben auch mehrjährige Defizite in einem tragbaren Rahmen.

Die massgebenden kantonalen Steuererträge sind jene des Budgetjahrs (= laufendes Jahr + 1). Diese werden jeweils auf der Basis des letzten Rechnungsjahrs (= laufendes Jahr - 1) berechnet, inklusive erwarteter realistischer Veränderung der Steuererträge, aber ohne Veränderung des Steuerfusses gegenüber dem laufenden Jahr. Die Veränderungsrate der budgetierten Steuererträge dürfte im Normalfall nicht höher sein als die durchschnittliche Veränderungsrate der letzten fünf Rechnungsjahre (bei durchgehend gleich hohem Steuerfuss).

Auf weitere Kennzahlen für die Schuldenbremse kann verzichtet werden. Insbesondere auf die Kennzahlen der bisherigen Schuldenbremse: «Selbstfinanzierungsgrad» (SFG) und «Nettoverschuldung».

Grosse Investitionsprojekte wie z. B. der Um- und Neubau des Kantonsspitals Uri (KSU) senken den SFG stark, so dass die Einhaltung eines SFG von mindestens 80 Prozent nicht eingehalten werden kann. Mit dem Kreditantrag für den Um- und Neubau des KSU wurde in der FHV eigens Artikel 37a «Lockerung des Eckwerts Selbstfinanzierungsgrad» geschaffen<sup>4</sup>, der vorsieht, dass für die Ermittlung des SFG die Finanzierung der Investitionen für den Um- und Neubau des KSU nicht angerechnet werden. Simulationsrechnungen zeigen aber, dass der durchschnittliche SFG trotzdem deutlich unter die Grenze von 80 Prozent sinken wird. Hohe Investitionen bedeuten einerseits, dass mehr Fremdkapital aufgenommen werden muss, was höhere Fremdkapitalzinsen zur Folge hat. Andererseits verursachen hohe Investitionen hohe Abschreibungen. Beides beeinflusst die Erfolgsrechnung negativ. Die neue Schuldenbremse beschränkt das budgetierte Defizit. So wird sichergestellt, dass der Kanton seine vorübergehend erhöhten Investitionen auch tatsächlich tragen kann. Gesteuert wird das, indem der Kanton entweder (andere) Investitionen kürzt, Aufwand reduziert oder Erträge steigert. Die zusätzliche Kennzahl des SFG ist dazu nicht nötig.

Heute sieht die Schuldenbremse vor, dass sich die Nettoschulden maximal auf 100 Prozent der Einnahmen aus kantonalen Steuern und Wasserzinsen belaufen dürfen (Art. 37 Abs. 3 FHV). Auch dieses Erfordernis kann mit den anstehenden Investitionsvorhaben nicht eingehalten werden. Die Nettoverschuldung wird in den nächsten Jahren stark ansteigen und den genannten Grenzwert über mehrere Jahre deutlich übersteigen. Auch wenn längerfristig die Rechnungsergebnisse wieder ausgeglichen

---

<sup>4</sup> Vom Landrat am 19. April 2017 beschlossen. Er tritt zusammen mit dem Kreditbeschluss für den Um- und Neubau des Kantonsspitals Uri in Kraft, der in der Volksabstimmung vom 24. September 2017 gutgeheissen wurde.

sind und die Schulden wieder unter den Grenzwert abgebaut werden können, müsste also auch diese Kennzahl in der Schuldenbremse vorübergehend ausser Kraft gesetzt werden. Steuerungsgrössen, die ausser Kraft gesetzt werden *müssen*, wenn sie nicht eingehalten werden können, machen wenig Sinn.

In der FHV können in Artikel 37 die Absätze 1 bis 3 sowie Artikel 37a aufgehoben werden. Absatz 4 von Artikel 37 sieht vor, dass ein Bilanzfehlbetrag jährlich um mindestens 20 Prozent des Restbuchwerts abzutragen ist. Mit der neuen Schuldenbremse darf der Bilanzüberschuss grundsätzlich nicht unter einen flexiblen Schwellenwert sinken. Mit der neuen Schuldenbremse sollte es künftig eigentlich keinen Bilanzfehlbetrag geben. Falls es trotzdem einen Bilanzfehlbetrag geben sollte, ist die Politik ohnehin nach allen Möglichkeiten gefordert, diesen so rasch wie möglich abzubauen und die Einhaltung der Schuldenbremse wieder zu gewährleisten. Der besagte Absatz in der FHV kann darum ersatzlos gestrichen werden.

### **Artikel 3**      Verbesserungsmaßnahmen

Artikel 3 verlangt, dass der Regierungsrat dem Landrat Verbesserungsmaßnahmen unterbreitet, falls der Budgetvorschlag die Vorgaben der Schuldenbremse nach Artikel 2 nicht erfüllt.

Das vom Regierungsrat vorgelegte Budget muss die Vorgaben der Schuldenbremse nicht zwingend erfüllen. Wenn aber die Vorgaben nicht erfüllt sind, beispielsweise weil das Defizit höher ist als 12 Prozent der Nettoerträge aus kantonalen Steuern, so muss der Regierungsrat zwingend zusammen mit dem Budget Massnahmen vorschlagen, wie die Defizitbeschränkung eingehalten werden könnte. Der Landrat entscheidet dann über die vorgeschlagenen Massnahmen. Er kann sie jedoch nur mit einem qualifizierten Mehr von zwei Dritteln ablehnen (Abs. 3).

Wenn eine Verbesserungsmaßnahme, die der Regierungsrat vorschlägt, mit der Anpassung einer Rechtsgrundlage (Gesetz, Verordnung, Reglement, Konkordat, Verpflichtungskredit usw.) oder eines Vertrags (z. B. Leistungsvereinbarung) verbunden ist, kann sie ihre Wirkung erst nach Anpassung der Rechtsgrundlage entfalten, was oftmals mehr als ein Jahr in Anspruch nehmen kann, aber immer raschmöglichst zu erfolgen hat (Abs. 1). In einem solchen Fall ist es nicht möglich, dass die Wirkung der Massnahme bereits im Budgetjahr zum Tragen kommt. Eine solche Massnahme darf trotzdem Teil der Verbesserungsmaßnahmen sein, mit denen der Fehlbetrag zum Erreichen der Vorgaben nach Artikel 2 kompensiert werden kann. Falls im Folgejahr erneut ein Massnahmenpaket nötig ist, damit die Defizitbeschränkung eingehalten werden kann, werden bereits im Vorjahr beschlossene, aber noch nicht umgesetzte Massnahmen mitberücksichtigt (Abs. 2). In diesem Fall hat der Landrat nur noch über die neuen Massnahmen zu befinden.

Die Einhaltung der Schuldenbremse soll für die Politik eine hohe Verpflichtung darstellen. Der Regierungsrat wird mit der Schuldenbremse in die Pflicht genommen, Massnahmen zu deren Einhaltung vorzulegen. Der Landrat soll aber auch in die Pflicht genommen werden: Er kann vorgeschlagene Massnahmen (einzelne oder alle) zwar ablehnen, aber nur mit einer erhöhten Hürde von Zweidrittelmehrheit statt der einfachen Mehrheit. Damit soll verhindert werden, dass der Landrat mit einfachem Mehr die Einhaltung der Schuldenbremse umgeht bzw. dadurch eine Steuerfusserhöhung bewirkt.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Massnahmen beschränken sich nicht auf Aufwand- bzw. Ausgabenpositionen, es soll dem Regierungsrat offenstehen, auch ertragsseitige Massnahmen umsetzen zu können. Von den vorgeschlagenen Massnahmen ausgeschlossen ist aber eine Steuerfusserhöhung (Abs. 4). Denn diese ergibt sich in der Konsequenz, wenn der Landrat vorgeschlagene Massnahmen ablehnt (siehe Art. 4). Der Regierungsrat ist somit gezwungen, dem Landrat aufzuzeigen, wie die Einhaltung der Schuldenbremse ohne Steuerfusserhöhung erreicht werden kann. Der Regierungsrat kann zwar im Budget oder in den Finanzplanjahren eine Erhöhung des Steuerfusses einplanen, diese Erhöhung darf aber nicht in die Berechnung zur Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 2 einfließen oder zu den Massnahmen gemäss Artikel 3 Absatz 1 gezählt werden.

Der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass eine Änderung des Kantonssteuerfusses ausserhalb des Verfahrens der Schuldenbremse wie bisher nach Massgabe von Artikel 2 Absatz 3 Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri möglich und zulässig ist.

#### **Artikel 4** Negative Sanktionen

Wenn die Bedingungen der Schuldenbremse nach Artikel 2 nicht eingehalten werden und der Landrat vorgeschlagene Verbesserungsmassnahmen nach Artikel 3 ablehnt, wird als Konsequenz der Steuerfuss erhöht.

Eine solche Steuerfusserhöhung erfolgt in Schritten von ganzen Prozentpunkten, d. h. der Steuerfuss wird z. B. von 100 auf 101 Prozent oder auf 102 Prozent usw. erhöht. Eine Erhöhung auf z. B. 101,5 Prozent ist nicht vorgesehen.

Die Erhöhung des Steuerfusses hat einen doppelten Effekt: Sie senkt das Defizit und erhöht den Spielraum des maximal zulässigen Defizits. Die Anpassung des Steuerfusses ist ein Instrument, das der Kanton selber beeinflussen kann. Dies im Unterschied zu anderen Erträgen wie beispielsweise den Wasserzinsen oder dem Ressourcenausgleich Bund.

Der Sanktions-Automatismus erfährt punktuelle Einschränkungen: Auch bei einer automatischen Steuerfussanpassung gilt das fakultative Referendum nach Artikel 2 Absatz 4 des kantonalen Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri. Soll der Steuerfuss zudem auf 110 Prozent oder mehr erhöht werden, so findet zwingend eine Volksabstimmung statt (Art. 2 Abs. 4 Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri). Diese Voraussetzungen gemäss Artikel 2 Absatz 4 Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri bleiben ausdrücklich vorbehalten.

#### **Artikel 5** Positive Sanktionen

Mit Artikel 5 soll in Umkehr von Artikel 4 der Steuerfuss automatisch gesenkt werden, wenn die Ertragsüberschüsse anwachsen. Damit will man ein erneutes starkes Anwachsen des Bilanzüberschus-

ses vermeiden und einen Teil des guten Ergebnisses den Steuerzahlern zugutekommen lassen. Die Steuerfussenkung erfolgt in Schritten von einem Prozentpunkt pro 5 Prozent des budgetierten Ertragsüberschusses im Verhältnis zu den budgetierten Nettoerträgen aus kantonalen Steuern. Ein budgetierter Ertragsüberschuss von beispielsweise 15 Prozent der Nettoerträge aus kantonalen Steuern würde zu einer Senkung des Steuerfusses um 3 Prozentpunkte führen.

Eine Steuerfussenkung nach Artikel 5 wird zwar nicht mit dem hohen Eigenkapital begründet, dennoch ist ein Mindest-Bilanzüberschuss in gleicher Höhe wie in Artikel 2 Absatz 1 Voraussetzung dafür. Begründet wird die Steuerfussenkung mit einem Ertragsüberschuss im Budgetvorschlag, nachdem auch in den Vorjahren (es gilt derselbe Betrachtungszeitraum von acht Jahren wie in Art. 2 Abs. 1) in der Summe Ertragsüberschüsse erzielt wurden.

Artikel 5 Absatz 2 hält fest, dass der Landrat von einer Steuerfussenkung mit einem qualifizierten Mehr von zwei Dritteln abweichen kann. Mit der Möglichkeit des Landrats von der positiven Sanktion abzuweichen, ist sichergestellt, dass es nicht zu automatischen Steuersenkungen kommt, wenn diese finanzpolitisch unerwünscht oder gar falsch wären. Denkbar sind etwa Fälle, bei denen die Mittel vorsehbar für anstehende oder bereits bewilligte Vorhaben benötigt werden oder auch, wenn eine (automatische) Erhöhung im Folgejahr sehr wahrscheinlich ist.

#### **Artikel 6**      Vollzug

Zuständig für die Umsetzung der Bestimmungen dieses Gesetzes und somit für die Einhaltung der Schuldenbremse inklusive allfälliger Massnahmen und Sanktionen ist der Regierungsrat.

#### **Artikel 7**      Inkrafttreten

Als Gesetz unterliegt die Vorlage gemäss Artikel 24 Buchstabe b der Kantonsverfassung der obligatorischen Volksabstimmung.

Das Inkrafttreten des Gesetzes wird auf den 1. Januar 2019 gesetzt. Die Volksabstimmung ist für den 25. November 2018 geplant. Sollte sie erst in der ersten Hälfte 2019 stattfinden können, gilt das Inkrafttreten trotzdem rückwirkend auf den 1. Januar 2019. Damit gelten die Bestimmungen der neuen Schuldenbremse erstmals für das Budget 2020.

### **8. Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri**

#### **Artikel 28**

Aufwand und Ertrag der Spezialfinanzierungen und Fonds werden in der Erfolgsrechnung verbucht. Am Jahresende wird das Ergebnis durch Einlagen bzw. Entnahmen erfolgsmässig neutralisiert. Bei Spezialfinanzierungen und Fonds im Eigenkapital wird das Ergebnis somit direkt über das Eigenkapital gebucht. HRM2 hingegen sieht vor, dass das Ergebnis der Spezialfinanzierungen und der Fonds im Eigenkapital im Gesamterfolg enthalten ist und dass unterschiedliche Abschlusskonten für das Ergebnis der Spezialfinanzierungen und Fonds im Eigenkapital sowie für das Ergebnis des allgemeinen Haushalts verwendet werden. Dadurch stimmt jedoch der Saldo der Erfolgsrechnung nicht mehr mit der

Veränderung des Bilanzüberschusses überein. Die seit Jahren gelebte Praxis soll beibehalten werden. In Absatz 1 wird daher der letzte Teilsatz «..., welches das Eigenkapital verändert» gestrichen. Aus dem gleichen Grund wird in Absatz 2 der letzte Teilsatz dahingehend präzisiert, dass lediglich Einlagen und Entnahmen aus dem Eigenkapital ausserhalb von Spezialfinanzierungen, Fonds usw. im Eigenkapital zum ausserordentlichen Ergebnis zählen. Einlagen und Entnahmen aus Spezialfinanzierungen und Fonds im Eigenkapital gehören zum operativen Ergebnis. Diese Abweichung zu HRM2 ist im Anhang der Kantonsrechnung offengelegt.

Mit der aktuellen Revision der FHV soll die Differenz zur Buchungspraxis bereinigt werden. Zudem kann bei der Aufzählung der ausserordentlichen Aufwände und Erträge auf die Nennung von zusätzlichen Abschreibungen sowie Einlagen in und Entnahmen aus Vorfinanzierungen verzichtet werden.

### **Artikel 30 Absatz 2**

Heute wird die Geldflussrechnung in drei Stufen wie folgt gegliedert:

- 1) Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit,
- 2) Geldfluss aus Investitionstätigkeit und
- 3) Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit.

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren empfiehlt in ihrer überarbeiteten Fachempfehlung Nr. 14 vom 30. Januar 2015 zur Geldflussrechnung, diese wie folgt zu gliedern:

- 1) Geldfluss aus operativer Tätigkeit,
- 2) Geldfluss aus Investitions- und Anlagentätigkeit - dabei wird ausdrücklich zwischen dem Geldfluss aus Investitionstätigkeit und demjenigen aus Anlagentätigkeit unterschieden - sowie
- 3) Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit.

Der Geldfluss aus operativer Tätigkeit zeigt auf, inwiefern diese Tätigkeit dem Gemeinwesen erlaubt, einen Überschuss an Liquidität zu generieren. Dieser Beitrag dient zur Finanzierung der anderen Tätigkeiten oder zur Anhäufung der flüssigen Mittel und kurzfristigen Geldanlagen.

Der Geldfluss aus Investitionstätigkeit entspricht den Investitionseinnahmen minus den Investitionsausgaben plus durchlaufende Bundesdarlehen. Der Geldfluss aus Anlagentätigkeit ins Finanzvermögen informiert über die verwendeten oder frei gewordenen flüssigen Mittel für Anlagen von Aktiven des Finanzvermögens. Die Zusammenlegung vom Geldfluss aus Investitionstätigkeit und dem Geldfluss aus Anlagentätigkeit entspricht auch den Normen von Swiss GAAP/FER und sie ist IPSAS-konform.

Der Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit erlaubt es, die Veränderung der Verbindlichkeiten des Gemeinwesens gegenüber seinen Gläubigern darzustellen.

Im Zuge der aktuellen Revision der FHV soll diese Differenz zu HRM2 bereinigt werden, damit künftig die Geldflussrechnung wieder HRM2-konform dargestellt werden kann.

### **Artikel 37**

Die Absätze 1 bis 3 werden durch Artikel 2 des neuen Gesetzes zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri ersetzt, Absatz 4 wird obsolet. Die Begründung siehe vorgängig in den Erläuterungen zu Artikel 2 des neuen Gesetzes zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri.

An der Berechnung der Finanzkennzahlen ändert sich nichts. Die Formulierung des bisherigen Absatzes 5 bleibt unverändert.

### **Artikel 37a** Lockerung des Eckwerts Selbstfinanzierung

Der neue Artikel 37a (Änderung vom 19. April 2017) kann ersatzlos gestrichen werden. Die Begründung siehe vorgängig in den Erläuterungen zu Artikel 2 des neuen Gesetzes zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri.

### **Artikel 58a**

Die neue Schuldenbremse stützt sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse der Erfolgsrechnung; zudem kommt dem Bilanzüberschuss mit einem flexiblen Schwellenwert in der Höhe der Nettoerträge aus kantonalen Steuern eine entscheidende Bedeutung zu. Beide Kennzahlen lassen sich durch finanzpolitische Instrumente wesentlich und nachhaltig manipulieren.

Damit die neue Schuldenbremse nicht durch finanzpolitische Instrumente umgangen werden kann, soll auf alle finanzpolitischen Instrumente - auch Vorfinanzierungen - künftig verzichtet werden. Die Wirksamkeit der neuen Schuldenbremse hängt wesentlich von diesem Verzicht ab. Artikel 58a fällt darum weg. Siehe auch nachfolgende Erläuterungen zu Artikel 64 Absatz 4.

### **Artikel 64 Absatz 4**

Der Kanton möchte auf sämtliche finanzpolitischen Instrumente verzichten. Künftig sollen weder zusätzliche Abschreibungen noch Vorfinanzierungen möglich sein, und auch keine finanzpolitischen Reserven sollen gebildet werden. Insbesondere zusätzliche Abschreibungen und Vorfinanzierungen verfälschen die Ergebnisse der Kantonsrechnung über Jahre hinaus und widersprechen klar dem Prinzip von «true and fair view» in der Rechnungslegung. Der Kanton möchte künftig ganz auf diese Instrumente verzichten. Auch auf andere finanzpolitische Massnahmen, insbesondere auf eine Verwendung des Bilanzüberschusses zur Bildung finanzpolitischer Reserven, soll verzichtet werden. Eine solche Bilanzbereinigung ist mit der vorgeschlagenen neuen Schuldenbremse nicht mehr nötig. Der Abbau des Bilanzüberschusses ist mit der neuen Schuldenbremse erlaubt, solange der Bilanzüberschuss den flexiblen Schwellenwert nicht unterschreitet. Dazu muss das Eigenkapital nicht eigens aufgeteilt werden. Auch Defizite, die sich u. a. wegen erhöhter Abschreibungen infolge Realisierung anstehender Grossprojekte in Zukunft voraussichtlich ergeben, lässt die neue Schuldenbremse zu. Die Schuldenbremse will aber vermeiden, dass überhöhte strukturelle Defizite entstehen können, ohne dass der Regierungsrat Gegenmassnahmen ergreifen muss. Darum soll in jedem Fall - unabhängig davon,

ob der Bilanzüberschuss noch über dem Schwellenwert liegt - das zulässige Defizit im Budgetjahr auf ein erträgliches Niveau beschränkt werden.

Wenn als andere Variante der Bilanzüberschuss für zusätzliche Abschreibungen verwendet würde, dann würden in der Folge die Saldi künftiger Erfolgsrechnungen wegen zu tiefer Abschreibungen verfälscht dargestellt bzw. deutlich zu positiv ausgewiesen. Ein strukturelles Defizit wird nicht oder zu spät erkannt. Die Rechnung würde mit den zusätzlichen Abschreibungen zwar kurzfristig entlastet, aber langfristig dient ein erhöhtes strukturelles Defizit niemandem.

Seit 2006 resultierte in den Erfolgsrechnungen des Kantons Uri jährlich ein Ertragsüberschuss. In der Summe von 2006 bis 2017 betragen die Überschüsse 208 Mio. Franken. Der Grund für diese Überschüsse liegt hauptsächlich an den zusätzlichen Abschreibungen vor 2006. Allein in den zehn Jahren von 1996 bis 2005 wurden zusätzliche Abschreibungen von insgesamt 140 Mio. Franken vorgenommen. Dies führte dazu, dass über die letzten 20 Jahre bei Nettoinvestitionen von durchschnittlich 26 Mio. Franken lediglich ordentliche Abschreibungen von durchschnittlich 14 Mio. Franken verbucht wurden; von 2011 bis 2017 waren es sogar nur 12 Mio. Franken jährlich. Die Abschreibungen sind heute eigentlich rund 10 bis 15 Mio. Franken zu tief, und die Rechnungsergebnisse werden zu optimistisch dargestellt.

Auch wenn künftig auf zusätzliche Abschreibungen verzichtet wird, führen frühere zusätzliche Abschreibungen sowie nicht aktivierte Investitionen (Investitionen unterhalb der Aktivierungsgrenze von 100'000 Franken; diese werden direkt über die Erfolgsrechnung verbucht) zu voneinander abweichenden finanzbuchhalterischen und betriebswirtschaftlichen Werten des Verwaltungsvermögens. Der betriebswirtschaftliche Wert des Verwaltungsvermögens ist darum weiterhin im Anhang auszuweisen.

## **V. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Das Gesetz zum Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri, wie es in der Beilage 1 enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Die Teilrevision der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri, wie sie in der Beilage 2 enthalten ist, wird beschlossen.

### Beilagen

- Entwurf Gesetz zum Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri (Beilage 1)
- Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) (Beilage 2)