



# Regierungsrat des Kantons Uri

## Auszug aus dem Protokoll

24. Januar 2017

### **Nr. 2017-39 R-270-21 Motion der SVP-Fraktion (Christian Schuler, Erstfeld) zu Änderung der Schuldenbremse für die Steuerung des Finanzhaushalts; Antwort des Regierungsrats**

#### **I. Ausgangslage**

Am 16. November 2016 reichte Landrat Christian Schuler, Erstfeld, mit Zweitunterzeichner Landrat Christian Arnold, Seedorf, eine Motion zu Änderung der Schuldenbremse für die Steuerung des Finanzhaushalts ein.

Die Schuldenbremse ist in Artikel 37 Absatz 1 bis 3 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) wie folgt umschrieben:

1. Das kumulierte Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung hat über sechs Jahre ausgeglichen zu sein.
2. Der Selbstfinanzierungsgrad hat im Durchschnitt von sechs Jahren mindestens 80 Prozent zu betragen.
3. Die Nettoschuld beläuft sich maximal auf 100 Prozent der Einnahmen aus kantonalen Steuern und Wasserzinsen.

Die in Absatz 1 enthaltene finanzpolitische Zielsetzung einer auf Dauer ausgeglichenen Erfolgsrechnung sei eine der wichtigsten finanzpolitischen Zielsetzungen. Der Motionär stört sich jedoch an der Zielgrösse für den Selbstfinanzierungsgrad in Absatz 2 und bemängelt insbesondere das Zusammenspiel der beiden Zielgrössen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80 Prozent und ausgeglichene Erfolgsrechnung. Wäre nämlich in den letzten sechs Jahren (2010 bis 2015) die Erfolgsrechnung des Kantons Uri ausgeglichen gewesen, hätte ein durchschnittlicher Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent nicht erreicht werden können<sup>1</sup>. Eine ausgeglichene Erfolgsrechnung hätte somit nicht genügt, um einen Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent erreichen zu können<sup>2</sup>.

Für die nächsten Jahre habe der Kanton Uri grosse Investitionen geplant. Die Nettoinvestitionen würden von durchschnittlich 23 Mio. Franken in den Jahren 2010 bis 2015 auf 38 bis 49 Mio. Franken in den Jahren 2017 bis 2020 ansteigen (gemäss aktuellem Finanzplan 2017 bis 2020).

Es stelle sich daher die Grundsatzfrage, ob die Steuerung der künftigen Nettolast über den Selbstfi-

---

<sup>1</sup> Es hätte ein durchschnittlicher Selbstfinanzierungsgrad von 57 Prozent resultiert.

<sup>2</sup> Dazu wäre ein jährlicher Überschuss von 5,4 Mio. Franken nötig gewesen.

finanzierungsgrad erfolgen soll. Die anstehenden Investitionen könnten trotz eines Nettovermögens II von 92,7 Mio. Franken per 31. Dezember 2015 nicht wie geplant realisiert werden, wenn der Selbstfinanzierungsgrad von durchschnittlich mindestens 80 Prozent über sechs Jahre eingehalten werden müsste.

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Landrat eine Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri betreffend Schuldenbegrenzung vorzulegen. Dabei soll die Schuldenbremse mindestens so weit gelockert werden, dass in den nächsten Jahren die Verwirklichung der strategisch dringend notwendigen Investitionen wie geplant in Angriff genommen werden kann.

Eine mögliche Stossrichtung zur Anpassung der Schuldenbremse sieht der Motionär in den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren betreffend Schuldenbegrenzung<sup>3</sup>. Diese sehen vor, dass ein Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent erst dann eingehalten werden muss, wenn der Nettoverschuldungsquotient<sup>4</sup> über 200 Prozent steigt. Damit würde einer Neuverschuldung erst dann Grenzen gesetzt, wenn der Haushalt bereits hoch verschuldet ist.

## II. Antwort des Regierungsrats

Gemäss Artikel 115 der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) wird der Regierungsrat mit der Erheblicherklärung der Motion verpflichtet, dem Landrat einen Entwurf zu einem Rechtserlass des Landrats (Verordnung) oder des Volks (Gesetz) oder zu einem «Beschluss vorzulegen, zu dem der Landrat zuständig ist».

### **Anpassung der Schuldenbremse ist nötig**

Der Regierungsrat stimmt dem Anliegen des Motionärs zu, dass die Einhaltung der Zielgrösse für den Selbstfinanzierungsgrad im Hinblick auf die anstehenden Investitionsvorhaben, insbesondere den Um- und Neubau des Kantonsspitals, nicht möglich sein wird. Er hat dies erkannt und darum bereits im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Kreditbeschluss für die Planung des Um- und Neubaus des Kantonsspitals Uri vom 18. März 2014<sup>5</sup> in Kapitel 4.4 «Lockerung der Zielwerte (Schuldenbremse) gemäss Artikel 37 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV)» festgehalten, dass die anfallenden Baukosten für die Zielwertberechnung des Selbstfinanzierungsgrads nicht berücksichtigt werden sollen. Begründet ist dies im Umstand, dass sich die Investitionen über eine Dauer von 40 Jahren refinanzieren sollen. Simulationsrechnungen, basierend auf dem Finanzplan 2017 bis 2020 und der Langfristplanung bis 2031, zeigen allerdings, dass allein die Ausklammerung der Baukosten für das Kantonsspital nicht genügen wird für die Einhaltung der Schuldenbremse, so wie sie heute in der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri festgehalten ist.

### **Zusammenspiel ausgeglichene Erfolgsrechnung und Selbstfinanzierungsgrad**

Das Zusammenspiel der beiden Zielgrössen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80 Prozent und ausgeglichene Erfolgsrechnung funktioniert heute nicht. Das ist nicht etwa ein Systemfehler, sondern

<sup>3</sup> Vgl. Erläuterungen zu Artikel 34 (Seite 30) in der Fachempfehlung Nr. 20: Musterfinanzhaushaltsgesetz (MFG) (siehe [http://www.srs-cspcp.ch/sites/default/files/pages/fe\\_20-2.pdf](http://www.srs-cspcp.ch/sites/default/files/pages/fe_20-2.pdf)).

<sup>4</sup> Nettoverschuldungsquotient = Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen in Prozent der Steuereinnahmen.

<sup>5</sup> RRB Nr. 2014-169.

liegt an den zusätzlichen Abschreibungen in der Vergangenheit. In den Jahren 1996 bis 2008 wurden zusätzliche Abschreibungen von insgesamt 183 Mio. Franken getätigt. Allein im Jahr 2005 wurde mit den Mitteln aus dem Gewinnanteil der Nationalbank aus dem Verkauf von Goldreserven das Verwaltungsvermögen um zusätzlich 95 Mio. Franken abgeschrieben, neben den ordentlichen Abschreibungen von 21 Mio. Franken. Dies führte dazu, dass über die letzten 20 Jahre bei Nettoinvestitionen von durchschnittlich 28 Mio. Franken lediglich ordentliche Abschreibungen von durchschnittlich 13 Mio. Franken verbucht wurden; von 2010 bis 2015 waren es im Durchschnitt sogar nur 12 Mio. Franken jährlich. Der Durchschnitt der ordentlichen und zusätzlichen Abschreibungen über die letzten 20 Jahre betrug 22 Mio. Franken.

Bezüglich der Finanzkennzahlen haben die zusätzlichen Abschreibungen aus der Vergangenheit den Effekt, dass die nachfolgenden Ergebnisse der Erfolgsrechnung verbessert wurden, ohne dass dies einen Einfluss hat auf die Selbstfinanzierung<sup>6</sup> bzw. den Selbstfinanzierungsgrad.

Wenn man in den Jahren 2010 bis 2015 jeweils eine ausgeglichene Erfolgsrechnung gehabt hätte und bei den Abschreibungen jeweils den Durchschnitt der gesamten Abschreibungen der letzten 20 Jahre (22 Mio. Franken) einsetzt, liegt der durchschnittliche Selbstfinanzierungsgrad bei 98 Prozent.

#### **Nettoverschuldungsquotient für Uri nicht tauglich**

Würde man die Einhaltung der Zielgrösse Selbstfinanzierungsgrad 80 Prozent abhängig machen von einem Nettoverschuldungsquotienten >200 Prozent, hätte Uri spätestens 2021 ein Problem. Der Nettoverschuldungsquotient dürfte dannzumal über 200 Prozent liegen, und aufgrund der anhaltend hohen Nettoinvestitionen wird der Selbstfinanzierungsgrad trotz Ausklammerung der Investitionen in den Neu- und Umbau des Kantonsspitals voraussichtlich deutlich unter 80 Prozent liegen.

Eine finanzpolitische Zielgrösse, die sich einnahmenseitig am Fiskalertrag misst, greift für den Kanton Uri zu kurz. Im Kanton Uri macht der Fiskalertrag nur ein Viertel der laufenden Erträge<sup>7</sup> aus. In den meisten anderen Kantonen dürfte diese Quote deutlich höher sein.

#### **Anpassung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri**

In den nächsten Jahren hat der Kanton Uri grosse Investitionen geplant. Mit den guten Rechnungsabschlüssen der letzten Jahre hat Uri eine gute Ausgangslage geschaffen, diese Investitionen auch finanziell bewältigen zu können. Der Finanzplan 2017 bis 2020 und die Langfristplanung bis 2031 zeigen, dass ausgeglichene Erfolgsrechnungen auch in Zukunft realistisch sind. Vorausgesetzt das Ausgabenwachstum kann tief gehalten werden, die Steuererträge nehmen weiterhin regelmässig zu und Ertragseinbussen aus dem NFA können mindestens teilweise kompensiert werden.

Die hohen Investitionen senken aber den Selbstfinanzierungsgrad stark und werden bis zirka 2020/2021 das vorhandene Nettovermögen vollständig aufbrauchen, so dass Uri voraussichtlich spätestens ab 2021 anstatt eines Nettovermögens eine Nettoschuld ausweisen wird.

Die heutige Schuldenbremse wird dieser anstehenden Entwicklung nicht gerecht. Einerseits muss für

---

<sup>6</sup> Die Selbstfinanzierung setzt sich im Wesentlichen zusammen aus dem Saldo der Erfolgsrechnung plus Abschreibungen. Zusätzliche Abschreibungen reduzieren im gleichen Umfang den Saldo der Erfolgsrechnung und sind darum für die Selbstfinanzierung neutral.

<sup>7</sup> Summe der Erträge ohne durchlaufende Erträge und interne Verrechnungen.

die kommende Phase erhöhter Investitionen die Schuldenbremse temporär gelockert werden, andererseits ist anschliessend neben dem Ziel einer auf die Dauer ausgeglichenen Erfolgsrechnung insbesondere auch der Nettoverschuldung erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. Zudem fehlen in der heutigen Schuldenbremse konkrete Sanktionen bei Nichteinhaltung der Kennzahlen.

Der Regierungsrat möchte bestehende Schuldenbremsen anderer Kantone analysieren und dem Landrat eine Vorlage zur Anpassung der Finanzhaushaltsverordnung unterbreiten, die insbesondere eine für den Kanton Uri passende und sinnvolle Schuldenbremse beinhaltet. Im Sinne einer transparenten Rechnungslegung nach dem Prinzip von «true and fair view» soll dabei auf finanzpolitische Instrumente verzichtet werden.

Eine Anpassung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri hat auch Einfluss auf das Reglement über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden (RB 3.2115), das sich an den Grundsätzen der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri orientiert. Daher sind auch die entsprechenden Bestimmungen im Reglement über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden zu überprüfen und nach Anhörung der Gemeinden anzupassen. Ein vollständiger Verzicht auf finanzpolitische Instrumente auf Gemeindeebene wird seitens Regierungsrat nicht angestrebt.

### **III. Empfehlung des Regierungsrats**

Gestützt auf die vorangegangenen Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion als erheblich zu erklären.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Finanzkontrolle und Finanzdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

