

Bericht des Regierungsrats an den Landrat

28. August 2018

Nr. 2018-453 R-270-21 Bericht zu Herausforderungen Kantonsfinanzen Uri - Strategie und Massnahmen sind gefordert (Postulat Ruedi Cathry, Schattdorf)

I. Zusammenfassung

Landrat Ruedi Cathry, Schattdorf, reichte am 31. Januar 2018 ein Postulat zu Herausforderungen Kantonsfinanzen Uri - Strategie und Massnahmen sind gefordert ein. Der Landrat überwies das Postulat am 23. Mai 2018.

Der Postulant stellt der Regierung im Hinblick auf den Ertragsrückgang im nationalen Ressourcenausgleich und die anstehenden grossen Investitionsvorhaben verschiedene Fragen zu einer mittelfristigen Finanzstrategie.

Der Regierungsrat hält fest, dass es dem Kanton Uri heute auch im derzeit schwierigen Umfeld in wirtschaftlicher Hinsicht gut geht. Die Urner Haushalte und Unternehmen profitieren von einer günstigen Steuerbelastung. Die finanzielle Situation des Kantons darf als grundsätzlich intakt bezeichnet werden, auch wenn sich die Herausforderungen durch die laufenden und anstehenden Grossinvestitionen und den sich abzeichnenden Rückgang der NFA-Ausgleichszahlungen deutlich erhöht haben. Gleichwohl lässt sich feststellen, dass die öffentlichen Haushalte von Kanton und Gemeinden in Uri heute gesund sind. Der Kanton verfügt momentan über einen Bilanzüberschuss von rund 230 Millionen Franken.

Wie im nachfolgenden Bericht dargelegt wird, verfügt der Regierungsrat bereits heute über eine Vielzahl von Instrumenten um die Entwicklung der Kantonsfinanzen zuverlässig zu kennen. Er war und ist sich bewusst, dass die Finanzen Schlüsselthema sind und misst ihnen im Regierungsprogramm respektive den Jahreszielen hohe Bedeutung zu. Der Regierungsrat ist bereits in der Vergangenheit nicht untätig geblieben und hat beispielsweise im Hinblick auf die zukünftigen Herausforderungen im Jahr 2014 ein Spar- und Massnahmenpaket auf den Weg gebracht. Auch hat er in der Rechnung 2017 den Lohnaufwand reduzieren können, ohne einen Qualitätsverlust in der Arbeit der Verwaltung. Der Regierungsrat geht dringende Finanzfragen proaktiv an – beispielsweise den Schwachstellen im innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleich oder der Installierung einer neuen Schuldenbremse.

Der Regierungsrat hat seit Jahren wiederholt auf die zukünftigen finanziellen Herausforderungen hin-

gewiesen und auch aufgezeigt, dass zukünftig mit negativen Rechnungsergebnissen zu rechnen ist. Im Hinblick auf den hohen Bilanzüberschuss, der nur über negative Rechnungsergebnisse abgebaut werden kann, ist dies tragbar. Insbesondere da die anstehenden Grossinvestitionen wie zum Beispiel das neue Kantonsspital Uri oder die Investitionen rund um den zukünftigen Kantonsbahnhof Altdorf zukunftssträchtig sind. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Regierungsrat den Ernst der Lage sehr wohl kennt und gewillt ist, laufend nachhaltige Massnahmen zu erarbeiten und diese zeitgerecht umzusetzen.

Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i>	1
II.	Ausführlicher Bericht	4
1.	Ausgangslage.....	4
2.	Aktuelle Situation Finanzstrategie	5
2.1.	Rahmenbedingungen und Rückblick.....	5
2.2.	Ausblick	6
2.3.	Finanzpolitische Leitlinien	6
2.4.	Strategie und Regierungsprogramm 2016 bis 2020+	7
2.5.	Jahresziele 2018 des Regierungsrats.....	7
3.	Antworten auf die konkreten Forderungen des Postulats	8
3.1.	Defizit der Erfolgsrechnung.....	8
3.2.	Auswirkungen der Aufgabenüberprüfung auf das Globalbudget Personalaufwand	9
3.3.	Analyse Sachkosten - Einsparungsmassnahmen	10
3.4.	Analyse Investitionsprojekte - Einsparungsmöglichkeiten.....	11
3.5.	Positive Wirkung auf die Kantonsrechnung aus den Anpassungen beim kantonalen Finanzausgleich	12
3.6.	Standortbestimmung Steuerstrategie.....	13
3.6.1.	Entwicklung der Steuererträge und künftige Aufteilung der Steuereinnahmen	14
3.6.2.	Ausblick Umsetzung der Unternehmenssteuerreform in Uri.....	21
3.6.3.	Künftige Besteuerung der natürlichen Personen inklusive Pauschalbesteuerungen.....	22
3.6.4.	Mögliche Auswirkungen nationaler Steuerreformen auf die kantonalen Steuern	22
4.	Schlussfolgerungen und Ausblick.....	23
III.	Antrag.....	23

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Am 31. Januar 2018 reichte Landrat Ruedi Cathry, Schattdorf, ein Postulat zu «Herausforderungen Kantonsfinanzen Uri - Strategie und Massnahmen sind gefordert» ein.

Das Postulat nimmt Bezug auf den Finanzplan 2018 bis 2021, der ein summiertes Defizit in der Erfolgsrechnung von 39 Mio. Franken und Nettoinvestitionen von insgesamt 190 Mio. Franken prognostiziert. Weniger Mitteln aus dem Finanzausgleich, möglichen geringeren Gewinnausschüttungen durch die Schweizerische Nationalbank und einem zu erwartenden Rückgang der Wasserzinsen stünden geplante Grossinvestitionen gegenüber, denen das Urner Volk bereits zugestimmt hat. Auf der einen Seite würden die Staatseinnahmen zurückgehen, und auf der anderen Seite wolle man sich aber gleichzeitig mehr Ausgaben leisten. Dies sei ein Widerspruch, der nicht so leicht zu lösen sei. Auch die aktuellen und in den nächsten Jahren zu erwartenden Steuereinnahmen würden nicht ausreichen, den Finanzhaushalt des Kantons Uri im Lot zu halten. Bevor zum einfachsten Mittel gegriffen werde, nämlich einer Erhöhung des Steuerfusses, müsse auf der Ausgabenseite jegliche Massnahme geprüft werden, die Kosteneinsparungen mit sich bringen könnte.

Mit dem Postulat wird ein Bericht gefordert, der eine mittelfristige Finanzstrategie mit klaren Zielen und Massnahmen enthalten muss. Zusätzlich wird der Regierungsrat aufgefordert, die finanzpolitischen Ziele im Regierungsprogramm und der jährlichen regierungsrätlichen Planung fix zu verankern.

Konkrete Forderungen des Postulats:

- Defizite der Erfolgsrechnung dürfen nicht höher sein als 10 Prozent der Steuererträge, wie im neuen Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri vorgesehen.
- Aus der Aufgabenüberprüfung über die kantonale Verwaltung müssen Einsparungen im Personalbereich resultieren, und es muss möglich sein, das Globalbudget Personal künftig zu reduzieren.
- Die Sachkosten der Kantonsausgaben sind zu durchleuchten, und mit konkreten Massnahmen sollen Einsparungen erreicht werden.
- Bei laufenden bzw. zukünftigen Investitionen sollen wo immer möglich Einsparungsmöglichkeiten genutzt werden.
- Die Erkenntnisse aus der Analyse des kantonalen Finanzausgleichs sind so umzusetzen, dass für den Kanton Mehrerträge resultieren, unter Miteinbezug der künftigen Aufgabenverteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton.
- Es ist eine Standortbestimmung der Steuerstrategie vorzunehmen; insbesondere ist zu hinterfragen:
 - a) wie sich die Steuererträge des Kantons und der Gemeinden seit Einführung des NFA entwickelt haben und wie der Verteiler der Steuereinnahmen (aktuell 50 Prozent Kanton und 50 Prozent Gemeinden) künftig aussehen soll;
 - b) wie es für Uri mit der Unternehmenssteuerreform weitergehen soll;
 - c) wie künftig die Besteuerung der natürlichen Personen ausgestaltet werden soll und was mit den Pauschalbesteuerungen vorgesehen ist;

d) was für Auswirkungen nationale Steuerreformen auf die kantonalen Steuern haben können.

Der Landrat hat das Postulat am 23. Mai 2018 mit 52:0 Stimmen (0 Enthaltungen) überwiesen.

2. Aktuelle Situation Finanzstrategie

2.1. Rahmenbedingungen und Rückblick

Trotz zunehmend schwierigerem Umfeld geht es dem Kanton Uri heute in wirtschaftlicher Hinsicht gut. Die Urner Haushalte und Unternehmen profitieren von einer günstigen Steuerbelastung. Die finanzielle Situation des Kantons ist grundsätzlich intakt, trotz Herausforderungen durch die laufenden und anstehenden Grossinvestitionen und die sich abzeichnenden Reduktionen der NFA-Ausgleichszahlungen. Gleichwohl sind die öffentlichen Haushalte von Kanton und Gemeinden heute noch weit entfernt von einer kritischen Verschuldung.

Bis 2008 zeigte sich in steuerlicher und finanzieller Hinsicht noch ein ganz anderes Bild. Damals engte die hohe Schuldenlast den Handlungsspielraum unseres Kantons ein. Dass Uri die Wende geschafft hat, hat verschiedene Gründe: Mit dem Anteil des Erlöses, den die Nationalbank aus dem teilweisen Verkauf der Goldreserven erwirtschaftete, konnte der Kanton Uri seine Schuldenlast erheblich senken. Weitere finanzielle Entlastung brachte die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Zusammen mit den Ablieferungen der Urner Kantonalbank nutzte der Kanton diese für merkbare Steuersenkungen zugunsten der Wirtschaft, der Familien und der Einzelpersonen.

Uri ist heute ein attraktiver Wohn-, Lebens- und Wirtschaftsraum. Das alles ist nicht zuletzt das Ergebnis von glücklichen Umständen (vgl. oben), aber auch von einer zielgerichteten und kohärenten Politik, die vom Landrat und vom Volk immer mitgetragen wurde. Uri hat in den letzten Jahren seine Ressourcen und Kräfte in den Aufbau und die Entwicklung von nachhaltigen Wirtschafts-, Gesundheits-, Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturen konzentriert. Diese Projekte sind planerisch angestossen oder treten in die Realisierungsphase¹, andere tragen bereits erste Früchte². Hier wie dort gilt es, die eingeleiteten Schritte weiter zu festigen, wemgleich die künftigen finanzpolitischen Rahmenbedingungen anspruchsvoll sind.

Im Hinblick auf den NFA-Ertragsrückgang und die anstehenden grossen Investitionsvorhaben hat der Regierungsrat bereits mit der Umsetzung der Massnahmen aus dem Postulat Erich Arnold, Bürglen, 2013 das Spar- und Massnahmenpaket 2014 bis 2017 geschnürt, um den finanzpolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Zudem wurde 2014 und 2015 auf Anstoss des Landrats eine Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri vorgenommen. In einer umfassenden Benchmarkstudie hat BAK Basel Aufgabenfelder mit überdurchschnittlich hohen Kosten identifiziert und potenzielle Handlungsfelder und mögliche Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushalts definiert. In der Folge

¹ Zu erwähnen sind etwa der Um- und Neubau des Kantonsspitals Uri, die Erstellung des Areals «Werkmatte Uri», die West-Ost-Verbindung und der neue Kantonsbahnhof in Altdorf mit künftigen Neat-Halten.

² Positive Wirkung zeigt die Entwicklung des Urserntals zu einem touristischen Zentrum insbesondere das Tourismusresort in Andermatt. Das Projekt machte die Aufbruchsstimmung in Uri über die Kantons- und Landesgrenzen hinaus spürbar und stärkte das Selbstbewusstsein und die Tatkraft im Kanton. Die regionalwirtschaftlich wichtige Erweiterung und Modernisierung der Skianlagen im Urserental stärkt diese Impulse zusätzlich.

zeigten die Direktionen verschiedene Verbesserungsmassnahmen auf, die im Rahmen des Budgets/Finanzplans 2017 bis 2020 umgesetzt werden. Als weitere Massnahme resultierte das Projekt «Anpassung und Überarbeitung des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs in Zusammenarbeit mit den Urner Gemeinden».

Zur Kostenlenkung im Personalbereich wurde auf das Jahr 2017 hin der Wechsel von der Stellenplanbewirtschaftung auf ein Globalbudgetsystem vollzogen. Das System sollte vorerst versuchsweise für zwei Jahre gelten, wobei der Regierungsrat aktuell aufgrund der positiven Erfahrungen dem Landrat dessen Fortsetzung für die Jahre 2019 bis 2022 empfiehlt.

Schliesslich hat der Kanton in den letzten Jahren seine finanzpolitischen Steuerungsgrössen überprüft und ist gegenwärtig daran, entsprechende Anpassungen in den gesetzlichen Grundlagen vorzunehmen. Das Urner Volk stimmt am 25. November 2018 über das neue Gesetz zum Haushaltgleichgewicht (neue Schuldenbremse) ab.

2.2. Ausblick

Die positiven Rechnungsabschlüsse der vergangenen Jahre haben den Kanton in eine sehr gute Ausgangslage gebracht. Die Kantonsrechnung weist momentan einen Bilanzüberschuss von rund 230 Millionen Franken auf. Der Regierungsrat hat in der Vergangenheit wiederholt auf die sinkenden NFA-Erträge sowie auf die grossen Investitionsvorhaben in den nächsten Jahren hingewiesen, die den Finanzhaushalt stark belasten werden. Er hat auch wiederholt darauf hingewiesen, dass dem Kanton Uri negative Rechnungsabschlüsse bevorstehen. Damit die anstehenden Herausforderungen in finanzieller Hinsicht gemeistert werden können, aber damit auch weiterhin mit den Finanzen sorgsam umgegangen wird, hat der Regierungsrat die Neuformulierung der Schuldenbremse vorgeschlagen. Diese lässt in den kommenden Jahren Defizite in der Höhe von jährlich zirka 10 bis 12 Mio. Franken zu. Angesichts des hohen Bilanzüberschusses ist dies tragbar, insbesondere da die genannten Investitionen für den Kanton Uri zukunftssträchtig sind.

2.3. Finanzpolitische Leitlinien

Die Kantonsverfassung (KV; RB 1.1101) hält uns dazu an, den Finanzhaushalt des Kantons nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit zu führen. Dabei soll der Kantonshaushalt auf die Dauer ausgeglichen sein. Der Kanton erstellt zu diesem Zweck eine Finanzplanung, die mit den Aufgabenplanungen abzustimmen ist (Art. 58 KV). Um sicherzustellen, dass die Ausgaben mit den Einnahmen längerfristig im Lot sind, erstellt der Regierungsrat jährlich nicht nur ein Budget, sondern einen Finanzplan für die nächsten vier Jahre sowie eine Langfristplanung über die nächsten 15 Jahre, um über eine grössere Sicherheit in der Entwicklung der Kantonsfinanzen zu verfügen.

Die Finanzpolitik steht im Dienst der Gesamtpolitik. Sie muss Konstanten und Flexibilität im Interesse der Urner Bevölkerung beinhalten und auch den Spielraum öffnen, um Entwicklungsziele zu setzen und gesteckte Ziele tatkräftig anzugehen und sie wirksam umzusetzen. Als strategisches Planungsinstrument dient das Regierungsprogramm, das der Regierungsrat alle vier Jahre erlässt. Die Verknüpfung dieser regierungsrätlichen Strategiearbeit mit dem Budgetprozess und der Finanzplanung er-

leichtert die Priorisierung und so auch die Verzichtsplanung. Grundsätzlich sollen mit einem Minimum an Aufwand die notwendigen Aufgaben finanziert werden können. Nicht nur in finanzieller Hinsicht, sondern auch hinsichtlich der personellen Kapazitäten gilt es, diese Grenzen zu beachten.

2.4. Strategie und Regierungsprogramm 2016 bis 2020+

Am 15. März 2017 hat der Landrat mit 46:14 Stimmen (1 Enthaltung) die Strategie und das Regierungsprogramm 2016 bis 2020+ «ohne Wertung» zur Kenntnis genommen. Zu den Legislaturzielen sind darin unter anderem auch finanzstrategische Massnahmen definiert:

- Wir gehen sorgsam mit den finanziellen Mitteln um und halten den Kantonshaushalt im Gleichgewicht.
- Wir halten die steuerlichen Rahmenbedingungen auf dem Mittelwert der Zentralschweizer Kantone.
- Wir schaffen attraktive Kostenstrukturen sowie einfache, gute Steuerkonditionen für natürliche wie juristische Personen.
- Wir setzen die nationalen Steuerreformen zeitgerecht und den kantonalen Verhältnissen angepasst um.
- Wir sichern die Finanzierung der anstehenden Grossprojekte zu tragbaren Kosten (Kantonsspital, Kantonsbahnhof, WOV inklusive flankierende Massnahmen).
- Wir gewährleisten effiziente und moderne Staats- und Behördenstrukturen und suchen Lösungen statt Probleme.
- Wir fördern Zusammenschlüsse und Zusammenarbeitsprojekte von Institutionen auf kantonalen und kommunaler Ebene.
- Wir erarbeiten tragbare Lösungen zu einer höheren Kostenbeteiligung der Gemeinden an öffentlichen Aufgaben.
- Wir schaffen eine gemeinsame kantonale Steuerlösung und nehmen eine zweckmässige Aufgabenverschiebung zwischen den Gemeinden und dem Kanton vor.

Der Betrachtungshorizont des Regierungsprogramms beträgt vier Jahre. Dies ist ein eher kurzer Zeitraum angesichts der Komplexität der politischen und gesellschaftlichen Prozesse von heute. Der Regierungsrat hat daher den Legislaturwechsel 2016 genutzt, um seine Strategie längerfristig auszurichten und einen breit abgestützten Prozess anzuschieben, der strategische Ansatzpunkte für die Entwicklung des Kantons Uri für das nächste Jahrzehnt liefern soll. Aus diesem Grund sind obige Massnahmen auch über das aktuelle Regierungsprogramm hinaus gültig.

2.5. Jahresziele 2018 des Regierungsrats

Am 9. Januar 2018 hat der Regierungsrat die Jahresziele 2018 beschlossen, die sich an den im Regierungsprogramm 2016 bis 2020+ definierten Massnahmen orientieren. Folgende finanzpolitischen Ziele sind darin enthalten:

1. Im Budgetvorschlag 2019 des Regierungsrats an den Landrat beträgt das Defizit der Erfolgsrechnung maximal 10 Prozent der Nettoerträge aus kantonalen Steuern.
2. Das neue Gesetz zum Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri ist vom Landrat zuhanden der

Volksabstimmung verabschiedet.

3. Der Bericht und Antrag zur Anpassung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG) ist vom Landrat behandelt.
4. Der Personalaufwand 2017 und 2018 hält die Summen des bewilligten Globalbudgets ein, und die Fortsetzung der Kostenlenkung im Personalbereich mittels Globalbudget über die Projektphase hinaus ist vom Landrat beschlossen.
5. Die Teilrevision 2018 (URTax) des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri ist vom Landrat zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
6. Das Projekt URTax (gemeinsame Steuerlösung) ist erfolgreich eingeführt, das System ist abgenommen und läuft produktiv unter Einhaltung des Verpflichtungskredits.

3. Antworten auf die konkreten Forderungen des Postulats

3.1. Defizit der Erfolgsrechnung

Die Defizite der Erfolgsrechnung dürfen nicht höher sein als 10 Prozent der Steuererträge, wie im neuen Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri vorgesehen.

Der Landrat hat an seiner Session vom 23. Mai 2018 das Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri zuhanden einer Volksabstimmung verabschiedet. Dieses Gesetz hat eine neue Schuldenbremse auf Gesetzesebene zum Inhalt, die das maximal zulässig budgetierte Defizit des Kantonshaushalts auf 12 Prozent der Nettoerträge aus den kantonalen Steuern festlegt.

In der Vernehmlassung zum Gesetz wurde eine Erhöhung von 10 auf 12 Prozent des zulässigen jährlich maximalen Defizits in der Erfolgsrechnung 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, wurde schliesslich ein höheres zulässiges Defizit als vertretbar erachtet. Das neue Gesetz gibt deshalb vor, dass in einem einzelnen Jahr das budgetierte Defizit nie höher als 12 Prozent der kantonalen Steuererträge sein darf.

Die Volksabstimmung findet am 25. November 2018 statt, und das neue Gesetz soll am 1. Januar 2019 in Kraft treten.

Die Überprüfung des Finanzplans 2018 bis 2021 mit der künftigen Zielgrösse führt zu folgenden Resultaten:

Werte in TCHF

	BU 2018*	PJ 2019	PJ 2020	PJ 2021
Nettoertrag aus Kantonalen Steuern	87'405	88'351	89'205	90'066
davon 12% (maximales Defizit)	10'489	10'602	10'705	10'808
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	-7'397	-8'793	-10'814	-12'275
(+) Unter- bzw. (-) Überschreitung der Defizitbeschränkung	3'092	1'809	-109	-1'467

* vom Landrat am 13. Dezember 2017 genehmigtes Budget

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, erfüllt das Budget 2018 die künftige Vorgabe deutlich. Das Gesamtergebnis liegt mit knapp 7.4 Mio. Franken um rund 3.1 Mio. Franken unter dem maximal zulässigen Defizit. Auch das Planjahr 2019 liegt unter der Budget-Defizitbeschränkung. Die zwei letzten Planjahre hingegen, die allerdings noch mit höheren Unsicherheiten behaftet sind, würden als Budgetwerte noch nicht genügen.

Angesichts der rückläufigen NFA-Erträge wird die Herausforderung deutlich zunehmen, die Zielvorgaben (Defizit der Erfolgsrechnung darf nicht höher als 12 Prozent der kantonalen Steuern sein) zu erfüllen. So ist auch nicht auszuschliessen, dass der Regierungsrat schon bald ein weiteres Spar- und Massnahmenpaket ausarbeiten muss.

3.2. Auswirkungen der Aufgabenüberprüfung auf das Globalbudget Personalaufwand

Aus der Aufgabenüberprüfung über die kantonale Verwaltung müssen Einsparungen im Personalbereich resultieren, und es muss möglich sein, das Globalbudget Personal künftig zu reduzieren.

Nach Ansicht des Regierungsrats zeigen die Untersuchungsergebnisse aus dem Projekt Aufgabenüberprüfung, dass im Bereich des Personals in der kantonalen Verwaltung kein dringender Handlungsbedarf besteht. Die Untersuchungsergebnisse decken sich zudem mit den Erkenntnissen der BAK Basel-Studie von 2015.

Im Hinblick auf eine möglichst kundenorientierte, moderne und effiziente Verwaltung, die begrenzten finanziellen Mittel sowie die zu erwartende Zunahme der Aufgaben des Staats (durch Entscheide des Bundes, des Landrats oder des Volks) wurden im Rahmen der Aufgabenüberprüfung Handlungsfelder definiert, die auch für die Zukunft eine einwohnernahe und effiziente Verwaltung ermöglichen. Die daraus abgeleiteten Massnahmen betreffen dabei die gesamte Verwaltung. Sie zielen darauf ab, eine effiziente, directionsübergreifende und zielorientierte Verwaltungsarbeit weiterzuführen.

Ziel der Massnahmen ist es, dass die Aufgaben der Verwaltung auch mittelfristig im Rahmen des bestehenden Globalbudgets erfüllt werden können. Die Verwaltung soll insgesamt flexibler aufgestellt und wo immer möglich qualitativ gestärkt werden, um auf die kommenden Herausforderungen zu reagieren. Im Bereich der Digitalisierung ist deshalb kurzfristig eine Erhöhung der Ressourcen notwendig, während der zu erwartende Effizienzgewinn mittelfristig realisiert werden kann. Im Endeffekt wirken sich die vorgeschlagenen Massnahmen kostendämpfend und qualitätssteigernd aus.

Mit der Einführung des Globalbudgets für den Personalbereich ab 2017 legt der Landrat nicht mehr die Anzahl Stellen fest, sondern das maximal zulässige Budget für den gesamten Personalaufwand (exklusive fremdfinanzierte Stellen Amt für Betrieb Nationalstrassen [AfBN] und Schwerverkehrszentrum [SVZ]). Die Fokussierung beim Personalaufwand weg vom Stellenplan hin zu den Kosten erhöhte die Flexibilität innerhalb der Verwaltung in allen Direktionen und Ämtern und führte zu Kostensenkungen. Dank dieser Fokussierung und rigiden Zielvorgaben für jede einzelne Direktion konnten die Vorgaben im ersten Jahr mit Globalbudget deutlich unterschritten werden, ohne dass insgesamt Stellen abgebaut werden mussten. Im Gegenteil, es war sogar möglich, in einzelnen Bereichen den akuten Personalengpass zu lösen, ohne dass sich dies auf den gesamten Personalaufwand negativ ausgewirkt hätte. Ihre Aufgaben konnte die kantonale Verwaltung weiterhin in der erwarteten Quantität und Qualität erfüllen.

Der Regierungsrat ist bereit, weiterhin ein besonderes Augenmerk auf die Kosten im Personalbereich zu legen und schlägt dem Landrat für die nächste Globalbudgetperiode eine Senkung der Kostenbasis um gut 1,3 Mio. Franken vor, bei einem moderaten jährlichen Wachstum des Personalaufwands von 0,75 Prozent ab 2019. Dies führt zu substanziellen Verbesserungen. Eine künftige Reduktion des Globalbudgets wäre jedoch nur mit einem aktiven Abbau von kantonalen Arbeitsstellen möglich. Dies ist nach Meinung des Regierungsrats politisch nicht opportun. Denn laut Analyse sind im Personalbereich gerade keine Kostenursachen zu erblicken, die den finanzpolitischen Handlungsspielraum (tiefe Schulden) oder die tiefe Steuerbelastung gefährden würden. Zudem kann ein substanzieller Abbau von Stellen grundsätzlich nur mit einem konkreten Aufgabenverzicht einhergehen.

3.3. Analyse Sachkosten - Einsparungsmassnahmen

Die Sachkosten der Kantonsausgaben sind zu durchleuchten, und mit konkreten Massnahmen sollen Einsparungen erreicht werden.

Im Rechnungsjahr 2012, dem ersten, das nach HRM 2 abgeschlossen wurde, betrug der Sachaufwand (Kostenart 31) 54,07 Mio. Franken. Bis 2017 wuchs der Sachaufwand im Durchschnitt um 0,22 Prozent pro Jahr auf 54,67 Mio. Franken in der Rechnung 2017*).

	R 2012	R 2013	R 2014	R 2015	R 2016	R 2017
Sachaufwand (31)	54.07	54.52	50.01	50.34	53.77	54.67 *)

*) ohne Einmaleffekt der Rückstellung für den Rückbau KSU (6.15 Mio.)

Gemessen am Gesamtaufwand (ohne durchlaufende Beiträge, interne Verrechnungen und ohne den Einmaleffekt der Rückstellung für den Rückbau Kantonsspital Uri [KSU]) machte der Anteil des Sachaufwands in der Rechnung 2017 rund 15 Prozent aus.

Die Sachaufwandkonti bilden in jeder Budgetphase einen wichtigen Anknüpfungspunkt für Verbesserungen und werden regelmässig auf mögliche Einsparungen durchleuchtet. Die Kostenentwicklung zeigt denn auch, dass der Sachaufwand aufgrund seines Volumens und seines Kostenwachstums in verhältnismässig bescheidenem Umfang für die Kostensteigerung in der Kantonsrechnung verantwortlich ist.

Ein deutlich höheres Gewicht als die Sachkosten hat der Transferaufwand (53 Prozent des Gesamthaushalts). Er erfasst Beiträge des Kantons an Dritte wie etwa Entschädigungen an Institutionen und Gemeinwesen, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen. Dessen Wachstum war mit 1,74 Prozent zudem auch deutlich höher.

	R 2012	R 2013	R 2014	R 2015	R 2016	R 2017
Transferaufwand (36)	172.95	175.09	171.04	178.37	185.48	188.54

Der Transferaufwand wird in den Budgetphasen jeweils sehr genau durchleuchtet. Jedoch sind ein grosser Teil dieser Aufwendungen gebunden (z. B. Ausgaben im Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich) bzw. können ohne Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nicht aktiv beeinflusst werden. Während der Transferertrag in den letzten vier Jahren praktisch unverändert blieb, stieg der Transferaufwand im Durchschnitt jährlich um 3,2 Prozent. Er betrug im Rechnungsjahr 2017 gut 188 Mio. Franken. Bereits in der Analyse von BAK Basel wurden vor allem auch Handlungsfelder identifiziert, die hohe Transferausgaben aufweisen. Diese waren in der Folge denn auch hinsichtlich möglichem Sparpotenzial vertieft analysiert worden. Die Ergebnisse dieser Analysen sind im Bericht und Antrag an den Landrat zum Globalbudget vom 16. August 2016 beschrieben.³ Im Budget 2017 und im Finanzplan 2017 bis 2020 führte dies zu jährlichen Kosteneinsparungen von rund 1 Mio. Franken.

Die Aufwendungen werden in Sach-, Transfer- und Personalaufwand unterteilt. Mit dem Globalbudget für den Personalbereich wurde seit 2017 ein System eingeführt, mit dem das Wachstum des Personalaufwands wirksam beschränkt wird (siehe dazu Abschnitt 3.2 sowie Bericht und Antrag an den Landrat vom 28. August 2018).

3.4. Analyse Investitionsprojekte - Einsparungsmöglichkeiten

Bei laufenden bzw. zukünftigen Investitionen sollen wo immer möglich Einsparungsmöglichkeiten genutzt werden.

Die heutige Schuldenbremse sieht vor, dass der Selbstfinanzierungsgrad (das Verhältnis von Selbstfinanzierung zu Nettoinvestitionen) im Durchschnitt von sechs Jahren mindestens 80 Prozent betragen muss. Angesichts der hohen Investitionsausgaben in den nächsten Jahren für diverse Grossprojekte (KSU, WOV, Kantonsbahnhof usw.) wird es unmöglich sein, diese Vorgabe zu erfüllen. Die neue Schuldenbremse, über die das Volk am 25. November 2018 entscheidet, setzt denn auch verstärkt auf die Erfolgsrechnung bzw. deren Saldo. Obwohl die Investitionsausgaben nur noch indirekt eine Bedeutung haben, dürfen sie nicht vernachlässigt werden, da die Abschreibungen sowie Zinsen für zusätzliches Fremdkapital zur Finanzierung der Investitionen die Erfolgsrechnung belasten. Wenn im Budgetentwurf die Vorgaben zur Beschränkung des Defizits gemäss Schuldenbremse nicht eingehalten werden, muss der Regierungsrat dem Landrat Massnahmen vorschlagen, wie die Einhaltung der Schuldenbremse erreicht werden kann.

Angesichts der rückläufigen NFA-Erträge ist der Regierungsrat mit der neuen Schuldenbremse sehr konkret gefordert, laufend Möglichkeiten bzw. Anknüpfungspunkte für Sparmassnahmen auszu-

³ Der Landrat behandelte das Geschäft in der Session vom 28. September 2016.

schöpfen. Dazu gehören auch die Investitionen. Wenn die Investitionen einmal getätigt sind, können deren Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung in Form von Abschreibungen und Fremdkapitalzinsen nicht mehr beeinflusst werden. Der Regierungsrat ist sich der Wirkung bzw. der Konsequenzen von Investitionen auf die Erfolgsrechnung und damit auf die Schuldenbremse sehr wohl bewusst und ist entsprechend bestrebt, wo immer möglich Einsparmöglichkeiten bei laufenden und künftigen Investitionsvorhaben auszunutzen.

3.5. Positive Wirkung auf die Kantonsrechnung aus den Anpassungen beim kantonalen Finanzausgleich

Die Erkenntnisse aus der Analyse des kantonalen Finanzausgleichs sind so umzusetzen, dass für den Kanton Mehrerträge resultieren, unter Miteinbezug der künftigen Aufgabenverteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton.

Zwischen April und Dezember 2017 erarbeiteten zwei Arbeitsgruppen unter der Leitung eines externen Projektleiters technische Lösungsvorschläge, die zu einer Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Urner Gemeinden führen.

Die finanziellen Auswirkungen der Lösungsvorschläge sind in Tabelle 1 ersichtlich. Die Aufgabenteilung führt zu einer Nettobelastung der Gemeinden und einer entsprechenden Netto-Entlastung des Kantons in der Höhe von 4,9 Millionen Franken. Die Massnahmen im Bereich des Ressourcenausgleichs haben nur sehr kleine Be- und Entlastungen zur Folge, die stark vom Übergangsjahr abhängig sind.

Tabelle 1: Finanzelle Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen und Globalbilanz Basis Rechnung 2016

in Franken, + = Belastung, - = Entlastung

	Gemeinden	Kanton
Zivilschutz	-335'741	335'741
Schülerpauschalen	2'318'794	-2'318'794
Langzeitpflege	2'938'162	-2'938'162
Aufgabenteilung Total	4'921'215	-4'921'215
Ressourcenausgleich	102'660	-102'660
Bevölkerungslastenausgleich	0	0
Landschaftslastenausgleich	0	0
Horizontaler Soziallastenausgleich	0	0
Finanz- und Lastenausgleich Total	102'660	-102'660
Globalbilanz	5'023'875	-5'023'875

Am 15. Januar 2018 lud der Steuerausschuss des Projekts die Gemeinden zu einer Informationssitzung ein, mit dem Zweck, die Gemeinden über den Stand des Projekts und die von der Projektorganisation ausgearbeiteten Massnahmen zu orientieren. An der Informationssitzung wurden die einzelnen Lösungsvorschläge vorgestellt und begründet, wobei insbesondere auch die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die einzelnen Gemeinden aufgezeigt wurden.

Die Gemeinden begrüßten die offene und transparente Kommunikation und würdigten die Arbeit der Projektorganisation. In ersten Stellungnahmen zeigten sie sich im Grundsatz bereit, den Kanton in einer allfälligen finanziellen Notlage zu unterstützen. Zwischenzeitlich fordern sie jedoch mit Verweis auf die parlamentarische Empfehlung des Landrats grundsätzlich einen Ausgleich bzw. die Neutralisierung der Globalbilanz (siehe Tabelle 1).

Die Arbeitsgruppen und der Steuerungsausschuss nahmen die Anliegen der Gemeinden auf. Sie erarbeiteten von allen Projektmitgliedern mitgetragene Vorschläge für den Ausgleich der Globalbilanz und einen Mechanismus für einen Solidarbeitrag der Gemeinden im Falle einer Notlage des Kantons. Es wird ein neuer «Globalbilanzausgleich» geschaffen, der die Globalbilanz für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden vollständig ausgleicht. Dieser wird in der Form eines zweckfreien Pauschalbeitrags pro Einwohner vom Kanton an die Gemeinden bezahlt. Sofern der Kanton in eine Notlage gerät, wird der Globalbilanzausgleich reduziert. Eine Notlage liegt dann vor, wenn der Regierungsrat dem Landrat ein Spar- und Massnahmenpaket vorlegen muss und gleichzeitig im letzten verfügbaren Rechnungsjahr die Nettoschuld II des Kantons grösser ist als die Nettoschuld II der Gemeinden. Sind diese Bedingungen beide erfüllt, tragen die Gemeinden die Hälfte des Sparbetrags zu Lasten des Globalbilanzausgleichs, bis der Betrag aufgebraucht ist.

Inzwischen wurde die Vernehmlassung «Anpassung und Überarbeitung des Finanz- und Lastenausgleichs» durchgeführt (28. März bis 22. Juni 2018). Das Gros der Gemeinden unterstützt die Anpassungsvorschläge. Der entsprechende Bericht an den Landrat wird voraussichtlich Ende September 2018 vom Regierungsrat behandelt. Es ist geplant, diesen dem Landrat in der Session vom 14. November 2018 vorzulegen.

Wie die neusten Zahlen des Bunds zeigen, wird Uri in den nächsten Jahren aufgrund seines überdurchschnittlichen Wachstums beim Ressourcenpotenzial weitere NFA-Einbussen in Kauf nehmen müssen. Dies ist die Kehrseite der steigenden Steuererträge, die hälftig zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden, während der Ausfall beim Ressourcenausgleich alleine vom Kanton getragen wird. Die oben aufgezeigte limitierte Beteiligung der Gemeinden bei Eintritt einer Notlage des Kantons ist ein wichtiger Beitrag, der aber kaum ausreichen wird. Eine höhere Abschöpfung des Steuersubstrats und/oder eine zusätzliche Einbindung der Gemeinden wird nebst einem restriktiven Umgang mit den Ressourcen mittel- bis längerfristig unabdingbar sein.

3.6. Standortbestimmung Steuerstrategie

Es ist eine Standortbestimmung der Steuerstrategie vorzunehmen; insbesondere ist zu hinterfragen:

- a) wie sich die Steuererträge des Kantons und der Gemeinden seit Einführung des NFA entwickelt haben und wie der Verteiler der Steuereinnahmen (aktuell 50 Prozent Kanton und 50 Prozent Gemeinden) künftig aussehen soll;*
- b) wie es für Uri mit der Unternehmenssteuerreform weitergehen soll;*
- c) wie künftig die Besteuerung der natürlichen Personen ausgestaltet werden soll und was mit den Pauschalbesteuerungen vorgesehen ist;*
- d) was für Auswirkungen nationale Steuerreformen auf die kantonalen Steuern haben können.*

3.6.1. Entwicklung der Steuererträge und künftige Aufteilung der Steuereinnahmen

Vor rund elf Jahren galt der Kanton Uri als die Steuerhölle der Schweiz schlechthin. Das negative Image als Hochsteuernkanton begünstigte zunehmend die Abwanderung von einkommensstarken und vermögenden Steuerzahlern sowie den Wegzug von Unternehmen. Der Kanton verzeichnete 2006 auf Kantonsebene stagnierende Steuererträge und musste beim Bundessteuertrag sogar eine rückläufige Entwicklung hinnehmen. Letztere wirkte sich negativ auf die Finanzkraft des Kantons aus. Diese Entwicklung verschärfte sich angesichts der offensiven Steuerpolitik anderer Kantone zusehends. Uri stand und steht weiterhin im direkten Wettbewerb zu anderen steuergünstigen Standorten der Zentralschweiz. Der Regierungsrat sah sich aufgrund dieser Entwicklung zum Handeln gezwungen. Ohne entsprechende Gegenmassnahmen hätte die Gefahr bestanden, weitere Arbeitsplätze durch den Wegzug von Firmen zu gefährden und den Wegzug von Pendlerinnen und Pendlern zu riskieren. Niedrige Steuern sind aber für sich alleine betrachtet noch kein Garant, um eine Trendumkehr einzuleiten. Bei der Wohnortwahl muss nebst einer attraktiven Steuerbelastung ein Gesamtpaket von weichen Faktoren stimmig sein, wie die Erhältlichkeit von Wohnraum, das Angebot an verfügbaren Arbeitsplätzen oder die Angebote im Bereich Bildung, der Infrastruktur, die Sicherheitslage, die verkehrsmässige Erschliessung oder die landschaftliche Lage. Für die Standortwahl von Unternehmen bildet die Gewinnsteuerbelastung ein zentrales Element. Dazu kommen weiche Faktoren wie Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften, die Kosten für Gewerbeimmobilien oder bezahlbares Gewerbeland.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie der in Aussicht stehende höhere Anteil an zweckfreien Mitteln aus dem NFA bewogen den Regierungsrat, der negativen Entwicklung der Finanzkraft Uris mit einer Vorwärtsstrategie entgegenzuwirken. Eine vergleichsweise tiefe Steuerbelastung stellt für einen peripher gelegenen Kanton eines der wenigen Instrumente dar, um seine beeinflussbaren Rahmenbedingungen überhaupt zu verbessern.⁴ Im Vordergrund stand eine Reduktion der Steuerbelastung für natürliche und juristische Personen. Die zusätzlichen Millionen aus dem NFA verschafften ihm für die Umsetzung der Steuerstrategie 2006 den hierzu erforderlichen finanziellen Handlungsspielraum. Die Steuerzahlerinnen und -zahler profitierten von erheblichen Steuersenkungen. Der Kanton Uri erreicht nach einer Studie der Credit Suisse⁵ seit 2011 die höchste finanzielle Wohnattraktivität, weil sich das frei verfügbare Einkommen mitunter wegen der Senkung der Steuerbelastung markant erhöhte. Den Gemeinden wurde aufgrund der inskünftig hälftigen Aufteilung des Steuersubstrats höhere Steuererträge in Aussicht gestellt. Derweil trug der Kanton den Steuerausfall von rund 27 Millionen Franken alleine. Aber zu diesem Zeitpunkt war dies die einzige Möglichkeit, dem Verlust von weiterem Steuersubstrat entgegenzuwirken.

Der Regierungsrat wies bei der Beratung der Steuervorlage 2008 während der Session im Landrat auf das Szenario eines künftigen Anstiegs des Ressourcenindex und die daraus resultierenden tieferen

⁴ Dabei wurde in Uri in den letzten Jahren konzentriert an weiteren Faktoren wie dem Aufbau und der Entwicklung von nachhaltigen Wirtschafts-, Gesundheits-, Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturen gearbeitet. Die Arbeit wurde auf folgende Schlüsselinfrastrukturen ausgerichtet: Um- und Neubau des Kantonsspitals Uri, Entwicklungsschwerpunkt im Urner Talboden (ESP UT), West-Ost-Verbindung, Umsetzungsprogramm zur Neuen Regionalpolitik NRP Uri und San Gottardo (inklusive Skiinfrastrukturen) und Tourismusresort in Andermatt.

⁵ Verfügbares Einkommen 2016; Wohnen, Pendeln, Krippe: Wo lebt sich's am günstigsten?; Credit Suisse: <http://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=12FA5B07-B9A7-A651-432BDD8F974021E9>

NFA-Beiträge hin. Er verfolgte das hehre Ziel, die NFA-Abhängigkeit künftig zu reduzieren. Im Bericht zur Wirkungsanalyse der aktuellen Steuerstrategie⁶ orientierte er den Landrat im 2015 erstmals über die Ergebnisse der eingeschlagenen Steuerstrategie. Uri ist es danach gelungen, die Abwanderung von mobilen Steuerzahlerinnen und -zahlern zu stoppen und andererseits auch einige finanzkräftige Steuerzahlerinnen und -zahler anzusiedeln, wie die derzeitige Entwicklung insbesondere in Andermatt bestätigt. Aber offenbar wird Uri noch zu wenig als attraktiver Wohnkanton wahrgenommen. Die Bevölkerungsentwicklung verläuft gesamtschweizerisch weiterhin unterdurchschnittlich, obwohl bestehende und neue Unternehmen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen haben und im Kanton viel neuer Wohnraum entstanden ist. Umso erfreulicher ist die Entwicklung des Steueraufkommens juristischer Personen nach der Umsetzung der Steuerstrategie im Jahr 2006.

Ein Hauptgrund bildete dabei die Grossbaustelle Neat, wovon Uri in erheblichem Mass profitierte, weil nationale und internationale Firmen während der Bauzeit hier eine Betriebsstätte begründeten. Die substantielle Erhöhung des Steuersubstrats juristischer Personen beeinflusst die Entwicklung des Ressourcenpotenzials Uris entscheidend. Bislang vermochten die Mehreinnahmen die rückläufigen NFA-Beiträge beim Kanton zwar noch auszugleichen. Künftig wird dies aber nicht mehr der Fall sein. Die positive Entwicklung der Steuererträge auf Kantons- und Gemeindeebene zeigt die Auswertung der Kumulationssollabrechnungen der Jahre 2009 bis 2015.

⁶ Bericht zur Wirkungsanalyse der aktuellen Steuerstrategie (Umsetzung Motion Christian Arnold, Seedorf, zu Finanzierung von Grossprojekten; Forderung Ziffer 2): http://www.ur.ch/dl.php/de/ax-57f4fb942f107/LA.2013-0889_I._Bericht_und_Antrag_des_Regierungsrats.pdf

Abbildung 1: Steuererträge Natürliche Personen (NP) und Juristische Personen (JP) gemäss Kumulationssollabrechnungen

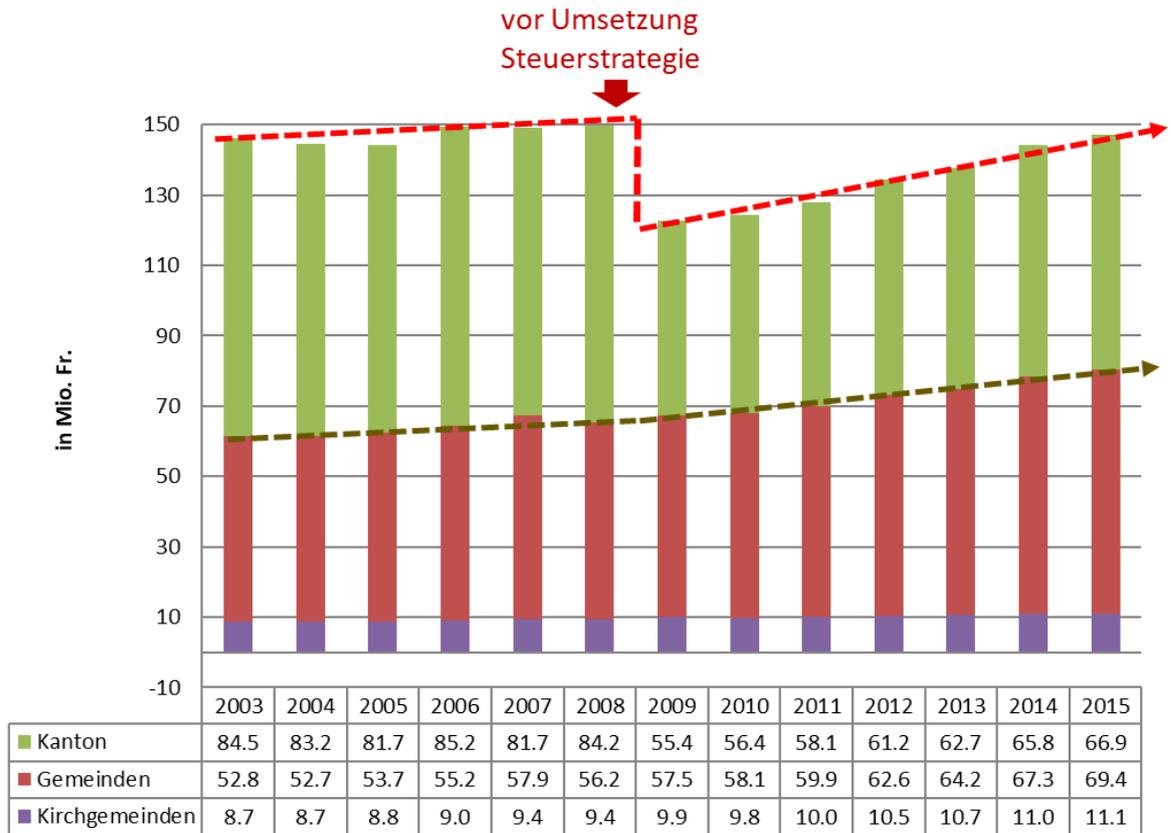
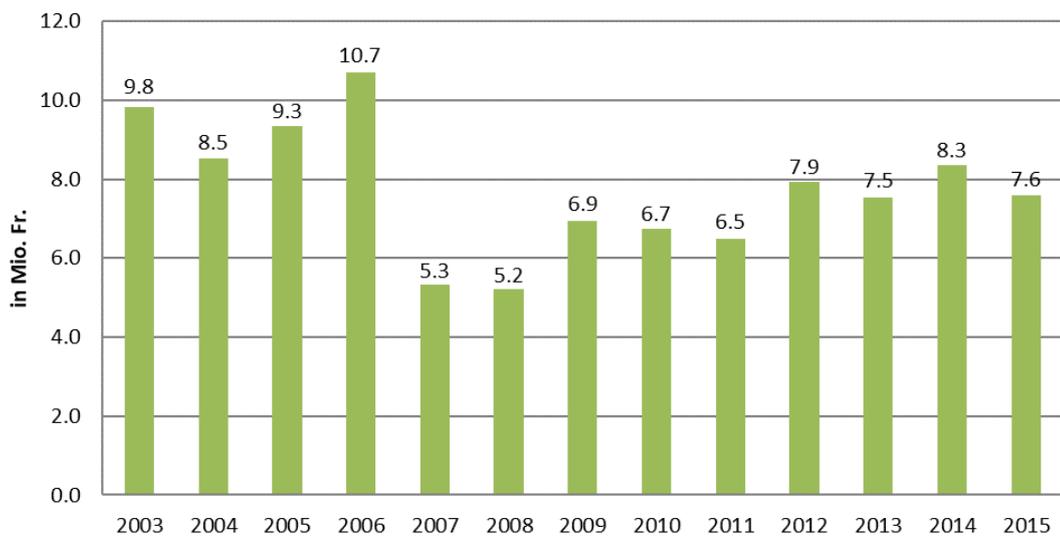
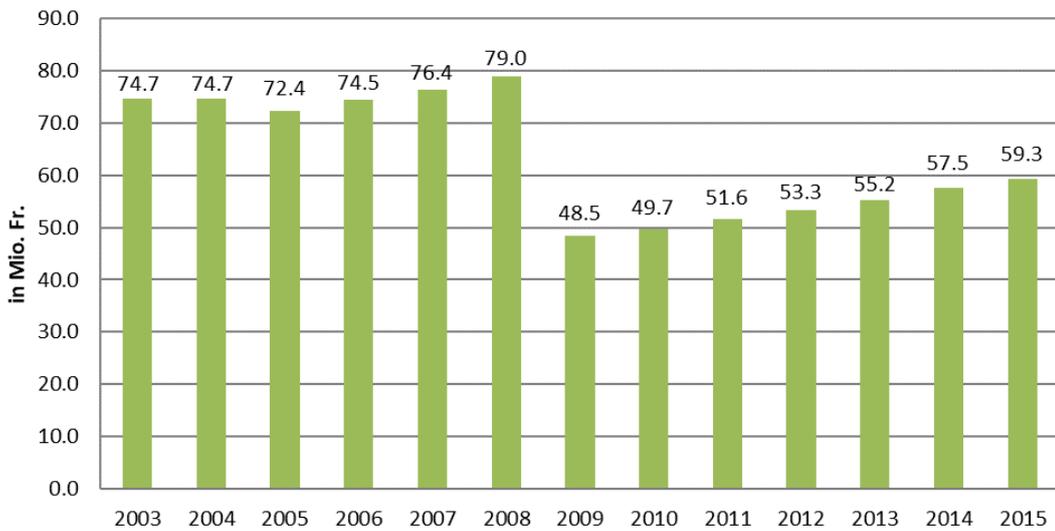


Abbildung 2: Kumulationssollabrechnung der Kantonssteuererträge Juristische Personen (JP)



Quelle: Amt für Steuern Uri (Kumulationssollabrechnungen)

Abbildung 3: Kumulationssollabrechnung der Kantonssteuererträge Natürliche Personen (NP)

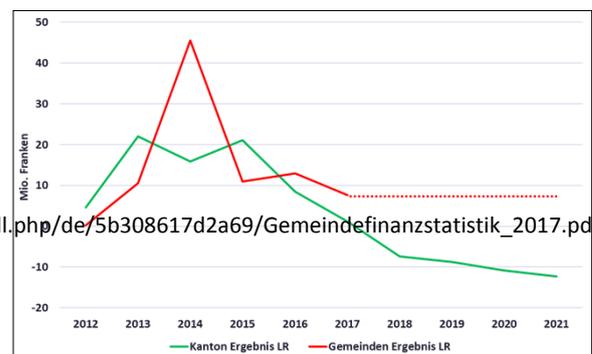


Quelle: Amt für Steuern Uri (Kumulationssollabrechnungen)

Die Urner Gemeinden stehen seit der Umsetzung der Steuerstrategie insgesamt finanziell sehr gut da. Dies zeigen die aktuellsten Zahlen der Finanzkontrolle⁷. Von den 20 Gemeinden haben 16 das Jahr 2017 deutlich im Plus abgeschlossen, zwei wiesen eine schwarze Null aus, und nur zwei mussten ein leichtes Defizit verzeichnen. Ohne finanzpolitische Korrekturen hätten die Gemeinden gar 7,6 Mio. Franken im Plus abgeschlossen. Einen wesentlichen Teil zum guten Ergebnis hat der Steuerertrag der Gemeinden beigetragen. Der Steuerertrag ist trotz Senkung der Steuerfüsse in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. So erhöhte sich der Steuerertrag pro Kopf der Gemeinden von durchschnittlich 1'827 Franken im Jahr 2011 auf 2'129 Franken im Jahr 2017. Im gleichen Zeitraum konnten sie ihr Eigenkapital gesamthaft vervierfachen, und in mehreren Gemeinden ist somit das Potenzial für weitere Senkungen des Steuerfusses vorhanden. Gleichzeitig ermöglichten die nachhaltig höheren Steuererträge kumuliert betrachtet eine erhebliche Reduktion der Nettoschuld II, während dem sich diese Kennzahl beim Kanton ohne Korrekturmassnahmen in Zukunft massiv verschlechtern wird (vgl. Abb. 4). Bei der Entwicklung der laufenden Rechnungen zeichnet sich zwischen dem Kanton und den Gemeinden ein ähnliches Szenario ab. Die Finanzplanzahlen prognostizieren dem Kanton tiefrote Zahlen, während dem sich die Gemeinden über positive Rechnungsabschlüsse freuen dürfen (vgl. Abb. 5).

Abbildung 4: Entwicklung Nettoschuld II

Abbildung 5: Entwicklung Ergebnis Laufende Rechnung (LR)



⁷ Kennzahlen 2017 der Urner Gemeinden: http://www.ur.ch/dl.php/de/5b308617d2a69/Gemeindefinanzstatistik_2017.pdf



Für die Berechnung der NFA-Ausgleichszahlungen wird auf das Ressourcenpotenzial abgestützt. Dieses berechnet sich aus einer Vielzahl von Elementen, das sich aus der Summe der massgebenden Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen, der massgebenden Gewinne der juristischen Personen und der Steuerrepartition zusammensetzt. Erschwerend kommt hinzu, dass Neh-

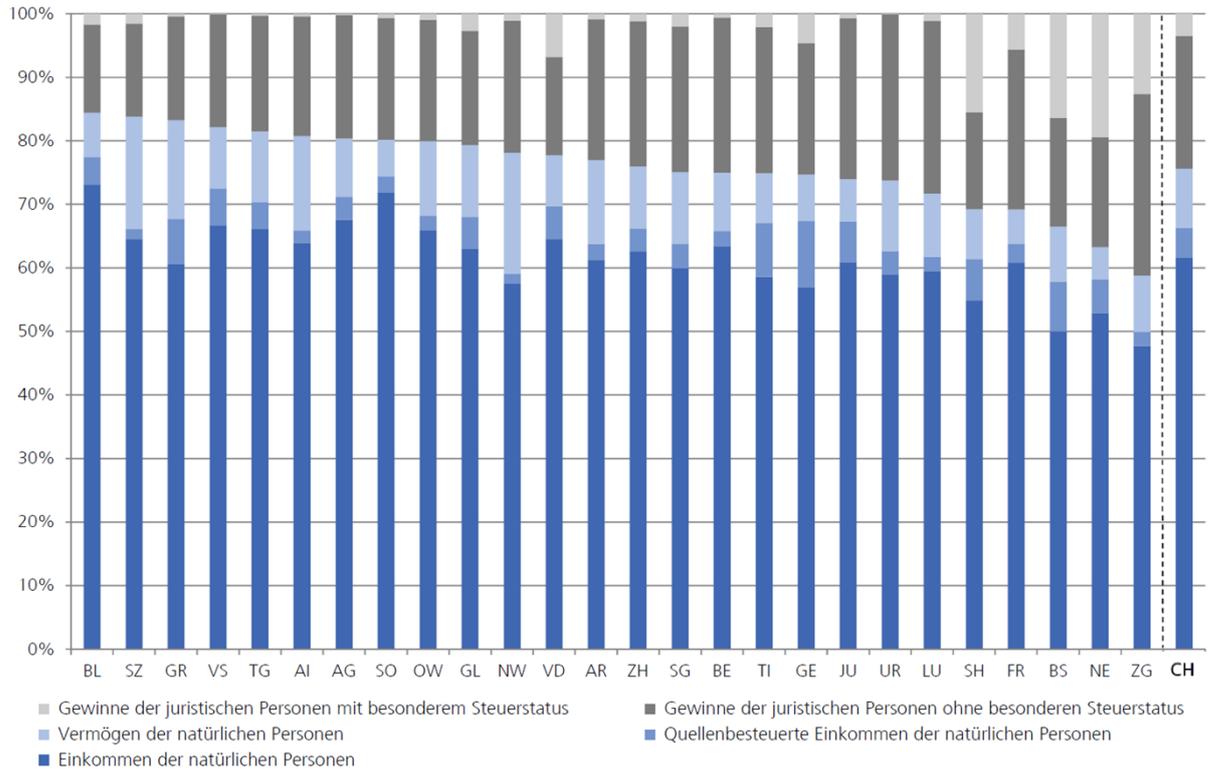
merkantone wie Uri unter einem negativen Anreizproblem leiden. Ein Gewinnfranken erhöht das aggregierte Ressourcenpotenzial in gleichem Masse wie ein Einkommensfranken. Der Hauptgrund liegt im scharfen Steuerwettbewerb, der eine tiefere steuerliche Ausschöpfung des Unternehmenssteuersubstrats zulässt. Folglich reichen die Steuermehreinnahmen aus zusätzlichen Unternehmensgewinnen nicht mehr aus, um die tieferen NFA-Zahlungen auszugleichen. Mit der Umsetzung der Steuervorlage 17 (SV17) des Bunds soll dieser unbefriedigende Fehlanreiz durch eine Neugewichtung der Unternehmensgewinne korrigiert werden.

Für den Regierungsrat ist es ausserordentlich schwierig, die künftige Entwicklung des Steuersubstrats zu prognostizieren, geschweige denn das Wachstum des Ressourcenpotenzials im gesamtschweizerischen Vergleich abzuschätzen. Im Referenzjahr 2019 (Bemessungsjahre 2013 bis 2015) wies Uri nach dem Bericht zum Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich⁸ bei den Unternehmensgewinnen mit einem Anstieg von 9,9 Prozent die zweitstärkste Erhöhung und bei den Einkommen natürlicher Personen mit einem Anstieg von 3,4 Prozent das dritthöchste Wachstum im Vergleich zu 2018 (Bemessungsjahre 2012 bis 2014) auf. Wie Erfahrungen aus früheren Jahren zeigen, hängt die Entwicklung der Gewinnsteuererträge juristischer Personen massgeblich von der Konjunktur und von einmaligen Sondereffekten ab (z. B. Grossbaustelle Neat). Letzteres erhöhte das Gesamtsteuersubstrat juristischer Personen im Umfang von rund 10 Prozent und beeinflusst die Ressourcenstärke Uris entscheidend. Vor diesem Hintergrund ist die Nachhaltigkeit des für Uri prognostizierten überdurchschnittlichen Wachstums der Unternehmensgewinne mit Vorsicht zu interpretieren. Die Abbildung 6 veranschaulicht den für Uri beachtlichen Einfluss der Unternehmensgewinne auf das gesamte aggregierte Ressourcenpotenzial (> 26 Prozent).

Abbildung 6: Bestandteile des aggregierten Ressourcenpotenzials in Prozent (ohne Steuerrepartitionen)⁹

⁸ Finanzausgleich 2019 zwischen Bund und Kantonen: <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/zahlen.html>; Bericht zum Ressourcen-, Lasten und Härteausgleich 2019: https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzausgleich/zahlen/2019/bericht_fdk.pdf.download.pdf/Bericht_FDK_2019_Anhoerung.pdf

⁹ Ressourcenpotenzial 2019, bezieht sich auf die Durchschnittswerte der Jahre 2013, 2014 und 2015.



Der Ressourcenindex widerspiegelt weniger die kurzfristigen Schwankungen, sondern zeigt die langfristigen Trends der Wirtschafts- und Finanzkraft der Kantone. Das Ressourcenpotenzial 2019 basiert auf den Durchschnittswerten der Steuerjahre 2013, 2014 und 2015. Der zeitlich verzögerten Wirkung ist somit entsprechend Beachtung zu schenken. Die Urner-Steuerstrategie entfaltete ihre Wirkung erstmals vollumfänglich im Ressourcenindex 2015, der die Steuerjahre 2011, 2010 und 2009 berücksichtigte. Seither sinken die NFA-Ausgleichszahlungen wie die Abbildung 5 eindrücklich veranschaulicht. Erhielt Uri im 2013 noch NFA-Zahlungen von 76,3 Mio. Franken, betragen diese im 2019 noch 58,3 Mio. Franken. Der Kanton muss aufgrund des steigenden Ressourcenpotenzials künftig mit massiv weniger Geld auskommen. Sollten die Erwartungen des Bundes tatsächlich eintreffen, wird Uri im Jahr 2022 über 23,4 Mio. Franken weniger aus dem NFA erhalten als zum Zeitpunkt der Einführung des NFA im 2008. Allerdings gilt es an dieser Stelle zu erwähnen, dass in den Planjahren 2020 bis 2022 bereits auch die Mindererträge (2020: 1,7 Mio. Franken; 2021: 3,4 Mio. Franken und 2022: 5,0 Mio. Franken) aus dem Vorschlag der Konferenz der Kantone (KdK) zur Optimierung des Finanzausgleichssystems Bund (Bericht «Marty») enthalten sind.

Der Kanton kann ohne das Ergreifen von Korrekturmaßnahmen die wegbrechenden NFA-Zahlungen nicht mehr mit den wachstumsbedingten zusätzlichen Steuermehreinnahmen kompensieren. Nebst dem Verteiler der Steuereinnahmen (aktuell 50 Prozent Kanton und 50 Prozent Gemeinden) liegt der Grund hierfür in der progressiven Ausgestaltung der Ausgleichszahlungen beim Ressourcenausgleich, die zu einem Fehlanreiz führen. Danach werden heute ressourcenschwache Kantone mit der Kürzung der Ausgleichszahlung «bestraft», soweit sie ihre Situation durch eine attraktive Steuerpolitik verbessern und es ihnen gelingt, den Ressourcenindex zu verbessern. Für den Kanton wird es finanztechnisch eine Herausforderung sein, diesen massiven Rückgang an NFA-Geldern aufzufangen. Angesichts der vergangenen Sparpakete lässt sich dieser Ausfall nach Ansicht des Regierungsrats nicht ohne Weiteres durch zusätzliche Sparmassnahmen kompensieren.

Abbildung 7: Entwicklung des Ressourcenindex und der NFA-Zahlungen



Die kantonale Steuerpolitik darf beim neuen NFA grundsätzlich keinen Einfluss auf den Finanzausgleich haben. Der Bund und die Kantone setzten sich mit dem NFA zum Ziel, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen zu verringern¹⁰. Der Kanton Uri ist als ressourcenschwacher Kanton nur von steuergünstigen Kantonen umgeben. Deshalb setzte er auf eine innovative Steuerpolitik und konnte damit wenigstens einen Standortnachteil beseitigen. Aufgrund der national und international verbesserten Standortattraktivität wächst zwischenzeitlich - wie erwünscht - die Finanzkraft Uris. Kehrseite der Medaille ist der Rückgang der NFA-Ausgleichszahlungen. Die negative Anreizproblematik ist vor allem für die ressourcenschwächsten Kantone wie Uri relevant. Wenn Uri aufgrund der wegfallenden NFA-Zahlungen die Steuern substanziell erhöhen müsste, würde dies die gegenwärtige Standortattraktivität gefährden.

Der Regierungsrat betrachtet die dargelegte Entwicklung im Hinblick auf die sich abzeichnenden Fehlbeträge bei den Kantonsfinanzen aufmerksam. Er nimmt die sehr guten Kennzahlen der Gemeinden positiv zur Kenntnis, beurteilt aber die hälftige Aufteilung des Steuersubstrats angesichts des gestiegenen Ressourcenpotenzials als kritisch. Die Gemeinden zählen insgesamt zu den Gewinnerinnen der erfolgreich umgesetzten Steuerstrategie. Sie profitieren von zusätzlichen Steuereinnahmen, während dem der Kanton sich mit tieferen NFA-Zahlungen konfrontiert sieht. Die Entwicklung der Steuereinnahmen gemäss Abbildung 1 zeigt aber, dass die gewählte Strategie die richtige ist, auch wenn die Zunahme des Ressourcenpotenzials und der Ertragsausfälle aus dem NFA rascher erfolgen als vermutet. Der Zuwachs des Ressourcenpotenzials verursacht im Kantonsbudget einen Verlust und wirkt sich negativ auf die Finanzplanzahlen aus. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Steuermehreinnahmen auf Kantonebene nicht mehr ausreichen, um die tieferen NFA-Zahlungen zu kompensieren.

¹⁰ Vgl. Artikel 2 Buchstabe b Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG); SR 613.2

Der Kanton muss diese finanzpolitische Herausforderung zusammen mit einer Vertretung vom Gemeindeverband und Gemeindevertretern, begleitet durch einen Fachexperten, in Angriff nehmen. Es braucht den politischen Willen aller betroffenen Parteien, um tragfähige Lösungen zu finden.

Zum Ausgleich der wegfallenden NFA-Zahlungen stehen kurz- und mittelfristig verschiedene Lösungsansätze im Raum. Allerdings wird die in Ziffer 3.5 umschriebene - im Falle einer Notlage des Kantons - in Aussicht gestellte limitierte Beteiligung der Gemeinden (5 Mio. Franken) die wegfallenden NFA-Ausgleichszahlungen nicht auszugleichen vermögen. Der Kanton muss deshalb vorab eine vertiefte Analyse über die verschiedenen Steuerarten mit Einbezug der Wechselwirkung von nationalem Finanzausgleich und kantonaler Steueraus schöpfung vornehmen. Gestützt auf diese Ergebnisse könnte mittelfristig nebst partiellen Steuersatzerhöhungen auch eine Anpassung im Steuertarifsystem zur Diskussion gestellt werden. Die Aufteilung der Steuererträge zwischen Kanton und Gemeinden ist zudem nicht für alle Ewigkeit in Stein gemeisselt, da die Gemeinden insgesamt hohe Überschüsse erzielen und der Steuerausfall vom Kanton allein getragen wurde. Solche Änderungen erfordern jedoch Anpassungen im Steuergesetz. Als kurzfristige Massnahme könnte auch eine Steuerfusserhöhung in Betracht gezogen werden. Eine Steuererhöhung soll - wie vom Postulant gefordert - mit Blick auf die Steuerzahlerinnen und -zahler die letzte infrage kommende Option bilden.

3.6.2. Ausblick Umsetzung der Unternehmenssteuerreform in Uri

Die Steuervorlage 17 des Bunds (SV17) enthält verbindliche und fakultative Massnahmen im Unternehmenssteuerbereich. Der Regierungsrat hat im Rahmen der Vernehmlassung an den Bund erste Gedanken zur innerkantonalen Umsetzung der SV17 gemacht. Dabei liess er sich bei seinen strategischen Überlegungen zur kantonalen Umsetzung der SV17 massgeblich von den Legislaturzielen leiten. Danach stehen ein wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort und einfache sowie gute Steuerkonditionen im Vordergrund. Er fokussiert sich bei der Steuervorlage 2019 (Umsetzung SV17) auf die Umsetzung der Mindestvorgaben im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) und auf eine Senkung des Gewinnsteuersatzes auf 6 Prozent. Diese beinhalten die Abschaffung der Statusgesellschaften, die Einführung einer Patentbox mit Entlastung von 30 Prozent sowie die Einführung einer Entlastungsbegrenzung von 50 Prozent. Die Dividendenbesteuerung soll als Gegenfinanzierung auf 70 Prozent festgelegt werden. Weitere Gegenfinanzierungsmassnahmen sind die Einführung einer Minimalsteuer für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften von 500 Franken sowie die Erhöhung des maximalen Kapitalsteuersatzes auf 4 Promille. Der Regierungsrat setzte sich zum Ziel, die Steuervorlage im Hinblick auf die angespannten Kantonsfinanzen haushaltsneutral umzusetzen. Die definitive Stossrichtung wird er freilich im Rahmen der Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage festlegen.

Die Reform sieht auf nationaler Ebene auch eine dringend notwendige Anpassung im nationalen Finanzausgleich vor. Neu sollen die Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenausgleich mithilfe der Zeta-Faktoren¹¹ tiefer gewichtet werden und die im Vergleich zu den Einkommen der natürlichen Personen tiefere steuerliche Ausschöpfung der Unternehmensgewinne widerspiegeln. Die Berech-

¹¹ Der Zeta-Faktor entspricht dem Verhältnis zwischen der steuerlichen Ausschöpfung von Gewinnen der juristischen Personen und derjenigen von Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen.

nungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung¹² zeigen auf, dass Uri nach Umsetzung der SV17 infolge eines tieferen Ressourcenindex von höheren NFA-Ausgleichszahlungen im Umfang von rund 7 Mio. Franken profitieren würde. Die Zeta-Faktoren kommen jedoch frühestens ab dem Referenzjahr 2024 zum Tragen. Während einer Übergangszeit von 2024 bis 2030 kann Uri als ressourcenschwacher Kanton von der Auszahlung eines Härteausgleichs profitieren.

3.6.3. Künftige Besteuerung der natürlichen Personen inklusive Pauschalbesteuerungen

Wie das Regierungsprogramm 2016 bis 2020+ festhält, ist der Regierungsrat weiterhin für gute Steuerkonditionen für natürliche und juristische Personen besorgt. Die steuerlichen Rahmenbedingungen will er mit Blick auf den Steuerwettbewerb auf dem Mittelwert der Zentralschweizer Kantone halten. Gegenwärtig werden erste Ideen und Ansätze entwickelt. Selbstverständlich will der Regierungsrat auch die einnahmeseitigen Entwicklungen abwarten. Denn immerhin entstehen mit der «neuen Axenstrasse» und dem Bau der «zweiten Röhre beim Gotthardstasentunnel» zwei Grossbaustellen, woraus sich wiederum Sondereffekte ergeben könnten. Bei den natürlichen Personen dürfte sich das Gesamtsteuersubstrat mit der Entwicklung in Andermatt erhöhen. Was die Pauschalbesteuerung betrifft, musste der Kanton Uri die Bestimmungen zur Aufwandbesteuerung aufgrund von neuen bundesrechtlichen Vorgaben neu regeln. Der kantonale Gesetzgeber legte auf den 1. Januar 2015 minimale Bemessungsgrundlagen beim Einkommen und Vermögen fest. Das kantonale steuerbare Mindesteinkommen beträgt in Übereinstimmung mit der direkten Bundessteuer 400'000 Franken, und das steuerbare Vermögen beträgt mindestens das Zwanzigfache des steuerbaren Einkommens. Eine erneute Änderung im Bereich der Aufwandbesteuerung drängt sich im Lichte dieser Betrachtung nicht auf. Für den Regierungsrat stellen sich hinsichtlich der Steueraufteilung zwischen Kanton und Gemeinden berechnete Fragen, wenn die Steuermehreinnahmen beim Kanton auf neuen Einkommen und Vermögen die Reduktion von Finanzausgleichszahlungen nicht zu kompensieren vermögen (siehe Ausführungen zu Ziffer 3.6.1.).

3.6.4. Mögliche Auswirkungen nationaler Steuerreformen auf die kantonalen Steuern

Im schweizerischen Steuerrecht besteht hinsichtlich Steuerpflicht, Gegenstand und zeitlicher Bemessung der Steuern sowie Verfahrens- und Steuerstrafrecht eine formelle Harmonisierung. Die Kantone sind, gestützt auf das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG; SR 642.14), verpflichtet, geändertes Bundesrecht auf kantonaler Ebene umzusetzen. Der Gestaltungsfreiraum der Kantone beschränkt sich hauptsächlich auf die Festlegung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerabzüge.

Im Steuerbereich werden auf eidgenössischer Ebene zahlreiche parlamentarische Vorstösse (Motionen und Postulate) sowie parlamentarische Initiativen und Standesinitiativen¹³ eingereicht. Eine stattliche Anzahl von hängigen Vorstössen und Initiativen¹⁴ befinden sich aktuell im Stadium der Vorbereitung eines Berichts oder eines Gesetzesentwurfs. Es würde den Rahmen dieses Postulats sprengen, die Auswirkungen solcher nationaler Steuerreformen auf die kantonalen Steuern aufzuzeigen.

¹² Botschaft zum Bundesgesetz über die Steuervorlage 17 (SV17) vom 21. März 2018, Tabelle 5, Seite 2566: (<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/2527.pdf>)

¹³ Eingereichte Vorstösse und Initiativen: https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Aktuell/7_Vorstoesse_Standesinitiativen/7-1.pdf.download.pdf/D_7_1.pdf

¹⁴ Hängige Vorstösse und Initiativen: https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Aktuell/7_Vorstoesse_Standesinitiativen/7-2.pdf.download.pdf/D_7_2.pdf

Der Kanton verfügt nicht über die hierfür notwendigen personellen Ressourcen, Ausfallsberechnungen aufgrund von hypothetischen Gesetzesänderungen vorzunehmen. Erfahrungsgemäss zielen die Mehrheit dieser parlamentarischen Vorstösse und Initiativen darauf ab, das Steuersubstrat durch neue oder höhere Abzüge auszuhöhlen, und in der Regel verkompliziert sich damit auch der Vollzug. In der Vergangenheit führte der Nachvollzug von Bundesrecht im Endergebnis zu tieferen Steuererträgen auf kantonaler Ebene. Der Regierungsrat geht davon aus, dass auch künftige Steuerreformen auf nationaler Ebene zu Mindererträgen führen werden.

4. Schlussfolgerungen und Ausblick

Im Hinblick auf den Ertragsrückgang im nationalen Ressourcenausgleich und die anstehenden grossen Investitionsvorhaben hat der Regierungsrat bereits mit der Umsetzung der Massnahmen aus dem Postulat Erich Arnold, Bürglen, im Jahr 2013 das Spar- und Massnahmenpaket 2014 bis 2017 erlassen, um den finanzpolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Auf Anstoss des Landrats wurde 2014 und 2015 zudem eine Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri an die Hand genommen, die zu Entlastungen in verschiedenen Bereichen führte. Als weitere Massnahme daraus floss das Projekt «Anpassung und Überarbeitung des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs in Zusammenarbeit mit den Urner Gemeinden», woraus unter anderem Verbesserungen beim Finanz- und Lastenausgleich und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden resultieren. Zudem ist künftig ein Solidarbeitrag der Gemeinden im Falle einer Notlage des Kantons vorgesehen. Parallel dazu ist der Kanton daran, seine finanzpolitischen Steuerungsgrössen anzupassen. Zur Kostenlenkung im Personalbereich wurde schliesslich versuchsweise ein Globalbudgetsystem eingeführt, das für weitere vier Jahre gelten werden soll. All diese Massnahmen dienen dazu, den Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen langfristig zu sichern. Daneben ergeben sich für den Kanton aus den gemeinsamen Anstrengungen und Entwicklungen der letzten Jahre auch Möglichkeiten, die es zu nutzen gilt. Einnahmeseitige Chancen bringen das Areal Werkmatt Uri und das Gebiet rund um den neuen Kantonsbahnhof, aber auch das Tourismusresort Andermatt. Positive Sondereffekte fliessen allenfalls auch aus den beiden Grossbaustellen «neue Axenstrasse» und «zweite Röhre beim Gotthardstrassentunnel», die in den nächsten Jahren in Angriff genommen werden. Je nachdem werden diese Möglichkeiten aber angesichts des Umfangs der wegfallenden NFA-Ausgleichszahlungen längerfristig nicht ausreichen. Der Regierungsrat beabsichtigt deshalb, diese finanzpolitische Herausforderung unter Beizug eines Experten und auch gemeinsam mit den Gemeinden anzugehen.

III. Antrag

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

1. Der Bericht zu Herausforderungen Kantonsfinanzen Uri - Strategie und Massnahmen sind gefordert (Postulat Ruedi Cathry, Schattdorf) wird zur Kenntnis genommen.
2. Das Postulat Ruedi Cathry, Schattdorf, zu Herausforderungen Kantonsfinanzen Uri - Strategie und Massnahmen wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.