

Vorlage für das Vernehmlassungsverfahren

BERICHT

Gesetz zum Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri sowie
Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri

Zusammenfassung

Mit der Motion von Christian Arnold, Seedorf, zur Verwendung des Bilanzüberschusses und der Motion von 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 Finanzhaushaltsverordnung 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 Finanzhaushaltsverordnung 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 zehn 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 die Schuldenbremse bzw. die Sanktionen nur mit Zweidrittelmehrheit umgehen. Er kann somit nur mit einem qualifizierten Mehr die Ziele der Schuldenbremse für ein Jahr aussetzen und ein ungenügendes Budget ohne Sanktionen akzeptieren. Umgekehrt ist auch vorgesehen, dass der Steuerfuss gesenkt wird, wenn die Rechnungsergebnisse wieder positiv werden.

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.

I. Ausgangslage

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

A) Motion Christian Schuler, Erstfeld zu Änderung der Schuldenbremse für die Steuerung des Finanzhaushalts

Am 16. November 2016 reichte Landrat Christian Schuler, Erstfeld, eine Motion zur Änderung der Schuldenbremse für die Steuerung des Finanzhaushalts ein. Der Regierungsrat wird ersucht, dem Landrat eine Änderung der Finanzhaushaltsverordnung (FHV; RB 3.2111) betreffend Schuldenbegrenzung¹ 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 (LRB 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 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.

B) Motion Christian Arnold, Seedorf zur Verwendung des Bilanzüberschusses

Am 16. November 2016 reichte Landrat Christian Arnold, Seedorf, eine Motion zur 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.

¹ FHV Art. 37 Abs. 1

Die Kantonsrechnung 2016 weist im Eigenkapital einen Bilanzüberschuss von 227 Millionen Franken aus. Die heutige Schuldenbremse in der Finanzhaushaltsverordnung verbietet einen nachhaltigen Abbau des Bilanzüberschusses 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 Haushaltgleichgewicht dennoch langfristig sichergestellt werden. Auf finanzpolitische Instrumente kann verzichtet werden.

Neues Gesetz zum Haushaltgleichgewicht sowie Revision der Finanzhaushaltsverordnung

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 zehn Prozent der Nettoerträge aus kantonalen Steuern.

Der Grundsatz eines auf die Dauer ausgeglichenen Finanzhaushalts ist bereits in der Kantonsverfassung (KV; RB 1.1101) verankert². 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 4 des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri (StG; RB 3.2211) grundsätzlich in der Kompetenz des Landrats³, wobei für Erhöhungen auf 110 Prozent oder mehr zwingend eine Volksabstimmung stattfindet. 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 Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri (Schuldenbremse) und eine Revision der FHV. Die Revision der FHV macht allenfalls auch eine Anpassung des Reglements des Rechnungswesens der Einwohnergemeinden (RRE; RB 3.2115) nötig.

Verzicht auf finanzpolitische Instrumente gilt nicht für Gemeinden

² Siehe Artikel 58 Absatz 1 KV.

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

Der Verzicht auf finanzpolitische Instrumente soll nur für den Kanton gelten; den Gemeinden sollen weiterhin finanzpolitische Instrumente zur Verfügung stehen, sofern sie dies wünschen. Im Rahmen dieser Vernehmlassung werden die Gemeinden zu verschiedenen Punkten befragt, die anschliessend in eine Vernehmlassungsvorlage zur Anpassung des RRE einfließen.

II. Zu einzelnen Bestimmungen

Neues Gesetz zum Haushaltgleichgewicht 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 KV 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 über 220 Millionen Franken anwachsen, andererseits stehen diverse Grossprojekte an (z.B. Um-/Neubau KSU, WOV, Kantonalbahnhof), 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 Wege stehen und entsprechende Lockerungsbestimmungen enthalten.

Artikel 2 Defizitbeschränkung

Am Grundsatz von Artikel 58 Absatz 1 der KV, 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 2016 wies der Kanton ein Eigenkapital von 252 Millionen Franken aus, davon rund 227 Millionen 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 die Grenze von 100 Millionen Franken fällt.

Im Jahr 2005 erhielt der Kanton Uri aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizer Nationalbank rund 95 Millionen Franken, die er einerseits für zusätzliche Abschreibungen und andererseits für den Abbau von Schulden verwendete. In der Folge stieg der Bilanzüberschuss von 8 Millionen Franken im

Jahr 2005 innerhalb von fünf Jahren auf 130 Millionen Franken an. Indem der Mindestbilanzüberschuss bei 100 Millionen Franken angesetzt wird, darf der Bilanzüberschuss (Stand am 31.12.2016: 227 Mio. Franken) wieder um diese rund 130 Millionen Franken reduziert werden. Es entspricht einer weitsichtigen und vorsichtigen Finanzpolitik, den Mindestbilanzüberschuss nicht unter 100 Millionen anzusetzen. Die Folgen der heute bekannten anstehenden Grossinvestitionen alleine werden den Bilanzüberschuss nicht unter 100 Millionen bringen. Dazu wären erhöhte strukturelle Defizite nötig und solche gilt es, wenn immer möglich zu vermeiden. Auch bei einem Bilanzüberschuss von noch 100 Millionen Franken, kann die Politik Defizite zulassen und entscheiden, den Bilanzüberschuss weiter abzubauen. Weil beispielsweise Verbesserungsmaßnahmen bis zur Umsetzung mehr Zeit brauchen oder in einer Volksabstimmung abgelehnt wurden. Diesem «politischen Risiko» ist mit einem genügend hohen Bilanzüberschuss Rechnung zu tragen. Ausserdem sollen die angehäuften Reserven auch für heute noch unbekannt (Gross)Projekte zur Verfügung stehen können. Und künftige Generationen können dann selber wieder über die sinnvolle Grenze des Mindestbilanzüberschusses bzw. über eine weitere Senkung entscheiden.

In den Betrachtungszeitraum von acht Jahren fliessen insgesamt fünf Rechnungsjahre und drei Planjahre (Budget des laufenden Jahres, Budget des kommenden Jahres 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 10 Prozent der Nettoerträge aus kantonalen Steuern. Bei den heutigen Steuererträgen wäre das zulässige Defizit somit auf rund 8,7 Millionen Franken begrenzt. Solange der Bilanzüberschuss über 100 Millionen Franken liegt, ist zwar auch im Durchschnitt von acht Jahren ein Defizit erlaubt (Absatz 1). In einem einzelnen Jahr darf das budgetierte Defizit aber nie höher werden als zehn Prozent der kantonalen Steuererträge (Absatz 2). So bleiben auch mehrjährige Defizite in einem tragbaren Rahmen.

Die massgebenden kantonalen Steuererträge sind jene des Budgetjahres (= laufendes Jahr + 1). Diese werden jeweils auf der Basis des letzten Rechnungsjahres (= laufendes Jahr - 1) berechnet inkl. 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» geschaffen⁴, welcher vorsieht, dass für die Ermittlung des SFG die Finanzierung der Investitionen für den Um- und Neubau des KSU nicht angerechnet

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

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 (FHV Artikel 37 Absatz 3). 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 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 Restbuchwertes abzutragen ist. Mit der neuen Schuldenbremse darf der Bilanzüberschuss grundsätzlich nicht unter 100 Millionen Franken sinken. Ohne regelmässige Ablehnung von Massnahmen und Steuererhöhungen durch den Landrat sollte es künftig 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 zehn 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 (Absatz 3).

Wenn eine Verbesserungsmaßnahme, die der Regierungsrat vorschlägt, mit der Anpassung einer Rechtsgrundlage (Gesetz, Verordnung, Reglement, Konkordat, Verpflichtungskredit etc.) oder eines Vertrages (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

rasch möglichst zu erfolgen hat (Absatz 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 (Absatz 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 die vorgeschlagenen Massnahmen zwar ablehnen, aber nur mit einer erhöhten Hürde von Zweidrittelsmehrheit statt der einfachen Mehrheit. Damit soll verhindert werden, dass der Landrat mit einfachem Mehr die Einhaltung der Schuldenbremse umgeht. Wird die Schuldenbremse trotzdem umgangen, muss der Regierungsrat im nächsten Jahr – falls die Schuldenbremse wieder bzw. immer noch verletzt wird – erneut ein (evtl. noch umfassenderes) Massnahmenpaket vorschlagen.

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 (Absatz 4). Denn diese ergibt sich in der Konsequenz, wenn der Landrat vorgeschlagene Massnahmen ablehnt (siehe Artikel 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 2 Steuergesetz (StG; RB 3.2211) 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 etc. 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 Steuergesetzes (StG; RB 3.2211). Soll der Steuerfuss zudem auf 110 Prozent oder mehr erhöht werden, so findet zwingend eine Volksabstimmung statt (Art. 2 Abs. 4 StG). Diese Voraussetzungen gemäss Artikel 2 Absatz 4 Steuergesetz bleiben ausdrücklich vorbehalten.

Artikel 5 Positive Sanktionen

Mit Artikel 5 soll im Umkehr von Artikel 4 der Steuerfuss automatisch gesenkt werden, wenn die Ertragsüberschüsse anwachsen. Damit will man ein erneutes starkes Anwachsen des Bilanzüberschusses vermeiden und einen Teil des guten Ergebnisses den Steuerzahlern zugutekommen lassen. Die Steuerfussenkung erfolgt in Schritten von einem Prozent-Punkt pro fünf Prozent des budgetierten Ertragsüberschusses im Verhältnis zu den budgetierten Nettoerträgen aus kantonalen Steuern. Ein budgetierter Ertragsüberschuss von beispielsweise zwölf Prozent der Nettoerträge aus kantonalen Steuern würde zu einer Senkung des Steuerfusses um zwei Prozentpunkte führen.

Eine Steuerfussenkung nach Artikel 5 wird zwar nicht mit dem hohen Eigenkapital begründet, dennoch ist ein Bilanzüberschuss von mindestens 100 Millionen Franken 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 Artikel 2 Absatz 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 inkl. 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.

Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri

2. Kapitel: **GESAMTSTEUERUNG DES HAUSHALTS**

5. Abschnitt: **Finanzkennzahlen**

Artikel 37

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

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 oben in den Erläuterungen zu Artikel 2 des neuen Gesetzes zum Haushaltgleichgewicht.

3. Kapitel: **KREDITRECHT**

4. Abschnitt: **Spezialfinanzierungen, Fonds**

Artikel 58a

Die neue Schuldenbremse stützt sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse der Erfolgsrechnung; zudem kommt dem Bilanzüberschuss mit einem Schwellenwert von 100 Millionen Franken 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. Artikel 58 a fällt darum weg. Siehe auch nachfolgende Erläuterungen zu Artikel 64 Absatz 4.

4. Kapitel: **RECHNUNGSLEGUNG**

2. Abschnitt: **Bilanzierung, Bewertung und Abschreibungen**

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 mindestens noch 100 Millionen Franken beträgt. 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 100 Millionen Franken 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 2016 betragen die Überschüsse 206 Millionen Franken. Der Grund für diese Überschüsse liegt hauptsächlich an den zusätzlichen Abschreibungen vor 2006. Allein in den 10 Jahren von 1996 bis 2005 wurden zusätzliche Abschreibungen von insgesamt 140 Millionen Franken vorgenommen. Dies führte dazu, dass über die letzten 20 Jahre bei Nettoinvestitionen von durchschnittlich 27 Millionen Franken lediglich ordentliche Abschreibungen von durchschnittlich 13 Millionen Franken verbucht wurden; von 2011 bis 2016 waren es sogar nur 12 Millionen Franken jährlich. Die Abschreibungen sind heute eigentlich rund 10 bis 15 Millionen 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.

Gemeinden sollen finanzpolitische Instrumente weiterhin nutzen dürfen

Nach Artikel 2 Absatz 4 der FHV regelt der Regierungsrat das Rechnungswesen der Gemeinden nach Anhörung der Gemeinden in einem Reglement. Er hält sich dabei an die Grundsätze der FHV.

Der Verzicht auf finanzpolitische Instrumente soll für den Kanton gelten. 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 Gemeinerechnung 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.

Die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren schlägt in den Auslegungen zu ihrer Fachempfehlung Nr. 17 jedoch vor, dass anstelle von zusätzlichen Abschreibungen und Vorfinanzierungen besser das Instrument der finanzpolitischen Reserven verwendet werden soll. Finanzpolitische Reserven sind im Reglement des Rechnungswesens der Einwohnergemeinden (RRE; RB 3.2115) heute nicht vorgesehen. Eine Erweiterung der finanzpolitischen Instrumente für die Gemeinden, während der Kanton ganz darauf verzichtet, ist nicht angedacht. Aber mit der Vernehmlassung zur Teilrevision der FHV sind die Gemeinden aufgefordert, zu verschiedenen Fragen in diesem Zusammenhang Stellung zu nehmen: Sollen die Gemeinden ihr Verwaltungsvermögen weiterhin degressiv abschreiben oder möchten sie auf die lineare Abschreibungsmethode umstellen? Möchten auch die Gemeinden künftig auf sämtliche finanzpolitischen Instrumente verzichten? Wenn nein, möchten sie lieber weiterhin zusätzliche Abschreibungen und Vorfinanzierungen oder künftig nur noch finanzpolitische Reserven als finanzpolitische Instrumente nutzen können? Rückmeldungen auf diese Fragen werden in die Teilrevision des RRE einfließen. Der Regierungsrat wird dazu bei den Gemeinden nach der Teilrevision der FHV eine separate Vernehmlassung durchführen.

Anhang

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

Beilage

- Synoptische Darstellung der Revision der FHV

GESETZ
zum Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri
(vom ...)

Das Volk des Kantons Uri,
gestützt auf Artikel 58 Absatz 1 und Artikel 90 Absatz 1 der Kantonsverfassung¹,
beschliesst:

Artikel 1 Zweck

¹ Dieses Gesetz bezweckt, den Finanzhaushalt des Kantons Uri auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten.

² Besonderen Umständen ist Rechnung zu tragen.

Artikel 2 Defizitbeschränkung

¹ Sofern der Bilanzüberschuss per Ende des letzten Rechnungsjahres weniger als 100 Millionen Franken beträgt, muss das kumulierte Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung über acht Jahre ausgeglichen sein. Dabei gelten beim Budgetantrag des Regierungsrats an den Landrat als Betrachtungszeitraum von acht Jahren die fünf letzten Rechnungsjahre, das laufende Jahr, das Budgetjahr und das erste Finanzplanjahr.

² Im Budgetvorschlag des Regierungsrats an den Landrat darf das Defizit der Erfolgsrechnung maximal zehn Prozent der Nettoerträge aus kantonalen Steuern betragen.

Artikel 3 Verbesserungsmassnahmen

¹ Werden im Budgetvorschlag die Vorgaben nach Artikel 2 nicht eingehalten, so hat der Regierungsrat dem Landrat zusammen mit dem Budget Massnahmen zur Verbesserung vorzuschlagen, mit denen der Fehlbetrag zum Erreichen dieser Vorgaben kompensiert werden kann. Dabei kann die Wirkung der Massnahmen abhängig von der Rechtsgrundlage verzögert eintreten.

² In Vorjahren beschlossene aber noch nicht umgesetzte Verbesserungsmassnahmen werden in ihrer Wirkung angerechnet.

³ Der Landrat kann vom Regierungsrat vorgeschlagene Verbesserungsmassnahmen nur mit Zweidrittelmehrheit ablehnen.

⁴ Eine Steuerfussanpassung ist keine erlaubte Massnahme im Sinne von Absatz 1.

Artikel 4 Negative Sanktionen

Lehnt der Landrat Massnahmen zur Verbesserung gemäss Artikel 3 ab, so wird zur Kompensation der abgelehnten Massnahmen der Steuerfuss soweit in Schritten von einem Prozentpunkt erhöht, bis die Vorgaben nach Artikel 2 eingehalten sind. Die politischen Mitwirkungsrechte des Volkes nach Artikel 2 Absatz 4 Steuergesetz² bleiben vorbehalten.

¹ RB 1.1101

² RB 3.2211

Artikel 5 Positive Sanktionen

¹ Der Steuerfuss ist um mindestens einen Prozent-Punkt pro fünf Prozent-Punkte Ertragsüberschuss im Verhältnis zu den Nettoerträgen aus kantonalen Steuern zu senken, wenn

- a) das kumulierte Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung über acht Jahre ausgeglichen ist und
- b) der Bilanzüberschuss des letzten Rechnungsjahres mindestens 100 Millionen Franken beträgt und
- c) im Budgetvorschlag des Regierungsrats an den Landrat der budgetierte Ertragsüberschuss grösser ist als zehn Prozent der Nettoerträge aus kantonalen Steuern.

² Der Landrat kann eine positive Sanktion mit Zweidrittelsmehrheit ablehnen.

Artikel 6 Vollzug

Der Regierungsrat vollzieht dieses Gesetz.

Artikel 7 Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz unterliegt der Volksabstimmung.

² Es tritt am 1. Januar 2019 in Kraft.

Im Namen des Volkes

Der Landammann: Beat Jörg

Der Kanzleidirektor: Roman Balli

**Änderung der VERORDNUNG
über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV)**

(...)

Der Landrat des Kantons Uri beschliesst:

I.

Die Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri vom 21. Oktober 2009¹ wird wie folgt geändert:

Artikel 37

Für die Berechnung der Finanzkennzahlen gelten die Definitionen gemäss den Fachempfehlungen der kantonalen Finanzdirektorinnen und –direktoren vom 25. Januar 2008 zum Harmonisierten Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2).

Artikel 37a

aufgehoben

Artikel 58a

aufgehoben

Artikel 64 Absatz 4

⁴ Voneinander abweichende finanzbuchhalterische und betriebswirtschaftliche Werte des Verwaltungsvermögens sind im Anhang auszuweisen.

II.

Diese Änderung untersteht dem fakultativen Referendum. Sie tritt zusammen mit dem Gesetz über das Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri in Kraft.

Im Namen des Landrats

Der Präsident: Christoph Schillig

Die Ratssekretärin: Kristin Arnold Thalmann

¹ RB 3.2111