



# Regierungsrat des Kantons Uri

## Auszug aus dem Protokoll

27. Februar 2024

### **Nr. 2024-123 R-270-21 Interpellation Christian Schuler, Erstfeld, zur Bilanzierung des Kantonsspitals in der Kantonsrechnung; Antwort des Regierungsrats**

#### **I. Ausgangslage**

Am 13. Dezember 2023 reichten die Landräte Christian Schuler, Erstfeld, als Erstunterzeichner, und Ruedi Cathry, Schattdorf, als Zweitunterzeichner, eine Interpellation zur Bilanzierung des Kantonsspitals in der Kantonsrechnung ein.

Gemäss den Interpellanten werde der Kanton Uri für den Bau des Kantonsspitals rund 115 Millionen Franken investieren. Er ist Eigentümer der Liegenschaft und der Gebäulichkeiten des Kantonsspitals. Allerdings würden diese Ausgaben die Kantonsrechnung mittelfristig nicht mehr belasten. Das Kantonsspital Uri habe bekanntlich die Rechtsform einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt und sei somit eine juristische Person mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es bestehe zwischen dem Kanton und dem Kantonsspital Uri ein Rechtsverhältnis zwischen zwei eigenen Rechtsträgern. Der Kanton Uri habe das Kantonsspital Uri in Artikel 8 des Spitalgesetzes verpflichtet, die Investitionskosten (Amortisation und Verzinsung) und wertvermehrende Investitionen samt Zins zurückzubezahlen. Die jährliche Rückzahlungspflicht werde dem Kantonsspital in Form einer sogenannten «Nutzungsgebühr» in Rechnung gestellt. In der Botschaft zur Abstimmung über das Kreditbegehren von 115 Millionen Franken für den Neubau des Kantonsspitals sei darauf hingewiesen worden, dass das Kantonsspital die Investitionskosten zurückbezahlen werde.

Der Regierungsrat wird ersucht, fünf Fragen zu beantworten.

#### **II. Vorbemerkungen**

Am 24. September 2017 genehmigte die Urner Bevölkerung die Totalrevision des Gesetzes über das Kantonsspital Uri (KSUG; RB 20.3221) mit einem JA-Anteil von 87,2 Prozent. Gleichentags stimmte es dem Kreditantrag für den Um- und Neubau des Kantonsspitals Uri (KSU) von 115 Mio. Franken (+/- 15 Prozent) mit einem JA-Anteil von 85,5 Prozent zu.

Artikel 8 Absatz 1 des KSUG hält fest, dass der Kanton Eigentümer der Liegenschaft und Gebäulichkeiten des Kantonsspitals ist. Nach Absatz 2 stellt der Kanton dem Kantonsspital die erforderlichen Gebäulichkeiten zur Erfüllung des Leistungsprogramms gegen Verrechnung einer Nutzungsgebühr zur

Verfügung. Die Nutzungsgebühr besteht aus den Investitionskosten (Amortisation und Verzinsung) und den Kosten für den baulichen Unterhalt. Der Kanton erstellt in Zusammenarbeit mit dem Spitalrat Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und führt wertvermehrende Unterhaltsarbeiten aus. Dass der Kanton Eigentümer der Liegenschaft und der Gebäulichkeiten des Kantonsspitals bleibt, wurde damit begründet, dass bei Bauvorhaben (Neu-, Um- und Erweiterungsbauten) das Mitspracherecht des Regierungsrats, des Landrats und letztlich auch des Volks erhalten bleiben soll.

Gemäss Artikel 8 Absatz 3 KSUG vereinbart der Regierungsrat mit dem Kantonsspital den Vertrag zur Nutzung und Überlassung der Gebäulichkeiten. Das Kantonsspital erhält damit Nutzungs- und Verfügungsrechte; das Eigentum verbleibt beim Kanton. Laut geltendem Vertrag gehen alle anfallenden Betriebs- und Nebenkosten zulasten des Spitals als Nutzer. Die periodische Erneuerung der Gebäude sowie grössere Umbauten und Erweiterungen werden - ohne Ausstattung und medizinische Einrichtungen - durch den Kanton als Eigentümer geplant, ausgeführt und finanziert. Die Ausstattung und die medizinischen Einrichtungen bleiben in jedem Fall Sache des Spitals, das auch für deren Finanzierung selbst aufkommt. Die Höhe der Nutzungsgebühr ist abhängig von den tatsächlichen Investitions- und Unterhaltskosten sowie der künftigen Zinsentwicklung.

In den leistungsorientierten Fallpauschalen für stationäre akutsomatische Spitalleistungen, die schweizweit im Jahr 2012 eingeführt wurden, ist die Abgeltung der Anlagenutzungskosten enthalten. Das bedeutet, dass der Kanton und die Versicherer mit der Bezahlung der stationären Fallkosten auch die Investitions- und Unterhaltskosten des Spitals finanzieren.

### III. Zu den gestellten Fragen

1. *Der Kanton wird die Gebäulichkeiten des Kantonsspitals innert einer bestimmten Frist aufgrund der gesetzlichen Vorgaben von HRM 2 (harmonisiertes Rechnungsmodell Kantone) abschreiben. Besteht Handlungsspielraum, dass der Kanton dem Kantonsspital Uri für die Rückzahlung der Kosten für den Bau des Kantonsspitals eine längere Frist gewähren kann?*

Gemäss Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) Artikel 64 Absatz 2 werden Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, ordentlich je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer linear abgeschrieben. HRM2 sieht für Hochbauten Nutzungsdauern von 25 bis 50 Jahren vor. Für die Kantonsrechnung sind die Anlagekategorien mit den jeweiligen Nutzungsdauern im Anhang zur Kantonsrechnung in Kapitel 6.2.2 «Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze» offengelegt. Für Hochbauten ist eine Nutzungsdauer von 25 bis 40 Jahren vorgesehen, wobei die Nutzungsdauer im Rahmen dieser Bandbreite je Objekt festgelegt werden kann.

In der Anlagebuchhaltung werden Gebäude über eine Nutzungsdauer von 25 Jahren abgeschrieben. Einzige Ausnahme bildet der Um- und Neubau des Kantonsspitals: Die Investitionen in die Gebäude werden ab Inbetriebnahme über eine Nutzungsdauer von 40 Jahren abgeschrieben. Im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Baukredit für den Um- und Neubau des Kantonsspitals Uri vom 7. Februar 2017 war diese Nutzungsdauer damit begründet worden, dass eine Nutzungsdauer unter 40 Jahren nicht der betrieblichen Objektivität entsprechen würde. Die wirtschaftliche Nutzungsdauer wurde für das Gesamtobjekt, bestehend aus dem Trakt D (nach Umbau aufgrund der

hohen Eingriffstiefe wieder neuwertig) und dem Neubau Trakt E, ermittelt, wobei die einzelnen Anlagekategorien sehr unterschiedliche Nutzungsdauern haben. Während beispielsweise bei einem Rohbau von 100 Jahren ausgegangen wird, beträgt sie beim Ausbau lediglich 25 Jahre. Im Durchschnitt resultierte demnach beim KSU über das Gesamtobjekt eine Nutzungsdauer von 41 Jahren.

2. *In der Bilanz der Kantonsrechnung sind lediglich die Kosten für den Bau des Kantonsspitals ausgewiesen. Bei der Erläuterung der Kantonsrechnung muss deshalb die Nettoschuld relativiert werden, da das Kantonsspital Uri aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen die Investitionskosten samt Zinsen zurückbezahlen muss. Wie begründet der Regierungsrat die Feststellung, dass das Guthaben des Kantons von einem anderen Rechtsträger (KSU) nicht als Guthaben in der Bilanz ausgewiesen wird?*

Der Kanton investiert in den Um- und Neubau KSU gemäss aktuellen Hochrechnungen rund 125 Mio. Franken. Zur Finanzierung dieser Ausgaben musste der Kanton Darlehen aufnehmen. Beide Vorgänge sind in der Bilanz der Kantonsrechnung ersichtlich: Die Investitionen in den Um- und Neubau KSU werden auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesen, und die Darlehen sind Teil des Fremdkapitals auf der Passivseite.

Für die Darlehen bezahlt der Kanton den Darlehensgebern jährlich einen Zins, der die Erfolgsrechnung des Kantons belastet. Die Investitionen werden über die Nutzungsdauer von 40 Jahren (s. Frage 1) linear abgeschrieben. Sie führen ebenfalls zu einer Belastung der Erfolgsrechnung. Hinzu kommt der bauliche Unterhalt, der auch zulasten der Erfolgsrechnung verbucht wird. Diesen Aufwänden steht die Nutzungsgebühr gegenüber, die das KSU dem Kanton für die Nutzung der Spitalinfrastruktur bezahlt. Die Nutzungsgebühr ist abhängig von den tatsächlichen Investitions- und Unterhaltskosten sowie dem Zinsniveau.

In Artikel 61 FHV sind die Grundsätze der Rechnungslegung festgehalten. So gilt u. a. der Grundsatz der Periodenabgrenzung, nach dem alle Aufwände und Erträge in derjenigen Periode zu erfassen sind, in der sie verursacht werden, und die Bilanz ist als Stichtagsrechnung zu führen. Oder der Grundsatz der Zuverlässigkeit, der bedeutet, dass die Informationen sachlich korrekt sein sollen und glaubwürdig dargestellt werden (Richtigkeitsprinzip), dass der wirtschaftliche Gehalt die Abbildung der Rechnungslegung bestimmen soll (Prinzip der wirtschaftlichen Betrachtungsweise) und dass die Informationen willkürfrei und wertfrei dargestellt werden sollen (Neutralitätsprinzip). Zudem soll die Darstellung nach dem Vorsichtsprinzip erfolgen, und es sollen keine wichtigen Informationen ausser Acht gelassen werden (Vollständigkeitsprinzip).

Wenn in der Kantonsrechnung neben den Investitionen in den Um- und Neubau KSU auch die Summe der zu erwartenden künftigen Erträge aus der Nutzungsgebühr aktiviert würden, dann müssten im Gegenzug auf der Passivseite auch die Summe der künftigen Zinszahlungen und die Summe der künftigen Abschreibungen ausgewiesen werden. All dies würde dem Grundsatz der Periodenabgrenzung widersprechen und ebenso dem Grundsatz der Zuverlässigkeit, weil die Informationen sachlich nicht korrekt dargestellt würden. Würde die Summe der erwarteten Nutzungsgebühren der nächsten 40 Jahre bereits heute in der Kantonsrechnung aktiviert, würde dies einer unzulässigen Ertragsvorwegnahme entsprechen. Die Summe der künftigen Darlehenszinsen, die für die Finanzierung

der Investitionen ins KSU über die nächsten 40 Jahre anfallen, könnte heute nicht zuverlässig ermittelt werden, u. a. auch deswegen, weil der Kanton keine Objektfinanzierung macht.

Der Grundsatz der Periodenabgrenzung besagt, dass Beträge der richtigen Rechnungsperiode zuzurechnen sind, sonst können die einzelnen finanziellen Vorfälle nicht in ihrer vollen Tragweite erfasst werden. Einen Betrag dem falschen Jahr zuzurechnen, verstösst gegen das True and Fair View-Prinzip.

Würde der Kanton die Summe der künftigen jährlichen Nutzungsgebühr als Guthaben gegenüber dem Kantonsspital in der Bilanz ausweisen, müsste im Gegenzug das Kantonsspital die Verbindlichkeit gegenüber dem Kanton in seiner Bilanz ebenfalls ausweisen. Um eine massive Überschuldung in der Bilanz abzuwenden, müsste das KSU in der Konsequenz einen Teil der künftigen Erträge (für die nächsten 40 Jahre) aus den leistungsorientierten Fallpauschalen in der Bilanz als Guthaben aktivieren. Denn in den leistungsorientierten Fallpauschalen für stationäre akutsomatische Spitalleistungen ist die Abgeltung der Anlagenutzungskosten enthalten. Dass eine derartige Buchungspraxis einer ordentlichen Rechnungslegung widerspricht, ist offensichtlich.

3. *Entspricht diese bisherige Buchungspraxis dem Grundsatz von True-and-Fair-view (Darstellung der tatsächlichen Verhältnisse)?*

Ja. Die heutige Buchungspraxis entspricht den Grundsätzen ordentlicher Rechnungslegung und dem Prinzip von True and Fair View. Sie zeigt in jedem Jahr den tatsächlichen und periodengerechten Aufwand für Abschreibungen, Zinsen, baulichen Unterhalt und den jährlichen Ertrag aus der Nutzungsgebühr. Sie zeigt in der Bilanz jedes Jahr den (Rest-)Wert der Investitionen in die Gebäude des KSU und die tatsächlich noch vorhandene Summe der Darlehen im Fremdkapital. Sie zeigt keine Erträge oder Aufwände, die erst in Zukunft anfallen werden und deren genaue Höhe heute noch gar nicht bekannt ist. Mit der heutigen Buchungspraxis werden keine stillen Reserven gebildet oder aufgelöst; die Buchungspraxis ist frei von finanzpolitischen Motiven und verschleiert nicht die tatsächliche Vermögens- und Schuldensituation.

4. *Erachtet es der Regierungsrat nicht als sinnvoll und notwendig, für die Gebäulichkeiten des Kantonsspitals eine Spezialfinanzierung im Eigenkapital zu führen? Wenn nein, wie beabsichtigt der Regierungsrat den Stand des Guthabens, welches das Kantonsspital dem Kanton schuldet, auszuweisen?*

Nach HRM2 wird unter Spezialfinanzierung die vollständige oder teilweise Zuordnung von Einnahmen an bestimmte Aufgaben verstanden (zweckgebundene Einnahmen). Sie müssen durch eine gesetzliche Grundlage abgestützt werden. Hauptsteuern dürfen nicht zweckgebunden werden. Wie alle anderen Aufwände und Erträge müssen auch diejenigen für Spezialfinanzierungen in der Erfolgsrechnung verbucht werden. Ferner sind Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen von Spezialfinanzierungen in der Investitionsrechnung aufzuführen. Die Saldi der Spezialfinanzierungen sind zu bilanzieren. Für die Spezialfinanzierung soll möglichst weitgehend die Kostentransparenz gelten, d. h. es sind ihr alle direkten und kalkulatorischen Aufwände und Ausgaben zu belasten und alle Erträge und Einnahmen gutzuschreiben.

Eine Spezialfinanzierung kann somit gebildet werden für Anlagen, die mehrheitlich oder ausschliesslich durch zweckgebundene oder spezifische Einnahmen finanziert werden. Der Kanton finanziert die Investitionen für den Um- und Neubau KSU aber grundsätzlich mittels Fremdkapitals bzw. - mangels Objektfinanzierung - eigentlich auch mit Steuererträgen. Erst im Nachgang über die nächsten 40 Jahre bezahlt das KSU mit der jährlichen Nutzungsgebühr die Investitions- und Zinskosten dem Kanton wieder zurück. Es ist nicht möglich, mit Zahlungen, die erst in der Zukunft dem Kanton zufließen, heute eine Spezialfinanzierung zu bilden und damit die Investitionen in den Um- und Neubau KSU zu bezahlen. Der Kanton müsste seiner «Spezialfinanzierung KSU» selber Darlehen gewähren, damit diese ihm das Geld für die Investitionen wieder zukommen lassen könnte. Unter dem Strich ändert dies nichts an der Höhe der Nettoverschuldung, da auch die Verbindlichkeiten der Spezialfinanzierung Fremdkapital darstellen. Die Spezialfinanzierung hat kein Kapital und könnte auch keines aufbauen, denn sie würde die jährlichen Erträge aus der Nutzungsgebühr brauchen zur Deckung der Aufwände aus Abschreibungen, Zinsen und baulichem Unterhalt. Wobei gleichzeitig mit der jährlichen Abschreibung die Kantonsdarlehen amortisiert werden müssten.

Der Kanton hat kein Guthaben gegenüber dem KSU in Form und Höhe der Summe der Nutzungsgebühren der nächsten 40 Jahre. Das KSU schuldet dem Kanton kein Guthaben in Höhe der Investitionskosten in den Um- und Neubau KSU; es schuldet dem Kanton lediglich jedes Jahr die Höhe der jährlichen Nutzungsgebühr. Würde das KSU es versäumen, in einem Jahr die Nutzungsgebühr zu bezahlen, dann würde der Kanton in der Bilanz diese (noch) nicht bezahlte Nutzungsgebühr als Guthaben gegenüber dem KSU ausweisen - mehr nicht. Alles andere wäre buchhalterisch nicht korrekt.

Das KSU bezahlt dem Kanton jährlich eine Nutzungsgebühr, die der Kanton jedes Jahr als Ertrag und das KSU jedes Jahr bei sich als Aufwand verbucht. Anders wäre es, wenn der Kanton das Eigentum an den Gebäuden auf das KSU übertragen würde und den Kaufpreis in Form eines Darlehens gegenüber dem KSU stehen lassen würde, das das KSU mit jährlichen Amortisationszahlungen tilgen müsste. Dies war aber politisch nicht gewollt (siehe Vorbemerkungen).

5. *Wegen des Neubaus des Kantonsspitals ist die jährliche Benützungsg Gebühr der Gebäulichkeiten um rund 1.5 Mio. Franken höher als bisher. Kann sich die höhere Nutzungsgebühr zukünftig auf die Krankenkassenprämien der Urnerinnen und Urner auswirken?*

Nein, eine erhöhte Nutzungsgebühr der KSU-Gebäulichkeiten wirkt sich nicht direkt auf die Krankenkassenprämien der Urnerinnen und Urner aus. Die Prämien sind ein Abbild der Leistungen, die über die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) abgerechnet werden. Wenn Urnerinnen und Urner beispielsweise mehr ins Spital gehen und dadurch mehr Leistungen in Anspruch nehmen, steigen die Prämien. Wenn weniger Behandlungen über die OKP abgerechnet werden, sinken die Prämien.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Interpellationstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Gesundheit; Amt für Finanzen; Direktionssekretariat Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion; Direktionssekretariat Finanzdirektion und Finanzdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized initials and a surname, positioned below the printed name of the Cantonal Chancery Director.