



# Regierungsrat des Kantons Uri

## Auszug aus dem Protokoll

19. August 2014

Nr. 2014-467 R-270-21 Parlamentarische Empfehlung Bernhard Walker, Isenthal, zu Sparmassnahmenpaket Budgets 2014 bis 2016; Antwort des Regierungsrats

### **1. Ausgangslage**

Mit der Parlamentarischen Empfehlung vom 23. April 2014 lädt Landrat Bernhard Walker, Isenthal, den Regierungsrat ein, auf die Kostenbeteiligung der Gemeinden für die Veranlagungskosten im Rahmen des regierungsrätlichen Sparmassnahmenpaketes ab 2015 zu verzichten und vorerst eine Gesamtschau über die verrechneten Leistungen zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden anzustellen.

### **2. Antwort des Regierungsrats**

#### **2.1 Rechtliche Grundlage**

Das Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri (StG; RB 3.2211) regelt im 7. Titel das Verfahrensrecht und auch die Steuerbehörden. Nach Artikel 173 Absatz 1 StG ist das Amt für Steuern die Vollzugs- und Veranlagungsbehörde, soweit nichts anderes vorgesehen ist. Es sorgt für die richtige und einheitliche Veranlagung der in diesem Gesetz geregelten Steuern und trifft die hierfür erforderlichen Weisungen.

Die zuständige Verwaltung der Einwohnergemeinde ist demgegenüber verpflichtet, bei den Vorbereitungen für die Veranlagung mitzuwirken (Art. 174 Abs. 1 StG).

Artikel 174 Absatz 3 StG ermächtigt den Regierungsrat, die Entschädigung und die Kostenbeteiligung der Gemeinden zu regeln. Er berücksichtigt dabei die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

Aus dem Wortlaut von Artikel 174 Absatz 3 StG geht hervor, dass der kantonale Gesetzgeber dem Regierungsrat die Kompetenz übertragen hat, die Entschädigung/Kostenbeteiligung der Gemeinden zu regeln. Damit ist insbesondere das Recht zur Regelung der Kostenbeteiligung für die Veranlagung gemeint.

Die Bestimmung wurde im Rahmen der Totalrevision des Steuergesetzes vom 26. September 2010 unverändert aus dem bis dahin geltenden Steuergesetz übernommen. Sie entspricht konkret dem früheren Artikel 146 Absatz 4 StG. Der damalige Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat hielt dazu Folgendes fest (S. 22):

"Die Gemeinden sind für ihre Mitwirkung im Bereich des Steuerwesens zu entschädigen. Da der Kanton aber auch Aufgaben wahrnimmt, die den Gemeinden direkt zugute kommen (zu denken ist etwa an die Veranlagungen), haben sich die Gemeinden andererseits grundsätzlich auch an den Kosten des Kantons zu beteiligen. Bei der Festsetzung der Gemeindeentschädigung bzw. der Kostenbeteiligung der Gemeinden ist auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden Rücksicht zu nehmen."

Artikel 174 Absatz 3 macht somit auch Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung der Kostenbeteiligung. Rein begrifflich hat sich diese nämlich an den Kosten zu orientieren, das heisst am Veranlagungsaufwand des Kantons. Anrechenbar sind dabei grundsätzlich alle Kosten (Personal- und Infrastrukturkosten inklusive Miete, EDV usw.), die direkt oder auch nur indirekt mit der Veranlagungstätigkeit zugunsten der Gemeinden zusammenhängen. Dabei dürfen die Kosten den Gemeinden nur anteilmässig, das heisst nach Massgabe von deren Nutzen, auferlegt werden. Umgekehrt ist bei der Regelung bzw. der Festsetzung eines Verteilschlüssels auch die Mitwirkung der Gemeinden zu berücksichtigen.

## **2.2 Verrechnungsmodell mit Vernehmlassung bei Gemeinden und Kirchgemeinden**

Der Regierungsrat hat durch die Finanzdirektion ein kostenbasiertes Verrechnungsmodell für die Beteiligung der Gemeinden und Kirchgemeinden an den anteiligen Veranlagungskosten der natürlichen und juristischen Personen erarbeiten lassen. Die bereits bestehenden Verrechnungen/Abgeltungen im Bereich Steuerbezug<sup>1</sup> sowie die Verrechnungen/Abgeltungen<sup>2</sup>, die ausserhalb des alleinigen Kompetenzbereichs des Regierungsrats liegen, wurden durch das vorgeschlagene Verrechnungsmodell bewusst

---

<sup>1</sup> Entschädigungen von Kanton an Einwohnergemeinden für Bezug Kantonssteuer natürliche Personen, Entschädigungen Gemeinden an Kanton für Bezug Gemeindesteuern juristische Personen sowie Inkassoprovision von Kanton an Gemeinden für Quellensteuer.

<sup>2</sup> Entschädigung von Gemeinden an Kanton für Grundstückschätzungen (auf Stufe Verordnung = Kompetenz Landrat), Vorausanteil Kanton für Veranlagungs- und Bezugsaufgaben in den Bereichen Grundstückgewinnsteuer und Erbschafts- und Schenkungssteuer (auf Stufe Gesetz = Kompetenz Volk).

nicht tangiert.

Die finanziellen Auswirkungen des Modells ergeben für den Kanton ab 2015 jährliche Nettomehrerträge aus der Verrechnung der anteiligen Veranlagungskosten von rund 1,03 Mio. Franken, wobei auf die Einwohnergemeinden rund 0,86 Mio. Franken und die Kirchgemeinden rund 0,17 Mio. Franken entfallen.

Das für die Kostenbeteiligung entwickelte Verrechnungsmodell wurde vom Regierungsrat den Gemeinden und Kirchgemeinden als Direktbetroffene im Mai/Juni 2014 zur Vernehmlassung unterbreitet.

Die Vernehmlassung hat zusammengefasst folgendes Resultat ergeben:

- Aus kommunaler Sicht wird die Kostenverrechnung durchwegs abgelehnt.
- Die von den Einwohnergemeinden vorgebrachten Gründe decken sich im Wesentlichen mit den Argumenten in der Begründung der vorliegenden parlamentarischen Empfehlung. Es sind dies:
  - Verletzung der fiskalischen Äquivalenz (zahlen ohne mitzubestimmen).
  - Herausbrechen eines einzelnen Elements aus der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, Gesamtschau erforderlich (Verweis auf NFAUR, Verweis auf Projekt URTax).
  - Keine Sparmassnahme, sondern Kostenverschiebung zu Lasten Gemeinden.
  - Unvollständige Berechnungsgrundlagen (Leistungsanteil Gemeinden nicht empirisch erhoben).
  - Fehlende Rücksichtnahme auf veränderte Ausgangslage (Kantonsfinanzen).
- Insbesondere die Kirchgemeinden führen an, dass der rechtliche Anspruch des Kantons zwar unbestritten ist, die finanziell angespannte Situation einer Mehrheit der Kirchgemeinden jedoch keine zusätzliche Belastung durch den Kanton zulässt.
- Auf die Beantwortung der von der Finanzdirektion gestellten Fragen zum vorgelegten Verrechnungsmodell wurde grossmehrheitlich verzichtet.

### **2.3 Argumente des Regierungsrats für die Umsetzung der Massnahme**

Der Regierungsrat nimmt die Begründung der parlamentarischen Empfehlung sowie die Stellungnahmen aus der Vernehmlassung zur Kenntnis.

Die vorgesehene Massnahme der Verrechnung von Veranlagungskosten hat eine klare Rechtsgrundlage. Das vorliegende Modell ist kostenbasiert und berücksichtigt einen wesent-

lichen Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz<sup>3</sup>, indem diejenigen, die den Nutzen haben, sich auch an den Kosten beteiligen. Das gleiche Prinzip wird beispielsweise bereits bei der Verrechnung der anteiligen Grundstückschätzungskosten sowie bei der Verrechnung der Steuerbezugskosten angewendet.

Allfällige Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden als Ergebnis des laufenden Projektes URTax können im vorliegenden Verrechnungsmodell relativ rasch und flexibel berücksichtigt und durch den Regierungsrat beschlossen werden. Eine Sistierung der Massnahme lässt sich daraus auf jeden Fall nicht rechtfertigen.

Das Argument, dass ein einzelnes Element aus der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (NFAUR) herausgebrochen werde, und aus diesem Grund eine Gesamtschau bzw. ganzheitliche Beurteilung der Aufgabenerfüllung zwischen Kanton und Gemeinden angestrebt werden müsse, teilt der Regierungsrat nicht.

Seit der Einführung des NFAUR im Jahr 2008 haben zahlreiche Einflüsse (neue Aufgaben, Wegfall von Aufgaben und Verschiebung von Aufgaben wie etwa in den Bereichen der Pflegefinanzierung und der KESB sowie Erhöhung und Verminderung von Ausgaben- und Einnahmenpositionen auf Stufe Kanton und Gemeinde) das seinerzeitige Aufgaben- und Finanzgefüge beeinflusst. Die Situation aus dem Einführungsjahr 2008 der Neuen Finanz- und Aufgabenteilung im Kanton Uri (NFAUR) kann nicht als ein immerwährend zu konservierender Zustand betrachtet werden. Vielmehr werden die Wirkungen der zahlreichen Änderungen im Aufgaben- und Finanzgefüge regelmässig mit dem Wirksamkeitsbericht zum Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131) überprüft und daraus die politischen Schlüsse gezogen. Die im FiLaG vorgesehenen Stellhebel ermöglichen es dem Regierungsrat und dem Landrat, stufengerecht und gestützt auf die institutionalisierte Auslegeordnung des Wirksamkeitsberichts, Einfluss zu nehmen.

Die Verrechnung der anteiligen Veranlagungskosten ist ein Finanzstrom, der seinerzeit bei der Einführung des NFAUR trotz vorliegender gesetzlicher Grundlage nicht angetastet und folglich in der Globalbilanz nicht berücksichtigt wurde. Daraus kann nach Auffassung des Regierungsrats jedoch kein Verbot abgeleitet werden, diese Massnahme im Rahmen eines vom Landrat initialisierten Sparpakets aufzugreifen. Die gesetzlich legitimierte Verrechnung von Veranlagungskosten ist lediglich ein Element unter diversen anderen, das auf das Aufgaben- und Finanzgefüge zwischen Kanton und Gemeinden einen Einfluss hat. Eine

---

<sup>3</sup> Fiskalische Äquivalenz: Das Gemeinwesen, in welchem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten (wer den Nutzen hat, bezahlt; Übereinstimmung von Nutzniesser, (Mit-)Entscheidenden und Zahlenden).

Gesamtschau betreffend NFAUR-Elementen erfolgt im Rahmen des Wirksamkeitsberichts und nicht bei jeder Änderung eines einzelnen Elements. Sonst hätte bei der Einführung der Pflegefinanzierung oder Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ebenfalls eine vorgezogene Gesamtschau stattfinden müssen.

Der Regierungsrat hat sein Spar- und Massnahmenpaket aufgrund der ungünstigen finanziellen Perspektiven und den Vorgaben des Landrats geschnürt. Dabei hat er mit einem Teil der Massnahmen (insbesondere der Verrechnung von Veranlagungskosten) den Spardruck an die Gemeinden weitergegeben. Die Gemeinden sind ihrerseits gefordert, diese Mehrkosten durch Sparmassnahmen in ihren angestammten Aufgabenbereichen abzufedern. Wobei eine Steuererhöhung jeweils nicht die erste, sondern die letzte Massnahme sein sollte. Der Kanton befindet sich bei Sparpaketen des Bunds jeweils in ähnlicher Situation. In diesem Sinne kann die Kostenverrechnung aus übergeordneter Sicht durchaus zu Einsparungen führen.

Die gute finanzielle Basis hat sich beim Kanton aufgrund des guten Rechnungsabschlusses 2013 weiter gefestigt. Gleiches kann auch für die Gemeinden des Kantons Uri festgestellt werden. Die Kennzahlenerhebung 2013 der Finanzkontrolle Uri zeigt unter anderem, dass die Nettoschuld (Nettoschuld II) der Gemeinden im Zeitraum 2008 bis 2013 um 29 Mio. Franken, von 35 Mio. Franken, auf 6 Mio. Franken abgenommen hat. Der Kanton hat im gleichen Zeitraum das Nettovermögen um 16 Mio. Franken, von 60 Mio. Franken, auf 76 Mio. Franken steigern können<sup>4</sup>. Die Gemeinden konnten folglich in absoluten Werten ihre Finanzsituation, gemessen an der Kennzahl Nettoschuld/Nettovermögen<sup>5</sup>, im Zeitraum 2008 bis 2013 fast doppelt so stark verbessern wie der Kanton.

Das Ergebnis 2013 des Kantons war durch einmalige positive Effekte sowie durch den Aufschub von gewichtigen Ausgabenpositionen in die Folgeperioden geprägt. Der sehr gute Rechnungsabschluss 2013 ist trügerisch und darf deshalb nicht dazu führen, die grossen finanziellen Herausforderungen des Kantons auszublenden. Die finanziellen Perspektiven bleiben insbesondere aufgrund der grossen Investitionsvorhaben des Kantons und der mit Unsicherheit belasteten Entwicklung auf Bundesebene (Interkantonaler Finanzausgleich, Gewinnausschüttung Nationalbank, Unternehmenssteuerreform III) weiterhin sehr fordernd. In Abwägung der finanzpolitischen Vorgaben des Landrats steht es dem Regierungsrat deshalb nicht an, einzelne Teile des Sparpakets herauszubrechen und auf deren Umsetzung zu verzichten.

---

<sup>4</sup> Ein Teil dieser Verbesserungen ist bei den Gemeinden und dem Kanton auf den einmaligen Effekt der Neubewertung des Finanzvermögens im Rahmen der Umstellung auf das neue Rechnungsmodell HRM2 zurückzuführen.

<sup>5</sup> Nettoschuld/Nettovermögen: Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen und Darlehen und Beteiligungen/Grundkapitalien.

### 3. Empfehlung des Regierungsrats

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Parlamentarische Empfehlung nicht zu überweisen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Text der Parlamentarischen Empfehlung);  
Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Steuern;  
Direktionssekretariat Finanzdirektion und Finanzdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats  
Standeskanzlei Uri  
Der Kanzleidirektor

