

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

27. Januar 2015

Nr. 2015-44 R-270-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (Umsetzung Motion Christian Arnold, Seedorf, zu Finanzierung Grossprojekte)

I. Ausgangslage

Am 20. November 2013 reichte Landrat Christian Arnold, Seedorf, eine Motion zu Finanzierung Grossprojekte ein. Darin wurde der Regierungsrat ersucht, dem Landrat eine Vorlage zu einer Teilrevision der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) zu unterbreiten. Mit der Teilrevision der FHV sollte:

- die Bildung von "finanzpolitischen Reserven", wie sie vom Schweizerischen Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) als Möglichkeit für die Rechnungsführung vorgesehen ist, ermöglicht werden;
- der Artikel 16 Absatz 2 der FHV so angepasst werden, dass dem Landrat der Finanzplan jährlich mit dem Budget zur Kenntnisnahme gebracht wird.

Am 23. April 2014 erklärte der Landrat die Motion mit 30:27 Stimmen (zwei Enthaltungen) gegen den Antrag des Regierungsrats als erheblich.

II. Vernehmlassungsvorlage

Ende August 2014 verabschiedete der Regierungsrat den Entwurf zu einer Änderung der FHV (Beilage) samt Bericht dazu zuhanden der Vernehmlassung. Der Vernehmlassungsentwurf setzte die vom Landrat überwiesene Motion Christian Arnold wie folgt um:

1. Finanzplan

Der Landrat sollte künftig den Finanzplan, wie von der Motion verlangt, jährlich, und nicht nur

zu Beginn und Mitte Legislatur, zur Kenntnisnahme erhalten. Geregelt wurde dies in Artikel 16 Absatz 2 FHV.

2. Instrument der "finanzpolitischen Reserven"

Die von der Motion verlangte Möglichkeit, künftig "finanzpolitische Reserven" bilden zu können, sollte mittels Änderung des 4. Abschnitts von Kapitel 3 umgesetzt werden, indem dieser Abschnitt mit dem Instrument der "finanzpolitischen Reserven" ergänzt wurde. Der Vernehmlassungsbericht hielt dazu Folgendes fest:

"Neu: Artikel 58b bis 58d Finanzpolitische Reserven sowie Artikel 88a Übergangsbestimmung zu Artikel 58 b

Per 31. Dezember 2013 belief sich der Bilanzüberschuss in der Kantonsrechnung auf knapp 182 Mio. Franken. Der Regierungsrat schlägt vor, im Sinne einer Einmaleinlage rund 50 Prozent, nämlich 90 Mio. Franken, auf das neu zu eröffnende Konto "finanzpolitische Reserven" zu übertragen. Die Struktur des Eigenkapitals (Stand 31.12.2013 in Mio. CHF) verändert sich damit wie folgt:

	<u>bisher</u>	<u>neu</u>
<i>Eigenkapital</i>	<i>202.99</i>	<i>202.99</i>
<i>davon Spezialfinanzierungen, Fonds</i>	<i>21.01</i>	<i>21.01</i>
<i>davon Bilanzüberschuss</i>	<i>181.98</i>	<i>91.98</i>
<i>davon finanzpolitische Reserven</i>	<i>0</i>	<i>90.00</i>

Nach HRM2 sind die Bildungen und Auflösungen von finanzpolitischen Reserven über den ausserordentlichen Aufwand respektive Ertrag zu buchen. Damit wird sichergestellt, dass einerseits solche finanzpolitischen Buchungen einheitlich vorgenommen werden, und andererseits einfacher zu erkennen sind. Allerdings sei an dieser Stelle auch darauf hingewiesen, dass das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) bei seiner Auslegung zur Fachempfehlung Nr. 17 "finanzpolitische Zielgrössen und Instrumente" darauf hinweist, dass von allen Buchungen abgeraten wird, die einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Darstellung der Finanzlage widersprechen. Dazu gehört insbesondere auch die Bildung finanzpolitischer Reserven. Buchungen zum Zweck, das Ergebnis zu glätten, widersprechen den geltenden Rechnungslegungsstandards.

Für die Handhabung des neuen Instruments sieht der Vorschlag klare Regeln vor. So sollen bei einem positiven operativen Jahresergebnis maximal 50 Prozent für die Bildung von

zusätzlichen finanzpolitischen Reserven verwendet werden können. Die "finanzpolitische Reserve" darf nach Äufnung jedoch nie grösser als der Bilanzüberschuss sein.

Beispiel:

Positives operatives Jahresergebnis Fall A, B und C:	10,0 Mio. CHF
Bilanzüberschuss Fall A, B und C:	50,0 Mio. CHF
"Finanzpolitische Reserve" Fall A:	40,0 Mio. CHF
"Finanzpolitische Reserve" Fall B:	55,0 Mio. CHF
"Finanzpolitische Reserve" Fall C:	60,0 Mio. CHF

Im Fall A kann eine Zuweisung von maximal 5,0 Mio. Franken (50 Prozent) an die "finanzpolitischen Reserven" erfolgen. Die restlichen 5,0 Mio. Franken werden dem Bilanzüberschuss zugewiesen.

Beim Fall B kann nur maximal eine Zuweisung von 2,5 Mio. Franken an die "finanzpolitischen Reserven" erfolgen, da diese nicht grösser als der Bilanzüberschuss sein darf. Die restlichen 7,5 Mio. Franken werden dem Bilanzüberschuss zugewiesen.

Im letzten Fall C kann keine Zuweisung an die "finanzpolitischen Reserven" erfolgen, da diese grösser als der Bilanzüberschuss ist. Der ganze operative Jahresgewinn wird dem Bilanzüberschuss zugewiesen.

Die Auflösung soll nur für Grossprojekte mit einer Nettoinvestitionssumme von grösser als 5 Mio. Franken zulässig sein. Und die jährliche Auflösung darf maximal dem Abschreibungsaufwand dieses Objekts entsprechen. Im Weiteren muss die Auflösung der "finanzpolitischen Reserven" in Prozenten des Abschreibungsaufwands mit der Projektgenehmigung sanktioniert werden. Schliesslich wird vorgeschrieben, dass bei Bestehen von "finanzpolitischen Reserven" diese zwingend zur Mitfinanzierung von Grossprojekten eingesetzt werden muss, was ein einheitliches Vorgehen gewährleistet.

Beispiel:

	<u>Prozent</u>	<u>in Mio. CHF</u>
Objektkredit		25.00
Voraussichtliche jährliche Abschreibung (Nutzungsdauer 25 Jahre)	4	1.00
Vorschlag: Satz für Auflösung von "finanzpolitischen Reserven"	50	0.50

Anmerkung: Mit der Genehmigung des Projekts würde der Regierungsrat zusätzlich den Satz von 50 Prozent für die künftige Auflösung von "finanzpolitischen Reserven" festlegen.

<i>Bauabrechnung</i>		27.50
<i>Jährliche Abschreibung</i>	4	1.10
<i>Jährliche Auflösung "finanzpolitische Reserven"</i>	50	0.55

Bei einem positiven operativen Rechnungsergebnis kann der Regierungsrat die Bildung von "finanzpolitischen Reserven" im Rahmen des Rechnungsabschlusses beschliessen. Die Auflösung von "finanzpolitischen Reserven" ist bei Grossprojekten zwingend. Dabei wird mit der Projektgenehmigung, das heisst im Zeitpunkt der Baubewilligung auch der Auflösungsumfang der "finanzpolitischen Reserven" festgelegt (in Prozenten des Abschreibungsaufwands). Denn in diesem Zeitpunkt besteht Klarheit über das Vorhaben und insbesondere darüber, dass es auch ausgeführt wird.

Ist der Bilanzüberschuss als Folge von Verlusten aufgebraucht, dienen die "finanzpolitischen Reserven" automatisch zur Deckung von weiteren Verlusten."

III. Ergebnisse der Vernehmlassung

Am 26. August 2014 eröffnete der Regierungsrat das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der FHV. Es wurden dieselben Adressaten eingeladen wie bei der Totalrevision der FHV im Jahr 2009. Dazu zählten die politischen Parteien, der Urner Gemeindeverband, die Einwohnergemeinden und die Wirtschaft Uri. Diese konnten bis zum 28. November 2014 ihre Stellungnahmen einreichen.

Rund die Hälfte der Vernehmlassungsadressaten nutzten die Gelegenheit zur Stellungnahme. Vernehmen liessen sich die vier politischen Parteien und zwölf Gemeinden.

1. Stellungnahmen zur jährlichen Kenntnisnahme des Finanzplans durch den Landrat

Von den politischen Parteien und Gemeinden, die sich dazu äusserten, unterstützen deren zwölf den Vorschlag, den Finanzplan jährlich dem Landrat zur Kenntnisnahme vorzulegen. Lediglich eine Gemeinde findet, dass die derzeitige Regelung vollauf genüge, umso mehr als der landrätlichen Finanzkommission der Finanzplan jährlich mit dem Budget unterbreitet werde.

2. Stellungnahmen zum Instrument der "finanzpolitischen Reserven"

Die Meinung zur Einführung der Möglichkeit zur Bildung von "finanzpolitischen Reserven" fiel uneinheitlich und kontrovers aus. Zwar wurde der Mechanismus, wie er vom Regierungsrat vorgeschlagen wurde, allgemein begrüsst. Gepaltes war man sich aber in der Grundsatzfrage, das heisst, ob die Einführung des Instruments sinnvoll und nötig ist.

Die Gegner begründen ihre ablehnende Haltung insbesondere damit, dass die Ergebnisse der Kantonsrechnung nicht (unnötig) beeinflusst werden dürfen und die tatsächlichen Verhältnisse der Vermögens- und Ertragslage im Sinne von "true and fair view" darzustellen seien. Sie sehen in der Lockerung der finanzpolitischen Zielwerte der FHV - wie sie der Regierungsrat beim Planungskredit für das Kantonsspital Uri vorgeschlagen hat - die bessere Lösung zur Überbrückung der hohen Investitionsvorhaben als in der Bildung von "finanzpolitischen Reserven". Im Weiteren befürchten sie, dass der Handlungsspielraum für Landrat und Regierung mit Einführung des Instruments eingeengt wird. So könnten die Mittel mit der heutigen Rechtsgrundlage besser für innovative Projekte eingesetzt werden, als dies bei einer Zweckbindung ("finanzpolitische Reserven" für Grossprojekte) möglich sei.

Von den Gemeinden, die sich positiv zum Vorschlag äussern, machen einzelne den Vorbehalt, dass sie nur einer Einführung beim Kanton, nicht aber bei den Gemeinden zustimmen können. Eine Minderheit der Befürwortern von "finanzpolitischen Reserven" stellt den Antrag, dass nicht der Regierungsrat, sondern der Landrat über die Bildung und Auflösung der "finanzpolitischen Reserven" entscheiden soll.

3. Stellungnahmen zu Themen, die nicht Bestandteil der Vernehmlassungsvorlage waren

3.1 Aktivierungsgrenzen

Zwei Gemeinden fordern, dass in der FHV Aktivierungsgrenzen festgelegt werden sollen. Sie begründen dies damit, dass viele Kantone die Aktivierungsgrenzen in ihren Rechtsgrundlagen definiert hätten.

3.2 Zusätzliche Abschreibungen und Vorfinanzierungen

Eine politische Partei und eine Gemeinde möchten, dass ab Einführung von "finanzpolitischen Reserven" auf die Möglichkeit von zusätzlichen Abschreibungen und Vorfinanzierungen verzichtet wird. Demgegenüber fordert eine Gemeinde explizit, dass die

Möglichkeit für zusätzliche Abschreibungen und Vorfinanzierungen weiterhin bestehen soll.

IV. Haltung des Regierungsrats

1. Jährliche Kenntnisnahme des Finanzplans durch den Landrat

Bereits in seiner Antwort zur Motion vom 28. Januar 2014 wies der Regierungsrat darauf hin, dass sich zwar aus seiner Sicht dieser Informationsausbau nicht aufdränge, die verlangte Berichterstattung aber grundsätzlich mit bescheidenem Mehraufwand erfolgen könnte.

Aufgrund des diesbezüglich eindeutigen Vernehmlassungsergebnisses unterstützt der Regierungsrat die jährliche Kenntnisnahme des Finanzplans durch den Landrat.

2. Finanzpolitische Reserven

Die Ansichten der Vernehmlassungsteilnehmer zur Einführung des Instruments zur Bildung von "finanzpolitischen Reserven" gehen weit auseinander. In diesem Vernehmlassungsergebnis widerspiegelt sich auch die damalige Diskussion im Landrat mit der knappen Erheblichkeitserklärung der Motion. Aufgrund der uneinheitlichen und gegensätzlichen Meinungen vor allem unter und auch innerhalb der Parteien, beantragt der Regierungsrat, von der Einführung des Instruments "finanzpolitische Reserven" abzusehen. Denn ohne klare und deutliche Mehrheitsverhältnisse macht die Einführung letztlich wenig Sinn und erscheint dem Regierungsrat sogar falsch, zumal auch auf sachlicher Ebene verschiedene Argumente gegen ein solches Instrument anzuführen sind.

Mit dem harmonisierten Rechnungsmodell 2 (HRM2) wird u. a. das Ziel angestrebt, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Ertragslage nach dem Prinzip von "true and fair view" zu zeigen. Mit der Bildung von "finanzpolitischen Reserven" würde von diesem Ziel abgewichen. Die Jahresrechnungen würden langfristig (bis zum Ablauf der betriebswirtschaftlichen Nutzungsdauer der Grossprojekte, beispielweise beim Neubau für das Kantonsspital während 33 Jahren) verfälscht. Das kumulierte Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung sollte eine taugliche Zielgrösse bleiben, was derart vereitelt würde.

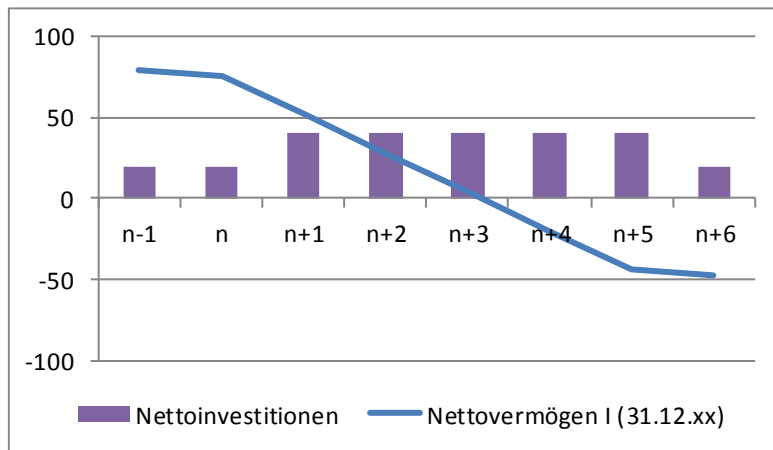
Eine Lockerung des Zielwerts "Selbstfinanzierungsgrad" für Grossprojekte ist jeglichen finanzpolitischen Buchungen (wie zusätzlichen Abschreibungen, Vorfinanzierungen und finanzpolitischen Reserven) vorzuziehen.

Wie aus nachfolgendem fiktiven Beispiel ersichtlich ist, lässt sich damit auch das

Nettovermögen - wie vom Motionär gefordert - abbauen:

Annahmen:

- Nettovermögen zu Beginn der Grossprojekte 80 Mio. CHF
- Investitionen:
 - a) für Projekte kleiner 5 Mio. Franken (Sockelinvestitionen) 20 Mio. CHF pro Jahr
 - b) für Projekte grösser 5 Mio. Franken (Grossprojekte) 20 Mio. CHF während fünf Jahren
- Letztes Jahresergebnis wird, unter Berücksichtigung der steigenden Abschreibungen, über den Beobachtungszeitraum fortgeschrieben.
- Selbstfinanzierungsgrad sinkt während der Investitionsphase der Grossprojekte von 80 auf 40 Prozent.



V. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Die Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) betreffend jährlicher Kenntnissnahme des Finanzplans durch den Landrat, wie sie im Anhang enthalten ist, wird beschlossen.
2. Auf die Einführung des Instruments der "finanzpolitischen Reserven" wird verzichtet. Die Motion Christian Arnold, Seedorf, zu Finanzierung Grossprojekte ist in diesem Punkt nicht mehr weiterzubearbeiten.

Anhang

- Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111)
betreffend jährlicher Kenntnisnahme des Finanzplans durch den Landrat

Beilage:

- Vernehmlassungsvorlage

VERORDNUNG
über den Finanzhaushalt des Kanton Uri (FHV)
(Änderung vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri beschliesst:

I.

Die Verordnung vom 21. Oktober 2009 über den Finanzhaushalt des Kanton Uri (FHV)¹ wird wie folgt geändert:

Artikel 16 Absatz 2

² Der Regierungsrat leitet den Finanzplan dem Landrat jährlich zur Kenntnisnahme zu.

II.

Diese Änderung untersteht dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt, wann sie in Kraft tritt.

Im Namen des Landrats

Der Präsident: Markus Holzgang

Die Ratssekretärin: Kristin Arnold Thalmann

¹ RB 3.2111

Vernehmlassungsvorlage

Verordnung

über den Finanzhaushalt des Kanton Uri (FHV)

(Änderung vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri beschliesst:

I.

Die Verordnung vom 21. Oktober 2009 über den Finanzhaushalt des Kanton Uri (FHV)² wird wie folgt geändert:

Artikel 16 Absatz 2

² Der Regierungsrat leitet den Finanzplan dem Landrat jährlich zur Kenntnisnahme zu.

Gliederungstitel vor Artikel 57

4. Abschnitt: **Spezialfinanzierungen, Fonds, Vorfinanzierungen und finanzpolitische Reserven**

Artikel 58b Finanzpolitische Reserven

a) Bildung (neu)

¹ Finanzpolitische Reserven sind Reserven zur Mitfinanzierung von Grossprojekten und zur Deckung von Aufwandüberschüssen.

² Von einem positiven operativen Jahresergebnis dürfen maximal 50 Prozent für die Bildung von zusätzlichen finanzpolitischen Reserven verwendet werden.

³ Die finanzpolitischen Reserven dürfen bis zur Höhe des Bilanzüberschusses geäufnet werden.

Artikel 58c b) Auflösung (neu)

¹ Die Auflösung finanzpolitischer Reserven ist zulässig zur Deckung von Aufwandüberschüssen; sie ist zwingend zur Mitfinanzierung von Grossprojekten.

² RB 3.2111

²Ein Aufwandüberschuss ist aus den finanzpolitischen Reserven zu decken, sofern kein Bilanzüberschuss besteht.

³Für die Auflösung finanzpolitischer Reserven zur Mitfinanzierung von Grossprojekten gelten folgende Regeln:

- a) Die Auflösung ist nur zulässig für Projekte, deren Nettoinvestitionssumme 5 Mio. Franken übersteigt.
- b) Die jährliche Abschreibung darf höchstens dem jährlichen Abschreibungsaufwand des Projekts entsprechen.
- c) Die Höhe der Auflösung ist mit der Projektgenehmigung in Prozenten des Abschreibungsaufwands festzulegen.

Artikel 58d c) Zuständigkeit und Verbuchung (neu)

¹Über die Bildung und Auflösung von finanzpolitischen Reserven entscheidet der Regierungsrat.

²Die Bildung von finanzpolitischen Reserven ist als ausserordentlicher Aufwand und die Auflösung als ausserordentlicher Ertrag zu verbuchen.

Artikel 88a Übergangsbestimmung zu Artikel 58b (neu)

Vom per 31. Dezember 2013 ausgewiesenen Bilanzüberschuss werden 90 Mio. Franken den finanzpolitischen Reserven zugewiesen.

II.

Diese Änderung untersteht dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt, wann sie in Kraft tritt.

Im Namen des Landrats

Der Präsident: Markus Holzgang

Die Ratssekretärin: Kristin Arnold Thalmann