



# Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

12. Juni 2012

Nr. 2012-369 R-270-10 Motion Alois Arnold, Unterschächen, zur Finanzpolitik; Antwort des Regierungsrats

## I. Ausgangslage

Am 9. September 2011 reichte Landrat Alois Arnold, Unterschächen, eine Motion zur Finanzpolitik ein. Darin wird der Regierungsrat ersucht, folgende finanzpolitische Massnahmen in die Wege zu leiten:

1. Dem Landrat ist aufzuzeigen, wie ein nachhaltiger kontrollierter teilweiser Abbau des Eigenkapitals (Bilanzüberschuss) bis auf eine finanzpolitisch sinnvolle Grösse erfolgen kann. Falls notwendig, ist dem Landrat eine Änderung der entsprechenden Rechtsgrundlagen vorzuschlagen.
2. Die Schuldenbremse ist dahingehend zu lockern, dass die dringend notwendigen Grossprojekte (z. B. Spitalneubau) nicht wegen finanzrechtlichen Zielvorgaben auf die lange Bank geschoben werden müssen.
3. Es ist zu prüfen, ob im Kanton Uri ein Finanz- und Aufgabenplan gemäss Vorschlag der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren eingeführt werden soll.

## II. Antwort des Regierungsrats

### A Einleitende Bemerkungen

Am 2. April 2007 hat der Regierungsrat das Finanzleitbild für den Kanton Uri genehmigt. Es legt den Schwerpunkt auf den haushälterischen Umgang mit öffentlichen Mitteln sowie den Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen. Das Leitbild soll als Orientierungsrahmen bei der Erstellung der Finanzpläne, Budgets, Kreditbeschlüsse und Gesetze mit Ausgabefolgen dienen.

Am 25. Januar 2008 hat die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (FDK) das Handbuch HRM2 verabschiedet. Damit wird das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM) aus dem Jahr 1977 abgelöst, das in allen schweizerischen Kantonen und Gemeinden im Einsatz ist. Die Vorteile von HRM2 sind eine verbesserte Transparenz sowie eine Harmonisierung und Modernisierung der Rechnungslegung. Das neue Modell ist näher an der privaten Rechnungslegung, orientiert sich an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) und belässt dennoch den finanzpolitischen Spielraum.

Der Regierungsrat hat am 25. November 2008 das koordinierte Vorgehen - Revision der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111), Einführung Harmonisiertes Rechnungsmodell 2 (HRM2) und die Ablösung der Rechnungswesensoftware (Larix) beschlossen. Der Landrat hat in der Folge am 21. Oktober 2009 die totalrevidierte FHV genehmigt und am 30. Juni 2010 den Verpflichtungskredit für eine neue Rechnungswesensoftware bewilligt.

In der neuen Finanzhaushaltsverordnung, die seit dem 1. Januar 2012 in Kraft ist, sind im Artikel 37 auch die Finanzkennzahlen des Finanzleitbilds festgehalten:

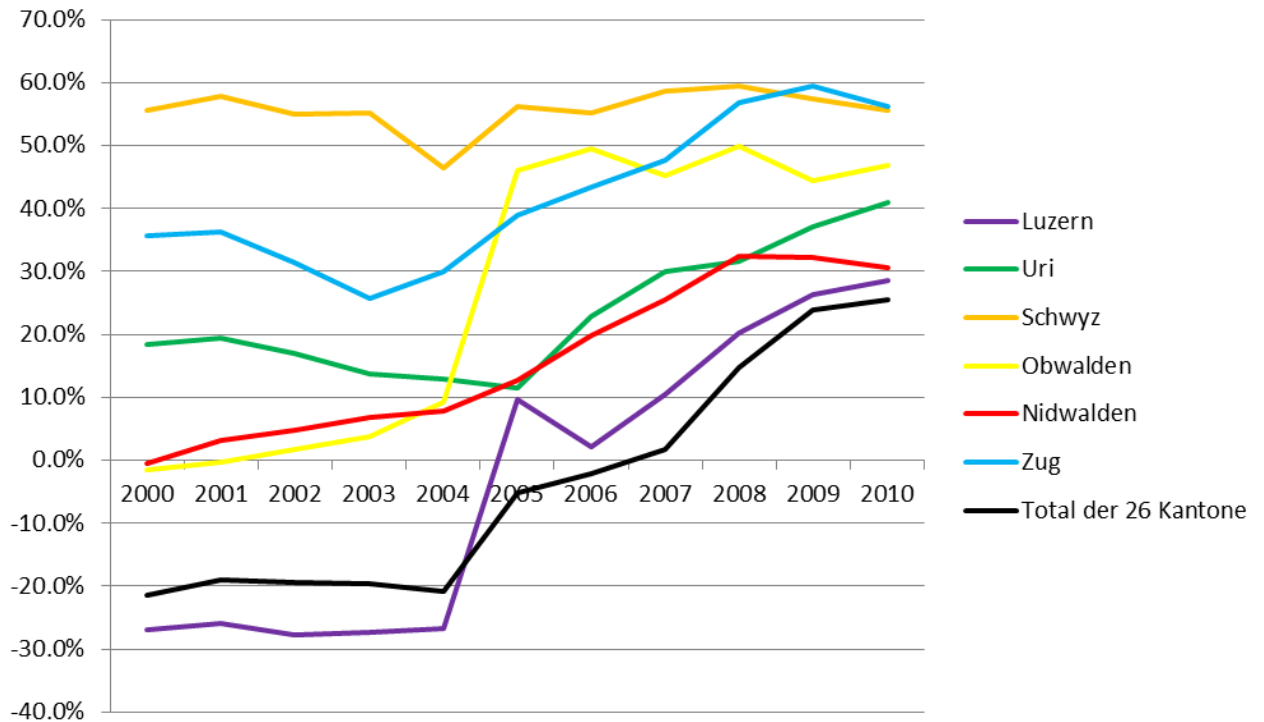
1. Das kumulierte Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung hat über sechs Jahre ausgeglichen zu sein.
2. Der Selbstfinanzierungsgrad hat im Durchschnitt von sechs Jahren mindestens 80 Prozent zu betragen.
3. Die Nettoschuld beläuft sich maximal auf 100 Prozent der Einnahmen aus kantonalen Steuern und Wasserzinsen.

Wie aus den jüngsten Planungsunterlagen (Budget 2012, Finanzplan 2012 bis 2015 und Langfristplanung 2012 bis 2026) ersichtlich ist, steht der Kanton Uri vor grossen finanzpolitischen Herausforderungen. Trotz grosser Anstrengungen weist der Finanzplan lediglich einen durchschnittlichen Selbstfinanzierungsgrad von gut 70 Prozent über die Jahre 2010 bis 2015 aus. Würde man das durchschnittliche Investitionsvolumen der letzten zehn Jahre von rund 28,5 Mio. Franken unter Berücksichtigung eines Selbstfinanzierungsgrads von 80 Prozent bis Ende der Langfristperiode (2026) fortschreiben, so würde sich das im Budget 2012 ausgewiesene Nettovermögen von 41 Mio. Franken um rund 80 Mio. Franken reduzieren (= Nettoschuld von gut 40 Mio. Franken). Eine zusätzliche Lockerung der Finanzziele der FHV birgt die Gefahr, dass die Verschuldung noch beschleunigt und zur Hypothek der nächsten Generation wird.

## B Zu den einzelnen Massnahmen

### B1 Abbau des Eigenkapitals

Vergleicht man den Eigenkapitalanteil, d. h. das Eigenkapital in Prozenten der Bilanzsumme, mit den übrigen Zentralschweizer Kantone und dem Durchschnitt der 26 Kantone, so präsentiert sich die Situation wie folgt:



Daraus wird ersichtlich, dass Uri (grün) seit der Goldausschüttung der Nationalbank im Jahr 2005 den Anteil erhöhen konnte, sich aber dem tieferen Niveau des schweizerischen Durchschnitts (schwarz) genähert hat. Mit einem Anteil von 41 Prozent liegt Uri Ende 2010 leicht unter dem Durchschnitt der Zentralschweizer Kantone (43 Prozent). Allerdings muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich das Eigenkapital<sup>1</sup> nicht als Führungskennzahl eignet; denn die absolute Höhe des Eigenkapitals ist immer abhängig von der Bewertung des Verwaltungsvermögens bzw. der Abschreibungspolitik bezüglich des Verwaltungsvermögens in der Vergangenheit. Die blosse Höhe des Eigenkapitals hat deshalb sowohl unter HRM1 als auch unter HRM2 nur eine sehr geringe Aussagekraft. Viel

<sup>1</sup> Eigenkapital nach HRM1 = Aktiven der Bilanz abzüglich Fremdkapital, abzüglich Saldi von Spezial- und Vorfinanzierungen. Oder anders ausgedrückt: Das Eigenkapital entspricht den kumulierten Ertragsüberschüssen der Laufenden Rechnungen der Vergangenheit.

Eigenkapital nach HRM2 = Kumulierte Ergebnisse (Eigenkapital im engeren Sinne wie in HRM1) plus/minus Verpflichtungen/Vorschüsse gegenüber Spezialfinanzierungen und Fonds im Eigenkapital zuzüglich Rücklagen von Globalbudgetbereichen, zuzüglich Vorfinanzierungen, zuzüglich Aufwertungsreserven (z. B. Neubewertung Finanzvermögen).

anders ist die Kennzahl Nettoschuld bzw. Nettovermögen<sup>2</sup>, die aufzeigt, wie hoch der Anteil des fremdfinanzierten Verwaltungsvermögens ist. In der Rechnung 2011 betrug das Nettovermögen noch 26,1 Mio. Franken. Die Nettolast ist ein anerkanntes finanzpolitisches Führungsinstrument. Sie umschreibt den verbleibenden Handlungsspielraum (Nettobetrag), der nach Abschreibung und Verzinsung verbleibt. Je höher die Nettolast ist, umso mehr wird der Haushalt in Zukunft durch den Finanzdienst (Abschreibungen und Zinsen) belastet und desto geringer ist die Möglichkeit, Investitionen zu verkraften.

Das Eigenkapital taugt dagegen generell nicht als Führungsinstrument. Es beinhaltet Spezialfinanzierungen/Fonds, Vorfinanzierungen, Bewertungsreserven usw. und es steht auch nicht ohne Weiteres als allgemeine Reserve zur Deckung von allfälligen Defiziten in finanziell angespannten Zeiten zur Verfügung. Hinzu kommt, dass die heute verfügbare Eigenkapitalbasis mit den bevorstehenden Grossinvestitionen automatisch schrumpft bzw. abgebaut wird.

## B2 Lockerung der Schuldenbremse

Auch bei Grossinvestitionen, wie beispielsweise dem anstehenden Um- und Neubau des Kantonsspitals, ist es wichtig, dass den Eckwerten der Finanzhaushaltsverordnung die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wird. Ein zu starkes Abweichen könnte die Entwicklung in anderen Bereichen für Jahrzehnte hemmen. Und die moderate Zielgrösse eines Selbstfinanzierungsgrads von 80 Prozent wird längerfristig ohnehin dazu führen, dass man sich der finanzpolitisch tragbaren Grenze der Nettolast von rund 100 Mio. Franken (Jahresertrag an Steuern und Wasserzinsen) nähern wird.

Die Selbstbindung, die sich der Kanton mit Artikel 37 FHV auferlegt hat, ist durchaus sinnvoll und adäquat. Dies gilt umso mehr, als der Handlungsspielraum für Grossprojekte bei Bedarf über eine temporäre Lockerung des Eckwerts Selbstfinanzierung denkbar und möglich ist.

## B3 Einführung einer Finanz- und Aufgabenplanung prüfen

In der neuen FHV wurde der Vorschlag des Fachgremiums der FDK - der aus dem Musterfinanzhaushaltsgesetz ersichtlich ist - einen Finanz- und Aufgabenplan einzuführen, nicht aufgenommen. Dafür hätte sich als Grundlage die Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) aufgedrängt, um "Produkte" mit Aufgaben und mit Zielen zu umschreiben, welche Leistungsvorgaben enthalten.

---

<sup>2</sup> Finanzvermögen zuzüglich Darlehen und Beteiligungen abzüglich Fremdkapital.

Die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) ist ein Führungsinstrument, mit dem die Staatstätigkeit vorausschauend geleitet, geplant und koordiniert werden kann. Der IAFP zeigt einerseits die Schwerpunkte der auf die Gesetzgebung abgestützten Leistungsaufträge und die wichtigsten Projekte mit deren finanziellen Auswirkungen auf. Andererseits gibt die rollend weitergeführte Mittelfristplanung Auskunft über die voraussichtliche Weiterentwicklung der Aufgaben und Finanzen.

Mit dem IAFP und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) verschiebt sich der Steuerungsfokus vom Input (Ressourcen) zum Output (Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit). Eine damit angestrebte Wirkung besteht darin, dass die politischen Vorgaben weniger den Mitteleinsatz, als vielmehr die dabei entstehenden Leistungen enthalten. Die Leistungen der öffentlichen Aufgaben zu definieren, erweist sich in der Praxis allerdings als besonders anspruchsvoll. Einem grossen administrativen Aufwand steht oft kein adäquater Nutzen gegenüber. Dies dürfte sicher mit ein Grund sein, weshalb rund die Hälfte aller Kantone bis heute nicht auf die wirkungsorientierte Verwaltungsführung gewechselt haben. An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass das Parlament im Kanton Nidwalden die Umstellung auf WoV vor einigen Jahren abgelehnt hat. Dies u. a. wegen den damit verbundenen zusätzlichen Aufwendungen von 0,8 bis 1 Mio. Franken pro Jahr.

Die WoV-Entwicklung (d. h. Outcome-Steuerung) hat in der Schweiz mittlerweile einer gewissen Relativierung und zum Teil Ernüchterung Platz gemacht. Man könnte es auch als Ausdruck der Resignation werten, dass in der Folge verschiedentlich Ausgaben- und Schuldenbremsen (als extreme Form der Input-Steuerung) zum Einsatz kommen.

Im Rahmen eines Seminars hat sich der Regierungsrat bereits im 2004 intensiv mit den politischen Planungsinstrumenten befasst. Dabei hat er u. a. explizit davon abgesehen, die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung vorzuschreiben. Hingegen wurden in den letzten Jahren die bestehenden Instrumente der Budgetierung und Finanzplanung stetig optimiert und inzwischen mit einem weiteren Werkzeug, der Langfristplanung, ergänzt. Gerade Letzteres bietet dem Regierungsrat die Möglichkeit, rechtzeitig grosse Vorhaben (z. B. Hochwasserschutzmassnahmen, den Um- und Neubau des Kantonsspitals, Verkehrskonzepte usw.) in einem Gesamtrahmen zu betrachten und Priorisierungen vorzunehmen.

Mit der Einführung der neuen Rechnungswesensoftware GemoWin sind diese Führungsinstrumente weitestgehend integriert und lassen somit eine effiziente Bewirtschaftung zu. Hingegen fehlt die Überzeugung, dass mit der Einführung von WoV/IAFP ein effektiver

Mehrwert erzielt werden könnte, der den damit verbundenen, zusätzlichen Personalressourcenbedarf rechtfertigen würde.

## C Beurteilung der einzelnen finanzpolitischen Massnahmen

### C1 Abbau des Eigenkapitals

Das Eigenkapital eignet sich nicht als aussagekräftiges Führungsinstrument, wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen. Deshalb basiert der Regierungsrat auf der Führungskennzahl "Nettovermögen bzw. Nettoschuld". Ein kontrollierter Abbau des Nettovermögens wird durch die moderate Zielvorgabe "Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80 Prozent im Durchschnitt über sechs Jahre" sichergestellt und trägt damit indirekt dem Anliegen des Motionärs Rechnung.

### C2 Lockerung der Schuldenbremse

Einer temporären Lockerung des Eckwerts Selbstfinanzierungsgrad kann für Grossprojekte wie den Um- und Neubau des Kantonsspitals - unter der Voraussetzung, dass jedoch die übrigen Eckwerte (positive Erfolgsrechnung und Nettolast) eingehalten werden - zugestimmt werden. Die Höhe und die Dauer für eine Zielwertabweichung beim Selbstfinanzierungsgrad würde der Regierungsrat zusammen mit der entsprechenden Projektvorlage dem Landrat beantragen. Dabei gilt es auch, die zusätzlichen langfristigen Investitionsbedürfnisse des Kantons mitzuberücksichtigen. Bei derartigen Grossprojekten wird es für eine tragbare Lösung eine Kombination von Massnahmen (z. B. temporäre Lockerung des Eckwerts Selbstfinanzierungsgrad, Anstieg der Nettolast, Verzicht oder Kürzung bei den übrigen Investitionen, eventuell massvolle Sondersteuern und nicht zuletzt auf die Möglichkeiten von Uri angepassten Projekten) erfordern.

### C3 Einführung einer Finanz- und Aufgabenplanung prüfen

Dank der Einführung der neuen Rechnungswesensoftware GemoWin auf 1. Januar 2012 können die bewährten Führungsinstrumente (Budget, Finanzplan und Langfristplanung) integriert und gleichzeitig aufbereitet werden. Eine Umstellung auf einen integrierten Finanz- und Aufgabenplan würde einen erheblichen Initialaufwand und zusätzlich jährlich wiederkehrende Aufwendungen von mehreren 100'000 Franken verursachen. Diesem Mehraufwand würde kein adäquater Nutzen gegenüberstehen.

## **III. Empfehlung des Regierungsrats**

Gestützt auf diese Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion als nicht erheblich zu erklären.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Direktionssekretariat Finanzdirektion und Finanzdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'D' followed by 'B' and 'C' with a period, likely representing the name of the Cantonal Councillor.