

Gesetz zum Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri

Teilrevision der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri

Altdorf, 18. Januar 2018



- 1. Begrüssung**

- 2. Gesetz zum Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri**
 - 2.1 Wieso eine neue Schuldenbremse?
 - 2.2 Schuldenbremse
Lösungsfindung / Lösungsvorschlag / Begründung
 - 2.3 HSG-Studie zu Schuldenbremse
 - 2.4 Fazit
 - 2.5 Fragen

- 3. Teilrevision der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri**
 - 3.1 Stärkung der Finanzkontrolle
Lösungsfindung / Lösungsvorschlag / Begründung
 - 3.2 Fazit
 - 3.3 Fragen

1. Begrüssung
2. **Gesetz zum Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri**
 - 2.1 Wieso eine neue Schuldenbremse?
 - 2.2 Schuldenbremse
Lösungsfindung / Lösungsvorschlag / Begründung
 - 2.3 HSG-Studie zu Schuldenbremse
 - 2.4 Fazit
 - 2.5 Fragen
3. Teilrevision der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri
 - 3.1 Stärkung der Finanzkontrolle
Lösungsfindung / Lösungsvorschlag / Begründung
 - 3.2 Fazit
 - 3.3 Fragen

2.1 Wieso eine neue Schuldenbremse? (1)

Motionen

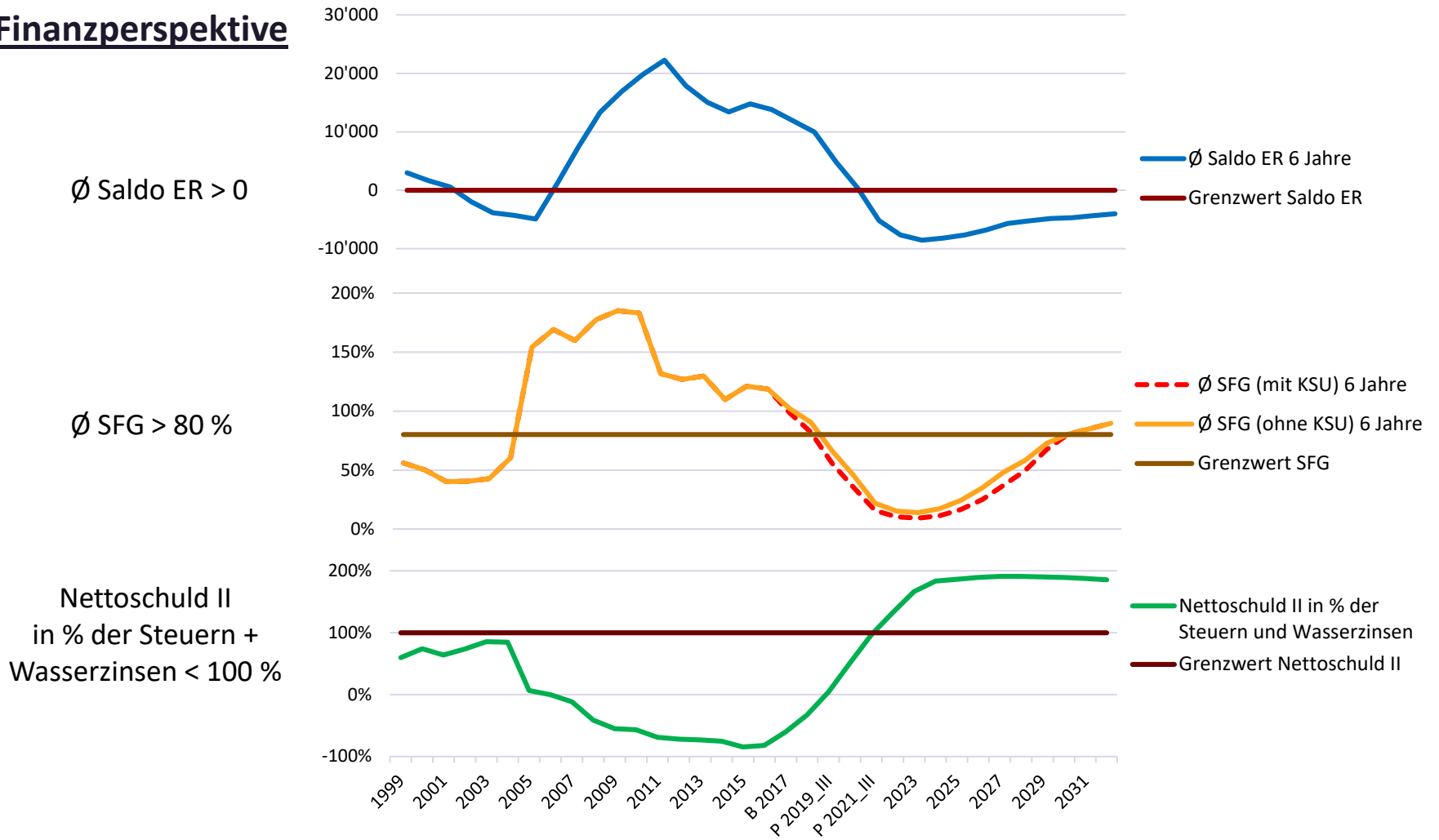
Am 16. November 2016 wurden folgende zwei Motionen eingereicht, deren Umsetzung eine Änderung der Schuldenbremse erfordern:

- Motion Christian Arnold, Seedorf zur Verwendung des Bilanzüberschusses
- Motion Christian Schuler, Erstfeld zu Änderung der Schuldenbremse für die Steuerung des Finanzhaushalts

Die zwei Motionen wurden vom Landrat anlässlich der Session vom 19. April 2017 als erheblich erklärt.

2.1 Wieso eine neue Schuldenbremse? (2)

Finanzperspektive

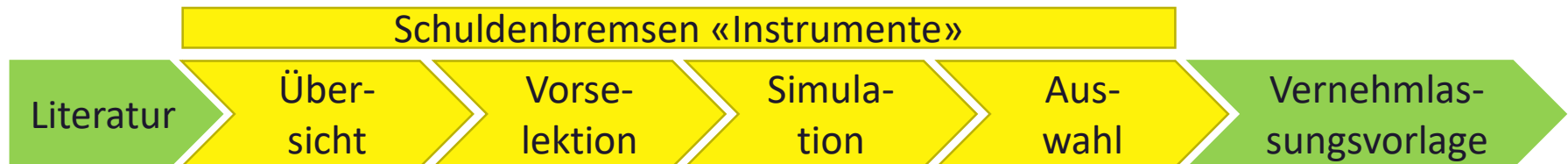


2.2 Schuldenbremse Lösungsfindung

Vorgaben der Motionen

1. Die Steuerung der Nettolast über den Selbstfinanzierungsgrad ist zu hinterfragen.
2. Für die Schuldenbegrenzung ist eine Lösung anzustreben, die auf Urner Verhältnisse zugeschnitten ist.
3. Die Schuldenbremse muss mindestens soweit gelockert werden, dass in den nächsten Jahren die Verwirklichung der strategisch dringend notwendigen Investitionen wie geplant in Angriff genommen werden können.
4. Dem Landrat ist eine Vorlage zu unterbreiten, wie der Bilanzüberschuss auf eine finanzpolitisch sinnvolle Grösse reduziert werden kann.

Vorgehen



2.2 Schuldenbremse Lösungsvorschlag (1)

FHV Artikel 37 Schuldenbremse

Bisher

1. Kumuliertes Ergebnis der ER hat über 6 Jahre ausgeglichen zu sein
2. Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt von 6 Jahren mind. 80 %
3. Nettoschuld max. 100 % der Einnahmen aus Steuern und Wasserzinsen
4. Bilanzfehlbeträge jährlich um mind. 20% abzutragen

Gesetz zum Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri

Art. 2, Abs. 1: Kumuliertes Ergebnis der ER hat über 8 Jahre (5 IST- und 3 PLAN-Jahre) ausgeglichen zu sein, sofern Bilanzüberschuss weniger als 100 Mio. beträgt.

Art. 2, Abs. 2: Budgetvorschlag RR an LR: Defizit der ER max. 10% der Nettoerträge aus kant. Steuern.

Art. 3, Abs. 1: Falls Art. 2 nicht erfüllt: RR hat dem LR Massnahmen (exkl. Steuerfussanpassungen) vorzuschlagen.

Art. 3, Abs. 2: Die Wirkung beschlossener aber noch nicht umgesetzter Massnahmen werden angerechnet.

Art. 3, Abs. 3: Der LR kann vom RR vorgeschlagene Massnahmen nur mit 2/3-Mehr ablehnen.

Art. 3, Abs. 4: Steuerfussanpassung keine erlaubte Massnahme.

2.2 Schuldenbremse Lösungsvorschlag (2)

FHV Artikel 37 Schuldenbremse

Bisher

1. Kumuliertes Ergebnis der ER hat über 6 Jahre ausgeglichen zu sein
2. Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt von 6 Jahren mind. 80 %
3. Nettoschuld max. 100 % der Einnahmen aus Steuern und Wasserzinsen
4. Bilanzfehlbeträge jährlich um mind. 20% abzutragen

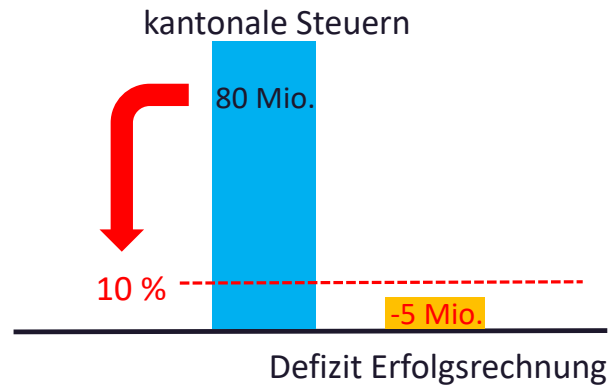
Gesetz zum Haushaltgleichgewicht des Kanton Uri

Art. 4: Lehnt LR Massnahmen gem. Art. 3 ab, erfolgt Kompensation durch Steuerfusserhöhung. Die politischen Mitwirkungsrechte des Volkes nach Art. 2 Abs. 4 Steuergesetz bleiben vorbehalten.

Art. 5, Abs. 1: Bilanzüberschuss > 100 Mio.; Ergebnis ER über 8 Jahre positiv und im Budget Ertragsübersch. > 10 % der Nettoerträge aus kantonalen Steuern, so ist der Steuerfuss um mind. 1 Prozentpunkt pro 5 % Ertragsüberschuss zu senken.

Art. 5, Abs. 2: Der LR kann eine positive Sanktion mit einem 2/3-Mehr ablehnen.

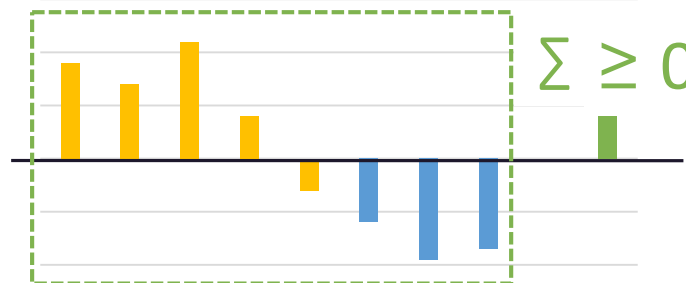
2.2 Schuldenbremse Lösungsvorschlag (3)



Schuldenbremse eingehalten?



Ergebnisse Erfolgsrechnung 8 Jahre



2.2 Schuldenbremse Lösungsvorschlag (4)




2.2 Schuldenbremse Lösungsvorschlag (5)

Kennzahlen Schuldenbremse Budget 2018 / Fipla 2018 bis 2021

(Werte in Mio. Fr.)

Grund-satz	Indikator	Zielwert	R 2016	B 2017	B 2018	P 2019	P 2020	P 2021
1	Bilanzüberschuss	> 100	227	227	220	211	200	188
	Ergebnis ER über 8 Jahre kumuliert	> 0			55.6	40.2	6.0	-22.2
2	Ergebnis ER		8.5	-0.7	-7.0	-8.8	-10.8	-12.2
	maximal zulässiges Defizit (10 % der kantonalen Steuern)				-8.7	-8.8	-8.9	-9.0
3	Verbesserungsmassnahmen nötig?				nein	nein	ja:	ja:
	Falls ja, im Umfang von x Mio.						1.9	3.2
	Bei Ablehnung der Massnahmen, Steuerfusserhöhung auf x Prozentpunkte				100	100	103	105
4	Senkung des Steuerfusses?				nein	nein	nein	nein

 Zielwert erreicht / keine Massnahmen nötig

 Zielwert nicht erreicht / Massnahmen erforderlich

2.2 Schuldenbremse Begründung (1)

Mindestbilanzüberschuss

Wieso soll die Grenze für den Bilanzüberschuss bei 100 Mio. CHF festgelegt werden?

Im Jahr 2005 erhielt Uri aus dem Goldverkauf der SNB 95 Mio. CHF. In der Folge stieg der Bilanzüberschuss innerhalb von fünf Jahren von 8 auf 130 Mio. CHF.

Ende 2016 betrug der Bilanzüberschuss rund 227 Mio. CHF. Indem der Bilanzüberschuss bei 100 Mio. CHF angesetzt wird, darf dieser wieder um rund 130 Mio. CHF reduziert werden.

Die Folgen der heute bekannten anstehenden Grossinvestitionen alleine werden den Bilanzüberschuss nicht unter 100 Mio. CHF bringen. Dazu wären erhöhte strukturelle Defizite nötig und solche gilt es wenn immer möglich zu vermeiden.

2.2 Schuldenbremse Begründung (2)

Wieso kann für die Schuldenbremse auf diese Kennzahlen verzichtet werden?

Selbstfinanzierungsgrad (SFG)

Grosse Investitionsprojekte senken den SFG stark, so dass die 80 % nicht mehr eingehalten werden können.

Für hohe Investitionen benötigen wir mehr Fremdkapital und die Abschreibungen nehmen zu. Beides beeinflusst die Erfolgsrechnung negativ.

Die neue Schuldenbremse beschränkt das budgetierte Defizit und stellt so sicher, dass der Kanton seine vorübergehend erhöhten Investitionen auch tatsächlich tragen kann. Die zusätzliche Kennzahl des SFG ist dazu nicht nötig.

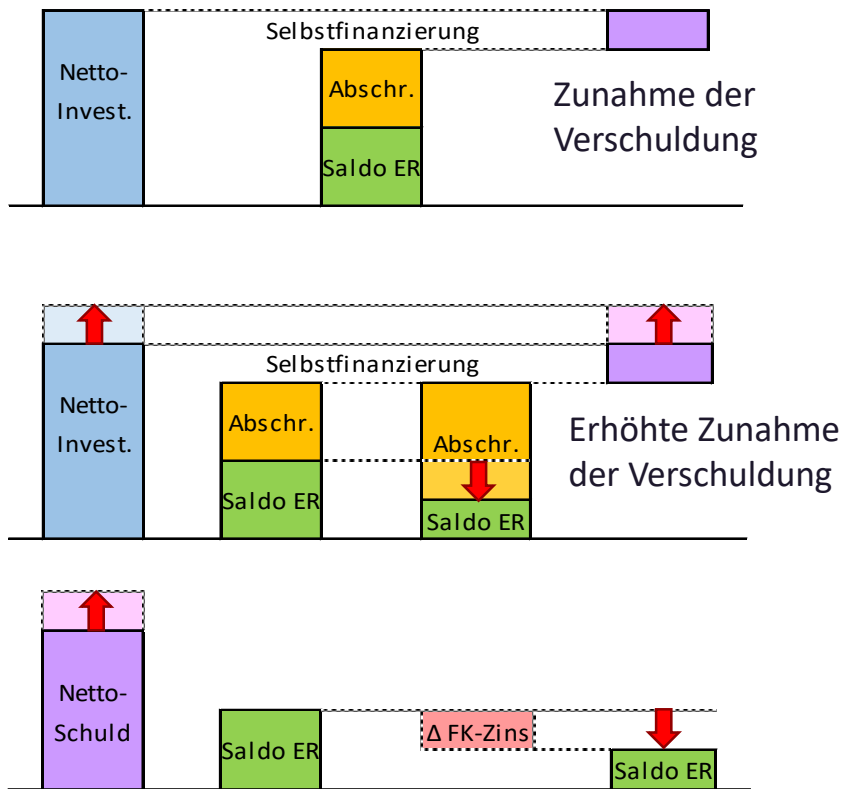
Nettoverschuldung in Prozent der Steuern+Wasserzinsen

Heute sieht die Schuldenbremse vor, dass sich die Nettoschulden max. auf 100 % der Einnahmen aus kant. Steuern und Wasserzinsen belaufen dürfen.

Die Nettoschuld wird in den nächsten Jahren stark ansteigen und den genannten Grenzwert während mehrerer Jahre deutlich übersteigen. Auch wenn längerfristig die Rechnungsergebnisse wieder ausgeglichen sind und die Schulden wieder unter den Grenzwert abgebaut werden können.

2.2 Schuldenbremse Begründung (3)

Wieso wird auf eine Kennzahl zur Begrenzung der Verschuldung verzichtet?



Die Verschuldung steigt, wenn die Netto-Invest. grösser sind als die Selbstfinanzierung. Eine Verbesserung der Verschuldung kann erreicht werden, indem weniger investiert wird und/oder durch Einsparungen in der ER.

Erhöhte Netto-Investitionen bedeutet:

- ▶ Abschreibungen steigen
- ▶ **Saldo der ER sinkt**
- ▶ Selbstfinanzierung bleibt konstant
- ▶ Verschuldung steigt

Erhöhte Verschuldung bedeutet:

- ▶ FK-Zinsen steigen
- ▶ **Saldo der ER sinkt**

Die Überwachung des Finanzhaushalts kann auf den Saldo der ER reduziert werden.

2.2 Schuldenbremse Begründung (4)

Abbau Bilanzüberschuss und Lockerung der Schuldenbremse

Wieso soll der Bilanzüberschuss abgebaut werden können?

Beispielhafte Kantonsrechnung

Aktiven	Passiven
Finanzvermögen 150	Fremdkapital 140
Verwaltungsvermögen 250	Eigenkapital 260
	davon Bilanzüberschuss 230
400	400

Der Bilanzüberschuss ist das Resultat positiver Rechnungsabschlüsse der Vergangenheit. Es handelt sich um Reserven im Eigenkapital, die künftige negative Rechnungsergebnisse auffangen können. Der Bilanzüberschuss ist eine rein rechnerische Grösse und hat insbesondere nichts mit dem Finanzvermögen oder den Nettoschulden zu tun.

Damit die anstehenden Grossinvestitionen realisiert werden können, müssen Defizite sowie eine erhöhte Verschuldung zulässig sein. Die Motion Ch. Arnold verlangt zudem, dass der Bilanzüberschuss auf eine finanzpolitisch sinnvolle Grösse reduziert werden kann.

Durch Lockerung der Schuldenbremse ist ein Abbau des Bilanzüberschusses auch ohne Bilanzbereinigung möglich. Solange noch genügend Reserven vorhanden sind, sollen massvolle Defizite auch über eine längere Zeit erlaubt sein.

2.2 Schuldenbremse Begründung (5)

Verzicht auf finanzpolitische Instrumente

Wieso soll auf finanzpolitische Instrumente verzichtet werden?

Eine Bilanzbereinigung durch **zusätzliche Abschreibungen**, durch Äufnung von **Vorfinanzierungen** oder durch Bildung **finanzpolitischer Reserven** widerspricht dem Prinzip von «true and fair view» und würde die Kantonsrechnung auf Jahre hinaus massiv verzerren.

ER-Saldo und Bilanzüberschuss sind Kennzahlen der neuen Schuldenbremse. Diese dürfen nicht durch finanzpolitische Buchungen manipuliert werden können.

Es ist weder sinnvoll noch nötig, mit finanzpolitischen Instrumenten die Kantonsrechnung zu verfälschen, um die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten zu können.

2.2 Schuldenbremse Begründung (6)

Finanzpolitische Instrumente: Bilanz

Beispielhafte Kantonsrechnung

Aktiven	Passiven
Finanzvermögen 150	Fremdkapital 140
Verwaltungsvermögen 250	Eigenkapital 260
	<i>davon Bilanzüberschuss</i> 230
400	400

Beispiel: a.o. Abschreibungen

Aktiven	Passiven
Finanzvermögen 150	Fremdkapital 140
Verwaltungsvermögen 150	Eigenkapital 160
	<i>davon Bilanzüberschuss</i> 130
300	300

Beispiel: Vorfinanzierung

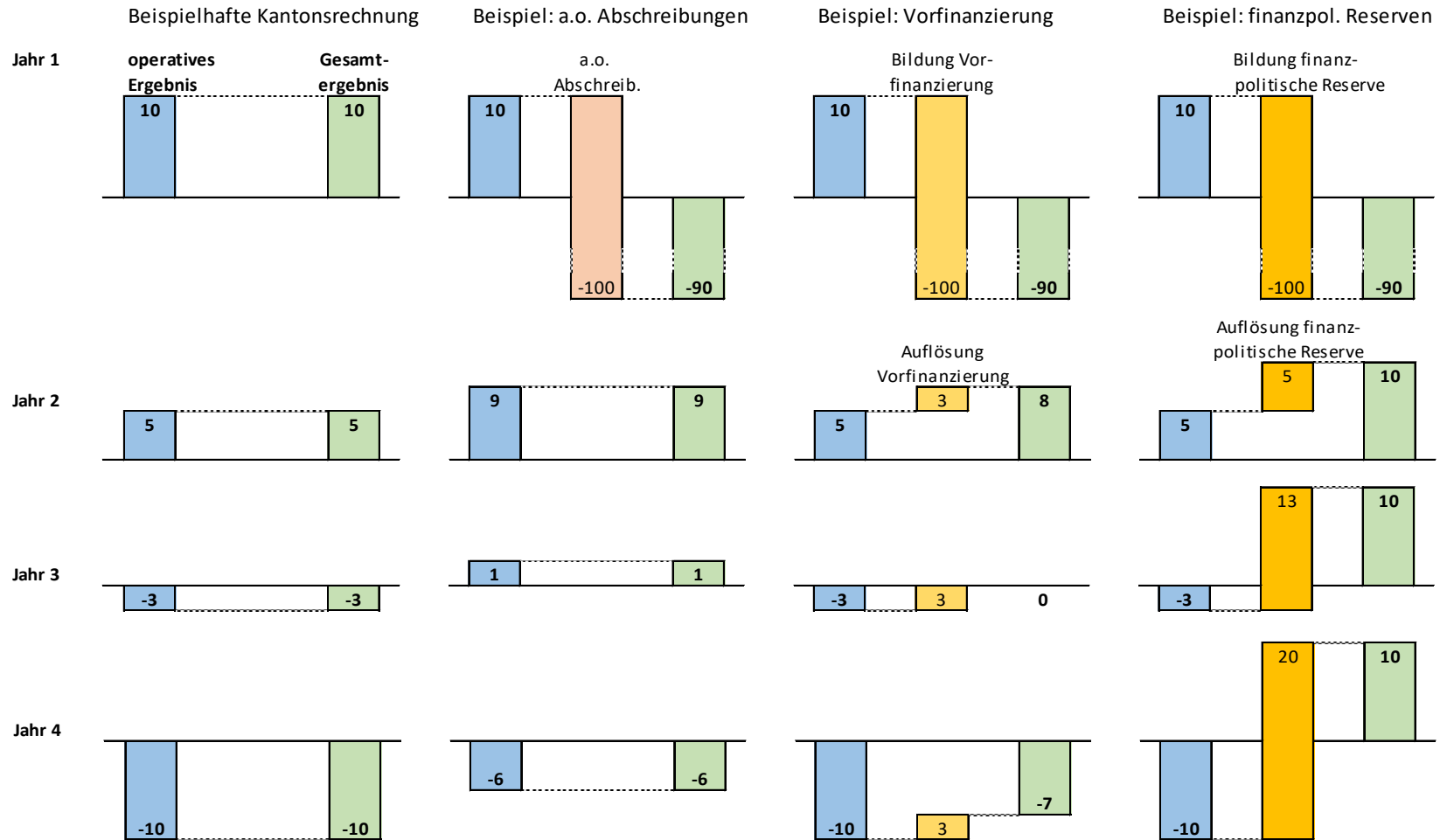
Aktiven	Passiven
Finanzvermögen 150	Fremdkapital 140
Verwaltungsvermögen 250	Eigenkapital 260
	<i>davon Bilanzüberschuss</i> 130
	<i>davon Vorfinanzierung</i> 100
400	400

Beispiel: finanzpol. Reserven

Aktiven	Passiven
Finanzvermögen 150	Fremdkapital 140
Verwaltungsvermögen 250	Eigenkapital 260
	<i>davon Bilanzüberschuss</i> 130
	<i>davon finanzpol. Reserven</i> 100
400	400

2.2 Schuldenbremse Begründung (7)

Finanzpolitische Instrumente: Erfolgsrechnung



2.2 Schuldenbremse Begründung (8)

Sanktionsmassnahmen

Die **heutige Schuldenbremse** hat der Regierungsrat am **2. April 2007** mit dem Finanzleitbild für den Kanton Uri genehmigt. Im 2009 wurde sie im Rahmen der Totalrevision in die FHV aufgenommen.

Die konsequente Einhaltung dieser Vorgaben hat **zur guten Ausgangslage** für die bevorstehenden Grossprojekte **beigetragen**. Für den **Fall einer Verletzung** der Vorgaben sieht sie jedoch **keine zwingenden Handlungsanweisungen** vor. Dieses Defizit soll mit der neuen Schuldenbremse ebenfalls behoben werden.

Künftig hat der RR dem LR mit dem Budget **Massnahmen** (exkl. Steuerfusserhöhungen) **vorzuschlagen**, wenn die Schuldenbremse verletzt wird.

Lehnt der LR mit einem qualifizierten Mehr von 2/3 einzelne **Massnahmen ab**, so wird der Fehlbetrag mit einer **Steuerfusserhöhung** kompensiert.

Ist hingegen der kumulierte ER-Saldo über 8 Jahre positiv, der Bilanzüberschuss grösser 100 Mio. CHF und liegt der Ertragsüberschuss im Budgetvorschlag um mehr als 10 % über den Nettoerträgen aus kantonalen Steuern, so ist der Steuerfuss zu senken.

2.3 HSG-Studie zu Schuldenbremse (1)

Grundregel

Das Ziel einer Schuldenbremse ist die langfristige Finanzierung des Haushalts.

Als **Grundregel** bietet sich daher an, den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung zu fordern.

Ein Einbezug der Investitionsrechnung ist nicht nötig, da die Investitionen über die Abschreibungen in die Erfolgsrechnung einfließen.

Um die Möglichkeit von Umgehungshandlungen zu vermindern, ist auf Spezialfinanzierungen, Sonderfonds, Spezialbuchhaltungen usw. zu verzichten.

2.3 HSG-Studie zu Schuldenbremse (2)

Steuerungsregel

Auch bei der **Steuerungsregel** ist die Erfolgsrechnung die zentrale Grösse.

Der Schwellenwert soll ein Abweichen von konjunkturellen Defiziten hin zu strukturellen Ungleichgewichten anzeigen. Dies wird erreicht, indem ein Defizit über mehrere Jahre einen bestimmten Wert nicht überschreiten darf.

Sanktionen

Die Verletzung der Steuerungsregel muss mit glaubwürdigen **Sanktionen** verbunden sein, sonst bleibt die Schuldenbremse wirkungslos.

Die Sanktionen sollten einen Automatismus in Gang setzen mit zwingenden Ausgaben- und Einnahmenganpassungen. Empirisch sind Ausgabenreduktionen erfolgreicher als Einnahmenerhöhungen.

2.3 HSG-Studie zu Schuldenbremse (3)

Erfolgsfaktoren einer wirksamen Schuldenbremse

- Elemente der Schuldenbremse (Grundregel, Steuerungsregel, Sanktionsregel):
 - Sichern die Ziele die langfristige finanzielle Tragbarkeit?
 - Wurden vernünftige Schwellenwerte gesetzt?
 - Sind effektive Sanktionsmassnahmen in Kraft?
- Stufe in der Normenhierarchie: Wo ist die Haushaltregel festgeschrieben (Verfassung, Gesetz, Verordnung) und wie ist sie geschützt (obligatorisches Referendum, qualifiziertes Mehr)?
- Einschränkung von Ausweichmöglichkeiten: Kann die Schuldenbremse umgangen werden?
- Stufe im Haushaltsprozess: Muss das Budget oder die Rechnung ausgeglichen sein? Am stärksten ist die Haushaltregel, wenn sie sich auf beide Stufen bezieht.
- Beschränkung der Ausgaben: Aufwandseitige Massnahmen sind oft wirksamer als ertragsseitige.
- Durchsetzbarkeit der Regeln (Sanktionen) ist entscheidend!

2.4 Fazit

Die heutige Schuldenbremse muss angepasst werden

Die neue SB konzentriert sich im Wesentlichen auf den Saldo der ER; Kennzahlen wie Selbstfinanzierungsgrad oder Nettoschulden fallen weg

Die neue SB sieht eine Lockerung vor, um den Bilanzüberschuss abbauen zu können und trägt damit der besonderen heutigen und künftigen Finanzlage des Kt. Uri Rechnung

Sie beinhaltet eine Früherkennung, indem neben Rechnungsjahren auch Planjahre in den Betrachtungszeitraum einbezogen werden

Sie sieht wirksame Sanktionen vor, welche der Regierungsrat vorschlägt und die der Landrat nur mit qualifiziertem Mehr ablehnen kann

Sie ermöglicht – ohne Nachteile – den vollständigen Verzicht auf finanzpolitische Instrumente

Sie enthält die wesentlichen Erfolgsfaktoren einer wirksamen Schuldenbremse gemäss HSG-Studie - angepasst auf die Besonderheiten des Kt. Uri bzw. seines Finanzhaushalts

2.5 Fragen



1. Begrüssung

2. **Gesetz zum Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri**
 - 2.1 Wieso eine neue Schuldenbremse?
 - 2.2 Schuldenbremse
Lösungsfindung / Lösungsvorschlag / Begründung
 - 2.3 HSG-Studie zu Schuldenbremse
 - 2.4 Fazit
 - 2.5 Fragen

3. **Teilrevision der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri**
 - 3.1 Stärkung der Finanzkontrolle
Lösungsfindung / Lösungsvorschlag / Begründung
 - 3.2 Fazit
 - 3.3 Fragen

3.1 Stärkung der Finanzkontrolle

Vorgaben der Motion zu «Stärkung der Finanzkontrolle»

1. Die Finanzkontrolle ist künftig administrativ der Standeskanzlei anzugliedern.
2. Die Finanzkontrolle soll künftig ohne Einverständnis (im Rahmen ihres Budgets) externe Gutachter hinzuziehen können.
3. Der direkte Verkehr zwischen landrätlichen Kommissionen und der Finanzkontrolle ist künftig nicht mehr einer regierungsrätlichen Direktion zu rapportieren.
4. Die gesetzliche Grundlage für die Kontrolle der Gemeindefinanzen ist zu überprüfen.
5. Strittige Revisionsbemerkungen zwischen Finanzkontrolle und regierungsrätlichen Direktionen soll künftig die Finanzkommission des Landrats letztinstanzlich entscheiden.

3.1 Stärkung der Finanzkontrolle

Lösungsfindung

Prüfoptionen

1. Status quo+ (mit Berücksichtigung der vorgeschlagenen Änderungen der Finanzkommission)
2. Konkordatslösung
3. Teilweises Outsourcing

Vorgehen

- Umfrage bei Kantonen bzgl. Unabhängigkeit und Selbständigkeit der FK
- Konkordatslösung prüfen (Besprechen mit zentralschweizer Finanzdirektoren)
- Schwyzer-Modell mit teilweisem Outsourcing prüfen (Vorstellen durch FD SZ)
- Grundsatzentscheide fällen
- Erarbeiten der Vorlage

3.1 Stärkung der Finanzkontrolle

Lösungsvorschlag

Status quo+

- Finanzkontrolle wird administrativ der Standeskanzlei zugeordnet
- Kreditbegehren (Budget) ist vom RR unverändert an LR weiterzuleiten
- Inhaltlich hat die Finanzkontrolle die ordnungsmässige Rechnungslegung, die Einhaltung der geltenden Grundsätze zur Haushaltsführung zu prüfen und das IKS zu beurteilen
- Finanzkontrolle soll auch künftig den Bezug der Kantons- und Gemeindesteuern prüfen
- Ir FIKO entscheidet auf Antrag RR abschliessend über strittige Revisionsbemerkungen und Anträge der Finanzkontrolle

3.1 Stärkung der Finanzkontrolle Begründung

Umsetzung der Vorgaben der Motion

1. Die Selbständigkeit der Finanzkontrolle ist explizit in der FHV zu erwähnen und die Finanzkontrolle soll das Recht erhalten, ihr Budget direkt dem Landrat vorzulegen.
2. Die Finanzkontrolle ist künftig administrativ der Standeskanzlei anzugliedern.
3. Die Finanzkontrolle soll künftig ohne Einverständnis (im Rahmen ihres Budgets) externe Gutachter hinzuziehen können.
4. Der direkte Verkehr zwischen landrätlichen Kommissionen und der Finanzkontrolle ist künftig nicht mehr einer regierungsrätlichen Direktion zu rapportieren. ¹
5. Die gesetzliche Grundlage für die Kontrolle der Gemeindefinanzen ist zu überprüfen.
6. Strittige Revisionsbemerkungen zwischen Finanzkontrolle und regierungsrätlichen Direktionen soll künftig die Finanzkommission des Landrats letztinstanzlich entscheiden.

¹Der Regierungsrat ist jedoch gleichzeitig zu informieren

3.2 Fazit

- Die Forderungen der Motion werden erfüllt (v.a. Stärkung der Unabhängigkeit der FK, adm. Zuordnung an SK).
- Eine Konkordatslösung ist heute nicht umsetzbar.
- Mit einer Neukonzeption der Finanzkontrolle könnten zwar im Vergleich zum Status quo+ Mehrwerte geschaffen werden, aber gleichzeitig würde auch ein Ausbau des Aufgabengebietes stattfinden.
- Mit dem Status quo+ kann man auch den künftigen Veränderungen beim Steuerbezug (URTax) Rechnung tragen.

3.3 Fragen



**Herzlichen Dank für die
Aufmerksamkeit!**

