

Finanzleitbild für den Kanton Uri

Grundlage für den allgemeinen Umgang mit den öffentlichen Finanzen, insbesondere für die mittelfristigen Finanzpläne, die Budgets, Kreditbeschlüsse und Gesetze mit Ausgabenfolgen.



Mai 2021

Vom Regierungsrat genehmigt am 18. Mai 2021

Einleitung

Mit dem Finanzleitbild 2021 wird das im Jahr 2007 erstellte Finanzleitbild weiterentwickelt und setzt weiterhin die Leitplanken für die Finanzpolitik des Kantons. Es dient der Steuerung der finanzpolitischen Alltagsentscheide und liefert eine konzeptionelle Basis für zukunftsweisende Weichenstellungen. Das Finanzleitbild 2021 ist ein Führungsinstrument des Regierungsrats: Es weist Exekutive und Verwaltung bei finanzpolitischen Entscheiden die Richtung, nimmt aber sachpolitische Zielsetzungen des Kantons nicht vorweg, denn die Kompetenzen und Rechte von Landrat und Volk bleiben unangetastet.

Die Finanzpolitik ist kein Selbstzweck, sondern trägt zur Erfüllung der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ziele bei. Oberstes Ziel des Regierungsrats ist die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt. Die finanzpolitischen Grundsätze stützen sich auf die Kantonsverfassung, die Verordnung über den Finanzhaushalt und das Gesetz über das Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri. Der Finanzhaushalt richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltsgleichgewichts, der Sparsamkeit, der Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, des Verursacherprinzips, der Vorteilsabgeltung, des Verbots der Zweckbindung und der Wirkungsorientierung.

Die Finanzpolitik im weiteren Sinne steht im Dienste der Gesamtpolitik; die notwendigen Aufgaben bzw. Ausgaben sollen finanziert werden können.

Im engeren Sinne geht es bei der Finanzpolitik um den haushälterischen Umgang mit öffentlichen Mitteln und um den Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen. Das vorliegende Finanzleitbild befasst sich mit der Finanzpolitik im engeren Sinne. Vereinfacht gesagt geht es darum, einerseits die notwendigen Einnahmen effizient und kostengünstig zu beschaffen und andererseits auf eine sparsame Mittelverwendung und den Rechnungsausgleich hinzuwirken. Das Leitbild soll als Orientierungsrahmen bei der Erstellung künftiger Finanzpläne, Budgets, Kreditbeschlüsse und Gesetze mit Ausgabenfolgen dienen.

Grundsätze

1. Die Erfolgsrechnung erfüllt die Kriterien der Defizitbeschränkung.
2. Wir bleiben als Kanton steuerlich attraktiv – wachstumsfördernde Besteuerung.
3. Wir werden vom NFA unabhängiger.
4. Wir konzentrieren die finanziellen Ressourcen auf unsere Kernaufgaben.
5. Wir erzielen Effizienzgewinne durch schlanke Arbeitsprozesse und Digitalisierung.
6. Allgemeine Einnahmen werden nicht zweckgebunden.
7. Bei uns gelten die Prinzipien der Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung, wo nicht Gründe der sozialen Gerechtigkeit oder ausdrücklicher staatlicher Förderungsziele dagegensprechen.
8. Im Verhältnis zu den Gemeinden achten wir auf das Subsidiaritätsprinzip sowie die fiskalische Äquivalenz. Zudem respektieren wir die Gemeindeautonomie.
9. Wir wirken darauf hin, dass die Gemeinden den Abbau von Disparitäten vermehrt selber finanzieren (horizontal).
10. Unsere Finanzinformationen sind von hoher Qualität und für die Einwohnerinnen und Einwohner verständlich.

Grundsatz 1



Die Erfolgsrechnung erfüllt die Kriterien der Defizitbeschränkung.

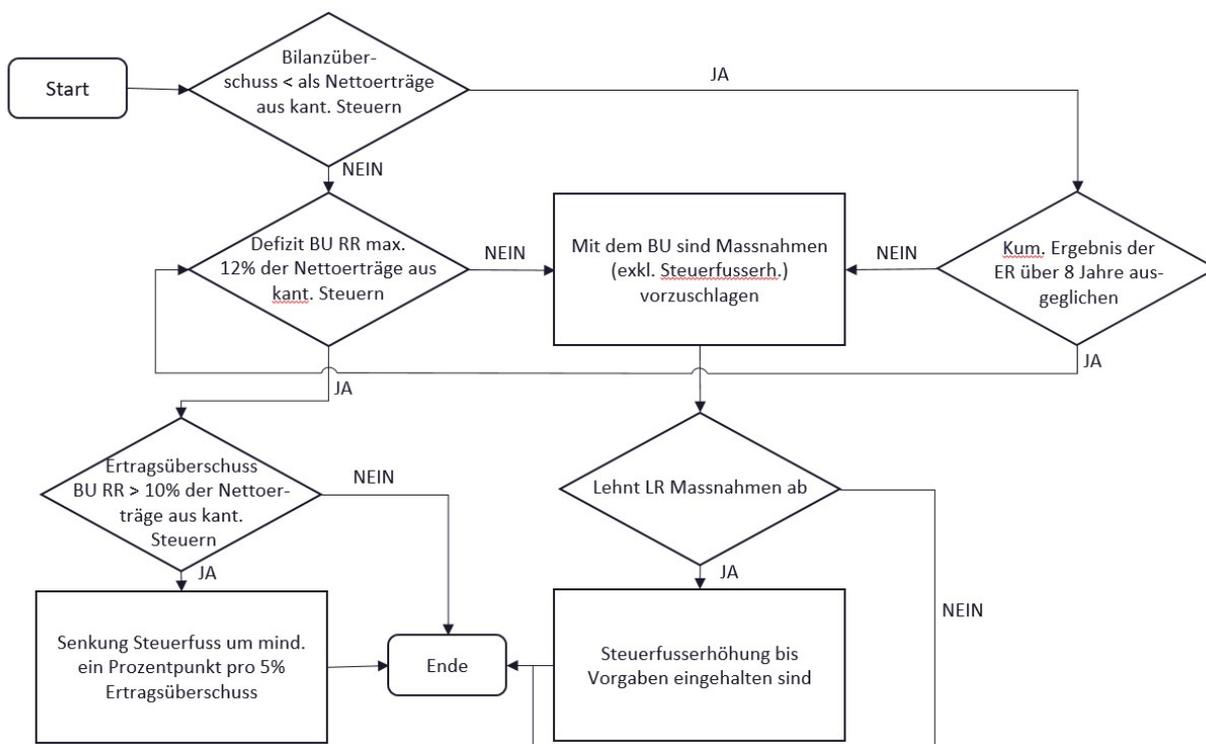
- Das Defizit der Erfolgsrechnung beträgt maximal 12 Prozent der Nettoerträge aus den budgetierten kantonalen Steuern.
- Ist der Bilanzüberschuss per Ende des letzten Rechnungsjahrs kleiner als die Nettoerträge aus kantonalen Steuern, muss das kumulierte Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung über acht Jahre ausgeglichen sein (fünf letzten Rechnungsjahre, das laufende Jahr, das Budgetjahr und das erste Finanzplanjahr).

Begründung:

Wir ermöglichen damit einen kontrollierten Abbau des hohen Bilanzüberschusses und die Realisierung von strategisch bedeutenden Investitionsvorhaben. Gleichzeitig stellen wir aber auch sicher, dass ein angemessener Bilanzüberschuss erhalten bleibt, indem bei dessen Erreichen der Kantonshaushalt über einen Zyklus von acht Jahren wieder im Gleichgewicht sein muss.

Umsetzung:

Bei der Budgetierung wird nach folgendem Prozessablauf vorgegangen:



Grundsatz 2



Wir bleiben als Kanton steuerlich attraktiv – wachstumsfördernde Besteuerung

Der Kanton belegt bei der Steuerbelastung der natürlichen Personen und bei den Gewinnsteuern der juristischen Personen einen Platz im vordersten Drittel.

Begründung:

Eine im Vergleich zu den Umliegerkantonen konkurrenzfähige Steuerbelastung für juristische und natürliche Personen leistet einen wichtigen Beitrag zur Beibehaltung der Standortattraktivität des Kantons.

Umsetzung:

Der Kanton hat jahrelang auf Chancen hingearbeitet (z.B. die Entwicklung im Urner Oberland und den Kantonalbahnhof) und Rahmenbedingungen verbessert (z.B. Verkehrserschliessung zum und innerhalb des Kantons, ein neues Kantonsspital etc.). Dieses Momentum gilt es zu nutzen. Die Steuerbelastung ist nicht die einzige Messgrösse für die Standortattraktivität eines Kantons, aber nach wie vor eine sehr wichtige. Deshalb bleiben wir bei der Steuerbelastung der Einkommenssteuer von natürlichen Personen schweizweit im vordersten Drittel und behalten als Alleinstellungsmerkmal die Flat Tax bei. Auch bei der Gewinnsteuer der juristischen Personen halten wir einen Platz im vordersten Drittel.

Grundsatz 3



Wir werden vom NFA unabhängiger.

Wir streben aktiv ein überdurchschnittliches Wachstum beim Ressourcenpotential an. Mittelfristig soll der Ressourcenindex (RI) auf über 80 Punkte¹ ansteigen.

Begründung:

Die Ausgleichszahlungen an die ressourcenschwachen Nehmerkantone werden nicht linear, sondern progressiv vorgenommen. Je tiefer der Indexwert (RI) ist, desto höher ist der Ausgleich pro Kopf. Seit Einführung des NFA hat sich der Kanton Uri kontinuierlich von 61.8 auf 72.2 Indexpunkte verbessert. Die höchsten Ressourcenausgleichskürzungen pro Kopf (Ertragsausfälle) sind somit bereits eingetreten und nehmen mit der kontinuierlichen Verbesserung des RI ab. Mit einer weiteren Indexerhöhung wird deshalb durch neu anfallende steuerbare Einkommen oder Gewinne durch den Finanzausgleich prozentual weniger abgeschöpft, d.h. das Verhältnis der zusätzlichen Steuererträge versus Ressourcenausgleichskürzung verbessert sich.

Umsetzung:

1. Wir schaffen gute Rahmenbedingungen zur Neuansiedlung von juristischen und natürlichen Personen und tragen Sorge zu bestehenden Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern.
2. Wir unterstützen aktiv Bestrebungen zur Beseitigung des heutigen Fehlanreizes im NFA-System, mit dem ressourcenschwache Kantone, die ihre wirtschaftliche Situation verbessern, mit hohen Ressourcenausgleichskürzungen bestraft werden.

¹ Gemäss Finanzausgleich liegt der RI 2021 für den Kanton Uri bei 72.2 Indexpunkten

Grundsatz 4



Wir konzentrieren die finanziellen Ressourcen auf unsere Kernaufgaben.

Wir legen den Fokus auf die Kernaufgaben des Kantons, priorisieren unsere Leistungen und setzen uns für eine effiziente Aufgabenerfüllung durch den Kanton, die Gemeinden und beauftragte Dritte ein.

Dabei berücksichtigen wir nebst wirtschaftlichen auch soziale und ökologische Aspekte bei unseren Finanzentscheiden.

Begründung:

Mit Artikel 58 der Verfassung des Kantons (RB 1.1101) wird verlangt, dass der Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit zu führen ist.

Die Mittel (Steuern, Erträge aus Regalrechten, Beiträge des Bundes usw.) sind sorgfältig, und deshalb prioritär für unsere Kernaufgaben, einzusetzen. Jede Ausgabe bedarf einer Rechtsgrundlage. Die Ausgabenbedürfnisse sind auf ihre Notwendigkeit und finanzielle Tragbarkeit hin zu prüfen und in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen.

Umsetzung:

1. Wir stellen die nötigen Ressourcen für unsere Kernaufgaben sicher.
2. Wir erbringen die gesetzlich geforderten Leistungen effizient und in der nötigen Qualität.
3. Im Rahmen jeder Gesetzesrevision prüfen wir, ob das Leistungsangebot noch den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger entspricht und passen es wo möglich und sinnvoll an.

Grundsatz 5

Wir erzielen Effizienzgewinne durch schlanke Arbeitsprozesse und Digitalisierung.



Wir prüfen regelmässig, ob wir die richtigen Dinge tun (Effektivität/Wirkung) und ob wir sie richtig tun (Effizienz/Wirtschaftlichkeit). Dazu nutzen wir auch die Möglichkeiten des Prozesshandbuchs der Kantonalen Verwaltung Uri und tragen zur kontinuierlichen Verbesserung unserer Abläufe bei. Wo sinnvoll, streben wir die Digitalisierung an.

Begründung:

Wir stellen den haushälterischen Umgang mit den Einnahmen sicher, d.h. mit möglichst geringem Mitteleinsatz erzielen wir einen möglichst hohen Nutzen für unseren Kanton. So gewinnen wir auch finanziellen Handlungsspielraum.

Umsetzung:

1. Wir überprüfen regelmässig unser Leistungsangebot (Menge, Qualität, Zeit, Wirkung).
2. Wir motivieren unsere Mitarbeitenden zur kontinuierlichen Verbesserung unserer Prozesse beizutragen (u.a. durch aktive Nutzung des Prozesshandbuchs).
3. Wir überprüfen die Zusammenarbeit oder Zusammenlegung gleichartiger Prozesse.
4. Wir prüfen regelmässig, ob die Leistungserbringung wirtschaftlich ist.
5. Wir richten uns an Standards aus.
6. Wir nutzen Gelegenheiten, um Strukturen zu vereinfachen.

Grundsatz 6



Allgemeine Einnahmen werden nicht zweckgebunden.

Den Behörden sollen möglichst viele Mittel zweckfrei zur Verfügung stehen, damit diese nach festgelegten Prioritäten optimal eingesetzt werden können. Dem Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern (FHV; RB 3.2111, Art. 14) ist Rechnung zu tragen.

Begründung:

Zweckbindungen können problematisch sein, weil sie zu einer Ungleichbehandlung der verschiedenen Aufgabengebiete führen und allfälligen Budgetrestriktionen weniger unterworfen sind. Im Weiteren wird auch die Budgetflexibilität eingeschränkt. Demgegenüber erhöhen zweckfreie Mittel den Handlungsspielraum des Regierungs- und Landrats, indem ihnen zur Aufgabenerfüllung mehr Mittel ohne Verwendungsaufgabe zur Verfügung stehen. Die Priorisierung gewinnt so an Bedeutung und der wirtschaftliche Umgang mit öffentlichen Mitteln wird gefördert.

Umsetzung:

Zweckbindungen sind, wenn immer möglich zu vermeiden, insbesondere dann, wenn kein Kausalzusammenhang zwischen Ausgabe und Einnahme besteht.

Grundsatz 7



Bei uns gelten die Prinzipien der Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung, wo nicht Gründe der sozialen Gerechtigkeit oder ausdrücklicher staatlicher Förderungsziele dagegensprechen.

Die Nutzniesserinnen und Nutzniesser besonderer Leistungen oder die Verursacherinnen und Verursacher besonderer Kosten, haben in den dafür geeigneten Politikbereichen ihren Anteil entsprechend zu tragen. Die Festlegung der betreffenden Bereiche hat durch das Gesetz bzw. die zuständige Behörde zu erfolgen. Bei der Kostenüberwälzung wird insbesondere auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse Rücksicht genommen.

Für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind angemessene, dem Nutzen aus dem Vorteil entsprechende Beträge einzufordern, deren Höhe die Kosten nicht übersteigen darf.

Begründung:

Wenn eine staatliche Dienstleistung nicht allgemeinen Charakter hat (sogenanntes öffentliches Gut), soll von den Nutzniesserinnen und Nutzniessern – unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit – eine Entschädigung verlangt werden. Dabei gilt es, die Prinzipien des Gebührenwesens (Äquivalenz, Rechtsgleichheit, Legalität, Kostendeckung) zu berücksichtigen. Gebühren sind im Verhältnis zu den Kosten dort eher hoch anzusetzen, wo das private Interesse gross ist und dort eher niedrig, wo (auch) ein öffentliches Interesse besteht.

Umsetzung:

1. Die nachgefragten Leistungen sind effizient und wirtschaftlich zu erbringen.
2. Die Prinzipien der Kostentransparenz (Vollständigkeit, Klarheit, Genauigkeit, Wahrheit) sind einzuhalten.
3. Die Gebührenansätze sind periodisch (mindestens alle fünf Jahre) zu prüfen und falls nötig anzupassen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Einnahmen für die gebührenpflichtige Verrichtung den durchschnittlichen Gesamtaufwand des Kantons decken.

Grundsatz 8



Im Verhältnis zu den Gemeinden achten wir auf das Subsidiaritätsprinzip sowie die fiskalische Äquivalenz. Zudem respektieren wir die Gemeindeautonomie.

Bei jeder Gesetzesrevision klären wir, ob die Aufgabenteilung bzw. Aufgabenzuordnung im entsprechenden Bereich noch zweckmässig ist. Es gilt zu unterscheiden, ob es sich um eine Kantons- oder Gemeindeaufgabe bzw. eine Verbundaufgabe handelt. Im Weiteren sind die Prinzipien der Zusammenarbeit festzulegen und bei den Kantonsaufgaben ist zu prüfen, ob die Leistung selber oder durch einen Dritten zu erbringen ist.

Begründung:

Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll der Kanton nur Aufgaben übernehmen, die er nachweislich besser erfüllen kann als die Gemeinden.

Dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (wer den Nutzen hat, bezahlt bzw. wer bezahlt, befiehlt; Übereinstimmung von Nutzniessenden, (Mit-) Entscheidenden und Zahlenden) ist Rechnung zu tragen.

Umsetzung:

1. Im Rahmen jeder Gesetzesrevision prüfen wir die Rolle des Kantons.
2. Wir prüfen regelmässig, ob die nachgefragten Leistungen auf einfache Weise, kundenorientiert und nachhaltig erbracht werden.
3. Allfällige Aus- oder Eingliederung von öffentlichen Aufgaben gilt es, einem Eignungstest zu unterziehen, bei dem es betriebswirtschaftliche und politisch-rechtliche Kriterien und Erkenntnisse zu berücksichtigen gilt.

Grundsatz 9



Wir wirken darauf hin, dass die Gemeinden den Abbau von Disparitäten vermehrt selber finanzieren (horizontal)

Durch Erhöhung der prozentualen horizontalen Finanzierung durch die ressourcenstarken Gemeinden kann die Disparität abgebaut werden. Im Weiteren prüfen wir eine Gesetzesänderung, welche frühestens ab 2026 einen weiteren Ausbau des horizontalen Ressourcenausgleichs ermöglicht.

Begründung:

Die Einnahmen des Kantons Uri aus dem NFA-Ressourcenausgleich lagen im 2020 um 9.5 Mio. Franken (minus 15 Prozent) tiefer als bei der Einführung des NFA im Jahr 2008, während die Aufwendungen für den innerkantonalen Ressourcenausgleich im gleichen Zeitraum um 3.1 Mio. Franken (plus 81 Prozent) anstiegen.

Mit der Erhöhung des horizontalen Ressourcenausgleichs ändert lediglich die Finanzierung, nicht aber die Höhe der Dotation, d.h. die ressourcenschwachen Gemeinden erfahren keine Kürzung. Für den Abbau der Disparitäten zwischen den Gemeinden übernehmen die ressourcenstarken Gemeinden mehr Verantwortung.

Umsetzung:

1. Wir beantragen dem Landrat – je nach Ergebnis aus dem WB2024 – die prozentuale horizontale Finanzierung ab 1. Januar 2025 zu erhöhen.
2. Wir erarbeiten unter Einbezug der Gemeinden einen Vorschlag für einen Weiterausbau des horizontalen Ressourcenausgleichs ab 2026.

Grundsatz 10



Unsere Finanzinformationen sind von hoher Qualität und für die Einwohnerinnen und Einwohner verständlich.

Wir informieren verständlich, wahrheitsgetreu, zeitnah und regelmässig über die vergangene, gegenwärtige und zukünftige Finanzlage und -entwicklung sowie die Finanzpolitik.

Begründung:

Unsere Einwohnerinnen und Einwohner sind «Teilhaberinnen und Teilhaber» unseres Kantons und sollen deshalb auch stufengerecht über die Finanzlage informiert werden.

Umsetzung:

1. Im Regierungsprogramm/Finanzplan werden die mittelfristigen, finanzpolitischen Ziele festgehalten.
2. Der Finanzplan, der jährlich im Herbst vom Regierungsrat beschlossen wird, zeigt die mittelfristige Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen.
3. Das Budget wird dem Landrat am Ende des Vorjahres zur Genehmigung unterbreitet.
4. Die Jahresziele werden jeweils im Januar vom Regierungsrat beschlossen. Sie orientieren sich am Finanzplan. Die Jahresziele werden um die Erfolgskontrolle der Ziele des Vorjahrs ergänzt.
5. Die Jahresrechnung wird bis Mitte des Folgejahres dem Landrat zur Genehmigung unterbreitet.
6. Die Schwerpunkte der Finanzdirektion² werden mehrmals jährlich aktualisiert und informieren über die aktuellen Themen der Finanzdirektion.
7. Alle zwei Jahre werden die Aktivitäten im Rechenschaftsbericht festgehalten.

² <https://www.ur.ch/publikationen/5064>

Glossar

Disparität:	Unter Abbau von Disparitäten versteht man beim Finanzausgleich die Verkleinerung der Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit. Dies kann erreicht werden, indem der Kanton und/oder ressourcenstarke Gemeinden die ressourcenschwachen Gemeinden finanziell unterstützen.
Fiskalische Äquivalenz:	Das Gemeinwesen, in welchem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten (wer den Nutzen hat, bezahlt bzw. wer bezahlt, befiehlt; Übereinstimmung von Nutzniesser, (Mit-) Entscheidenden und Zahlenden).
Flat Tax:	Die Flat Tax ist eine Konsumsteuer mit einheitlichem Steuersatz auf alle realwirtschaftlichen Tätigkeiten und Löhne.
NFA:	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.
Ressourcenausgleich:	Instrument des Finanzausgleichs. Der Ressourcenausgleich basiert auf dem Ressourcenindex, der die Gemeinden in ressourcenstarke (reichere) und ressourcenschwache (ärmere) Gemeinden unterteilt. Er hat zum Ziel, den ressourcenschwachen Gemeinden ein Mindestmass an freien Mitteln zur Verfügung zu stellen. Er wird vom Kanton (= vertikaler Ressourcenausgleich) und von den ressourcenstarken Gemeinden (= horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert.
Ressourcenindex:	Der Ressourcenindex ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen dem Ressourcenpotenzial pro Kopf einer Gemeinde und dem Ressourcenpotenzial pro Kopf der Urner Bevölkerung. Das Ressourcenpotenzial pro Kopf der Urner Bevölkerung entspricht dem Ressourcenindex von 100.
Ressourcenpotenzial:	Das Ressourcenpotenzial umfasst die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen einer Gemeinde.
Subsidiaritätsprinzip:	Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip sollen Aufgaben nur dann einer übergeordneten staatlichen Ebene übertragen werden, wenn diese die Aufgaben nachweislich besser erfüllen kann als die untergeordneten staatlichen Ebenen.