Bericht und Antrag
des Regierungsrats
an den Landrat

16. August 2016

Nr. 2016-480 R-270-19 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Landratsbeschluss zur Erprobung der Kostenlenkung im Personalbereich mittels Globalbudget

I. *Zusammenfassung*

An der Session vom 21. Mai 2014 überwies der Landrat ein Postulat der landrätlichen Finanzkommission (Erich Arnold, Bürglen), das eine Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri forderte, mit dem Ziel, den Stellenplan zu reduzieren. Der Regierungsrat beauftragte in der Folge BAK Basel Economics AG (BAKBASEL) mit einer Benchmarkanalyse zu den Versorgungsleistungen und Bereitstellungskosten sämtlicher kantonaler Aufgabenfelder. Die BAK-Studie zeigte Handlungsfelder auf, bei denen die Kosten über den Vergleichskantonen liegen. Weiter zeigte die Studie auf, dass der Kanton sich gegenüber seinen Gemeinden in der Finanzierung der Leistungen deutlich stärker engagiert als die Vergleichskantone. Laut Kostenstrukturanalyse ist allerdings kein expliziter Handlungsbedarf im Personalbereich auszumachen. Auch in einer dynamischen Betrachtung der Personalausgaben bestätigt sich dieser Eindruck.

Die Aufgabenbereiche mit Potenzial und die Bereiche, in denen der Kanton Uri im Vergleich zu andern Kantonen hohe Kosten der Gemeinden trägt, wurden inzwischen vertieft geprüft. Die Direktionen zeigten verschiedene Verbesserungsmassnahmen auf, die im Rahmen des Budgets/Finanzplans 2017 bis 2020 umgesetzt werden sollen. Weiter identifizierten sie Massnahmen, die im Rahmen des Wirkungsberichts NFAUR (WB 2016) diskutiert bzw. umgesetzt werden sollen. Sie betreffen Verrechnungen gegenüber den Gemeinden.

Wie die Studie erhärtet, ist ein aktiver Abbau von kantonalen Arbeitsstellen sachlich nicht geboten. Zudem wäre ein derartiger Abbau nach Überzeugung des Regierungsrats auch politisch nicht opportun. Die bisherige Haltung des Parlaments, dass zusätzliche Personalstellen prinzipiell nicht bewilligt werden, selbst wenn deren Bedarf ausgewiesen ist, ist der Entwicklung des Kantons nicht förderlich. Der Regierungsrat hat deshalb im Rahmen der Weiterbearbeitung des Dossiers auch personelle Massnahmen geprüft. Er will damit einen Weg für eine Vorwärtsstrategie ebnen, um die bisweilen starren Fronten aufzuweichen.

Der Regierungsrat möchte im Personalbereich ein Globalbudget-System einführen, so dass dem Landrat ein Mittel zur Kostenlenkung in die Hand gegeben wird. Der Stellenplan soll keine Bedeutung mehr haben. Dieses System soll vorerst zur Erprobung für vier Jahre gelten. Parallel dazu will der Regie-

rungsrat weitere Massnahmen ergreifen, um die Effizienz des Personals zu fördern.

Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung 1
II. Ausgangslage 4
1. Postulat zur Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri 4
1.1. Auftrag 4
1.2. Vorgehen und Ergebnis der Benchmarkanalyse 4
1.3. Umgang mit Kostendifferenzialen und Verrechnungspotenzialen 5
2. Ergebnisse der vertieften Analysen der Kostendifferenziale und der Verrechnungspotenziale 6
2.1. Bereits umgesetzte Optierungen und Massnahmen 6
2.2. Zusätzliche Verbesserungsmassnahmen 6
III. Umgang mit der Forderung nach Lenkung des Personalbereichs 8
1. Kein Handlungsbedarf im Personalbereich 8
2. Aktiver Stellenabbau auch politisch nicht opportun 8
3. Handlungsoptionen im Personalbereich 9
3.1. Stellenpool heute ohne erwünschte Wirkung 9
3.2. Teilzeitangestellte als Chance 10
3.3. Aufgabenlandkarte als Hilfsmittel 10
3.4. Globalbudget als Instrument zur Kostenlenkung im Personalbereich 11
3.5. Festlegung der Kostensteigerungsquote 13
IV. Antrag 14

II. Ausgangslage

1. Postulat zur Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri

1.1. Auftrag

Am 19. Februar 2014 reichte die landrätliche Finanzkommission (Erich Arnold, Bürglen) ein Postulat zu Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri ein, mit dem Ziel, den Stellenplan innerhalb von vier Jahren auf maximal 44'000 Stellenprozente zu reduzieren. In seiner Antwort vom 8. April 2014 unterstützte der Regierungsrat das Anliegen des Postulats, soweit es um eine generelle Überprüfung der Kantonsaufgaben und des dazu gehörenden Finanzhaushalts geht. Dazu sei eine vertiefte, extern begleitete Analyse der Aufgabenfelder und deren Kosten notwendig. Die Vorgabe einer Zahl für eine allfällige Stellenplanreduktion mache keinen Sinn. Das Ziel müsse eine objektive und unvoreingenommene Überprüfung sein.

An der Session vom 21. Mai 2014 überwies der Landrat das Postulat mit 58:0 Stimmen (null Enthaltungen) im Sinne des Antrags der Regierung.

1.2. Vorgehen und Ergebnis der Benchmarkanalyse

Um eine neutrale und objektive Faktenbasis zu erhalten, gab der Regierungsrat eine Benchmarking-Studie bei BAK Basel Economics AG (BAKBASEL) in Auftrag, die einen Vergleich der Versorgungsleistungen und Bereitstellungskosten sämtlicher kantonaler Aufgabenfelder möglich macht[1]. Am 2. Juni 2015 legte BAKBASEL den Schlussbericht «Aufgaben- und Strukturüberprüfung des Finanzhaushalts des Kantons Uri» mit einem zusammenfassenden Gutachten vor.

Die wichtigsten Erkenntnisse aus der Aufgaben- und Strukturüberprüfung (Benchmarking) waren:

- In insgesamt 17 von 36 Aufgabenfeldern liegen die Fallkosten - d. h. die effektiven Kosten des Kantons je Bedarfseinheit - oberhalb des Durchschnittswerts der Vergleichsgruppe.
- Das globale Fallkostendifferenzial liegt in einer vorsichtigen Betrachtung bei 16,8 Mio. Franken. Die Kosten liegen global 6 bis 10 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen.
- Das Fallkostendifferenzial kann im Kanton Uri durch Effizienzerhöhungen und/oder moderate Senkungen des Versorgungsniveaus abgebaut werden.
- Handlungspotenzial besteht insbesondere bei den Aufgabenfeldern Allgemeine Verwaltung, Berufsbildung, Invalidität, Spitäler, Alter und Umweltschutz.
- Die vorliegende Benchmarking-Studie widerspiegelt den punktuellen Zustand aus dem Jahr 2012. Sämtliche seit 2012 im Rahmen des Massnahmenplans beschlossenen und bereits umgesetzten Spar-/Optimierungsbestrebungen sind nicht berücksichtigt.

[1] Konkret liess der Regierungsrat drei Untersuchungen bzw. Arbeiten durchführen: Erstens gab er bei BAKBASEL ein Benchmarking zu den kantonalen Nettoausgaben nach Aufgabenfeldern in Auftrag. Zweitens liess er durch BAKBASEL eine Analyse und Prognose des Finanzhaushalts (Review/Outlook) vornehmen, um allfällige Risiken im Finanzplan aufzudecken. Und drittens beauftragte er die Direktionen, Ämter und Abteilungen, ihre Aufgaben aufzulisten und die zugehörigen Gesetzesgrundlagen je Aufgabe zu bezeichnen und diese den untersuchten Aufgabenfeldern zuzuordnen. All diese Arbeiten lagen per Anfang Juni 2015 vor.

- Dabei ist zu beachten, dass Optimierungs- und Entlastungsmassnahmen bereits eingeleitet und im Rahmen des Massnahmenpakets 2013 bis 2016 umgesetzt wurden.[2] Das Gesamtvolumen dieser Massnahmen beträgt 11,0 Mio. Franken. Hiervon beziehen sich 8,2 Mio. Franken auf die Aufgabenfelder, die in der Kostenstrukturanalyse betrachtet wurden.
- Bezüglich der anstehenden Entlastungsanstrengungen wird angeraten, die Vorgaben nicht auf den Personalbereich einzugrenzen, da wichtige Kostentreiber unbeachtet bleiben würden.
- Zudem ist auffällig, dass der Kanton sich gegenüber seinen Gemeinden vergleichsweise stark in der Finanzierung der Leistungen engagiert. Der Anteil liegt rund 13 Prozentpunkte höher als im Durchschnitt der Finanzhaushalte der Peer Group. Umschichtungen zugunsten des Kantonshaushalts wären aus dieser Perspektive gegenüber den Gemeinden vertretbar (sogenanntes Verrechnungspotenzial).

1.3. Umgang mit Kostendifferenzialen und Verrechnungspotenzialen

In seinem Bericht und Antrag vom 29. September 2015 legte der Regierungsrat dem Landrat die Ergebnisse der Studie samt den aufbereiteten Unterlagen umfassend dar. Zudem setzte er das Vorgehen wie folgt fest:

1. Die Gründe für die Kostendifferenziale und mögliche Massnahmen bei den sechs Handlungsfeldern mit Potenzial (Aufgabenfelder Allgemeine Verwaltung, Berufsbildung, Invalidität, Spitäler, Alter und Umweltschutz) sind vertieft zu analysieren.

2. Allfällige Massnahmen aus den Überprüfungen sollen nach deren Abschluss direkt in den Budgetprozess einfliessen und mit dem Budget 2017 ff. umgesetzt werden. Dem Landrat ist dannzumal Bericht zu erstatten und der Umgang mit allenfalls bestehendem Potenzial aufzuzeigen.

3. Diejenigen Bereiche, in denen der Kanton Uri im Vergleich zu andern Kantonen hohe Kosten der Gemeinden trägt, sind zu untersuchen (Verrechnungspotenzial). Es soll in den auffälligen Aufgabenfeldern geprüft werden, ob eine höhere Kostenbeteiligung der Gemeinden gerechtfertigt wäre.

4. Die diesbezüglichen Ergebnisse mit allfälligen Massnahmen werden dem Landrat im Zusammenhang mit dem Bericht über den Vollzug und die Wirkung des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Wirkungsbericht [WB]), der im Jahr 2016 (WB 2016) fällig wird, aufgezeigt.

5. Weiter beantragte der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat materiell abzuschreiben.

In ihrem Bericht vom 18. November 2015 zuhanden des Landrats beantragte die Finanzkommission, das Postulat materiell noch nicht abzuschreiben bzw. es erst abzuschreiben, wenn die Resultate der vertieften Prüfungen vorliegen.
An der Session vom 9. Dezember 2015 nahm der Landrat den Bericht samt Grundlagen zur Kenntnis.

[2] Die BAK-Analyse verwendete als Datenbasis die harmonisierten Finanzzahlen des Jahrs 2012 der Eidgenössischen Finanzverwaltung (jüngere Daten sind nicht verfügbar). Die Analyse gemäss Zwischenbericht berücksichtigte deshalb das Spar- und Massnahmenpaket des Kantons aus dem Jahr 2013 nicht.

Die Aufgabenbereiche mit Potenzial und die Bereiche, in denen der Kanton Uri im Vergleich zu andern Kantonen hohe Kosten der Gemeinden trägt, sollten im Sinne des Antrags der Regierung vertieft geprüft werden und dem Landrat Bericht erstattet bzw. gegebenenfalls entsprechende Massnahmen getroffen oder diese dem Landrat zum Beschluss vorgelegt werden. Weiter entschied der Landrat, das Postulat zu Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri (Postulat der Finanzkommission, Erich Arnold, Bürglen) materiell (noch) nicht abzuschreiben.

2. Ergebnisse der vertieften Analysen der Kostendifferenziale und der Verrechnungspotenziale

2.1. Bereits umgesetzte Optierungen und Massnahmen

Laut BAK-Analyse besteht Handlungspotenzial insbesondere bei den Aufgabenfeldern Allgemeine Verwaltung, Berufsbildung, Invalidität, Spitäler, Alter und Umweltschutz.

Gewisse Optimierungs- und Entlastungsmassnahmen wurden bereits 2013 eingeleitet. Sie sind inzwischen weitestgehend umgesetzt. Das Gesamtvolumen dieser Massnahmen über vier Jahre beträgt 11,0 Mio. Franken. Von den bereits umgesetzten Massnahmen beziehen sich 8,2 Mio. Franken auf die Aufgabenfelder, die in der Kostenstrukturanalyse betrachtet wurden. Sämtliche seit 2012 im Rahmen des Massnahmenplans beschlossenen und bereits umgesetzten Spar- und Optimierungsmassnahmen von 11 Mio. bzw. 8,2 Mio. Franken sind in der BAK-Studie nicht berücksichtigt (vgl. die Erklärung dazu FN 2).

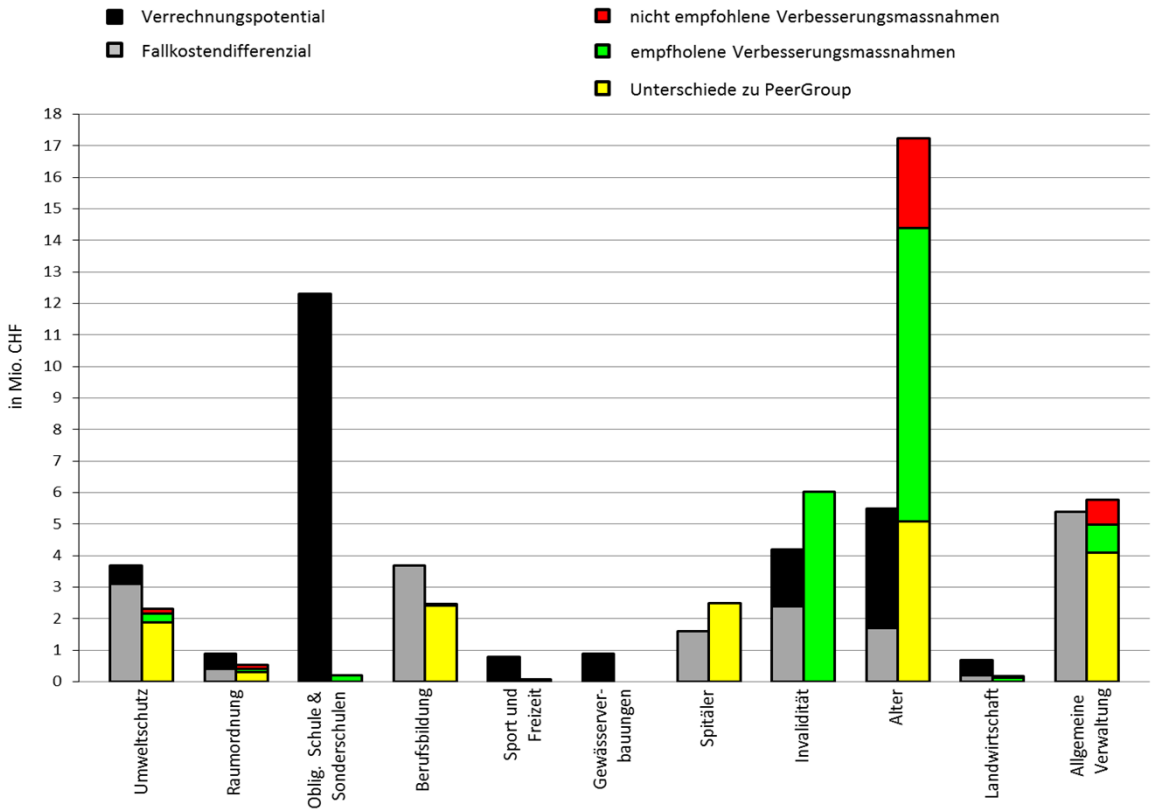
2.2. Zusätzliche Verbesserungsmassnahmen

Die Direktionen analysierten in der Folge die Gründe für die Kostendifferenziale vertiefend. Konkret zeigten sie in den sechs einschlägigen Aufgabenfeldern die Ursachen für die Abweichungen (Fallkostendifferenziale) auf und prüften, ob und mit welchen Konsequenzen Entlastungen möglich sind (Verbesserungsmassnahmen). Zudem prüften sie in acht Aufgabenfeldern (mit Verrechnungspotenzial), ob eine höhere Kostenbeteiligung der Gemeinden gerechtfertigt wäre (Verbesserungspotenzial).

Die Ergebnisse aus den Direktionen lagen per Mitte Februar 2016 vor. Sie wurden in der Folge am 22. Februar 2016 im Projektteam und am 24. Februar 2016 im Ausschuss beraten:

Die Ergebnisse beinhalten einerseits Erklärungen, worin die Abweichungen zur Peer Group begründet sind, andererseits konkrete Verbesserungsmassnahmen (aufgrund von Fallkostendifferenzialen oder Verrechnungspotenzial gegenüber den Gemeinden).

Die untenstehende Grafik fasst die Analyseergebnisse zusammen:



Ein Beispiel: Das Kostendifferenzial im Aufgabenfeld Allgemeine Verwaltung gegenüber der Peer Group ist teilweise darin begründet, dass der Kanton Uri im Gegensatz zu den anderen Kantonen gegenüber seinen Schulen (bwz und Kollegium) keine Nutzungsgebühren verrechnet. Das ist u. a. im rechten Balken gelb enthalten.

Die Direktionen zeigten insgesamt 63 Verbesserungsmassnahmen mit einem Gesamtvolumen von gut 21 Mio. Franken auf. 38 Massnahmen empfahlen die Direktionen zur Umsetzung mit einem Entlastungsvolumen von knapp 17 Mio. Franken. Davon lassen sich 31 Massnahmen bzw. 1,541 Mio. Franken im Rahmen des Budgets/Finanzplans 2017 bis 2020 im Grundsatz umsetzen (vgl. dazu Anhang 1). Sieben Massnahmen sollten im Rahmen des Wirkungsberichts NFAUR (WB 2016) diskutiert bzw. umgesetzt werden (im Detail siehe Anhang 2). Weitere 25 Massnahmen sollen nach Meinung der Direktionen nicht umgesetzt werden (Anhang 3).

Verschiedene Massnahmen, nämlich insgesamt 19, bedingen Gesetzesanpassungen, sei es auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Reglement.

In das Budget des Jahrs 2017 und den Finanzplan 2017 bis 2020 fliessen als Ergebnis der Anstrengungen aus den Direktionen im Zusammenhang mit der vertieften Analyse Massnahmen ein, die jährliche Kostensenkungen von rund 1 Mio. Franken bewirken. Auf die Ausführungen dort sei hier verwiesen.

Was das Verrechnungspotenzial mit den Gemeinden bzw. die Aufgabenteilung entspricht, wird die Umsetzung im Zusammenhang mit dem Bericht über den Vollzug und die Wirkung des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden 2016 (Wirkungsbericht [WB 2016]) aufgezeigt.

Massnahmen mit personeller Wirkung zeigten die Direktionen zwar im Umfang von rund 263 Stellenprozenten auf. Allerdings wurden die Massnahmen nur im Umfang von 178 Stellenprozenten zur Umsetzung empfohlen.

III. Umgang mit der Forderung nach Lenkung des Personalbereichs

1. Kein Handlungsbedarf im Personalbereich

Das Postulat vom Februar 2014 weist einen exklusiven Fokus auf den Personalbereich auf. Laut Kostenstrukturanalyse ist allerdings kein expliziter Handlungsbedarf im Personalbereich auszumachen. Die Kostenstrukturanalyse identifiziert vielmehr die Aufgabenfelder Berufsbildung, Spitäler und Invalidität, die hohe Transferausgaben aufweisen, als prioritäre Handlungsfelder.

Auch in einer dynamischen Betrachtung der Personalausgaben bestätigt sich der Eindruck, dass nicht die Personalkosten hauptverantwortlich für überdurchschnittliche Kosten(-steigerungen) sind. Die nichtpersonalbezogenen Ausgaben im Urner Haushalt stiegen in den vergangenen Jahren schneller an. Auch interkantonal ist die Entwicklung der Personalausgaben im Kanton Uri laut Analyseergebnis nicht auffällig.

Das zusammenfassende Gutachten rät in diesem Sinne von einer eingeengten Sichtweise für ein Entlastungsprogramm ab.

2. Aktiver Stellenabbau auch politisch nicht opportun

Ein aktiver Abbau von kantonalen Arbeitsstellen ist nach Meinung des Regierungsrats auch politisch nicht opportun. Denn laut Analyse sind im Personalbereich gerade keine Kostenursachen zu erblicken, die den finanzpolitischen Handlungsspielraum (tiefe Schulden) oder die tiefe Steuerbelastung gefährden würden. Zudem kann ein Abbau von Stellen grundsätzlich nur mit einem konkreten Aufgabenverzicht einhergehen, wie etwa die Aufhebung des Untergymnasiums oder die Reduktion/Abschaffung der Wirtschaftsförderung. Die Beispiele zeigen, dass Personalmassnahmen auch Auswirkungen auf Uri als Wirtschafts- oder Bildungsstandort haben. Der gute Ruf der Verwaltung ist dabei ein wichtiger Standortfaktor, der nachhaltig erhalten bleiben soll.

Weiter hätte ein Stellenabbau allenfalls auch gesellschaftspolitische Auswirkungen. Würden etwa Abgänge von Pensionierten nicht mehr ersetzt, so würde letztlich auch die Abwanderung junger Erwachsener begünstigt und die demografische Alterung verstärkt.[3] Immerhin «versorgt» laut aktueller Erhebung des Amts für Personal jede kantonale Arbeitsstelle einen Haushalt von durchschnittlich drei Personen. Hinzu kommt, dass Uri tendenziell eher einem Bevölkerungsschwund entgegen wirken sollte[4], statt diesem das Wort zu reden.

Der Regierungsrat spricht sich vor diesem Hintergrund deutlich gegen einen konkreten Abbau von

[3] Laut den Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone der Schweiz 2015 bis 2045 vom Mai 2015 nimmt die Zahl der Personen im Rentenalter insbesondere in den Randkantonen wie Uri stark zu. Konkret wird die Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten aufgrund der zahlreichen Abwanderungen junger Erwachsener sowie der regelmässigen Zuwanderungen älterer Personen rasch altern.

[4] Laut Referenzszenario wird die Bevölkerung in allen Kantonen bis ins Jahr 2045 zunehmen, ausser in Uri.

Stellen aus. Denn alle vorliegenden Studien und Detailprüfungen zeigen in diesem Punkt gerade keinen Handlungsbedarf.

Selbst der Landrat und die Finanzkommission sind im Rahmen der Beratungen der Analyseergebnisse im Herbst von ihrer ursprünglichen Forderung abgewichen. So wies eine Mehrheit der Finanzkommission in ihrem Antrag an den Landrat vom 18. November 2015 darauf hin, dass aus den vertieften Prüfungen zumindest «nicht eine Personalaufstockung resultieren sollte».

Für den Regierungsrat ist eine kosteneffiziente Personalzuteilung eine permanente Aufgabe. Er ist deshalb bestrebt, den Personalbedarf immer wieder aufs Neue in Frage zu stellen, damit es in den einzelnen Teilbereichen nicht zu unnötigen Aufstockungen kommt.

3. Handlungsoptionen im Personalbereich

Auch wenn der Personalbereich gerade nicht als wesentlicher Kostentreiber im Haushalt in Angriff zu nehmen ist, stellt sich für den Regierungsrat die politische Grundsatzfrage, wie er den Ansprüchen des Landrats nach «lenkenden Massnahmen» im Personalbereich gerecht werden kann.

Im Rahmen der Weiterbearbeitung des Dossiers hat er deshalb zusätzlich auch personelle Massnahmen geprüft. Er will damit einen Weg für eine Vorwärtsstrategie ebnen, um die bisweilen starren Fronten aufzuweichen.

3.1. Stellenpool heute ohne erwünschte Wirkung

Mit der Einführung der Stellenbewirtschaftung und des Stellenpools im Jahr 2000 sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, die es dem Regierungsrat ermöglichen, jederzeit und direktionsübergreifend die Stellenpläne den veränderten Verhältnissen und den spezifischen Leistungsaufträgen der Verwaltung anpassen zu können (vgl. Art. 37 Organisationsverordnung; RB 2.3321). Bis dahin legte der Regierungsrat im Rahmen des Budgets fest, wie viele Mitarbeiter den einzelnen Verwaltungszweigen zur Verfügung stehen, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können. Gestützt darauf werde der Stellenplan erstellt, der als Grundlage zur Ermittlung der Personalkredite diente. Die Personalkredite wiederum wurden im Budget den einzelnen Kostenstellen der Direktionen bzw. den Verwaltungseinheiten entsprechend dem Stellenplan fest zugeordnet. Diese Regelung wurde als unsachgemäss angesehen, da sie während des Jahrs keinen raschen und direktionsübergreifenden Stellentransfer und keine flexible Stellenbewirtschaftung zuliess.[5]

Die mit der Stellenbewirtschaftung und dem Stellenpool angestrebte Flexibilität lässt sich nur solange erreichen, als Stellen im Pool verfügbar sind. Das war in den Jahren nach Einführung des Pools meistens, in den letzten Jahren aber kaum mehr der Fall. Der Stellenpool «arbeitet» heute nicht mehr zielgerichtet. In den letzten vier Jahren flossen kaum mehr Stellenprozente in den Pool ein. Der Pool eröffnet somit nahezu keine Perspektiven für direktionsübergreifende Stellentransfers mehr. Das mag verschiedene Gründe haben:

[5] Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 9. März 1999 an den Landrat zur Änderung der Organisationsverordnung (Stellenbewirtschaftung).

- Nicht völlig von der Hand zu weisen ist die Möglichkeit, dass die Befürchtungen der einzelnen Direktionen bzw. Ämter eine Rolle spielen, unbesetzte Stellen in ihrem Stellenplan zu verlieren, weshalb sie eher versucht sind, sich ihre personalwirtschaftlichen Spielräume zu sichern.
- Aufgrund der Untersuchungsergebnisse wahrscheinlicher ist allerdings, dass die Auslastung der einzelnen Dienststellen bzw. der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter effektiv so ist, dass das Verhältnis zwischen Aufgabenvolumen (Menge) und den personellen Ressourcen nur mehr sehr wenig Spielraum belässt.

Davon ausgehend, dass die Urner Kantonsverwaltung heute grösstenteils schlank organisiert ist und die Aufgaben mit eher knappen personellen Ressourcen erfüllt, besteht Einsparungspotenzial beim Personal nur mehr über mehr Effizienz bzw. Aufgabenverzicht.

3.2. Teilzeitangestellte als Chance

Augenfällig ist, dass der Kanton Uri merklich weniger Teilzeitangestellte als vergleichbare Kantone beschäftigt[6]. Teilzeitanstellungen können unter Effizienzaspekten Erfolg versprechend sein. Eine Teilzeitanstellung ist dann als effizient zu beurteilen, wenn damit eine in sich abgeschlossene Aufgabe von einer Person erfüllt werden kann bzw. wenn die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe keine Vollzeitbeschäftigung voraussetzt. Auch können Teilzeitanstellungen unter dem Aspekt von Stellvertretungen, Ferienablösungen, Präsenzzeiten durchaus effizient sein. Hingegen ist ein Teilzeitpensum dann ineffizient, wenn dadurch eine Aufgabe auf mehrere Stellen aufgeteilt bzw. von mehreren gleich qualifizierten Personen erfüllt werden muss und demzufolge eine unnötige Arbeitsteilung notwendig wird.

Der Regierungsrat erwägt, künftig die Anstellung von teilzeitbeschäftigten Kräften und deren berufliches Fortkommen gezielter zu fördern. Konkret soll Überzeugungsarbeit bei den Führungsverantwortlichen gemacht werden, damit auch die organisatorischen Bedingungen für Teilzeitarbeit geschaffen werden. Vollzeitstellen (100 Stellenprozent) sollen künftig jeweils auch für Teilzeitarbeit von 80 bis 100 Prozent ausgeschrieben werden, es sei denn, dass dringende betriebliche Gründe entgegenstehen. Zudem sollen Teilpensionierungen gefördert werden. Die Förderung von Teilzeitangestellten dürfte sich auch aus gesellschaftspolitischen Gründen auszahlen.[7] Indem die Stelle in Teilzeitbeschäftigung besetzt wird, können die verbleibenden Stellenprozente in den Pool fliessen.

Weiter besteht nach Personalverordnung die Möglichkeit, dass Mitarbeitende im Rahmen ihres Pensums ein Bandbreitenmodell wählen. Auch darin liegt Einsparungspotenzial, weshalb dies noch besser propagiert werden soll.

3.3. Aufgabenlandkarte als Hilfsmittel

Weiter hat der Regierungsrat eine Machbarkeitsstudie für eine Aufgabenlandkarte[8] der kantonalen

[6] Im Kanton Uri haben zirka 75 Prozent der Mitarbeitenden einen Beschäftigungsgrad von mehr als 90 Prozent. Dagegen weisen nur zwei Drittel des Personals der Kantonsverwaltung von Glarus einen Beschäftigungsgrad von mehr als 90 Prozent auf.
[7] Familie und Erwerbstätigkeit kann via Teilzeitarbeit einfacher in Übereinstimmung gebracht werden, so dass die Pflege bzw. Betreuung von Kindern und/oder (pflegebedürftigen) Angehörigen ermöglicht wird.
[8] eCH-0145 Aufgabenlandkarte der öffentlichen Verwaltung der Schweiz.

Verwaltung Uri lanciert. Diese soll auf Standards zum Geschäftsprozessmanagement aufbauen, die der Verein eCH entwickelt hat. Der Verein eCH, dem auch der Kanton Uri angehört, hat nämlich ein Rahmenkonzept «Vernetzte Verwaltung Schweiz» als Grundlagendokument zur Verwaltungsmodernisierung der föderalen Schweiz erstellt. Es beschreibt, wie die Modernisierungsziele der «E-Government-Strategie Schweiz[9]» durch die organisationsübergreifende Vernetzung von Leistungen und Prozessen erreicht werden können. Deren Zielsetzung besteht in der administrativen Entlastung von Unternehmen und Privatpersonen sowie in der Produktivität und Gesamtwirtschaftlichkeit. Auf diesem Rahmenkonzept sind eine Vielzahl von Vorgaben und Umsetzungshilfen aufgebaut. Sie unterstützen die Verantwortlichen bei ihrer Arbeit, die Verwaltung zu modernisieren.

Diese Verwaltungsmodernisierung beinhaltet die Anpassung der Verwaltungsorganisation an heutige und künftige Anforderungen und Bedürfnisse von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft. Konkret geht es darum, integrierte Prozesse der Leistungserbringung an Stelle von heutigen Einzellösungen (häufig als «Verwaltungssilos» bezeichnet) zu unterstützen. Damit verbunden sind vor allem Massnahmen zur Organisationsgestaltung. Eine Aufgabenlandkarte soll helfen, effizienzsteigernde Massnahmen zu lokalisieren und umzusetzen.

3.4. Globalbudget als Instrument zur Kostenlenkung im Personalbereich

Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat in der Beilage den Antrag, ein Globalsystem für die Kostenlenkung im Personalbereich einzuführen.

Damit will der Regierungsrat Fünffaches erreichen:

- Dem Landrat wird ein Instrument in die Hand gegeben, bei dem er den Budgetkredit für das Personal vorgeben kann. Er verfügt damit über eine messbare Grösse, die gewährleistet, dass ein ausgeglichenes Budget auf tiefem Steuerniveau erhalten bleibt.
- Die Stellenbewirtschaftung wird punktuell flexibilisiert, indem nicht mehr die Stellen, sondern die Personalkredite Anknüpfungspunkt bilden. Aus Mutationen können sich zusätzlicher Nutzen und Möglichkeiten ergeben.
- Der Verwaltung wird Zeit verschafft, indem sie das Projekt Aufgabenlandkarte angehen kann, woraus sich allenfalls effizienzsteigernde Massnahmen auch im Personalbereich ergeben.
- Mittels Förderung von Teilzeitstellen, wird mittelfristig Raum geschaffen, damit der Stellenpool wieder seiner Funktion als Instrument für einen direktionsübergreifenden Stellentransfer erzielt.
- Die vierjährige Phase dient dazu, Erfahrungen mit dem Instrument zu sammeln. Danach kann entschieden werden, ob es Sinn macht, das Global-System beizubehalten oder zum heutigen System zurückzukehren. Freilich sind auch Modifikationen denkbar.

Um diese Ziele zu erreichen, müssen konkrete Rahmenbedingungen geschaffen werden, namentlich im Rahmen eines Landratsbeschlusses, da die Zuständigkeit für den Erlass der erforderlichen Gesetzesgrundlagen in dieses Gremium fällt.

[9] eCH-0126 Rahmenkonzept Vernetzte Verwaltung Schweiz.

Zu den einzelnen Artikeln

Zu Artikel 1

Das Globalbudget-System soll für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons gelten, für die der Landrat die Besoldung beschliesst und die der Organisationshoheit des Regierungsrats unterstehen. Der Geltungsbereich des Globalbudget-Systems greift somit über denjenigen der Stellenplanung hinaus. Neben Voll- und Teilzeitangestellten der kantonalen Verwaltung werden etwa auch Aushilfspersonen, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Lehrpersonen vom Globalbudget-System erfasst. Für sie gilt der Stellenplan nicht (vgl. Art. 37a Abs. 2a Organisationsverordnung). Umgekehrt sollen fremdfinanzierte Stellen keine Beschränkung durch das Globalbudget-System erfahren, da sie eben nicht etat-relevant sind. Bei ihnen beschliesst der Landrat weder eine Besoldung, noch unterliegen sie der Stellenbewirtschaftung gemäss Organisationsverordnung. Das System soll vorerst zum Zwecke der Erprobung während vier Jahren gelten.

Während der Projektphase muss der Regierungsrat ermächtigt werden, von gewissen Bestimmungen abzuweichen. Denn die Grundsätze der Jährlichkeit sowie der qualitativen, quantitativen und zeitlichen Bindung können beim Globalbudget nicht gelten.

Zu Artikel 2

Der Landrat soll das Globalbudget für ein Jahr beschliessen und zugleich die durchschnittliche Kostensteigerungsquote für die darauf folgenden drei Jahre festlegen. Der Teuerungsausgleich, den der Regierungsrat nach Artikel 43 der Personalverordnung vom 15. Dezember 1999 (PV; RB 2.4211) beschliesst sowie exogen bedingte Arbeitgeberbeitragserhöhungen (AHV, Unfall, Pensionskasse) bleiben dabei vorbehalten. Ebenso sollen Mehr- und Minderausgaben vorbehalten bleiben, die sich durch Veränderungen in der Zahl der Klassen an den kantonalen Schulen ergeben. Zu denken ist etwa daran, dass aufgrund veränderter Nachfrage ein neuer Beruf am Berufs- und Weiterbildungszentrums Uri (bwz uri) beschult werden soll oder dass die Zahl der in die Kantonale Mittelschule eintretenden Schülerinnen und Schüler derart steigt, dass eine zusätzliche Klasse geführt werden soll.[10] Die Verwaltung darf das jährliche Globalbudget im Personalbereich überschreiten, sofern die Summe der Globalbudgets über die Projektphase hinweg ausgeglichen ist. Mit andern Worten bildet die Summe die obere Grenze.

Werden dem Kanton neue gesetzliche Aufgaben vom Bund zugewiesen, welche die Schaffung mehrerer Stellen erfordern (wie z. B. bei der Installierung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde [KESB]), sind diese mit einem separaten Antrag vom Landrat bewilligen zu lassen. Das Globalbudget wird mit diesem Beschluss entsprechend erhöht.

Artikel 3

Damit der Landrat einbezogen ist, soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Landrat jährlich Bericht über die Entwicklung der Personalkosten und -stellen zu erstatten. Die Finanzkommission ist

[10] Eine zusätzliche Mittelschulklasse verursacht Mehrkosten von rund 300‘000 Franken.

regelmässig und in geeigneter Weise über den Stand zu informieren.

Artikel 4 Inkrafttreten und Befristung

Der Beschluss soll am 1. Januar 2017 in Kraft treten und bis Ende 2020 gelten. Danach gilt es, das weitere Vorgehen zu bestimmen.

3.5. Festlegung der Kostensteigerungsquote

Zur Festlegung der Kostensteigerungsquote wurde als Erstes die Entwicklung des Personalaufwands in vergleichbaren Kantonen (Obwalden, Nidwalden und Glarus) ermittelt.[11] Das Jahr 2012 wurde dabei als Basisjahr (= Index 100) festgelegt, da erstmals alle ausgewählten Kantone einen Rechnungsabschluss nach HRM2 vornahmen und somit die nötige Vergleichbarkeit gegeben war. Nachfolgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der Kostenentwicklung.

Personalaufwandindex					Durchschn. Erhöhung
Kanton	2012	2013	2014	2015	pro Jahr in Prozenten
OW	100.00	104.36	105.31	105.50	1.80
NW	100.00	101.66	103.60	102.63	0.87
GL	100.00	104.31	107.40	108.47	2.75
UR	100.00	100.24	101.47	102.08	0.69
Total					1.45

Wie daraus ersichtlich ist, weist der Kanton Uri mit einem durchschnittlichen Wert von 0,69 Prozent das geringste Kostenwachstum im Beobachtungszeitraum aus. Mit Ausnahme des Jahrs 2014 (+ 0,1 Prozent) war die Teuerung[12] in den letzten vier Jahren negativ. Die Zunahme des Personalaufwands kann somit insbesondere auf reale Lohnerhöhungen, Stufenanstiege und Ausbau von Personalressourcen zurückgeführt werden.

Damit eine moderate Reserve für die Pilotphase zur Verfügung steht, schlägt der Regierungsrat für die Jahre 2017 bis 2020 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 0,87 Prozent vor. Rückblickend liegt dieser Wert noch auf der tiefsten Wachstumsrate der Vergleichskantone (NW).

In unserer Kantonsrechnung belief sich der Personalaufwand (Sachkontogruppe 30) im Jahr 2015 auf 83,591 Mio. Franken. Bei einer Kostensteigerungsquote von 0,87 Prozent ergeben sich somit für die Globalbudgetperiode folgende Maximalwerte:

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020
in Mio. Franken	83.591	84.318	85.052	85.792	86.538	87.291
Total Globalbudgetperiode			344.673			

[11] Erhoben durch die Finanzdirektion per Juni 2016.
[12] Landesindex der Konsumentenpreise (LIK).

IV. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Landratsbeschluss zur Erprobung der Kostenlenkung im Personalbereich mittels Globalbudget, wie er in der Beilage enthalten ist, wird verabschiedet.

2. Der Landrat bewilligt für das Globalbudget «Personalaufwand 2017» einen Betrag von 85,052 Mio. Franken (Basis «Personalaufwand 2015» zuzüglich Kostensteigerungsquote von 0,87 Prozent pro Jahr).

3. Der Landrat legt die durchschnittliche Kostensteigerungsquote für die Jahre 2018 bis 2020 auf 0,87 Prozent fest.

4. Das Postulat der Finanzkommission (Erich Arnold, Bürglen) zu Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.

Anhänge
- Massnahmen im Rahmen des Budgets/Finanzplans 2017 bis 2020 (Anhang 1)
- Massnahmen für Wirkungsbericht NFAUR (Anhang 2)
- Massnahmen, die nicht umgesetzt werden sollen (Anhang 3)

Beilage
- Landratsbeschluss