



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

18. April 2017

Nr. 2017-224 R-362-28 Postulat der Finanzkommission (Georg Simmen, Realp) zu Aufgabenüberprüfung; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 15. März 2017 reichte die landrätliche Finanzkommission ein Postulat zu Aufgabenüberprüfung ein. Darin ersucht sie den Regierungsrat, die kantonalen Tätigkeiten auf deren Notwendigkeit, Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit hin (periodisch) zu überprüfen, wie dies der Bund und auch verschiedene Kantone tun würden. Das Ergebnis der Überprüfung der Staatsaufgaben gemäss Postulat der Finanzkommission könne dabei einen Anhaltspunkt bilden. Konkret verlangt der Vorstoss einen Bericht, aus dem ein Konzept mit Massnahmenplan hervorgeht, der folgende fünf Erfordernisse aufnimmt:

1. Gestützt auf Artikel 119 ff. der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) wird der Regierungsrat beauftragt, eine umfassende Aufgabenüberprüfung über die kantonale Verwaltung durchzuführen und dem Landrat darüber Bericht zu erstatten.
2. Insbesondere sind sämtliche kantonalen Tätigkeiten auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit, ihre Effizienz, ihre Effektivität und die finanzielle Tragbarkeit zu überprüfen.
3. Der Landrat ist bei der Ausarbeitung und Durchführung der Aufgabenüberprüfung miteinzubeziehen.
4. Diese Aufgabenüberprüfung muss bis Herbst 2018 abgeschlossen sein (Vorlage Bericht und Konzept mit Massnahmenplan).
5. Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat zusätzlich eine Vorlage, die eine periodische Überprüfung der kantonalen Tätigkeiten vorsieht.

II. Antwort des Regierungsrats

A. Vorbemerkung

1. Postulat der Finanzkommission zu Überprüfung der Staatsaufgaben (Postulat Aufgabenüberprüfung 2014)

Bereits am 19. Februar 2014 reichte die landrätliche Finanzkommission ein Postulat zu Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri ein. Darin wurde der Regierungsrat ersucht, eine umfassende Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri durchzuführen, dem Landrat Bericht darüber zu erstatten und ihm eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten mit dem Ziel, den Stellenplan innerhalb von vier Jahren auf maximal 44'000 Stellenprozent zu reduzieren.

Der Regierungsrat unterstützte damals das Anliegen des Postulats, soweit es um eine generelle Überprüfung der Kantonsaufgaben und des dazu gehörenden Finanzhaushalts ging. Er stellte eine vertiefte Analyse der Aufgabenfelder und deren Kosten in Aussicht. Das Ziel sollte eine objektive und unvoreingenommene Überprüfung sein, ohne Vorgaben der Stellenreduktion.

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

In der Folge liess der Regierungsrat drei Untersuchungen bzw. Arbeiten durchführen, um eine neutrale und objektive Faktenbasis zu erhalten:

- Erstens gab er bei BAK Basel Economics AG (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.

2. Analyse-Ergebnisse gemäss Postulat Aufgabenüberprüfung 2014

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:

- 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.
- 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 demnächst Bericht zu erstatten und den Umgang mit allenfalls bestehendem Potenzial aufzuzeigen.

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

3. Umsetzungsmassnahmen aus dem Postulat Aufgabenüberprüfung 2014

In seinem Bericht vom 16. August 2016 zeigte der Regierungsrat die Massnahmen gemäss Aufgabenüberprüfung 2014 auf, indem er die Umsetzung der kostenseitigen Massnahmen bei den staatlichen Aufgaben darlegte. Zusätzlich beantragte er dem Landrat, für die Kostenlenkung im Personalbereich versuchsweise auf ein Globalbudgetsystem zu wechseln. Die vom Landrat geforderten effizienzsteigernden Massnahmen sollten über das Projekt «Aufgabenlandkarte» angegangen werden. Dazu im Einzelnen Folgendes.

3.1 Kostenseitige Massnahmen bei den staatlichen Aufgaben

Mit Bericht vom 16. August 2016 brachte der Regierungsrat die Massnahmen gemäss Aufgabenüberprüfung 2014 zur Kenntnis, nämlich:

- 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.
- Sieben Massnahmen sollten im Rahmen des Wirkungsberichts NFAUR (WB 2016) diskutiert bzw. umgesetzt werden.
- Weitere 25 Massnahmen sollen nach Meinung der Direktionen nicht umgesetzt werden.

- 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.

Was das Verrechnungspotenzial mit den Gemeinden bzw. die Aufgabenteilung entspricht, wurde 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.

3.2 Kostenlenkung im Personalbereich mittels Globalbudget

Neben den kostenseitigen Massnahmen bei den staatlichen Aufgaben unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat den Antrag, ein Globalsystem für die Kostenlenkung im Personalbereich einzuführen. Mit diesem Instrument sollte Fünffaches erreicht werden:

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

An der Session vom 28. September 2016 verabschiedete der Landrat auf Antrag der Finanzkommission die Erprobung der Kostenlenkung im Personalbereich mittels Globalbudget für die Jahre 2017 und 2018.

3.3 Projekt Aufgabenlandkarte für effizienzsteigernde Massnahmen

Weiter legte der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag zum Landratsbeschluss zur Erprobung der Kostenlenkung im Personalbereich mittels Globalbudget vom 16. August 2016 seine Absicht dar, eine Machbarkeitsstudie für eine «Aufgabenlandkarte Verwaltung Uri» zu lancieren, die auf Standards zum Geschäftsprozessmanagement des Vereins eCH aufbaut.

Mit diesem Prozess sollen die Modernisierungsziele der «E-Government-Strategie Schweiz» durch die organisationsübergreifende Vernetzung von Leistungen und Prozessen erreicht werden. Die 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. Die Aufgabenlandkarte sollte helfen, effizienzsteigernde Massnahmen zu lokalisieren und umzusetzen.

B. Zum neuen Postulat der Finanzkommission (Georg Simmen, Realp) zu Aufgabenüberprüfung (Postulat Aufgabenüberprüfung 2017)

1. Projekt Aufgabenlandkarte

Wie bereits erwähnt, hat der Regierungsrat im Herbst 2016 das Projekt in Gang gesetzt. In der Zwischenzeit hat das Landammannamt (Koordinationsstelle für E-Government und Organisationsentwicklung) einen Bericht zur Machbarkeitsstudie «Aufgabenlandkarte der kantonalen Verwaltung» erstellt. Der Bericht bildet strategische Grundlage für die Verwaltungsmodernisierung sowie zur allfälligen Anpassung der Verwaltungsorganisation an künftige Anforderungen der Bevölkerung, der Wirtschaft sowie der Bedürfnisse von Politik und Gesellschaft. Die Umsetzung der Aufgabenlandkarte und die Erstellung eines Führungs- und Organisationshandbuchs soll bis Ende Legislatur 2020 abgeschlossen sein.

Die Aufgabenlandkarte bildet Teil zur Umsetzung der Vision «Vernetzte Verwaltung Uri». Die Vision «Vernetzte Verwaltung» hat das Ziel, sich die Vorteile der anstehenden Digitalisierung in der Verwaltung mit einem ganzheitlichen Ansatz zunutze zu machen. Dadurch sollen alle Anspruchsgruppen, sprich die Bevölkerung und die Wirtschaft, die Mitarbeitenden und vorgesetzten Personen in der Verwaltung sowie die Exekutive und die Legislative in gleichem Masse profitieren.

Wie der landrätlichen Finanzkommission am 24. November 2016 bereits vorgestellt, bestehen in Teilbereichen enge Verbindung zwischen dem Projekt «Aufgabenlandkarte» und dem Postulat vom 15. März 2017, das eine Aufgabenüberprüfung fordert. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, können mit dem vom Regierungsrat in Auftrag gegebenen Projekt «Aufgabenlandkarte» daher bereits einige Forderungen des Postulats Aufgabenüberprüfung 2017 erfüllt werden.

Das Postulat bringt aber auch zum Ausdruck, dass der Landrat bei der Umsetzung der «Aufgabenlandkarte» in Form des Führungs- und Organisationshandbuchs messbare Resultate sehen will. Durch diese Forderung erhält das Projekt «Aufgabenlandkarte» den notwendigen politischen Support des Landrats.

2. Die Forderungen im Einzelnen

Nachstehend wird die Umsetzung der einzelnen Forderungen skizziert.

1. *Gestützt auf Art. 199 ff. der Geschäftsordnung des Landrats wird der Regierungsrat beauftragt, eine umfassende Aufgabenüberprüfung über die kantonale Verwaltung durchzuführen und dem Landrat darüber Bericht zu erstatten.*

2. *Insbesondere sind sämtliche kantonalen Tätigkeiten auf ihre staatliche Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit, ihre Effizienz, ihre Effektivität und die finanzielle Tragbarkeit zu überprüfen.*

Mit der Aufgabenüberprüfung 2014 liegt bereits eine Beurteilung auf Basis von kostenbasierten Benchmarkvergleichen sowie eine Auflistung von Tätigkeiten und zugehörigen Gesetzesgrundlagen je Aufgabe vor. Mit der Einführung des Führungs- und Organisationshandbuchs im Rahmen des Projekts «Aufgabenlandkarte» werden alle Querschnitts-, Schnittstellen und wichtigen Aufgaben nach den Punkten staatliche Notwendigkeit, Wirksamkeit, Effizienz, Effektivität und finanzielle Tragbarkeit überprüft und über die Forderung des Landrats hinaus bereits optimiert.

3. *Der Landrat ist bei der Ausarbeitung und Durchführung der Aufgabenüberprüfung miteinzubeziehen.*

Die Forderung, den Landrat bei der Ausarbeitung miteinzubeziehen, kann insofern berücksichtigt werden, als dass die Mitglieder der landrätlichen Finanzkommission fortlaufend über den Prozess informiert werden sollen. Derart können sie auch ihre Meinungen gegenüber dem Steuerungsgremium des Projekts «Aufgabenlandkarte» abgeben.

4. *Diese Aufgabenüberprüfung muss bis Herbst 2018 abgeschlossen sein (Vorlage Bericht und Konzept mit Massnahmenplan).*

Das Projekt «Aufgabenlandkarte» kann die Aufgabenlandkarte nach dem eCH-Standard 0145 bis im Herbst 2017 erstellen und durch den Regierungsrat verabschieden. Ab Januar 2018 beginnt dann die Arbeit mit dem Erstellen des Führungs- und Organisationshandbuchs. Bis im Herbst 2018 ist diese Arbeit zwar nicht abgeschlossen, jedoch können dem Landrat bis dahin die bereits erarbeiteten Prozessfortschritte und die Verbesserungen der Prozesse nach den von ihm geforderten Kriterien aufgezeigt werden. Der voraussichtliche Projektabschluss ist auf Ende Legislatur 2020 vorgesehen.

5. *Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat zusätzlich eine Vorlage, die eine periodische Überprüfung der kantonalen Tätigkeiten vorsieht.*

Das Projekt «Aufgabenlandkarte» sieht im Konzept die periodische Überprüfung der Prozesse und Aufgaben vor. Beabsichtigt ist, dass die Überprüfung als neuer Faktor ins Interne Kontrollsystem (IKS) aufgenommen wird. Damit wird auch dieser Antrag des Postulats im Grundsatz berücksichtigt.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Das Postulat Aufgabenüberprüfung 2017 kann und soll nach dem Gesagten im Rahmen des Projekts «Aufgabenlandkarte und Einführung eines Führungs- und Organisationshandbuchs in der kantonalen Verwaltung» abgewickelt werden.

Der Regierungsrat empfiehlt dem Landrat, das Postulat im Sinn der obigen Ausführungen zu überweisen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Postulatstext); Mitglieder des Regierungsrats; Standeskanzlei; alle Direktionssekretariate und Landammannamt.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

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