

# Bericht des Regierungsrats an den Landrat

---

29. September 2015

Nr. 2015-593 R-362-28 Bericht zu Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri  
(Postulat der Finanzkommission, Erich Arnold, Bürglen)

## **A. Zusammenfassung**

*Am 19. Februar 2014 reichte die landrätliche Finanzkommission ein Postulat zu Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri ein. Darin ersuchte sie den Regierungsrat, eine umfassende Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri durchzuführen mit dem Ziel, den Stellenplan zu reduzieren.*

*Der Regierungsrat unterstützte in seiner Antwort das Anliegen des Postulats, soweit es um eine generelle Überprüfung der Kantonsaufgaben und des dazu gehörenden Finanzhaushalts ging. Er stellte die Erarbeitung eines entsprechenden Prüfberichts in Aussicht mit einer vertieften Analyse der Aufgabenfelder und deren Kosten. Die Vorgabe einer 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 (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.*

*Diese Begutachtungen und Arbeiten liegen inzwischen vor: Laut Outcome-Studie steht der Kantonshaushalt auf einer gesunden Basis. Die Herausforderungen bestehen insbesondere in der Weiterentwicklung des Ressourcenausgleichs im Finanzausgleich (NFA) und bei den Erträgen aus der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB).*

*Der interkantonale Vergleich der Finanzhaushaltszahlen zeigt, dass die Fallkosten in insgesamt 17 von 36 Aufgabenfeldern oberhalb des Durchschnittswerts der Vergleichsgruppe liegen. Handlungspotenzial besteht laut Studie insbesondere bei den Aufgabenfeldern Allgemeine Verwaltung, Berufsbildung, Invalidität, Spitäler, Alter und Umweltschutz. Solche überdurchschnittliche Ausgaben werden von BAKBASEL als "Kostendifferenziale" ausgewiesen. Sie sind nicht mit Sparpotenzialen gleichzusetzen. Politische oder institutionelle Rahmenbedingungen können nämlich solche Kostendifferenziale erklären. Dazu sind allerdings weitere Analysen erforderlich. Zu beachten ist weiter, dass als Datenbasis die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV; Basisjahr 2012) diente. Die Optimierungs- und Entlastungsmassnahmen im Gesamtvolumen von 11,0 Mio. Franken, die seit damals eingeleitet und weitestgehend umgesetzt wurden, sind darin folglich nicht berücksichtigt. Hinzu kommt, dass sich die Analyseergebnisse wegen der EFV-Basis immer auf den Kanton und die Gemeinden beziehen. Laut Studie tragen dabei die Gemeinden im Kanton Uri wesentlich weniger zur Finanzierung der gesamten Aufgaben von Kanton und Gemeinden bei als in anderen Kantonen. Umgekehrt sind die Personalkosten laut Analyse nicht hauptverantwortlich für überdurchschnittliche Kosten, da die personalbezogenen Ausgaben im Urner Haushalt nicht stärker steigen und auch interkantonale die Entwicklung der Personalausgaben im Kanton Uri nicht auffällig ist.*

*Wie vom Postulat verlangt, wurden auch die Aufgaben des Kantons für alle Gebiete der Verwaltungstätigkeit mit den dazu gehörigen Gesetzesgrundlagen aufgelistet. Die Verknüpfung zwischen den Leistungen des Kantons mit der BAK-Studie wird erreicht, indem die Liste pro Aufgabe den jeweiligen EFV-Code angibt.*

*Mit den vorliegenden Grundlagen und Studien (abrufbar unter [www.ur.ch](http://www.ur.ch)) erfüllt der Regierungsrat den Auftrag, den ihm der Landrat mit dem Postulat der Finanzkommission erteilt hat. Unter Berücksichtigung der Empfehlungen der beiden landrätlichen Aufsichtskommissionen (Finanzkommission und Staatspolitische Kommission), die sich am Prozess als Soundingboards beteiligten, werden folgende Punkte nachgelagert weiter verfolgt: Die Gründe für die Abweichungen bei den Aufgabenfeldern mit Handlungspotenzial werden analysiert. Allfällige Massnahmen aus den Überprüfungen sollen in den Budgetprozess 2017 einfließen. Dem Landrat ist dazuzumal Bericht zu erstatten und der*

*Umgang mit allenfalls bestehendem Potenzial aufzuzeigen. Analoges gilt für die hohe Kantonsquote gegenüber den Gemeinden. Die diesbezüglichen Ergebnisse mit allfälligen Massnahmen sollen 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 werden.*

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>A. Zusammenfassung</b>	<b>1</b>
<b>B. Ausführlicher Bericht</b>	<b>5</b>
1. Ausgangslage und Zielsetzung	5
2. Umsetzung des Auftrags durch den Regierungsrat	6
3. Interkantonales Benchmarking	6
3.1 Methodik	6
3.2 Vorgehensweise	7
4. Ergebnisse des Schlussberichts	8
4.1 Wichtigste Erkenntnisse aus Review/Outlook	8
4.2 Wichtigste Erkenntnisse aus Aufgaben- und Strukturüberprüfung (Benchmarking)	8
4.3 Liste der Aufgaben mit Gesetzesgrundlagen	9
5. Empfehlungen der Aufsichtskommissionen	9
6. Folgerungen und Massnahmen	10
6.1 Personalbereich	10
6.2 Handlungsfelder mit Potenzial	10
6.3 Finanzierungslast des Kantons gegenüber den Gemeinden	11
6.4 Zusätzliche Erwägungen	11
7. Weiteres Vorgehen und Massnahmen	12
<b>C. Antrag des Regierungsrats</b>	<b>13</b>

## **B. Ausführlicher Bericht**

### **1. Ausgangslage und Zielsetzung**

Am 19. Februar 2014 reichte die landrätliche Finanzkommission ein Postulat zu Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri ein. Darin ersuchte sie den Regierungsrat, 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. Mit der Reduzierung sei auch der Personalaufwand im gleichen Verhältnis zu reduzieren.

Der Bericht sollte laut Postulat mindestens folgende Punkte beinhalten:

- Die Aufgaben des Kantons Uri sind für alle Gebiete der Verwaltungstätigkeit aufzulisten und zu dokumentieren.
- Die zugehörigen Gesetzesgrundlagen sind je Aufgabe zu bezeichnen, wobei zwischen Bundesgesetz und kantonalem Recht unterschieden werden soll.
- Die Abläufe der Verwaltungstätigkeit sind aufzulisten und zu dokumentieren.
- Die Aufgaben und Abläufe der Verwaltungstätigkeit sind auf Doppelspurigkeiten und Synergien hin zu beleuchten. Das entsprechende Optimierungspotenzial ist zu quantifizieren.

Die damit verbundenen Konsequenzen seien im Bericht aufzuzeigen. Eine externe Begleitung sei zu prüfen. Der Landrat sei in die Prüfung einzubeziehen.

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 seien eine vertiefte Analyse der Aufgabenfelder und deren Kosten notwendig. Der Regierungsrat werde einen entsprechenden Prüfbericht erarbeiten lassen und dem Parlament Bericht erstatten. Dabei mache die Vorgabe einer Zahl für eine allfällige Stellenplanreduktion 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 (0 Enthaltungen) im Sinne des Antrags der Regierung.

## **2. Umsetzung des Auftrags durch den Regierungsrat**

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. Damit soll insbesondere die Diskussion über den Leistungskatalog der Kantonsaufgaben und über den Finanzhaushalt auf der Grundlage einer objektiven Faktenbasis ermöglicht werden. Diese Vorgehensweise wird auch in zahlreichen Kantonen (u. a. Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Thurgau, Luzern, Zug, Nidwalden, Obwalden, Schwyz) angewandt. Zugleich liess der Regierungsrat durch BAKBASEL eine Plausibilisierung der im Finanzplan angenommenen Werte vornehmen (Outlook). Weiter beauftragte er die Direktionen, Ämter und Abteilungen, ihre Aufgaben aufzulisten und die zugehörigen Gesetzesgrundlagen je Aufgabe zu bezeichnen.

## **3. Interkantonales Benchmarking**

### **3.1 Methodik**

Der Ausgangspunkt der Benchmarkanalyse besteht darin, die Nettoausgaben des Kantons Uri mit dem durchschnittlichen Leistungsniveau der Gesamtheit aller Kantone zu vergleichen. In diesem Fall ist das Referenzniveau staatlicher Leistung 100 (CH = 100). In jedem Aufgabenfeld mit höheren Nettoausgaben im Kanton Uri als im schweizerischen Durchschnitt wird die entsprechende Differenz als "Kostendifferenzial" aufgeführt. Nebst diesem Vergleich gegenüber dem Durchschnitt aller Kantone, hat BAKBASEL den Vergleich auch mit dem Durchschnitt einer so genannten kantonalen Peer Group (PG), bestehend aus Kantonen mit ähnlichen Ausgangslagen, Grössenordnungen und/oder Strukturen, durchgeführt. Als spezifische kantonale Vergleichsgruppe wurden für den Kanton Uri die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus und Obwalden festgelegt. Partiell wurden auch noch andere Vergleichsgruppen beigezogen, um die Aussagekraft zu erhöhen.

Als Datenbasis diente BAKBASEL die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV, Basisjahr 2012). Damit richtet sich das Benchmarking nach Funktionen, und es wird ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen den Ausgaben und Aufgaben des Kantons hergestellt. Dabei werden von BAKBASEL in der Studie explizit keine Sparpotenziale definiert und es werden auch keine konkreten Massnahmen abgeleitet. Das Benchmarking soll Hilfsmittel und Wegweiser sein, um die politischen Verantwortungsträger bei ihrer Beurteilung und einer allfälligen Erarbeitung von Massnahmen zu unterstützen.

### 3.2 Vorgehensweise

Der Regierungsrat erteilte Ende Juni 2014 BAKBASEL den Auftrag für die Studie "Aufgaben- und Strukturüberprüfung des Finanzhaushalts des Kantons Uri". Für die Umsetzung und Leitung setzte der Regierungsrat eine besondere Projektorganisation ein, bestehend aus einem regierungsrätlichen Ausschuss und einem Projektteam. Der Einbezug des Landrats am Prozess erfolgte über die beiden landrätlichen Aufsichtskommissionen (Finanzkommission und Staatspolitische Kommission), die sich am Prozess als Soundingboards beteiligen konnten. In dieser Rolle waren sie eingeladen, ihre Ideen einzugeben und kritische Fragen zu stellen.<sup>1</sup>

Ende Januar 2015 lag ein erster Entwurf der Studie vor, ergänzt durch einen technischen Zwischenbericht, der die statistische Methodik aufzeigte. Der Zwischenbericht wurde im Februar und März 2015 vom Projektteam im Detail analysiert, und es wurden die Erkenntnisse mit BAKBASEL besprochen. In der Folge legte der regierungsrätliche Ausschuss das weitere Vorgehen für den Auswertungs- und Plausibilisierungsprozess fest. Es wurden Mängel und Lücken behoben, und der Bericht wurde um die Kosteneinsparungen gemäss kantonalem Spar- und Massnahmenpaket<sup>2</sup> sowie um eine Evaluation der im Finanzplan erwarteten Entwicklung der Erträge (insbesondere der Fiskalerträge) in den kommenden Jahren (Outlook)<sup>3</sup> ergänzt. Auf dieser Grundlage verfasste BAKBASEL im April und Mai 2015 den definitiven Schlussbericht.<sup>4</sup>

Am 26. Mai 2015 wurde der Schlussbericht dem Regierungsrat und am 16. Juni 2015 der Finanzkommission und der Staatspolitischen Kommission präsentiert. Die beiden Kommissionen wurden eingeladen, bis Ende Sommer ihre Rückmeldung zum Bericht und zum weiteren Vorgehen als Empfehlung an den Regierungsrat abzugeben.

---

<sup>1</sup> An einer Informationsveranstaltung vom 27. Oktober 2014 wurde den beiden Kommissionen die Methodik und Zielsetzung der Analysen und der Zeitplan durch die Fachexperten und die besondere Projektorganisation vorgestellt; am 16. Juni 2015 wurden ihnen die Berichtsergebnisse präsentiert und erläutert sowie das weitere Vorgehen aufgezeigt.

<sup>2</sup> Die BAK-Analyse verwendete als Datenbasis die harmonisierten Finanzzahlen des Jahres 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.

<sup>3</sup> Mit Schreiben vom 21. April 2015 wurde die federführende Finanzkommission durch den Regierungsrat über die Bereinigungen und Ergänzungen orientiert. An der Sitzung vom 27. April 2015 nahm die Kommission das Vorgehen billigend zur Kenntnis.

<sup>4</sup> Der Schlussbericht zur BAKBASEL-Studie betreffend Aufgabenüberprüfung beinhaltet folgende Berichte: "Aufgaben- und Strukturüberprüfung des Finanzhaushalts des Kantons Uri, Zusammenfassendes Gutachten vom 2. Juni 2015", "Aufgaben- und Strukturüberprüfung des Finanzhaushalts des Kantons Uri, Schlussbericht interkantonales Benchmarking vom 2. Juni 2015" sowie "Analyse und Prognose des Finanzhaushalts des Kantons Uri", Schlussbericht Review und Outlook vom März 2015.

## 4. Ergebnisse des Schlussberichts

### 4.1 Wichtigste Erkenntnisse aus Review/Outlook<sup>5</sup>

Der Kantonshaushalt steht auf einer gesunden Basis, wie das gute strukturelle Ergebnis 2014 und die vorsichtige Finanzplanung zeigen. Trotz erfreulicher Entwicklung in der jüngsten Vergangenheit sind die künftigen Herausforderungen für die Finanzpolitik des Kantons Uri anspruchsvoll. Allerdings verfügt er über die notwendige Zeit, Reformen in Ruhe und mit einer langfristigen, strategischen Orientierung anzugehen. Risiken bestehen namentlich in der Weiterentwicklung des Ressourcenausgleichs im Finanzausgleich (NFA) und bei den Erträgen aus der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB).

### 4.2 Wichtigste Erkenntnisse aus Aufgaben- und Strukturüberprüfung (Bench-marking)<sup>6</sup>

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. Dabei ist zu beachten, dass Optimierungs- und Entlastungsmassnahmen bereits eingeleitet und weitestgehend umgesetzt wurden. 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. Umschichtungen zugunsten des Kantonshaushalts wären aus dieser Perspektive gegenüber den Gemeinden vertretbar.

---

<sup>5</sup> Bestehen Risiken im gegenwärtigen Finanzplan des Kantons Uri?

<sup>6</sup> Wo liegen die Kosten im Vergleich mit Durchschnittswerten anderer?

### 4.3 Liste der Aufgaben mit Gesetzesgrundlagen

Parallel zu diesem Verfahren wurden kantonsintern, wie vom Postulat verlangt, die Aufgaben des Kantons für alle Gebiete der Verwaltungstätigkeit aufgelistet, und es wurden die dazu gehörigen Gesetzesgrundlagen bezeichnet. Die Verknüpfung zwischen den Leistungen des Kantons mit der BAK-Studie wird erreicht, indem die Liste pro Aufgabe den jeweiligen EFV-Code angibt, das heisst die Nummer des jeweiligen Aufgabenfelds gemäss Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

## 5. Empfehlungen der Aufsichtskommissionen

An der Sitzung vom 7. September 2015 behandelte die Finanzkommission und an der Sitzung vom 9. September 2015 die Staatspolitische Kommission die BAK-Studie. Mit Schreiben vom 11. September 2015 gaben die beiden Kommissionen ihre Rückmeldungen bzw. Empfehlungen zuhanden des Regierungsrats ab.

Die Finanzkommission hält Folgendes fest:

- Forderung nach Beschränkung der Stellenzahl ist im Vorstoss aufgeführt.
- Innensicht fehlt.
- Aufgrund Studie ist Potenzial vorhanden.
- Regierung soll aufzeigen, wie sie mit aufgezeigtem Potenzial umgehen will und wie Forderung Postulat erfüllt werden kann.

Die Staatspolitische Kommission erachtet die Studie als wertvolle Grundlage. Sie ersucht in einem nächsten Schritt um Klärung folgender Themen:

- Gründe für Abweichungen aufzeigen, insbesondere bei den Aufgabenfeldern Allgemeine Verwaltung, Berufsbildung, Invalidität, Spitäler, Alter und Umweltschutz.
- Aufzeigen, welche Massnahmen Regierungsrat vorsieht.
- Gibt es Bereiche, bei denen Aufgabenverzicht möglich ist?
- Intensivere Bewirtschaftung des Stellenpools.
- Überprüfen, wo sich Aufgaben geändert haben (HWS, AfU).
- Externe Aufträge überprüfen.

- Benchmark/Qualitätsmanagement bei öffentlicher Verwaltung?
- Abläufe überprüfen, prioritär in den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Berufsbildung, Invalidität, Spitäler, Alter und Umweltschutz.
- Gesetzliche Grundlagen der Aufgaben aufzeigen (Bundesrecht/kant. Recht) wie vom Postulat verlangt.
- Detaillierter aufzeigen, in welchen Bereichen Kanton im Vergleich zu andern Kantonen hohe Kosten der Gemeinden trägt.

## **6. Folgerungen und Massnahmen**

### **6.1 Personalbereich**

Das Postulat Aufgabenüberprüfung gibt einen exklusiven Fokus auf den Personalbereich vor. Laut BAK-Studie würden dabei wichtige Kostentreiber unberücksichtigt bleiben. Zudem könnte dies eine Belastung des Bereichs Sicherheit und insbesondere der Kantonspolizei mit sich bringen; ein Aufgabenbereich, in dem gemäss Kostenstrukturanalyse kein Handlungsbedarf besteht. Hinzu kommt, dass laut Analyse die Personalkosten nicht hauptverantwortlich für überdurchschnittliche Kosten sind, zumal die personalbezogenen Ausgaben im Urner Haushalt nicht stärker steigen und auch interkantonal die Entwicklung der Personalausgaben im Kanton Uri nicht auffällig ist.<sup>7</sup>

### **6.2 Handlungsfelder mit Potenzial**

In insgesamt 17 von 36 Aufgabenfeldern liegen die Fallkosten - d. h. die effektiven Kosten des Kantons je Bedarfseinheit - oberhalb des Durchschnittswerts der Vergleichsgruppe. Hierzu zählen öffentliche Dienstleistungen fast aller Politikfelder und Direktionen. Der gesamthafte Fallkostenindexwert im Kanton Uri beträgt 106 bis 110. Die Fallkosten liegen damit 6 bis 10 Prozent über den durchschnittlichen Fallkosten der Vergleichskantone. Das globale Fallkostendifferenzial liegt in einer vorsichtigen Betrachtung bei 16,8 Mio. Franken (Referenzniveau 100). Über alle Aufgabenfelder der BAKBASEL-Studie werden allerdings 8,2 Mio. Franken durch die bereits umgesetzten Optimierungs- und Entlastungsmassnahmen konsumiert.

Von besonderem Interesse für eine vertiefende Analyse sind diejenigen Aufgabenfelder, die gemäss den Ergebnissen von BAKBASEL gegenüber der Vergleichsgruppe sehr grosse

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu auch die Antwort des Regierungsrats vom 14. Januar 2014 zu Entwicklung Stellenplan der kantonalen Verwaltung Uri von 2003 bis 2013 (Interpellation Ruedi Cathry, Schattdorf). Seit dem Jahr 2002 sank der Personalbestand der Urner Verwaltung um 70,34 Vollzeitstellen bzw. um 13,42 Prozent. Nach Bereinigung der fremdfinanzierten Stellen verzeichnet der Kanton Uri seit 2008 ein Wachstum von nur gerade 1,15 Prozent, was im Vergleich mit NW, OW und GL die tiefste Zuwachsrate darstellt.

bewertete Kostendifferenziale ausweisen, zumal hier tendenziell auch ein vergleichsweise hoher kantonaler Anteil an den Nettoausgaben des jeweiligen Aufgabenfelds besteht. Die Kostenstrukturanalyse identifiziert insbesondere auch die Aufgabenfelder Berufsbildung, Spitäler und Invalidität, die hohe Transferausgaben aufweisen, als prioritäre Handlungsfelder. Es ist dabei zweckmässig, eine relativ hohe Erheblichkeitslimite von 1,5 Mio. Franken Kostendifferenzial pro Aufgabenfeld festzulegen. Für das weitere Vorgehen stehen folglich aus Sicht des Kantons die gemäss BAKBASEL-Schlussbericht (Abb. 8-2) definierten sechs Aufgabenfelder mit Handlungspotenzial im Vordergrund: Allgemeine Verwaltung, Berufsbildung, Invalidität, Spitäler, Alter und Umweltschutz.

### **6.3 Finanzierungslast des Kantons gegenüber den Gemeinden**

Die Feststellung, dass die Gemeinden im Kanton Uri wesentlich weniger zur Finanzierung der gesamten Aufgaben von Kanton und Gemeinden beitragen als in anderen Kantonen, ist ebenfalls ein zentrales Ergebnis der Benchmarking Studie. Die Finanzierungslast des Kantons fällt in Uri rund 13 Prozentpunkte höher aus als im Durchschnitt der Finanzhaushalte der Peer Group. Ähnlich verhält es sich zum Durchschnitt der Schweiz. Hier besteht Klärungsbedarf.

### **6.4 Zusätzliche Erwägungen**

In Bezug auf die vorgängigen Ergebnisse sind zusätzlich folgende Erwägungen anzustellen:

- Kostendifferenziale sind nicht mit Sparpotenzialen gleichzusetzen. Politische oder institutionelle Rahmenbedingungen können solche Kostendifferenziale erklären. Dazu sind weitere vertiefte Analysen erforderlich. In diesem Sinne kann und darf zu den vorliegenden Ergebnissen des Benchmarkings noch keine verbindliche Wertung erfolgen.
- 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.
- Wie aus der Beilage 2 im Detail ersichtlich ist, waren in der Rechnung 2014 die Nettoausgaben derjenigen Aufgabenfelder, die im Fokus stehen, bereits um 2,4 Mio. Franken (- 2,7 Prozent) tiefer als im Analysejahr 2012:

-	Umweltschutz	minus 0,7 Mio. Franken	- 13,0 Prozent
---	--------------	------------------------	----------------

- |   |                       |                        |                |
|---|-----------------------|------------------------|----------------|
| - | Berufsbildung         | minus 1,7 Mio. Franken | - 13,0 Prozent |
| - | Spitäler              | minus 1,6 Mio. Franken | - 05,0 Prozent |
| - | Invalidität           | plus 1,1 Mio. Franken  | + 08,0 Prozent |
| - | Allgemeine Verwaltung | plus 0,5 Mio. Franken  | + 02,0 Prozent |
| - | Total                 | minus 2,4 Mio. Franken | - 02,7 Prozent |
- Die Analyse erfolgte auf Basis der funktionalen Gliederung nach Aufgabenfeldern. Hinsichtlich der Aufschlüsselung auf die institutionelle Gliederung bzw. die Zuordnung zu den Direktionen ist zu beachten, dass die aufgelisteten Kostendifferenziale nicht unbedingt vollständig in der betreffenden Direktion verursacht werden.
  - In diesem Zusammenhang gilt ebenfalls anzumerken, dass das Aufgabenfeld "Alter", das sich aus den Teilbereichen Kranken- und Pflegeheime, Ambulante Krankenpflege, Ergänzungsleistungen AHV und Altersheime zusammensetzt, Verbundaufgaben Kanton/Gemeinden enthält. Die Analyse der Zahlen (Überleitung der Daten der EFV zur Kantonsrechnung) wäre deshalb sehr aufwendig, und die Beeinflussbarkeit der Kosten ist teilweise erheblich eingeschränkt. Dieses Aufgabenfeld empfiehlt sich deshalb primär zur Überprüfung des Kostenteilers Kanton/Gemeinden.
  - In der Beilage 3 sind acht Aufgabenfelder aufgeführt, bei denen die Kostenbeteiligung der Gemeinden gut 12 Prozent unter der Peer Group liegt. Diese Abweichung entspricht gut 21 Mio. Franken. Das Potenzial über sämtliche 36 Aufgabenfelder beträgt gut 29 Mio. Franken. Den acht aufgeführten Aufgabenfeldern gilt es in der Folge, aus Sicht des Kantons, ein besonderes Augenmerk zu schenken.
  - Der Kanton Uri muss sich kontinuierlich nach innen und nach aussen entwickeln, damit er seine Position weiter als attraktiver Wohn-, Lebens- und Wirtschaftsraum ausbauen kann. Ihm kommt eine Schlüsselfunktion bei der Erfüllung von zentralen Projekten zu, die wertschöpfenden und wachstumsrelevanten Charakter haben.<sup>8</sup> Diese Projekte und die allgemeine positive Entwicklung können selbst bei zurückhaltenden Budgetierungen wie in den letzten Jahren fortschreiten und nachhaltig gesichert werden. Dies bestätigt die BAK-Studie als neutrale und objektive Faktenbasis. Bei regulatorischen Massnahmen, die darüber hinausgehen, besteht hingegen die Gefahr von Fehlentwicklungen und Stillstand, da Ressourcen fehlen.

---

<sup>8</sup> Das Regierungsprogramm 2012 bis 2016 nennt ausdrücklich den Um- und Neubau des Kantonsspitals Uri, den Entwicklungsschwerpunkt im Urner Talboden (ESP UT), das regionale Verkehrskonzept rGVK (inklusive West-Ost-Verbindung), die Neue Regionalpolitik NRP Uri und San Gottardo (inklusive Skiinfrastrukturen) sowie das Tourismusresort in Andermatt.

## 7. Weiteres Vorgehen und Massnahmen

Am 29. September 2015 hat der Regierungsrat die Grundlagen und Studien sowie die Empfehlungen, die die beiden Aufsichtskommissionen zu seinen Händen abgegeben haben, zur Kenntnis genommen. Er hat folgendes Vorgehen festgelegt bzw. folgende Massnahmen beschlossen:

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.

Allfällige Massnahmen aus den Überprüfungen sollen nach deren Abschluss direkt in den Budgetprozess einfliessen und mit dem Budget 2017 ff. umgesetzt werden.<sup>9</sup> Dem Landrat ist dazumal Bericht zu erstatten und der Umgang mit allenfalls bestehendem Potenzial aufzuzeigen.

2. Diejenigen Bereiche, in denen der Kanton Uri im Vergleich zu andern Kantonen hohe Kosten der Gemeinden trägt, sind zu untersuchen. 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.

Diese Massnahmen stehen in Einklang mit den Empfehlungen der beiden Aufsichtskommissionen. Bei einem exklusiven Fokus im Personalbereich würden laut BAK-Studie wichtige Kostentreiber unberücksichtigt bleiben. Zudem hält die Studie ausdrücklich fest, dass der Kanton über die notwendige Zeit verfügt, Reformen in Ruhe und mit einer langfristigen, strategischen Orientierung anzugehen. Die Massnahmen erscheinen zielführend, und das Vorgehen ist auch in zeitlicher Hinsicht sachgerecht.

### C. Antrag des Regierungsrats

Mit den vorliegenden Grundlagen und Studien (abrufbar unter [www.ur.ch](http://www.ur.ch)) erfüllt der

---

<sup>9</sup> Allfällige Massnahmen, die Gesetzes- bzw. Verordnungsänderungen bedingen, wird der Regierungsrat dazumal mit entsprechendem Bericht und Antrag dem Landrat vorlegen.

Regierungsrat den Auftrag, den ihm der Landrat mit dem Postulat der Finanzkommission erteilt hat. Der Bericht zeigt auch auf, wie mit allfälligem Potenzial umgegangen wird (vgl. Ziff. 7).

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

1. Der vorliegende Bericht samt Grundlagen<sup>10</sup> wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Aufgabenbereiche mit Potenzial und die Bereiche, in denen der Kanton Uri im Vergleich zu andern Kantonen hohe Kosten der Gemeinden trägt, sind vertieft zu prüfen. Es ist dem Landrat Bericht darüber zu erstatten und gegebenenfalls sind entsprechende Massnahmen zu treffen bzw. diese dem Landrat zum Beschluss vorzulegen.
3. Das Postulat zu Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri (Postulat der Finanzkommission, Erich Arnold, Bürglen) wird materiell abgeschrieben.

Beilagen:

- BAKBASEL, Zusammenfassendes Gutachten vom 2. Juni 2015, Aufgaben- und Strukturüberprüfung des Finanzhaushalts des Kantons Uri (Beilage 1)
- Kostenentwicklung der im Fokus stehenden Aufgabenfelder gemäss BAKBASEL-Bericht 1 vom 19. Mai 2015 (Beilage 2)
- Aufteilung der Nettoausgaben und Verrechnungspotenzial im Vergleich mit Peer Group (Beilage 3)

#### Hinweis

Die weiteren Unterlagen und Gutachten sind im entsprechenden Landratsgeschäft im Web abrufbar.

---

<sup>10</sup> Zusammenstellung der Aufgaben des Kantons mit zugeordnetem EFV-Code und der Schlussbericht der BAKBASEL-Studie zur Aufgabenüberprüfung, bestehend aus den drei Berichten: Aufgaben- und Strukturüberprüfung des Finanzhaushalts des Kantons Uri, Zusammenfassendes Gutachten vom 2. Juni 2015, Aufgaben- und Strukturüberprüfung des Finanzhaushalts des Kantons Uri, Schlussbericht interkantonales Benchmarking vom 2. Juni 2015 sowie Analyse und Prognose des Finanzhaushalts des Kantons Uri, Schlussbericht Review und Outlook vom März 2015.

