

Aufgaben- und Strukturüberprüfung des Finanzhaushalts des Kantons Uri

Studie im Auftrag des Regierungsrats des Kantons Uri

ZUSAMMENFASSENDES GUTACHTEN

02. Juni 2015



Herausgeber

BAK Basel Economics AG

Projektleitung

Michael Grass, T +41 61 279 97 23

Michael Grass@bakbasel.com

Projektbearbeitung

Andreas Eberli

Michael Grass

Max Künnemann

Samuel Mösle

Simon Fry

Adresse

BAK Basel Economics AG

Güterstrasse 82

CH-4053 Basel

T +41 61 279 97 00

F +41 61 279 97 28

info@bakbasel.com

<http://www.bakbasel.com>

© 2015 by BAK Basel Economics AG

Das Copyright liegt bei BAK Basel Economics AG. Der Abonnent, die Abonnentin verpflichtet sich, dieses Produkt weder teilweise noch vollständig zu kopieren oder in anderer Form zu reproduzieren, um es so an Dritte kostenlos oder gegen Vergütung weiterzugeben.

Die Verwendung und Wiedergabe von Informationen aus diesem Produkt ist unter folgender Quellenangabe gestattet: "Quelle: BAKBASEL".

Executive Summary

Trotz erfreulicher Entwicklung in der jüngsten Vergangenheit sind die künftigen Herausforderungen für die Finanzpolitik des Kantons Uri anspruchsvoll. Mit der vorliegenden Studie wird eine umfassende Beurteilung der künftigen finanzpolitischen Situation und Analyse der Aufgaben und Strukturen des Finanzhaushalts vorgenommen, die den Kanton bei seinem Ziel einer vorausschauenden und nachhaltigen Finanzpolitik unterstützen sollen.

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst:

Struktureller Überschuss in der letzten Staatsrechnung 2014

Die Analyse der strukturellen Entwicklung des Finanzhaushalts kommt zum Ergebnis, dass der Kanton Uri im Jahr 2014 in der Laufenden Rechnung einen strukturellen Überschuss von 13.5 Mio. CHF aufweist. Die Analyse zeigt auf, dass 2014 zwar konjunkturelle Effekte zu einer tendenziellen Verbesserung des Ergebnisses führten, der grössere Teil des positiven Ergebnisses jedoch struktureller Natur ist. Man kann davon ausgehen, dass es sich bei dem günstigen Ergebnis 2014 nicht um einen transitorischen Überschuss handelt, der sich in konjunkturell schwächeren Zeiten auflöst.

Vorsichtige Finanzplanung ohne substanzielles konjunkturelles Abwärtsrisiko

- Die Evaluation des Budgets und Finanzplans zeigt, dass der Finanzplan für die Periode 2015 bis 2018 gesamthaft kein substanzielles negatives Prognoserisiko aufweist. Über den gesamten Zeitraum 2015 bis 2018 resultiert in der Laufenden Rechnung gemäss Basisprojektion von BAKBASEL gar ein um durchschnittlich ca. 1 Mio. CHF besseres Ergebnis pro Jahr als in Budget und Finanzplan unterstellt.
- Unter etwas ungünstigeren Rahmenbedingungen (pessimistisches Szenario) muss allerdings davon ausgegangen werden, dass die im Finanzplan veranschlagten Werte nicht erreicht werden können. Bei einer durchschnittlichen negativen Abweichung von jährlich ca. 1.1 Mio. CHF ist das Prognoserisiko jedoch selbst unter ungünstigen Voraussetzungen relativ klein.
- In Bezug auf mögliche konjunkturelle Risiken im Finanzplan kann festgehalten werden, dass die Fiskalerträge vorsichtig veranschlagt sind. Negative Prognoserisiken ergeben sich einnahmeseitig vor allem in Bezug auf die Ausschüttungen der SNB und den NFA.

Achtung: Transferhaushalt enthält strukturelle Risiken

Im Rahmen der Projektionen der konjunktursensitiven Positionen sind allfällige strukturelle Risiken im Transferhaushalt nicht berücksichtigt. Vor allem gegen Ende der Finanzplanperiode könnten diese wirken. Die Wachstumsraten im Bereich Soziale Sicherheit (Invalidität, Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligungen) sind gemessen an der voraussichtlichen Kostendynamik der Fundamentalfaktoren sehr tief veranschlagt.

Kostenstrukturanalyse: Entlastungspotenzial hauptsächlich im Transferhaushalt

- Rahmenbedingungen
 - Der Finanzierungsanteil des Kantons Uri an den totalen Kosten beträgt 76 Prozent. Damit tragen die Gemeinden im Kanton Uri wesentlich weniger zur Finanzierung der gesamten Aufgaben von Kanton und Gemeinden bei als in anderen Kantonen. Die Finanzierungslast des Kantons fällt in Uri rund 13 Prozentpunkte höher aus als im Durchschnitt der konsolidierten Finanzhaushalte der Gruppe strukturähnlicher Kantone.
 - Der Kanton Uri weist im Hinblick auf die Kosten staatlicher Leistungen eine ungünstige Bedarfsstruktur (Demographie, Topographie, etc.) auf. Diese strukturellen Nachteile führen im interkantonalen Benchmarking zu überdurchschnittlichen Kosten. Im interkantonalen Vergleich können etwa 9 bis 11 Prozent der kantonalen Kosten strukturellen Nachteilen zugeschrieben werden.
- Potenzielle Handlungsfelder
 - In insgesamt 17 von 36 Aufgabenfeldern liegen die effektiven Kosten des Kantons je Bedarfseinheit oberhalb des Durchschnittswertes der Vergleichsgruppe. Hierzu zählen öffentliche Dienstleistungen fast aller Politikfelder und Direktionen.
 - Im Mittel des gesamten Haushalts liegen die beeinflussbaren Fallkosten des Kantons Uri 6 bis 10 Prozent über dem Durchschnitt strukturähnlicher Kantone. Dadurch weist der Kanton im Vergleich mit strukturähnlichen Kantonen überdurchschnittliche Kosten in Höhe von mindestens 16.8 Mio. CHF auf.
 - Für angestrebte Ausgabenreformen werden die Aufgabenfelder Berufsbildung, Spitäler, Invalidität und Allgemeine Verwaltung als prioritäre Handlungsfelder identifiziert. Bedeutendes Steuerungspotenzial besteht auch im Bereich Altenpflege.

Analyse des Personalaufwands

- Das Postulat vom Februar 2014 weist einen exklusiven Fokus auf den Personalbereich auf. Dies dürfte eine Belastung des Bereichs Sicherheit und insbesondere der Kantonspolizei mit sich bringen – ein Aufgabenbereich, in dem gemäss Kostenstrukturanalyse kein Handlungsbedarf besteht.
- Indem die Transferhaushalte des Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereichs ausgeklammert werden, würde rund eine Hälfte der Gesamtausgaben im Finanzhaushalt des Kantons Uri unberücksichtigt bleiben. Die Kostenstrukturanalyse identifiziert jedoch 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. Nicht-personalbezogene Ausgaben im Urner Haushalt stiegen in den vergangenen Jahren schneller an. Auch interkantonal ist die Entwicklung der Personalausgaben im Kanton Uri nicht auffällig.
- Das zusammenfassende Gutachten rät von einer eingeeengten Sichtweise für ein Entlastungsprogramm ab. Die Ergebnisse lassen die Gefahr erkennen, dass durch den Personalbereich nicht die wesentlichen Kostentreiber im Haushalt in Angriff genommen werden können.

Gesamtbeurteilung

- In einer Gesamtbeurteilung kommt das zusammenfassende Gutachten zum Ergebnis, dass der Kanton Uri eine vorteilhafte Ausrichtung verfolgt, die sich durch eine ausgewogene Finanzplanung auszeichnet.
- Die Analyse attestiert dem Budget und Finanzplan eine vorsichtige und realistische Planung, identifiziert allerdings auch die Gefahr struktureller Risiken im Transferhaushalt, die sich gegen Ende der Finanzplanungsperiode ungünstig auf den Staatshaushalt auswirken könnten.
- Mit einem frühzeitig beschlossenen Entlastungsprogramm wird im Kanton Uri die Möglichkeit geschaffen, langfristige und strategisch angelegte Reformen durchzuführen. Bezüglich der aktuell laufenden Anstrengungen für Entlastungen wird allerdings angeraten, die Vorgaben nicht auf den Personalbereich einzugrenzen.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	3
1 Finanzpolitische Ausgangslage	9
2 Analysebausteine	11
3 Evaluation von Budget und Finanzplan	12
3.1 Strukturelles Ergebnis 2014.....	12
3.2 Ausblick 2015-2018	12
3.3 Alternativprojektionen	13
3.4 Fazit	14
4 Überprüfung der Aufgaben- und Kostenstrukturen	16
4.1 Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden	16
4.2 Globale Kostenstrukturanalyse	17
4.3 Analyse des Personalaufwands	23
4.4 Fazit	28

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1-1 Ausgangslage des Kantons Uri: Laufende Rechnung	9
Abb. 3-1 Projektion des Finanzhaushalts des Kantons Uri 2015-2018	12
Abb. 3-2 Projektion des Finanzhaushalts des Kantons Uri 2015-2018 [Mio. CHF]	14
Abb. 4-1 Kantonaler Finanzierungsanteil in Uri, Peer Group und Schweiz gemäss institutioneller Gliederung des Kantons Uri.....	16
Abb. 4-2 Fallkostendifferenziale der potenziellen Handlungsfelder	20
Abb. 4-3 Globale bewertete Fallkostendifferenziale des Kantons Uri nach Referenzniveau	21
Abb. 4-4 Direktionsanteile nach Personalausgaben und Gesamtkosten 2012.....	24
Abb. 4-5 Indexwerte Kostenstrukturanalyse und Personalausgaben-Benchmarking.....	25
Abb. 4-6 Jährliches Ø-Wachstum der Personalausgaben 2009-2013	27

Tabellenverzeichnis

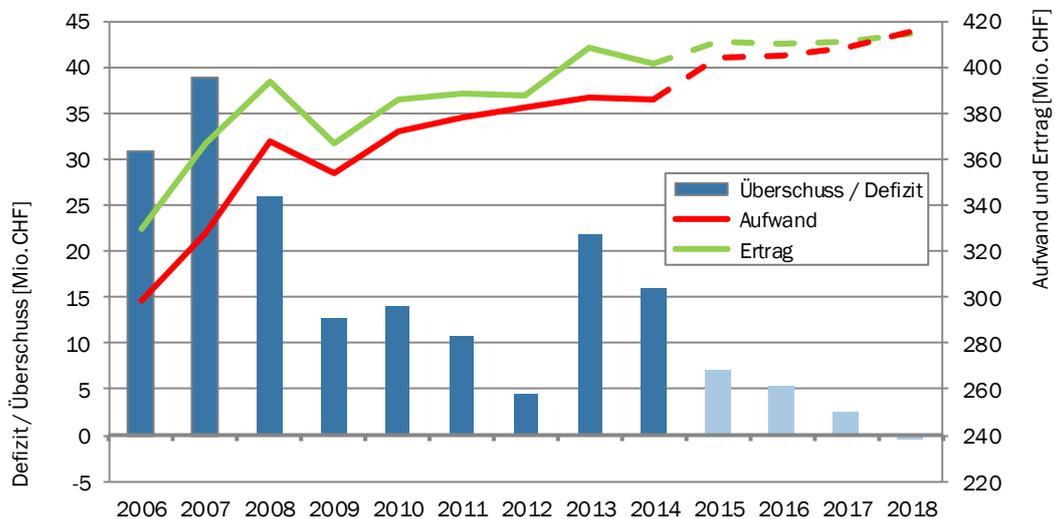
Tab. 4-1 Fallkostenindexwerte der Aufgabenfelder [Index, Vergleichsgruppe=100]	19
Tab. 4-2 Fallkostendifferenziale und bisherige Massnahmen je Aufgabenfeld.....	22

1 Finanzpolitische Ausgangslage

Gute Entwicklung in der vergangenen Dekade

Der Kanton Uri kann in der jüngeren Vergangenheit auf eine erfreuliche finanzpolitische Bilanz zurückblicken. Seit 2006 konnte die Laufende Rechnung ohne Ausnahme mit einem Überschuss abgeschlossen werden. Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise kam es zwar zu einer deutlichen Abflachung der Ertragsdynamik. Doch in den vergangenen zwei Jahren 2013 und 2014 konnte der Überschuss wieder spürbar gesteigert werden. Im vergangenen Jahr 2014 ergab sich in der Laufenden Rechnung ein Ertragsüberschuss von 15.9 Mio. CHF, was die Erwartungen des Budgets 2014 deutlich übertraf.

Abb. 1-1 Ausgangslage des Kantons Uri: Laufende Rechnung



Quelle: Kanton Uri, BAKBASEL

Dank der günstigen Entwicklung in der Staatsrechnung konnte der Kanton Uri in der vergangenen Dekade seine Investitionen mit Ausnahme der Jahre 2009 und 2012 selbst finanzieren. Der Selbstfinanzierungsgrad lag im Durchschnitt der Jahre 2006-2014 bei 128.6 Prozent. Damit konnte der notwendige Finanzierungsbedarf für die Investitionen deutlich mehr als nur erfüllt werden. Im letzten Rechnungsjahr 2014 resultierte in der Finanzierungsrechnung ein Überschuss von 11.3 Mio. CHF, was einem Selbstfinanzierungsgrad von 112 Prozent entspricht.

Finanzpolitische Herausforderungen

Die künftigen finanzpolitischen Rahmenbedingungen sind anspruchsvoll.

- Seit der Aufhebung des Euro-Franken-Mindestkurses der Schweizerischen Nationalbank (SNB) am 15. Januar 2015 hat sich die Ausgangslage für die gesamte Schweizer Wirtschaft und speziell auch für die Finanzhaushalte der Kantone verschärft.
- Neben den Auswirkungen der konjunkturellen Eintrübung auf die Fiskalerträge bleibt beispielsweise auch ungewiss, wann die SNB wieder eine Gewinnausschüttung an die Kantone vornehmen können wird. Der gegenwärtige Finanzplan des Kantons Uri bis 2018 enthält diesbezüglich noch Erträge von 3 Mio. CHF p.a.
- Aktuelle Prognosen von BAKBASEL gehen zudem davon aus, dass die Ausgleichszahlungen im interkantonalen Ressourcenausgleich an den Kanton Uri in den kommenden Jahren leicht zurückgehen werden.
- Auf der Ausgabenseite wirken sich strukturelle Trends ungünstig auf die Dynamik der laufenden Ausgaben aus. Die Anzahl der pflegeintensiven Bevölkerung über 79 Lebensjahren steigt in Uri bereits heute stetig an. Bis Mitte der 2020er Jahre werden sich die jährlichen Zuwachsraten kontinuierlich auf bis zu 4 Prozent beschleunigen. Ebenfalls demographische Trends sowie technologiebedingte Kostensteigerungen führen im Gesundheitswesen zu einer tendenziell zunehmenden Kostendynamik.
- Auch in Bezug auf die Finanzierung von Investitionen bringt die Zukunft Herausforderungen mit sich. Verschiedene Grossprojekte wie etwa der Um- und Neubau des Kantonsspitals, die neue Ost-West-Verbindung oder der Entwicklungsschwerpunkt Urner Talboden sind Beispiele für anspruchsvolle Finanzierungsaufgaben.

Aufgaben- und Strukturüberprüfung als Teil einer vorausschauenden Finanzpolitik

Der Kanton Uri hat bei BAKBASEL eine umfassende Studie zur Beurteilung der künftigen finanzpolitischen Situation und zur Analyse der Aufgaben und Strukturen des Finanzhaushalts in Auftrag gegeben. Die Studie beinhaltet eine Analyse der strukturellen Entwicklung im Finanzhaushalt und Quantifizierung eines allfälligen strukturellen Defizits, eine umfassende Evaluation des Budgets und des Finanzplans mit entsprechender Risikoanalyse sowie einer detaillierten Untersuchung der strukturellen Kostensituation des Finanzhaushalts nach Aufgabenfeldern.

Die Analyse von BAKBASEL gibt damit einerseits Aufschluss über die kurz- und mittelfristigen finanzpolitischen «Gesundheitszustand» des Urner Haushalts. Andererseits wird insbesondere auf die Frage eingegangen, inwieweit bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben der Kanton Uri vergleichsweise hohe Kosten aufweist und bei welchen Aufgabenfeldern gegebenenfalls Entlastungspotenzial im Finanzhaushalt vorhanden ist.

Das vorliegende Gutachten fasst die Ergebnisse und Erkenntnisse der verschiedenen Analysen in einer Synthese zusammen und liefert damit eine umfassende Gesamtbeurteilung der finanzpolitischen Ausgangslage und Perspektive des Kantons Uri.

2 Analysebausteine

Analyse des strukturellen Ergebnisses

Hat der Kanton Uri gegenwärtig ein strukturelles Defizit?

In einem ersten Schritt wird der Frage nachgegangen, ob der Kanton Uri gegenwärtig ein strukturelles Defizit aufweist. Hierzu wird auf Basis statistischer Methoden eine Bereinigung aller konjunktursensitiven Komponenten der Laufenden Rechnung vorgenommen. Darauf aufbauend wird die strukturelle Entwicklung des Finanzhaushalts in der Vergangenheit quantifiziert und festgestellt, ob im letzten Rechnungsjahr ein strukturelles Defizit oder ein struktureller Überschuss vorlag.

Evaluation des Budgets und Finanzplans

Enthält der Finanzplan substanzielle Risiken?

Auf Basis der Analyse der vergangenen Entwicklung, deren Determinanten sowie der künftig erwarteten Entwicklung der fundamentalen Einflussfaktoren wird eine kritische Beurteilung des Finanzplans vorgenommen. Im Mittelpunkt der Analyse steht die Frage, welche Einschätzungen sich für die konjunktursensitiven Positionen des Finanzhaushalts im Finanzplan auf Basis der aktuellen Wirtschaftsprognosen von BAKBASEL ergeben. Im Ergebnis erhält man eine Beurteilung, inwiefern der gegenwärtige Finanzplan substanzielle (konjunkturelle) Risiken aufweist.

Kostenstrukturanalyse des Finanzhaushalts

In welchen Aufgabenfeldern weist der Kanton Uri überdurchschnittliche Kosten auf?

Die Kostenstrukturanalyse bietet eine analytische Grundlage für die grundsätzliche Ausrichtung eines Entlastungsprogramms und liefert Ansatzpunkte für die Erarbeitung von entsprechenden Massnahmen. Ziel der Strukturanalyse ist es, die gesamte Bandbreite der kantonalen Leistungen (Verwaltungs-, Sozial-, polizeiliche Leistungen, ...) in einer Kostenperspektive zu beurteilen. Innerhalb der einzelnen Aufgabenfelder werden sämtliche laufende Kostenkomponenten (Personalaufwand, Sachaufwand, Transfers, etc.) und die entsprechenden Rückflüsse (bspw. Beiträge vom Bund oder Gebühren von privaten Haushalten) berücksichtigt.

Methodisch liegt der Aufgaben- und Strukturüberprüfung ein interkantonales Benchmarking zugrunde. Von den insgesamt über 35 Aufgabenfeldern aus allen Politikbereichen (Bildung, Öffentliche Sicherheit, Gesundheit, etc.) werden diejenigen Aufgabenfelder des Finanzhaushalts identifiziert, bei welchen der Kanton Uri im Vergleich zu den jeweiligen strukturähnlichen Kantonen überdurchschnittliche Kosten aufweist. In einem weiteren Analyseschritt wird abgeleitet, um wie viele Schweizer Franken die Kosten im Aufgabenfeld gesenkt werden müssten, um das durchschnittliche Kostenniveau strukturähnlicher Kantone zu erreichen.

Auf Grundlage der Erkenntnisse der Kostenstrukturanalyse wird auch eine Bewertung des Postulats der Finanzkommission des Urner Landrats vorgenommen, welches im Februar 2014 eingebracht wurde.

3 Evaluation von Budget und Finanzplan

3.1 Strukturelles Ergebnis 2014

Die Analyse der strukturellen Entwicklung des Finanzhaushalts kommt zu dem Ergebnis, dass der Kanton Uri im Jahr 2014 einen strukturellen Überschuss in der Laufenden Rechnung aufweist. Das konjunkturbereinigte Ergebnis liegt bei einem Plus von 13.5 Mio. CHF und liegt damit 2.4 Mio. CHF tiefer als der tatsächliche Ertragsüberschuss in der Staatsrechnung 2014 (+15.9 Mio. CHF).

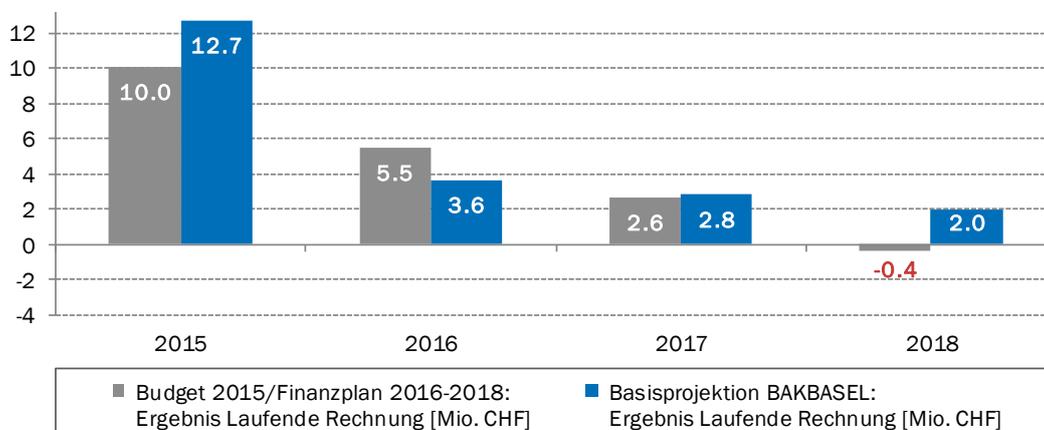
Die Unterschiede zwischen struktureller und tatsächlicher Entwicklung resultieren vor allem aus der Ertragsseite, die typischerweise stärker auf konjunkturelle Schwankungen reagiert als die Aufwandseite. Die tatsächlichen Erträge lagen um gut 2.6 Mio. CHF (+0.6%-Punkte) höher als der konjunkturbereinigte Wert. Dies lässt sich vor allem auf die Beiträge aus dem Ressourcenausgleich, die Fiskalerträge, sowie die Anteile an der Direkten Bundessteuer zurückführen.

3.2 Ausblick 2015-2018

Unter Einsatz der verschiedenen Prognosemodelle von BAKBASEL sowie Analysen der wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen und des interkantonalen Finanzausgleichs wurde eine Projektion der einzelnen Aufwands- und Ertragspositionen für die Budget- und Finanzplanperiode vorgenommen.

Für das laufende Jahr 2015 kommt die Projektion von BAKBASEL auf einen knapp 3 Mio. CHF höheren Überschuss als das Budget des Kantons. Im kommenden Jahr 2016 hingegen resultiert ein etwas tieferer Wert als im Finanzplan. Im Jahr 2017 liegt das Projektionsergebnis nahezu auf demselben Niveau wie der Wert im Finanzplan. Das minimale Ertragsdefizit im Finanzplan des Jahres 2018 wird im Basisszenario der Projektion von BAKBASEL nicht reflektiert. Gemäss Projektion ergibt sich ein nochmaliger Überschuss in der Höhe von rund 2 Mio. CHF.

Abb. 3-1 Projektion des Finanzhaushalts des Kantons Uri 2015-2018



Bemerkung: «Budget 2015» enthält bereits die Korrektur für die doppelt so hohen SNB-Gewinnausschüttungen.
Quelle: BAKBASEL

Projektion Aufwand

Auf der Aufwandsseite ergeben sich Differenzen zwischen der BAKBASEL-Projektion und dem Finanzplan vor allem aufgrund der unterschiedlichen Annahmen hinsichtlich der Teuerung und der Zinsentwicklung.

Projektion Ertrag

Auf der Ertragsseite entstehen vor allem Abweichungen bei den Fiskalerträgen, den Anteilen an der direkten Bundessteuer sowie den Erträgen aus dem interkantonalen Ressourcenausgleich. Die Erträge aus Gewinnausschüttungen der Nationalbank werden nur zur Hälfte berücksichtigt, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sich die Unsicherheit dieser Position erhöht hat.

3.3 Alternativprojektionen

Im Rahmen einer Risikoanalyse wurden zusätzlich zum Basisszenario ein «optimistisches» und ein «pessimistisches» Szenario berechnet. Die verschiedenen Alternativprojektionen unterscheiden sich durch eine unterschiedliche Konjunktorentwicklung mit den entsprechenden Rückwirkungen auf die Fiskalerträge und weitere konjunktursensitive Komponenten. Zudem wurden unterschiedliche Annahmen hinsichtlich der künftigen Gewinnausschüttungen der SNB an die Kantone sowie der Entwicklung der Erträge aus dem Ressourcenausgleich getroffen.

Optimistisches Szenario

Im optimistischen Szenario ergeben sich deutliche Differenzen zur Basisprojektion. Im Gegensatz zu den übrigen Szenarien wird hier davon ausgegangen, dass die Gewinnausschüttungen der SNB in der Höhe von jährlich 3 Mio. CHF vollständig fließen. Für die Erträge aus dem Ressourcenausgleich wird zudem wie im Finanzplan des Kantons Uri unterstellt, dass die jährlichen Zahlungen etwa 2 Mio. CHF höher liegen als im Basisszenario des NFA-Modells. Schliesslich trägt eine höhere Dynamik bei den Fiskalerträgen zu einem höheren Ertragsniveau bei. In der optimistischen Alternativprojektion wird überdies davon ausgegangen, dass der Aufwand wegen dem voraussichtlich sehr flachen Verlauf der Preisentwicklung nicht so stark wächst.

Pessimistisches Szenario

Die pessimistische Alternativprojektion unterscheidet sich hauptsächlich ab dem Jahr 2016 vom Basisszenario. Einerseits basiert das pessimistische Szenario auf der Annahme, dass keinerlei Gewinnausschüttungen der SNB an die Kantone erfolgen können. Weiter zeichnen sich insbesondere eine weniger dynamische Entwicklung der Gesamtwirtschaft und damit geringere Fiskalerträge für die negative Abweichung von bis zu 3.5 Mio. CHF im Jahr 2018 verantwortlich. Für die konjunkturelle Entwicklung wird im pessimistischen Szenario unterstellt, dass sich die Gesamtwirtschaft in den Jahren 2017 und 2018 gegenüber dem Einbruch in Folge der Franken-Aufwertung zwar erholt zeigt, der im Basisszenario angenommene Effekt des Überschliessens allerdings ausbleibt.

3.4 Fazit

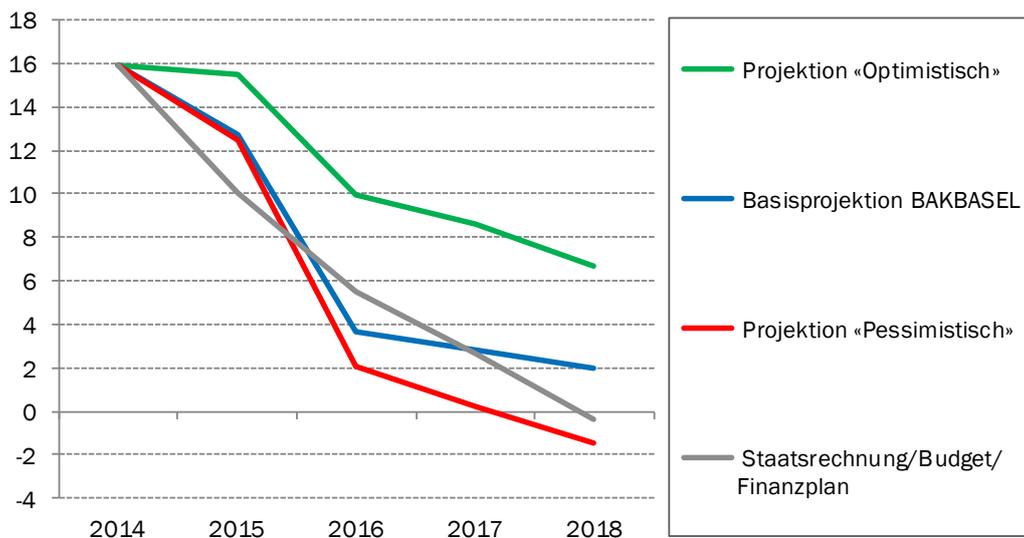
Laufende Rechnung 2014 mit strukturellem Überschuss

Die Analyse zeigt somit auf, dass im letzten Rechnungsjahr 2014 zwar konjunkturelle Effekte zu einer tendenziellen Verbesserung des Ergebnisses führten, der grössere Teil des positiven Ergebnisses jedoch struktureller Natur ist. Man kann davon ausgehen, dass es sich bei dem günstigen Ergebnis 2014 nicht um einen transitorischen Überschuss handelt, der sich in konjunkturell schwächeren Zeiten auflöst.

Finanzplan enthält keine substantziellen konjunkturellen negativen Prognoserisiken

- Die Evaluation des Budgets und Finanzplans kommt zum Ergebnis, dass der Finanzplan für die Periode 2015 bis 2018 gesamthaft kein substantielles negatives Prognoserisiko aufweist. Über den gesamten Zeitraum 2015 bis 2018 resultiert in der Laufenden Rechnung gemäss Basisprojektion von BAKBASEL gar ein um durchschnittlich ca. 1 Mio. CHF besseres Ergebnis pro Jahr.
- Unter etwas ungünstigeren Rahmenbedingungen (pessimistisches Szenario) muss allerdings davon ausgegangen werden, dass die im Finanzplan veranschlagten Werte nicht erreicht werden können. Bei einer durchschnittlichen negativen Abweichung von jährlich ca. 1 Mio. CHF ist das Prognoserisiko jedoch selbst unter ungünstigen Voraussetzungen relativ klein.
- Im optimistischen Szenario ergibt sich unter günstigen Annahmen hinsichtlich der Fiskalerträge und einer optimistischen Einschätzung der Erträge aus Regalien und Konzessionen sowie der Transfererträge gegenüber dem Finanzplan ein Mehrertrag von jährlich rund 6 Mio. CHF.

Abb. 3-2 Projektion des Finanzhaushalts des Kantons Uri 2015-2018 [Mio. CHF]



Quelle: BAKBASEL

Strukturelle Risiken im Transferbereich des Finanzhaushalts

Im Rahmen der Risikoanalyse der konjunktursensitiven Positionen sind allfällige strukturelle Risiken noch nicht berücksichtigt. Diese dürften jedoch insbesondere im Bereich des Transferhaushalts durchaus vorhanden sein. Vor allem gegen Ende der Finanzplanperiode könnten diese wirksam werden. Die Wachstumsraten im Bereich Soziale Sicherheit (Invalidität, Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligungen) sind gemessen an der voraussichtlichen Kostendynamik der Fundamentalfaktoren tief veranschlagt. Diese Zielgrössen dürften nur erreicht werden können, wenn der Kanton entsprechende Leistungskürzungen vornimmt

Schlussfolgerungen

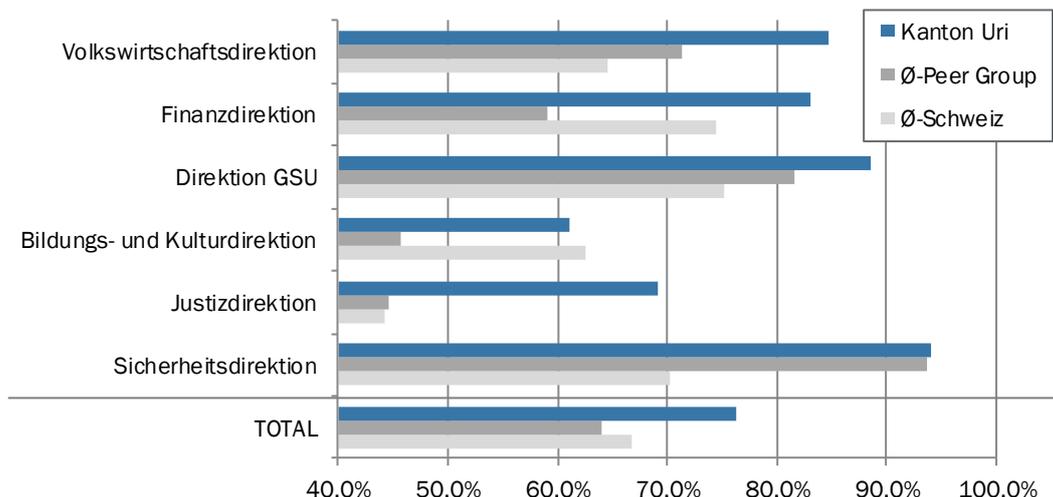
- Die Fiskalerträge sind im Finanzplan vorsichtig veranschlagt: Sie könnten gemäss Projektion selbst im pessimistischen Szenario übertroffen werden.
- Negative Prognoserisiken bestehen vor allem im Bereich Regalien und Konzessionen sowie im interkantonalen Ressourcenausgleich: Der Kanton Uri erhält jährlich 3 Mio. CHF, wenn die SNB eine Ausschüttung in ordentlicher Höhe vornehmen kann, und hat im Finanzplan mit diesen Erträgen gerechnet. Diese Erträge sind mit einer hohen Unsicherheit behaftet. Auch die unterstellten Erträge aus dem Ressourcenausgleich sind mit einem gewissen Negativrisiko behaftet.
- Auf der Aufwandsseite bestehen keine konjunkturellen Risiken: Die im Finanzplan unterstellten Lohnsteigerungs- und Inflationsraten könnten angesichts des makroökonomischen Umfelds mit negativer Preisentwicklung gar unterboten werden.
- Vor allem gegen Ende der Finanzplanperiode besteht die Gefahr, dass sich strukturelle Risiken im Transferhaushalt ungünstig auf die Staatsrechnung auswirken. Deshalb ist eine strukturelle Analyse der Ausgabenseite dringend geboten.

4 Überprüfung der Aufgaben- und Kostenstrukturen

4.1 Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Ein wichtiges finanzpolitisches Merkmal der Kantone ist die finanzielle Aufgabenteilung in der Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen zwischen den Kantonen und ihren jeweiligen Gemeinden. In der Kostenstrukturanalyse wird dieser Vergleich zwischen dem Kanton Uri, den Kantonen der Peer Group (AI, AR, GL, OW) sowie der Summe aller Kantone angestellt. In der folgenden Abbildung sind die Ergebnisse nach den Aufgabenbereichen der Fachdirektionen gegliedert. Abgebildet sind die jeweiligen Finanzierungsanteile des Kantons an den gesamten konsolidierten Kosten von Kanton inklusive Gemeinden.

Abb. 4-1 Kantonaler Finanzierungsanteil in Uri, Peer Group und Schweiz gemäss institutioneller Gliederung des Kantons Uri



Anmerkung: Direktion GSU: Direktion für Gesundheit, Soziales und Umwelt; Für die Baudirektion konnte kein Wert kalkuliert werden, da aufgrund der weitgehenden Finanzierung (des Aufgabenfeldes Strassenverkehr) durch Bundesmittel die Kantone teils erhebliche Nettoeinnahmen aufweisen.

Quelle: BAKBASEL

Der Finanzierungsanteil des Kantons Uri an den totalen Kosten beträgt 76 Prozent. Damit tragen die Gemeinden im Kanton Uri wesentlich weniger zur Finanzierung der gesamten Aufgaben von Kanton und Gemeinden bei als in anderen Kantonen. 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. Dieser Befund lässt sich auch auf alle Fachdirektionen ausweiten: Mit Ausnahme der Bildungs- und Kulturdirektion liegen die Kantonsanteile in der Finanzierung der öffentlichen Leistungen stets höher als im Durchschnitt der beiden Vergleichsgruppen.

4.2 Globale Kostenstrukturanalyse

Zielsetzung und Vorgehen

Mit der Kostenstrukturanalyse wird das Ziel verfolgt, Entlastungspotenzial im Haushalt zu lokalisieren. Es geht hierbei zunächst um die Frage, bei welchem staatlichen Aufgabenfeld im Kanton Uri ein überdurchschnittlich hohes Kostenniveau festgestellt werden kann. Methodisch liegt hierfür ein interkantonales Benchmarking unter Einbezug aller laufenden Ausgaben und Einnahmen zugrunde.¹

Die Finanzhaushalte des Kantons Uri und strukturähnlicher Kantone werden in über 35 Aufgabenfelder aus allen Politikbereichen (Bildung, Öffentliche Sicherheit, Gesundheit, etc.) separiert und mit den jeweils relevanten Vergleichskantonen verglichen.

Durch den interkantonalen Vergleich werden diejenigen Aufgabenfelder identifiziert, die überdurchschnittliche Kosten im Vergleich zu strukturähnlichen Kantonen aufweisen. Schlussendlich wird je Aufgabenfeld ein konkreter Geldbetrag (Fallkostendifferenzial) abgeleitet, der angibt, um wie viele Schweizer Franken die Kosten gesenkt werden müssten, um ein interkantonal durchschnittliches Kostenniveau im jeweiligen Aufgabenfeld zu erreichen.

Damit aus dem Benchmarking-Ansatz belastbare Aussagen abgeleitet werden können, wird dieser eingebettet in ein System komplementärer Analysen. Hierzu gehören bspw. die Datenaufbereitung und -selektion, das Design des Analyserasters sowie Sensitivitätsanalysen entlang des Benchmarking-Prozesses. Damit soll sichergestellt werden, dass die Ergebnisse im Hinblick auf ihre Relevanz bei der operationalen Umsetzung sinnvoll eingeordnet und keine Schnellschlüsse gezogen werden. Zu beachten ist, dass die Gemeinden stets in die Betrachtung einbezogen werden müssen, da die föderalistische Struktur der Schweiz einen isolierten Vergleich der Kantons Haushalte verunmöglicht.

Zur Identifizierung von Entlastungspotenzialen bietet es sich an, erstens objektive Methoden anzulegen und zweitens eine vollständige Betrachtung des Finanzhaushalts vorzunehmen. Die Kostenstrukturanalyse soll in diesem Sinne eine fundierte und breit akzeptierte Grundlage für ein Entlastungsprogramm bieten.

¹ Die Nettoausgaben sind die entscheidende Kostengrösse – sie ergeben sich aus den laufenden Ausgaben abzüglich der laufenden Einnahmen. Investitionsausgaben und -einnahmen bleiben unberücksichtigt.

Korrektur für strukturelle Unterschiede zwischen den Kantonen

Für die Ableitung von potenziellen Handlungsfeldern ist es wichtig, sich ein Bild von den verschiedenen Kostentreibern zu machen. Nur dann können sinnvolle Schlussfolgerungen gezogen und die Gesamtkostensituation richtig eingeordnet werden. In der vorliegenden Studie wird der Ansatz verfolgt, strukturelle Unterschiede zwischen den Kantonen, welche den Bedarf oder die Nachfrage staatlicher Leistungen beeinflussen, zu identifizieren und die Kosten, die mit der unterschiedlichen Bedarfsstruktur zusammenhängen (Strukturkosten), zu isolieren von anderen Kostentreibern.

Die Trennung von Strukturkosten und anderen Kostentreibern ist deshalb von Bedeutung, weil die Strukturkosten in der Regel kaum oder nur sehr langfristig politisch beeinflussbar sind. Zu den nicht beeinflussbaren Gegebenheiten im Kanton Uri zählen beispielsweise Nachteile durch die geringe Bevölkerungszahl, den hohen Altersschnitt der Bevölkerung wie auch die geographischen bzw. topographischen Gegebenheiten. Strukturfaktoren wie diese verursachen in vielen Feldern der öffentlichen Leistungserbringung im unterschiedlichen Umfang Mehrkosten.

Im interkantonalen Benchmarking wurden etwa 9 bis 11 Prozent der kantonalen Kosten strukturellen Nachteilen zugeschrieben. Diese Abschätzung sagt aus, dass ein Urner Bürger bis auf weiteres ca. 9 bis 11 Prozent höhere Kosten schultern muss, um das gleiche Versorgungsniveau wie der Schweizer Durchschnittsbürger erreichen zu können.

Fallkosten

Die um strukturelle Faktoren korrigierte Kostenkomponente stellen die Fallkosten dar, die als Kosten pro Bedarfs- oder Versorgungseinheit definiert sind. Aus theoretischer Perspektive können hohe Fallkosten auf Ineffizienzen in der staatlichen Leistungserstellung, ein hohes Versorgungsniveau oder eine Kombination beider Faktoren zurückzuführen sein.

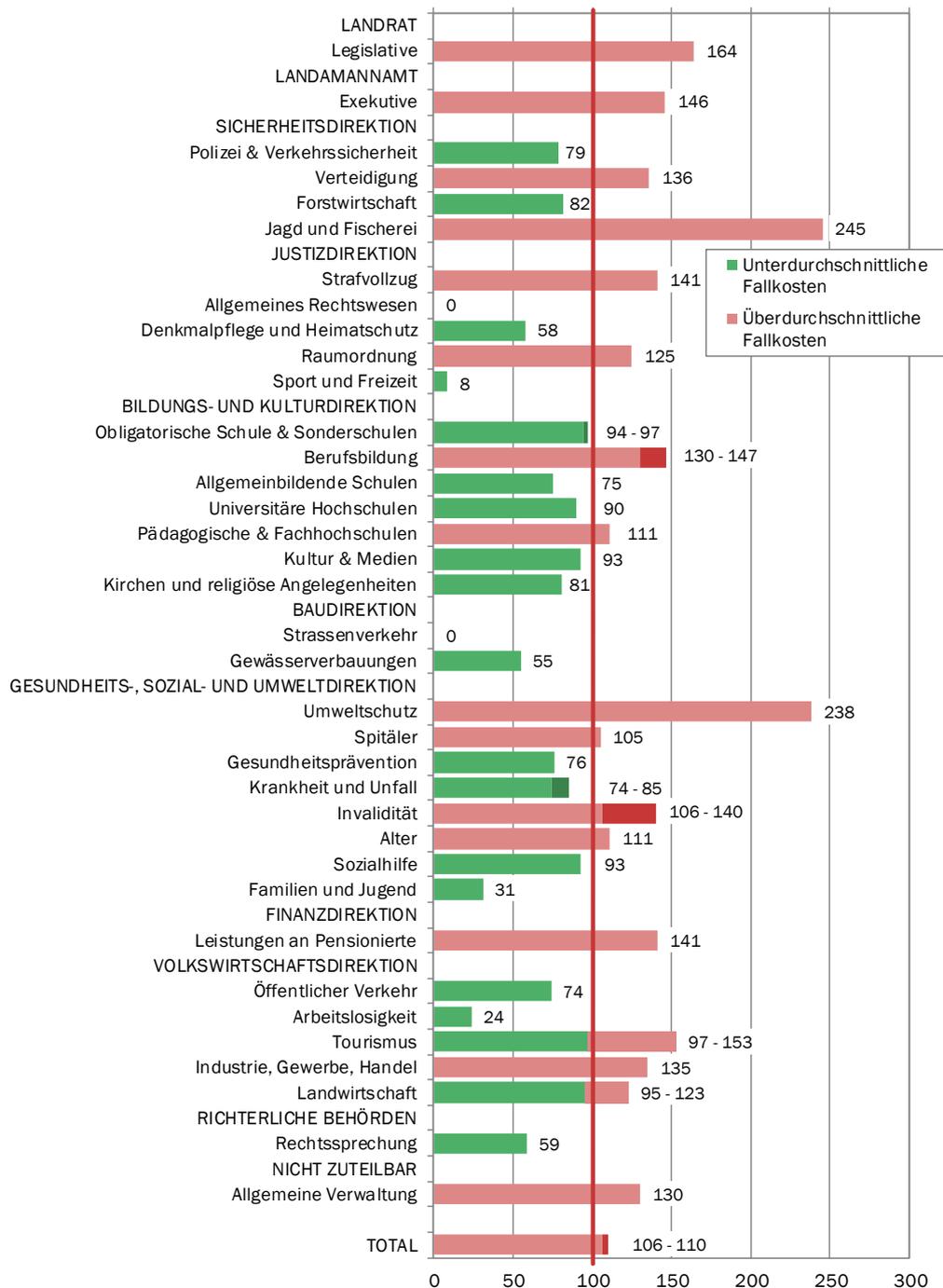
Effizienzsteigerungen erlauben, die Kosten bei gleichbleibendem Versorgungsniveau zu reduzieren. Sofern die Verwaltung effizient arbeitet aber ein überdurchschnittliches Versorgungsniveau vorliegt, können die Kosten im Rahmen eines zumutbaren Leistungsabbaus gesenkt werden.

Die Existenz positiver Fallkosten eröffnet damit einen grösseren Entlastungs- bzw. politischen Handlungsspielraum als wenn alleine strukturelle Faktoren für überdurchschnittliche Kosten verantwortlich wären. In diesem Fall könnten Kostensenkungen lediglich in Form eines Leistungsabbaus unter das Durchschnittsniveau der Vergleichskantone erreicht werden. Etwaige Entlastungsprogramme fielen für die Bevölkerung folglich schmerzhafter aus.

In insgesamt 17 von 36 Aufgabenfeldern liegen die Fallkosten – die effektiven Kosten des Kantons je Bedarfseinheit – oberhalb des Durchschnittswertes der Vergleichsgruppe. Hierzu zählen öffentliche Dienstleistungen fast aller Politikfelder und Direktionen. Der gesamthafte Fallkostenindexwert im Kanton Uri beträgt 106 bis 110: die für Entlastungsprogramme relevanten Fallkosten liegen damit 6 bis 10 Prozent über den durchschnittlichen Fallkosten der Vergleichskantone.

Im Folgenden werden die ermittelten Fallkostenindexwerte, die aus der Kostenstrukturanalyse hervorgehen dargestellt. Aufgabenfelder mit unterdurchschnittlichem Kostenniveau sind grün markiert, übrige rot. Vereinzelt trägt die Angabe von Spannweiten Unsicherheiten Rechnung.

Tab. 4-1 Fallkostenindexwerte der Aufgabenfelder [Index, Vergleichsgruppe=100]



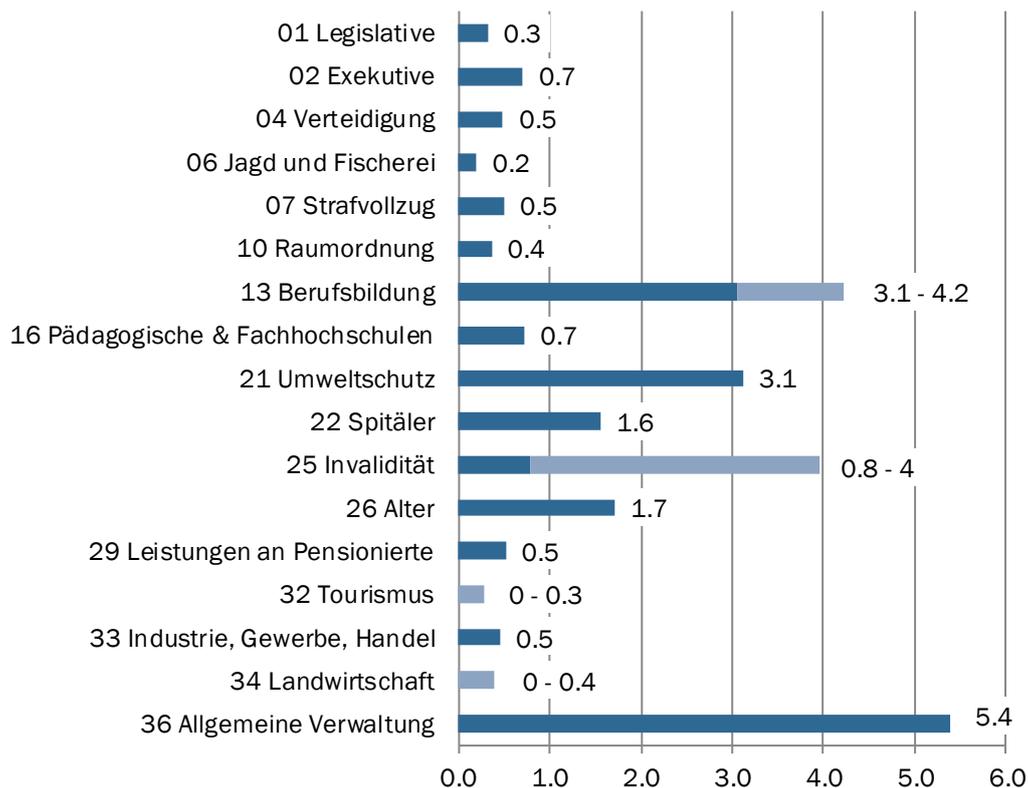
Anmerkung: In einigen Aufgabenfeldern tragen Spannweiten (helle und dunkle Teile der Balken) Unsicherheiten bei der Ableitung der Fallkostenindexwerte Rechnung.
Quelle: EFV, BAKBASEL

Potenzielle Handlungsfelder für Entlastungsprogramme

Nachfolgende Abbildung zeigt für die 17 auffälligen Aufgabenfelder, welche Fallkostendifferenziale sich bei einer monetären Bewertung der Fallkostenindexwerte ergeben. Dieser Betrag gibt jeweils an, um wie viele Schweizer Franken die Nettoausgaben des Kantons gesenkt werden müssten, um das Durchschnittsniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Die Angabe unterer und oberer Grenzen trägt der Unsicherheit bei der Ableitung einzelner Fallkostendifferenziale Rechnung.

In nachfolgender Abbildung werden die Aufgabenfelder mit positivem bewertetem Fallkostendifferenzial aufgeführt. Wichtigste Kriterien für die Identifikation von potenziellen Handlungsfeldern sind die Höhe der Fallkostendifferenziale sowie ein hoher kantonaler Anteil an den Nettoausgaben des jeweiligen Aufgabenfeldes. Vom analytischen Standpunkt her können für angestrebte Ausgabenreformen daher die Aufgabenfelder Berufsbildung, Spitäler, Invalidität und Allgemeine Verwaltung als prioritäre Handlungsfelder² verstanden werden.

Abb. 4-2 Fallkostendifferenziale der potenziellen Handlungsfelder



Anmerkung: In Mio. CHF; Aufgabenfelder Legislative, Exekutive und Allgemeine Verwaltung beziehen sich auf die Nettoausgaben **exklusive** Gemeinden; In einigen Aufgabenfeldern tragen Spannweiten (helle und dunkle Teile der Balken) Unsicherheiten bei der Ableitung der Fallkostenkostendifferenziale Rechnung.
Quelle: BAKBASEL

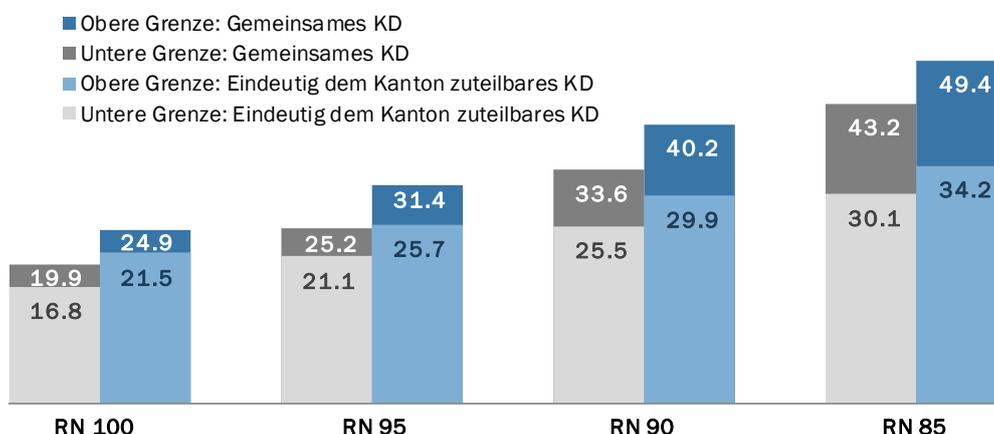
² Im Aufgabenfeld Umweltschutz wird eine nachträgliche Prüfung der funktionalen Zuteilung empfohlen, um eine abschliessende Abschätzung des Fallkostendifferenzials vornehmen zu können.

Globales bewertetes Fallkostendifferenzial nach Referenzniveau

Um das gesamte identifizierte Entlastungspotenzial im Finanzhaushalt des Kantons Uri darzustellen, können die (positiven) Fallkostendifferenziale der Handlungsfelder aufsummiert werden. Dieses globale Fallkostendifferenzial resultiert in einem Betrag von 19.9 bis 24.9 Mio. CHF.

Da sich das globale Fallkostendifferenzial auf den Kanton Uri *inklusive* seiner Gemeinden bezieht, werden zusätzlich die Fallkostendifferenziale derjenigen Aufgabenfelder mit einem sehr hohen Kantonsanteil (über 98 Prozent) isoliert aufaddiert. Für diese 11 (von insgesamt 17) Aufgabenfelder resultiert ein globales Fallkostendifferenzial von 16.8 bis 21.5 Mio. CHF (heller Bereich der Säulen).

Abb. 4-3 Globale bewertete Fallkostendifferenziale des Kantons Uri nach Referenzniveau



Anmerkung: In Mio. CHF; RN = Referenzniveau; Heller Teil der Säulen bezieht sich auf Aufgabenfelder mit Fallkostendifferenzialen und einem Kantonsanteil an den Nettoausgaben von über 98 Prozent.
Quelle: BAKBASEL

Je nach kantonaler Zielsetzung kann grundsätzlich statt dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen (dem Referenzniveau 100) auch ein unterdurchschnittliches Referenzniveau angestrebt werden: Wird das Kostenniveau beispielsweise auf 95 Prozent des Durchschnitts der Vergleichsgruppen gesenkt, beträgt das globale Fallkostendifferenzial des Kantons Uri 25.2 bis 31.4 Mio. CHF.

Fallkostendifferenziale und bisherige Massnahmen

Auf der nachfolgenden Seite werden die Hauptergebnisse der Kostenstrukturanalyse in Form der Fallkostendifferenziale zusammengefasst. Zudem werden die bisher bereits beschlossenen Massnahmen den Fallkostendifferenzialen gegenübergestellt. Das Gesamtvolumen der bisherigen Massnahmen beträgt 11.0 Mio. CHF. Hiervon beziehen sich 8.2 Mio. CHF auf die Aufgabenfelder, die in der Kostenstrukturanalyse betrachtet wurden.

Tab. 4-2 Fallkostendifferenziale und bisherige Massnahmen je Aufgabenfeld

Nr. Aufgabenfeld	Nettoausgaben		Bewerteter Fallkosten- index	FKD (RN = 100)	Bisherige Massnahmen
	[Mio. CHF]	[Anteil Kt.]			
A Landrat	0.8	100%		0.3	14'000
01 Legislative	0.8	100%	164	0.3	14'000
B Landamannamt	2.2	100%		0.7	55'000
02 Exekutive	2.2	100%	146	0.7	55'000
C Sicherheitsdirektion	10.4	94%		0.7	46'000
03 Polizei & Verkehrssicherheit	6.7	100%	79	-	-
04 Verteidigung	1.9	75%	136	0.5	-
05 Forstwirtschaft	1.4	89%	82	-	37'000
06 Jagd und Fischerei	0.3	100%	245	0.2	9'000
D Justizdirektion	6.2	45%		1	126'000
07 Strafvollzug	1.7	100%	141	0.5	-
08 Allgemeines Rechtswesen	2.0	46%	-	-	62'000
09 Denkmalpflege und Heimatschutz	0.6	93%	58	-	64'000
10 Raumordnung	1.8	84%	125	0.4	-
11 Sport und Freizeit	2.7	51%	8	-	-
E Bildungs- & Kulturdirektion	105.1	46%		3.8 - 5	1'132'000
12 Obligatorische Schule & Sonderschulen	64.6	40%	94 - 97	-	68'000
13 Berufsbildung	13.2	100%	130 - 147	3.1 - 4.2	1'034'000
14 Allgemeinbildende Schulen	10.4	100%	75	-	-
15 Universitäre Hochschulen	3.5	100%	90	-	-
16 Pädagogische & Fachhochschulen	7.3	100%	111	0.7	-
17 Kultur & Medien	3.4	65%	93	-	30'000
18 Kirchen und religiöse Angelegenheiten	0.0	100%	81	-	-
F Baudirektion	2.3	a)		-	1'570'000
19 Strassenverkehr	0.7	a)	-	-	314'000
20 Gewässerverbauungen	1.6	92%	55	-	1'256'000
G Gesundheits-, Sozial- & Umweltdir.	82.2	82%		4 - 7.2	3'107'000
21 Umweltschutz	5.4	99%	238	3.1	-
22 Spitäler	32.7	100%	105	1.6	2'100'000
23 Gesundheitsprävention	0.5	67%	76	-	-
24 Krankheit und Unfall	6.0	100%	74 - 85	-	1'000'000
25 Invalidität	13.8	100%	106 - 140	0.8 - 4	-
26 Alter	17.2	67%	111	1.7	2'000
27 Sozialhilfe	5.4	50%	93	-	5'000
28 Familien und Jugend	1.2	37%	31	-	-
H Finanzdirektion	1.8	83%		0.5	-
29 Leistungen an Pensionierte	1.8	83%	141	0.5	-
I Volkswirtschaftsdirektion	9.1	71%		0.5 - 1.1	550'000
30 Öffentlicher Verkehr	4.3	77%	74	-	312'000
31 Arbeitslosigkeit	0.1	86%	24	-	-
32 Tourismus	0.8	59%	97 - 153	0 - 0.3	-
33 Industrie, Gewerbe, Handel	1.8	98%	135	0.5	148'000
34 Landwirtschaft	2.1	99%	95 - 123	0 - 0.4	90'000
J Richterliche Behörden	1.5	100%		-	52'000
35 Rechtssprechung	1.5	100%	59	-	52'000
K Nicht zuteilbar	23.3	100%		5.4	1'593'100
36 Allgemeine Verwaltung	23.3	100%	130	5.4	1'593'100
TOTAL UR	244.9	76%	106 - 110	19.9 - 24.9	8'245'100

Quelle: EFV, BAKBASEL

4.3 Analyse des Personalaufwands

Wie sinnvoll ist eine Fokussierung auf die Personalausgaben bei der Erarbeitung von Entlastungsmassnahmen?

Im Februar 2014 wurde im Kanton Uri ein Postulat der Finanzkommission verabschiedet, welches eine Überprüfung der Staatsausgaben verlangt mit dem Ziel, den Stellenplan innert vier Jahren auf maximal 44'000 Stellenprozent zu reduzieren. Mit der Reduktion sind gemäss Postulat auch die Personalkosten proportional zu verringern. Das Postulat gibt damit einen exklusiven Fokus vor. Ist das sinnvoll?

Die Konzentration auf Personalkosten kann mit der Hoffnung verbunden werden, in verwaltungsintensiven Bereichen eine Ausgabenkürzung durch Effizienzerhöhungen und ohne Einschränkung des Versorgungsniveaus zu ermöglichen.

Grundsätzlich ist aber kritisch zu hinterfragen, ob der Ausschluss eines Grossteils des Gesamthaushalts – zuvorderst des Transferhaushalts – für die Durchführung eines Entlastungsprogramms akzeptabel ist. Dieser Frage wird im Folgenden nachgegangen.

Die einschränkende Fokussierung auf die Personalausgaben birgt die Gefahr, dass das Entlastungsprogramm nicht die tatsächlichen Kostentreiber in den Fokus nehmen kann. Dies führt dazu, dass die strukturelle Grundproblematik erhalten bleibt, selbst wenn durch Kürzungen im Personalbereich kurzfristige Entlastungserfolge erreicht werden können.

Für eine Beurteilung der Personalausgaben als Ansatzpunkt für Entlastungsmassnahmen im Kanton Uri werden im Folgenden drei zusätzliche Auswertungen präsentiert:

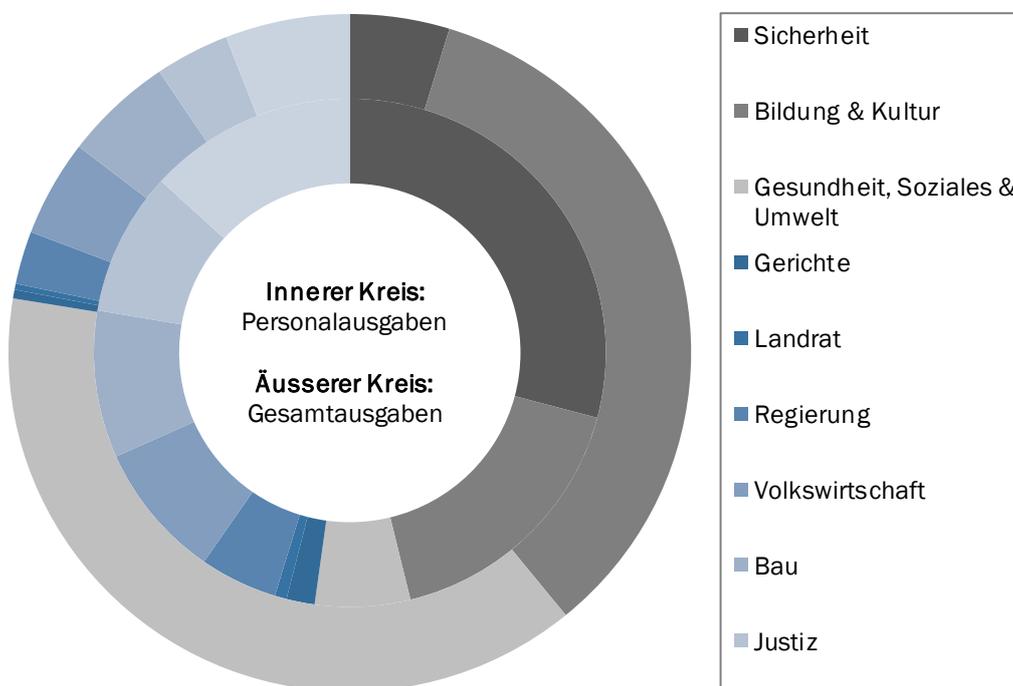
- Erstens wird durch eine Aufteilung des Finanzhaushalts entlang der Direktionen die Verschiebung der Handlungsoptionen aufgezeigt.
- Zweitens können die Ergebnisse der Kostenstrukturanalyse mit einem methodisch analogen interkantonalen Benchmarking der Personalausgaben abgeglichen werden.
- Drittens bietet sich an, auch die Dynamik der Personalausgaben einzuordnen. Sie wird ins Verhältnis zur Dynamik der übrigen Ausgaben (Betriebsausgaben, Transfers, etc.), der Steuereinnahmen sowie der Personalausgaben in den übrigen Kantonen gestellt.

Relative Belastung öffentlicher Aufgabenfelder

Die folgende Abbildung macht klar, dass die Konzentration auf die Personalausgaben eine Perspektivenverschiebung weg von den effektiven Gesamtkosten im Kanton hin zu den personalintensiven Bereichen mit sich bringt.

In einer Unterteilung des Finanzhaushalts in Direktionshaushalte dürfte dies eine Belastung des Bereichs Sicherheit mit sich bringen. Indem die Transferhaushalte des Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereichs ausgeklammert werden, würde rund eine Hälfte der Gesamtausgaben im Finanzhaushalt des Kantons Uri ignoriert.

Abb. 4-4 Direktionsanteile nach Personalausgaben und Gesamtkosten 2012



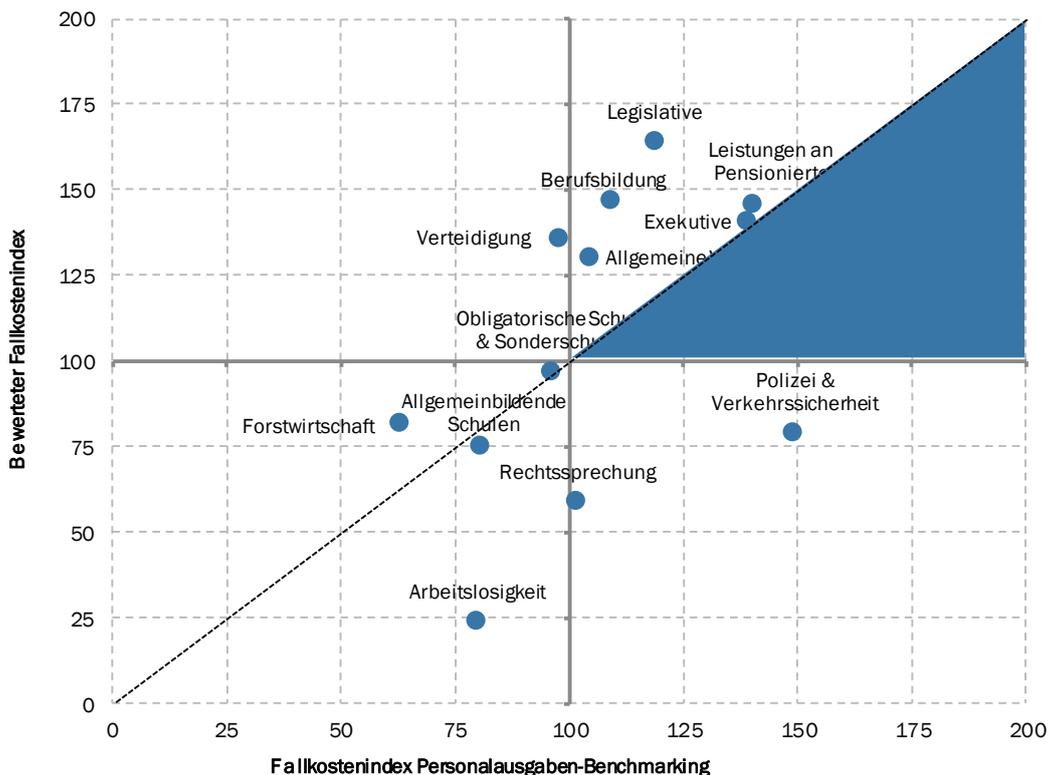
Anmerkung: Ohne Schwerverkehrszentrum, Betrieblicher Unterhalt Kantonsstrassen, Planung und Infrastruktur Strassen, Kantonale Mittelschule (Grund: Finanzierung durch Bundesmittel bzw. keine zugeordneten Stellenprozente); die Darstellungen sind als indikativ zu betrachten.
Quelle: BAKBASEL

Für die Identifizierung von Entlastungspotenzialen bietet es sich an erstens objektive Methoden anzulegen und eine vollständige Betrachtung des Finanzhaushalts vorzunehmen. Nur so kann eine sinnvolle und breit akzeptierte Grundlage für ein Entlastungsprogramm entstehen.

Überschüssige Kosten nicht massgeblich durch Personalausgaben verursacht

Wie in der Kostenstrukturanalyse werden die Finanzhaushalte des Kantons Uri und strukturähnlicher Kantone für das interkantonale Benchmarking der Personalausgaben in Aufgabenfelder³ separiert. Für das Benchmarking der Personalausgaben wird demnach methodisch identisch vorgegangen, so dass eine hohe Vergleichbarkeit zu den Ergebnissen der Kostenstrukturanalyse gewährleistet ist. Die untenstehende Abbildung stellt die Ergebnisse der Kostenstrukturanalyse (Abszisse) sowie des interkantonalen Benchmarkings der Personalausgaben (Ordinate) gegenüber.

Abb. 4-5 Indexwerte Kostenstrukturanalyse und Personalausgaben-Benchmarking



Anmerkung: Polizei & Verkehrssicherheit: Daten des Kantons Uri ohne Schwerverkehrszentrum Erstfeld.
Quelle: BAKBASEL

Lesehilfe:

Die Ergebnisse werden in Indexwerten angegeben. Beträgt der Indexwert genau 100, liegen die Kosten des betrachteten Aufgabenfeldes im Durchschnitt. Ein Indexwert von 110 weist um 10 Prozent überdurchschnittliche, ein Indexwert von 95 um 5 Prozent unterdurchschnittliche Kosten bzw. Personalausgaben aus.

³ Ein Benchmarking der Personalausgaben kann nur für ausgewählte Aufgabenfelder sinnvoll erstellt werden, die einen hohen personellen Bedarf aufweisen – wie etwa Aufgabenfelder aus dem Bereich Bildung oder das Aufgabenfeld Polizei & Verkehrssicherheit.

Die Abbildung ist in vier Quadranten aufgeteilt, anhand derer sich die Ergebnisse interpretieren lassen. So sind im links-unten liegenden Quadranten sowohl die Gesamtkosten als auch Personalausgaben der betreffenden Aufgabenfelder unterdurchschnittlich (Beispiel Allgemeinbildende Schulen).

Der rechts-oben liegende Quadrant ist von Hauptinteresse. Hier weisen die Aufgabenfelder sowohl beim Benchmarking der Gesamtkosten wie beim Benchmarking der Personalausgaben überdurchschnittliche Werte auf (Bsp. Legislative). Die überdurchschnittlichen Personalausgaben dürften in diesen Aufgabengebieten das überdurchschnittliche Gesamtkostenniveau zumindest miterklären. Dies gilt umso mehr, wenn Aufgabenfelder im blau markierten Bereich liegen: für sie gilt, dass der relative Beitrag der Personalausgaben zu überschüssigen Kosten überproportional gross ist. In der Regel (bspw. Aufgabenfelder Legislative und Allgemeine Verwaltung) würde eine alleinige Betrachtung der Personalausgaben aber stärkere Kostentreiber (hohe Transfer- Sach-, und Betriebsausgaben bzw. niedrige Einnahmen) nicht einbeziehen. Infolge blieben die Ursachen überdurchschnittlicher Kosten teilweise erhalten.

Aus der Analyse lassen sich folgende Schlussfolgerungen ableiten:

- Überdurchschnittliche Personalausgaben erklären in den auffälligen Aufgabenfeldern das überdurchschnittliche Gesamtkostenniveau zwar mit. Meistens würde eine alleinige Betrachtung der Personalausgaben aber stärkere Kostentreiber nicht einbeziehen. Infolge blieben die Ursachen überdurchschnittlicher Kosten teilweise erhalten.
- Gemäss der Analyse der Gesamtkosten sollte das Aufgabenfeld Polizei & Verkehrssicherheit nicht in ein Entlastungsprogramm aufgenommen werden. Während die Personalausgaben überdurchschnittlich sind, gilt das Gegenteil in der Gesamtkostenbetrachtung.
- Für die personalintensiven Aufgabenfelder Berufsbildung und Allgemeine Verwaltung gilt, dass andere Sachgruppen das negative Ergebnis stärker prägen. Die Indexwerte des Personalausgaben-Benchmarkings sind kleiner als die Indexwerte bei Betrachtung der Gesamtkosten.
- Der Abgleich der Ergebnisse zeigt, dass die Fokussierung auf Personalkosten andere wichtige kostentreibende Sachgruppen ignoriert. Aus der Perspektive der Gesamtkosten kommt man im Hinblick auf die Erarbeitung von Entlastungsmaßnahmen auf eine andere Priorisierung als bei einer reinen Betrachtung der Personalkosten.

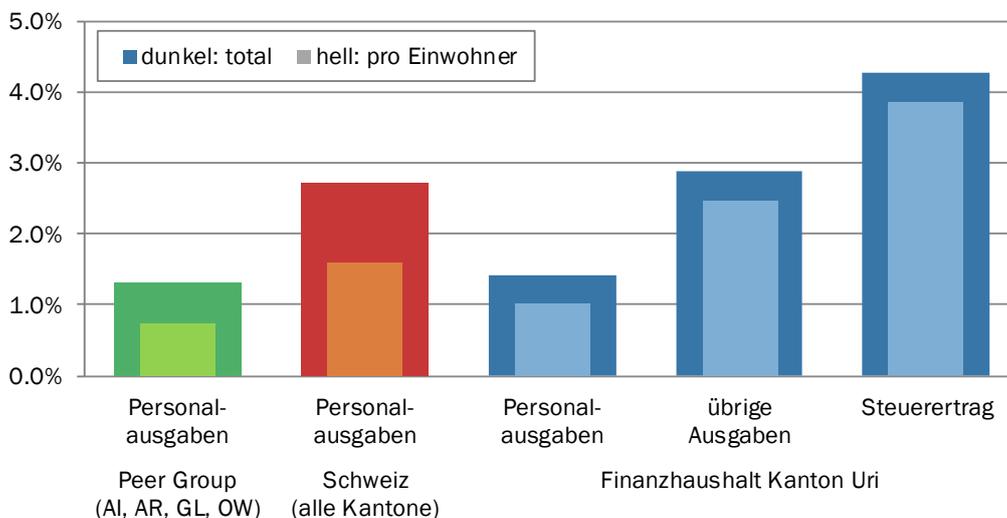
Wachstum der Personalausgaben moderat

Zur weiteren Einordnung der Personalausgaben als Ansatzpunkt für Entlastungsmaßnahmen wird nachfolgend eine Analyse der Personalausgaben über die Zeit durchgeführt. Steigen die Personalausgaben dynamischer als im interkantonalen Durchschnitt, ist zu prüfen, ob Massnahmen zur Verlangsamung erforderlich sind. Gleichermassen kann auch ein Vergleich mit der Dynamik übriger Ausgabenarten (insb. Transfers) Aufschluss über die Relevanz der Personalpolitik als Kostentreiber geben.

Die totalen Personalausgaben des Kantons Uri stiegen zwischen 2009 und 2013 im jährlichen Mittel um 1.4 Prozent. Damit bleibt die Personalausgabendynamik im Kanton Uri deutlich hinter der durchschnittlichen Dynamik in der Gesamtschweiz zurück. Diese Tendenz bleibt auch dann erhalten, wenn in der Betrachtung pro Einwohner für das höhere Bevölkerungswachstum in der Schweiz gegenüber Uri korrigiert wird. Im Verhältnis zur Peer Group (AI, AR, GL, OW) ist ebenfalls kein auffälliger Aufbau an Personalkapazitäten zu erkennen.

Der Vergleich mit den übrigen Ausgabenkategorien des Urner Haushalts macht deutlich, dass diese stärker als die Personalausgaben die Kostenentwicklung treiben. Sie wachsen um rund 1.5 Prozentpunkte zügiger an.

Abb. 4-6 Jährliches $\bar{\Delta}$ -Wachstum der Personalausgaben 2009-2013



Quelle: EFV, BAKBASEL

Die Personalausgaben stiegen im Kanton Uri in den vergangenen Jahren weder in der interkantonalen Perspektive noch im Verhältnis zu den Gesamtkosten und Steuereinnahmen deutlich an. Tatsächlich generierten nicht die Personalausgaben, sondern die von Transferbeiträgen dominierten Aufgabenfelder (bspw. Spitäler und Altenpflege) erhebliche Mehrkosten im Finanzhaushalt.

4.4 Fazit

Aufgabenteilung

- Der Finanzierungsanteil des Kantons Uri an den totalen Kosten beträgt 76 Prozent. Damit tragen die Gemeinden im Kanton Uri wesentlich weniger zur Finanzierung der gesamten Aufgaben von Kanton und Gemeinden bei als in anderen Kantonen. Die Finanzierungslast des Kantons fällt in Uri rund 13 Prozentpunkte höher aus als im Durchschnitt der Finanzhaushalte der Peer Group.
- Dieser Befund lässt sich auch auf alle Fachdirektionen ausweiten: mit Ausnahme der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion liegen die Kantonsanteile in der Finanzierung der öffentlichen Leistungen stets höher als im Durchschnitt der beiden Vergleichsgruppen.

Strukturkosten

- Der Kanton Uri weist im Hinblick auf die Kosten staatlicher Leistungen eine ungünstige Bedarfsstruktur auf. Zu den nicht beeinflussbaren und nachteiligen Gegebenheiten im Kanton Uri zählen beispielsweise die geringe Bevölkerungszahl, der hohe Altersschnitt der Bevölkerung wie auch die geographischen bzw. topographischen Gegebenheiten.
- Die strukturellen Nachteile führen im interkantonalen Benchmarking zu überdurchschnittlichen Kosten. Im interkantonalen Vergleich können etwa 9 bis 11 Prozent der kantonalen Kosten strukturellen Nachteilen zugeschrieben werden. Diese Abschätzung sagt aus, dass ein Urner Bürger bis auf weiteres ca. 9 bis 11 Prozent höhere Kosten wird schultern müssen, um das gleiche Versorgungsniveau wie ein Schweizer Durchschnittsbürger erreichen zu können.
- Für die Ableitung von Handlungsfeldern werden die Gesamtkosten um die strukturelle Kostenkomponente korrigiert und in der weiteren Kostenstrukturanalyse nicht weiter berücksichtigt.

Fallkosten

- In insgesamt 17 von 36 Aufgabenfeldern liegen die Fallkosten – die effektiven Kosten des Kantons je Bedarfseinheit – oberhalb des Durchschnittswertes der Vergleichsgruppe. Hierzu zählen öffentliche Dienstleistungen unterschiedlicher Politikfelder und Direktionen. Im Mittel des gesamten Haushalts weichen die beeinflussbaren Fallkosten des Kantons Uri um 6 bis 10 Prozent vom Durchschnitt strukturähnlicher Kantone nach oben ab.
- Hohe Fallkosten können auf Ineffizienzen oder ein hohes Versorgungsniveau zurückzuführen sein. Effizienzsteigerungen erlauben, die Kosten bei gleichbleibendem Versorgungsniveau zu reduzieren. Sofern die Verwaltung effizient arbeitet aber ein überdurchschnittliches Versorgungsniveau vorliegt, können die Kosten im Rahmen eines zumutbaren Leistungsabbaus gesenkt werden.
- Das Vorliegen von Fallkostendifferenzialen stellt daher im Hinblick auf die Erarbeitung von Massnahmen eine günstige Ausgangslage dar, denn damit eröffnen sich grössere Entlastungs- bzw. politischen Handlungsspielraum als wenn alleine strukturelle Faktoren für überdurchschnittliche Kosten verantwortlich wären.

Prioritäre Handlungsfelder

- Der Kanton Uri weist im Vergleich mit strukturähnlichen Kantonen überdurchschnittliche Kosten in Höhe von mindestens 16.8 Mio. CHF auf.
- Für angestrebte Ausgabenreformen werden die Aufgabenfelder Berufsbildung, Spitäler, Invalidität und Allgemeine Verwaltung als prioritäre Handlungsfelder identifiziert. In der Kostenstrukturanalyse werden aber auch im Aufgabenfeld Alter (insbesondere Altenpflege) strukturelle Problemlagen und Handlungsoptionen aufgezeigt.
- Im Kanton wurden bereits Entlastungsmassnahmen festgelegt. Dies gilt beispielsweise auch für das prioritäre Handlungsfeld Spitäler. Das Gesamtvolumen aller bisherigen Massnahmen beträgt 11.0 Mio. CHF. Hiervon beziehen sich 8.2 Mio. CHF auf die Aufgabenfelder, die in der Kostenstrukturanalyse betrachtet wurden.

Analyse der Personalausgaben

- Das Postulat vom Februar 2014 gibt einen exklusiven Fokus auf den Personalbereich vor. Dies könnte eine Belastung des Bereichs Sicherheit und insbesondere der Kantonspolizei mit sich bringen – ein Aufgabenbereich, in dem gemäss Kostenstrukturanalyse kein Handlungsbedarf besteht.
- Indem die Transferhaushalte des Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereichs ausgeklammert werden, würde rund eine Hälfte der Gesamtausgaben im Finanzhaushalt des Kantons Uri unberücksichtigt bleiben. Die Kostenstrukturanalyse identifiziert jedoch hier bedeutendes Entlastungspotenzial. Die transfergetriebenen Bereiche Berufsbildung, Spitäler und Invalidität werden als prioritäre Handlungsfelder identifiziert.
- Auch in der dynamischen Betrachtung der Personalausgaben für die Jahre 2009 bis 2013 bestätigt sich der Eindruck, wonach aufgrund des Postulats wichtige Kostentreiber unberücksichtigt blieben. Nicht-personalbezogene Ausgaben im Urner Haushalt steigen schneller an. Auch interkantonal ist die Entwicklung der Personalausgaben im Kanton Uri nicht auffällig.

Dienstleistungen von BAKBASEL für Finanzdepartements und -verwaltungen

BAKBASEL unterstützt Sie in Ihrem finanzpolitischen Entscheidungsprozess. Wir stimmen unsere Indikatoren, Prognosen, Analysen und Präsentationen auf Ihre Bedürfnisse ab und unterstützen Sie mit dem Ziel, Ihre Kenntnisse über das relevante Umfeld zu verbessern.

BAKBASEL erstellt seit 35 Jahren volkswirtschaftliche Studien für den öffentlichen Sektor und Wirtschaftsstandorte. Dank dieser langjährigen Erfahrung hat sich BAKBASEL eine umfassende Analyse-, Prognose- und Beratungskompetenz erarbeitet. Auf der Basis unserer Datenbanken, ökonometrischen Finanzhaushaltsmodelle und Fachkompetenz unterstützen wir Schweizer Kantone wie auch die eidgenössische Finanzverwaltung in finanzpolitischen Fragestellungen.



★ Input für die kantonale Finanzstrategie

Mit dem umfassenden Instrumentarium kann BAKBASEL in vielen finanzpolitischen Fragestellungen Unterstützung leisten. Unsere Analysen, Prognosen und Simulationen dienen beispielsweise als Input bei der Erarbeitung des Budgets, der Finanzplanung und deren Monitoring. Darüber hinaus bietet BAKBASEL verschiedene «Back-Office-Services» an, welche Sie bei der Datenbereitstellung, Datenauswertung und durch die regelmässige Bereitstellung von Chart-Sets für Vorträge unterstützen. Ein weiteres Tätigkeitsfeld von BAKBASEL im Bereich der öffentlichen Finanzen liegt in der Erstellung von wissenschaftlichen Gutachten oder öffentlichen Präsentationen zu finanzpolitischen Themenstellungen.

BAKBASEL steht als unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut seit 35 Jahren für die Kombination von wissenschaftlich fundierter empirischer Analyse und deren praxisnaher Umsetzung.

www.bakbasel.com