

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

29. September 2026

Nr. 2026-585 9.1.3 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Kostenlenkung im Personalbereich mittels Globalbudget für die Periode 2027 bis 2030

I. Zusammenfassung

Am 28. September 2016 bewilligte der Landrat die versuchsweise Einführung eines Globalbudget-Systems für den Personalbereich. Das Globalbudget-System galt vorerst für zwei Jahre (2017 und 2018). Die Kostenlenkung mittels Globalbudget erwies sich als erfolgreich. Daher beschloss der Landrat am 3. Oktober 2018, die Versuchsphase für die Steuerung des Personalbereichs mittels Globalbudget-Systems für weitere vier Jahre weiterzuführen. Diese Steuerung hat sich bewährt. An der Session vom 27. April 2022 beschloss der Landrat die Änderung der Personalverordnung (PV; RB 2.4211). Mit der Revision wurde die Gelegenheit genutzt, neue Bestimmungen über die Steuerung des Personalbereichs mittels Globalbudget-Systems in die PV aufzunehmen. Dadurch wurde die Kostenlenkung mittels Globalbudget definitiv eingeführt. Die neuen Bestimmungen über die Steuerung des Personalbereichs mittels Globalbudget-Systems wurden in einem neuen Kapitel 6a aufgenommen.

An der Session vom 16. November 2022 legte der Landrat die Eckwerte für die Kostenlenkung im Personalbereich mittels Globalbudget für die Periode 2023 bis 2026 fest. Er bewilligte für das Globalbudget 2023 einen Betrag von 87,918 Mio. Franken inklusive des Anteils der Justizverwaltung von 2,620 Mio. Franken und legte die durchschnittliche Kostensteigerungsquote für die Jahre 2024 bis 2026 auf 0,4 Prozent fest.

Für die Periode 2023 bis 2026 wird mit einem Personalaufwand (exklusive Amt für Betrieb Nationalstrassen [AfBN] und exklusive Schwerverkehrszentrum [SVZ]) von rund 370,1 Mio. Franken gerechnet (Rechnungsjahre 2023 bis 2025 plus Hochrechnung 2026). Diesem steht ein Globalbudget inklusive exogener Faktoren von rund 369,4 Mio. Franken (Stand September 2026) gegenüber. Es zeichnet sich eine Überschreitung des Globalbudgets um ein bis drei Promille ab. Eine definitive Aussage kann aber erst nach Abschluss des letzten Rechnungsjahrs gemacht werden. Nicht prognostizierbare Buchungen im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss können nämlich noch Auswirkungen haben auf die Einhaltung des Globalbudgets haben.

Der Regierungsrat beabsichtigt, für die Periode 2027 bis 2030 die Eckwerte grundsätzlich auf-

bauend auf den Vorperioden festzulegen. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das bewährte System des Globalbudgets für eine weitere Vierjahresperiode fortzuführen. In Anbetracht des bestehenden Personalbedarfs wird eine Erhöhung des Startwerts beantragt. Die bisherige Kostensteigerungsquote war sehr knapp bemessen, weshalb auch diesbezüglich mehr Entwicklungsraum nötig ist, wenn die kantonale Verwaltung auch künftig ihre Aufgaben in genügender Qualität erbringen können soll. Uri verzeichnete in den letzten zehn Jahren im Vergleich zu den anderen Zentralschweizer Kantonen ein markant tieferes Wachstum. Ein Bedarf nach personeller Verstärkung, um die Aufgaben adäquat erfüllen zu können, besteht in verschiedenen Verwaltungsbereichen, so etwa in der Informatik, im Polizeiwesen (Sicherheit und Verkehrsmanagement), im Migrationsbereich oder in der Justizverwaltung.

Inhaltsverzeichnis

II.	Ausführlicher Bericht	4
1.	Ausgangslage	4
1.1.	Entstehung.....	4
1.2.	Anpassung des Globalbudgets durch exogene Faktoren	4
1.3.	Globalbudgetperiode 2023 bis 2026	5
1.4.	Zu erwartende Kosten 2026 und Hochrechnung für Periode 2023 bis 2026	5
1.5.	Fazit.....	7
2.	Prozess Globalbudget 2027 bis 2030	8
2.1.	Vorgaben für Globalbudgetperiode 2027 bis 2030	8
2.2.	Behandlung fremdfinanzierter Stellen.....	8
3.	Festlegung Eckwerte.....	8
3.1.	Grundsätzliche Überlegungen	8
3.2.	Startwert	11
3.3.	Neue Stellenbegehren.....	11
3.4.	Kostensteigerungsquote	11
4.	Eckwerte für die Justizverwaltung	14
4.1.	Umsetzung Globalbudget bei der Justizverwaltung.....	14
4.2.	Startwert Justizverwaltung.....	14
4.3.	Kostensteigerungsquote Justizverwaltung.....	15
5.	Jährliche Globalbudgets 2027 bis 2030	15
6.	Spielraum für Globalbudgetabweichungen	15
III.	Antrag	16

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

1.1. Entstehung

Der Landrat bewilligte am 28. September 2016 die versuchsweise Einführung eines Globalbudget-Systems für den Personalbereich für zwei Jahre (2017 und 2018).

Die Kostenlenkung mittels Globalbudget erwies sich im ersten Jahr der Umsetzung (2017) hinsichtlich der Kosten als erfolgreich. Die Vorgaben des Globalbudgets wurden 2017 unterschritten. Auch für 2018 zeichnete sich eine Unterschreitung ab. Der Regierungsrat schlug daher vor, das Globalbudget-System für vier Jahre (2019 bis 2022) weiterzuführen und die positiven Kosteneffekte aus der ersten Versuchsphase für die folgende Periode zu übernehmen.

An der Session vom 27. April 2022 beschloss der Landrat die Änderung der PV. Er nutzte die Gelegenheit, um die neuen Bestimmungen über die Steuerung des Personalbereichs mittels Globalbudget-Systems in der Verordnung zu verankern. Diese wurden im Kapitel 6a der PV aufgenommen.

1.2. Anpassung des Globalbudgets durch exogene Faktoren

Faktoren, die der Regierungsrat nicht aktiv durch Personalentscheide beeinflussen kann, gelten als exogene Faktoren. Vorbehalten bleiben unter anderem der Teuerungsausgleich, den der Regierungsrat nach Artikel 43 der PV beschliesst, exogen bedingte Arbeitgeberbeitragserhöhungen (Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHV], Unfall und Pensionskasse) sowie Veränderungen in der Anzahl der Klassen an den kantonalen Schulen. Zu den exogenen Faktoren zählen weiter die Erhöhung des Globalbudgets durch Beschluss des Landrats, exogene Faktoren gestützt auf Artikel 41 und Artikel 51 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) und exogene Faktoren, die durch Bundesvorgaben verursacht sind. Das System mit der Berücksichtigung der exogenen Faktoren hat sich bewährt. Es bietet Planungssicherheit durch die Vorgabe eines festen Globalbudgets für vier Jahre, bietet aber gleichzeitig Flexibilität, um angemessen auf Ereignisse reagieren zu können, die ausserhalb der Einflussmöglichkeiten des Regierungsrats liegen.

Auszug Personalverordnung (PV; RB 2.4211)

Artikel 73c c) exogene Faktoren

¹ Faktoren, die der Regierungsrat nicht aktiv durch Personalentscheide beeinflussen kann, gelten als exogene Faktoren. Das Globalbudget ist entsprechend anzupassen. Bei den exogenen Faktoren werden folgende Kategorien unterschieden:

- a) der Teuerungsausgleich gemäss Artikel 43, exogen bedingte Arbeitgeberbeitragserhöhungen sowie Veränderungen in der Anzahl der Klassen an den kantonalen Schulen;
- b) Erhöhung Globalbudget durch Beschluss des Landrats;

- c) exogene Faktoren gestützt auf Artikel 41 und Artikel 51 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri;
- d) exogene Faktoren, die durch Bundesvorgaben verursacht sind;
- e) weitere exogene Faktoren.

1.3. Globalbudgetperiode 2023 bis 2026

Am 16. November 2022 beschloss der Landrat die Eckwerte für die dritte Periode der Kostenlenkung mittels Globalbudget für die Jahre 2023 bis 2026. Für das Globalbudget 2023 bewilligte er einen Betrag von 87,918 Mio. Franken inklusive des Anteils der Justizverwaltung von 2,620 Mio. Franken. Gleichzeitig legte er die Kostensteigerungsquote für die Jahre 2024 bis 2026 auf 0,40 Prozent fest.

Für die Jahre 2023 bis 2026 ergaben sich somit folgende Werte:

Jahr	2023	2024	2025	2026
Kostensteigerungsquote		0,4 Prozent	0,4 Prozent	0,4 Prozent
Globalbudget (in Mio. Franken) gemäss Landrat	87,918	88,270	88,623	88,977
Total Globalbudgetperiode	353,788			

Vorbehalten blieben exogene Faktoren nach Artikel 73c PV, die der Regierungsrat nicht aktiv durch Personalentscheide beeinflussen kann. Das jährliche Globalbudget darf überschritten werden, sofern die Summe der Globalbudgets der Globalbudgetperiode 2023 bis 2026 nicht überschritten wird.

Das Globalbudget-System gilt für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons, für die der Landrat die Besoldung beschliesst und die der Organisationshoheit des Regierungsrats unterstehen. Vom Globalbudget-System ausgenommen ist somit der Personalaufwand der Mitarbeitenden des AfBN sowie des SVZ.

Die Finanzdirektion hat den Auftrag, dem Regierungsrat halbjährlich Bericht zu erstatten über den aufgelaufenen Personalaufwand mit einer Hochrechnung bezüglich Einhaltung des Globalbudgets. Die für das Globalbudget relevanten umgesetzten, beschlossenen und geplanten Tatbestände sind darin einzubeziehen.

1.4. Zu erwartende Kosten 2026 und Hochrechnung für Periode 2023 bis 2026

Mit dem Bericht zur Kantonsrechnung 2026 wird die Globalbudgetperiode 2023 bis 2026 abgeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt kann der effektive Ist-Aufwand dem Globalbudget gegenübergestellt werden.

Für die Periode 2023 bis 2026 wird mit einem Personalaufwand (exklusive AfBN und exklusive SVZ) von rund 370,1 Mio. Franken gerechnet (Rechnungsjahre 2023 bis 2025 plus Hochrechnung 2026). Diesem steht ein Globalbudget inklusive exogener Faktoren von rund 369,4 Mio. Franken (Stand September 2026) gegenüber. Trotz der vom Regierungsrat getroffenen Massnahmen (RRB Nr. 2025-210 vom 8. April 2025 «Vorgehen zur Stabilisierung des Globalbudgets 2023 bis 2026») zeichnet sich eine geringfügige Überschreitung des Globalbudgets ab. Eine definitive Aussage kann aber erst nach Abschluss des letzten Rechnungsjahres gemacht werden. Nicht prognostizierbare Buchungen im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss können nämlich noch Auswirkungen auf die Einhaltung des Globalbudgets haben.

Jahr	2023	2024	2025	2026	Total
Personalaufwand (exklusive AfBN und SVZ)	91,464	92,186	92,473	93,954 *	370,077

* Hochrechnung

Im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Kostenlenkung im Personalbereich mittels Globalbudget für die Periode 2023 bis 2026 vom 13. September 2022 (RRB Nr. 2022-578) wird die Methodik für die Hochrechnung des zu erwartenden Personalaufwands des laufenden Jahres beschrieben. Der bis zum 30. Juni verbuchte Personalaufwand exklusive AfBN und SVZ wird auf Basis der Erfahrungswerte der Vorjahre hochgerechnet. Dabei wird berücksichtigt, welcher Anteil des jährlichen Personalaufwands durchschnittlich im ersten Halbjahr anfällt. Mit diesem Prozentsatz wird der voraussichtliche Personalaufwand fürs gesamte Jahr geschätzt. Die Hochrechnung beruht folglich auf der Annahme, dass sich die zeitliche Verteilung des Personalaufwands im laufenden Jahr entsprechend den Erfahrungswerten der Referenzjahre entwickelt. Diese Methodik scheint unter Berücksichtigung verwaltungsökonomischer Aspekte und systemimmanenter Unsicherheiten geeignet.

Es gilt zu beachten, dass es sich bei der ermittelten Hochrechnung um eine Schätzung handelt. Diese wurde mit den erfragten Einschätzungen der Direktionen fürs zweite Halbjahr sowie dem aktuellen Kenntnisstand im Amt für Personal plausibilisiert. Jedoch sind zukünftige Entwicklungen naturgemäss nicht mit vollständiger Sicherheit vorhersehbar. Abweichungen zwischen dem geschätzten und dem effektiv ausgewiesenen Personalaufwand können unter anderem aufgrund von Folgendem entstehen:

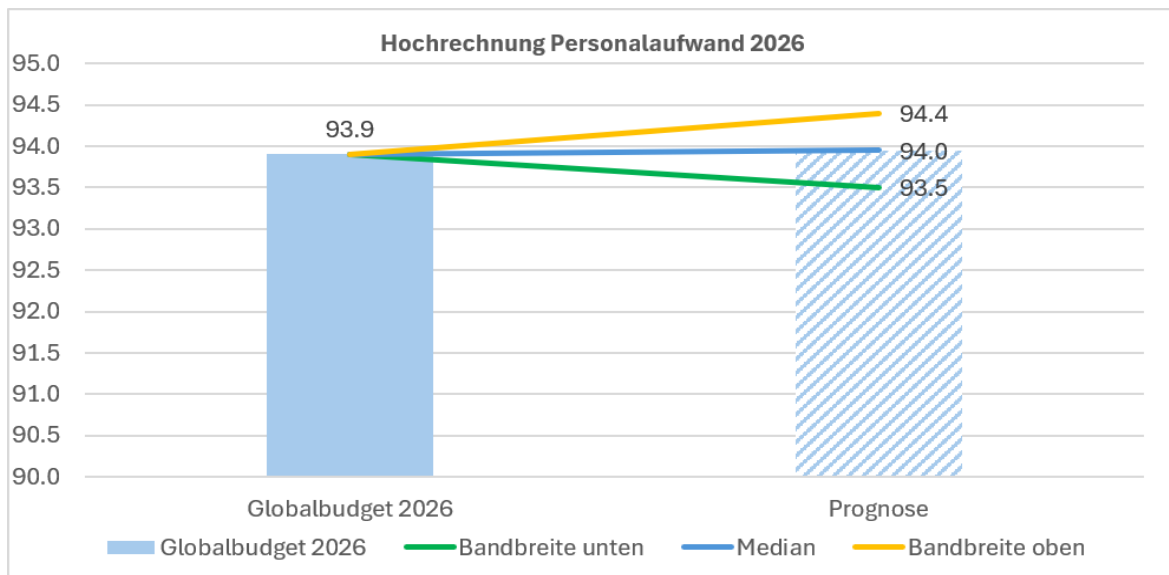
- Ein- und Austritte von Mitarbeitenden, die Änderungen in den Lohnkosten mit sich ziehen, weil Pensen angepasst und Lohnklassen respektive -stufen bei Einstellungen verändert werden;
- personalaufwandsrelevante Abschlussbuchungen, wie beispielsweise die Bildung oder Auflösung von Rückstellungen für Ferien- und Gleitzeitsaldi, für Ruhegehälter des Regierungsrats oder für Überbrückungsrenten;
- Bezüge von Dienstaltersgeschenken;
- Abwesenheiten bzw. Aushilfen infolge Krankheit, Mutterschaft oder unbezahlten Urlaubs;
- weitere ungeplante Ereignisse.

Während der ersten sechs Monate des Jahrs 2026 beträgt der verbuchte Personalaufwand exklusive AfBN und SVZ rund 44,06 Mio. Franken. Die fünf vorausgegangenen Jahren (2021 bis 2025) zeigen, dass bis zum 30. Juni jeweils zwischen 46,8 und 47,0 Prozent des Personalaufwands anfielen, wobei das Jahr 2023 als «Ausreisser» nicht einbezogen wurde.

Jahr	Personalaufwand* 1. Semester bis 30.06.	Personalaufwand* ganzes Jahr Ist	Anteil am gesamten Jahrespersonal- aufwand*	Personalaufwand* Budget
2026	44'064'281.51			93'715'785.00
2025	43'327'709.11	92'473'134.15	46.85%	93'461'360.00
2024	43'152'334.50	92'186'285.86	46.81%	92'396'856.00
2023	42'194'862.23	91'463'705.18	46.13%	89'906'000.00
2022	39'990'915.02	85'155'180.91	46.96%	87'469'549.00
2021	40'482'319.67	86'551'118.07	46.77%	86'508'406.00

* Exkl. AfBN u. SVZ

Der erwartete Personalaufwand, exklusive AfBN und SVZ fürs gesamte Jahr 2026 beläuft sich auf 94,0 Mio. Franken. Da die Hochrechnung - wie eingangs erläutert - einer Schätzungsunsicherheit unterliegt, wird eine Bandbreite ermittelt. Unter Einbezug des Budgets und des Ist-Personalaufwands im ersten Halbjahr lässt sich die Bandbreite für den erwarteten Personalaufwand für das gesamte 2026 mit einer hohen Wahrscheinlichkeit auf zwischen 93,5 und 94,4 Mio. Franken festlegen. Dieser Bandbreite steht eine Globalbudgettranche inklusive exogener Faktoren von 93,9 Mio. Franken gegenüber.



1.5. Fazit

Gemäss Hochrechnung dürfte sich der für das Globalbudget relevante Personalaufwand über die gesamte Globalbudgetperiode 2023 bis 2026 auf zwischen 369,6 und 370,5 Mio. Franken belaufen (Median: 370,1 Mio. Franken). Das Globalbudget dürfte in einer Bandbreite um ein bis

drei Promille überschritten werden.

Wie oben erläutert, sind die Schätzungen mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Eine verlässliche Aussage zur Abweichung zum Globalbudget ist erst nach Vorliegen des effektiven Personalaufwands mit der Jahresrechnung 2026 möglich.

2. Prozess Globalbudget 2027 bis 2030

Der Landrat muss jeweils bereits vor dem Ende einer Globalbudgetperiode die Vorgaben für die folgende Periode festlegen. Dazu beschliesst er das Budget für das erste Jahr und legt die durchschnittliche inflationsbereinigte Kostensteigerungsquote für die drei darauffolgenden Jahre fest. Ebenfalls legt er die Werte für die Justizverwaltung fest.

2.1. Vorgaben für Globalbudgetperiode 2027 bis 2030

Für die Globalbudgetperiode 2027 bis 2030 sollen dem Landrat unter Berücksichtigung der Informationen, die aus der Budgetierung für das Budget 2027 vorliegen, die Vorgaben für die Globalbudgetperiode 2027 bis 2030 gemäss Artikel 73b Absatz 1 PV beantragt werden. Diese bestehen aus dem Globalbudget für das erste Jahr (2027) und der durchschnittlichen inflationsbereinigten Kostensteigerungsquote für die drei darauffolgenden Jahre (2028 bis 2030). Dies bedeutet, dass für die Globalbudgetperiode 2027 bis 2030 analog der Periode 2019 bis 2022 respektive 2023 bis 2026 erneut ein Startwert sowie eine durchschnittliche inflationsbereinigte Kostensteigerungsquote festzulegen sind.

2.2. Behandlung fremdfinanzierter Stellen

Wie bisher fallen auch in der neuen Globalbudgetperiode 2027 bis 2030 gewisse Aufwendungen nicht in den Geltungsbereich des Globalbudgets. Artikel 73a Absatz 2 PV besagt, dass das Globalbudget-System für sämtliche kantonalen Angestellten gilt, für die der Landrat die Besoldung beschliesst und die der Organisationshoheit des Regierungsrats unterstehen, gilt. Im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung der PV war präzisiert worden, dass neben Voll- und Teilzeitangestellten der kantonalen Verwaltung auch Aushilfspersonen, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Lehrpersonen vom Globalbudget-System erfasst werden, jedoch das AfBN und das SVZ vom Globalbudget-System ausgenommen sind. Fremdfinanzierte Stellen sollen keine Beschränkung durch das Globalbudget-System erfahren. Die Justizverwaltung wird separat behandelt.

3. Festlegung Eckwerte

3.1. Grundsätzliche Überlegungen

Die letzten acht Jahre gewährte der Landrat für das Globalbudget lediglich eine Kostensteigerungsquote von jährlich 0,40 Prozent. Diese sehr restriktive Kostenzunahme konnte bisher eingehalten werden. Es zeigt sich aber in vielen Ämtern ein zunehmender Personalengpass. Angesichts steigender Ansprüche an die Arbeit der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und

zusätzlich neuer Aufgaben ist diese Entwicklung nicht unproblematisch.

Ein Blick auf andere Kantone zeigt, dass Personalwachstum in den letzten Jahren eine Reaktion auf steigende Anforderungen darstellt. Allgemein wurden in Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Sicherheit oder IT-Stellen ausgebaut. Dabei ist zu berücksichtigen, dass kleine Kantone wie Uri trotz geringerer Grösse die gleichen gesetzlichen Aufgaben erfüllen müssen wie grössere Kantone. Aufgrund fehlender Skaleneffekte ergibt sich dadurch tendenziell ein höherer Pro-Kopf-Personalbedarf. Ein unterdurchschnittliches Wachstum birgt das Risiko, bei zentralen Entwicklungen - etwa der Digitalisierung oder der Standortattraktivität - ins Hintertreffen zu geraten.

In den letzten Jahren wurden in Uri - wie auch in vielen anderen Kantonen - gezielte Effizienzsteigerungsprogramme umgesetzt. Diese beinhalteten unter anderem Aufgabenüberprüfungen, Stellenstopps sowie die verstärkte Nutzung digitaler Instrumente. Auch laufen aktuell eine Verwaltungsreform und ein Projekt zur Zentralisierung gewisser «Brückenfunktionen» wie das Personalwesen, die Kommunikation, das Finanzwesen und der Rechtsdienst, die darauf ausgerichtet sind, die Effizienz der Verwaltung weiter zu steigern. Diese Massnahmen haben zweifellos dazu beigetragen, das Wachstum zu bremsen. Gleichzeitig aber führten sie auch dazu, dass die vorhandenen personellen Ressourcen stark beansprucht werden und die Leistungsfähigkeit zunehmend an Grenzen stösst.

Die Sparanstrengungen und Effizienzsteigerungen werden weitergeführt. Trotzdem zeichnet sich für die neue Globalbudgetperiode eine Kostensteigerungsquote ab, die höher liegen muss als die bisherigen 0,40 Prozent. Es braucht eine Annäherung ans effektive Wachstum anderer Kantone. Andernfalls werden immer weitere Sparübungen und neue Verzichtsplanungen notwendig. Bei den Mitarbeitenden drohen Überbelastungen mit nicht absehbaren Folgen für Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung und die Personalrekrutierung.

Die Diskussion um ein höheres Personalwachstum in der öffentlichen Verwaltung des Kantons Uri ist vor dem Hintergrund der vergangenen Sparmassnahmen und der Entwicklungen in anderen Kantonen differenziert zu betrachten. Heute zeigt sich, dass der Personalbestand bereits weitgehend optimiert ist und zusätzliche Einsparungen, ohne die Qualität staatlicher Leistungen zu gefährden, nur noch begrenzt möglich sind. Die Erwartungen der Bevölkerung und der Wirtschaft an die Verwaltung sind hoch: Verfahren sollen rasch abgewickelt werden, Entscheidungen rechtssicher sein und Dienstleistungen möglichst unkompliziert und zunehmend digital zur Verfügung stehen. Eine dauerhafte Unterbesetzung führt zu längeren Bearbeitungszeiten, steigenden Fehlerquoten und sinkender Zufriedenheit. Ein moderates Personalwachstum trägt somit wesentlich dazu bei, die Servicequalität und die Verlässlichkeit staatlichen Handelns sicherzustellen.

Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung sind in den letzten Jahren deutlich komplexer geworden. Neue regulatorische Anforderungen, die fortschreitende digitale Transformation, steigende Ansprüche im Datenschutz und in der Cybersicherheit sowie gesellschaftliche Entwicklungen wie die Alterung der Bevölkerung oder Integrationsfragen führen zu einem strukturell höheren Arbeitsaufwand. Diese zusätzlichen Anforderungen erfordern gezielte personelle Verstärkungen.

Die früheren Sparmassnahmen haben zudem teilweise zu einer «stillen Mehrbelastung» geführt: Aufgaben wurden nicht reduziert, sondern bei gleichbleibendem oder sinkendem Personalbestand weitergeführt. Dadurch wurden interne Potenziale weitgehend aufgebraucht und die Spielräume für Innovation und Weiterentwicklung eingeschränkt. In manchen Bereichen arbeitet die Verwaltung heute an der Belastungsgrenze. Ein gezielter Personalaufbau ist kein Luxus, sondern als Korrektur der strukturellen Unterdeckung zu verstehen.

Ein weiterer zentraler Aspekt ist die Arbeitgeberattraktivität der Verwaltung. Der Fachkräftemangel betrifft auch den öffentlichen Sektor. Um qualifizierte Mitarbeitende gewinnen und halten zu können, sind nicht nur konkurrenzfähige Arbeitsbedingungen erforderlich, sondern auch realistische Arbeitsbelastungen. Überlastung führt oft zu erhöhter Fluktuation und krankheitsbedingten Ausfällen, was die Situation zusätzlich verschärft. Ausreichende personelle Ressourcen sind somit eine Grundvoraussetzung für Stabilität und Nachhaltigkeit.

Auch die Digitalisierung, die häufig als Instrument zur Effizienzsteigerung genannt wird, führt kurzfristig nicht zu einer Reduktion des Personalbedarfs. Im Gegenteil: Der Aufbau und Betrieb digitaler Systeme, das Datenmanagement sowie der Schulungsaufwand erfordern in der Einführungsphase zusätzliche Kapazitäten. Erst längerfristig lassen sich Effizienzgewinne realisieren.

Schliesslich ist auch die finanzpolitische Perspektive zu berücksichtigen. Eine zu restriktive Personalpolitik kann indirekte Mehrkosten verursachen, etwa durch verstärkten Einsatz externer Dienstleistungen, ineffiziente Prozesse oder Verzögerungen mit entsprechenden Folgekosten. Ein gezieltes, moderates Personalwachstum kann daher auch aus finanzpolitischer und wirtschaftlicher Sicht sinnvoll sein.

Eine Erhebung bei den Direktionen über den Bedarf an zusätzlichen Personalressourcen ab 2027 zeigt, dass sich in zahlreichen Ämtern über die letzten Jahre ein akuter Personalengpass angestaut hat. Mögliche Beispiele können aus allen Bereichen der Verwaltung genannt werden.

Neue Aufgaben sowie gesellschaftliche und technische Entwicklungen wie die fortschreitende Digitalisierung führen auf allen Verwaltungsebenen zu erhöhten Anforderungen und einem steigenden Personalbedarf. Unter anderem stösst die Kantonspolizei Uri aufgrund der zunehmenden Aufgabenmenge und -komplexität personell an Grenzen. Insbesondere bei der Patrouillen- und Pikettabdeckung sowie bei der Bekämpfung komplexer Kriminalität bestehen Lücken. Zusätzlich erhöhen das Verkehrs- und das Migrationsaufkommen die Anforderungen, so etwa im Bereich Verkehrsmanagement. Weiter sind beim Amt für Informatik Stellen wie Applikationsmanager, Client Engineer, System Engineer und Projektleiter zu besetzen, um weiterhin einen sicheren und effizienten IT-Betrieb zu gewährleisten und die IT weiterzuentwickeln. Zudem ist eine Koordinationsstelle Künstliche Intelligenz (KI) notwendig. Hinzu kommt die positive Entwicklung in den Bevölkerungszahlen, was den Personalbedarf ebenfalls ansteigen lässt.

Mit dem Start des neuen Globalbudgets ab 2027 sollen diese Engpässe entschärft werden. Dafür braucht es eine Erhöhung des Startwerts und eine leicht höhere Kostensteigerungsquote als diejenige, die in den letzten zehn Jahren galt.

3.2. Startwert

Das Globalbudget 2023 bis 2026 wurde seit der Verabschiedung um verschiedene exogene Faktoren und Positionen angepasst, die hinsichtlich der Einhaltung der Globalbudgets zu neutralisieren sind, verändert. Unter Berücksichtigung der bekannten exogenen Faktoren (Stand September 2026) ergibt sich für die Globalbudgetperiode 2023 bis 2026 ein Wert von 369,367 Mio. Franken.

Jahr	2023	2024	2025	2026	Total
Globalbudget (in Mio. Franken) gemäss Landrat	87,918	88,270	88,623	88,977	353,788
Exogene Faktoren (September 2026)	2,588	3,706	4,406	4,880	15,579
Globalbudget inklusive exogener Faktoren	90,506	91,976	93,029	93,856	369,367

Als Basis für die Berechnungen des Startwerts für das Globalbudget 2027 soll der Wert aus dem Globalbudget 2026, inklusive exogener Faktoren, von 93,856 Mio. Franken übernommen werden. Zudem sollen die notwendigen Stellen, die sich aus aufgestauten Personalengpässen und zusätzlichen Aufgaben ab dem Jahr 2027 ergeben, im Startwert berücksichtigt werden.

3.3. Neue Stellenbegehren

Zur Sicherstellung der gesetzlichen Aufgabenerfüllung sowie zur Bewältigung neuer und zusätzlicher Anforderungen besteht in verschiedenen Verwaltungsbereichen ein ausgewiesener Bedarf an personeller Verstärkung. Betroffen sind insbesondere die Bereiche, Bildung, Informatik, Polizei, Sicherheit, Migration, Raumentwicklung sowie die Justiz. Der zusätzliche Ressourcenbedarf umfasst sowohl Fach- und Führungspersonen als auch spezialisierte Funktionen in Verwaltung, Beratung, Vollzug, Projektmanagement und Digitalisierung. Die Liste in der **Beilage** gibt Auskunft über die einzelnen Bereiche.

Insgesamt ergibt sich für die Globalbudgetperiode 2027 bis 2030 ein zusätzlicher Personalbedarf von diversen Vollzeitstellen. Die damit verbundenen Mehrkosten belaufen sich auf rund 11,9 Mio. Franken. Die zusätzlichen Stellen sind notwendig, um der aufgelaufenen personellen Unterdeckung, die in den letzten zehn Jahren aufgrund neuer Aufgaben, steigender fachlicher, organisatorischen und gesetzlichen Anforderungen sowie der zunehmenden Komplexität der Aufgabenwahrnehmung kontinuierlich angewachsen ist, angemessen Rechnung zu tragen.

3.4. Kostensteigerungsquote

Bei Einführung des Globalbudgets ab 2017 schränkte der Landrat den Spielraum stark ein, indem er die beantragte Globalbudgetperiode von vier auf zwei Jahre verkürzte und die Kosten-

wachstumsquote von 0,87 Prozent auf 0,69 Prozent reduzierte. Für die zweite Periode ab 2019 gewährte der Landrat zwar einen Zeitraum von vier Jahren, senkte aber die beantragte Wachstumsquote von 0,75 Prozent (entspricht dem effektiven durchschnittlichen Wachstum im Personalaufwand von 2012 bis 2017) auf 0,40 Prozent. Für die dritte Globalbudgetperiode 2023 bis 2026 belies er die Quote bei 0,40 Prozent.

Der Personalaufwand im Kanton Uri war daher im Durchschnitt der letzten Jahre deutlich tiefer als in anderen Kantonen. Wie aus der Aufstellung unten ersichtlich ist, lag das durchschnittliche Wachstum in vergleichbaren Kantonen zwischen 2017 und 2025 zwischen rund 2 und beinahe 3 Prozent. Der Kanton Uri lag mit 1,29 Prozent (inklusive exogener Faktoren, inklusive AfBN und SVZ) klar darunter. Betrachtet man nur die für das Globalbudget relevanten eigenfinanzierten Stellen (exklusive AfBN/SVZ), lag der Wert gar bei nur 1,08 Prozent (inklusive exogene Faktoren). Unter der Annahme, dass in vergleichbaren Kantonen, das durchschnittliche Wachstum in vergleichbaren Kantonen wie in der Vergangenheit zwischen rund 2 und 3 Prozent liegen wird, können die beantragte Sockelerhöhung und die Kostensteigerungsquote von 0,50 Prozent als sehr moderat bezeichnet werden.

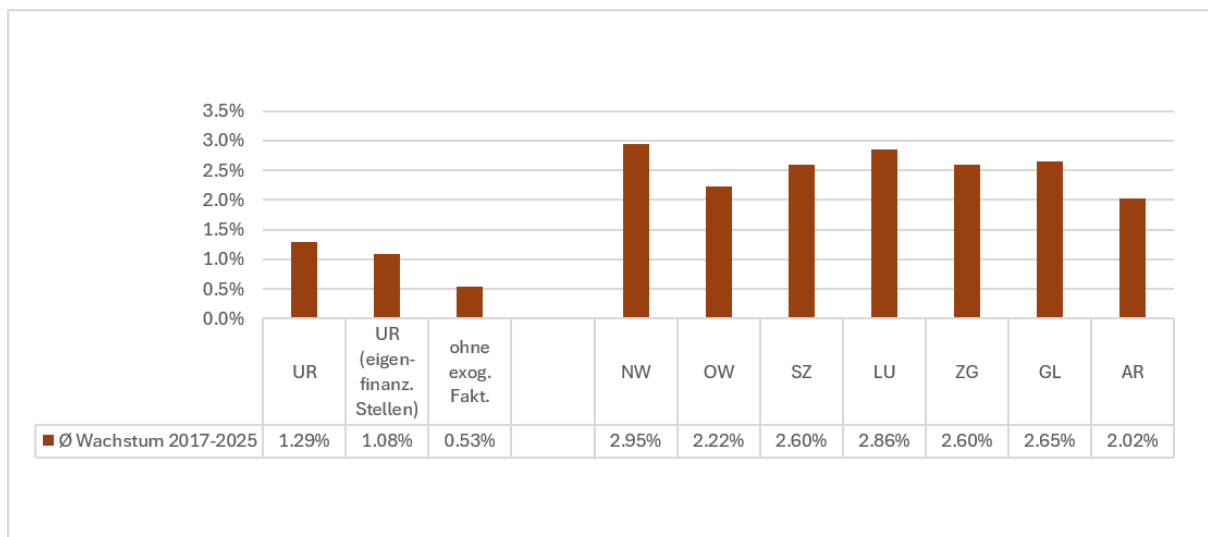


Abbildung 1: Durchschnittlicher Anstieg im Personalaufwand

Das tiefe Kostenwachstum in Uri widerspiegelt die grossen Anstrengungen, die während der letzten Jahre unternommen wurden (Aufgabenüberprüfung, restriktive Personalpolitik, Produktivitätssteigerungen, Aufgabenbündelung und Verzichtsplanung), um die Kosten im Personalbereich tief zu halten. Zur tiefen Kostenentwicklung beigetragen haben auch Mutationsgewinne infolge Pensionierungen der «Babyboomergeneration». Dieser Effekt dürfte künftig wieder abnehmen. Überhaupt dürfte es schwieriger werden, eine Kostensteigerungsquote von nur 0,40 Prozent einhalten zu können. Die Aufgaben und Anforderungen an die Verwaltung nehmen zu und nicht alle Mehrkosten können exogen begründet werden.

Um die Vorgaben aus der aktuellen Globalbudgetperiode einzuhalten, hat der Regierungsrat eine sehr restriktive Personalpolitik betrieben und mit verschiedensten Massnahmen die Kosten tief gehalten. Prozesse wurden im Rahmen des Projekts «Aufgabenüberprüfung» optimiert und so strukturelle Effizienzsteigerungen erreicht. Mit einer zurückhaltenden Personalpolitik hat er

das Wachstum des Personalaufwands tief gehalten. Neue Stellen wurden nur sehr restriktiv bewilligt und im Regierungsrat auf ihre zwingende Notwendigkeit hin geprüft. Neue Aufgaben wurden mit bestehenden Mitarbeitenden abgedeckt, dies führte zu einer zusätzlichen Mehrbelastung. Bestehende Mitarbeitende haben zusätzliche Aufgaben übernommen, wodurch Leistungssteigerungen ohne proportionalen Personalaufbau erreicht wurden. Durch Nutzung von Synergien konnten Aufgaben gebündelt und Doppelspurigkeit systematisch abgebaut werden (z. B. Zentralisierung Personalwesen). Um die Einhaltung des aktuellen Globalbudgets gewährleisten zu können, wurden mit einer Überprüfung der Personalressourcen im Sinne einer Verzichtsplanning (Stabilisierung des Globalbudgets 2023 bis 2026) weitere Einsparungen erreicht.

Dies zeigt die grossen Anstrengungen innerhalb der Verwaltung, die unternommen wurden, um die ambitionierten Vorgaben des Globalbudgets im Personalbereich zu erreichen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass ein verantwortungsvoll gesteuertes Personalwachstum notwendig ist, um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung des Kantons Uri langfristig zu sichern. Entscheidend ist dabei, dass der Ausbau gezielt erfolgt, klare Prioritäten gesetzt werden und die Massnahmen eng mit Effizienzsteigerungen und Digitalisierungsinitiativen verknüpft sind. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Verwaltung auch künftig ihre Aufgaben zuverlässig, bürgernah und wirtschaftlich erfüllen kann.

Dem Landrat wird eine Kostensteigerungsquote beantragt, die einerseits höher liegt als die bisherigen, zu knapp bemessenen 0,40 Prozent und dennoch deutlich tiefer liegt als in anderen Kantonen.

Eine bei den Direktionen durchgeführte Umfrage zu den zukünftig zusätzlichen Personalressourcen bestätigt das Bild, das sich aus dem Vergleich des Wachstums des Personalaufwands mit den anderen Kantonen ergibt. Durch die rigorosen Sparmassnahmen der vergangenen Jahre entstand ein klarer Nachholbedarf.

Jahr	2027	2028	2029	2030	Total
Zusätzlich gemeldete Personalressourcen (in Mio. Franken)	2,263	2,954	3,256	3,472	11,945

Daraus ergibt sich der notwendige Personalaufwand (inklusive zusätzlichen Ressourcen) für die nächsten vier Jahre. Wird der Startwert 2027 unter der Berücksichtigung sämtlicher für 2027 gemeldeter Stellenbegehren der Direktionen bei 96,120 Mio. Franken festgelegt, ist unter den oben ausgeführten Bedingungen eine jährliche Kostensteigerungsquote von 0,50 Prozent pro Jahr notwendig. Damit können auch die zusätzlichen Personalressourcen ab 2028 innerhalb des Globalbudgets 2027 bis 2030 finanziert werden. Gleichzeitig soll damit sichergestellt werden, dass die Aufträge des Landrats in der geforderten Qualität erfüllt, die Belastung der heutigen Mitarbeitenden erträglich gehalten und die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber auf dem umkämpften Arbeitsmarkt für Fachkräfte gewahrt werden kann.

4. Eckwerte für die Justizverwaltung

4.1. Umsetzung Globalbudget bei der Justizverwaltung

Für das Controlling führt die Justizverwaltung kein eigenes Globalbudget. Im Globalbudget (der Verwaltung) sind die Personalkosten der Justizverwaltung ebenfalls enthalten. Damit bleiben wie bisher einzig das AfBN und das SVZ vom Globalbudget ausgeklammert.

Wie oben beschrieben, werden jeweils für eine Globalbudgetperiode (vier Jahre) vom Landrat zwei Grössen festgelegt: der Startwert (in Mio. Franken) und die jährliche Wachstumsquote (in Prozent).

Für den Personalaufwand der Justizverwaltung wird in einer zusätzlichen Berechnung (Schattenrechnung) ebenfalls der Startwert ermittelt und der jährliche Personalaufwand mit der Wachstumsquote berechnet. Damit ist der Anteil der Justizverwaltung am Globalbudget (der Verwaltung) von Anfang an klarbestimmt. Da die Justizverwaltung jeweils ihre Personalanträge jeweils direkt dem Landrat unterbreitet bzw. durch diesen vom Landrat bewilligen lassen muss, gelten Abweichungen (plus oder minus) vom effektiven Personalaufwand der Justizverwaltung gegenüber ihrem Globalbudgetanteil als exogene Faktoren.

Der Vorteil besteht darin, dass die Justizverwaltung kein eigenes Globalbudget erstellen muss. Entsprechend braucht es auch keinen eigenen Antrag, kein separates Controlling, kein neues Pauschalkorrekturkonto usw. Im Controlling-Bericht muss der Personalaufwand der Justizverwaltung jedoch separat behandelt werden und Abweichungen sind als exogen auszuweisen (plus oder minus).

Das Globalbudget der Justizverwaltung wird - wie beispielsweise auch der Finanzplan, das Budget und die Rechnung - als Gesamtpaket eingereicht und zur Genehmigung dem Landrat vorgelegt. Eine Überschreitung des Globalbudgetanteils muss die Justizverwaltung vor dem Landrat selbst vertreten (Art. 8a Abs. 2 Gesetz über die Organisation der richterlichen Behörden [GOG]; RB 2.3221).

4.2. Startwert Justizverwaltung

In Abschnitt 4.1 wird beschrieben, dass die Justizverwaltung kein eigenes Globalbudget erstellt. Da die Justizverwaltung ihre Personalanträge dem Landrat jeweils direkt unterbreitet bzw. vom Landrat bewilligen lassen muss, gelten Abweichungen (plus oder minus) zum effektiven Personalaufwand der Justizverwaltung in der Rechnung gegenüber ihrem Globalbudgetanteil als exogene Faktoren. Dementsprechend ist auch bei der Festlegung des Startwerts der Anteil der Justizverwaltung festzulegen.

Um der separaten Berücksichtigung der Justizverwaltung Rechnung zu tragen, wird deren Anteil am Startwert gesondert ausgewiesen. Dabei sind auch Stellenerhöhungen der Justizverwaltung berücksichtigt.

Für die Berechnung ihres Startwerts 2027 übernimmt die Justizverwaltung ebenfalls den Wert aus dem Globalbudget 2026 (inklusive exogener Faktoren) von 2,850 Mio. Franken. Auch bei der Justizverwaltung sollen die notwendigen Stellen, die sich aus aufgestauten Personalengpässen und zusätzlichen Aufgaben ab dem Jahr 2027 ergeben, berücksichtigt werden.

Unter Berücksichtigung der vorangehenden Ausführungen ergibt sich für die Justizverwaltung ein Startwert für das Jahr 2027 von 3,130 Mio. Franken.

4.3. Kostensteigerungsquote Justizverwaltung

Aufgrund der absehbaren Mehrbelastungen und des daraus resultierenden Ressourcenbedarfs ergibt sich der notwendige Personalaufwand für die nächsten vier Jahre. Wird der Startwert bei 3,130 Mio. Franken festgelegt, ist für die Justizverwaltung eine durchschnittliche inflationsbereinigte Kostensteigerungsquote von 0,95 Prozent pro Jahr notwendig, um die notwendigen zusätzlichen Personalressourcen innerhalb des Globalbudgets 2027 bis 2030 zu finanzieren.

Jahr	2027	2028	2029	2030	Total
Zusätzlich gemeldete Personalressourcen	0,280	0,280	0,324	0,415	1,298

5. Jährliche Globalbudgets 2027 bis 2030

Unter Berücksichtigung der oben erwähnten Parameter ergeben sich für die Globalbudgetperiode 2027 bis 2030 die in der nachfolgenden Tabelle enthaltenen Beträge.

Jahr	2027	2028	2029	2030
Kostensteigerungsquote		0,50 Prozent	0,50 Prozent	0,50 Prozent
Globalbudget (in Mio. Franken) gem. Antrag an den Landrat	96,120	96,601	97,083	97,569
<i>Davon Anteil Justizverwaltung</i>	<i>3,130</i>	<i>3,160</i>	<i>3,190</i>	<i>3,220</i>
Total Globalbudgetperiode	387,373			

6. Spielraum für Globalbudgetabweichungen

Aufgrund der Höhe von mehr als 350 Mio. Franken über die Globalbudgetperiode können selbst bei Differenzen im tiefen Prozentbereich - hohe absolute Abweichungsbeträge zwischen Rechnungs- und Budgetsaldo resultieren. Beispielsweise macht eine relative Abweichung von einem Promille auf den gesamten Globalbudgetbetrag 2023 bis 2026 von zirka 350 Mio. bereits 350'000 Franken aus. Auch bei bester Planung können unerwartete Ereignisse dazu führen, dass das Personalbudget um mehrere hunderttausend Franken abweicht. Es versteht sich von selbst, dass im Globalbudgetkredit ein gewisser Spielraum für Über- oder Unterschreitungen bestehen soll, um zu verhindern, dass am Ende der Vierjahresperiode eines Globalbudgets aufgrund der starren Werte Fehlentscheide in der Personalpolitik getroffen werden müssen. Deswegen soll ein Mechanismus eingeführt werden, der es erlaubt, beim Übergang von einer Glo-

Globalbudgetperiode zur nächsten flexibel zu agieren.

So soll das Globalbudget wie bisher definiert werden, zusätzlich aber soll eine Grenze eingeführt werden, um die das Globalbudget unter- oder überschritten werden kann. Der Betrag, um den das Globalbudget unter- oder überschritten wird, soll danach auf die nächste Globalbudgetperiode übertragen werden. Aufgrund der zeitlichen Abfolge würde dies voraussichtlich jeweils im zweiten Jahr der neuen Globalbudgetperiode verrechnet. Dies würde, wie erwähnt, einen flexiblen Übergang von einer Globalbudgetperiode zur nächsten ermöglichen und somit die Stetigkeit bei den Personalentscheidungen fördern. Es verhindert, dass nicht notwendige Anstellungen am Ende einer Globalbudgetperiode lediglich auf Vorrat getätigt würden, erlaubt im Gegenzug aber auch, notwendige Anstellungen zu tätigen trotz Erreichens der Globalbudgetobergrenze. Der überschrittene Betrag müsste so in der nächsten Periode wieder kompensiert werden.

Für die Globalbudgetperiode 2027 bis 2030 wird ein Wert für die mögliche Abweichung von +/- 1 Mio. Franken vorgeschlagen, was rund 2,5 Promille des beantragten Globalbudgets 2027 bis 2030 entspricht. Eine Abweichung innerhalb dieses Werts wird auf die neue Globalbudgetperiode übertragen. Dieser Wert wird als ausreichend für den Übergang zwischen den Globalbudgetperioden angesehen.

III. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Für das Jahr 2027 der Globalbudgetperiode 2027 bis 2030 wird ein Betrag von 96,120 Mio. Franken inklusive des Anteils der Justizverwaltung beschlossen.
2. Die durchschnittliche inflationsbereinigte Kostensteigerungsquote für die Jahre 2028 bis 2030 wird auf 0,50 Prozent festgelegt.
3. Für den Anteil der Justizverwaltung am Globalbudget wird für das erste Jahr ein Betrag von 3,130 Mio. Franken beschlossen und eine Kostensteigerungsquote von 0,95 Prozent festgelegt.
4. Eine allfällige Unter- oder Überschreitung der Globalbudgetperiode 2027 bis 2030 bis zu einem Betrag von 1 Mio. Franken wird - nach Vorliegen der Rechnung 2030 - der Summe des neuen Globalbudgets (2031 bis 2034) angerechnet.

Beilage

LA.2026-0327 II. Beilage zu Bericht und Antrag des Regierungsrats