



School of
Management and Law

Die Finanzielle Führung der Zukunft

Whitepaper

publicXdata



Next Gen
Swiss Public Finance
Netzwerk

November 2023

IMPRESSUM

Herausgeber

ZHAW School of Management and Law
 Institut für Verwaltungs-Management
 Gertrudstrasse 8
 Postfach
 CH-8401 Winterthur

Institut für Verwaltungs-Management
<https://www.zhaw.ch/de/sml/institute-zentren/ivm/>

Autoren

Sandro Fuchs, Dr.,
 Institut für Verwaltungs-Management, ZHAW
 Oliver Küng,
 Leiter Finanzen, Stadt Schlieren
 Joel Haueter,
 publicXdata AG, Solothurn
 Jonas Banholzer,
 Mitarbeiter Stab Finanzdepartement,
 Stadt Winterthur
 Lukas Augustin,
 Institut für Verwaltungs-Management, ZHAW
 Jesse van Rijswijk,
 Bereichsleiter Finanzen – Informatik – Personal,
 Gemeindeverwaltung Allschwil
 Gabriel Trinkler,
 Controller, Stadt Wädenswil
 Mirjam Schwarz,
 Institut für Verwaltungs-Management, ZHAW

Unter Mitarbeit von (alphabetische Reihenfolge)

- Dieter Amstutz (Gemeinde Uetendorf),
- Nicolas Bacon (Stadt Biel),
- Peter Baer (Gemeinde Aesch),
- Daniela Bühler (publicXdata AG),
- Thomas Caccivio (publicXdata AG),
- Dieter Christ (Gemeinde Büsserach),
- Theres Dähler (Gemeinde Ittigen),
- Michelle Faesch (Gemeinde Rüti ZH),
- Monika Finger (Gemeindeverwaltung Steffisburg),
- Jannik Fitz (Gemeinde Hittnau),
- Roland Friederich (Gemeinde Grellingen),
- Heiko Gembrys (swissplan.ch),
- Michael Graf (Gemeindeverwaltung Emmen),
- Sabine Höllersberger (Gemeindeamt Kanton Zürich),
- Michael Honegger (swissplan.ch),
- Pascal Horni (ZHAW),

- Andreas Hrachowy (Gemeindeamt Kanton Zürich),
- Matthias Iten (Gemeinde Udligenswil),
- Heinz Loretini (Stadt Gossau),
- Iris Markwalder (Kanton Bern),
- Luca Mazzotta (publicXdata AG),
- Michelle Meier (Gemeinde Will ZH),
- Louis Mouwen (Stadt Schlieren),
- Stefan Müller (Stadt Wädenswil),
- Jan Oettli (Loanbox),
- Mirjana Savic (Stadt Gossau),
- David Schenk (Gemeinde Rickenbach SO),
- Pascal Schibler (Gemeinde Kilchberg ZH),
- Stephan Schüle (Stadt Will),
- Christoph Schuler (ZHAW),
- Kevin Stanger (Gemeinde Rickenbach ZH),
- Magdalena Strub (Kanton Basel Stadt),
- Angela Suter (Gemeinde Regensdorf),
- Gregor von Allmen,
- Patrick Villard (Stadt Biel),
- Stefan Walthard (Gemeinde Füllinsdorf),
- Oliver Wullschleger (BDO AG)

Peer Review (alphabetische Reihenfolge)

- Stefan Müller, Leiter Finanzen, Stadt Wädenswil
- Sabine Höllersberger, Finanzanalystin,
 Gemeindeamt Kanton Zürich
- Dieter Amstutz, Leiter Finanzen,
 Gemeinde Uetendorf
- Oliver Küng, Leiter Finanzen, Stadt Schlieren

Vorstand Next Gen Swiss Public Finance Netzwerk

Sandro Fuchs, Dr.,
 Institut für Verwaltungs-Management, ZHAW
 Joel Haueter,
 publicXdata AG, Solothurn
 Jonas Banholzer,
 Mitarbeiter Stab Finanzdepartement,
 Stadt Winterthur
 Gabriel Trinkler,
 Controller, Stadt Wädenswil

Copyright © 2023
 ZHAW School of Management

Alle Rechte für den Nachdruck und die
 Vervielfältigung dieser Arbeit liegen bei der
 ZHAW School of Management and Law
 Die Weitergabe an Dritte bleibt ausgeschlossen.

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	5	Kosten / Nutzen der Berichterstattung muss stimmen	14
1. EINLEITUNG	6	Fazit	14
2. DER OPTIMIERTE BUDGETPROZESS	7	6. FÜNF SCHRITTE FÜR EINE NEUE FINANZIELLE FÜHRUNG DER ZUKUNFT	15
Einbettung der jährlichen Budgetierung in einen rollenden Finanzplanungsprozess	7	Operative und strategische Tätigkeiten trennen, Kosten transparent verbuchen	15
Transparenz und gegenseitiges Vertrauen schaffen	7	Operative und strategische Ziele und Budgets entwickeln	16
Projekt- und Portfolioplanung	7	Operative und strategische Budgets genehmigen lassen	16
Systeme und Hilfsmittel	8	Operative und strategische Budgets umsetzen, Projektorganisation klären	17
Fazit	8	Operative Budgets durch kontinuierliche Verbesserungskultur überprüfen	17
3. DIE STRATEGISCHE INVESTITIONSPLANUNG	9	7. LITERATURVERZEICHNIS	18
Reifegrad 1 – Vorausschauende Planungsinstrumente in den Fachbereichen	9		
Reifegrad 2 – Finanzieller Orientierungsrahmen	9		
Reifegrad 3 – Abgleich zwischen finanziellen und personellen Ressourcen	10		
Reifegrad 4 – Fachlich und politisch fundierte Priorisierungsprozesse	10		
Fazit	10		
4. DIE OPTIMIERTE STEUERPROGNOSE	11		
Abgrenzung der Prognosegrösse	11		
Anwendung verschiedener möglicher Prognosemethoden	11		
Evaluation der Prognose	12		
Fazit	12		
5. DIE STAATLICHE KOSTENTRANSPARENZ	13		
Den Informationsgehalt je nach Adressat:innen gestalten	13		
Details zeigen stärkt das Vertrauen, aber in einem gesunden Masse	13		
Kostenentwicklung mit Kennzahlen in Relation setzen	14		

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1	11
Prognosemethoden (eigene Darstellung)	
ABBILDUNG 2	12
Evaluationslogik (eigene Darstellung)	

Vorwort

In einer Gemeinde oder Stadt haben die Finanzverantwortlichen zahlreiche komplexe Aufgaben zu erfüllen, da die Finanzverwaltung an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung agiert und mehrere Akteure beteiligt sind. Ich spreche aus eigener Erfahrung, da ich früher das Finanzressort geleitet habe. Die Gemeinde Allschwil hatte in der Vergangenheit mit finanziellen Herausforderungen zu kämpfen und ist auch heute damit konfrontiert. Eine klare Definition der finanzpolitischen Ziele sowie eine sorgfältige Finanzplanung sind unabdingbar, um einen finanziellen Handlungsspielraum sowie eine gesunde Gemeinde zu gewährleisten.

Netzwerke wie das «NextGen Swiss Public Finance Netzwerk» sind für den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden sehr wertvoll. Insbesondere der Austausch über aktuelle Herausforderungen trägt zur Weiterentwicklung der Finanzverwaltung bei. Ich danke den Verantwortlichen des Netzwerks für ihre Initiative und

habe mich sehr darüber gefreut, dass der 3. Next Gen Event in Allschwil im Bachgrabengebiet stattgefunden hat. Dieses Gebiet ist ein wichtiges Industriegebiet für Allschwil und den Kanton Basel-Landschaft.

Lasst uns gemeinsam die Herausforderungen der finanziellen Führung in der Verwaltung angehen und uns für die Zukunft rüsten!

Nicole Nüssli
Gemeindepräsidentin, Allschwil BL



Fotos: Eigene Aufnahme

1. Einleitung

Öffentliche Organisationen stehen vor einer Vielzahl von politischen Zielsetzungen und operativen Herausforderungen. Insbesondere Finanzverantwortliche befinden sich im Spannungsfeld zwischen Politik, Wirtschaft und Recht. Wie kann der Budgetprozess optimiert und das inkrementelle Kostenwachstum gebremst werden? Wie können Investitionen strategisch sinnvoll priorisiert werden? Wie können bessere finanzielle Prognosen erstellt werden? Wie kann die Kostentransparenz von Leistungen hergestellt werden? Wie kann die strategische und finanzielle Planung besser verknüpft und das Silodenken überwunden werden?

Das vorliegende Whitepaper befasst sich mit diesen Fragen, die in den Gemeinden und Städten der Schweiz als Herausforderung wahrgenommen werden. Im Rahmen des 3. Next Gen Event im April 2023 in Allschwil BL wurde das Whitepaper partizipativ entwickelt. Ganz nach dem Motto des *Next Gen Swiss Public Finance Netzwerks*: Von der Community für die Community.

DAS NEXT GEN SWISS PUBLIC FINANCE NETZWERK

Das *Next Gen Swiss Public Finance Netzwerk* wurde im Jahr 2021 gegründet. Es fördert den Austausch zwischen Wissenschaft, Beratung und Praxis zu Fragen in Bezug auf die finanzielle Führung des öffentlichen Sektors in der Schweiz. Ziel ist die Entwicklung von neuen Ideen und Herangehensweisen für die Herausforderungen von (Finanz-) Verwaltung, Politik und Gesellschaft. Mehr Informationen zum Netzwerk und zu zukünftigen Events finden Sie auf der [LinkedIn](#)-Seite des *Next Gen Swiss Public Finance Netzwerks* oder auf der [Homepage](#) des Netzwerks.

Das Whitepaper ist in fünf Kapitel unterteilt:

Der optimierte Budgetprozess (Kapitel 2)

Die Optimierung des Budgetprozesses stellt eine grosse Herausforderung dar und erfordert Zusammenarbeit in den Verwaltungseinheiten. In der Praxis wird ein kontinuierlicher Kostenwachstum beobachtet, da der Ausgangspunkt für die Budgetierung in der Regel das Vorjahr plus zusätzliche Personalkosten, Teuerung und

Reserven für Unvorhergesehen ist. Um diesem inkrementellen Kostenwachstum entgegenzuwirken, können zum Teil bereits kleinere Anpassungen wie die Einbettung der jährlichen Budgetierung in einen rollenden Finanzplanungsprozess oder die Einführung von Projekt- und Portfolioplanung eine grosse Wirkung erzielen.

Die strategische Investitionsplanung (Kapitel 3)

Infrastrukturinvestitionen bewegen sich im Spannungsfeld zwischen politisch-strategischem Bedarf und begrenzten finanziellen Mitteln. Eine effiziente Investitionsplanung ist das Ergebnis des Zusammenspiels von vorausschauender Planung in den Fachbereichen, finanzpolitischen Leitplanken und funktionierenden Prozessen zur Unterscheidung von Wichtigem und Unwichtigem. Diese Punkte werden anhand eines Reifegradmodells mit vier aufeinander aufbauenden Entwicklungsstufen beschrieben.

Die optimierte Steuerprognose (Kapitel 4)

Die Steuererträge haben als zentrale Ertragsposition einen wesentlichen Einfluss auf die Jahresergebnisse der Gemeinden und Städte. Der Steuerprognose kommt daher eine grosse Bedeutung zu. Drei Massnahmen können helfen, die Qualität der Steuerprognose zu erhöhen: eine genaue Abgrenzung der Prognosegrösse, die Anwendung unterschiedlicher Prognosemethoden und die Durchführung von Prognoseevaluations.

Die staatliche Kostentransparenz (Kapitel 5)

Öffentliche Institutionen werden mit Steuergeldern finanziert und haben somit eine Verantwortung gegenüber ihren verschiedenen Anspruchsgruppen. Die Berichterstattung kann in der Praxis zu Missverständnissen führen. Es werden drei konkrete Lösungsansätze vorgeschlagen, die zur Vermeidung von Missverständnissen und einer möglichst transparenten Berichterstattung beitragen können.

Fünf Schritte für eine neue finanzielle Führung der Zukunft (Kapitel 6)

Die staatliche Haushaltslogik erfordert neue Steuerungs- und Planungsinstrumente, um flexibel auf Herausforderungen reagieren und strategische Programme konsequenter finanzieren und umsetzen zu können. Für eine erfolgreiche Neuausrichtung werden fünf aufeinander aufbauende Schritte empfohlen. Diese reichen von der Trennung operativer und strategischer Tätigkeiten bis hin zur Überprüfung der operativen Budgets durch eine Kultur der kontinuierlichen Verbesserung.

2. Der optimierte Budgetprozess

Der Ausgangspunkt für die Budgetierung des Folgejahrs bildet in der Regel das Budget des laufenden Jahres. Bei den Budgeteingaben wird meist ein wenig mehr als in der Vergangenheit berücksichtigt. Dazu gehören zusätzliche Personalkosten, Teuerung, Reserven für Unvorhergesehenes usw. Das Risiko von Budgetkürzungen wird meist ebenfalls bereits berücksichtigt. So entsteht ein stetiges Kostenwachstum, das nur schwer gebremst werden kann.

Nachfolgend soll aufgezeigt werden, wie ein optimierter Budgetprozess diesem kontinuierlichen Kostenwachstum entgegenwirken kann.

EINBETTUNG DER JÄHRLICHEN BUDGETIERUNG IN EINEN ROLLENDEN FINANZPLANUNGSPROZESS

Das jährliche Budget sollte nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist das Budget ein Ausschnitt einer rollenden und mehrjährigen Finanzplanung. Die öffentliche Hand ist dazu verpflichtet, eine mehrjährige Finanzplanung zu erstellen. Diese beschreibt in der Regel die Entwicklung der Aufgaben und deren Einfluss auf die Finanzlage in den nächsten vier bis fünf Jahren. Als wichtiges Planungsinstrument der Exekutive soll diese Mehrjahresplanung aus finanzieller Sicht den Rahmen bilden und übergeordnet als Vorgabe und Ausblick auf die Entwicklung der jährlichen Budgets dienen. Losgelöst von momentanen Partikularinteressen und kurzfristigen Sichtweisen sollen strategische und politische Schwerpunkte und deren finanzielle Implikation für den Haushalt abgebildet werden. Ausgangspunkt für die Budgetierung im Folgejahr ist somit nicht mehr das Budget des laufenden Jahres, sondern das jeweilige Planjahr, das aus der langfristigen Finanzplanung abgeleitet wird. Naturgemäß ist die langfristige Planung mit Unsicherheiten behaftet. Je weiter in die Zukunft geblickt wird, desto grösser werden die Planungsunsicherheiten. Eine regelmässige Aktualisierung inklusiv Vergleich mit den effektiven Werten hilft, die Wachstumsfaktoren und deren finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt besser zu verstehen und die Genauigkeit der Planung zu verbessern.

KLARE VORGABEN FÜR DIE BUDGETIERUNG

Abgeleitet aus der Mittelfristplanung werden konkrete Vorgaben für die jährliche Budgetierung erarbeitet. Für die jeweiligen Leistungen der öffentlichen Hand sollten Leistungs- und Wirkungsziele mit einer finanziellen Vorgabe er-

arbeitet werden. Auch hier ist darauf zu achten, dass sich die jährlichen Vorgaben nach den strategischen Schwerpunkten und den Legislaturzielen der Exekutive richten. Damit diese Vorgaben greifen, ist es wichtig, die jeweiligen Budgetverantwortlichen und die politischen Vertreterinnen und Vertreter in diesen Prozess einzubeziehen. Nur wenn es gelingt, spezifische, messbare, erreichbare, relevante und terminierte Ziele festzulegen, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, diese zu erreichen. Anreizsysteme (z.B. Leistungsprämien) können helfen, die Identifikation mit dem eigenen Budget und dessen Zielerreichung zu erhöhen.

TRANSPARENZ UND GEGENSEITIGES VERTRAUEN SCHAFFEN

Im Budgetierungsprozess übernimmt die Finanz- oder Controlling-Abteilung eine zentrale Rolle. Als prozessverantwortliche Organisationseinheit ist sie wesentlich am Erfolg eines optimierten Budgetprozesses beteiligt. Der Fokus liegt dabei nicht auf der reinen Konsolidierung der einzelnen Budgeteingaben zu einem Gesamtbudget, sondern vermehrt mit einer aktiven Unterstützungsrolle für die operativen Bereiche. Dies beinhaltet nebst der Aufbereitung von adäquaten Templates für die Budgeterfassung eine Ausstattung der Budgetverantwortlichen mit Finanz- und Treiberdaten. Nur wenn unterschiedliche Wissensstände reduziert werden können, wird die Transparenz erhöht. Dabei geht es um einen Austausch in beide Richtungen. Sowohl das Verständnis der operativen Bereiche für die finanziellen Zusammenhänge als auch das Verständnis der Finanz- und Controlling-Abteilung für die operative Tätigkeit der öffentlichen Hand sollen dabei erhöht werden. Dazu gehört zum Beispiel auch die Identifikation von einmaligen und wiederkehrenden Kosten, damit einmalige Effekte nicht automatisch zur Basis für die rollende Planung werden. Insbesondere wenn Uneinigkeiten bei wesentlichen Budgetpositionen zwischen der Finanzverwaltung der budgetierenden Einheit bestehen, ist seitens der Finanzverwaltung proaktiv ein Gespräch zu suchen. Bleiben die Meinungsdivergenzen bestehen, ist der Geschäftsleitung bzw. der Exekutive ein Alternativvorschlag inklusive Erläuterung zu unterbreiten. Ebenfalls hilfreich und oft unterschätzt im Budgetprozess ist eine systematische Prognose. Da zum Zeitpunkt der Budgeterstellung noch wenige Daten für das laufende Jahr vorhanden sind, kann eine gute Prognose wichtige Inputs für die Budgetierung liefern.

PROJEKT- UND PORTFOLIOPLANUNG

Kreditrechtlich benötigt die öffentliche Hand stets eine Rechtsgrundlage, um Ausgaben tätigen zu können. Für neue Ausgaben gilt in vielen Kantonen das Prinzip der doppelten Ausgabenbewilligung. Nebst einer rechtlichen Grundlage bedingt die Tätigung einer Ausgabe eine Ausgabenbewilligung (gemäss Finanzkompetenzen) sowie eine Genehmigung des Budgets durch die Legislative oder Gemeindeversammlung. In gewissen Kantonen wird mit dem Budget bis zu einer gewissen Höhle auch gleichzeitig die Ausgabe bewilligt. Dies führt häufig dazu, dass im Budget deutlich mehr Vorhaben und Projekte berücksichtigt werden, als realistischerweise umsetzbar sind. Dies aus dem einfachen Grund, dass die nachträgliche Schaffung einer ausgaberechtlichen Grundlage für nicht budgetierte Ausgaben mit zusätzlichem Aufwand verbunden ist und der politische Entscheidungsprozess oft träge und schwer planbar ist.

Ein an die Grösse und Komplexität der Organisation angepasstes Projekt- und Portfoliomanagement kann die Budgetierung dahingehend unterstützen, dass lediglich Vorhaben budgetiert werden, die auch mit hoher Wahrscheinlichkeit umgesetzt werden können. Dies ist dann der Fall, wenn das Projekt- und Portfoliomanagement auf die Kosten- und Ressourcenplanung inkl. Terminplanung fokussiert, Abhängigkeiten zu anderen Projekten identifiziert und Projektverzögerungen an die richtigen Stellen (z. B. Projektmanagement-Office, Geschäftsführung, Gemeinderat) rapportiert werden. Zudem hilft der Abbau der Hürden der Legitimation von nicht budgetierten Ausgaben, damit Kosten reduziert werden. Konkret kann beispielsweise der Prozess für die Beantragung eines Nachtragskredits unkompliziert gestaltet werden, damit die Budgetverantwortlichen weniger Budgetreserven einkalkulieren.

SYSTEME UND HILFSMITTEL

Für effiziente Budgetprozesse braucht es entsprechende Instrumente. Leider sind in vielen Organisationen die Budgetprozesse wenig effizient. Viele unterschiedliche Erfassungsmasken, Medienbrüche und manuelle Arbeiten führen zu Terminverzögerungen und sind fehleranfällig. Zudem liegt der Fokus in solchen Fällen auf der Zusammenführung von Daten und nicht auf der Unterstützungsfunktion. Ein Budgetprozess, der in einem Prozessmanagement-Tool abgebildet ist und in dem die Aufgaben und Kompetenzen klar beschrieben sind, schafft Klarheit über den Prozess. Wird dieser Prozess noch mit einem systemunter-

stützten Workflow hinterlegt, trägt dies zusätzlich zu einer termingerechten Budgetierung bei. Zudem sollten sowohl die Budgeteingaben als auch die Budgetkorrekturen direkt im Finanz-System erfasst und dokumentiert werden, um eine spätere Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. Für das anschliessende Monitoring der Budgetausfuhrung ist es wichtig, dass Sollst-Abweichungen direkt aus dem Finanz-System pro Leistungsgruppe oder Organisationseinheit ausgegeben werden können.

FAZIT

Die Optimierung des Budgetprozesses ist eine grosse Herausforderung und verlangt das Zusammenspiel diverser Verwaltungseinheiten. Die Analyse von Verbesserungen im Prozess erfolgt idealerweise gleich im Anschluss an diesen, wenn die Erfahrung noch präsent ist. Leider fällt das Ende des Budgetprozesses oft mit dem Beginn des Jahresendabschlusses zusammen und die Optimierungsvorhaben geraten bis zur nächsten Budgetphase in den Hintergrund. Dennoch lohnt sich der Aufwand. Teilweise können bereits kleinere Anpassungen im Prozess eine grosse Wirkung erzielen. Für die Leitung der Finanz- oder Controlling-Abteilung ergeben sich damit Gestaltungsmöglichkeiten, die operativ und strategisch nachhaltig sind.

3. Die strategische Investitionsplanung

Ob in der Bildung, im Gesundheitswesen oder im Verkehr: Nur wenn Gemeinden rechtzeitig für eine genügend ausgebaut und gut unterhaltene Infrastruktur sorgen, sind sie in der Lage, ihre Aufgaben zugunsten der Bevölkerung effizient, zuverlässig und in guter Qualität zu erfüllen. Wie eine effektive Planung der dafür notwendigen Investitionen gelingen kann, wird in diesem Beitrag anhand eines Modells mit vier Reifegraden beschrieben.

Investitionen in die Infrastruktur sind oft ein zentraler Bestandteil politischer Strategien. Gleichzeitig sind Investitionen eine wichtige Steuerungsgrösse in der Finanzpolitik, denn ihre Höhe beeinflusst unter anderem die Schuldenlast der Gemeinde stark. In diesem Spannungsfeld zwischen politisch-strategischen Bedürfnissen und beschränkten finanziellen Mitteln kommt der Investitionsplanung eine zentrale Rolle für effektives staatliches Handeln zu: Sie muss dafür sorgen, dass knappe Ressourcen strategisch sinnvoll investiert werden.

Damit die Investitionsplanung dieser Rolle gerecht werden kann, muss der Prozess mit zunehmender Grösse und Komplexität des Investitionsportfolios einen höheren Reifegrad erreichen. Nachfolgend werden die vier wesentlichen Entwicklungsstufen umschrieben. Dabei ist zu beachten, dass die Reifegrade aufeinander aufbauen, d. h. die Erfüllung eines Reifegrads bedingt die Erfüllung aller vorangehenden Reifegrade.

REIFEGRAD 1 VORAUSSCHAUENDE PLANUNGSINSTRUMENTE IN DEN FACHBEREICHEN

Grössere Investitionen haben in der Regel eine Vorlaufzeit von mehreren Jahren. Es müssen Standorte gesucht, Machbarkeiten geprüft oder Vorgehensvarianten eruiert werden. Damit die verschiedenen Bedürfnisse an die öffentliche Infrastruktur rechtzeitig in die Planung miteinbezogen werden können, müssen sie frühzeitig erkannt werden. Dafür sind vorausschauende Planungsinstrumente in den einzelnen Fachbereichen notwendig. Als typisches Beispiel hierfür kann die Bauzustandserfassung im Hoch- und Tiefbau genannt werden, in welcher Alter und Zustand einzelner Anlagenteile erfasst und Nutzungsdauern hinterlegt werden. So sind sich abzeichnende Ersatz- und Erneuerungsinvestitionen frühzeitig ersichtbar. Ein anderes Beispiel ist die Schulraumplanung: Hier werden Bevölkerungsprognosen zu Prognosen der künftigen

Anzahl an Schülerinnen und Schülern und Klassen verdichtet. Unter Berücksichtigung von geltenden Schulbaustandards kann so der künftige Raumbedarf für Schule und Betreuung berechnet und in konkrete Investitionsvorhaben übersetzt werden.

Damit die fachlichen Planungsinstrumente schon früh zu einer gemeindeweiten Gesamtsicht über die anstehenden Investitionen konsolidiert werden können, ist es hilfreich, wenn der Horizont der internen Investitionsplanung über die in der Regel vierjährige Betrachtungsdauer des Finanz- und Aufgabenplans hinausgeht. In der Stadt Winterthur liegt der verwaltungsinterne Betrachtungszeitraum der Investitionsplanung beispielsweise bei zwölf Jahren.

REIFEGRAD 2 FINANZIELLER ORIENTIERUNGSRAHMEN

Sind die Bedürfnisse einmal erkannt und konsolidiert, braucht es für ihre Priorisierung einen finanzpolitischen Orientierungsrahmen, beispielsweise im Rahmen einer Finanzstrategie. Denn ein zu hohes Investitionsvolumen gefährdet auf Dauer das Gleichgewicht des Finanzhaushalts, weil es zu einem Anstieg der Verschuldung führen kann. Ein dauerhaft zu tiefes Investitionsvolumen gefährdet wiederum den Werterhalt der kommunalen Infrastruktur und damit die öffentliche Aufgabenerfüllung. Mit finanzpolitischen Regeln kann diesen beiden Herausforderungen begegnet werden: Für die Beschränkung der Investitionsausgaben nach oben eignen sich verschiedene Arten von Fiskalregeln. So können Investitionsplafonds in der Form von jährlichen Maximalbeträgen, Mindestanforderungen an den Selbstfinanzierungsgrad oder Vorgaben für die maximale jährliche Netto-Neuverschuldung definiert werden. Demgegenüber kann eine zu tiefe Investitionstätigkeit verhindert werden, indem ein minimaler Investitionsanteil, also der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben einer Gemeinde, festgelegt wird.

Die Wirksamkeit solcher Regeln nimmt zu, je höher ihre Verbindlichkeit ist. Verbindlich sind Regeln beispielsweise, wenn sie in der Gemeindeordnung verankert sind und Sanktionsmechanismen vorgesehen sind, wenn sie nicht eingehalten werden. Da die Ausgaben für Investitionen gerade bei kleineren Gemeinden oft starke Schwankungen aufweisen, kann es sinnvoll sein, die Regeln so zu definieren, dass sie im Durchschnitt mehrerer Jahre eingehalten werden müssen.

REIFEGRAD 3 ABGLEICH ZWISCHEN FINANZIELLEN UND PERSONELLEN RESSOURCEN

Investitionen binden neben finanziellen auch personelle Ressourcen. Viele Gemeinden machen die Erfahrung, dass oft nicht die fehlenden finanziellen Mittel, sondern das fehlende Personal zur Realisierung der Vorhaben das Investitionsvolumen limitiert. Dies führt verbreitet zu einem tieferen Realisierungsgrad der budgetierten Investitionen. Problematisch ist dabei, dass der Entscheid, welche Vorhaben effektiv umgesetzt werden und welche aus Ressourcengründen zeitlich verschoben werden, oft ohne Rücksicht auf die Dringlichkeit oder die strategische Priorität der einzelnen Vorhaben gefällt wird. Stattdessen werden die Vorhaben zum Beispiel entsprechend dem Zeitpunkt der internen Bestellung abgearbeitet, was eher zufällig und wenig strategisch ist. Entscheidend ist also, dass mit der finanziellen Planung der Investitionen auch eine Planung der personellen Ressourcen einhergeht. Wird ein Vorhaben in der Investitionsplanung platziert, muss sichergestellt werden, dass im geplanten Realisierungszeitraum entsprechende personelle Ressourcen dafür reserviert werden.

REIFEGRAD 4 FACHLICH UND POLITISCH FUNDIERTE PRIORISIERUNGSPROZESSE

Gerade in grösseren Gemeinden wird die Exekutive mit einer Vielfalt an Bedürfnissen konfrontiert, die aufgrund der beschränkten Mittel nach fachlichen und politischen Gesichtspunkten gegeneinander abgewogen werden müssen. Die Exekutive ist dabei auf fundierte Entscheidungsgrundlagen aus der Verwaltung angewiesen. Dazu gehören beispielsweise Antworten auf folgende Fragen:

- Ist die Gemeinde aus gesetzlichen Gründen verpflichtet, ein Investitionsvorhaben umzusetzen?
- Beispiel: Erweiterung der Kapazitäten in der Volksschule aufgrund einer höheren Anzahl Kinder.
- Dient ein Investitionsvorhaben direkt einem strategischen Schwerpunkt der Exekutive?
- Beispiel: Vorhaben ist Teil des Legislaturprogramms.
- Ist der Handlungsbedarf aus baufachlicher Sicht dringlich?
- Beispiel: bei Sanierungen von Strassen oder Gebäuden.

Manche dieser Fragen haben subjektiven Charakter, weshalb sie nicht ausschliesslich von der Antrag stellenden Verwaltungseinheit beantwortet werden sollten. In

grösseren Städten kann es Sinn machen, wenn sich verwaltungsinterne Koordinationsgremien in den Fachdisziplinen mit den geplanten Investitionen auseinandersetzen und nach den Vorgaben der Exekutive Priorisierungsempfehlungen ausarbeiten. Idealerweise reduziert sich dadurch die Auswahl an Vorhaben, mit denen sich die Exekutive im Zuge der Investitionsplanung im Einzelnen auseinandersetzen muss.

Zu beachten ist, dass mit dem Näherrücken eines Planjahrs die Steuerbarkeit des Portfolios stark abnimmt. Im Budgetjahr besteht das Investitionsvolumen typischerweise zu einem grossen Teil aus Vorhaben, welche sich bereits in der Umsetzung befinden oder zumindest einen weit fortgeschrittenen Planungsstand haben. Diese Vorhaben entziehen sich in der Regel der noch priorisierbaren Masse, weil es mit hohen Kosten verbunden wäre, sie zurückzustellen oder abzubrechen. Zeichnen sich in der längerfristigen Investitionsplanung Engpässe ab, empfiehlt es sich deshalb, Vorhaben frühzeitig zu stoppen oder zeitlich zu verschieben, bevor zu viele Ressourcen für ihre Ausarbeitung aufgewendet werden.

FAZIT

Eine wirksame Investitionsplanung ist das Produkt des Zusammenspiels zwischen vorausschauender Planung in den Fachbereichen, finanzpolitischen Leitplanken und funktionierenden Prozessen. Doch auch beim ausgereiftesten Prozess bleiben Entscheidungen des Verzichts im politischen Kontext sehr anspruchsvoll.

4. Die optimierte Steuerprognose

Die Gemeinden und Städte sind für die Erstellung der Budgets sowie der Finanzpläne auf Prognosen angewiesen. Der Steuerprognose kommt dabei eine grosse Bedeutung zu. Die Steuererträge haben als zentrale Ertragsposition einen wesentlichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Je genauer die Prognose, desto geringer fallen Defizite durch Überschätzungen oder Überschüsse durch Unterschätzungen aus. Defizite aus Überschätzungen belasten das Eigenkapital. Unterschätzungen, welche das bekannte Vorsichtsprinzip übersteigen, können in der Planung zu übermässigem Ergreifen von Sparmassnahmen sowie zu einem politischen Vertrauensverlust führen. Liegen die Steuererträge regelmässig und deutlich über dem Budget bzw. der Planung, kann dies die politische Akzeptanz von Sparmassnahmen verringern.

Die Erstellung von Steuerprognosen ist nicht trivial. Nebst der Schwierigkeit, mittels Vergangenheitswerten auf zukünftige Entwicklungen zu schliessen, gilt es, Scheingenauigkeit zu vermeiden und die Nachvollziehbarkeit der Prognose sicherzustellen. Drei Massnahmen können helfen, die Qualität der Steuerprognose zu erhöhen: eine präzise Abgrenzung der Prognosegrösse, die Anwendung verschiedener Prognosemethoden sowie die Durchführung von Prognoseevaluationen.

ABGRENZUNG DER PROGNOSEGRÖSSE

Bevor die Prognose durchgeführt werden kann, muss die Prognosegrösse abgegrenzt werden. Eine solche Abgrenzung ist notwendig, damit das Prognoseergebnis nicht durch andere, teilweise bekannte Entwicklungen verzerrt wird. Es gilt also die Steuererträge vom Bevölkerungsstand sowie vom Steuerfuss bzw. der Steueranlage zu trennen. Für diese Abgrenzung müssen die früheren Steuererträge durch den Bevölkerungsstand sowie durch den Steuerfuss dividiert werden. Die daraus resultierende einfache Steuer pro Kopf kann dann prognostiziert und anschliessend mit dem zu erwartenden Bevölkerungsstand sowie dem geplanten Steuerfuss multipliziert werden. Die Abgrenzung der Prognosegrösse stellt sicher, dass nur prognostiziert wird, was auch wirklich prognostiziert werden soll. Damit kann häufig bereits eine Verbesserung der Genauigkeit gegenüber ungenau abgegrenzten Prognosen erzielt werden.

ANWENDUNG VERSCHIEDENER MÖGLICHER PROGNOSEMETHODEN

Nach der Abgrenzung der Prognosegrösse folgt mit der Anwendung verschiedener möglicher Prognosemethoden der technische Teil einer Steuerprognose. Für die Wahl der Methoden gilt es verschiedene Überlegungen anzustellen: Gibt es interne oder externe Hinweise auf geeignete oder ungeeignete Methoden? Welche Anforderungen werden an die Nachvollziehbarkeit gestellt? Sind Datenzugänge sichergestellt? Je nachdem wie die Antworten auf diese Fragen ausfallen, bieten sich einfachere oder komplexere Methoden mit einem unterschiedlichen Grad an gemeindebezogener Individualität an (vgl. Abbildung 1). Dabei sollte beachtet werden, dass einfachere Methoden keinesfalls schlechter als komplexere Methoden sein müssen. Komplexere Methoden sind häufig etwas schwieriger nachvollziehbar und können zu Scheingenauigkeit führen. Wie so oft eignet sich deshalb eine Kombination verschiedener, eher einfacherer und etwas komplexerer Methoden.

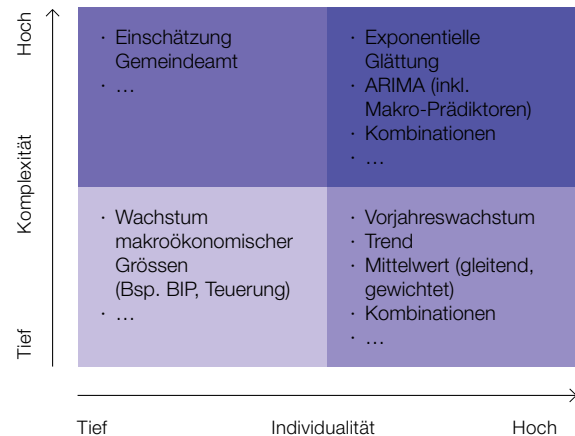


Abbildung 1: Prognosemethoden (eigene Darstellung)

Unabhängig von der angewendeten Methode bleibt eine gewisse Unsicherheit über das tatsächliche Ergebnis bestehen. Die Möglichkeit unvorhersehbarer Ereignisse kann dazu führen, dass die tatsächlichen Steuererträge deutlich vom prognostizierten Ergebnis abweichen. Um dieser Unsicherheit zu begegnen, eignet sich der Einsatz von Szenarien. Dabei können zum Beispiel ein Referenzszenario sowie ein Positivszenario und ein Negativszenario basierend auf vorgängig festgelegten Annahmen ausgewiesen werden. Da solche Szenarien zu einem Intervall und nicht nur zu einer einzelnen Prognose führen, lässt sich damit auch der Vorwurf der Scheingenauigkeit

entkräften. Unabhängig davon, ob einfache, komplexe oder kombinierte Methoden angewendet und Szenarien ausgewiesen werden, schafft eine transparente Offenlegung der Methode Vertrauen in die Prognose und Verständnis für Abweichungen.

EVALUATION DER PROGNOSE

Nachdem Steuerprognosen erstellt wurden, kann mittels Prognoseevaluation rückblickend die Qualität bzw. die Genauigkeit überprüft werden. Hierfür werden über einen vergangenen Zeitraum die jeweils prognostizierten Steuererträge aus den Budgets und den Finanzplänen mit den definitiven Werten verglichen (vgl. Abbildung 2). Die durchschnittlichen absoluten oder prozentualen Abweichungen über den Evaluationszeitraum geben dann Hinweise zur Genauigkeit der Prognose. Dadurch lassen sich systematische Über- oder Unterschätzungen identifizieren, welche eine Anpassung der Methode nahelegen.

Prognoseevaluationen eignen sich aber auch, um aus einer Auswahl an verschiedenen möglichen Methoden die geeignetste zu wählen. Hierfür bedarf es einer gedanklichen Zeitreise. Am einfachsten lässt sich das Vorgehen anhand eines kurzen Beispiels erklären. In diesem Beispiel wird angenommen, dass man rückwirkend prüfen möchte, wie gut eine der möglichen Methoden funktioniert hätte, wäre sie für die Budgets 2015–2020 angewendet worden (vgl. Abbildung 2). Um dies herauszufinden, versetzt man sich zurück in das Jahr 2014, verwendet sämtliche definitiven Daten, welche zum damaligen Zeitpunkt verfügbar waren und erstellt eine Prognose für das Budget 2015. Anschliessend versetzt man sich in das Jahr 2015 und wendet dasselbe Vorgehen für das Budget 2016 an. So macht man bis zum Jahr 2019 weiter und erstellt dann für das Budget 2020 die letzte überprüfbare Prognose. Sämtliche prognostizierten Werte vergleicht man am Ende

mit den definitiven Werten und kann so die durchschnittlichen absoluten oder prozentualen Abweichungen ausrechnen. Diejenige Methode mit den geringsten Abweichungen über den Evaluationszeitraum kann als mögliche Methode für zukünftige Prognosen in Betracht gezogen werden.

FAZIT

Die Erstellung von Steuerprognosen ist ein unvermeidlicher Bestandteil der Budget- und Finanzplanungsprozesse. Grössere Differenzen zwischen tatsächlichen und prognostizierten Steuererträgen können zu erhöhten Defiziten oder Überschüssen führen. Dies kann in der Planung nicht nur ein übermässiges Ergreifen von Sparmassnahmen auslösen, sondern auch einen politischen Vertrauensverlust nach sich ziehen. Damit Prognosen möglichst genau ausfallen, dabei aber Scheingenauigkeit vermieden und Nachvollziehbarkeit sichergestellt werden kann, gilt es, die Prognosegrösse präzise abzugrenzen und verschiedene, einfachere und auch komplexere Prognosemethoden auszuprobieren. Mittels Prognoseevaluation kann dann die passende Methode identifiziert und im Budget- und Finanzplanungsprozess eingesetzt werden.

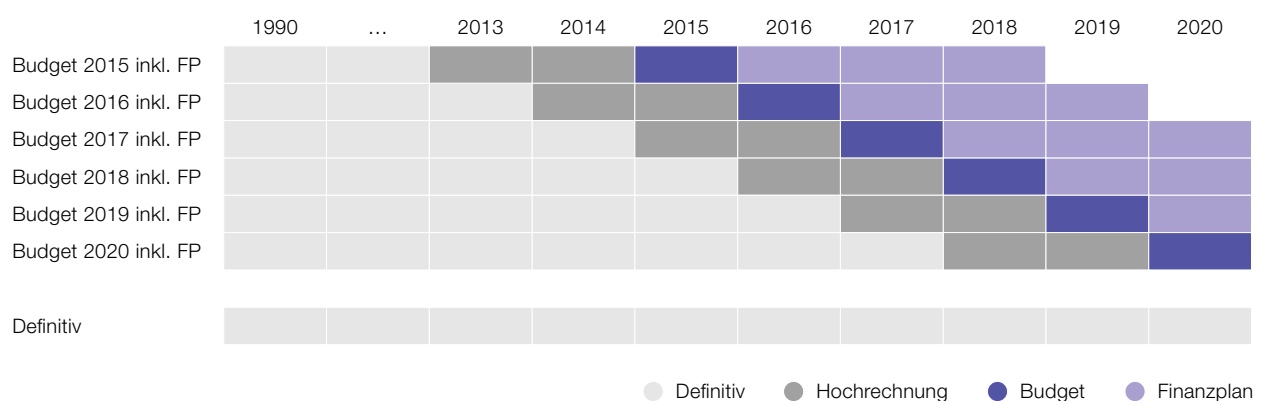


Abbildung 2: Evaluationslogik (eigene Darstellung)

5. Die staatliche Kostentransparenz

Öffentliche Körperschaften wie Gemeinden oder Städte werden primär durch Steuergelder finanziert. Entsprechend müssen sie gegenüber den Steuerzahler:innen rechtfertigen, wie die Steuergelder eingesetzt werden und welche Leistungen damit finanziert werden. Jedoch führt eine rein finanzielle Betrachtungsweise der Kostenentwicklung oftmals zu Missverständnissen, die in folgenden Aussagen münden können:

«Die Kosten für die Einwohnerkontrolle steigen jedes Jahr. Arbeitet die Verwaltung eigentlich auch effizient?»

«Jedes Jahr wird proportional zu den Gesamtschüler:innen viel mehr für die Tagesbetreuung ausgegeben. Das kann doch nicht sein!»

Wie schaffen es Gemeinden und Städte, gegenüber ihren Stakeholdern eine möglichst transparente Berichterstattung zu machen? Dieses Thema wurde anlässlich des *Next Gen Swiss Public Finance Netzwerk* in zwei Workshops mit Gemeindevertreter:innen diskutiert. Nachfolgend werden die wesentlichen Erkenntnisse aus den Workshops – bestehend aus den Best-Practice-Inputs der Gemeinden – zusammengefasst.

DEN INFORMATIONSGEHALT JE NACH ADRESSAT:INNEN GESTALTEN

Gemeinden und Städte haben verschiedene Anspruchsgruppen mit unterschiedlichen Informationsbedürfnissen (z.B. die Geschäftsleitung, das Parlament oder die Bevölkerung). Deshalb ist es zentral, diese Bedürfnisse zu kennen und die Berichterstattung (z.B. unterjährige Management Reportings, Prognosen, Jahresbericht) entsprechend empfängerorientiert aufzubauen. Dabei geht es nicht nur um die Inhalte der Berichterstattung, sondern auch um die Periodizität.

Beispielsweise benötigt die Geschäftsleitung schnellere und detaillierte Informationen für Entscheidungen (z.B. Investitionsentscheidungen) als externe Anspruchsgruppen, die im Nachhinein Rechenschaft über finanzielle Mittel oder öffentliche Leistungen einfordern. Es ist von zentraler Bedeutung, dass für die Geschäftsleitung oder die politische Ebene die relevanten Informationen pro Abteilung (z.B. Jahresendprognosen, Bevölkerungsmutationen, Bautätigkeit, Sozialhilfeentwicklung) bestimmt werden, welche rapportiert werden sollen. Darüber hinaus

muss auch festgelegt werden, ob die Informationen für die Gemeindeführung monatlich oder beispielsweise quartalsweise rapportiert werden sollen. Gegenüber den externen Stakeholdern kann dann beispielsweise eine aggregierte Form der internen Berichterstattung in einem Online Cockpit auf der Gemeindefürerseite gewählt und der Fokus verstärkt auf die Gesamtentwicklung – weg von der Abteilungsentwicklung – gelegt werden. Die externen Anspruchsgruppen können so auf einen Blick die wesentlichen Aspekte der Gesamtentwicklung der Gemeinde erkennen. Ein praxisorientierter Leitfaden für Data Storytelling im öffentlichen Sektor wurde von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) entwickelt und enthält nützliche Details für die Kommunikation von (komplexen) Daten gegenüber den unterschiedlichen Anspruchsgruppen.

DETAILS ZEIGEN STÄRKT DAS VERTRAUEN, ABER IN EINEM GESUNDEN MASSE

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass durch eine transparente Berichterstattung Vertrauen gegenüber externen Anspruchsgruppen geschaffen wird. Transparenz bedeutet, dass die relevanten Informationen nachvollziehbar und verständlich kommuniziert werden. Finanzielle Informationen sind oft technisch und komplex und für Laien wenig verständlich. Die Herausforderung besteht darin, die richtigen Informationen bereitzustellen. Zu viele Informationen sind wenig verständlich und können verwirren. Zu wenige Informationen gehen zu Lasten der Transparenz. Oftmals fordern gewisse Anspruchsgruppen (z.B. Parlamentarier:innen oder Bürger:innen) detaillierte Informationen zu gewissen politischen Geschäften ein. Nach dem Öffentlichkeitsprinzip müssen Gemeinden und Städte diese Informationen bereitstellen. In Bezug auf die finanzielle Berichterstattung mündet dies oft in seitenlangen Finanzberichten, die Buchungsjournals gleichen und zu viele Details beinhalten. Es ist wichtig, die Anspruchsgruppen nicht mit einer zu langen Berichterstattung zu überfordern – in diesem Fall verliert die Gemeinde die meisten Leser:innen und die wichtigsten Aussagen werden übersehen.

Dieser Zielkonflikt kann gelöst werden, indem auf eine modulare Online-Berichterstattung gesetzt wird (z.B. mithilfe von Microsoft Power BI oder Tableau). Diese besteht aus einer übergeordneten Berichterstattung, welche aggregierte Aspekte der finanziellen Entwicklung mit

relevanten und verständlichen Kennzahlen aufzeigt. Die Adressat:innen können sich dann je nach Interesse stärker in die Informationen aus dem Cockpit vertiefen und die gewünschten Informationen gezielt abrufen. Damit erhalten Nutzer:innen die Informationsmenge, das sie sich wünschen.

KOSTENENTWICKLUNG MIT KENNZAHLEN IN RELATION SETZEN

Ein zusätzlicher Aspekt, um die Kostentransparenz zu verbessern und Missverständnissen vorzubeugen, ist die kombinierte Darstellung von Finanzen und Leistungen. Das eingangs erwähnte Beispiel der Einwohnerkontrolle könnte vermieden werden, wenn der Kostenentwicklung die Anzahl Fälle (in diesem Fall zum Beispiel die Bevölkerungsmutationen) gegenübergestellt werden. So könnten zwar die Kosten zunehmen, aber eben auch die Mutationen. In diesem Fall ist die Kostenerhöhung auf den ersten Blick erklärbar und nachvollziehbarer.

Auch mit Blick auf das Beispiel steigender Kosten in Bezug auf die Tagesbetreuung von Kindern kann ein sinnvoller Einsatz von Kennzahlen Missverständnissen vorbeugen. Denn nicht die Gesamtschülerzahl ist relevant, sondern die Zahl der Kinder, die Angebote der Tagesbetreuung in Anspruch nehmen, oder – noch genauer – die Zahl Betreuungsstunden, die erbracht werden. Wenn die Kosten diesen Leistungsgrössen gegenübergestellt werden, wird die Kostenentwicklung im Verhältnis zum Output sichtbar.

Die richtigen Kennzahlen für die jeweiligen Leistungen zu bestimmen, ist herausfordernd. Bei der Definition von Kennzahlen ist es essentiell, sich folgende Fragen zu stellen: Welche Leistungsmengen sind für die Kostenentwicklung relevant? Welche Qualitätsmerkmale können die Kosten beeinflussen? Sind diese Mengen und Merkmale messbar? Die Antworten auf diese Fragen sind die Mengen (Output), welche den Kosten gegenübergestellt werden können.

KOSTEN / NUTZEN DER BERICHTERSTATTUNG MUSS STIMMEN

Das Informationsbedürfnis zwischen den Gemeinden kann je nach finanzieller Ausgangslage stark variieren. So war eine Erkenntnis aus den Workshops, dass die Bevölkerung von Gemeinden mit einer finanziell guten Entwicklung in der Tendenz ein tieferes Informationsbedürfnis hat als diejenige von Gemeinden mit einer negativen finanziellen

Entwicklung. Jedoch vergrössert sich das Informationsbedürfnis sprunghaft, wenn beispielsweise eine Steuererhöhung diskutiert wird oder ein Sparprogramm ansteht. Denn dann wollen Parlamentarier:innen und Bürger:innen genau wissen, wie die verfügbaren Mittel eingesetzt werden. Besteht ein solch grosses Informationsbedürfnis, ohne dass die Gemeinde erklären kann, wieso sie beispielsweise höhere Einnahmen benötigt, ist die Steuererhöhung nur schwer zu legitimieren. Es ist deshalb sinnvoll, auch bei einer guten finanziellen Entwicklung eine ergänzende kennzahlenbasierte Berichterstattung aufzubauen, welche die Kosten ins Verhältnis zu Leistungsmengen setzt (Vgl. Beispiele bei der Einwohnerkontrolle oder der Tagesbetreuung). So kann in der Not darauf zurückgegriffen werden.

FAZIT

Die Berichterstattung zuhanden der Anspruchsgruppen von Gemeinden und Städten ist ein wesentlicher Aspekt in der Steuerung (interne Berichterstattung) und in der Kommunikation von Entscheidungen (externe Berichterstattung). Folgende drei Erfolgsfaktoren ergeben sich für eine transparente und verständliche Berichterstattung:

1. Das Informationsbedürfnis soll pro Anspruchsgruppe festgelegt werden. Es kann sich nämlich nach Grösse, finanzieller Ausgangslage oder Organisationsform (Parlament vs. Gemeindeversammlung) einer Gemeinde unterscheiden. Basierend darauf kann dann die Berichterstattung aufgebaut werden.
2. Eine kennzahlenbasierte Berichterstattung, welche die Kostenentwicklung der Mengenentwicklung gegenüberstellt und die Qualitätsstandards berücksichtigt, verbessert das Verständnis für die Kostenentwicklung und erhöht die Kostentransparenz.
3. Eine digitale, modulare Berichterstattung und somit die Möglichkeit, von einer aggregierten Gesamtsicht auf die Details zu fokussieren, stärkt das Vertrauen in die öffentliche Institution und ermöglicht eine bedürfnisgerechte und schnelle Informationsbeschaffung.

6. Fünf Schritte für eine neue finanzielle Führung der Zukunft

Wenn die öffentliche Verwaltung agiler und strategischer agieren will, braucht sie neue Steuerungs- und Planungsinstrumente. Das jährliche Budget, das stark von gebundenen Kosten dominiert wird, verhindert eine strategische und agile Ausrichtung von öffentlichen Organisationen. Die staatliche Budgetlogik muss deshalb neu gedacht werden.

Öffentliche Organisationen sind mit einer Vielzahl von politischen Ambitionen und täglichen Herausforderungen konfrontiert. Ein Blick in die Strategiepapiere von Gemeinden und Kantonen zeigt einen heterogenen und komplexen Mix an Zielen: Chancengerechtigkeit fördern, Klimawandel begegnen, Nachhaltigkeit sicherstellen, Innovationskraft stärken oder Lebensqualität stärken.

Die Umsetzung dieser strategischen Ziele bedingt finanzierbare Massnahmen und eine verwaltungsinterne und -externe Zusammenarbeit. Keine Organisationseinheit kann dem Klimawandel allein begegnen oder die Jugendkriminalität allein bekämpfen. Es braucht verwaltungsweite Expertise, aber auch die Zusammenarbeit mit Wirtschaft, Verbänden oder Vereinen. Genau hier hat die traditionelle Budgetlogik ein erstes Problem: Sie ist auf Budgeteinheiten ausgerichtet und nicht auf strategische Ziele oder Programme. Im Fokus steht die Frage, welche Budgeteinheiten wie viele Ressourcen erhalten. Eher zweitrangig ist die Frage, für welche Leistungen und Wirkungen diese Mittel eingesetzt werden. Im besten Fall werden Leistungen (und Wirkungen) definiert. Diese erfolgen aber meist ohne konkreten Bezug zu strategischen Zielen und Programmen und verkommen oft zu «Alibiübungen» (vgl. dazu Fuchs et al., 2020).

Das zweite Problem ist daran angelehnt. Öffentliche Budgets unterscheiden in der Regel nicht zwischen jährlichen Routinetätigkeiten zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrages (z.B. Polizei, Schulen) und neuen, strategischen Programmen. Dies führt dazu, dass strategische Absichten oft in den Budgets der Organisationseinheiten versickern, ohne dass strategische Ziele konsequent finanziert oder umgesetzt werden. Dies verhindert auch die finanzielle Rechenschaft über politische Programme. Weiter bietet das Budget wenig Flexibilität für unvorhergesehene Ereignisse.

Das dritte Problem ist die zeitliche Begrenzung der öffentlichen Budgets, die in der Regel auf ein Kalenderjahr ausgerichtet sind. Zwar gibt es in vielen Gemeinden und Kantonen mittelfristige Aufgaben- und Finanzpläne (AFPs),

die drei oder vier Jahre umfassen. In der Regel sind diese AFPs aber Fortschreibungen der jährlichen Budgets, nicht verbindlich und werden deshalb nicht als strategisches Instrument in der politischen und finanziellen Planung genutzt.

Kurzum: Die staatliche Budgetlogik muss neu gedacht werden, um agiler auf Herausforderungen zu reagieren, strategische Programme konsequenter zu finanzieren und zu realisieren oder finanzielle Anreize für die verwaltungsinterne Zusammenarbeit zu setzen. Erste Denkansätze bestehen bereits (Fuchs, Haueter & Küng, 2022). Im Rahmen des Next Gen Swiss Public Finance Events wurden diese verfeinert und einem ersten Praxistest unterzogen. Daraus resultieren fünf Schritte, mit denen die öffentliche Budgetierung strategischer und agiler organisiert werden kann.

SCHRITT 1: OPERATIVE UND STRATEGISCHE TÄTIGKEITEN TRENNEN, KOSTEN TRANSPARENT VERBUCHEN

Der erste Schritt besteht darin, operative und strategische Tätigkeiten konsequent zu trennen. Die Begriffe sind neu und kreditrechtlich noch nicht definiert. Aktuell gibt es auch noch keine Methodik, diese Tätigkeiten zu trennen. Es besteht also eine gewisse Unschärfe in deren Abgrenzung. Operative Tätigkeiten umfassen Routinetätigkeiten, die in der Regel auch als «gebundene Ausgaben» gelten. Es sind in diesem Sinne klassische Aufgaben- und Leistungsbereiche von öffentlichen Organisationen.

Strategisch sind indes alle Tätigkeiten, die nicht operativ sind. Kreditrechtlich gesehen sind es «neue Ausgaben». Sie sind die Konsequenz von Visionen, Strategiepapieren oder Legislaturprogrammen: ein neues Schulhaus, ein neues Spital, eine neue Fahrzeugflotte für die Polizei, die Schaffung von neuen Stellen zur Umsetzung der Digitalisierungsstrategie. Strategische Tätigkeiten müssen einem strategischen Ziel oder Programm zugeordnet werden können. Auf personeller Ebene kann es sein, dass Personen sowohl operative als auch strategische Tätigkeiten ausführen. Beispielsweise dann, wenn eine Stadtentwicklerin zusätzlich zu ihrem Routineprogramm neu auch noch Projektleiterin für die Umsetzung der Smart-City-Strategie ist. Oder wenn die Leiterin der Werke nebst ihren Alltagsaufgaben auch noch die Projektleitung für die Umsetzung der Nettonull-Strategie hat.

Damit die strategischen Tätigkeiten budgetiert und finanziell evaluiert werden können, ist es notwendig, die Ausgaben/den Aufwand buchhalterisch zu erfassen. Investitionen und Sachkosten müssen entsprechend kontiert und einem strategischen Programm zugeordnet werden. Die Eigenleistungen der Mitarbeitenden müssten unter den strategischen Projekten erfasst werden, insbesondere dann, wenn es sich um Investitionen handelt, die als Projektierungskosten aktiviert werden können. Dies ist in den meisten ERP-Systemen möglich und auch in der Privatwirtschaft durchaus üblich. In kleineren und mittleren Gemeinden könnte dies rudimentär über die Zeiterfassung ermittelt werden. Der Zielkonflikt wird darin bestehen, ein möglichst einfaches, aber transparentes System zu entwickeln, welches erlaubt, die Kosten und Eigenleistungen der strategischen Zielerreichung zu erfassen und zu identifizieren.

SCHRITT 2: OPERATIVE UND STRATEGISCHE ZIELE UND BUDGETS ENTWICKELN

In einem zweiten Schritt gilt es, die operativen und strategischen Ziele zu entwickeln. Sie bilden die Grundlage für die Budgets.

- Das operative Budget umfasst sämtliche Routinetätigkeiten und gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen. Die Leistungen und Ziele ergeben sich deshalb aus dem Gesetz. Dazu gehören Aufgaben in den Bereichen Polizei, Schule, Sozialdienst, Steueramt, Finanzamt, aber auch Kanzleidienst oder Zivilstandsamt. Wahrscheinlich werden fast alle Budgeteinheiten operative Tätigkeiten ausführen, die auf einem gesetzlichen Auftrag basieren, es sei denn, sie wurden nur aufgrund eines bestimmten strategischen Vorhabens gegründet (z.B. Organisation Schwingfest). Auch der Unterhalt von Infrastruktur oder Ersatzinvestitionen kann zum operativen Budget gezählt werden, da der Unterhalt dem Erhalt bestehender Infrastruktur dienen und deshalb keinen strategischen Charakter aufweisen. Die operativen Leistungen werden je nach Gemeinde rund 70 bis 80 Prozent gemäss Einschätzung der Praxis des jährlichen Budgets ausmachen.
- Das strategische Budget umfasst die strategischen Ziele und die damit verbundenen Massnahmen und Ausgabenprogramme, welche für die Umsetzung notwendig sind. Diese ergeben sich aus Visionen, Regierungsprogrammen und anderen Strategiepapieren. Kreditrechtlich sind es neue Ausgaben oder «freiwillige Leistungen», die gesetzlich nicht zwingend erforderlich sind. Das strategische Budget bietet der Politik die

Möglichkeit zu gestalten und zu entwickeln. Der finanzielle Spielraum ist begrenzt und hängt von der Höhe des operativen Budgets ab. Sinnvollerweise wäre das Strategiebudget mehrjährig auszurichten und an politische Zyklen zu koppeln (z.B. Legislaturprogramm). So kann für jede Legislaturperiode ein mehrjähriges Strategiebudget entwickelt und im Sinne von Rahmenkrediten durch das Parlament genehmigt werden.

SCHRITT 3: OPERATIVE UND STRATEGISCHE BUDGETS GENEHMIGEN LASSEN

Die Budgetbewilligung gehört traditionell in die Kompetenz der Legislative oder der Gemeindeversammlung. Sie ist der Kern des doppelten Ausgabenbewilligungsverfahrens. Daran ändert auch die Trennung in einen operativen und strategischen Teil des Budgets nichts:

1. Formell würde das operative Budget weiterhin der Legislative zur Genehmigung vorgelegt. Allerdings hat die Legislative in Bezug auf diese Ausgaben nur begrenzte Einflussnahme, weil diese Ausgaben einen gebundenen Charakter haben und von der Exekutive bewilligt werden müssen.
- Mit Blick auf den strategischen Teil wäre die Einflussnahme der Legislative grösser und wichtiger. Mit Beginn einer neuen Legislatur wäre ein neues Strategiebudget zu entwickeln und durch das Parlament genehmigen zu lassen. Auf Ebene der Exekutive läge die Verantwortung nicht mehr bei einzelnen Ressorts und Departementen, sondern bei der gesamten Regierung. Am Ende der Legislaturperiode würde konsequente Rechenschaft über die Umsetzung des Strategiebudgets geleistet werden. Nebst Finanzen und Leistungen kann es hier durchaus Sinn machen, auf Wirkungsevaluationen mit Blick auf die Zielerreichung zu setzen.

Aus Sicht der finanziellen Führung bietet die Aufteilung des Budgets in einen operativen und strategischen Teil wesentliche Chancen. Es bietet die Chance, sich auf politischer Ebene bewusst mit den Kosten von politischen Programmen auseinanderzusetzen und die Finanzierung sicherzustellen. Je mehr finanzielle Mittel im operativen Teil gebunden sind, desto kleiner ist der Spielraum für strategische Projekte, es sei denn, es werden Steuern erhöht, Schulden aufgenommen oder Co-Finanzierungen gesucht. Die Entwicklung und Umsetzung von strategischen Programmen wird enger mit der Ressourcenfrage verbunden und bietet so die Chance, realitätsnähere Strategien zu entwickeln, die auch finanziell eingeplant

werden. Die Aufteilung in einen strategischen Teil bietet weiter die Chance, das Parlament oder die Versammlung auf Augenhöhe abzuholen und in die Entwicklung bzw. Finanzierung enger einzubinden. So muss sich das Parlament im Budgetprozess nicht mehr um einzelne Budgetposten wie «Büromaterial» kümmern, sondern kann sich strategischen Programmen sowie Strategien und ihrer Finanzierung widmen.

SCHRITT 4: OPERATIVE UND STRATEGISCHE BUDGETS UMSETZEN, PROJEKTORGANISATION KLÄREN

Die Umsetzung des operativen Budgets liegt in der Verantwortung der Budgeteinheiten. Da es sich um Routine-tätigkeiten handelt, ist davon auszugehen, dass die Prozesse eingespielt sind und die Umsetzung ohne grossen Koordinationsaufwand vonstattengeht. Mit Blick auf das Strategiebudget ist die Situation anders. Es ist davon auszugehen, dass mehrere Verwaltungseinheiten an der Strategieumsetzung beteiligt sind. Die Bekämpfung von Jugendkriminalität benötigt beispielweise das Zusammenspiel von Polizei, Justiz, Sozialdienst und dem Kulturreff. Die Massnahmen speisen sich aus dem entsprechenden Rahmenkredit «Bekämpfung der Jugendkriminalität». Die koordinierte Umsetzung dieser Strategie benötigt neue Kompetenzen in Bezug auf das Projektmanagement von Verwaltungen.

Es braucht eine zentrale Koordinationsstelle (z.B. Kanzleidienste), welche im Auftrag der Exekutive die strategischen Programme und Projekte koordiniert sowie Schnittstellen und Synergiepotentiale zwischen den Projekten und Budgeteinheiten identifiziert. Es braucht ein enges Zusammenspiel zwischen Kanzleidiensten, welche die Strategieentwicklung koordinieren, und der Finanzverwaltung, welche für die Mittelbeschaffung und die Hilfsmittel zuständig ist. In allen Budgeteinheiten benötigt es agilere Zusammenarbeits- und Organisationsformen. Ein Teil der Ressourcen der Verwaltungseinheiten wäre für Strategieprojekte zu reservieren, die in direkter Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungseinheiten umgesetzt werden. Die Exekutive übernimmt die Rolle der Projektträgerschaft, während die Verwaltung das strategische Projektportfolio in interdepartementaler Zusammenarbeit (und bei Bedarf unter Beizug Externer) erarbeitet und umsetzt.

SCHRITT 5: OPERATIVE BUDGETS DURCH

KONTINUIERLICHE VERBESSERUNGSKULTUR ÜBERPRÜFEN

Das Zusammenspiel zwischen dem operativen und strategischen Teil des Budgets ist eng. Je höher die operativen Kosten sind, desto weniger Spielraum besteht für strategische Projekte oder Innovationen. Andererseits lösen strategische Projekte (z.B. Bau eines neuen Schulhauses) in der Regel Folgekosten bzw. wieder gebundene Kosten (z.B. Schulmaterial, Lehrer:innenlöhne) aus, die das operative Budget belasten. Die Herausforderung besteht darin, das operative Budget unter Kontrolle zu halten und ein inkrementelles Wachstum durch Folgekosten zu verhindern. Nur so besteht für nachfolgende politische Generationen die Möglichkeit, weiterhin strategisch zu gestalten, ohne dass sich die Gemeinde oder Stadt immer weiter verschuldet oder die Steuern konstant erhöht werden müssen.

Das operative Budget soll selbsttragend sein, das heisst, durch die Steuereinnahmen (allenfalls Gebühreneinnahmen) gedeckt sein. So wird sichergestellt, dass keine neuen Schulden für Konsumausgaben anfallen. Selbstverständlich steht es der Politik frei, für ihren strategischen Gestaltungswillen neuen finanziellen Spielraum zu schaffen, indem neue Schulden gemacht werden. Für grössere Investitionsprojekte kann dies durchaus angebracht sein. Langfristig besteht die zentrale Herausforderung aber darin, das operative Kostenwachstum durch sinnvolle Massnahmen zu begrenzen und die Folgekosten der Strategieumsetzung im operativen Budget abzubilden. Dazu gehört auch, dass Routinetätigkeiten regelmässig auf Effizienzpotentiale überprüft werden, eine kontinuierliche Verbesserungskultur initiiert wird und «Ablaufdaten» für bestimmte operative Tätigkeiten definiert werden, wo Leistungsmenge und -qualität regelmässig hinterfragt und neu verhandelt werden. Nur so schafft sich die Exekutive nachhaltigen finanziellen Spielraum, um neue politische Ideen und Innovationen zu initiieren und umzusetzen.

Gleichzeitig entspricht es der Realität, dass ein hoher Anteil des Budgets dem operativen Teil zufließt, um Gesetze und vergangene Entscheide umzusetzen. Die Aufspaltung in einen operativen und kleineren strategischen Budgetteil ist deshalb nicht nur realitätsnah, sondern entspricht auch der Illusion von überambitionierten politischen Ideen und Strategien.

8. Literaturverzeichnis

Fuchs, S., Haueter, J., Küng, O. (2022). Die strategische und finanzielle Verwaltungsführung neu denken. Publiziert als Blog bei Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften. <https://sgvw.ch/die-strategische-und-finanzielle-verwaltungsfuehrung-neu-denken/>

Fuchs, S., Mertes, A., Ramsden, A., & Rey, A. (2020). Öffentliche Planungs- und Steuerungssysteme für das 21. Jahrhundert. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 11(1), 171–183.