



UNIVERSITÄT
BERN

Langfristige Steuerungsinstrumente in öffentlichen Haushalten – eine vergleichende Analyse

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Niklaus Fuchs**
aus Appenzell
Amasis 3220
9472 Grabs

Grabs, 31. Oktober 2016

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

Vorwort

Wie töricht ist es, Pläne für das ganze Leben zu machen, da wir doch nicht einmal Herren des morgigen Tages sind.

Lucius Annaeus Seneca (4 v.Chr. bis 65 n.Chr.)
Römischer Philosoph und Dichter

In Zeiten grosser wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Unsicherheiten langfristige Steuerungsinstrumente für öffentliche Haushalte zu konzipieren, darf durchaus als mutig und ein bisschen verrückt bezeichnet werden. Gerade im unsicheren Umfeld ist es aber zentral, den Blick über den gewohnten vierjährigen Zeithorizont hinaus zu richten und zu analysieren, was die Zukunft an Herausforderungen mit sich bringen wird und wie der Staat mit diesen umzugehen gedenkt. Aus dieser Warte betrachtet ist das Zitat des römischen Philosophen Seneca kritisch zu würdigen. Langfristige Planung ist eine zentrale Managementaufgabe, gerade auch im öffentlichen Sektor, dessen Planungen sich oft primär an politischen Rationalitäten, sprich maximal an der Dauer einer vierjährigen Legislatur ausrichten.

Wie Arbeiten im internationalen Umfeld und beim Bund zeigen, bestehen mit *Finanziellen Nachhaltigkeitsberichten* und *Langfristprojektionen* erprobte Ansätze, die zeigen, wie mit zukünftigen Herausforderungen wie beispielsweise der Demografie in öffentlichen Haushalten umgegangen werden kann. Im Kanton St.Gallen haben wir mit den Langfristigen Finanzperspektiven im Jahr 2015 einen vergleichbaren Schritt gewagt. Mit einer flächendeckenden Umfrage bin ich der Verbreitung solch langfristiger finanzieller Steuerungsinstrumente in den Kantonen und einzelner grösserer schweizer Städte nachgegangen. Die Umfrageergebnisse zeigen eine heterogene Planungslandschaft. Aus meiner Sicht besteht ein beträchtliches Potential zur Stärkung und weiteren Verbreitung dieses Steuerungsinstrumentariums in der Schweiz.

Mein Dank geht an alle Personen, die mich bei der Entstehung der Arbeit unterstützt haben, insbesondere an die Vertreter aller Kantone und Städte, die lückenlos an meiner Umfrage teilgenommen haben und wertvolle Informationen beisteuern konnten. Zudem bedanke ich mich bei Flavio Büsser, meinem Vorgesetzten, für die zahlreichen Diskussionen rund um dieses Thema und die wohlwollende Unterstützung meiner Teilnahme am MPA-Lehrgang. Danken möchte ich schliesslich Herrn Prof. Dr. Adrian Ritz vom Kompetenzzentrum für Public Management für die gute Betreuung und die wertvollen Anregungen.

Grabs, im Oktober 2016

Niklaus Fuchs

Geschlechtsneutrale Formulierung: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Projektarbeit auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für beiderlei Geschlecht.

Zusammenfassung

Der übliche Planungshorizont öffentlicher Haushalte beträgt vier Jahre (ein Budgetjahr plus drei Jahre für die Aufgaben- und Finanzplanung). Um die finanzielle Entwicklung des Kantonsshaushalts in einer Langfristbetrachtung aufzuzeigen hat das Finanzdepartement des Kantons St.Gallen Ende 2015 den Bericht Langfristige Finanzperspektiven verfasst. Als Mitarbeiter des Finanzdepartementes habe ich die Arbeiten am Bericht koordiniert und wesentlich mitgestaltet. Der Bericht beinhaltet eine sogenannte Langfristprojektion 2019-2035, welche anhand eines volkswirtschaftlichen Modells die Entwicklung der verschiedenen Aufwand- und Ertragskomponenten modelliert und darauf basierend die Haushaltsentwicklung für die Jahre 2019 bis 2035 projiziert. Parallel dazu wurde eine umfassende Risikoanalyse erstellt, um zusätzlich die Bedeutung und den Umfang von Chancen und Risiken im Haushalt der nächsten Jahre abschätzen zu können. Weiter haben wir die für den Kantonshaushalt bedeutendsten Staatsbeiträge analysiert und Handlungsempfehlungen skizziert. Diese machen einerseits den grössten Volumenanteil der Aufwandseite aus und wachsen andererseits überdurchschnittlich schnell. Die Langfristigen Finanzperspektiven sollen als eigenständiges Steuerungsinstrument im Kanton St.Gallen etabliert und je Legislatur alle vier Jahre aktualisiert werden. Mit diesem Steuerungsinstrument sollen Regierung und Kantonsrat für die langfristigen finanziellen Konsequenzen ihrer heutigen Entscheide sensibilisiert werden.

Bei der Erarbeitung des Berichts Langfristige Finanzperspektiven haben wir festgestellt, dass uns praktisch keine vergleichbaren Arbeiten in anderen Kantonen bekannt waren. Einzig die seit 2008 vom Eidgenössischen Finanzdepartement publizierte „Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz“ konnten wir als Referenzarbeit heranziehen. Das fehlende Wissen hat mich veranlasst, diesem Thema mit einer Umfrage bei allen Kantonen und bei fünf grösseren Städten nachzugehen und die aktuelle Praxis zu analysieren. Weiter habe ich mir zum Ziel gesetzt, die per Ende 2015 erarbeiteten Langfristigen Finanzperspektiven des Kantons St.Gallen gestützt auf die Umfrageergebnisse zu optimieren und entsprechende Verbesserungsmöglichkeiten abzuleiten.

Gemäss den Umfrageergebnissen sind gegenwärtig in sechs Kantonen unterschiedliche Instrumente zur langfristigen finanziellen Steuerung der Haushalte im Einsatz. Die meisten Instrumente haben einen eher informativen Charakter und verfügen über keine rechtliche Verbindlichkeit. Das Ziel der Sensibilisierung der Akteure im politischen Prozess für finanzpolitische Anliegen kann trotz geringer Verbindlichkeit und hoher Unsicherheit in den meisten Fällen erreicht werden. Die Mehrheit der Kantone verfügt über keine langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumente im engeren Sinn. Dieser Umstand dürfte hauptsächlich auf die praktisch flächendeckend im Einsatz stehenden Schuldenbremsen zurückzuführen sein, welche kurz- bis mittelfristig eine starke Wirkung erzeugen und den Bedarf an darüber hinausgehenden Steuerungsinstrumenten limitieren. Von den angefragten Städten verfügt nur die Stadt St.Gallen mit der Finanzperspektive über ein vergleichbares Steuerungsinstrument wie der Kanton St.Gallen.

Nach einer Zusammenfassung der ersten Erfahrungen mit dem Instrument im Kanton St.Gallen habe ich das Optimierungspotential skizziert. Solches besteht aus meiner Sicht in der Verkürzung der Projektionsdauer, in einer verstärkten Referenzierung auf den Bericht in Sachgeschäften und in übergeordneten Planungsgeschäften sowie in der Auskoppelung der Risikoanalyse in den jährlichen Budget- und Aufgaben- und Finanzplanungsprozess.

Das langfristige Steuerungsinstrument steht im Kanton St.Gallen erst seit knapp einem Jahr im Einsatz. Anpassungen am bestehenden Instrumentarium sollen nicht überstürzt vorgenommen werden. Erste Erfahrungen im Kanton St.Gallen zeigen, dass die Verabschiedung des Berichts Langfristige Finanzperspektiven alleine noch keine nachhaltigen Kantonsfinanzen garantiert. Entscheidend sind die daraus abgeleiteten Folgearbeiten wie beispielsweise die Überprüfung und Neujustierung der Staatsbeiträge. Je konkreter die Umsetzungsmassnahmen ausgestaltet sind, desto schwieriger wird die politische Umsetzung.

Das Thema „Langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente“ bedarf vertiefter Diskussionen. Verwaltungsmässig, in der Regierung wie auch in politischen Kommissionen ist Überzeugungsarbeit notwendig, um die Vorzüge langfristiger finanzieller Steuerungsinstrumente aufzuzeigen. Wesentliches Forschungspotential besteht in der Weiterentwicklung der einzelnen Instrumente wie auch in der besseren Verknüpfung der übergeordneten Planungsinstrumente.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Anhangverzeichnis	IX
1 Ausgangslage und Zielsetzungen der Arbeit	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Ziele der Arbeit	2
1.3 Methodisches Vorgehen	3
2 Theoretische Grundlagen zur Steuerung öffentlicher Haushalte	4
2.1 Kurz- und mittelfristige Steuerung	4
2.1.1 Budget	4
2.1.2 Finanzplanung und integrierte Aufgaben und Finanzplanung	5
2.1.3 Weitere Steuerungsinstrumente	7
2.2 Langfristige Steuerung	8
2.2.1 Finanzielle Nachhaltigkeitsberichte	8
2.2.2 Langfristprojektionen	9
2.3 Abschliessende Bemerkungen	10
3 Langfristige finanzielle Steuerungsmodelle	11
3.1 Langfristige Finanzperspektiven des Kantons St.Gallen	11
3.2 Langfristige Steuerungsinstrumente auf Stufe Bund	14
3.2.1 Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz 2016	14
3.2.2 Entwicklungsszenarien im Gesundheitswesen	15
3.2.3 Mittelfristperspektiven	15
3.3 Berichte zur finanziellen Nachhaltigkeit im internationalen Kontext	16
3.3.1 Deutschland - Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 2016	16
3.3.2 Europäische Kommission - Fiscal Sustainability Report und The 2015 Ageing Report	18

3.3.3	Congress of the United States - The 2015 Long-Term Budget Outlook	18
4	Langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente in den Kantonen und in grösseren Städten der Schweiz.....	19
4.1	Methodisches Vorgehen.....	19
4.2	Präsentation der Umfrageergebnisse	20
4.2.1	Fragenblock zur kurz- und mittelfristigen finanziellen Steuerung.....	20
4.2.2	Fragenblock zur langfristigen finanziellen Steuerung.....	20
4.2.3	Fragenblock zur Wirkung und Akzeptanz von langfristigen Steuerungsinstrumenten.....	28
4.2.4	Fragenblock an Kantone ohne langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente .	28
4.3	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	30
5	Optimierungspotential für Finanzperspektiven des Kantons St.Gallen	31
5.1	Erste Erfahrungen im Kanton St.Gallen	31
5.1.1	Nutzen und Grenzen des neuen Instruments	31
5.1.2	Erfahrungen, Erkenntnisse und Empfehlungen.....	32
5.2	Optimierungspotential.....	33
6	Schlussfolgerungen	34
	Literaturverzeichnis	X
	Anhänge	XII
	Anhang 1: Modellbeschreibung und Berechnungsgrundlagen für Langfristprojektion 2019-2035 des Kantons St.Gallen.....	XII
	Anhang 2: Fragebogen zur Umfrage zu finanziellen Langfristplanungen in den Kantonen und grösseren Städten.....	XIII
	Selbständigkeitserklärung	XX
	Über den Autor	XXI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Stand der Public Management-Reformen in den Kantonen	6
Abbildung 2: Herausforderungen im Kantonshaushalt.....	13
Abbildung 3: Planungs- und Steuerungsinstrumente der Kantone.....	20
Abbildung 4: Kantone mit langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumenten	22

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ergebnis der Langfristprojektion 2019-2035	12
Tabelle 2: Typologisierung langfristiger finanzieller Steuerungsinstrumente	21
Tabelle 3: Antworten der Kantone ohne langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente zur Bedarfsabklärung	29

Abkürzungsverzeichnis

AFP	Aufgaben- und Finanzplan
BIP	Bruttoinlandprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EP 2013	Entlastungsprogramm 2013
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (FHG), SR 611.0
FHV	Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 (FHV), SR 611.01
FkF	Fachgruppe für kantonale Finanzfragen
HRM2	Harmonisiertes Rechnungsmodell 2 für die Kantone und Gemeinden
IAFP	Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
USR III	Unternehmenssteuerreform III

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Modellbeschreibung und Berechnungsgrundlagen für Langfristprojektion 2019-2015 des Kantons St.Gallen	XII
Anhang 2: Fragebogen	XIII

1 Ausgangslage und Zielsetzungen der Arbeit

1.1 Ausgangslage

Der Kanton St.Gallen befindet sich nach der Umsetzung von zwei Sparpaketen (Sparpaket I und II) und einem Entlastungsprogramm (EP 2013) in den vergangenen vier Jahren gegenwärtig in einer finanziell konsolidierten Situation. Wie die Arbeiten im Herbst 2015 zum Budget 2016 und zur Aufgaben- und Finanzplanung (AFP) 2017-2019 gezeigt haben, ist die finanzielle Ausgangslage nach wie vor fragil und von vielen Unsicherheiten geprägt.

Vor dem Hintergrund der unsicheren finanziellen Situation wurde die Regierung im Februar 2015 vom Kantonsrat (Legislative) beauftragt, in einem Bericht die längerfristigen finanziellen Perspektiven und entsprechende Steuerungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Der entsprechende Bericht Langfristige Finanzperspektiven wurde von der Regierung am 22. Dezember 2015 verabschiedet und vom Kantonsrat in der Februarsession 2016 zur Kenntnis genommen (Regierung des Kantons St.Gallen, 2015).

Um die finanzielle Entwicklung des Kantonshaushalts in einer Langfristbetrachtung, welche über den üblichen vierjährigen Planungshorizont öffentlicher Haushalte (ein Budgetjahr, drei zusätzliche Jahre für die Aufgaben- und Finanzplanung) hinausgeht, aufzuzeigen, hat sich das Finanzdepartement des Kantons St.Gallen für die Erarbeitung einer sogenannten Langfristprojektion 2019-2035 ausgesprochen. Dabei wurde anhand eines einfachen volkswirtschaftlichen Modells die Entwicklung der verschiedenen Aufwand- und Ertragskomponenten modelliert und darauf basierend die Haushaltsentwicklung für die Jahre 2019 bis 2035 projiziert. Parallel dazu wurde eine umfassende Risikoanalyse erstellt, um zusätzlich den Umfang von Chancen und Risiken in den nächsten Jahren abzuschätzen. Die Langfristprojektion bzw. der Bericht Langfristige Finanzperspektiven sollen als eigenständiges Steuerungsinstrument im Kanton St.Gallen etabliert und je Legislatur (alle vier Jahre) aktualisiert werden. Mit der Langfristprojektion sollen Regierung und Kantonsrat für die langfristigen finanziellen Konsequenzen ihrer heutigen Entscheide sensibilisiert werden.

Als Ökonom und Projektleiter im Finanzdepartement habe ich die Arbeiten am Bericht Langfristige Finanzperspektiven koordiniert und insbesondere den Teil der Langfristprojektion 2019-2035 wesentlich mitgestaltet. Mit der Langfristprojektion haben wir im Kanton St.Gallen Neuland betreten.

Im Rahmen der Erarbeitung des Berichts Langfristige Finanzperspektiven haben wir festgestellt, dass uns praktisch keine vergleichbaren Arbeiten in anderen Kantonen bekannt waren. Schedler & Summermatter (2009) führen aus, dass „einige Kantone (Aargau, Basel-Stadt, Obwalden) der Aufgaben- und Finanzplanung und/oder der Legislaturplanung eine längerfristige Strategie zugrunde legen.“ Einzig die seit 2008 vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) publizierten „Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz“ konnten

wir als Referenzarbeit heranziehen. Das EFD stellt in diesem Bericht alle vier Jahre Überlegungen zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Haushalte der Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden sowie der Sozialversicherungen an (letztmals am 28. April 2016, vgl. hierzu Eidgenössisches Finanzdepartement, 2016).

Bolz & Blaser (2014) kommen in ihrer Arbeit zu den Entwicklungen im Finanzhaushaltsrecht der Kantone zum Schluss, dass die kantonalen Finanzhaushaltsgesetze bezüglich langfristiger Orientierung der strategischen Finanzplanungen noch Optimierungspotential aufweisen. So ist die Verknüpfung der Instrumente der Rechnungslegung mit der Langfristplanung wie die Nutzung von ganzheitlich abgestützten Zielen und Indikatoren aus Nachhaltigkeitsberichten noch in den Kinderschuhen.

Um Optimierungen in der Modellierung der Langfristprojektion des Kantons St.Gallen zu ermöglichen, sind alternative Ansätze, Arbeiten und Überlegungen beim Bund, in anderen Kantonen wie auch in grösseren Schweizer Städten von Interesse. Hier sehe ich ein wesentliches Forschungspotential, da bezüglich Verwendung und Ausgestaltung finanzieller Langfristplanungen in den Haushalten der Kantone und grösseren Städten in der Literatur nur bedingt Informationen vorhanden sind. Ich habe mich daher entschieden, das Thema im Rahmen einer Umfrage bei allen Kantonen und bei fünf grösseren Städten aufzuarbeiten und zu analysieren. Explizit ausnehmen von meiner Analyse werde ich die Thematik der Schuldenbremsen. Diese verfolgen im weiteren Sinn analoge Ziele wie eine finanzielle Langfristplanung (Sicherstellung nachhaltiger öffentlicher Finanzen), erzeugen aber aufgrund der Grundkonzeption und der hohen Verbindlichkeit eine komplett andere Wirkung im Budgetprozess als finanzielle Langfristplanungen im Sinn von Nachhaltigkeitsberichten. Zudem liegt zu dieser Thematik bereits umfangreiche wissenschaftliche Literatur vor (zu den Schuldenbremsen in der Schweiz generell: vgl. Waldmeier & Mäder, 2015 bzw. zu den Wirkungen der kantonalen Schuldenbremsen: vgl. Burret & Feld, 2016).

1.2 Ziele der Arbeit

Mit der Projektarbeit verfolge ich folgende Ziele:

- **Hauptziel:** Erkenntnisgewinn und Optimierung der Langfristigen Finanzperspektiven (inkl. Langfristprojektion) des Kantons St.Gallen

Mit einer schriftlichen Umfrage frage ich bei allen Kantonen der Schweiz und bei fünf grösseren Schweizer Städten nach, ob diese zur Steuerung des Haushalts langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente einsetzen, welche den üblichen vierjährigen Planungszyklus übersteigen. Falls solche Instrumente eingesetzt werden interessieren mich das jeweilige methodische Vorgehen und die Funktionsweise. Die gewonnenen Informationen werde ich in einer vergleichenden Analyse zusammentragen. Kantone und Städte, welche über keine Langfristplanungen verfügen, können ergänzende Angaben in einem qualitativen Teil der Befragung einbringen. In diesem Zusammenhang gehe ich auch auf den Bericht Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016 des Eidgenössischen Finanzdepartements ein. Darüber hinaus

werfe ich einleitend einen Blick auf die relevante finanzwirtschaftliche Fachliteratur zur allgemeinen Haushaltssteuerung sowie auf das internationale Umfeld (EU-Kommission, Deutschland, USA).

Je nach materiellem Gehalt der Rückmeldungen der Kantone und der Städte ergeben sich Hinweise zur Optimierung und Weiterentwicklung der Langfristigen Finanzperspektiven (inkl. Langfristprojektion) des Kantons St.Gallen. Allfällige Hinweise mit Optimierungspotential sollen zusammengetragen und daraus Verbesserungsmaßnahmen abgeleitet werden.

- **Unterziel:** Klärung der Relevanz für politische Entscheidungen

Aus übergeordneter Sicht geht es auch um die Fragestellung, ob mit Langfristigen Finanzperspektiven (inkl. Langfristprojektionen) politische Entscheidungen beeinflusst werden können, obwohl den Projektionen viele Planungsunsicherheiten zugrunde liegen. Von Interesse ist auch die Frage, wie das Instrumentarium auszugestalten ist, damit dieses für die Entscheidungsträger entscheidungsrelevant wird. Diese Aspekte waren auch Bestandteil des Fragebogens. Gestützt auf die Erfahrungen beim Bund, im Kanton St.Gallen und bei anderen Kantonen und in Städten sowie durch das Studium von Fachliteratur gehe ich dieser Frage im Rahmen meiner Projektarbeit nach.

- **Unterziel:** Dokumentation der Langfristprojektion des Kantons St.Gallen

Im Sinn einer Grundlagenarbeit werden die Langfristprojektion des Kantons St.Gallen dokumentiert und die Berechnungsgrundlagen hergeleitet. Im Bericht Langfristige Finanzperspektiven wurde die Langfristprojektion 2019-2035 nur relativ knapp abgehandelt, weshalb eine transparente Dokumentation für zukünftige Weiterentwicklungen des Modells zweckdienlich ist.

1.3 Methodisches Vorgehen

Zur Erreichung der formulierten Ziele habe ich folgendes methodische Vorgehen gewählt:

- Literaturstudium und Faktenanalyse zur kurz-, mittel- und langfristigen Steuerung öffentlicher Haushalt, um die Erkenntnisse einzuordnen und Optimierungen an der Langfristigen Finanzperspektiven (inkl. Langfristprojektion) des Kantons St.Gallen vornehmen zu können.
- Analyse finanzieller Langfristplanungen auf Stufe Bund und im internationalen Kontext, wobei der Fokus auf sogenannte finanzielle Nachhaltigkeitsberichte gelegt wird.
- Schriftliche Umfrage bei allen Kantonen und grösseren Städten (Zürich, Bern, Winterthur, Luzern und St.Gallen) mittels Fragebogen zur Feststellung, inwiefern diese öffentlichen Körperschaften langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente einsetzen.

2 Theoretische Grundlagen zur Steuerung öffentlicher Haushalte

2.1 Kurz- und mittelfristige Steuerung

2.1.1 Budget

Der Beitrag von Summermatter (2013, S. 603-620) im Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz bietet einen umfassenden Überblick über die finanziellen Steuerungsprozesse der öffentlichen Hand. „Dreh- und Angelpunkt der finanziellen Steuerung von öffentlichen Haushalten ist demnach das Budget. Alle Planungsprozesse münden in dem vom Parlament jährlich verabschiedeten Budget“. Der hauptsächliche Zweck des öffentlichen Budgets ist gemäss Summermatter (2013, S. 608) die Sicherstellung der Verantwortlichkeit der Ausgebenden gegenüber jenen, die öffentliche Mittel bereitstellen. „Mit dem Instrument des Budgets ermächtigt die Bevölkerung – vertreten durch die Legislative – die Exekutive und die Verwaltung, Steuern zu erheben. Zudem werden Ausgaben beschlossen, um staatliche Aktivitäten zu finanzieren“.

Nach Seiwald et al. (2013, S. 15) „zeichnen sich traditionelle Budgetsysteme durch stark zentralistische Steuerungsmechanismen, einen hohen Grad an formalistischen Reglementierungen, geringe Flexibilität und ein kameralistisches Rechnungswesen (Ausrichtung auf Zahlungsströme, „cash“) aus“. Dieser starre Rahmen erschwert gemäss gängiger Kritik, welche insbesondere im Zuge der New-Public-Management-orientierten Reformen laut wurde, eine nachhaltige Finanzpolitik. Hauptkritikpunkte sind die begrenzten Möglichkeiten zur Steuerung und zur sparsamen Budgetverwendung (Dezemberfieber) sowie die reine Input-Orientierung. Der Politik fehlt gemäss den Autoren „über weite Strecken ein strategischer Steuerungsfokus“. Dieser wird dadurch verschärft, dass sich die Haushaltsmentalität hauptsächlich an der Rechtmässigkeit und nicht an der Zweckmässigkeit orientiert. Gemäss Seiwald et al. (2013, S. 15) sind „traditionelle Budgetierungssysteme häufig mit einer inkrementellen Steuerungslogik verbunden, was in der Praxis dazu führt, dass die Vorjahresbudgets ohne inhaltliche Diskussion Ausgangsbasis für die Folgebudgets sind und Anpassungen in der Regel lediglich nach oben erfolgen“. Auch Pfäffli (2011, S. 32) würdigt „die inkrementelle Budgetierung, welche im Wesentlichen einer Fortschreibung des bestehenden Budgets gleichkommt“, kritisch. Er sieht darin einen Fallstrick in der Budgetierung, welcher zur Folge hat, dass die Finanzierung bestehender Aufgaben – unabhängig deren Notwendigkeit - gesichert ist, für neue Aufgaben aber nur wenig Platz besteht. Der Vorteil der inkrementellen Budgetierung sieht der Autor darin, dass es weniger Konflikte um die Mittelverteilung gibt.

Trotz der aufgeführten Schwächen ist das Budget gemäss Seiwald et al. (2013, S. 15) nach wie vor das zentrale Steuerungsinstrument. Fundamentalkritik, wie sie etwa in der Privatwirtschaft Anfang der 2000er Jahre durch Konzepte wie „Beyond Budgeting“¹ vorgebracht wurde, blieb

¹ „Beyond Budgeting“ steht für eine radikale Abkehr vom Budget und für die Hinwendung zu einer Steuerung über alternative Instrumente wie Balanced Scorecard, Value-based Management oder Activity-based Management.

gemäss den Autoren aus. Die Autoren stellen aufgrund der erwähnten Kritikpunkte einen Modernisierungsbedarf fest, der sich auf unterschiedlichen Ebenen manifestiert (Reform Rechnungswesen (Accrual Accounting bzw. Doppik versus bisherige Kameralistik), Verstärkung der Nachhaltigkeit, Verknüpfung von Budget (Input) und Leistungen (Output), Flexibilisierungs- und Dezentralisierungstendenzen, stärkere Integration einzelner Finanz- und Managementinstrumente). Wesentlich ist, dass „Haushaltmodernisierung einen inhärent politischen Prozess darstellt“. Nach Seiwald et al. (2013, S. 28) verändert die Änderung von Haushaltsregeln und –prinzipien immer auch das demokratische Machtgefüge. Die adäquate Einbindung sowohl des Parlaments als auch der Regierung ist demnach ein Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche Reform. Für eine Übersicht zu Zielen und Massnahmen im Zusammenhang mit Haushaltsmodernisierungen wird auf Seiwald et al. (2013, S. 25) verwiesen.

2.1.2 Finanzplanung und integrierte Aufgaben und Finanzplanung

Wie Summermatter (2013, S. 607) in der Tabelle „Prozesse der finanziellen Steuerung“ zeigt, erfolgt die finanzielle Steuerung öffentlicher Haushalte nicht nur über den jährlichen Budgetbeschluss der Legislative, sondern auch über längerfristig ausgerichtete Instrumente wie traditionelle Finanzplanungen und integrierte Aufgaben- und Finanzplanungen.

„Sowohl die traditionelle Finanzplanung als auch die Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) verfügen in der Regel über einen Zeithorizont von vier Jahren, das heisst das Budgetjahr plus drei darauffolgende Jahre (z.B. Art. 19 FHG). Die Finanzplanung zeigt die erwartete zukünftige Entwicklung der Finanzen eines Gemeinwesens auf. Sie weist dabei auf mögliche Probleme hin, die in der mittleren Frist eintreten könnten und ermöglicht es, frühzeitig Gegenmassnahmen einzuleiten. (...) Der Hauptzweck der mittelfristigen Steuerung ist nicht eine möglichst perfekte, kohärente Planung aller staatlichen Aktivitäten, wie dies in den rationalistischen Ansätzen der 1960er-Jahre (...) versucht wurde. Vielmehr wurde die Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung von Anfang an als eine Plattform der politisch-administrativen Kommunikation verstanden, die es der Regierung erlaubt, mit der Verwaltung einerseits und dem Parlament andererseits den Blick über die Jährlichkeit hinaus in den weiteren Raum zu werfen“ (Summermatter, 2013, S. 608 und 614).

Schedler & Summermatter (2009) untersuchten in ihrem Beitrag den Umsetzungsstand der Integrierten Aufgaben- und Finanzpläne in der Schweiz im Jahr 2009. Dabei zeigte sich, dass immer mehr Verwaltungseinheiten den IAFP einsetzen, dass in seiner Ausgestaltung aber grosse Unterschiede festzustellen sind. Eine aktuelle Übersicht zum Reformstand der Kantone bezüglich kurz- und mittelfristiger finanzieller Planung per Ende 2013 ist in der Botschaft des Bundesrates über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) zu finden (vgl. hierzu Schweizerischer Bundesrat, 2013, S. 815-816).

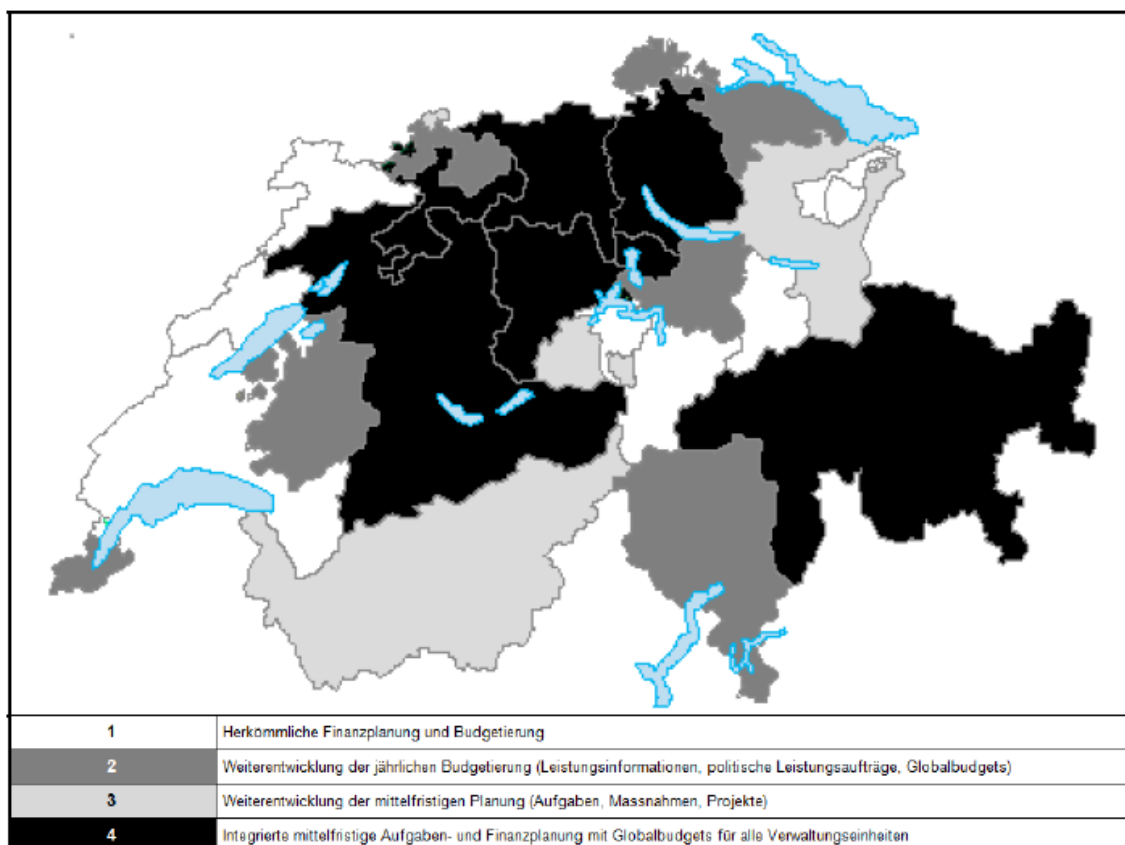


Abbildung 1: Stand der Public Management-Reformen in den Kantonen, Darstellung aus Schweizerischer Bundesrat (2013, S. 816)

Pfäffli (2011, S. 89) weist in seinen Budgetierungsempfehlungen auf die „unabdingbare Einbettung des Budgets in eine Mittelfristplanung“ hin. Dabei sind folgende zwei Aspekte zentral: Da kurzfristig nur wenig Spielraum für strategische Richtungsanpassungen besteht ist es umso wichtiger, dass der Spielraum jährlich genutzt wird, um die Ressourcenverwendung schrittweise an die Erfordernisse der Strategie heranzuführen. Daneben erwähnt der Autor, dass „eine isolierte Jahresbudgetierung die Folgekosten von Ausgabenbeschlüssen ausblendet bzw. unterschätzt, was tendenziell zu höheren Ausgaben führt“. Die Einbettung des Budgets in die Mittelfristplanung entspricht zudem den Erfordernissen nach Vorhersehbarkeit und Transparenz. Dies erhöht die Verantwortlichkeit im gesamten Planungsprozess.

Mit Blick auf die stabilisierende Wirkung von integrierten Aufgaben- und Finanzplanungen ist eine jüngst erschienene Masterarbeit der Universität St.Gallen von Interesse. Zur Frage, ob eine mittelfristig integrierte Aufgaben- und Finanzplanung zu einer grösseren finanziellen Stabilität im Sinne von Budgetabweichungen führt, kommt Rüeßegger (2015, S. 113) zum Schluss, dass diese These grundsätzlich bestätigt werden kann.

Im Zusammenhang mit der mittelfristigen, über das Budgetjahr hinausgehenden finanziellen Steuerung öffentlicher Haushalte erwähnen Seiwald et al. (2013, S. 44 und 49) die Instrumente des mittelfristigen Ausgabenrahmens sowie das Doppelbudget². Beide Instrumente verfolgen

² Doppelbudget: Erarbeitung und Genehmigung eines Budgets für zwei Jahre (Verletzung der Jährlichkeit).

das Ziel, die längerfristige Ausrichtung des Haushalts zu unterstützen, die Kosten des Budgetierungsprozesses zu reduzieren sowie bessere Reaktionsmöglichkeiten zu schaffen.

2.1.3 Weitere Steuerungsinstrumente

Nebst den klassischen kurz- bis mittelfristigen finanziellen Steuerungsinstrumenten wie Budget und Finanzplanung arbeiten der Bund, die Kantone und zahlreiche Gemeinden mit diversen unterschiedlichen Planungs- und Steuerungsinstrumenten wie Legislaturplanungen, Schwerpunktplanungen, Strategien, Finanzleitbildern, Zahlungsrahmen und Verpflichtungskrediten, welche alle Einflüsse auf die finanzielle Entwicklung nehmen.

Weiter existieren – gerade auch im internationalen Kontext – in vielen Gemeinwesen fiskalische Regeln (Fiscal Rules), welche mittel- bis langfristige Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte haben. Diese generieren gemäss Seiwald et al. (2013, S. 38ff.) „permanente Beschränkungen der Budgetpolitik durch quantitative Begrenzungen wichtiger Budgetaggregate und tragen zur Eindämmung von Defiziten bei“. Je nach Ausgestaltung legen Fiskalregeln Ausgaben-, Einnahmen-, Defizit- (Saldogrößen) oder Verschuldensobergrenzen fest. Die im europäischen Kontext bekanntesten Fiskalregeln sind die Defizitregel (Neuverschuldung maximal 3% des Bruttoinlandprodukts) und die Verschuldensregel (Schuldenstand maximal 60% des Bruttoinlandprodukts), welche im Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Union verankert sind.

Die Schuldenbremse des Bundes, welche im Jahr 2003 eingeführt wurde, kann als bekannte und erfolgreiche Fiskalregel genannt werden. Diese folgt einer einfachen Regel: die Bundesausgaben dürfen mittelfristig – sprich über einen Konjunkturzyklus hinweg – nicht grösser sein als die entsprechenden Einnahmen. Zielsetzung der Schuldenbremse ist nicht der Schuldenabbau, sondern die Stabilisierung der Verschuldung des Bundes. Auch die meisten Kantone der Schweiz verfügen über Schuldenbremsen. Diese sind sehr unterschiedlich ausgestaltet und tragen einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen bei. So zeigen Burret & Feld (2016) in ihrer jüngsten Studie vom August 2016, dass Schuldenbremsen auf kantonaler Ebene die Höhe von Haushaltsdefiziten begrenzen und nicht zu substantiellen Ausweichmanövern im Haushalt führen. Weiter kann demnach für die Schweiz die Existenz von sogenannten „political budget cycles“, wonach vor Wahlen die Steuern gesenkt und die Ausgaben erhöht werden, nicht bestätigt werden. Die Autoren kommen zum Schluss, dass aufgrund der institutionell verankerten Schuldenbremsen solche Effekte verhindert beziehungsweise abgeschwächt werden können.

2.2 Langfristige Steuerung

2.2.1 Finanzielle Nachhaltigkeitsberichte

Nebst dem Budget und den traditionellen Finanzplanungen bzw. den integrierten Aufgaben- und Finanzplanungen existieren in der Literatur langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente, welche den üblichen Planungshorizont von vier Jahren übersteigen.

Im Zentrum der langfristigen Steuerungsinstrumente stehen nach Summermatter (2013, S. 608) meist grössere politische, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Entwicklungen. Als Zeithorizont werden acht bis 20 Jahre erwähnt. Gegenstand des Instruments sind hauptsächlich Wirkungen und Leistungen, wobei die dominierende finanzielle Sichtweise die Finanzierung darstellt. Die finanziellen Ressourcen spielen dabei eine eher untergeordnete Rolle, allenfalls werden Leitplanken der beabsichtigten finanziellen Entwicklung formuliert (bspw. Steuersatz, Wachstumspfade bestimmter Aufgaben, Schuldenquote). Basis der langfristigen Steuerung sind oft Leitbilder oder Visionen. Nebst diesen bereichsübergreifenden Instrumenten existieren in vielen Politikfeldern aufgabenspezifische Planungen (bspw. Entwicklungsprogramme für öffentlichen Verkehr, mehrjährige Investitionsprogramme).

Seiwald et al. (2013, S. 49ff.) weisen in diesem Zusammenhang auf „Informationen hin, welche abseits von Regeln und Planungsinstrumenten in die Budgetierungsprozesse einfließen mit dem Ziel, auf eine stärkere strategische und nachhaltige Ausrichtung der Haushalte hinzuwirken“. Mittels sogenannten „Fiscal Sustainability Reports“ (bzw. finanziellen Nachhaltigkeitsberichten) sollen die langfristigen Haushaltsentwicklungen sichtbar gemacht werden. Anhand der resultierenden Fiskallücke soll der zukünftige finanzpolitische Spielraum aufgezeigt werden. Berichte über die fiskalische Nachhaltigkeit basieren auf Modellen, welche die Ausgaben und Einnahmen mittels Prognosen über makroökonomische (BIP-Wachstum, Arbeitslosigkeit, Inflation, Produktivität) und demografische Entwicklungen unter der Annahme unveränderter politischer Rahmenbedingungen (no-policy-change) hochrechnen. Oft werden die Prognosen um zusätzliche Sensitivitätsanalysen erweitert, um die beträchtlichen Unsicherheiten, die sich aus dem langen Prognosezeitraum ergeben, zu berücksichtigen.

Solche Berichte erfreuen sich gemäss Seiwald et al. (2013, S. 50) „international gegenwärtig grosser Beliebtheit“. Die konkrete Ausgestaltung der finanziellen Nachhaltigkeitsberichte variiert hinsichtlich dem Prognosemodell, dem Erstellungs- und Aktualisierungszyklus (jährlich bis alle fünf Jahre) und dem Planungshorizont (40-75 Jahre) stark. Grossbritannien und Schweden (seit 1999) sowie Australien (seit 2002) finden sich unter den Pionieren. Alle drei deutschsprachigen Staaten haben dieses Instrument auf Bundesebene im Einsatz (Deutschland seit 2005, Österreich seit 2013 und die Schweiz seit 2008). In den nachfolgenden Kapiteln 2.5 und 2.6 wird auf die entsprechenden Berichte der Schweiz, von Deutschland, von der Europäischen Kommission sowie von den USA eingegangen.

Mit Blick auf die Erarbeitung von Nachhaltigkeitsberichten hat das IPSAS-Board im Juli 2013 einen Leitfaden publiziert (IPSASB, 2013). Dieser Leitfaden ist sehr umfassend und geht auf

grundsätzliche Prinzipien wie auch auf methodische Aspekte ein. So wird beispielsweise auf die Problematik des Zeithorizonts und der mit der Dauer des Beobachtungsrahmens abnehmenden Robustheit und Überprüfbarkeit von Projektionen hingewiesen. Auch wird auf den Aktualisierungsrhythmus und die Häufigkeit der Berichterstattung eingegangen. Es wird ausgeführt, dass regelmässige Aktualisierungen wünschbar, jährliche Aktualisierungen aber nicht für alle Institutionen realistisch sind. Nebst den periodischen Aktualisierungen macht eine Neuauswertung im Falle von unerwarteten externen Schocks wie beispielsweise Naturkatastrophen oder anderen Notfällen Sinn. Aufgrund der grossen Unsicherheiten werden Sensitivitätsanalysen empfohlen, um die Auswirkungen von wesentlichen Änderungen bei den unterlegten Parametern zu verstehen. Finanzielle Nachhaltigkeitsberichte von öffentlichen Institutionen sollten sich grundsätzlich zu Chancen und Risiken in folgenden drei Dimensionen äussern: Leistungserbringung, Verschuldungsfähigkeit und Einkommenssicherung.

Im Handbuch zum Harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (2008) beziehungsweise in dem darin integrierten Musterfinanzhaushaltsgesetz (Fachempfehlung 20) wird in den Artikeln 10 bis 20 lediglich auf die kurz- und mittelfristigen finanziellen Steuerungsinstrumente von Budget und Finanz- und Aufgabenplan eingegangen. Das HRM2-Handbuch und das Musterfinanzhaushaltsgesetz geben keine Empfehlungen zur Verwendung langfristiger finanzieller Steuerungsinstrumente ab.

2.2.2 Langfristprojektionen

Nebst finanziellen Nachhaltigkeitsberichten, welche den zukünftigen finanziellen Handlungsspielraum aufgrund von Trends und Entwicklungen beschreiben, stellt die sogenannte Langfristprojektion ein gängiges Instrument dar, um die Haushaltsentwicklung zahlenmässig im Sinn einer langfristigen Projektion darzustellen.

Ulla (2006) erwähnt in seinem Papier folgende Voraussetzungen für erfolgreiche Langfristprojektionen.

- alle zukünftigen Verbindlichkeiten, welche von der Exekutive nicht beeinflusst werden können, sollen miteinbezogen werden,
- es sind die gleichen Annahmen zu treffen wie in einem makroökonomischen Gleichgewichtsmodell,
- die Annahmen sind hinsichtlich zukünftiger Politik realistisch auszugestalten.

Gleichzeitig geht er auf die Problematik der wesentlichen Unsicherheiten und Risiken ein und erläutert, wie mit diesen umzugehen ist. Ulla (2006) skizziert folgende sechs Gründe für Unsicherheiten in Langfristprojektionen: langfristige makroökonomische Modellierung, Demografieannahmen, Arbeitsmarktentwicklung, Produktivitätsentwicklung, Politische Programme und die Zinsentwicklung. Für den Umgang mit Unsicherheiten propagiert der Autor zwei Vorgehensweisen. Einerseits lassen sich gemäss traditionellem Ansatz verschiedene Szenarien rechnen (best and worst case). Alternativ lassen sich gestützt auf Wahrscheinlichkeitsverteilungen

der entsprechenden Annahmen mögliche Ergebnisse skizzieren. Der zeitliche Horizont einer Projektion hängt wesentlich von der zu analysierenden Problemstellung ab und kann somit nicht absolut definiert werden.

Abschliessend geht der Autor auf die Thematik der Integration der Langfristprojektion in den jährlichen Budgetprozess ein. Dabei erwähnt er, dass Projektionen bewusst keine Prognosen für zukünftige Ereignisse darstellen, sondern dass dank Projektionen die Zukunft durch heutiges aktives Handeln verändert werden könne. Durch eine jährliche Aktualisierung der Projektionen stellen sich Erkenntnisse ein, die bis anhin für die Akteure unbekannt waren. Der Autor relativiert aber gleichzeitig die hohen Erwartungen an Langfristprojektionen. Auch bei absehbaren negativen Entwicklungen handeln die Entscheidungsträger aus politischen Gründen oft nicht im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik. Der Autor propagiert, dass langfristige Finanzperspektiven zwingend in den jährlichen Budgetprozess zu integrieren sind, um einen maximalen Nutzen im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik zu stiften. Je früher negative Trends ersichtlich seien und an die Politik adressiert würden, desto unwahrscheinlicher seien zukünftige Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen.

2.3 Abschliessende Bemerkungen

In ihren abschliessenden Betrachtungen kommen Seiwald et al. (S. 137-139) zum Schluss, dass „Haushaltmodernisierung kein Selbstzweck ist, sondern einen Beitrag zur effizienten und effektiven Leistungserbringung, zu Transparenz und Verantwortlichkeit sowie zur nachhaltigen Entwicklung von Haushalten leisten. (...) Flexiblere und dezentrale Systeme sowie die Einführung neuer Instrumente führen nicht per se zu nachhaltiger und besserer Budgetpolitik; gelingt die praktische Verknüpfung, insbesondere auch zwischen Verwaltungsebene und politischem System bzw. innerhalb der Verwaltung nicht oder mangelhaft, besteht das Risiko paralleler Steuerungssysteme. Eine fehlende Integration birgt die Gefahr, dass Modernisierungsaktivitäten zu rein symbolischen Handlungen werden, die nur geringen Nutzen stiften, aber erheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand verursachen. Im schlimmsten Fall führen die neuen Instrumente zu einer Überformalisierung und Rebürokratisierung“. Gerade im Hinblick auf die Einführung neuer langfristiger Steuerungsinstrumente sind die aufgeführten Erkenntnisse von Seiwald et al. (137-139) zentral. Die Autoren verweisen am Ende ihrer Betrachtungen auf die Hürden der Politik, welche auch bei erfolgreicher Implementierung neuer Instrumente bestehen. „Politische Akteure brauchen ein neues Verständnis von Beschlussobjekten des Haushalts, damit sich die Diskussionen nicht ausschliesslich auf die Vorgabe einzelner Titel im Voranschlag konzentriert, sondern der Haushalt als umfassende, grundsätzliche Vorgabe an die Verwaltung diskutiert wird. (...) Politikgestaltung soll durch die neuen Steuerungsinstrumente auch nicht ersetzt, sondern unterstützt werden. (...) Neu steuern heisst bestehende Systeme kontinuierlich zu hinterfragen und zu verbessern und einen langen Atem zu haben – Wanna (2010a, S. 10) drückt es plakativ aus: „There is no endpoint to reform.“

3 Langfristige finanzielle Steuerungsmodelle

3.1 Langfristige Finanzperspektiven des Kantons St.Gallen

Der Bericht Langfristige Finanzperspektiven (Regierung des Kantons St.Gallen, 2015) beinhaltet im Wesentlichen folgende drei Elemente, welche zur nachhaltigen Entwicklung der Kantonsfinanzen beitragen sollen: die Langfristprojektion 2019-2035, eine Analyse der bedeutendsten Staatsbeiträge sowie eine umfassende Risikoanalyse. Der Hauptfokus in diesem Kapitel ist auf die Langfristprojektion 2019-2035 gerichtet.

Mit der Langfristprojektion 2019-2035 werden die zukünftigen Herausforderungen im Haushalt des Kantons St.Gallen aufgezeigt. Das Ziel der Langfristprojektion war nicht eine präzise Prognose des Rechnungsergebnisses 2035, was angesichts des langen Zeithorizonts und der grossen Unsicherheiten auf der Aufwand- wie der Ertragsseite vermessen gewesen wäre. Vielmehr wird mit der Langfristprojektion die Grundlage geschaffen, um ein Augenmerk auf diejenigen Aufwands- und Ertragspositionen legen zu können, welche zukünftig starke Wachstumsraten ausweisen und somit die Entwicklung des Haushalts entscheidend beeinflussen (Regierung des Kantons St.Gallen, 2015, S. 26ff.).

Grundlage der Langfristprojektion 2019-2035 ist ein einfaches volkswirtschaftliches Modell, das auf den Zahlen AFP 2017-2019 des allgemeinen Haushalts (exkl. Spezialfinanzierungen) basiert. Mit Hilfe dieses Modells wurden basierend auf zentral definierten Parametern wie Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftswachstum sowie Preis- und Zinsentwicklung und durch entsprechende Gewichtung der Parameter gestützt auf Erfahrungswerte und politischen Einschätzungen die jährlichen Wachstumsraten je Sachgruppe hergeleitet.

Die Parameter des Projektionsmodells wurden folgendermassen festgelegt:

- Bevölkerungswachstum (POP): +0.69% p.a.
- Bevölkerungswachstum 65plus (POP65plus): +2.20% p.a.
- Wirtschaftswachstum (BIP): +1.00% p.a.
- Preisentwicklung (P): +1.00% p.a.
- Realzins (I): +1.50% p.a.

Die jährliche Entwicklung des Personalaufwands wurde beispielsweise folgendermassen modelliert:

$$30_Personalaufwand = \frac{3}{4}POP + \frac{1}{3}BIP + P (=1.85\%)$$

Die Modellannahmen und Berechnungsgrundlagen je Sachgruppe sind im Anhang 1 detailliert aufgeführt.

Die Aufwendungen je Sachgruppe wurden anschliessend basierend auf den definierten Wachstumsraten auf einen Zeithorizont bis 2035 projiziert. Aufgrund spezifischer Anforderungen

machte eine pauschale Hochrechnung nicht in jedem Fall Sinn. Entsprechende manuelle Anpassungen wurden in der Projektion ergänzend berücksichtigt. Wie untenstehende Übersicht (Werte in Mio. Franken) zeigt, resultieren in der Langfristprojektion 2019-2035 ein durchschnittliches jährliches Aufwandwachstum von 2.67 Prozent sowie ein Ertragswachstum von 2.53 Prozent. Ausgehend vom Aufwandüberschuss im AFP 2019 von 36.8 Mio. Franken ergibt sich in der Projektion 2035 ein Aufwandüberschuss in der Grössenordnung von gut 200 Mio. Franken.

Nr.	Bezeichnung	AFP 2019	Wachstum p.a.	Projektion 2035
30	Personalaufwand	684	1.85%	917
31	Sachaufwand	381	1.89%	514
32	Passivzinsen	36	4.39%	72
33	Abschreibungen	163	2.21%	232
34	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	644	2.32%	930
35	Entschädigungen an Gemeinwesen	73	1.69%	96
36	Staatsbeiträge	2'131	3.29%	3'582
37	Durchlaufende Beiträge	213	2.00%	292
38	Fondierungen	3	0.00%	3
39	Interne Verrechnungen	209	2.00%	287
Total Aufwand		4'538	2.67%	6'924
40	Steuern	2'145	2.69%	3'280
41	Regalien und Konzessionen	15	2.00%	21
42	Vermögenserträge	123	2.03%	172
43	Entgelte	271	1.84%	363
44	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	602	2.69%	921
45	Rückerstattungen von Gemeinwesen	64	1.69%	83
46	Beiträge für eigene Rechnung	685	3.29%	1'150
47	Durchlaufende Beiträge	213	2.00%	292
48	Defondierungen	35	-10.48%	7
49	Interne Verrechnungen	347	1.36%	425
Total Ertrag		4'501	2.53%	6'715
Saldo (Gewinn + / Verlust -)		-37		-208

Tabelle 1: Ergebnis der Langfristprojektion 2019-2035

Die Arbeiten zur Langfristprojektion 2019-2035 haben gezeigt, dass die Berechnungsergebnisse massgeblich von der Festsetzung zentraler Annahmen wie der Höhe der Wachstumsraten der Staatsbeiträge und der Steuererträge abhängig sind. Die beiden Positionen machen je knapp die Hälfte am Gesamtaufwand bzw. am Gesamtertrag aus. Ein Blick auf die Sensitivitäten war in diesen Fällen zwingend. Es zeigt sich, dass der Saldo des Gesamthaushalts je nach Entwicklung der beiden Positionen aufgrund der hohen Sensitivitäten stark variieren kann.

Da aufwandseitig den Staatsbeiträgen hinsichtlich Entwicklung der Kantonsfinanzen eine grosse Bedeutung zukommt, wurden im Bericht Langfristige Finanzperspektiven nebst der Langfristprojektion 2019-2035 die finanziell bedeutendsten Staatsbeiträge anhand eines einheitlichen Analyserasters im Sinne einer Subventionsüberprüfung untersucht. Diese Arbeiten

sind im Hinblick auf zukünftige Handlungsempfehlungen zur Begrenzung des Aufwandwachstums wertvoll. Ergänzend geht der Bericht auf die bedeutenden Risiken und Chancen ein, welche aufgrund allgemeiner politischer und gesellschaftlicher Entwicklungen auf den Kantonshaushalt zukommen werden. Diese konnten im Zahlenwerk wie auch der Langfristprojektion 2019-2035 aufgrund der hohen Unsicherheit noch nicht erfasst werden. Die umfassende Risikoanalyse kam zum Schluss, dass die Risiken insgesamt deutlich überwiegen und von den potentiellen Chancen kaum aufgefangen werden können.

Zusammenfassend zeigen die langfristige Finanzperspektiven auf, dass sich der Haushalt des Kantons St.Gallen in einem strukturellen Ungleichgewicht befindet und dass zur langfristigen Sicherstellung des Haushaltsgleichgewichts vorausschauendes Handeln und Massnahmen in verschiedenen Bereichen unumgänglich sein werden. Werden zusätzlich zu den projizierten Erkenntnissen aus der Langfristprojektion 2019-2035 die Risiken mitberücksichtigt, so verstärkt sich die Notwendigkeit, frühzeitig Massnahmen in Angriff zu nehmen. Eine frühzeitige Inangriffnahme gewisser Korrekturmassnahme ist auch deshalb angezeigt, da sich viele Positionen im Bereich der Staatsbeiträge weder direkt noch kurzfristig, sondern nur indirekt und langfristig beeinflussen lassen.

Nachfolgende Abbildung 2 veranschaulicht die Grundproblematik im Haushalt des Kantons St.Gallen. Durch die Differenz im Wachstum zwischen dem Gesamtaufwand und –ertrag resultiert eine zunehmende Saldoverschlechterung. Daneben bestehen wesentliche aufwandseitige Risiken, welche das Aufwandwachstum tendenziell ansteigen lassen. Auf der Ertragsseite ist heute davon auszugehen, dass mit der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III (USR III), mit allgemeinen steuerpolitischen Massnahmen sowie mit der Weiterentwicklung des Bundesfinanzausgleichs tendenziell ein geringeres Wachstum resultieren dürfte. Das Haushaltsgleichgewicht dürfte sich dadurch zusätzlich destabilisieren.

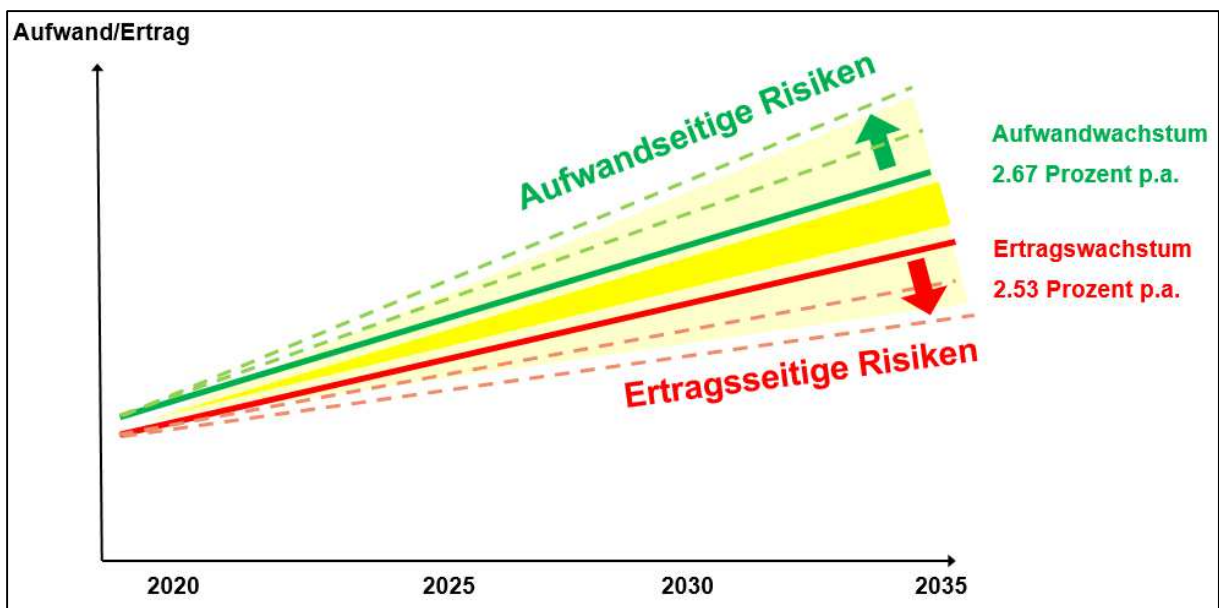


Abbildung 2: Herausforderungen im Kantonshaushalt

Da es sich bei der Sicherstellung der finanziellen Haushaltgleichgewichts um eine langfristig orientierte Aufgabe handelt, sieht die Regierung vor, den Bericht zu den Langfristigen Finanzperspektiven (inkl. Projektion und Risikoanalyse) inskünftig einmal je Amtsdauer zu erstellen und diesen der Legislative als Beilage zum AFP zur Kenntnisnahme vorzulegen (Regierung des Kantons St.Gallen, 2015, S. 57).

3.2 Langfristige Steuerungsinstrumente auf Stufe Bund

Auf Bundesebene sind drei langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente erwähnenswert, welche nachfolgend kurz erläutert werden: die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz 2016, die Entwicklungsszenarien im Gesundheitswesen sowie die Mittelfristperspektiven als Bestandteil des Legislaturfinanzplans 2017-2019. Nicht näher eingehen werde ich auf die Schuldenbremse des Bundes, welche wesentlich zur nachhaltigen Entwicklung der Bundesfinanzen beiträgt (vgl. hierzu abschliessende Bemerkungen im Kapitel 2.1.3).

Die Informationen zu den drei finanziellen Nachhaltigkeitsberichten habe ich einerseits gestützt auf eigene Literaturrecherchen erarbeitet. Daneben habe ich den Fragebogen, welcher grundsätzlich für die Umfrage bei den Kantonen und Städten konzipiert wurde, einem Mitautor des Berichts zu den Langfristperspektiven 2016 zugestellt. Aus den Antworten und einem ergänzenden Telefongespräch konnte ich weitere Erkenntnisse ableiten.

3.2.1 Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz 2016

Der Bericht zu den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz 2016 (kurz Langfristperspektiven 2016) „zeigt die Grössenordnung der Zusatzlasten auf, welche durch die Demografie auf die öffentlichen Haushalte zukommen werden und weist auf den längerfristigen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf hin, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern. Zudem wird im Bericht gezeigt, wie sich das verfügbare Einkommen (...) im Durchschnitt entwickelt, wenn die altersbedingten Zusatzabgaben des Staates in dem Masse mit zusätzlichen Steuern und Beiträgen finanziert werden, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gesichert werden kann“ (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2016).

Die Langfristperspektiven 2016 decken den Zeithorizont bis 2045 ab und basieren – abgesehen von der Berücksichtigung der Reformvorlage Altersvorsorge 2020 – auf einem „no-policy-change“ Ansatz. Die Erträge wachsen in Analogie zur Wirtschaftsentwicklung. Für die Entwicklung der Demografie, der Migration und der Wirtschaft werden unterschiedliche Szenarien angenommen. Im Basisszenario nimmt die Staatsquote, welche als Verhältnis der Gesamtausgaben des Staates zum Bruttoinlandprodukt gerechnet wird, von gegenwärtig 32 Prozent auf rund 36 Prozent im Jahr 2045 zu. Wichtig zu erwähnen ist, dass es sich bei den Langfristperspektiven 2016 um Projektionen zukünftiger Entwicklungen handelt, die mit Unsicherheiten behaftet sind. Daher sind die Ergebnisse des Berichts im Sinne von „wenn-dann“-Hypothesen zu interpretieren.

Die Langfristperspektiven des Bundes wurden 2008 erstmals publiziert und werden alle vier Jahre aktualisiert. Die ersten beiden Berichte der Jahre 2008 und 2012 haben ein eher düsteres Bild der zukünftigen Entwicklung der öffentlichen Haushalte gezeigt. Der Fokus lag praktisch ausschliesslich auf der negativen Entwicklung der Schuldenquote. Diese „Schwarzmalerei“ wurde im politischen Prozess teilweise stark kritisiert. Die Langfristperspektiven 2016 machen neu differenziertere Ausführungen beispielsweise auch zur Entwicklung der verfügbaren Einnahmen. Die Praxis zeigt, dass das Instrument in der Ausgestaltung variabel und „lernfähig“ ist.

Das Kapitel 7 der Langfristperspektiven 2016 beinhaltet eine Übersicht zu ähnlichen finanziellen Nachhaltigkeitsberichten im internationalen Vergleich. Einzelne dieser Berichte werden im nachfolgenden Kapitel 3.3 vertieft betrachtet.

3.2.2 Entwicklungsszenarien im Gesundheitswesen

Als Teil des Legislaturfinanzplans 2013-2015 vom 25. Januar 2012 hat der Bundesrat Entwicklungsszenarien im Gesundheitswesen publiziert. Die Entwicklungsszenarien stützen sich rechtlich auf Art. 8 der Finanzhaushaltsverordnung (FHV, SR 611.01) ab, welcher vorsieht, dass mindestens alle vier Jahre Entwicklungsszenarien für bestimmte Aufgabenbereiche zu rechnen sind. Entwicklungsszenarien sollen längerfristige Trends wie die demografische Entwicklung, welche sich weder im Budget noch im Finanzplan genügend niederschlagen, erfassen, damit ihre Wirkungen auf die öffentlichen Finanzen abgeschätzt werden können. Die Entwicklungsszenarien decken die Zeitperiode 2009 bis 2060 ab, berücksichtigen alle drei Staatsebenen sowie die Konsequenzen auf die Sozialwerke und basieren auf einem „no-policy-change“ Ansatz (Schweizerischer Bundesrat, 2012, S. 54-55 und S. 157-171).

Die entsprechenden Projektionen sind – in Analogie zu den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz – nicht als Prognosen zu verstehen. Vielmehr geht es darum, eine grobe Orientierung für die Ausgabenentwicklung zu geben und zu verdeutlichen, wie sensitiv die Ausgabenentwicklung auf verschiedene Kostentreiber reagiert.

Die Entwicklungsszenarien sind nicht mehr Bestandteil des Legislaturfinanzplans 2017-2019 vom 27. Januar 2016 des Bundesrates. Dieser beinhaltet mit den sogenannten Mittelfristperspektiven aber ein neues finanzielles Steuerungsinstrument, auf welches ich nachfolgend kurz eingehen werde.

3.2.3 Mittelfristperspektiven

Mit den Mittelfristperspektiven - als Teil des Legislaturfinanzplans 2017-2019 vom 27. Januar 2016 - hat der Bundesrat ein neues Steuerungsinstrument eingeführt. „Die Mittelfristperspektiven zeigen die Entwicklung der Bundesfinanzen über die Legislaturperiode hinaus und zeigen

die Auswirkungen wichtiger Trends im Bundeshaushalt: die Verdrängung der schwach gebundenen Ausgaben und das weniger dynamische Einnahmenwachstum“ (Schweizerischer Bundesrat, 2016, S. 53-59).

Die Mittelfristperspektiven decken demnach einen Zeitraum von 10 Jahren ab (2015-2024). Mit diesem neuen Instrument sollen die Abhängigkeiten und längerfristigen Entwicklungen im Bundeshaushalt abgebildet werden und dabei helfen, mögliche strukturelle Ungleichgewichte frühzeitig zu erkennen. Die Mittelfristperspektiven sind als Ergänzung zur vierjährigen Legislaturfinanzplanung zu verstehen und beschränken sich auf den Bundeshaushalt. Da die anstehenden Reformen im „no-policy-change“ Szenario im Zahlenwerk nach den gleichen Grundsätzen wie in der Finanzplanung berücksichtigt werden, entsprechen die Mittelfristperspektiven faktisch einer Ausweitung des Legislaturfinanzplans auf 10 Jahre.

Für den Bundesrat stellen die Mittelfristperspektiven ein wichtiges Planungsinstrument dar, hat er doch gestützt auf diese Ergebnisse eine finanzpolitische Auslegeordnung vorgenommen und seine steuer- und ausgabenpolitischen Prioritäten bis 2024 festgelegt.

3.3 Berichte zur finanziellen Nachhaltigkeit im internationalen Kontext

Finanzielle Nachhaltigkeitsberichte sind im internationalen Kontext sehr verbreitet. Wie im Kapitel 2.2.1 erwähnt „erfreuen sich diese Berichte grosser Beliebtheit“ (Seiwald et al., 2013, S. 50). Nachfolgend wird auf die finanziellen Nachhaltigkeitsberichte Deutschlands, der Europäischen Kommission sowie der USA eingegangen.

3.3.1 Deutschland - Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 2016

Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) befasst sich nebst den klassischen kurz- und mittelfristigen Arbeiten zum Bundeshaushaltsplan (Budget) und zu den dreijährigen Finanzplänen auch mit den langfristigen Herausforderungen der öffentlichen Haushalte. Um die langfristigen finanziellen Risiken zu analysieren, erstattet das BMF mit dem sogenannten Tragfähigkeitsbericht einmal je Legislaturperiode Bericht über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (Bundesministerium für Finanzen, 2016).

Die wichtigste Botschaft des 2016 publizierten vierten Tragfähigkeitsberichts ist die Feststellung, dass Deutschlands Bevölkerung länger leben wird als die Vorgängergeneration und dass gleichzeitig die Zahl der Erwerbstätigen zurückgehen wird. Auf diese Entwicklung müssen die Staatsfinanzen vorbereitet sein und entsprechend demografiefest ausgestaltet werden. Mit dem Tragfähigkeitsbericht wird das Ziel verfolgt, die Aufmerksamkeit auf die langfristige Entwicklung der Gesellschaft zu lenken und mit vorausschauender Politik die richtigen Weichen für die Zukunft zu stellen. Der Bericht wird als Frühwarnmechanismus für eine vorausschauende Finanzpolitik im Hinblick auf die demografischen Herausforderungen verstanden. Mit dem Tragfähigkeitsbericht sollen die absehbaren Effekte der demografischen Entwicklung (Alterung der Bevölkerung) und die Risiken für die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen in

Deutschland quantitativ offengelegt werden. Der Bericht spielt eine zentrale Rolle für die strategische Planung und Gestaltung der langfristigen Haushaltspolitik.

Der Bericht geht auch auf die Grundsatzproblematik ein, wonach die kurzfristige Orientierung der Tagespolitik aufgrund der Wahlzyklen die nachhaltige Verfolgung langfristiger Politikansätze grundsätzlich erschwert. Umgekehrt kann die Kurzfristigkeit der Politik aber gerade in guten Zeiten als Korrektiv zu Fehlschlüssen aus langfristigen Fortschreibungen und Prognosen wirken (Dilemma zwischen Kurz- und Langfristorientierung in der Politik).

Aus methodischer Sicht handelt es sich bei den quantitativen Berechnungen bewusst nicht um eine Langfristprognose, sondern um die Darstellung einer hypothetischen Entwicklung der öffentlichen Finanzen von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen unter der Annahme, dass die bisherige Politik unverändert beibehalten wird („no-policy-change“ Ansatz). Aufgrund des mit 45 Jahren sehr langen Projektionshorizontes sind die Projektionen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet und werden wesentlich von den getroffenen Annahmen beeinflusst. Um dieser Problematik Rechnung zu tragen, begrenzen zwei Basisvarianten das Spektrum möglicher Entwicklungen. Die Zielgrösse der Projektion stellt die sogenannte Tragfähigkeitslücke dar, welche den Handlungsspielraum in den verschiedenen Politikbereichen eruiert. Die Tragfähigkeitslücke wird anhand der Finanzierungssalden im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt ausgewiesen.

Der Bericht skizziert vier Leitlinien zur Sensibilisierung der Politik (Bundesministerium für Finanzen, 2016, S. 36-37):

- Tragfähige Politik braucht Konsolidierung und Wirtschaftswachstum. Langfristig sollen nur solche Ausgaben getätigt werden, die durch laufende Einnahmen abgesichert sind.
- Tragfähige Politik ist eine ressortübergreifende Aufgabe und bedingt Ausgabendisziplin in allen Politikfeldern.
- Tragfähige Politik handelt rechtzeitig. Je früher und vorausschauender gehandelt wird, desto geringer sind die Anpassungskosten.
- Tragfähige Politik berücksichtigt Risiken und stärkt die System-Resilienz. Die Orientierung an Risikoszenarien schafft notwendige Spielräume für die Bewältigung unvorhersehbarer Entwicklungen.

Abschliessend definiert der Bericht auf Seite 37 wesentliche Stellschrauben für tragfähige öffentliche Finanzen:

- Begrenzung der Staatsverschuldung (u.a. Einhaltung der Schuldenbremse, Fiskalpaket)
- Wirksamer und transparenter Einsatz der vorhandenen Mittel (Haushaltsaufstellung Top-down, Spending Reviews, Subventionsüberprüfungen, Wirkungsanalysen)
- Verbesserung struktureller Rahmenbedingungen (Arbeitsmarkt, Sozialsysteme, Familienpolitik, Wachstumspolitik, Bildung / Forschung & Innovation, Stabilität der Finanzmärkte)

3.3.2 Europäische Kommission - Fiscal Sustainability Report und The 2015 Ageing Report

Mit dem periodisch erscheinenden Fiscal Sustainability Report (jüngster Report 2015, publiziert im Januar 2016) beschreibt die Europäische Kommission in einer umfassenden Analyse die finanziellen Risiken in den einzelnen Mitgliedstaaten. Nebst den fiskalischen Kurzfrustrisiken (Fiscal Stress) werden die mittel- bis langfristigen Risiken thematisiert, welche schwerwiegend aus den hohen Schuldenständen der Mitgliedstaaten sowie der zu erwartenden alterungsbedingten Kosten (Pensions-, Gesundheits- und Pflegekosten) resultieren. Abschliessend nimmt der Report anhand eines umfassenden Indikatorensets länderspezifische Bewertungen bezüglich finanzieller Nachhaltigkeit vor (European Commission, 2016).

Nachhaltige öffentliche Finanzen und eine geringe Staatsverschuldung sind wichtige Elemente zur Sicherstellung eines finanzpolitischen Spielraums zur Bewältigung zukünftiger Herausforderungen in den EU-Mitgliedstaaten. Mittels weitsichtiger Finanzpolitik sollen in guten Zeiten finanzielle Puffer geschaffen werden, welche in ökonomisch schwierigen Zeiten in Anspruch genommen werden können.

In die Langfristanalysen des finanziellen Nachhaltigkeitsberichts sind die Erkenntnisse zu dem demografiebedingten Kosten aus dem fünften Ageing Report der EU-Kommission aus dem Jahr 2015 eingeflossen (European Commission, 2015). Der fünfte Ageing Report wurde im Jahr 2015 veröffentlicht und beinhaltet ökonomische Langfristprojektionen (2013 bis 2060) für alle 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie für Norwegen. Die länderspezifischen Langfristprojektionen fokussieren schwergewichtig auf die altersabhängigen Staatsausgaben (Pensions-, Gesundheits- und Pflegekosten, Bildungsausgaben) sowie die Arbeitslosenentschädigungen. Der Bericht zeigt basierend auf unterschiedlichen Risikoszenarien auf, wie sich diese fünf wesentlichen Budgetpositionen im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt entwickeln.

3.3.3 Congress of the United States - The 2015 Long-Term Budget Outlook

Der jährlich erscheinende Ausblick zur langfristigen Budgetentwicklung in den USA unterscheidet zwei zeitliche Dimensionen bezüglich Entwicklung des Staatshaushalts. Eine mittelfristige Projektion analysiert die Haushaltsentwicklung der nächsten 10 Jahre. Eine Langfristprojektion legt den Fokus auf die Entwicklung des Staatshaushalts der nächsten 25 Jahre. Die Entwicklungen der Staatsausgaben wie auch der –einnahmen werden dabei ins Verhältnis zur Entwicklung des Bruttoinlandproduktes gesetzt. Es zeigt sich, dass die Staatsausgaben insbesondere in den Bereichen Soziale Sicherheit, Gesundheit und Passivzinsen überproportional zunehmen. Das hat zur Folge, dass die Ausgaben stärker wachsen als die Einnahmen und sich in der Langfristprojektion eine entsprechende Schere öffnet. In diesem Zusammenhang wird in Analogie zum Nachhaltigkeitsbericht der Europäischen Kommission auch auf die ansteigenden Kosten im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung hingewiesen (Congress of the United States, 2015).

Der Bericht weist auf die grossen Unsicherheiten von solch langfristigen finanziellen Projektionen hin. Für die Autoren sind vier Faktoren entscheidend, welche für die Entwicklung der jährlichen Haushaltsdefizite verantwortlich sind: die Mortalitätsrate, das Wirtschaftswachstum, die Schuldzinsen sowie die Entwicklung der Gesundheitsausgaben.

Der Bericht skizziert in einem Absatz die Handlungsmöglichkeiten der Politik zur Konsolidierung der Staatsfinanzen. Nebst Steuerfusserhöhungen können allgemeine Ausgabenkürzungen ins Auge gefasst werden, um Budgetdefizite zu verhindern und die Staatsverschuldung zu begrenzen.

4 Langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente in den Kantonen und in grösseren Städten der Schweiz

4.1 Methodisches Vorgehen

Um die in der Ausgangslage skizzierte Forschungslücke hinsichtlich Verwendung und Ausgestaltung langfristiger finanzieller Steuerungsinstrumente in den Kantonen und Städten der Schweiz zu bearbeiten, habe ich mich für eine schriftliche Umfrage bei allen Kantonen und den fünf Städten Zürich, Bern, Winterthur, Luzern und St.Gallen mittels Fragebogen entschieden. Die flächendeckende Umfrage bei allen 25 Kantonen erfolgte per Email über die Mitglieder der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF), in welcher mein Vorgesetzter, Flavio Büsser (Generalsekretär im Finanzdepartement des Kantons St.Gallen), Einsitz nimmt. Die Finanzdirektionen der fünf Städte habe ich per Email direkt angeschrieben.

Der Fragebogen, der im Anhang 2 aufgeführt ist, umfasste insgesamt 23 Fragen, wobei für den Grossteil der Fragen Antwortmöglichkeiten vorgegeben wurden. Einzelne Fragen ermöglichten eine offene Beantwortung. Die Fragen können folgenden vier Bereichen zugeordnet werden:

- 1 Fragen zur klassischen kurz- und mittelfristigen finanziellen Steuerung des Haushalts
- 2 Fragen zur langfristigen finanziellen Steuerung des Haushalts
- 3 Fragen zur Wirkung und Akzeptanz langfristiger finanzieller Steuerungsinstrumente
- 4 Fragen zum Bedarf an Kantonen und Städte, welche über keine langfristig orientierten finanziellen Steuerungsinstrumente verfügen

Die Umfrage dauerte vom 18. Mai bis am 1. Juli 2016. Grossmehrheitlich wurden die Fragebogen termingerecht beantwortet. In einzelnen Fällen ergaben sich zeitliche Verzögerungen. Mittels Nachfragen konnte schlussendlich ein Rücklauf bei den Kantonen und den fünf Städten von erfreulichen 100 Prozent sichergestellt werden. In gewissen Fällen habe ich ergänzend telefonisch oder per Email Rücksprache mit den Vertretern der Kantone und der Städte genommen, um Verständnisfragen zu klären.

In einem zweiten Schritt habe ich die Antworten je Fragenblock kategorisiert, um Auswertungen vornehmen zu können. Die Auswertungen der Antworten erfolgen teilweise anhand grafischer Darstellungen oder in Text- und Tabellenform.

4.2 Präsentation der Umfrageergebnisse

4.2.1 Fragenblock zur kurz- und mittelfristigen finanziellen Steuerung

Der erste Fragenblock zu den kurz- und mittelfristigen finanziellen Planungs- und Steuerungsinstrumenten der Kantone und Städte steht mit Blick auf die Zielsetzungen meiner Arbeit nicht im Zentrum. Die Ergebnisse sind dennoch von Interesse und bestätigen grundsätzlich den in der Botschaft zum neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (Schweizerischer Bundesrat, 2013, S. 815) aufgeführten Umsetzungsstand der Reformbestrebungen der Kantone gemäss Abbildung 3³. Auf die Instrumente der Städte wird hier nicht eingegangen.

Ausprägung der kombinierten Steuerung von Leistungen und Finanzen				
		Steuerung der Kernverwaltung mit Globalbudgets		
		nein		ja
		erhöhte Leistungstransparenz im Voranschlag		für ausgewählte Verwaltungseinheiten
nein	ja	für alle Verwaltungseinheiten		
Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung	ja	SG	BS, OW, VS	---
	nein	AI, AR, GL, JU, NE, NW, UR, VD	BL, GE	FR, SH, TI
Grundtypen:				
1	Herkömmliche Finanzplanung und Budgetierung			
2	Weiterentwicklung der jährlichen Budgetierung (Leistungsinformationen, politische Leistungsaufträge, Globalbudgets)			
3	Weiterentwicklung der mittelfristigen Planung (Aufgaben, Massnahmen, Projekte)			
4	Integrierte mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung mit Globalbudgets für alle Verwaltungseinheiten			

Abbildung 3: Planungs- und Steuerungsinstrumente der Kantone, Darstellung aus Schweizerischer Bundesrat (2013, S. 815)

4.2.2 Fragenblock zur langfristigen finanziellen Steuerung

Das Hauptaugenmerk meiner Untersuchung liegt auf den Antworten zu den Fragen 5 und 6. Die Frage 5 untersucht, inwiefern der Kanton (oder die Stadt) über langfristige finanzielle Steuerungs- oder Planungsinstrumente verfügt, welche den Zeithorizont von Budget- und Finanzplan übersteigen. Mit Frage 6 frage ich nach, ob anderweitige Instrumente im Einsatz sind, welche das Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik unterstützen.

³ Gemäss Rückmeldung des Kantons Waadt (VD) entspricht die Positionierung von VD in Abbildung 3 nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten (Grund: erfolgte Einführung projizierende Finanzdaten).

Die Rückmeldungen der Kantone und der Städte zeigen, dass das Verständnis und die Definition sogenannter langfristiger finanzieller Steuerungsinstrumente sehr heterogen sind. Diese Erkenntnis hat mich veranlasst, zwei Gruppen von finanziellen Steuerungsinstrumenten zu definieren und die Instrumente der Kantone diesen zwei Gruppen zuzuteilen (vgl. nachfolgende Tabelle 2). Diese Kategorisierung hat zum Ziel, die Antworten vergleichbar zu machen. Der Wirkungsraum der Instrumente beider Gruppen ist per Definition langfristig.

Ich unterscheide demnach langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente *im engeren Sinn (i.e.S.)* sowie langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente *im weiteren Sinn (i.w.S.)*. Entscheidendes Kriterium, ob ein Instrument der ersten oder der zweiten Gruppe zugeteilt wird, ist der zeitliche Steuerungsfokus bzw. das Steuerungssubstrat, auf welches sich das Instrument bezieht. Bei Finanzperspektiven sowie mehrjährigen Programmen stehen beispielsweise mittel- bis langfristige Aufwandentwicklungen im Zentrum der Arbeiten. Im Gegensatz dazu richten Instrumente wie Schuldenbremsen, Kennzahlen oder das Risikomanagement den Fokus hauptsächlich auf Planwerte in der nahen Zukunft (Budget oder AFP) oder auf Ist-Werte der Vergangenheit (Rechnungswerte). Daraus abgeleitet resultiert folgende Typologisierung langfristiger finanzieller Steuerungsinstrumente:

<i>Arten von Steuerungsinstrumenten</i>	<i>Steuerungsinstrumente gestützt auf Antworten der Kantone und Städte</i>
langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente <i>im weiteren Sinn</i> → <i>primär kurz- bis mittelfristiger Steuerungsfokus</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiskalregeln (Schulden- oder Defizitbremsen) ▪ Risikomanagement ▪ Kennzahlen ▪ Investitionsplanungen
langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente <i>im engeren Sinn</i> → <i>klarer langfristiger Steuerungsfokus</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanzperspektiven ▪ Prognosen / Finanzplanungstool ▪ Mehrjährige Programme ▪ Finanzleitbilder / Strategien / Visionen

Tabelle 2: Typologisierung langfristiger finanzieller Steuerungsinstrumente, eigene Darstellung

Der Hauptfokus soll nachfolgend auf die langfristigen *finanziellen Steuerungsinstrumente im engeren Sinn* gelegt werden, da diese Instrumente am ehesten vergleichbar sind mit dem Bericht zu den Langfristigen Finanzperspektiven des Kantons St.Gallen. Auf die Instrumente der Gruppe langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente im weiteren Sinn wird nicht vertieft eingegangen, verfügen doch gemäss Waldmeier & Mäder (2015, S. 59-493) abgesehen von Appenzell Innerrhoden alle Kantone über eine Schulden- oder Defizitbremse. Auch wurden gemäss Schweizerischem Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (2015) mit der Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) in den meisten Kanton vergleichbare Bestimmungen hinsichtlich finanzieller Kennzahlen, Risikomanagement und Frühwarnsystemen (IKS) eingeführt, was eine weitergehende Diskussion dieser Instrumente nicht notwendig macht.

Wie die Umfrage zudem gezeigt hat, verfügen viele Kantone über langfristige Investitionsplanungen im Bereich der Infrastrukturbauten. Die Grössenordnung des durchschnittlichen Planungshorizonts beträgt dabei rund 10 Jahre. Da der Investitionsrechnung in vielen Kantonen

ein Sonderstatus zukommt und die Investitionsrechnung oft nur indirekt über die Abschreibungen der Schulden- oder Defizitbremse untersteht, wird auf eine differenzierte Analyse dieses Instruments verzichtet bzw. werden die langfristigen Investitionsplanungen nicht unten den langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumenten im engeren Sinn subsumiert.

4.2.2.1 Finanzielle Langfristplanungen Kantone

Wie nachfolgende Abbildung 4 gestützt auf die Umfrage zeigt, verfügen nebst dem Kanton St.Gallen gegenwärtig fünf weitere Kantone über langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente im engeren Sinn (Uri, Zug, Basel-Land, Waadt und Neuchâtel). Mit dem Kanton Aargau ist gegenwärtig ein weiterer Kanton daran, sein Steuerungsinstrumentarium auszubauen. Ab dem Frühling 2017 dürfte auch er über solche Steuerungsinstrumente verfügen.

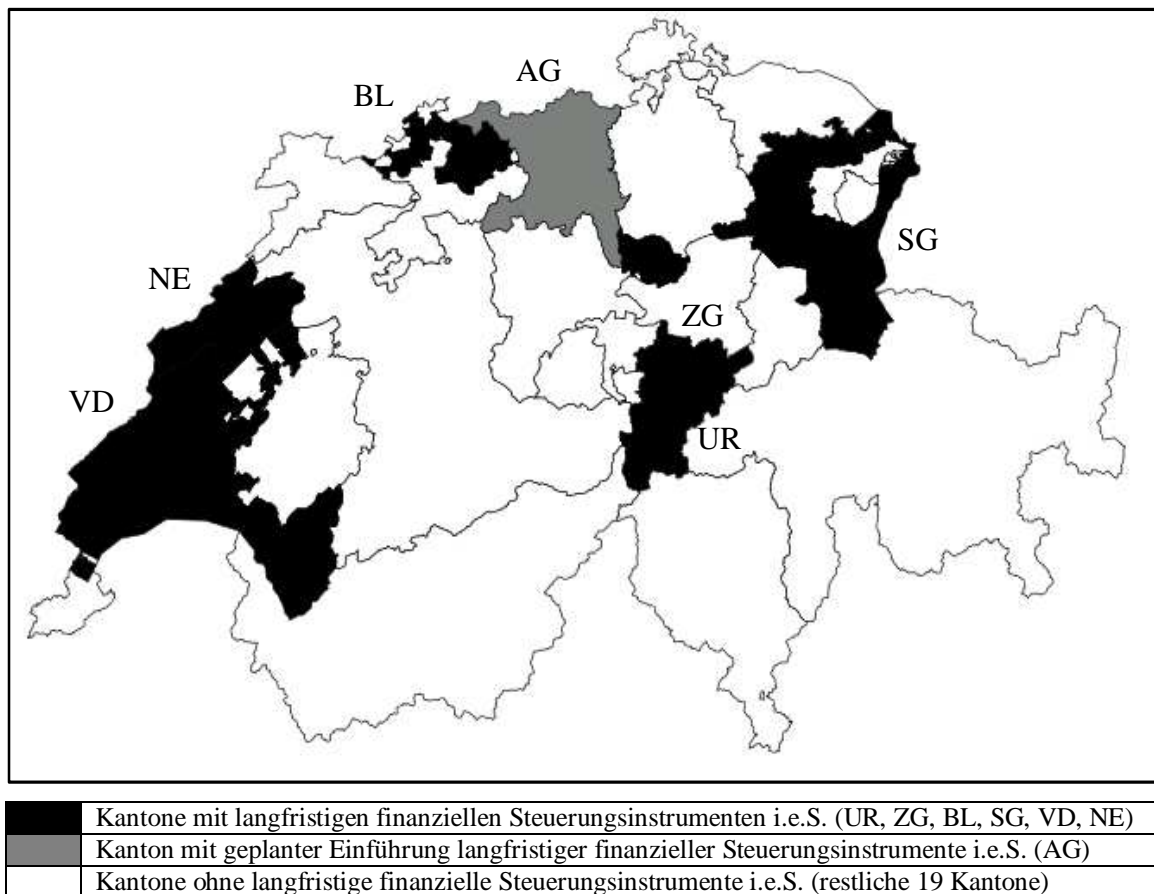


Abbildung 4: Kantone mit langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumenten, eigene Darstellung

4.2.2.2 Kommentierung Instrumente der Kantone

In diesem Kapitel werden die langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumente im engeren Sinne der in Abbildung 4 aufgeführten Kantone erläutert und diskutiert⁴. Basis bilden die Rückmeldungen der Kantone aus der Umfrage.

⁴ Aufgrund eines Missverständnisses in der Umfrage zeigte sich nachträglich, dass auch der Kanton Waadt über ein langfristiges finanzielles Steuerungsinstrument i.e.S. verfügt (Planungshorizont 15 bis 20 Jahre).

Kanton Uri

Mit der sogenannten *Langfristplanung* verfügt der Kanton Uri seit ungefähr acht Jahren über ein langfristiges finanzielles Steuerungsinstrument. In erster Linie werden damit Prognosen zur finanziellen Gesamtentwicklung des Kantonshaushalts dargestellt.

Die Direktionen und Ämter melden für die kommenden 15 Jahre alle bekannten und wesentlichen Investitionsvorhaben in der Investitionsrechnung und grössere neue oder wegfallende Aufwand- und Ertragspositionen bzw. Programme der Erfolgsrechnung, die bereits bekannt sind oder sich abzeichnen. Anschliessend werden ausgehend vom Budget und Finanzplan (insgesamt 4 Jahre) die Aufwendungen und Erträge der Erfolgsrechnung sowie die Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung auf 11 Jahre extrapoliert. Die Hochrechnung der Positionen erfolgt auf der 3. Stufe der Artengliederung, wobei Parameter wie Inflation, Zinsen etc. flexibel festgelegt werden können. Daraus abgeleitet werden die Planbilanz sowie die Plangeldflussrechnung erstellt. Die Plandaten werden dann grafisch zu ein paar wenigen Finanzkennzahlen aggregiert: Saldo der Erfolgsrechnung, Nettoinvestitionen, Selbstfinanzierung, Selbstfinanzierungsgrad und Nettoschulden. Zusammen mit der Übersicht der Programme und Projekte bilden die Finanzkennzahlen die eigentliche Langfristplanung. Die detaillierten Hochrechnungen werden lediglich zur Berechnung der Kennzahlen verwendet.

Nebst der Prognosefunktion zeigt die Langfristplanung auch auf, welche politisch noch nicht konsolidierten Grossprojekte auf den Kanton zukommen und ob diese finanziell tragbar sind. Damit wird die Langfristplanung auch zum Instrument für die Schwerpunktplanung. Anhand der Langfristplanung kann relativ schnell bestimmt werden, wann und ob gewisse Projekte realisiert werden könne. Die Schwerpunktthemen wie auch die Legislaturziele werden durch die Langfristplanung bewusst gesteuert.

Die Ergebnisse der Langfristplanung werden von der Regierung nur zur Kenntnis genommen, wodurch die Verbindlichkeit als eher gering einzustufen ist. Es wird weder ein Controlling noch ein Vergleich mit der Vorjahresplanung durchgeführt. Insbesondere bei Programmen und Projekten, die erst nach dem Finanzplanhorizont (4 Jahre) beginnen, gibt es laufend Verschiebungen. Die Langfristplanung gibt einen guten Überblick über anstehende Programme und Projekte, da diese vor der Aufnahme bezüglich Notwendigkeit und Dringlichkeit geprüft und beurteilt werden. Mit der Langfristplanung können erste Vorentscheide für die Umsetzung von Programmen und Projekten getroffen werden.

Kanton Zug

Der Kanton Zug verwendet ein selbstentwickeltes Excel basiertes *Finanzplanungstool*, mit welchem umfassende und langfristige Simulationen des Gesamthaushalts durchgeführt werden können. Dabei wird nicht nur die Entwicklung der Erfolgs- und der Investitionsrechnung simuliert, es werden auch jährliche Planbilanzen erstellt und Aussagen zur Cashflow- und Eigenkapitalentwicklung gemacht.

Als Ausgangslage werden dazu je Sachgruppe unterschiedliche Wachstumsraten definiert und ausgehend vom jeweiligen Budget auf 15 Jahre extrapoliert (drei AFP-Planjahre plus 12 Jahre Schätzung). Ergänzend lassen sich beliebige Sondereffekte in die Berechnungen einbauen wie beispielsweise veränderte Abschreibungsfristen, unterschiedliche Steuerstrategien, Sparprogramme, Vorgaben der Schuldenbremse, Gesetzesrevisionen oder Anpassungen in den Spezialfinanzierungen. Das Planungstool ermöglicht den Vergleich von bis zu fünf unterschiedlicher Szenarien. Diese lassen sich grafisch auswerten und einander gegenüberstellen. Zudem beinhaltet das Planungstool historische Daten (zurück bis 1985), welche in die unterschiedlichen Simulationen miteinbezogen werden können.

Das Finanzplanungstool wird verwaltungsintern jährlich im Rahmen der Budget- und Finanzplanungsarbeiten durch die Finanzverwaltung aktualisiert und findet hauptsächlich in der internen Geschäftsvorbereitung Anwendung. Mittels entsprechender Simulation lassen sich die langfristigen finanziellen Konsequenzen von politischen Entscheiden sehr detailliert berechnen. Dies ermöglicht eine Sensibilisierung der Politik (Exekutive und Legislative) für finanzpolitische Angelegenheiten.

Da es sich beim Finanzplanungstool des Kantons Zug ausschliesslich um ein internes Analyseinstrument handelt, erfolgt keine Berichterstattung der Ergebnisse der jährlichen Aktualisierung an die Regierung und den Kantonsrat im Sinn eines langfristigen Finanzplans.

Kanton Basel-Land

Der Kanton Basel-Land erarbeitet seit 2012 einmal je Legislatur ein *Grundsatzpapier (neu Zukunftsbild)*, das im Stil eines Leitbildes bzw. einer Vision sieben Schwerpunktfelder thematisiert, welche den Kanton in den nächsten zehn Jahren vor Herausforderungen stellen wird. Mit dem Zukunftsbild soll einerseits die Politik für finanzpolitische Angelegenheiten sensibilisiert werden. Weiter sollen damit die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Innovation und Nachhaltigkeit des Kantons sichergestellt werden. Mit dem Zukunftsbild wollte die Regierung ursprünglich auch die Bevölkerung ansprechen, was jedoch bis heute noch nicht erreicht werden konnte. Die Legislative (Landrat) nimmt das Zukunftsbild lediglich zur Kenntnis. Sie ist nicht befugt, Änderungen vorzunehmen. Entsprechend ist die Verbindlichkeit des Papiers relativ gering und dient hauptsächlich der Sensibilisierung der politischen Instanzen.

Mit der Vorlage „Stärkung der finanziellen Steuerung – Teilrevision der Kantonsverfassung und Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG)“ des Regierungsrates (2015/435) soll die Steuerung der Kantonfinanzen verbessert werden. Die finanzpolitische Gesamtsteuerung soll damit per 1. Januar 2017 auf eine neue Basis gestellt. Kernelemente der Vorlage sind der integrierte Aufgaben- und Finanzplan, die optimierte Berichterstattung, das totalrevidierte Finanzhaushaltsgesetz und eine neue Schuldenbremse. Diese sieht neu einen Ausgleich der Erfolgsrechnung über acht Jahre vor (entspricht einem Konjunkturzyklus).

Kanton Neuenburg

Der Kanton Neuenburg verfügt mit den sogenannten *Perspektiven* seit 2013 über ein langfristiges finanzielles Steuerungsinstrument, das einen Zeithorizont von 10 Jahren abdeckt und jeweils parallel zum Legislaturfinanzplan erarbeitet wird. Die Ergebnisse der Perspektiven werden jeweils zusammenfassend in den Legislaturfinanzplan integriert. Die Hauptverantwortung in der Erarbeitung der Perspektiven liegt beim Finanzdepartement. Als eigenständiges Produkt werden die Perspektiven nicht veröffentlicht. Diese stellen primär ein verwaltungsinternes Steuerungsinstrument dar und richten sich grundsätzlich an die Exekutive. Die Legislative kann von diesen im Rahmen der Beratung der Legislaturplanung Kenntnis nehmen.

Kanton Aargau

Der Kanton Aargau verfügt mit dem Nachhaltigkeitsbericht (Zeithorizont 25 Jahre) und dem Entwicklungsleitbild (Zeithorizont 10 Jahre) über zwei längerfristige politische Steuerungsinstrumente, welche bis heute keinen direkten Bezug zur kantonalen Finanzplanung herstellen. Im Rahmen der laufenden Arbeiten zur neuen Legislaturplanung, welche im Frühling 2017 präsentiert werden soll, ist nach Rücksprache mit dem Kanton Aargau vorgesehen, das Entwicklungsleitbild um einen finanziellen Teil zu ergänzen und so die kantonalen Aufgaben mit den entsprechenden finanziellen Ressourcen zu verknüpfen. Die Methodik der Verknüpfung ist gegenwärtig noch offen, es ist aber davon auszugehen, dass mit dieser Neuerung im Kanton Aargau ein langfristiges finanzielles Steuerungsinstrument im engeren Sinn gemäss obiger Definition geschaffen wird.

4.2.2.3 Steuerungsinstrumente der Städte

Nachfolgend werden die langfristigen strategischen Steuerungsinstrumente der fünf Städte Bern, Luzern, St.Gallen, Winterthur und Zürich erläutert und diskutiert. Auf die bei den Kantonen angewandte Kategorisierung wird bewusst verzichtet, da – abgesehen von der Stadt St.Gallen – keine der befragten Städte über langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente im engeren Sinne verfügen. Zudem besteht zwischen den Städten eine grosse Heterogenität in der Verwendung des langfristigen Steuerungsinstrumentariums.

Stadt Bern

Mit der *Strategie 2020* verfügt die Stadt Bern über ein Steuerungsinstrument, das strategische Zielsetzungen in der staatlichen Aufgabenerfüllung definiert. Gestützt auf die Strategie 2020 erfolgt aber keine explizite Steuerung oder Planung der entsprechenden finanziellen Ressourcen. Als langfristiges Steuerungsinstrument wird die Investitionsplanung erwähnt, welche eine Zeitperiode von acht Jahren abdeckt. Die Einführung eines langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumentes für die Konsumausgaben stand in der Stadt Bern in jüngster Zeit nicht zur Diskussion. Ein Instrument in Analogie zu demjenigen des Kantons St.Gallen wird aufgrund

des langen Projektionszeitraums nicht favorisiert. Hingegen wird ausgeführt, dass eine qualitativ und quantitativ engere Verknüpfung zwischen der Strategie sowie der achtjährigen Investitions-, der vierjährigen Finanzplanung und den ebenfalls vierjährigen Legislaturrichtlinien für den Bürger durchaus von grösserem Nutzen sein könnte.

Stadt Luzern

Die Stadt Luzern verfügt – nebst einer Schuldenbremse im weiteren Sinne mit Bestimmungen in der Gemeindeordnung und im Finanzhaushaltsgesetz – seit zwei Jahren über eine Investitionsplanung, in welcher alle Investitionsprojekte der nächsten zehn Jahre festgehalten werden. Mit diesem Instrument soll eine nachhaltige Finanzpolitik sichergestellt und Transparenz geschaffen werden. Zudem soll explizit über den üblichen Budget- und Finanzplanungshorizont von fünf Jahren hinausgeschaut werden. Dies hilft, zukünftige Investitionsbedürfnisse zu erkennen und entsprechende Massnahmen einzuleiten. Die Investitionsplanung wird jährlich im Budgetprozess aktualisiert und von der Exekutive genehmigt. Die Legislative nimmt von dieser lediglich Kenntnis. Aufgrund einer nur periodischen Rechenschaftsablage verfügt dieses Steuerungsinstrument nur über eine mittlere Verbindlichkeit.

Finanzielle Langfristplanungen im engeren Sinne werden aufgrund der hohen Unsicherheiten als sehr mutig bezeichnet. Die Werthaltigkeit solcher Planungen sei klar herauszustreichen, ansonsten bestehe die Gefahr einer pseudowissenschaftlichen Genauigkeit. Die politische Sensibilisierung sei umso effektiver, je konkreter und fassbarer das entsprechende Thema sei. Vor diesem Hintergrund könne ein 20-jähriges Steuerungsinstrument sehr schnell in Frage gestellt werden und sollte somit nicht als finanzpolitisches Steuerungsinstrument angewandt werden. Es bestehe die Gefahr, dass eher kontraproduktive Impulse ausgelöst werden könnten.

Stadt St.Gallen

Die Stadt St.Gallen verfügt mit dem Instrument der *Finanzperspektive* über ein langfristiges finanzielles Steuerungsinstrument. Die Finanzperspektive deckt einen Zeithorizont von 15 bis 20 Jahre ab und wird jährlich im Budgetprozess aktualisiert. Dieses ist, da erst seit ein bis zwei Jahren im Einsatz und somit noch im Aufbau begriffen, gegenwärtig noch eher rudimentär ausgestaltet, verfolgt aber grundsätzlich die gleichen Ziele wie das entsprechende Instrument auf Ebene des Kantons St.Gallen. Die Finanzperspektive baut auf den Werten und Angaben des Kantons St.Gallen und des Bundes wie auch auf eigenen Annahmen auf und hat zum Ziel, eine nachhaltige Finanzpolitik sicherzustellen und Agenda-Setting in eigener Sache zu betreiben (Aufbau finanzpolitischer Druck). Thematisch orientierte Steuerungsinstrumente wie das Energiekonzept 2050, die Vision 2030 des Stadtrates, die Stadtraumentwicklung 2040, die Legislaturplanung 2017-2020 oder das Mobilitätskonzept fliessen in die Arbeiten zu den Finanzperspektiven ein.

Aufgrund der geringen Verbindlichkeit werden die Perspektiven schwergewichtig zur Sensibilisierung der politischen Instanzen eingesetzt. Da die Perspektiven grosse Unsicherheiten beinhalten, ist es gemäss Rückmeldung der Stadt St.Gallen schwierig, die Ergebnisse auf politischer Ebene gewinnbringend einzusetzen.

Aus den Rückmeldungen der Stadt St.Gallen sind folgende weitere Bemerkungen erwähnenswert: Als bestes und griffigstes Planungsinstrument wird die kantonal geregelte Schuldenbremse der Gemeinden bezeichnet. Als weiteres sehr wirksames Instrument zur nachhaltigen Steuerung der Stadtfinanzen wird das verwaltungsinterne Mitberichtsverfahren des Finanzamtes erwähnt. Die kritische Prüfung von Geschäften anderer Direktionen oder Departementen hat eine mittel- bis langfristig stabilisierende Wirkung auf den Haushalt der Stadt. Die Stadt St.Gallen geht zudem davon aus, dass die Geld- und Kapitalmärkte vermehrt Abschlüsse nach IPSAS verlangen werden (bspw. Einhaltung gewisser Haushaltskennziffern), was ebenfalls eine disziplinierende Wirkung auf die Finanzpolitik haben wird und Instrumente wie finanzielle Langfristplanungen stärken dürfte.

Stadt Winterthur

In der Stadt Winterthur ist die Einführung einer Schuldenbremse geplant. Die entsprechende Volksabstimmung ist für das nächste Jahr vorgesehen. Zur Planung von Investitionen ist in Winterthur eine 12-jährige Investitionsplanung im Einsatz. Die Erarbeitung der Legislaturplanung erfolgt ohne direkte Verknüpfung mit den finanziellen Ressourcen. Bei der Festlegung der Legislaturziele werden allerdings die finanziellen Möglichkeiten in die Überlegungen miteinbezogen. Die Erfahrungen der Stadt Winterthur zeigen, dass bereits eine Vierjahresplanung höchst anspruchsvoll ist. Vor diesem Hintergrund sollen eher Ziele bezüglich Verschuldung und Höhe des Eigenkapitals festgelegt oder der mittelfristige Haushaltsausgleich angestrebt werden. Zur Zielerreichung wird der Schuldenbremse die grössere Wirkung als einer langfristigen Finanzplanung attestiert, welche auf einer sehr fragilen Basis erarbeitet wird. Aufgrund der grossen Unsicherheit besteht bei mehrmaligen Fehlprognosen die Gefahr, dass die Glaubwürdigkeit leidet und die Wirkung eines solchen Steuerungsinstrumentes versiegt.

Stadt Zürich

Mit der *Strategie 2035* verfügt die Stadt Zürich über langfristige strategische Zielsetzungen und Visionen, die sich auf acht Handlungsfelder fokussieren und entsprechenden Lösungsansätzen thematisiert. Die Strategie 2035 wird einmal je Legislatur aktualisiert und stellt ein übergeordnetes Instrument ohne rechtliche Verbindlichkeit dar. Ziel des Instrumentes ist die Sensibilisierung der politischen Instanzen für unterschiedliche Angelegenheiten. Das Handlungsfeld „Stabile öffentliche Finanzen“ hat primär einen strategischen Zielcharakter und befasst sich mit der Entwicklung der städtischen Finanzen. Die Strategie 2035 stellt keine finanziellen Berechnungen, Prognosen oder Projektionen an, welche über den vierjährigen Planungshorizont von Budget und Aufgaben- und Finanzplan hinausgehen. Es ist nach Rücksprache mit der Stadt Zürich auch nicht vorgesehen, entsprechende Berechnungen anzustellen oder eine Verknüpfung von Aufgaben und finanziellen Ressourcen herzustellen.

4.2.3 Fragenblock zur Wirkung und Akzeptanz von langfristigen Steuerungsinstrumenten

Mit den mehrheitlich offenen Fragestellungen 17 bis 20 wird der Wirkung und Akzeptanz von langfristigen Steuerungsinstrumenten nachgegangen. Zudem konnten grundsätzlichen Bemerkungen zum „St.Galler-Modell“ und zu langfristigen finanziellen Planungen generell angebracht werden. Diese Fragen haben sich nur an diejenigen Kantone gerichtet, welche über langfristige Steuerungsinstrumente im engeren Sinn verfügen.

Die eingegangenen Rückmeldungen lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Auf die **geringe rechtliche Verbindlichkeit** der Steuerungsinstrumente wurde praktisch in allen Rückmeldungen hingewiesen. Aufgrund der geringen Verbindlichkeit lassen sich aus solchen Langfristprojektionen kaum verbindlich Beschlüsse ableiten, was diese als Steuerungsinstrumente grundsätzlich schwächt.
- Weiter wird erwähnt, dass das Instrument aufgrund der hohen Unsicherheiten hauptsächlich als **Informationsinstrument** tauglich sei. Die Unsicherheiten ergeben sich vorwiegend aus dem langen Projektionszeitraum, welcher den Modellen zugrunde liegt.
- Als Informationsinstrumente eignen sich finanzielle Langfristprojektionen aber sehr wohl, geben diese doch im Sinn von **Frühwarnsystemen** einen guten Überblick über anstehende Programme, Projekte und allgemeine Risiken und Chancen im Haushalt.
- Einige Kantone erwähnen, dass zur zielgerichteten Nutzung des Instruments als Frühwarnsystem eine **jährliche Aktualisierung** sinnvoll sei. Dadurch könne die Akzeptanz des Instrumentes bei der Politik aufgrund der permanenten Präsenz erhöht werden. Zudem könne mit der jährlichen Verabschiedung - im Gegensatz zu einer Aktualisierung je Legislatur - eine höhere Sensibilisierung erreicht werden.
- Einzelne Kantone weisen darauf hin, dass die Ausgestaltung und das Design von langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumenten **einfach und gut nachvollziehbar** sein sollen. Komplexe Modellberechnungen würden aufgrund der vielen Unsicherheiten kaum eine verbesserte Sensibilisierung und Akzeptanz ermöglichen.
- Ein Kanton, welcher über ein langfristiges finanzielles Steuerungsinstrument verfügt, weist darauf hin, dass es zielführend wäre, die schwergewichtig auf ein Jahr fokussierenden kantonalen **Schuldenbremsen** in ihrem Geltungsbereich **auf die Finanzplanjahre auszuweiten**. Würde dieser Vorschlag konsequent umgesetzt, könnte das zur Entlastung langfristiger finanzieller Steuerungsinstrumente führen.

4.2.4 Fragenblock an Kantone ohne langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente

Von den 19 Kantonen, welche über keine finanzielle Langfristplanungen im engeren Sinn gemäss Typologisierung im Kapitel 4.2.2 verfügen, gingen folgende Antworten zu den Fragen 21 bis 23 ein:

Kanton	Frage 21: Stand die Einführung eines langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumentes jemals zur Diskussion?	Frage 22: Falls ja, was waren die Gründe der Ablehnung?	Frage 23: Wäre die Einführung aus Sicht der Finanzverantwortlichen grundsätzlich erwünscht?
Zürich	Ja	Fehlende Relevanz sowie Problematik der umstrittenen Annahmen.	Nein
Bern	Nein	-	Ja. Vorbehalte hinsichtlich grosser Unsicherheiten.
Luzern	Ja	Fehlende Ressourcen für neues Instrument aufgrund angespannter Finanzsituation.	Ja. Kosten- /Nutzenverhältnis wäre zu beachten.
Schwyz	Nein	-	Nein. Die Sinnhaftigkeit und Verlässlichkeit langfristiger Zahlen wird politisch hinterfragt werden.
Obwalden	Nein	-	Nein
Nidwalden	Nein	-	Nein
Glarus	Nein. Gegenwärtig wird aber der politische Planungsprozess revidiert, so könnte die Einführung einer langfristigen Finanzplanung thematisiert werden.	-	Nein. Grosse Unsicherheiten würden Langfristplanung sehr abstrakt ausgestalten lassen, was dann die Aussagekraft stark vermindern würde.
Freiburg	Ja	Die Prognose von vier Jahren ist bereits anspruchsvoll genug. Daraus lassen sich zudem keine Trends ableiten.	Ja
Solothurn	Nein	-	Nein. Rollende Planung mit integrierter Aufgaben- und Finanzplanung ist ausreichend.
Basel-Stadt	Ja	Zwischenzeitlich wurde mit einer 10-jährigen Investitionsplanung gearbeitet. Diese erwies sich als zu ungenau und konnte nicht zur Steuerung genutzt werden.	Ja
Schaffhausen	Nein	-	Offen. Abhängig von langfristiger Planungsverlässlichkeit, was politischen Anpassungsbedarf bedingen würde.
Appenzell Ausserrhoden	Nein	In gewissen Teilbereichen werden langfristige Planungen wahrgenommen (unabhängig von finanzieller Planung).	Nein
Appenzell Innerrhoden	Ja	Langfristprognosen sind rasch überholt. Zudem besteht keine grosse Verbindlichkeit für Verwaltung und Parlament. Bestehende Budget und Finanzplanung wird als genügend beurteilt.	Nein
Graubünden	Nein	Erarbeitung eines Finanzleitbildes wurde diskutiert, aber wieder verworfen.	Ja. Wünschenswert wäre eine hochaggregierte Langfristperspektive in Analogie zum Bund (längstens bis 2035). Eine blosser Verlängerung der Finanzplanung würde hingegen keinen Sinn machen.
Thurgau	-	-	-
Tessin	Nein	-	Ja
Wallis	Nein	-	Nein
Genf	Nein	Die Qualität und die Zuverlässigkeit der Prognosen werden kritisch beurteilt.	Nein
Jura	-	-	-

<i>Kanton</i>	<i>Frage 21: Stand die Einführung eines langfristigen finanziellen Steuerungsinstruments jemals zur Diskussion?</i>	<i>Frage 22: Falls ja, was waren die Gründe der Ablehnung?</i>	<i>Frage 23: Wäre die Einführung aus Sicht der Finanzverantwortlichen grundsätzlich erwünscht?</i>
<i>Zusammenfassung der Antworten</i>	<i>Ja: 5 Nein: 12 offen: 2</i>		<i>Ja: 6 Nein: 10 offen: 3</i>

Tabelle 3: Antworten der Kantone ohne langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente zur Bedarfsabklärung

Wie die Antworten der Kantone in Tabelle 3 zur Frage 21 zeigen, stand in der Mehrheit der Kantone die Einführung langfristiger finanzieller Steuerungsinstrumente bis heute noch nicht zur Diskussion. In fünf Kantonen wurden entsprechende Ansätze bereits thematisiert. Aufgrund grosser Unsicherheit, fehlender Verbindlichkeiten sowie fehlender Ressourcen wurde aber auf die Einführung solcher Instrumente verzichtet.

Die Beurteilung aus Sicht der Finanzverantwortlichen zeigt nicht unerwartet ein ähnliches Bild (Frage 23). Die Hälfte der Teilnehmer der Umfrage äussert sich kritisch zur Frage, ob die Einführung eines langfristigen finanziellen Steuerungsinstruments wünschenswert wäre, wobei ähnliche Argumente vorgebracht werden wie bei Frage 21. Sechs Finanzverantwortliche erachten es hingegen als grundsätzlich wünschenswert, ein finanzielles Steuerungsinstrument einzuführen, das über den üblichen vierjährigen Budget- und Aufgaben- und Finanzplanungsprozess hinausschaut.

Unter der Annahme, dass die sieben Kantone, welche heute (oder ab nächstem Jahr [Kanton Aargau]) über ein solches langfristige Instrumentarium verfügen, mit ihren Instrumenten zufrieden sind, kann gefolgert werden, dass rund die Hälfte der Kantone solchen langfristigen Planungsinstrumenten positiv gesinnt sind, während die andere Hälfte diesen eher kritisch gegenüberstehen.

4.3 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Wie die Ausführungen im Kapitel 4.2 zeigen, sind heute in sechs Kantonen unterschiedliche Instrumente zur langfristigen finanziellen Steuerung der Haushalte im Einsatz. Die meisten Instrumente haben einen informativen Charakter und verfügen über keine hohe Verbindlichkeit. Das Ziel der Sensibilisierung der Akteure im politischen Prozess für finanzpolitische Anliegen kann trotz geringer Verbindlichkeit und hoher Unsicherheit der Instrumente in den meisten Fällen erfüllt werden.

Die Mehrheit der Kantone verfügt über keine langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumente im engeren Sinn. Dieser Umstand dürfte hauptsächlich auf die praktisch flächendeckend im Einsatz stehenden Schuldenbremsen zurückzuführen sein, welche kurz- bis mittelfristig eine starke Wirkung erzielen und den Bedarf an langfristigen Steuerungsinstrumenten begrenzen. Rund die Hälfte der Kantone signalisiert kein Interesse, in nächster Zeit ein solches Instrument einzuführen.

Von den angefragten Städten verfügt nur die Stadt St.Gallen mit der Finanzperspektive über ein Steuerungsinstrument i.e.S. gemäss meiner Typologisierung.

5 Optimierungspotential für Finanzperspektiven des Kantons St.Gallen

5.1 Erste Erfahrungen im Kanton St.Gallen

Wie einleitend erwähnt wurde der Bericht Langfristige Finanzperspektiven (2016, inkl. Finanzperspektive 2019-235) vom Kantonsrat (Legislative) in der Februarsession 2016 erstmals zur Kenntnis genommen. Es wäre verfrüht und vermessen, bereits heute detaillierte Aussagen zur finanziellen Wirkung des Berichts zu machen. Trotzdem versuche ich auf den Nutzen und die Grenzen dieses neuen Steuerungsinstruments einzugehen und abschliessend einige Ausführungen zu den ersten Erfahrungen und Erkenntnissen zu machen.

5.1.1 Nutzen und Grenzen des neuen Instruments

Nutzen

- Der Bericht ermöglicht die Sensibilisierung der Politik (Legislative und Exekutive) und der Verwaltung für finanzpolitische Angelegenheiten. In jüngsten politischen Diskussionen wurde bereits oft auf dieses Instrument Bezug genommen.
- Mit der umfassenden Analyse der bedeutendsten Staatsbeiträge (als Teil des Berichts) lassen sich Kostentreiber im Haushalt identifizieren. Zudem ermöglicht die Analyse eine aktive Wissensvermittlung und Erkenntnisgewinne. Mittel- bis langfristig kann das zu einer Eindämmung des Wachstums bei den Staatsbeiträgen führen, wenn daraus konkrete Massnahmen abgeleitet und umgesetzt werden.
- Der Bericht bewirkt mit dem Perspektivenwechsel von der kurz- und mittelfristigen Budget- und Aufgaben- und Finanzplanung (vier Jahre) zu den langfristigen Finanzperspektiven (20 Jahre) eine allgemeine Horizonterweiterung.
- Mit dem langfristigen Zeithorizont kann Bezug genommen werden zu Infrastrukturmassnahmen, die langfristig wirken (Lebenszyklusansatz).
- Dank der umfassenden Risikoanalyse sind Risiken und auch Chancen auf dem Tisch und lassen sich bewerten. Im jüngsten Ratingbericht 2016 der Ratingagentur Standard & Poor's zum Kanton St.Gallen wurde bereits auf dieses Instrument referenziert.
- Mit der Offenlegung der Risikoanalyse und der Analyse der Staatsbeiträge wird die Transparenz gefördert, was Vertrauen schafft.

Grenzen

- Die kurz- und mittelfristigen Wirkungen sind in Zahlen nur schwer messbar.

- Das Modell generiert weder Prognosen noch exakte Planwerte, welche Basis konkreter Beschlüsse sein können. Die Projektion 2019-2035 zeigt lediglich Bandbreiten mit ganz vielen Unsicherheiten und hohen Sensitivitäten auf.
- Die erfolgreiche Umsetzung von Folgemaassnahmen und Empfehlungen ist aufgrund der langfristigen Ausrichtung oftmals komplex und anspruchsvoll zu steuern.
- Aus polit-ökonomischer Perspektive sind Widerstände auf verschiedenen Ebenen gegenüber Folgearbeiten zu erwarten: Ämter, Departemente, Regierung, Parlament, Volk.

5.1.2 Erfahrungen, Erkenntnisse und Empfehlungen

Erfahrungen

- Die ersten Erfahrungen sind aufgrund zahlreicher Erkenntnisgewinne grundsätzlich positiv. Transparenz und Vertrauensbildung konnten gegenüber Partnern mit einem innovativen Ansatz gestärkt werden („Verwaltung schaut über den üblichen Zeithorizont hinaus“).
- Der Bericht findet in breiten Kreisen Anklang und stellt eine wichtige argumentative Unterstützung in finanzpolitischen Diskussionen für Verwaltung, Regierung und Parlament dar. Aus polit-ökonomischer Sicht wäre zu erwarten gewesen, dass Instrumente, welche den Legislaturzyklus übersteigen, eher kritisch begutachtet werden.
- Eine periodische Aktualisierung ist erwünscht und dürfte für die weitere Vertrauensbildung sinnvoll sein.
- Die Frage der optimalen Projektionsdauer gibt oft Anlass zu Diskussionen. Die der Projektion zugrundeliegenden 20 Jahre werden aufgrund der grossen Unsicherheiten als eher lang betrachtet.

Erkenntnisse und Empfehlungen

- Oberster Grundsatz bei der Erstellung solcher Berichte ist der Verzicht auf „Schwarzmalerei“, sonst leidet die Glaubwürdigkeit des Instrumentes stark. Allfällige Kritik am Modell ist ernst zu nehmen und in zukünftigen Arbeiten zu berücksichtigen.
- Ein pragmatisches Vorgehen bei der Erarbeitung von Projektionen ist sehr zu empfehlen (einfach, verständlich, nachvollziehbar). Ansonsten fehlt die Akzeptanz bei allen Partnern.
- Die Analyse sollte auf die wesentlichen Positionen im Haushalt fokussieren (weniger ist mehr).
- In die Erarbeitung der Perspektiven sollten alle Stakeholder (Departemente, Regierung und Politik) miteinbezogen werden (partizipativer Ansatz). Auf die Erstellung von Perspektiven „im stillen Kämmerchen“ sollte verzichtet werden.
- Es sollen bewusst keine Langfristprognosen gerechnet werden, da solche eine Scheingenaugigkeit vortäuschen. Es ist zielführender, wesentliche Risiken und Chancen sowie mögliche Szenarien und Sensitivitäten aufzuzeigen und darüber zu diskutieren.
- Das Instrument Langfristige Finanzperspektiven (inkl. Projektion) eignet sich nicht zur kurzfristigen Haushaltssanierung. Umsetzung von Massnahmen und Empfehlungen brauchen Zeit und sind konsequent, gründlich und mit der notwendigen Ruhe anzugehen.

- Zur Herstellung eines langfristigen Haushaltgleichgewichts ist ein Massnahmen-Mix anzustreben. Dies ist ein allgemeiner finanzpolitischer Grundsatz. Viele Wege führen bekanntlich zu einer nachhaltigen Finanzpolitik, es gibt nicht das perfekte Instrumentarium oder ein einfaches Patent-Rezept. Eine Anpassung der Instrumente auf das jeweilige Umfeld ist dabei zentral. Langfristige Finanzperspektiven können bei dieser Arbeit unterstützend wirken und Vertrauen schaffen.
- Mit der Begründung der hohen Unsicherheiten und der langfristigen Wirkung auf Massnahmen zu verzichten und auf das Prinzip Hoffnung zu setzen, ist in der Regel fatal und sollte vermieden werden.

5.2 Optimierungspotential

Nach umfassender Literaturanalyse, nach einem Blick auf die Tätigkeiten des Bundes und auf das internationale Umfeld sowie nach Auswertung der Umfrageergebnisse identifiziere ich für den Bericht Langfristigen Finanzperspektiven des Kantons St.Gallen folgendes Optimierungspotential:

- **Optimierungspotential 1_Projektionsdauer:** Die Dauer der Projektion von heute 20 Jahren ist aufgrund der grossen Unsicherheiten zu hinterfragen. Als Alternativansatz könnte die neue 10-jährige Mittelfristperspektive des Bundesrates herangezogen werden. Mit einer 10-jährigen Projektionsdauer könnte der gleiche Zeithorizont abgedeckt werden wie bei der kantonalen Schwerpunktplanung, was durchaus Sinn machen könnte. Als weitere Alternative könnte eine zeitliche Ausweitung des heute vierjährigen AFP auf sechs oder acht Jahre geprüft werden. Die politische Akzeptanz dürfte durch eine geringere zeitliche Dimensionierung erhöht werden. Durch eine Verkürzung der Projektionsdauer wird die Genauigkeit der Projektion hingegen nicht wesentlich verbessert. Demgegenüber besteht die Gefahr, dass die Frühwarnfunktion des Planungsinstrumentes eingeschränkt wird und gewisse Chancen und Risiken vom langfristigen Radar verschwinden. Die Vor- und Nachteile einer Verkürzung der Projektionsdauer sind gegeneinander abzuwägen.
- **Optimierungspotential 2_Aktualisierungsrhythmus:** Im aktuellen Planungs- und Steuerungsprozess im Kanton St.Gallen ist vorgesehen, die Langfristigen Finanzperspektiven einmal je vierjährige Legislaturperiode zu aktualisieren. Eine jährliche Aktualisierung des Berichts, der Risikoanalyse und der Projektion wäre durchaus sinnvoll, um eine permanente Sensibilisierung für finanzpolitische Anliegen aufrechtzuerhalten. Das IPSAS-Board (IPSASB, 2013) wie auch Ulla (2006) empfehlen dies im Grundsatz. Das IPSAS-Board erwähnt aber gleichzeitig, dass eine jährliche Aktualisierung nicht für alle Institutionen realistisch sei. Diese Einschätzung teile ich, fehlen doch im Kanton St.Gallen (und auch in vielen anderen Kantonen und Städten) die Ressourcen, um jährlich einen entsprechenden Bericht zu erstellen.
- **Optimierungspotential 3_Verstärkte Referenzierung:** Um das Ziel der nachhaltigen Finanzpolitik auf der politischen Agenda zu behalten soll alternativ bei der Beratung von

Sachgeschäften immer wieder und verstärkt auf die Langfristigen Finanzperspektiven referenziert werden. Dieses Vorgehen kann als adäquaten Ersatz für eine jährliche Aktualisierung betrachtet werden.

- **Optimierungspotential 4_Verknüpfung übergeordneter Planungsinstrumente:** Mit der permanenten Referenzierung auf diesen Bericht in Sachgeschäften (vgl. Potential 3) wie auch in übergeordneten Planungsgeschäften (bspw. Schwerpunkt- und Legislaturplanung, Aufgaben- und Finanzplanung) lassen sich diese Instrumente besser miteinander verknüpfen.
- **Optimierungspotential 5_Integration Risikoanalyse in AFP:** Damit die Risikoanalyse wahrgenommen wird und einen Nutzen stiften kann, sollte sie jährlich aktualisiert werden. Da eine jährliche Aktualisierung des gesamten Berichts aus den genannten Gründen als nicht adäquat beurteilt wird, bestünde die Möglichkeit, die Risikoanalyse in den jährlichen Budget- und AFP-Prozess zu integrieren. Thematisch könnte eine solche Risikoanalyse in die AFP-Botschaft – nach der Auflistung der geplanten Gesetzesvorhaben und den Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite – aufgenommen und diskutiert werden.

6 Schlussfolgerungen

- Als Hauptziele meiner Projektarbeit habe ich Erkenntnisgewinne sowie die Optimierung des Instruments Langfristige Finanzperspektiven des Kantons St.Gallen genannt. Mit der flächendeckenden Umfrage bei allen Kantonen und fünf grossen Städten in der Schweiz sowie einer Literaturanalyse und einem Blick über die Grenzen konnte ich einen wertvollen Überblick über den aktuellen Stand des Einsatzes und die Funktionsweise von langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumenten gewinnen. Die identifizierte Forschungslücke im Bereich der langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumente konnte ich schliessen. Auch konnte ich Optimierungspotential aufzeigen.
- Inwiefern mit langfristigen Finanzperspektiven politische Entscheidungen beeinflusst werden können, ist schwierig zu beurteilen. Mit einer periodischen Berichterstattung können die politischen Akteure zumindest für zukünftige finanzielle Konsequenzen ihrer heutigen politischen Entscheidungen sensibilisiert werden. Aufgrund der fehlenden Rechtsverbindlichkeit besteht aber keine Gewähr, dass heute keine Entscheide getroffen werden, welche die nachhaltige Entwicklung der öffentlichen Finanzen nicht ernsthaft in Frage stellen. Aus den Umfrageergebnissen konnte ich zu dieser Frage, abgesehen von der oft genannten fehlenden Rechtsverbindlichkeit, keine neuen Erkenntnisse ableiten. Dem ersten Unterziel meiner Projektarbeit konnte ich somit nur bedingt nachkommen. Mit der verbesserten Dokumentation der Langfristperspektive des Kantons St.Gallen habe ich mir ein zweites Unterziel gesetzt. Anhand des im Anhang 2 detailliert aufgeführten Modellbeschriebs und den entsprechenden Parametern sowie den Modellannahmen je Sachgruppe konnte ich dieses Ziel erfüllen.

- Zusammenfassend kann ich festhalten, dass die langfristige finanzielle Planungslandschaft in den Kantonen und einigen Städten – im Vergleich zur praktisch homogenen kurz- und mittelfristigen Steuerung über Budget und AFP/IAFP – sehr heterogen ausgestaltet ist. Praktisch alle Kantone verfügen über eine Schuldenbremse und oft sind Mehrjahresplanungen im Investitionsbereich im Einsatz. Nur wenige, genau genommen sieben Kantone (inkl. Kanton Aargau ab 2017), verfügen über langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente im engeren Sinn gemäss meiner selbst erstellten Typologisierung. Dazu gehören Finanzperspektiven, Prognosen, ein Finanzplanungstool, mehrjährige Programme sowie Finanzleitbilder, Strategien und Visionen.
- Da die Instrumente sehr unterschiedlich ausgestaltet und nicht flächendeckend im Einsatz sind hat es sich als herausfordernd erwiesen, Optimierungsmassnahmen für die Langfristigen Finanzperspektiven des Kantons St.Gallen abzuleiten. Wie im Kapitel 5.2 Optimierungspotential aufgeführt, identifiziere ich Verbesserungsmöglichkeiten in der Festsetzung der Projektionsdauer (tendenziell verkürzen aufgrund Unsicherheiten), in einer verstärkten Referenzierung auf den Bericht in Sach- und übergeordneten Planungsgeschäften sowie im Aktualisierungsrythmus der Risikoanalyse (jährliche Umsetzung mit dem AFP).
- Das langfristige Steuerungsinstrument steht im Kanton St.Gallen erst seit knapp einem Jahr im Einsatz. Vor diesem Hintergrund empfehle ich, Anpassungen am bestehenden Instrumentarium nicht überstürzt und erst nach eingehender Prüfung vorzunehmen. Als zentral mit Blick auf eine langfristige Konsolidierung des Kantonshaushalts erachte ich die Folgearbeiten aus der Überprüfung der Staatsbeiträge. Diese sind gegenwärtig in Umsetzung begriffen und werden, je nach Art der Realisierung, die zukünftige Entwicklung des Kantonshaushalts wesentlich mitprägen.
- Erste Erfahrungen im Kanton St.Gallen zeigen, dass die Verabschiedung des Berichts Langfristigen Finanzperspektiven alleine noch kein Garant für nachhaltige Kantonsfinanzen ist. Massgebend und entscheidend sind daraus abgeleitete Folgearbeiten wie beispielsweise die Überprüfung und Neujustierung der Staatsbeiträge. Je konkreter die Massnahmen werden, desto schwieriger wird die politische Umsetzung. Vor diesem Hintergrund ist eine entscheidungsorientierte Ausgestaltung der jeweiligen Berichte zentral.
- Das Thema „Langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente“ bedarf vertiefter Forschung wie auch weiterer technischer und politischer Diskussionen. Verwaltungsmassnahmen, in der Regierung wie auch in politischen Kommissionen ist Überzeugungsarbeit notwendig, um die Vorzüge langfristiger finanzieller Steuerungsinstrumente aufzuzeigen. Wesentliches Forschungspotential besteht in der Weiterentwicklung der einzelnen Instrumente wie auch in der besseren Verknüpfung der übergeordneten Planungsinstrumente.

Literaturverzeichnis

Fachliteratur

- Bolz, U. & Blaser, B. (2014). Entwicklungen im Finanzhaushaltsrecht der Kantone. *Leges – Gesetzgebung & Evaluation*, 2014(2). 174-197.
- Burret, H. & Feld, L. (2016). Effects of Fiscal Rules – 85 Years' Experience in Switzerland. *Center for Economic Studies & Ifo Institute, Working Paper No. 6063 (August 2016)*.
- European Commission (2015), The 2015 Ageing Report, in: *European Economy*, 3/2015, Brussels.
- European Commission (2016), Fiscal Sustainability Report 2015, in: *European Economy, Institutional paper 018, 01/2016*, Brussels.
- Pfäffli, S. (2011). *Budgetierung im öffentlichen Sektor. Ein Handbuch für Studium und Praxis aus finanzwissenschaftlicher Sicht*. Bern: Haupt.
- Ritz, A. & Sinelli, P. (2013). Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. In Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N. & Varone, F. (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 347-367). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Rüegsegger J. (2015). Der IAFP in den Schweizer Kantonen – Führt eine mittelfristige integrierte Aufgaben- und Finanzplanung zu einer grösseren finanziellen Stabilität? *Masterarbeit an der Universität St.Gallen bei Prof. Dr. Kuno Schedler*.
- Schedler, K. & Summermatter, L. (2009). Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2009(2), 391-410.
- Seiwald, J., Meyer, R., Hammerschmid, G., Egger-Peitler, I. & Höllerer, M. (2013). *Neue Wege des Haushaltsmanagements. Internationale Erfahrungen, Herausforderungen und Trends*. Berlin: edition sigma.
- Summermatter, L. (2013). Finanzielle Steuerungsprozesse. In Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N. & Varone, F. (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 603-620). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Ulla, P. (2006). Assessing Fiscal Risks through Long-term Budget Projections. *OECD Journal on Budgeting, Volume 6 – No. 1*. OECD, Paris.
- Waldmeier, D. & Mäder, B. (2015). *Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz. Regeln der Insolvenzvorsorge im Zusammenspiel mit dem geltenden Haushaltsrecht*. Bern: Haupt.

Internet

- Bundesministerium der Finanzen (2016). *Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 2016*, Bundesministerium der Finanzen. URL: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/07/Downloads/monatsbericht-2016-07-deutsch.html;jsessionid=6AC75F490AF9C8C6540BF03AD4461F42>, 04.08.2016.
- Congress of the United States (2015). *The 2015 Long-Term Budget Outlook*. URL: <https://www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/50250-Long-TermBudgetOutlook-4.pdf>, 04.08.2016.

- Eidgenössisches Finanzdepartement (2016). *Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016*. URL: <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/themen/finanzpolitik/langfristperspektiven-der-oeffentlichen-finanzen-der-schweiz.html>, 04.08.2016.
- IPSASB (2013). *Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances*. URL: <http://www.ifac.org/publications-resources/recommended-practice-guideline-1>, 04.08.2016.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (2008). *Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2*. URL: <http://www.srs-cspp.ch/de/fachempfehlungen-der-kantonalen-finanzdirektorenkonferenz-n17984>, 16.09.2016.
- Regierung des Kantons St.Gallen (2015). *Bericht Langfristige Finanzperspektiven*. URL: <https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaeftes/geschaeftssuche.geschaeftdetail.html?geschaeftid=0D7F0735-D016-4F24-ADCD-6D4B616366EB&ziel=1>, 04.08.2016.
- Schweizerischer Bundesrat (2012). *Entwicklungsszenarien im Gesundheitswesen*, Auszug aus dem Bericht zum Legislaturfinanzplan 2013-2015 vom 25. Januar 2012. URL: https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/00/0024817F68691EE1BAD90A81B7B7B2F9.pdf, 04.08.2016.
- Schweizerischer Bundesrat (2013). *Botschaft des Bunderates über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)*. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/767.pdf>, 16.09.2016.
- Schweizerischer Bundesrat (2016). *Mittelfristperspektive im Legislaturfinanzplan 2017-2019 (Seiten 53-55)*, Anhang zur Botschaft über die Legislaturplanung 2015-2019 des Bundes. URL: <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/budget.html>, 16.09.2016.
- Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentliche Sektor (2015). *Einführung von HRM 2 – Zusammenstellung nach Kantonen (Stand Dezember 2015)*. URL: http://www.srs-cspp.ch/sites/default/files/pages/srs-cspp_zusammenstellung_einfuehrung_hrm2_nach_kantonen_2015-12.pdf, 16.09.2016.

Anhänge

Anhang 1: Modellbeschreibung und Berechnungsgrundlagen für Langfristprojektion 2019-2035 des Kantons St.Gallen

Grundannahmen Parameter

- Bevölkerungswachstum (POP): +0.69% p.a.
- Bevölkerungswachstum 65plus (POP65plus): +2.20% p.a.
- Wirtschaftswachstum (BIP): +1.00% p.a.
- Preisentwicklung (P): +1.00% p.a.
- Realzins (I): +1.50% p.a.

Modellannahmen je Sachgruppe

Aufwandkomponenten

$$30_Personalaufwand = \frac{3}{4}POP + \frac{1}{3}BIP + P (=1.85\%)$$

$$31_Sachaufwand = BIP + P, \text{ plus manuelle Anpassungen } (=1.89\%)$$

$$32_Passivzinsen = I + P, \text{ plus manuelle Anpassungen } (=4.39\%)$$

$$33_Abschreibungen = POP + P, \text{ plus manuelle Anpassungen } (=2.21\%)$$

$$34_Anteile und Beiträge ohne Zweckbindungen = \frac{1}{2}POP + \frac{1}{2}BIP + P, \text{ plus manuelle Anpassungen } (=2.32\%)$$

$$35_Entschädigungen an Gemeinwesen = POP + P (=1.69\%)$$

$$36_Staatsbeiträge = POP + \frac{1}{2}POP65plus + \frac{1}{3}BIP + P (=3.29\%)$$

$$37_Durchlaufende Beiträge = BIP + P (=2.00\%)$$

$$38_Fondierungen = \text{stabil, sprich Wachstum von } 0.00\% (=0.00\%)$$

$$39_Interne Verrechnungen = BIP + P (=2.00\%)$$

Ertragskomponenten

$$40_Steuern = POP + BIP + P (=2.69\%)$$

$$41_Regalien und Konzessionen = BIP + P (=2.00\%)$$

$$42_Vermögenserträge = BIP + P, \text{ plus manuelle Anpassungen } (=2.03\%)$$

$$43_Entgelte = \frac{1}{2}POP + \frac{1}{2}BIP + P (=1.84\%)$$

$$44_Anteile \text{ und Beiträge ohne Zweckbindung} = POP + BIP + P (=2.69\%)$$

$$45_Rückerstattungen \text{ von Gemeinwesen} = POP + P (=1.69\%)$$

$$46_Beiträge \text{ für eigene Rechnung} = POP + \frac{1}{2}POP_{65plus} + \frac{1}{3}BIP + P (=3.29\%)$$

$$47_Durchlaufende Beiträge = BIP + P (=2.00\%)$$

$$48_Defondierungen = \textit{manuelle Anpassungen} (= -10.48\%)$$

$$49_Interne Verrechnungen = \textit{manuelle Anpassungen in Abhängigkeit zu Konto 39} (=1.36\%)$$

Anhang 2: Fragebogen zur Umfrage zu finanziellen Langfristplanungen in den Kantonen und grösseren Städten

Umfrage zu finanziellen Langfristplanungen in den Kantonen und grösseren Städten

Ausgangslage

Mein Name ist Niklaus Fuchs und ich arbeite als Ökonom und Projektleiter im Generalsekretariat des Finanzdepartementes des Kantons St.Gallen. Die vorliegende Umfrage bei den Kantonen und grösseren Städten erfolgt im Rahmen meiner Projektarbeit im Weiterbildungslehrgang „Exekutive Master of Public Administration“ an der Universität Bern.

Der Kanton St.Gallen befindet sich nach Umsetzung von zwei Sparpaketen und einem Entlastungsprogramm 2013 in den vergangenen vier Jahren gegenwärtig in einer finanziell konsolidierten Situation. Wie die jüngsten Arbeiten zum Budget 2016 und zur Aufgaben- und Finanzplanung (AFP) 2017-2019 gezeigt haben, sind die finanziellen Perspektiven jedoch nach wie vor fragil und von vielen Unsicherheiten geprägt. Vor dem Hintergrund der unsicheren finanziellen Situation wurde die Regierung im Februar 2015 vom Kantonsrat (Legislative) beauftragt, in einem Bericht die längerfristigen finanziellen Perspektiven und entsprechende Steuerungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Der entsprechende Bericht Langfristige Finanzperspektiven⁵ wurde von der Regierung am 22. Dezember 2015 verabschiedet und vom Kantonsrat in der Februarsession 2016 zur Kenntnis genommen.

Um die finanzielle Entwicklung des Kantonshaushaltes in einer Langfristbetrachtung, welche über den üblichen vierjährigen Planungshorizont öffentlicher Haushalte (ein Budgetjahr, drei zusätzliche Jahre für die Aufgaben- und Finanzplanung) hinausgeht, aufzuzeigen, hat sich das

⁵ Verweis auf Bericht Langfristige Finanzperspektiven im Internet: <https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaefte/geschaeftsuche.geschaeftdetail.html?geschaeftid=0D7F0735-D016-4F24-ADCD-6D4B616366EB&ziel=1>

Finanzdepartement des Kantons St.Gallen für die Erarbeitung einer sogenannten **Langfristprojektion 2019-2035** ausgesprochen (vgl. Kapitel 4.1 auf Seiten 26 bis 28 des Berichts Langfristige Finanzperspektiven). Dabei wurde anhand eines einfachen volkswirtschaftlichen Modells die Entwicklung der verschiedenen Aufwand- und Ertragskomponenten modelliert und darauf basierend die Haushaltsentwicklung für die Jahre 2019 bis 2035 projiziert. Die Langfristprojektion soll als **neues, eigenständiges und langfristiges finanzielles Steuerungsinstrument im Kanton St.Gallen** etabliert und einmal je Legislaturperiode (alle vier Jahre) aktualisiert werden. Mit der Langfristprojektion sollen Regierung und Kantonsrat für die finanziellen Konsequenzen ihrer heutigen Entscheide sensibilisiert werden. Damit soll letztlich ein Beitrag für eine nachhaltige Finanzpolitik geleistet werden.

Zielsetzung der schriftlichen Befragung der Kantone und grösseren Städte

Mit der Projektarbeit unter dem Titel „Finanzielle Langfristplanungen in öffentlichen Haushalten – ein Vergleich“ verfolge ich das **Ziel, die nur beschränkt vorhandenen Informationen bezüglich Einsatz langfristiger finanzieller Steuerungsinstrumente in den Kantonen und grösseren Städten systematisch zu erfassen**. Ergänzend soll auch analysiert werden, inwiefern solche finanzielle Langfristplanungen, denen viele Unsicherheitsfaktoren zugrunde liegen, die politische Entscheidungsfindung der Exekutive wie auch der Legislative beeinflussen können. Aus der flächendeckenden Befragung der Kantone und von ausgewählten grösseren Städten werden Hinweise und Erkenntnisse zur Optimierung und Weiterentwicklung des „St.Galler-Modells“ erwartet.

Durchführung der Umfrage

Der Fragebogen wird allen Mitgliedern der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF) sowie ausgewählten Finanzdirektionen von grossen Städten (Zürich, Bern, Winterthur, Luzern, St.Gallen) in der Schweiz zugestellt. Bei den Mitgliedern der FkF handelt es sich hauptsächlich um die Finanzverantwortlichen der Kantone, wodurch der fachliche Bezug zum Umfrage-thema sichergestellt werden kann. Die Umfrage beginnt Mitte Mai und dauert bis Anfang Juli 2016.

Vertraulichkeit

Für die Teilnahme an der Befragung bin ich Ihnen für die Kontaktangabe sehr dankbar (siehe unten). Dies ermöglicht allfällige Rückfragen. Ich bitte Sie anzukreuzen, wie Ihr Name und jener des Kantons bzw. der Stadt in der Projektarbeit erwähnt werden darf.

- Mein Name wie auch der Name des vertretenen Kantons bzw. der Stadt darf in der Projektarbeit erwähnt werden.
- Ich wünsche, dass meine Teilnahme an der Befragung in anonymisierter Form erfolgt (Verzicht auf Nennung Namen).
- Ich wünsche zusätzlich, dass auch der Kantons- bzw. Stadtname ausschliesslich in anonymisierter Form in der Projektarbeit dargestellt wird (Verzicht auf Nennung Namen und Kanton/Stadt).

Zeitlicher Aufwand für die Beantwortung des Fragebogens

Die Mehrheit der Fragen lässt sich relativ knapp beantworten. Vor diesem Hintergrund sowie angesichts der Vertrautheit der Mitglieder der FkF und der Finanzverantwortlichen der ausgewählten Städte mit der Materie der finanziellen Steuerung der jeweiligen Haushalte wird der zeitliche Aufwand zur Beantwortung der nachfolgenden Fragen auf rund 30 bis 45 Minuten geschätzt.

Kontaktangaben für allfällige Rückfragen

Kanton bzw. Stadt	...
Name und Vorname	...
Funktion	...
Adresse	...
Telefon	...
Email	...

Ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie mir den ausgefüllten Fragebogen bis **1. Juli 2016** per Email zukommen lassen. Besten Dank für die Teilnahme an der Umfrage bereits im Voraus.

Bei allfälligen Fragen oder Unklarheiten zum Fragebogen erreichen Sie mich folgendermassen:

Niklaus Fuchs
Ökonom / Projektleiter

T +41 58 229 27 02
F +41 58 229 39 91

Kanton St.Gallen
Finanzdepartement
Generalsekretariat
Davidstrasse 35
9001 St.Gallen

niklaus.fuchs@sg.ch
www.sg.ch

Fragen zur klassischen kurz- bis mittelfristigen finanziellen Steuerung des Haushalts

Frage	Antwort	Bemerkungen
1. Wie erfolgt die kurzfristige finanzielle Steuerung in Ihrem Kanton bzw. in Ihrer Stadt (Zeithorizont 1 Jahr)?	<input type="checkbox"/> Einjahres-Budget traditionell (Input-Steuerung) <input type="checkbox"/> Global-Budget NPM (Output-Steuerung) <input type="checkbox"/> Andere Instrumente: ...	...
2. Wie erfolgt die mittelfristige finanzielle Steuerung in Ihrem Kanton bzw. in Ihrer Stadt (Zeithorizont: Budget plus 3 oder 4 Jahre)?	<input type="checkbox"/> Einfacher Finanzplan (Input-Steuerung) <input type="checkbox"/> Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (Input- und Output-Steuerung) <input type="checkbox"/> Andere Instrumente: ...	...
3. Erfolgen mittelfristige Planungen in einzelnen Aufgabengebieten (bspw. öV-Programme, Investitionsprogramme,...)?	<input type="checkbox"/> Nein, keine Mittelfristplanungen in Aufgabengebieten <input type="checkbox"/> Ja, Mittelfristplanungen erfolgen in folgenden Aufgabengebieten: ...	...
4. Verwenden Sie in Ihrem Kanton/Stadt das Instrument der Legislaturplanung?	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja falls Ja, erfolgt dabei eine direkte Verknüpfung mit den finanziellen Ressourcen? <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja falls Ja, welchen Zeithorizont deckt die Legislaturplanung ab? <input type="checkbox"/> 4 Jahre <input type="checkbox"/> länger (... Jahre)	...

Fragen zur langfristigen finanziellen Steuerung des Haushalts

Frage	Antwort	Bemerkungen
5. Verfügt der Kanton bzw. die Stadt über finanzielle Steuerungs- oder Planungsinstrumente, welche den Zeithorizont von Budget und Finanzplan übersteigen?	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja, bitte Namen der Steuerungsinstrumente auflisten: ...	...
6. Verfügt der Kanton/Stadt über anderweitige Instrumente (bspw. Schuldenbremse, Frühwarnsysteme, Zahlungsrahmen), welche das Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik unterstützen?	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja, bitte Namen der Instrumente auflisten mit Kurzbeschreibung: ...	...
Nachfolgende Fragen sind nur zu beantworten, falls der Kanton bzw. die Stadt über langfristige finanzielle Steuerungsinstrumente gemäss Frage 5 verfügt. Ansonsten bitte bei Frage 21 weiterfahren.		
7. Kurzbeschreibung der langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumente gemäss Frage 5.	Name: ... Funktionsweise: ... Zeithorizont: ...	...
8. Welche Ziele werden mit den langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumenten verfolgt?	<input type="checkbox"/> Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzpolitik <input type="checkbox"/> Sensibilisierung der Politik für finanzpolitische Angelegenheiten (Kommunikationsmittel) <input type="checkbox"/> Agenda-Setting in eigener Sache (Aufbau finanzpolitischer Druck) <input type="checkbox"/> Weitere Ziele: ...	...
9. Handelt es sich um Steuerungsinstrumente, welche sich primär an finanziellen Grössen ausrichten, oder um Instrumente, welche auch auf thematische Aspekte eingehen (bspw. Regierungsstrategien, Departementsstrategien, Schwerpunktplanungen, Legislaturplanungen, Leitbilder, Sektorpläne, Visionen)	<input type="checkbox"/> Nur finanzielle Grössen <input type="checkbox"/> Thematische Aspekte, diese bitte nennen: ...	...
10. Sind die langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumente Bestandteil des ordentlichen Planungs- und Steuerungsprozesses?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	...
11. In welcher Periodizität erfolgt eine Aktualisierung der langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumente?	<input type="checkbox"/> Rollend (jährlich im Budgetprozess) <input type="checkbox"/> Einmal je Legislatur <input type="checkbox"/> Anderweitig: ...	...
12. Seit wann verfügt der Kanton/die Stadt über diese langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumente?	...	...

13. Wo sind diese Instrumente rechtlich verankert?	<input type="checkbox"/> Kantonsverfassung: ... <input type="checkbox"/> Gesetz: ... <input type="checkbox"/> Verordnung: ... <input type="checkbox"/> Reglement: ...	...
14. Welche Stelle im Kanton/in der Stadt ist hauptverantwortlich für die Erarbeitung der finanziellen Langfristplanung?	<input type="checkbox"/> Finanzdepartement <input type="checkbox"/> Finanz- und Fachdepartemente gemeinsam <input type="checkbox"/> Andere Zuständigkeiten: ...	...
15. An wen richten sich die langfristigen finanziellen Steuerungsinstrumente?	<input type="checkbox"/> Legislative <input type="checkbox"/> Exekutive <input type="checkbox"/> Nur verwaltungsinterne Verwendung <input type="checkbox"/> Andere Zielgruppe: ...	...
16. Falls die langfristigen Steuerungsinstrumente von der Legislativen beraten werden: Welche Handlungsmöglichkeiten bestehen?	<input type="checkbox"/> Information <input type="checkbox"/> Kenntnisnahme <input type="checkbox"/> Genehmigung <input type="checkbox"/> Ableitung von kurz- bis mittelfristigen Vorgaben <input type="checkbox"/> Andere: ...	...

Fragen zur Wirkung und Akzeptanz von langfristigen Steuerungsinstrumenten

Frage	Antwort	Bemerkungen
17. Wie wird die politische Wirkung von langfristigen Steuerungsinstrumenten grundsätzlich beurteilt?	<input type="checkbox"/> Geringe Verbindlichkeit, ausschliesslich Sensibilisierung der politischen Instanzen <input type="checkbox"/> Mittlere Verbindlichkeit, nur periodische Rechenschaftsablage <input type="checkbox"/> Hohe Verbindlichkeit und Wirkung (bspw. direkte Konsequenzen für Budget- und Finanzplanung) Begründung: ...	...
18. Wie sind die Instrumente finanzieller Langfristplanungen auszugestalten, damit diese für die Entscheidungsträger (Exekutive/Legislative) entscheidungsrelevant werden?	...	...
19. Haben Sie grundsätzliche Bemerkungen zum „St.Galler-Modell“?	...	...
20. Haben Sie weitere allg. Bemerkungen zu finanziellen Langfristplanungen?	...	...

Fragen an Kantone und Städte ohne langfristig orientierte finanzielle Steuerungsinstrumente

Frage	Antwort	Bemerkungen
21. Stand oder steht die Einführung von Instrumenten zur langfristigen Finanzplanung jemals zur Diskussion?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	...
22. Falls die Schaffung solcher Instrumente zur Diskussion stand: Was waren die Gründe der Ablehnung?	...	...
23. Wäre die Einführung von Instrumenten zur langfristigen Finanzplanung von Finanzverantwortlichen grundsätzlich erwünscht?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	...

Allgemeine Kommentare

...

Hinweisfeld für ergänzende Dokumente und Links

...

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“



Grabs, 31. Oktober 2016

Niklaus Fuchs

Über den Autor

Niklaus Fuchs arbeitet seit Mai 2011 als Ökonom und Projektleiter im Generalsekretariat des Finanzdepartementes des Kantons St.Gallen. In dieser Funktion betreut und leitet er eigene Projekte des Finanzdepartementes (u.a. Bericht Langfristige Finanzperspektiven), arbeitet im jährlichen Budget- und Aufgaben- und Finanzplanungsprozess mit und vertritt das Finanzdepartement in Lenkungsausschüssen und Arbeitsgruppen zu Projekten anderer Departemente. Zuvor war er gut neun Jahre bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung in Bern in der Abteilung Ausgabenpolitik tätig (zuletzt als stellvertretender Sektionsleiter).

Der Autor dieser Projektarbeit hat an der Universität Bern Volkswirtschaft studiert (Abschluss zum lic.rer.pol. im Jahr 2001) und absolviert seit Herbst 2015 den 7. Lehrgang des Executive Master of Public Administration (MPA) an der Universität Bern. Niklaus Fuchs ist verheiratet, Vater von drei Kindern und wohnt in Grabs, im Kanton St.Gallen.