



Veranstaltung GemeindeFORUM

# Gemeindeführung in Krisen

02.06.2021

## Finanzielle Steuerung von Gemeinden in Krisen

Dominik Just, Dozent & Projektleiter ZVM



Wegen der Coronakrise rechnen die Gemeinden 2020 mit deutlich tieferen Steuereinnahmen. (Symbolbild)

Keystone

#### FINANZEN BASELSTADT

## Wegen Corona: Gemeinden wird der Finanzausgleich um Millionen gekürzt

Da die Steuererträge dieses Jahr deutlich schrumpfen dürften, können die Gebergemeinden voraussichtlich nur noch 57 Millionen Franken in den Finanzausgleich 2021 einzahlen. Die Empfänger bräuchten jedoch 92 Millionen. Das Gesetz will es, dass die Gelder, die sie erhalten, nun massiv gekürzt werden.

Aesch war die erste Baselbieter Gemeinde, die offenlegte, dass sie bei ihrer Finanzplanung nochmals über die Bücher muss. Die Coronakrise liess sie plötzlich zweifeln, ob sie die 19 Millionen Franken für die geplante Eventhalle, den «Dom», wirklich stemmen kann. Der Auslöser: Der Kanton hat den Gemeinden, die über den horizontalen Finanzausgleich Gelder erhalten, kürzlich mitgeteilt, dass sie für 2021 mit empfindlichen Kürzungen rechnen müssen. Im Falle von Aesch gehen die Prognosen von rund zwei Millionen Franken weniger aus.

**Michael Nittnaus**

01.09.2020, 05.00 Uhr

Merken

Drucken

Teilen

## COVID-19 & Gemeindefinanzen: Sonderrabattierung bei Kreditausschreibungen – verlängert

📅 28. April 2020



**Gemeinden verlieren derzeit Einnahmen**, was kurzfristig neben Zusatzliquidität zu Budgetumschichtungen führen wird. Bereits in absehbarer Zeit werden verstärkt **Investitionsprogramme** auch auf Gemeindeebene erforderlich sein. Auch dazu hat die Bundesregierung bereits ein Hilfspaket auf den Weg gebracht (EUR 1 Mrd. für die Gemeinden). Dadurch wird die Kreditaufnahme noch wichtiger für die Gemeinden. Gleichzeitig wird der Umfang der Tätigkeiten der Gemeindemitarbeiter steigen; die Zeitbudgets jedoch sinken.

# Zürichs verrückter Budgetherbst

Reihenweise haben Parlamente und Bürger Steuererhöhungen abgelehnt. Und rekordverdächtige 16 Gemeinden gehen mit einem Notbudget ins Jahr 2021.



Pascal Unternährer  
Publiziert: 23.12.2020, 15:38

17 Kommentare



Beantragt eine Regierung eine Erhöhung des Steuerfusses beim Parlament oder der Gemeindeversammlung, erwartet sie ein heisser Tanz. Auch wenn eine Anhebung für die meisten Steuerzahler nur ein paar Dutzend Franken ausmacht, sind Steuererhöhungen äusserst unpopulär.

Das haben in diesem Corona-Spätherbst einige Stadtpräsidenten und Gemeindepräsidentinnen im Kanton Zürich erfahren müssen. In zehn Städten und Gemeinden wurden die Steuererhöhungen ganz abgelehnt, in sechs von ihnen wurde auch das ganze Budget zurück an den Absender geschickt. Diese Regierungen müssen über die Bücher und sparen, wenn sie dem Diktat des Kantons entgehen wollen. Dieser verfügt Budget und Steuerfuss von Gemeinden, wenn Ende März kein rechtsgültiger Voranschlag existiert.



Rifferswil gehört zu den wenigen Gemeinden, welche die Steuern senken.  
Foto: Urs Jaudas

# Jetzt hat auch die letzte Zürcher Gemeinde einen Steuerfuss

13 Städte und Gemeinden haben ihre Steuern 2021 erhöht, 10 haben sie gesenkt. Speziell: Einen Steuerfuss hat der Regierungsrat verfügen müssen.



Pascal Unternährer  
Publiziert: 12.04.2021, 12:20

3 Kommentare



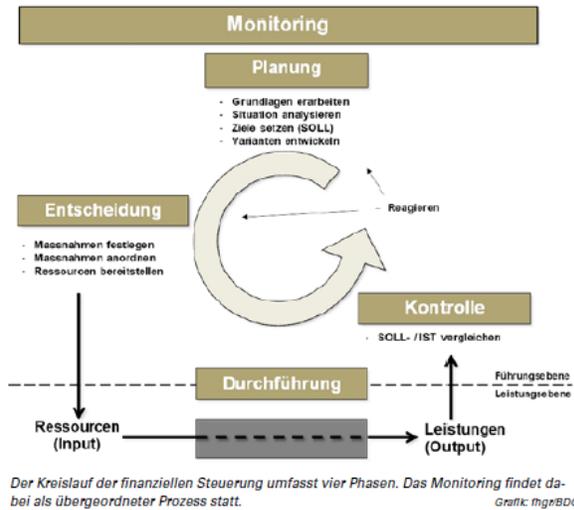
Nun hat auch der letzte Zürcher Budget-Trödler seinen Voranschlag. Die Kantonsregierung hat den Steuerfuss 2021 von **Oberweningen** verfügt, wie am Freitag bekannt wurde. Er bleibt bei 98 Prozent, wobei nur 33 Prozent die politische Gemeinde betreffen und 65 Prozent an die Schulen gehen. Die Wehntaler Gemeinde hatte das Budgetdossier der Direktion der Justiz und des Innern von Jacqueline Fehr (SP) übergeben, weil nach einem Nein der Stimmberechtigten Ende Januar nicht mehr genug Zeit blieb, um eine zweite Urnenabstimmung durchzuführen. Und eine Gemeindeversammlung (GV) schien dem Gemeinderat wegen Corona zu heikel (lesen Sie hier mehr: [Erstes Zürcher Dorf gibt auf](#)). Letzter Termin ist gemäss Gesetz der 31. März.



Die Wehntaler Gemeinde hatte bis vor wenigen Tagen kein Budget 2021 und keinen gültigen Steuerfuss: Gemeindehaus von Oberweningen.  
Foto: Frazer/Corbis

# Finanzielle Steuerung von Gemeinden in COVID-19-Zeiten

Mit der aktuellen COVID-19-Situation erhalten die finanzielle Steuerung sowie das Monitoring der Gemeindefinanzen eine besonders wichtige Bedeutung. Ein neuer Leitfaden\* unterstützt kleine und mittlere Gemeinden bei dieser Aufgabe.



Die finanzielle Steuerung von Gemeinden ist eine grosse Herausforderung, insbesondere in der Schweiz mit ihrem Milizsystem. Sie setzt neben allgemeinen Kenntnissen und Erfahrungen im Bereich der Führung auch Grundkenntnisse in Finanzangelegenheiten voraus, die man sich nur mit zusätzlichem Aufwand aneignen kann, wenn man sich nicht bereits beruflich damit beschäftigt. In grossen Gemeinden und Städten ist dies in der Regel weniger ein Problem, da die Politik sich auf Expertenwissen in der Verwaltung stützen kann. In mittleren und vor allem in kleinen Gemeinden verschärft sich die Problematik zusehends. Dort kann es vorkommen, dass sich das Thema der finanziellen Steuerung auf eine Person konzentriert, die für die Erstellung des nächsten Budgets verantwortlich ist, das dann von

Exekutive und Legislative verabschiedet wird.

### Frühzeitige Planung ist essenziell

Die finanzielle Steuerung beinhaltet mehr als nur die Erstellung des Budgets (siehe Abbildung oben). In der Planungsphase wird die Basis der finanziellen Steuerung geschaffen. Die aktuelle Situation wird analysiert, Ziele werden gesetzt, und anschliessend wird ein Finanzplan erstellt. Je nach Gemeinde ist ein vorhandener Legislativplan oder sind Strategievorgaben die Grundlage für die Zielfestsetzung. Der Finanzplan sollte die Entwicklung der Gemeinde in den kommenden fünf Jahren darstellen. Wenn die Lage unsicher ist wie aktuell mit COVID-19, sollte man der Aufarbeitung dieser Grundlagen erhöhte Aufmerksamkeit schenken und einen zusätzlichen Zeitaufwand einplanen.

Auf jeden Fall muss bereits jetzt, im Frühjahr, mit dem Finanzplan 2022–2027 gestartet werden. Der frühzeitige Einbezug sämtlicher Mitglieder der Exekutive erleichtert die Planung und Vorbereitung des Budgets 2022 im Herbst. Der Finanzplan sollte Varianten mit Best- und Worst-Case-Szenarien enthalten, welche die möglichen Auswirkungen von COVID-19 erfassen. Die Planung erfolgt für jeden Verantwortungsbereich (Departement, Ressort) separat.

**Funktionsbereiche mit möglichen Auswirkungen von COVID-19 abbilden**  
In irgendeiner Form müssen schliesslich die zehn Funktionsbereiche nach HRM 2 komplett abgebildet und verantwortet werden. Die nebenstehende Tabelle zeigt diese Funktionsbereiche mit möglichen COVID-19-Auswirkungen, welche die Einnahmen bzw. Ausgaben von Investitions- und Erfolgsrechnung einer Gemeinde beeinflussen könnten (z.B. Mehraufwand für Pandemie-Schutzmassnahmen). Schlussendlich wird eine Variante die Basis für das Budget 2022 im Herbst sein. Wichtig ist auch die Kommunikation mit der Gemeindebevölkerung. Je früher und transparenter diese über die Finanzplanung 2022–2027 informiert wird, um so einfacher wird die Erstellung und Verabschiedung des Budgets 2022.

### Entscheiden und kontrollieren

In der Entscheidungsphase werden die Ressourcen entsprechend der gewählten Planungsvariante und dem Budget bereitgestellt und in der Durchführungsphase umgesetzt. Die letzte Phase, die Kontrollphase, umfasst den Soll-Ist-Vergleich. Die Soll-Vorgaben aus der Planungsphase werden mit den Ist-Daten der Rechnungsperiode verglichen. Als Dokumentation dient die gesetzlich vorgeschriebene Rechenschaftsablage mit der Jahresrechnung und den zugehörigen Prüfberichten (aktuell im Frühjahr 2021 für die letzte Rechnungsperiode 2020). Weichen die Ist-Werte der Jahresrechnung

Bereich	Covid-19-Auswirkung
<b>Themenübergreifend</b>	- Erarbeitung Sparpaket - Verschiebung von Projekten - Strikte Budgetdisziplin - Neubereitstellung von Investitionen
<b>00 Allgemeine Verwaltung</b>	- Neuanstellungen zwecks Covid-19-Bekämpfung - Aufwand & Investitionen Homeoffice - Aufwand & Investitionen Schutzmassnahmen (Schalter) - Reduktion Reisespesen - Ausbuchung Tageskarten SBB - Zusatzaufwand Reinigungsmaterial
<b>01 Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung</b>	- Minder-/ Mehraufwand Securitas - Minder-/ Mehreinnahmen Parkegebühren
<b>02 Bildung</b>	- Aufwand & Investitionen Schutzmassnahmen - Aufwand & Investitionen Distance Learning - Rückerstattungen Musikschulen - Mindereinnahmen und -aufwand Kincafé/Mittagstisch
<b>03 Kultur, Sport und Freizeit, Kirche</b>	- Ertragsausfälle wegen abgesagten Anlässen - Mindereinnahmen Benutzungsgebühren
<b>04 Gesundheit</b>	- Höhere Beiträge an Spitäler, Pflegeeinrichtungen
<b>05 Soziale Sicherheit</b>	- Abgabe von Gutscheinen - Leistungen an Arbeitslose
<b>06 Verkehr und Nachrichtenübermittlung</b>	- Höhere Gemeindeanteile an ÖV aufgrund sinkender Ticketeinnahmen
<b>07 Umweltschutz und Raumordnung</b>	- Zusatzaufwand Abfallbereitigung (Lockdown)
<b>08 Volkswirtschaft</b>	- Vorzeitige Auslösung von Investitionen zur Förderung der lokalen Wirtschaft
<b>09 Finanzen und Steuern</b>	- Steuerausfälle, -erlässe - Zahlungsverzögerungen, Retenzahlungen - Verzugszinsen - Nachtragskredite - Aufnahme von Zusatzkrediten - Negativzinsen

Die zehn Funktionsbereiche nach HRM 2 müssen komplett abgebildet und verantwortet werden. Die Tabelle zeigt diese Funktionsbereiche mit möglichen COVID-19-Auswirkungen, welche die Einnahmen bzw. Ausgaben von Investitions- und Erfolgsrechnung einer Gemeinde beeinflussen könnten.  
*Bild: mgf/BDO*

stark von den Soll-Vorgaben ab, ist eine Reaktion erforderlich. Entweder müssen die Soll-Vorgaben der Planungsphase neu definiert oder es müssen andere Massnahmen durchgeführt werden.

### Monitoring noch wichtiger

Das Monitoring ist ein übergeordneter Prozess, der den Kreislauf der finanziellen Steuerung mit den vier Phasen überwacht. Mit Überwachung ist vor allem die Einhaltung der Zielvorgaben aus der Planungsphase gemeint. Das

Monitoring wird in vielen Gemeinden zunehmend mit Softwarelösungen durchgeführt. Sogenannte Cockpit- bzw. Dashboard-Systeme visualisieren Kennzahlen zu wichtigen finanziellen und nicht finanziellen Grössen. Mit der aktuellen COVID-19-Situation erhält das Monitoring eine besonders wichtige Bedeutung. So überwachen zurzeit einige Gemeinden ihre Liquidität mit zusätzlichem Aufwand, da sie davon ausgehen, dass Verzögerungen und Ausfälle im Bereich verschiedener Einnahmen (Steuern, Gebühren usw.) zu



## Ein neuer Leitfaden für die finanzielle Steuerung von Gemeinden in Krisenzeiten

Der Schweizerische Gemeindeverband hat gemeinsam mit dem Zentrum für Verwaltungsmanagement der Fachhochschule Graubünden und der Wirtschaftsprüfungs-, Treuhand- und Beratungsgesellschaft BDO Schweiz einen Leitfaden zur finanziellen Steuerung von Gemeinden in besonderen Situationen herausgegeben. Zielgruppe der Publikation sind vor allem kleine und mittlere Gemeinden. Diese weisen sehr unterschiedliche Voraussetzungen bezüglich Know-how und Instrumenten zur finanziellen Steuerung auf. Der Leitfaden versucht zum einen, einen generellen Überblick über eine integrale finanzielle Steuerung in einer Gemeinde zu geben und zum anderen, die speziellen Aspekte aufzuzeigen, die eine Gemeinde beachten sollte, wenn sie sich in einer besonderen Situation befindet.

\* Der Leitfaden kann für 20 Franken beim Schweizerischen Gemeindeverband bestellt werden: verband@chgemeinden.ch

erwarten sind. Ausgabenseitig erscheinen im Rahmen des Monitorings in der Regel aktuelle Informationen zu laufenden Projekten und Krediten im Cockpit.



Dominik Just  
Dozent und  
Projektleiter  
Fachhochschule  
Graubünden



FINANZIELLE STEUERUNG  
VON GEMEINDEN  
IN BESONDEREN  
SITUATIONEN

# Inhalt

1. Ausgangslage und Zielsetzung.....	5
2. Finanzielle Steuerung von Gemeinden und Covid-19.....	6
3. Grundlagen.....	8
3.1 Finanzielle Steuerung im Allgemeinen.....	8
3.2 Finanzielle Steuerung in der Gemeinde.....	9
4. Planung und Budgetierung.....	12
4.1 Vom Budget zum IAFP.....	12
4.2 IAFP für kleine und mittlere Gemeinden?.....	12
4.3 Funktionen und Ziele eines IAFP.....	12
4.4 Erfolgsfaktoren eines IAFP.....	12
5. Ablauf einer Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung.....	13
5.1 Schritt 1 – Planungsteam bilden bzw. aktivieren.....	13
5.2 Schritt 2 – Produkte bilden bzw. überprüfen.....	13
5.3 Schritt 3 – Lagebeurteilung durchführen.....	13
5.4 Schritt 4 – Strategische Vorgaben pro Produkt abbilden und Entwicklungen abschätzen.....	13
5.5 Schritt 5 – Produkte im Detail planen und IAFP zusammenführen.....	14
5.6 Schritt 6 – Analysen durchführen und Varianten entwickeln.....	14
5.7 Schritt 7 – IAFP beschliessen.....	14
5.8 Zusammenfassung.....	14
6. Analysen und Varianten.....	20
7. Monitoring.....	21
8. Literatur.....	22

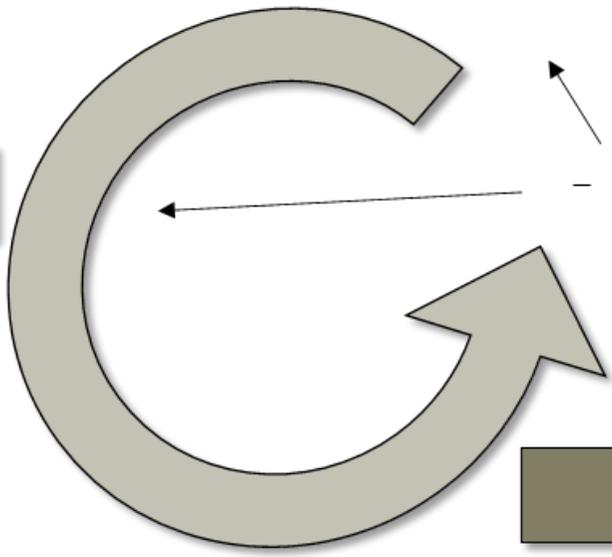
# Monitoring

## Planung

- Grundlagen erarbeiten
- Situation analysieren
- Ziele setzen (SOLL)
- Varianten entwickeln

## Entscheidung

- Massnahmen festlegen
- Massnahmen anordnen
- Ressourcen bereitstellen



- Reagieren

## Kontrolle

- SOLL- / IST vergleichen

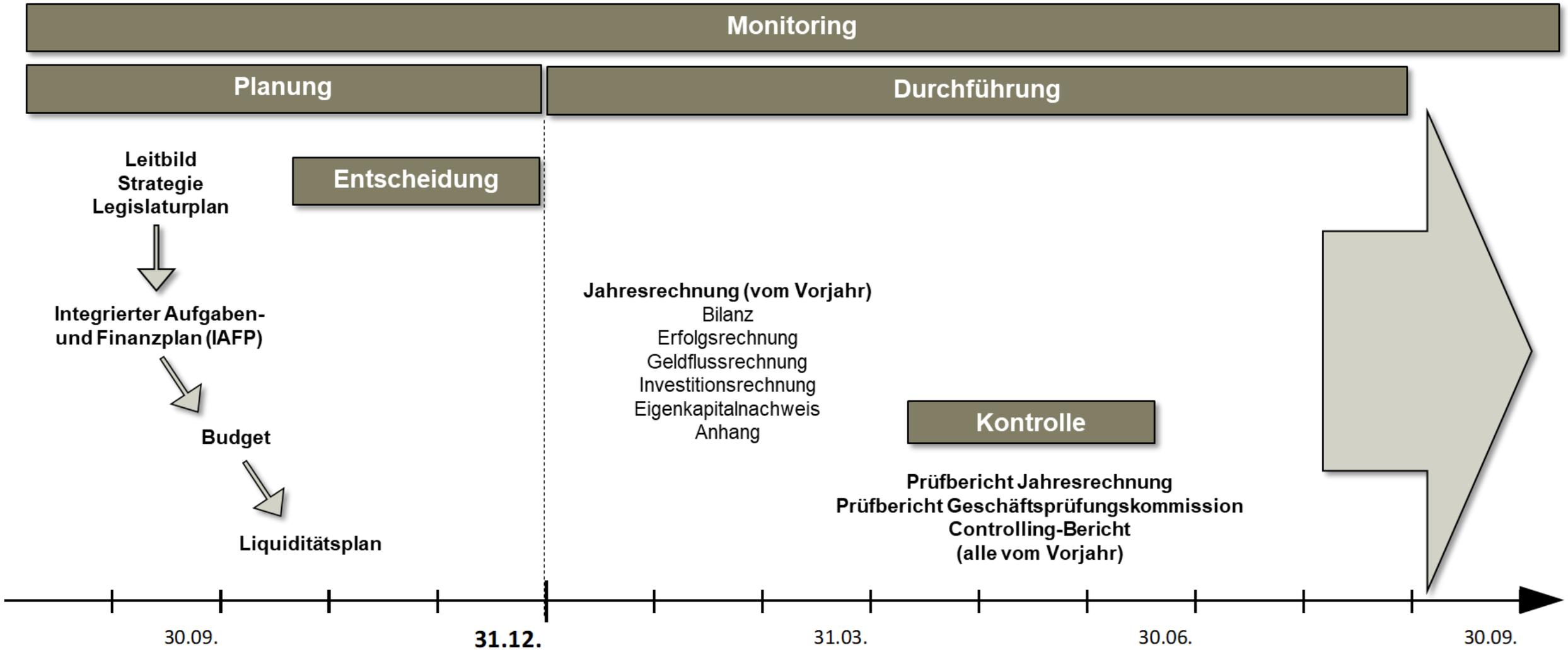
## Durchführung

Führungsebene  
Leistungsebene

Ressourcen  
(Input)



Leistungen  
(Output)



**Stimmbevölkerung, Gemeindeversammlung, Parlament**

**Exekutive**

<b>0</b> Allgemeine Verwaltung	<b>1</b> Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung	<b>2</b> Bildung	<b>3</b> Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	<b>4</b> Gesundheit	<b>5</b> Soziale Sicherheit	<b>6</b> Verkehr und Nachrichten- übermittlung	<b>7</b> Umweltschutz Raumordnung	<b>8</b> Volks- wirtschaft	<b>9</b> Finanzen und Steuern
--------------------------------------	---	---------------------	--	------------------------	-----------------------------------	---	---	----------------------------------	-------------------------------------

**Verwaltung**

Kanzlei

Finanzen

Bauamt

Werkhof

Schulleitung

etc.

## Departement / Ressort

### Lagebeurteilung

--

### Entwicklungstendenzen

--

### Beabsichtigte Veränderungen

--

### Massnahmen & Projekte

Massnahme / Projekt	Status	Kosten Total	Zeit- raum	Budget aktuell	Budget Jahr 1	Plan		
						Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4
Massnahme 1	Planung		Jahr 1 bis 3					
Projekt 1	Umsetzung		Jahr -2 bis Jahr 3					

### Entwicklung der Eckwerte

Eckwert	Einheit	Ziel- grösse	Rechnung Vorjahr	Budget aktuell	Budget Jahr 1	Plan		
						Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4

### Erfolgsrechnung

	Rechnung Vorjahr	Budget aktuell	Budget Jahr 1	Plan		
				Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4
Saldo						
Aufwand						
Ertrag						

### Investitionsrechnung

	Rechnung Vorjahr	Budget aktuell	Budget Jahr 1	Plan		
				Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4
Nettoinvestitionen						
Ausgaben						
Einnahmen						

### Erläuterungen zur Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung (inkl. Reporting zum Vorjahresbudget)

--

## Investitionsrechnung

Investitions-  
Ausgaben

Investitions-  
Einnahmen

Netto-  
Investitionen

## Erfolgsrechnung

Personalaufwand  
Sachaufwand  
**Finanzaufwand**  
Übriger Aufwand  
etc.

**Abschreibungen**  
Spezialfinanz.  
etc.

Gesamtergebnis

Fiskalertrag  
Gebühren  
Finanzertrag  
Übriger Ertrag  
etc.

## Finanzierung

Finanzierungs-  
Fehlbetrag

Netto-  
Investitionen

Selbst-  
finanzierung  
(Cashflow)

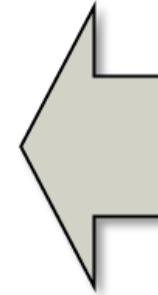
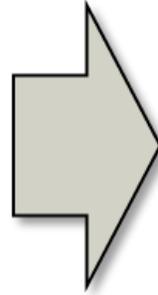
## Bilanz

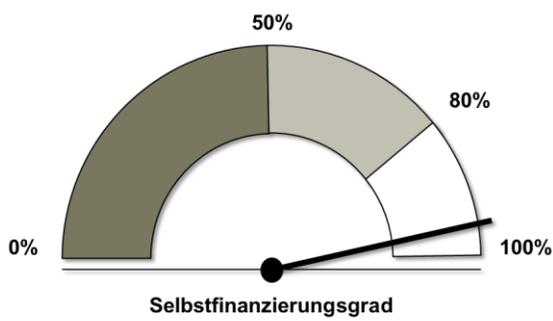
Verwaltungs-  
vermögen

Finanz-  
vermögen

Fremdkapital

Eigenkapital

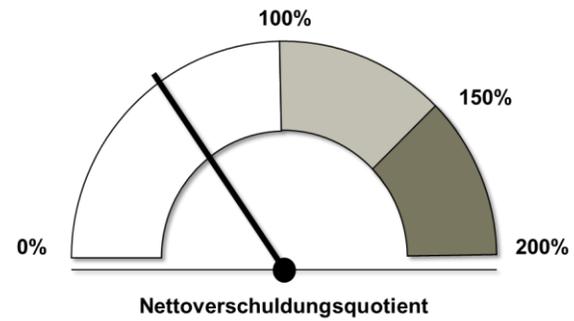




$$\frac{\text{Selbstfinanzierung}}{\text{Nettoinvestitionen}} \times 100$$

Anteil der Nettoinvestitionen, der aus eigenen Mitteln finanziert werden kann.

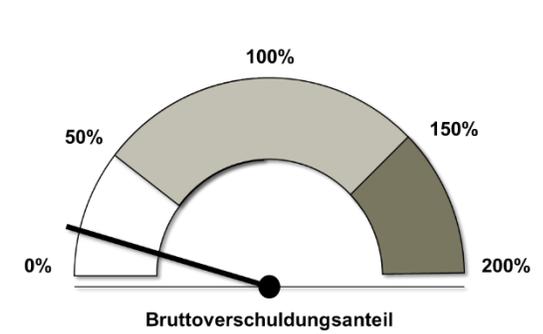
- |            |                    |
|------------|--------------------|
| > 100%     | bei Hochkonjunktur |
| 80% – 100% | im Normalfall      |
| 50% – 80%  | im Abschwung       |



$$\frac{\text{Nettoschulden}}{\text{Fiskalertrag}} \times 100$$

Anteil der Fiskalerträge (bzw. Anzahl Jahrestanchen), um die Nettoschulden abzutragen.

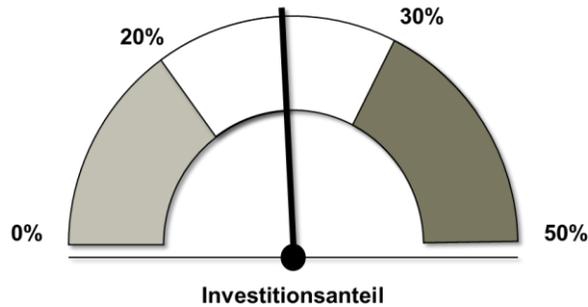
- |             |          |
|-------------|----------|
| < 100%      | gut      |
| 100% – 150% | genügend |
| > 150%      | schlecht |



$$\frac{\text{Bruttoschulden}}{\text{Laufender Ertrag}} \times 100$$

Grösse zur Beurteilung der Verschuldungssituation bzw. der Frage, ob die Verschuldung in einem angemessenen Verhältnis zu den erwirtschafteten Erträgen steht.

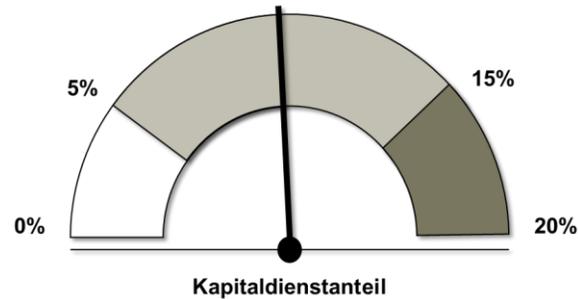
- |             |          |
|-------------|----------|
| < 50%       | sehr gut |
| 50% – 100%  | gut      |
| 100% – 150% | mittel   |
| 150% – 200% | schlecht |
| > 200%      | kritisch |



$$\frac{\text{Bruttoinvestitionen}}{\text{Gesamtausgaben}} \times 100$$

Zeigt die Aktivität im Bereich der Investitionen.

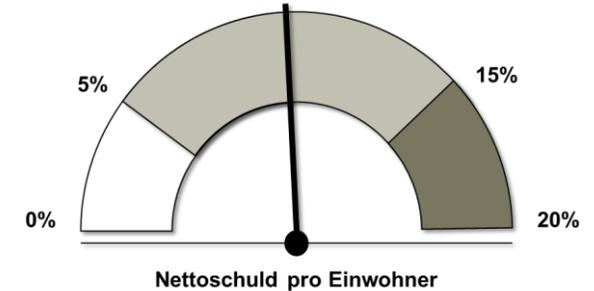
- |           |                                   |
|-----------|-----------------------------------|
| < 10%     | schwache Investitionstätigkeit    |
| 10% – 20% | mittlere Investitionstätigkeit    |
| 20% – 30% | starke Investitionstätigkeit      |
| > 30%     | sehr starke Investitionstätigkeit |



$$\frac{\text{Kapitaldienst}}{\text{Laufender Ertrag}} \times 100$$

Prozentuale Belastung des Laufenden Ertrags durch die Zinsen und die Abschreibungen. Ein tiefer Anteil weist auf einen grossen finanziellen Spielraum hin.

- |          |                    |
|----------|--------------------|
| < 5%     | geringe Belastung  |
| 5% – 15% | tragbare Belastung |
| > 15%    | hohe Belastung     |



$$\frac{\text{Nettoschuld}}{\text{Ständige Wohnbevölkerung}} \times 100$$

Nur situativ Aussagen möglich, abhängig von der Finanzkraft der Bevölkerung und der Anzahl Bewohner.

- |                   |                        |
|-------------------|------------------------|
| < 0 CHF           | Nettovermögen          |
| 0 – 1'000 CHF     | geringe Verschuldung   |
| 1'001 – 2'500 CHF | mittlere Verschuldung  |
| 2'501 – 5'000 CHF | hohe Verschuldung      |
| > 5'000 CHF       | sehr hohe Verschuldung |

**Fachhochschule Graubünden**  
Pulvermühlestrasse 57  
7000 Chur  
T +41 81 286 24 24  
info@fhgr.ch

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.**

Fachhochschule Graubünden  
Scuola universitaria professionale dei Grigioni  
Scola universitaria professionala dal Grischun  
University of Applied Sciences of the Grisons

**swissuniversities**

