



## Finanzielle Steuerung

kurz erklärt

# Einleitung

Das "Gewusst wie..." mit dem Titel "Finanzielle Steuerung" soll das Bewusstsein für finanzielle Verantwortung schärfen und einen Überblick über verschiedene Instrumente geben. Es hat nicht den Anspruch, das Thema vollständig abzudecken. Die Erklärungen und Beispiele der Instrumente können nicht 1:1 auf jede Gemeinde oder Stadt übertragen werden, da jede ihre eigenen Bedürfnisse hat. Stattdessen soll das Dokument zeigen, wie die Instrumente zu verstehen sind und welche Auswirkungen sie auf den Finanzhaushalt haben können.

# Weiterbildung

Der Vorstand betrachtet das Thema finanzielle Steuerung als äußerst wichtig und arbeitet daher an einem Weiterbildungsangebot für das Jahr 2024. Die Art der Weiterbildung, ob es sich um einen Workshop, ein World-Cafe oder einen normalen Kurs handelt, wird derzeit noch abgeklärt. Sobald die Details feststehen, werden wir die Verbandsmitglieder über den Newsletter informieren.

# Finanzielle Steuerung

**Eine finanzielle Steuerung des Gemeindehaushalts ist von grosser Bedeutung, um sicherzustellen, dass die finanziellen Mittel effektiv und effizient eingesetzt werden. Es ist wichtig, sich frühzeitig mit der Steuerung auseinanderzusetzen und geeignete Massnahmen zu definieren, um sicherzustellen, dass die Gemeinde über ausreichend Handlungsspielraum verfügt und eine nachhaltige Entwicklung erreichen kann. Nur so kann eine finanzielle gesunde und erfolgreiche Zukunft der Gemeinde oder Stadt gewährleistet werden.**

## Rechtsgrundlagen

Ab 2018 wurden das Gemeindegesetz (GG) und die Gemeindeverordnung neu gestaltet und in Kraft gesetzt. Im Zuge dessen wurden auch neue Vorgaben für die finanzielle Steuerung des Gemeindehaushalts eingeführt. Diese Vorgaben müssen von den Gemeinden und Städten verbindlich umgesetzt werden, wofür sie Gemeinde-, Behördenerlasse oder Richtlinien (z.B. Budget) beschließen.

## Haushaltsgleichgewicht

Mit dem 2. Abschnitt «Steuerung des Finanzhaushalts» unterteilt das Gemeindegesetz die Steuerung in drei Teilen auf:

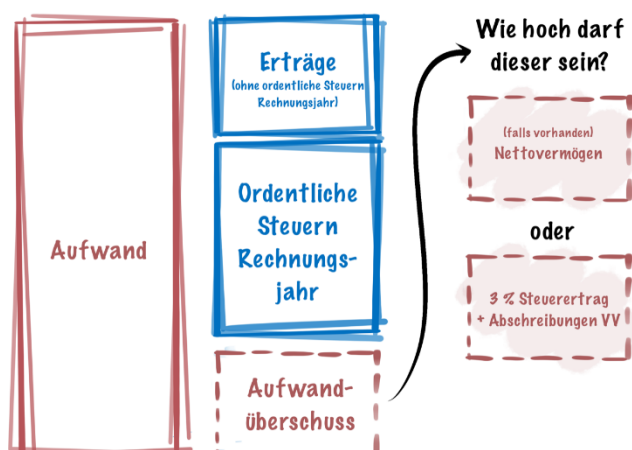
- A. Haushaltsgleichgewicht (§92 ff GG)
- B. Finanz- und Aufgabenplan (§95 ff GG)
- C. Budget (§97 ff GG)

Diese Teile sind für Exekutive wie auch Legislative verbindlich und können nicht durch anderslautende Erlasse aufgehoben bzw. umgangen werden.

Die Teile B. und C. geben der Gemeinde/Stadt verbindliche Instrumente zur Steuerung ihres Finanzhaushalts in den kommenden Jahren. Für die Finanzhaushaltspolitik sind vor allem die Rahmenbedingungen aus Teil A. entscheidend. Deshalb liegt der Fokus im vorliegenden "Gewusst wie" hauptsächlich auf Teil A. Die Teile B. und C. werden nicht speziell behandelt.

### Ausgleich des Budgets

Gemäß §92 GG ist die Gemeinde/Stadt verpflichtet, den Steuerfuss so festzulegen, dass die Erfolgsrechnung des Budgets im Grundsatz ausgeglichen ist. Das Wort "grundsätzlich" gibt der Gemeinde/Stadt aber einen Spielraum. Einerseits muss sie sicherstellen, dass der Haushalt ausgeglichen ist, andererseits hat sie die Möglichkeit, ihre finanzielle Situation individuell zu gestalten. Sie kann Ertrags- und Aufwandüberschüsse im Budget berücksichtigen und ihr Nettovermögen/-schuld während einer Budgetperiode auf- oder abbauen.



Um sicherzustellen, dass die Möglichkeit von budgetierten Aufwandüberschüssen nicht missbraucht wird, greift §92 Abs. 2 ein. Mit dieser Bestimmung wird die maximale Höhe eines budgetierten Aufwandüberschusses festgelegt.

## Bilanzfehlbetrag

Eine weitere Sicherheit, damit eine Gemeinde/Stadt nicht in massive finanzielle Probleme gerät, wird durch §93 ff. gewährleistet. Dieser sieht vor, dass Bilanzfehlbeträge innerhalb von fünf Jahren abgebaut werden müssen. Die Tilgungsquoten müssen dabei im Budget berücksichtigt werden. Somit wird der Spielraum für budgetierte Aufwandüberschüsse noch weiter eingeschränkt und die Gemeinde/Stadt wird gezwungen, zu handeln.

# Instrumente für einen gesunden Haushalt

Die meisten Gemeindehaushalte im Kanton Zürich sind derzeit in gutem Zustand und ein Bilanzfehlbetrag sollte derzeit für die meisten Gemeinden kein Thema sein. Um sicherzustellen, dass dies auch in Zukunft so bleibt, ist es wichtig, sich mit Instrumenten und Finanzkennzahlen auseinanderzusetzen, die frühzeitig auf eine ungesunde Finanzpolitik hinweisen oder verhindern, dass es überhaupt zu einer ungesunden Finanzlage kommt. Gemeinden oder Städte, die im Rahmen der Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes ihr Verwaltungsvermögen aufgewertet haben, müssen zusätzlich berücksichtigen, dass die Regelung bezüglich des Bilanzfehlbetrags möglicherweise zu spät greift.

Eines vorweg; Die «eine» Kennzahl bzw. das «eine» Instrument, also sozusagen der heilige Gral, welche immer dafür sorgt, dass die finanzielle Situation einer Gemeinde gesund bleibt, gibt es nicht. Der Finanzhaushalt befindet sich nämlich stets in einem politischen Spannungsfeld. Einerseits wird eine möglichst hohe Leistungserbringung verlangt, welches meist durch übergeordnetes Recht verordnet wird. Andererseits soll durch stetige Investitionen die Substanzerhaltung bzw. -entwicklung wahrgenommen werden. Diese zwei Interessen sollen gleichzeitig mit einer möglichst geringen Abgabenlast befriedigt werden. Um dem möglichst optimal nachzukommen und gleichzeitig einen gesunden Finanzhaushalt aufweisen zu können, bedarf es also mehrerer Kennzahlen und Instrumente.

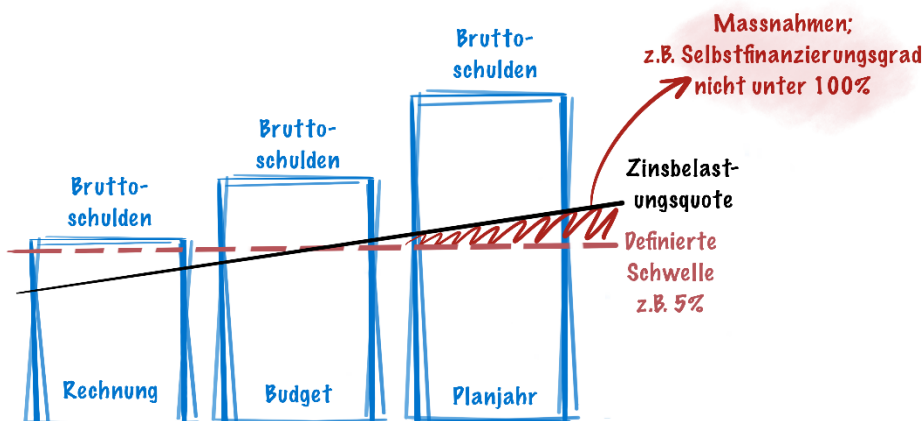
Die folgende Auswahl an Instrumenten und Kennzahlen sind in unserem Umfeld sehr verbreitet und sollen dazu beitragen, eine gesunde Finanzpolitik zu verfolgen. Die Erläuterungen sollen dazu motivieren, sich mit der finanziellen Steuerung auseinanderzusetzen und aufzeigen, welche Auswirkungen damit verbunden sind. Es ist wichtig, die verwendeten Regeln auf die jeweilige Situation der Gemeinde oder Stadt abzustimmen, da Steuerung nur funktioniert, wenn sie auf den Gesamtkontext abgestimmt ist und möglichst alle Beteiligten dahinterstehen können. Es ist notwendig, Ziele und Visionen zu haben, und die Finanzen als wichtiges Puzzleteil des Ganzen zu betrachten. Es ist auch wichtig, die Verbindlichkeit des Instruments zu berücksichtigen. Ob eine Regel auf der Ebene der Exekutive oder sinnvollerweise in der Gemeindeordnung verankert werden sollte, muss individuell bei der Erarbeitung unter Berücksichtigung aller Vor- und Nachteile sorgfältig abgewogen werden.

Wie eingangs erwähnt, ist die folgende Auflistung nicht abschliessend und 1:1 zu verstehen.

## 5.1 Steuerung der Verschuldung über die Zinsbelastungsquote

Die Gemeinden und Städte benötigen finanzielle Mittel, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Diese Mittel können entweder durch eigene Erwirtschaftung oder durch Aufnahme von Fremdmitteln beschafft werden. Eine wichtige Rolle bei der Bewirtschaftung der Schulden spielt die Belastung der Erfolgsrechnung durch Zinszahlungen. Die Zinsbelastungsquote gibt Auskunft über die Tragbarkeit, ähnlich wie Privat bei einer Vergabe einer Hypothek. Je höher die Zinsbelastung, desto geringer wird der finanzielle Handlungsspielraum. Es ist daher wichtig, diese Kennzahl im Auge zu behalten und durch eine effektive Schuldenbewirtschaftung zu minimieren.

Aus dieser Kennzahl lässt sich nun eine Orientierungs-, Regel- oder Zieldefinition ableiten, wann eine Gemeinde oder Stadt Massnahmen ergreifen sollte, um sicherzustellen, dass die Schulden weiterhin tragbar bleiben.

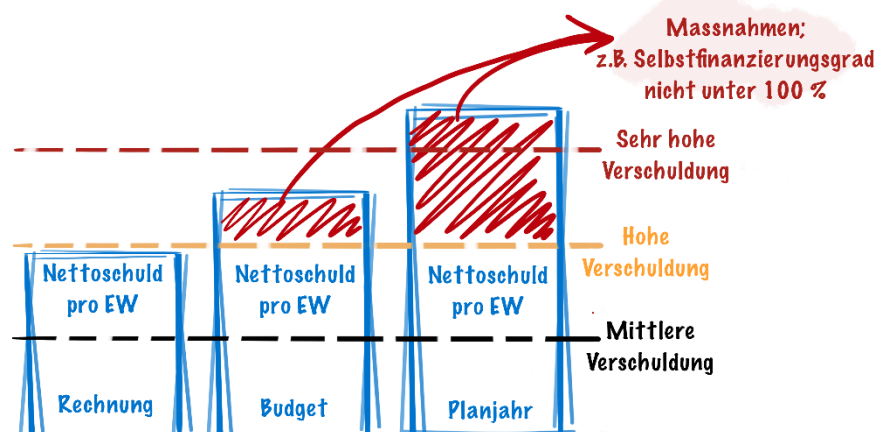


Zu beachten gilt:  
Wenn man den Selbstfinanzierungsgrad und/oder die Zinsbelastungsquote nicht differenziert, ist die Regel sehr restriktiv. Um die Regel zu befolgen, werden oft einfach nur Investitionen reduziert, anstatt den Konsum zu senken. Die Nettoverschuldung beinhaltet auch die Schulden der Eigenwirtschaftsbetriebe, was bedeutet, dass die Verschuldung nicht nur auf den allgemeinen Haushalt zurückzuführen sein muss.

## 5.2 Steuerung der Verschuldung über die Nettoschuld

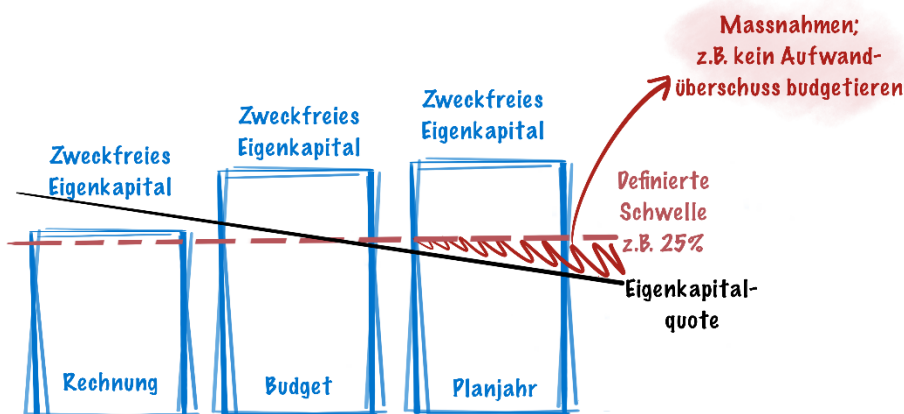
Von Seiten der Kapitalgebenden ist die Sicherheit der Rückzahlung des Kapitals und der Fähigkeit zur Zahlung entscheidend. Dabei dient die Netto-Verschuldung pro Einwohnerin und Einwohner als Indikator für die Höhe der Verschuldung.

Zu beachten gilt:  
Wenn man den Selbstfinanzierungsgrad nicht differenziert, ist die Regel sehr restriktiv. Ein Vergleich der Nettoschuld zwischen Gemeinden oder Städten sollte mit Vorsicht erfolgen, da es viele Faktoren gibt, die berücksichtigt werden müssen. Insbesondere sollten die Unterschiede bei den Eigenwirtschaftsbetrieben, ausgelagerten Aufgaben sowie die Bewertungshöhe des Finanzvermögens beleuchtet werden.



### 5.3 Ausgleich des Budgets über die Eigenkapitalquote

Die Eigenkapitalquote ist eine Kennzahl, die sich mit der Frage auseinandersetzt, wie die bilanzierten Vermögenswerte finanziert sind. Sie gibt Auskunft über das Verhältnis zwischen dem Eigenkapital und dem Fremdkapital. Eine hohe Eigenkapitalquote bedeutet demnach eine höhere Eigenfinanzierung und damit eine geringere Abhängigkeit von Fremdkapitalgebern.



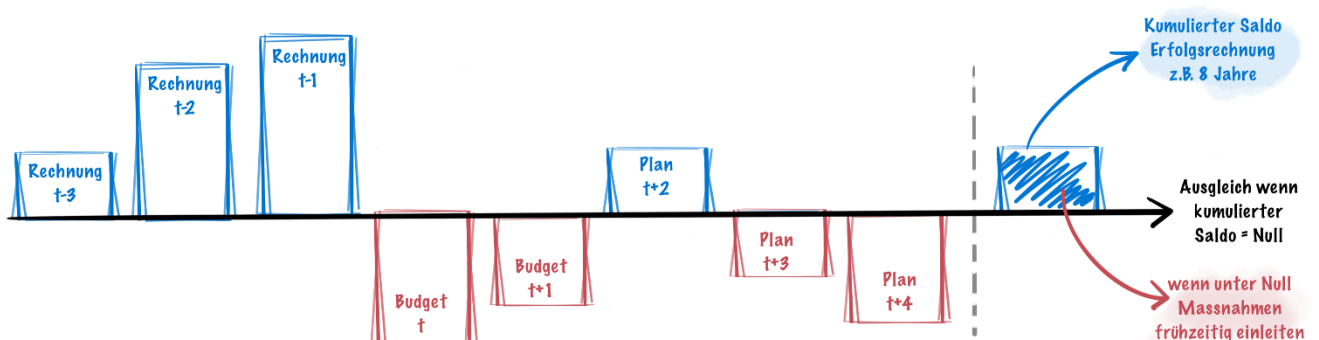
Zu beachten gilt:  
Der Entscheid über die Aufwertung bzw. Nichtaufwertung des Verwaltungsvermögens ist zwingend in die Überlegungen einer solchen Regelung zu berücksichtigen. Je nach Höhe sollte die Quote tiefer oder höher angesetzt werden.

### 5.4 Mittelfristiger Ausgleich

Mit einem mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung des Budgets wird bezweckt, den Haushalt über eine bestimmte Frist hinweg im Gleichgewicht zu halten. Um dies zu erreichen, müssen in der gewählten Frist auftretende Aufwandüberschüsse in anderen Jahren durch Ertragsüberschüsse kompensiert werden. Mit Bezug auf die Jahresrechnung würde ein Ausgleich bedeuten, dass der Bestand an Eigenkapital am Ende der Frist wieder derselbe sein muss wie zu Beginn. Mit dem Bezug auf das Budget soll eine ausgeglichene Planung sichergestellt werden.

Nachteil dieses Instrumentes ist, dass wenn Saldo «Null» als Ausgleich definiert wird, es weder zu Schuldenabbau noch zu Vermögensaufbau kommt. Dies sollte bei einer Zielformulierung entsprechend berücksichtigt werden (z.B. Zielsaldo nicht Null etc.).

Die konkrete Ausgestaltung des mittelfristigen Ausgleichs in Bezug auf die Frist, die Periode und den Gegenstand ist zu definieren. Die Referenzjahre können gewichtet werden. Es können auch weitere finanzpolitische Überlegungen in die Festlegung des mittelfristigen Ausgleichs mit einbezogen werden.

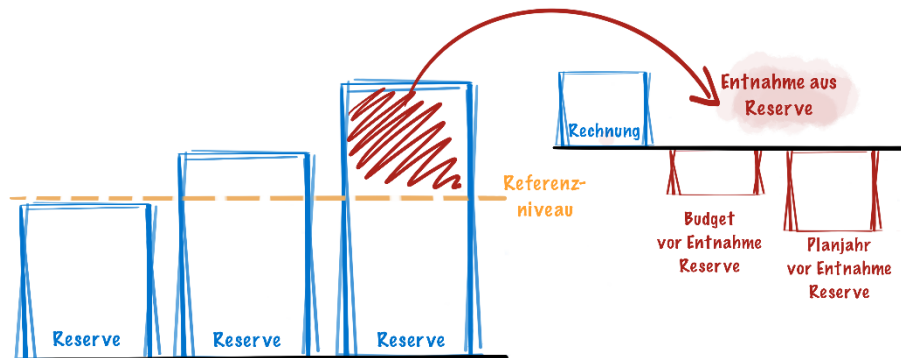


Zu beachten gilt:

Die Regelungen zur Höhe des zulässigen Aufwandüberschusses sind auch bei einem mittelfristigen Ausgleich des Budgets zu berücksichtigen. Es muss entschieden werden, welches Ergebnis der Erfolgsrechnung für die entsprechenden Jahre im mittelfristigen Ausgleich des Budgets berücksichtigt werden soll. Hierbei können neben dem Ergebnis der abgeschlossenen Jahresrechnung auch Budgetergebnisse und Planungsergebnisse für vergangene und laufende Jahre sowie nur Planungsergebnisse für spätere Jahre der Periode herangezogen werden. Es ist jedoch zu beachten, dass Änderungen für ein Planjahr vorgenommen werden können und daher eine gewisse Flexibilität gegeben ist.

## 5.4 Zielwert Finanzpolitische Reserve

Die finanzpolitische Reserve dient dazu, Schwankungen im Jahresergebnis auszugleichen oder ein bestimmtes Eigenkapitalziel zu erreichen. Es handelt sich um ein Instrument zur finanzpolitischen Steuerung und ermöglicht eine antizyklische Anpassung an konjunkturelle Gegebenheiten. Wenn beispielsweise eine Krise auftritt, kann durch eine Entnahme aus der Reserve eine Steuererhöhung oder die Nichteinhaltung des maximal zulässigen Aufwandüberschusses vermieden werden. Sie dient also ausschliesslich der finanzpolitischen Steuerung.



Zu beachten gilt:

Die Einlage in die finanzpolitische Reserve muss im Budget berücksichtigt werden. Sie darf nur geplant werden, wenn die Erfolgsrechnung, nach der Einlage, ausgeglichen ist. Eine budgetierte Einlage muss in der Jahresrechnung unabhängig vom Jahresergebnis in der geplanten Höhe erfolgen. Da das Budget in der Regel pessimistischer ist als das tatsächliche Ergebnis, kann es herausfordernd sein, jährlich eine feste Einlage in die finanzpolitische Reserve zu budgetieren.

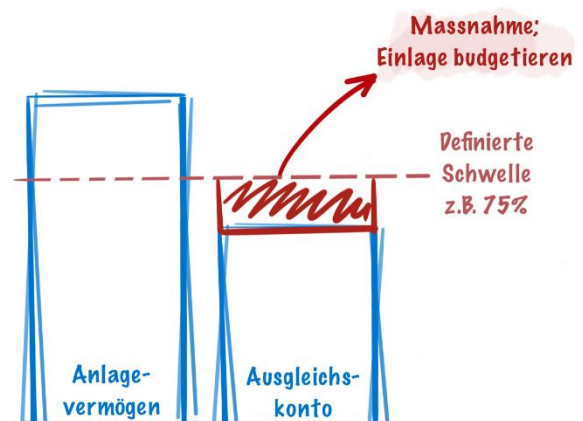
## 5.5 Eigenwirtschaftsbetriebe

Eine Spezialfinanzierung wird genutzt, um bestimmte Einnahmen für einen bestimmten Zweck zu binden und hat Auswirkungen auf die Haushaltsführung. Gemeindebetriebe sind dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit unterstellt, was bedeutet, dass sie ihre Dienstleistungen grundsätzlich nur gegen angemessene Entgelte anbieten und diese so kalkulieren müssen, dass sie alle Kosten einschließlich der Kapitalkosten (Zinsen und Abschreibungen) decken können. Dies betrifft beispielsweise Alters-, Kranken- und Pflegeheime, Gas- oder Wasserversorgungen, Abwasserentsorgungen oder Abfallbewirtschaftungen.

Um sowohl eine ausreichende Refinanzierung als auch einen angemessenen Risiko- und Verpflichtungsschutz sicherzustellen, könnte eine Regelung vorsehen, dass das Eigenkapital der Spezialfinanzierung dem Anlagevermögen bzw. dem zuweisbaren Verwaltungsvermögen mittelfristig entsprechen soll. Dabei sollte eine übermässige Äufnung von Eigenkapital durch zu hohe Gebühren vermieden werden, um eine unverhältnismässige Belastung der Bevölkerung zu verhindern.

Zu beachten gilt:

- Der Anlagendeckungsgrad kann stark variieren, wenn das Verwaltungsvermögen im Eigenwirtschaftsbetrieb nicht angemessen bewertet wurde.
- Das Kostendeckungsprinzip gemäss übergeordnetem Recht verbietet eine Unterdeckung, die in einem Erlass (Legislativstufe) vorgeschrieben wird. Es könnte jedoch eine Ausnahme bei der Gasversorgung gemacht werden, da das kantonale Recht keine spezifischen Vorgaben zum Kostendeckungsprinzip enthält.



## 5.6 Finanzpolitische Ziele

Finanzpolitische Ziele sind Ziele, die von Gemeinde- oder Stadträten festgelegt werden und entweder langfristige oder kurzfristige Ausrichtungen haben. Diese Ziele dienen als Orientierungshilfe für die finanzielle Steuerung des Haushalts und können je nach Ausgestaltung unterschiedlich verbindlich sein. Trotz der nur «Teilsverbindlichkeit» sind sie ein wichtiges Instrument, einerseits um wie erwähnt als Orientierung zu dienen andererseits aber auch um gegenüber der Bevölkerung Rechenschaft abzulegen und zu zeigen, dass die Verantwortung für den Finanzhaushalt ernst genommen wird.

Um finanzpolitische Ziele erfolgreich zu definieren, müssen mehrere Aspekte berücksichtigt werden. Einer der wichtigsten Punkte ist, dass die Ziele realistisch sein sollten und auf die aktuelle Situation sowie die Visionen/Strategien/Programme abgestimmt werden müssen. Ebenfalls wichtig ist, dass die Ziele messbar sind, damit sie überwacht und bewertet werden können.

Darüber hinaus sollten finanzpolitische Ziele mit anderen Finanz- und Budgetzielen konsistent sein, um sicherzustellen, dass sie sich nicht widersprechen oder einander beeinträchtigen. Flexibilität ist auch ein wichtiger Aspekt, da sich Bedingungen und Prioritäten im Laufe der Zeit ändern können und es wichtig ist, dass die Ziele sich anpassen können.

Schließlich sollten die Ziele von allen akzeptiert und unterstützt werden, um sicherzustellen, dass sie erfolgreich umgesetzt werden können. Wenn diese Punkte bei der Definition von finanzpolitischen Zielen berücksichtigt werden, kann dies dazu beitragen, die finanzielle Steuerung des Haushalts zu verbessern.

## 5.7 ...und viele mehr

Wie erwähnt, sind die oben genannten Instrumente nicht abschliessend aufgezählt. Es gibt eine Vielzahl weiterer Instrumente und Kennzahlen, die einer Gemeinde/Stadt zur finanziellen Steuerung zur Verfügung stehen. Zudem können Gemeinde/Städte je nach Bedarf auch eigene Zielwerte oder Kennzahlen definieren, die für die entsprechende Gemeinde oder Stadt sinnvoll sind.



# Interessant, will ich weiterverfolgen.

Top. Wenn man mit der finanziellen Steuerung beginnen will bzw. die bereits eingesetzten Instrumente schärfen möchte, ist es am besten, eine Auslegeordnung vom Vorhandenen zu machen. Dabei sollte man nicht nur die Zahlen und die bereits vorhandenen finanziellen Bestimmungen berücksichtigen, sondern auch die Ziele und Visionen der eigenen Gemeinde oder Stadt einfließen lassen.

Als erster Schritt ist es wichtig, sich mit den vorhandenen Daten und Informationen auseinanderzusetzen und sie entsprechend zu analysieren. Dabei sollten auch mögliche Schwächen und Herausforderungen identifiziert werden (z.B. wie gross ist der Handlungsspielraum in Bezug auf §92 GG oder was erwartet die Gemeinde in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung).

Wie immer ist es hilfreich, sich mit anderen Gemeinden oder Städten zu vergleichen (oder auszutauschen), um Best Practices und erfolgreiche Strategien zu identifizieren. Hierbei können auch Fachleute oder Experten hinzugezogen werden – aber immer daran denken, ihr seid die eigentlichen Fachleute, also habt Mut, dieses Thema auch selbst vertieft zu analysieren und Vorschläge zu erarbeiten.

Mit der Planung und Umsetzung oder Schärfung des Vorhandenen kann im stillen Kämmerlein begonnen werden, sollte jedoch immer in einem gemeinsamen Prozess, mit allen beteiligten Personen enden. Nur so kann sichergestellt werden, dass alle Beteiligten engagiert sind und die Instrumente einen angemessenen Platz im Gesamtbild einnehmen. Es sollte immer das Ziel sein, möglichst alle Beteiligten an Bord zu holen und gemeinsam an den Zielwerten zu arbeiten. Wenn nämlich eine gemeinsame Zielvorstellung in den Köpfen verankert ist, steht einer erfolgreichen und nachhaltigen Steuerung eines gesunden Finanzhaushalts nichts im Wege.

## Zeitpunkt

Wann starte ich damit? Grundsätzlich gibt es kein "richtiges" Startdatum für die finanzielle Steuerung. Das Wichtigste ist, dass man sich mit dem Thema auseinandersetzt.

Idealerweise ist es aber, wenn die Rahmenbedingungen bereits vor einem Budget- und Finanz- und Aufgabenplanprozess definiert sind. Da die meisten Gemeinden und Städte diesen Prozess Ende des ersten Quartals starten, empfiehlt es sich, Ende des Jahres oder im ersten Quartal mit der Schärfung des Vorhandenen zu beginnen.



**Herausgeber:**  
Verband  
Zürcher  
Finanzfachleute

**Kontakt:**  
[www.vzf.ch](http://www.vzf.ch)  
[info@vzf.ch](mailto:info@vzf.ch)

**Auflage:**  
digital