

RESILLENZ-
das

PLAYBOOK

Finanzstrategien
für Städte und
Gemeinden
in unsicheren Zeiten

Herausgeberin

ZHAW School of Management and Law

Institut für Verwaltungs-Management
Gertrudstrasse 8
Postfach
8401 Winterthur
Schweiz

Abteilung Public Sector

Institut für Verwaltungs-Management
www.zhaw.ch/de/sml/institute-zentren/ivm

Autorenschaft

Prof. Dr. Sandro Fuchs, Institut für Verwaltungs-Management, ZHAW

Dr. Alma Ramsden, Institut für Verwaltungs-Management, ZHAW

Pascal Horni, Institut für Verwaltungs-Management, ZHAW

Lukas Augustin, Institut für Verwaltungs-Management, ZHAW

Mirjam Schwarz, Institut für Verwaltungs-Management, ZHAW

Kontakt Projektleitung ZHAW

Prof. Dr. Sandro Fuchs, Institut für Verwaltungs-Management, ZHAW,
sandro.fuchs@zhaw.ch

Projektleitung BDO

Michael Schüpbach,
BDO Schweiz AG

Steuerungsausschuss

Prof. Dr. Caroline Brüesch, Institut für Verwaltungs-Management, ZHAW

Michael Käsermann,
BDO Schweiz AG

Gianmarco Zanolari,
BDO Schweiz AG

Pilotstädte und -Gemeinden

(in alphabetischer Reihenfolge)

Jonas Banholzer, Stabsmitarbeiter
Finanzdepartement, Stadt Winterthur

Roland Brunner, Leiter Finanzen, Stadt
Luzern

Oliver Küng, Leiter Finanzen und
Liegenschaften, Stadt Schlieren

Pascal Meuwly, Leiter Finanzen, Gemeinde
Köniz

Petra Oberchristl, Leiterin Finanzamt,
Stadt Winterthur

Bruno Steiner, Abteilungsleiter Finanzen,
Gemeinde Lyss

Finanzierung

**Schweizerische Agentur für
Innovationsförderung Forschungsprojekt**
«Finanzielle Resilienz im öffentlichen
Sektor», Projekt Nr. 40904.1 IP-SBM

Weitere Projektpartner:innen

Schweizerischer Gemeindeverband,
Schweizerischer Städteverband (SSV),
Verband der Gemeindepräsidenten
Kanton Zürich (GPV), Konferenz der
städtischen Finanzdirektorinnen
und -direktoren (KSFD), Verein
Zürcher Gemeindeschreiber und
Verwaltungsfachleute (VZGV)

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	5
1. Wieso braucht es ein Resilienz-Playbook?	6
Wie im Sport: Mit guter Taktik zu gesunden öffentlichen Finanzen	7
Fünf Gründe, das Playbook zu lesen	8
Wie ist das Playbook aufgebaut?	9
2. Wieso ist finanzielle Resilienz wichtig?	10
Vielfältige Ansprüche, begrenzte Finanzierungsalternativen	11
Finanzielle Resilienz: Ein Definitionsversuch	14
3. Wie ist finanzielle Resilienz aufgebaut?	16
Die Architektur von finanzieller Resilienz	17
Baustein 1: Antizipation und Prävention	18
Baustein 2: Strategische finanzielle Führung	19
Baustein 3: Operatives Finanzmanagement	20
Baustein 4: Finanzielle Puffer	21
Baustein 5: Finanzielle Diversifikation	22
Baustein 6: Finanzielle Flexibilität	23
Baustein 7: Finanzkultur und Innovation	25
Eine gemeinsame Haltung entwickeln	26
4. Wie wird finanzielle Resilienz entwickelt?	28
Ein strategischer Ansatz ist der Schlüssel	29
10 Schritte zu einer systematischen Finanzstrategie	30
Schritt 1: Projektstart	32
Schritt 2: Strategisches Umfeld analysieren	34
Schritt 3: Finanzielle Resilienz bewerten	37
Schritt 4: Finanzpolitische Grundsätze ableiten	40
Schritt 5: Ziele definieren	42
Schritt 6: Massnahmen definieren	45
Schritt 7: Die Finanzstrategie formulieren und verabschieden	48
Schritt 8: Finanzstrategie verankern	50
Schritt 9: Strategie- und Massnahmencontrolling	52
Schritt 10: Finanzstrategie überprüfen und anpassen	54
5. Literaturverzeichnis	55
6. Anhang	58
Checkliste für eine systematische Finanzstrategie	59

TABELLEN

Tabelle 1: Beispiele finanzieller Zielsetzungen 1	43
Tabelle 2: Beispiele finanzieller Zielsetzungen 2	46
Tabelle 3: Vorlage Finanzstrategie	49

Abbildung 1: Aufbau Resilienz-Playbook	9
Abbildung 2: Finanzielle Zusammenhänge	11
Abbildung 3: Dynamik von Resilienz	15
Abbildung 4: Sieben Resilienz-Bausteine	17
Abbildung 5: Systematischer Finanzstrategieprozess	31
Abbildung 6: Strategische Umfeldanalyse	35
Abbildung 7: Beschreibung der sieben Resilienz-Bausteine	37
Abbildung 8: Zielsetzungshierarchie	42
Abbildung 9: Aufbau und Inhaltsverzeichnis Finanzstrategie	48
Abbildung 10: Verankerung der Finanzstrategie	50
Abbildung 11: Zusammenspiel Strategiecontrolling und Budgetprozess	52

BOXEN

Box 1: Definition finanzielle Resilienz	15
Box 2: Rotkreuz (ZG) – Risikobewusstsein und vorausschauende Planung als Basis für die finanzielle Widerstandsfähigkeit	18
Box 3: Hergiswil (LU) – Finanzielle Diversifikation als Basis für finanzielle Stabilität	22
Box 4: Freienbach (SZ) – Moderate Ausgabenkultur und stabile Steuerpolitik als Pfeiler des finanziellen Erfolges	24
Box 5: Der Resilienz-Check als Basis für einen gemeinsamen Dialog	27
Box 6: Wie wird die Politik für die Wichtigkeit von gesunden Finanzen sensibilisiert?	33
Box 7: Interaktive Umfeldanalyse und Benchmarking	36
Box 8: Beispiel finanzpolitische Grundsätze der Stadt Schlieren (ZH)	40
Box 9: Beispiel Finanzpolitische Leitsätze der Stadt Winterthur	41
Box 10: Beispiel finanzpolitische Handlungsoptionen der Stadt Biel	45
Box 11: Beispiel Priorisierungskriterien Massnahmen	47

ABBILDUNGEN

VORWORT

Kurz nach dem Start des Forschungsprojektes im Jahr 2020 brach die Covid-19-Pandemie mit grossen Auswirkungen auf Politik, Gesellschaft oder Wirtschaft aus. Weltweit übernahm der öffentliche Sektor eine zentrale Rolle in der Krisenbewältigung. Um die Auswirkungen der Krise abzufedern, musste der öffentliche Sektor grosse Summen für die Krisenbewältigung einsetzen. Wie bereits während der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 rückten die öffentlichen Finanzen zum zweiten Mal in diesem Jahrhundert ins Zentrum der politischen und gesellschaftlichen Debatte.

Öffentliche Finanzen sind eine zentrale Ressource zur Bewältigung von Krisen, die vielfach in höhere staatliche Ausgabenprogramme (z. B. Gesundheitsausgaben, Investitionsprogramme zur Ankurbelung der Wirtschaft) und/oder Mindereinnahmen (z. B. weniger Steuereinnahmen) münden.¹

Es ist deshalb wichtig, Politik und Gesellschaft auch in wirtschaftlich guten Zeiten für gesunde und widerstandsfähige Finanzen zu sensibilisieren. Doch das ist gar nicht so einfach. Diverse Faktoren haben einen Einfluss auf die finanzielle Situation einer Gebietskörperschaft. Nicht alle dieser Faktoren können durch Städte und Gemeinden direkt beeinflusst werden, wie beispielsweise deren geografische oder topografische Lage. Andere Faktoren wie der Steuersatz der Einwohner:innen können und sollen – nicht zuletzt zur Gewährleistung von Planungssicherheit für die Bevölkerung – nur langfristig und graduell verändert werden. Zudem ist die finanzielle Führung abhängig von politischen Entscheidungen, die nicht in jedem Fall zur Gesundung der finanziellen Situation beitragen: Während die Bevölkerung sich über ein neues Hallenbad oder einen neuen Busbahnhof freut, ist dies nicht unbedingt im Interesse der Finanzdirektor:innen.

Finanzielle Widerstandsfähigkeit ist ein komplexes Zusammenspiel zwischen strategischen Ambitionen, politischen Interessen, gesellschaftlichen Bedürfnissen und betriebswirtschaftlicher Logik. Es gibt deshalb kein Patentrezept, wie finanzielle Resilienz entwickelt werden kann.

Das Resilienz-Playbook ist das Ergebnis eines Innosuisse-Forschungsprojektes², geleitet durch das Institut für Verwaltungs-Management (IVM) der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), sowie der BDO Schweiz AG, die das Projekt mitfinanzierte und begleitete. Als Pilotpartner:innen unterstützten das Projekt die Städte Winterthur, Luzern und Schlieren sowie die Gemeinden Köniz und Lyss. Weitere Partner:innen waren der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband, der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), die Konferenz städtischer Finanzdirektorinnen- und direktoren (KSFD) sowie der Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV).

Das Playbook kombiniert die neusten wissenschaftlichen Erkenntnisse und die Resultate aus mehr als 40 Interviews mit Gemeinden, Aufsichtsstellen, Ratingagenturen, Beratungsunternehmen und Kolleg:innen aus der Forschung. Der Inhalt dieses Playbooks wurde mit Gemeinden und Städten pilotiert und evaluiert. Sie dienen als wertvolle Fallbeispiele und geben dem Playbook einen praktischen Nutzen.

Das **Resilienz-Playbook** wird durch die Einführung eines **finanziellen Resilienz-Checks** für Gemeinden und Städte ergänzt. Dieser Check besteht aus sieben Bausteinen und 35 Indikatoren, die den Reifegrad der finanziellen Resilienz einer Gemeinde oder Stadt abbilden. Dieses Modell dient als Grundlage für die Entwicklung einer Finanzstrategie, die gezielte Massnahmen zur Verbesserung der finanziellen Resilienz umfasst.

Das Resilienz-Playbook schützt daher nicht vor finanziellen Krisenereignissen und hat nicht die Ambition, politische Ideologien zu durchbrechen. Es dient als Orientierungsrahmen und gibt wertvolle konzeptionelle und praktische Inputs und Tipps zur Bewertung und Entwicklung von finanzieller Resilienz. Jede Gemeinde oder Stadt, die finanzielle Widerstandsfähigkeit erlangen oder sie bewahren will, findet hier eine wertvolle Stütze.

¹ Kabucu und Van Wart (2006)

² Schweizer Agentur für Innovationsförderung, Projekt-Nr.: 40904.1 IP-SBM

1.

**WIESO
BRAUCHT ES
EIN RESILIENZ-
PLAYBOOK?**

WIE IM SPORT: MIT GUTER TAKTIK ZU GESUNDEN ÖFFENTLICHEN FINANZEN

Playbooks werden im Sport eingesetzt, um Taktiken oder Spielzüge einer Mannschaft festzulegen und einzustudieren. Im Zentrum eines Playbooks stehen die eigene Mannschaft, ihre Stärken und Fähigkeiten, ihre Kultur und Spielphilosophie. Die im Playbook enthaltenen Abläufe und Informationen werden regelmässig trainiert und miteinander besprochen, um diese im richtigen Moment anzuwenden. Daraus werden «Gameplans» entwickelt, um die Meisterschaft erfolgreich zu gestalten. Playbooks werden im Verlauf einer Saison weiterentwickelt, adaptiert oder ergänzt, basierend auf Erfahrungen aus vergangenen Spielen.

Die Idee eines Playbooks passt gut zum Kontext der finanziellen Führung, auch wenn es keine «gegnerische» Mannschaft gibt. Die Forschung zeigt, dass die Entwicklung oder der Erhalt von gesunden öffentlichen Finanzen einen strategischen Ansatz benötigt, beispielsweise durch die Entwicklung einer Finanzstrategie.³ Wie im Sport gibt es auch in Bezug auf Finanzstrategien kein «richtig» oder «falsch». Die Ausgangslagen von Gemeinden und Städten sind heterogen. Dies betrifft sowohl die jeweiligen Stärken und Schwächen als auch die individuellen Ziele und Vorstellungen in Bezug auf die Entwicklung und Messbarkeit finanzieller Widerstandsfähigkeit. Was für eine Gemeinde funktioniert, ist für eine andere nicht umsetzbar.

Jedes Gemeinwesen benötigt einen eigenen «Gameplan», eine eigene Taktik und Strategie zu widerstandsfähigen Finanzen. Diese Strategie basiert auf einem gemeinsamen Verständnis dessen, was finanzielle Widerstandsfähigkeit bedeutet, wie Stärken genutzt und Schwachstellen optimiert werden können, sowie der Motivation, Massnahmen konsequent umzusetzen und sich kontinuierlich weiterzuentwickeln.

Dieses Playbook gibt konzeptionelle Hilfestellungen und praktische Tipps auf dem Weg zu einer krisenresistenten Gemeinde oder Stadt. Der Weg dorthin kann mühsam und steinig sein. Wie im Sport gehören für eine Seite immer

auch «Niederlagen» dazu, beispielsweise, wenn die Politik für den Bau eines neuen Hallenbads stimmt, aber die Finanzverwaltung sich aufgrund knapper finanzieller Ressourcen gegen den Bau ausgesprochen hat.

Es ist wichtig anzuerkennen, dass politische Entscheidungsträger:innen nicht ausschliesslich auf die öffentliche Kasse schauen, sondern auch auf die Gunst ihrer Wähler:innen. Das gehört zum Spiel dazu. Es sind genau diese Situationen, die das Management von öffentlichen Finanzen zu einem spannenden Spielfeld machen, das viele interessante Fragen bereithält:

- Wie kann die Politik und die Öffentlichkeit für nachhaltige öffentliche Finanzen sensibilisiert werden?
- Wie kann sich eine Gemeinde oder Stadt strategisch weiterentwickeln, ohne sich stark zu verschulden?
- Was kann eine Gemeinde oder Stadt tun, wenn ihre Schulden stetig steigen?

Diese und viele weitere Fragen, werden in diesem Playbook diskutiert.

FÜNF GRÜNDE, DAS PLAYBOOK ZU LESEN

Dieses Playbook präsentiert keine Lösungen für die konkreten Probleme und Herausforderungen, mit denen Gemeinden und Städte im Kontext der finanziellen Führung konfrontiert sind. Es werden keine Empfehlungen abgegeben, wo Investitionen getätigt werden sollten, wie Investitionen priorisiert werden könnten oder wo und wie Einsparungen vorgenommen werden sollten.

Trotzdem lohnt es sich, dieses Playbook zu lesen. Hier sind fünf Gründe dafür:

1. Sie möchten finanzielle Führungsverantwortung wahrnehmen?

Egal ob Leiter:in Finanzen, Finanzvorstand oder Regierungsmitglied - dieses Amt bringt finanzielle Führungsverantwortung mit sich. Aber wie stellen Sie das konkret an? Verantwortung übernehmen bedeutet sicherzustellen, dass die finanzielle Führung gut organisiert ist. Dazu gehört auch, die finanzielle Führung auf blinde Flecken zu überprüfen und kontinuierlich weiterzuentwickeln. Dieses Playbook unterstützt Sie dabei, den Reifegrad Ihrer finanziellen Führung zu bewerten und gezielt weiterzuentwickeln.

2. Sie möchten eine neue Finanzstrategie entwickeln?

Dann ist dieses Playbook ein perfekter «Match» für Sie. Im Zentrum dieses Playbooks steht ein Finanzstrategieprozess mit 10 Schritten zur Identifikation, Entwicklung, Formulierung und Verankerung von finanziellen Zielen und Massnahmen innerhalb Ihrer Organisation. Jeder dieser Schritte wird erklärt und mit Beispielen untermauert.

3. Ihre Gemeinde oder Stadt befindet sich in einem engen finanziellen Korsett und Sie fragen sich, wie Sie finanziellen Spielraum entwickeln können?

Dann ist dieses Playbook genau richtig für Sie. Im Zentrum steht die Annahme, dass finanzielle Widerstandsfähigkeit keine schicksalhafte Veranlagung ist, mit der Ihre Gemeinde oder Stadt leben muss. Die gute Nachricht ist, dass die Qualität der finanziellen Führung verbessert werden kann, was sich positiv auf die finanzielle

Lage des Gemeinwesens auswirkt.⁴ Voraussetzung ist ein strategischer Ansatz, an dem sich finanzielle Entscheide der Verwaltung oder Politik orientieren. Dieses Playbook gibt den strategischen Orientierungsrahmen dazu.

4. Sie wollen wissen, wie Sie die Politik stärker in die finanzielle Führungsverantwortung bringen?

Zugegeben, das Verhältnis zwischen Politik und nachhaltigen Finanzen «matcht» nicht immer, insbesondere auf parlamentarischer Ebene. «Es ist kompliziert» würde die Beziehung vielfach besser beschreiben, vor allem wenn es der Gemeinde oder Stadt finanziell (noch) gut geht. Die Politik will gestalten, Projekte und Massnahmen umsetzen. Das kostet Geld und ist nicht immer mit finanziellen Vorgaben und Zielsetzungen vereinbar. Doch wie motiviert man die Politik, sich bewusster mit dem Thema der öffentlichen Finanzen auseinanderzusetzen? Dieses Playbook gibt Tipps und Ideen, wie zielgerichtet über das Thema öffentliche Finanzen diskutiert werden kann – auch auf politischer Ebene.

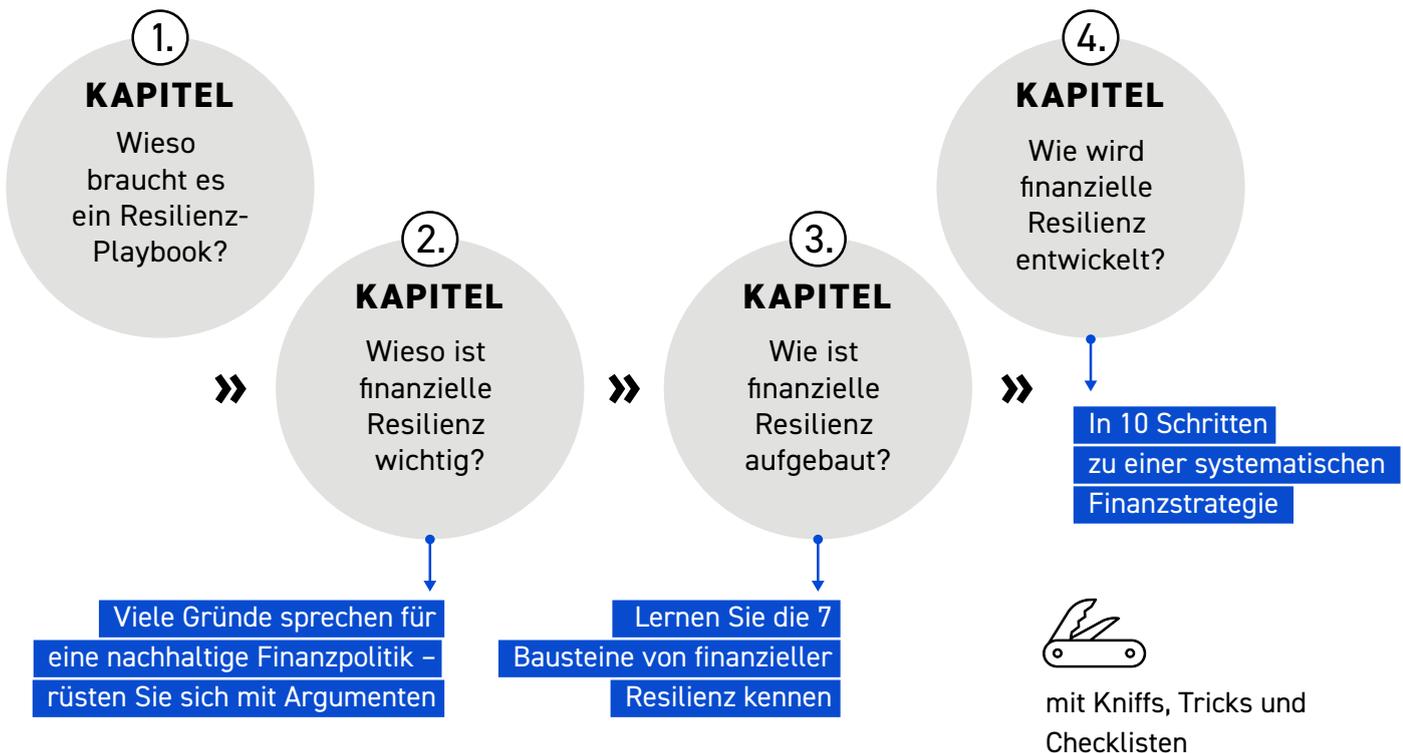
5. Sie möchten sich über die neusten Forschungsergebnisse im Bereich der finanziellen Resilienz informieren?

Dann sind Sie hier genau richtig. Dieses Playbook kombiniert die neusten Forschungsergebnisse mit praktischen Tipps und Hilfestellungen. Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde nicht nur die Frage beantwortet, wie finanzielle Resilienz bewertet werden kann (dafür gibt es auch Modelle von Ratingagenturen), sondern die interessantere Frage beleuchtet, wie nachhaltige finanzielle Führung langfristig gelingen kann – trotz Krisen, politischer Wunschkonzerte oder anderer Herausforderungen.

WIE IST DAS PLAYBOOK AUFGEBAUT?

Anhand von vier Fragestellungen wird aufbauend erklärt (vgl. **Abbildung 1**), wie es Gemeinden und Städten gelingen kann, eine krisenresistente finanzielle Führung aufzubauen. Sodass Visionen und Strategien umgesetzt, öffentliche Leistungen nachhaltig finanziert, wiederkehrende Sparprogramme vermieden und Krisenereignisse finanziell bewältigt werden können. Das Playbook gibt den finanzpolitischen und fachlichen Orientierungsrahmen sowie verschiedene Ideen und Praxishilfen dazu. Es soll Gemeinwesen dabei unterstützen, das Konzept von finanzieller Resilienz organisational, institutionell und kulturell zu verankern.

Abbildung 1: Aufbau Resilienz-Playbook



Quelle: Eigene Darstellung

2.

**WIESO
IST
FINANZIELLE
RESILIENZ
WICHTIG?**

VIelfÄLTIGE ANSPRÜCHE, BEGRENZTE FINANZIERUNGsalTERNATIVEN

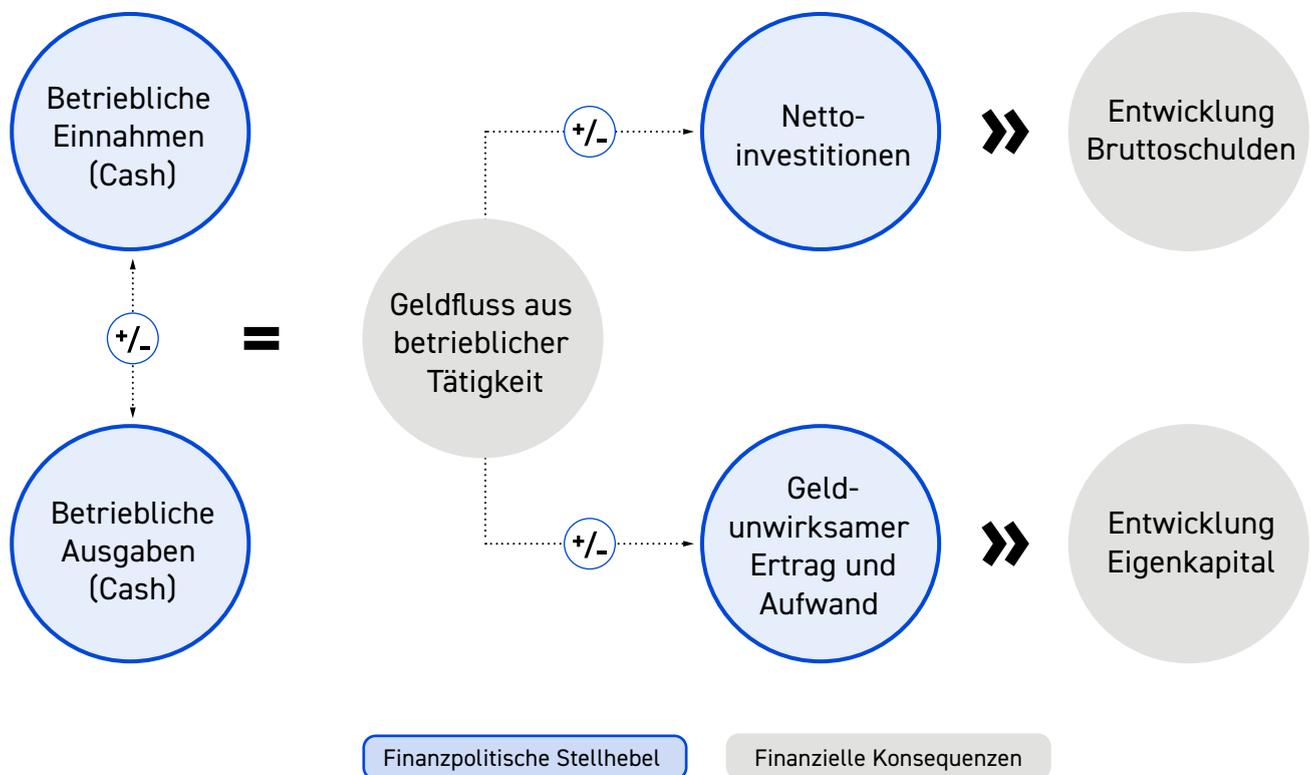
Gemeinden und Städte sehen sich vielen Ansprüchen und Herausforderungen ausgesetzt: Die Politik will gestalten, Visionen verwirklichen und Strategien umsetzen. Neue Wahlversprechen wollen eingelöst, Infrastruktur gebaut und Transformationsprojekte angestossen werden. Ein Blick in die Strategiepapiere der Gemeinden zeigt: Ambitionen und Wünsche sind vielfältig. Nachhaltigkeit, Digitale Transformation, Strukturwandel oder Standortentwicklungsprojekte beschäftigen Gemeinden und Städte in der Schweiz.⁵

Gleichzeitig kommen vielfältige globale Krisen hinzu: Kriege, Pandemien, Flüchtlingsbewegungen, Klimakrise und Wirtschaftskrisen⁶, aber auch lokale Sorgen um demografischen Wandel, Lohn- und Chancengleichheit, Sicherheit oder Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum.

Alle diese Ideen, Krisen und Ereignisse vereint das Gleiche: Sie kosten den Staat Geld und erfordern Massnahmen zum Umgang mit ihnen, die finanziert werden müssen. Gleichzeitig ist ein hoher Anteil der staatlichen Budgets zur Erfüllung gesetzlicher Grundaufgaben gebunden. Mit wenigen Ausnahmen ist der finanzielle Handlungsspielraum kleiner als die vielfältigen Ansprüche. Schweizer Gemeinden und Städte blicken besorgt in die finanzielle Zukunft.⁷

Es gibt verschiedene Optionen, wie neue Aufgaben und Leistungen finanziert werden können: Reduktion von Betriebsausgaben und Investitionen, Erhöhung der Einnahmen oder die Aufnahme von Schulden. Diese Zusammenhänge sind in **Abbildung 2** ersichtlich.

Abbildung 2: Finanzielle Zusammenhänge



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Haueter, J. (2022)

⁵ Als Beispiel dienen die Regierungs- und Legislaturprogramme von Bern (Legislaturrichtlinien 2021–2024), Biel (Vision 2030), Uster (Strategie 2030), Schlieren (Regierungsprogramm 2022–2026).

⁶ Dougherty und de Biase (2021)

⁷ Schweizerischer Städteverband (2021)

Alle drei Finanzierungsalternativen sind mit politischen, sozialen und ökonomischen Herausforderungen verbunden. In der Praxis werden die Optionen oft auch kombiniert.

Reduktion von Ausgaben

Eine Möglichkeit ist es, neue Ausgaben durch Leistungs- oder Mengenkürzungen von bestehenden Aufgaben zu finanzieren (Leistungsabbau). Es sind auch finanzielle Entlastungen durch effizientere und schlankere Prozesse denkbar, die dank neuer Technologien beachtlich sein können.⁸ Allerdings bedeutet der Einsatz von neuen Technologien auch neue Anschaffungs- und Implementierungskosten, wobei sich die Effizienzpotenziale erst mittelfristig ergeben. Kurzfristig werden von der Politik Leistungsüberprüfungen in Auftrag gegeben, um bestehende Leistungen hinsichtlich ihrer Qualität, Menge, der gesetzlichen Gebundenheit oder der Strategierelevanz zu überprüfen. So soll finanzieller Handlungsspielraum für neue Ausgaben oder Investitionen geschaffen werden, wobei auch widersprüchliche Erkenntnisse zu Tage kommen.

In Winterthur führte die Erhöhung der Anzahl Sozialarbeiter:innen zu einer schnelleren Bearbeitung der Fälle und einer besseren Betreuung der Klient:innen. Dies führte zu schnelleren Ablösungen und Einsparungen.⁹ Intelligentes «Sparen» kann sich also lohnen, wie dieses Beispiel zeigt. In der Regel handelt es sich bei Entlastungsprogrammen um keine «echten» Sparprogramme, sondern eher um Ausgabenverlagerungen bzw. Ausgabenwachstumsbremsen.¹⁰ Die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Konsequenzen von ausgabenseitigen Entlastungsmassnahmen sind unterschiedlich. Einerseits gibt es wissenschaftliche Evidenz¹¹, dass Ausgabendisziplin nachhaltiger wirkt als einnahmenseitige Massnahmen (z. B. in Bezug auf die Stabilisierung der Schuldendynamik).¹² Andererseits können solche Massnahmen auch soziale Nebeneffekte, wie soziale Unruhen oder Demonstrationen von betroffenen Gesellschaftsgruppen auslösen.¹³

Erhöhung der Einnahmen

Einnahmenerhöhungen sind eine zweite Möglichkeit, wachsende Ausgabenportfolios zu finanzieren. Für Schweizer Gemeinden und Städte bieten Steuererhöhungen bei natürlichen Personen im Vergleich zu anderen Einnahmequellen (z. B. Transferzahlungen, Gebühreneinnahmen, Anlagerenditen) einen autonomen und signifikanten Hebel. Allerdings sind solche Erhöhungen politisch und ökonomisch nicht immer opportun. Aus ökonomischer Sicht sprechen wissenschaftliche Erkenntnisse eher gegen Einnahmeerhöhungen. Diese können negative volkswirtschaftliche Konsequenzen haben, Rezessionen verschärfen und sind zu wenig nachhaltig, um dem Problem von wachsenden Staatsschulden zu entgegenen. Im Gegenteil: Verschiedene Studien zeigen, dass Steuererhöhungen im Vergleich zu Ausgabenkürzungen das Schuldenproblem langfristig eher noch verstärken.¹⁴ Es ist zu beachten, dass sich wissenschaftliche Erkenntnisse hauptsächlich auf Nationalstaaten beziehen. Zudem hängen die Auswirkungen von Steuererhöhungen auch immer davon ab, wie hoch die Steuerlast bereits ist, und ob sich die Wirtschaft in einer Boom- oder Rezessionsphase befindet.

Steuererhöhungen beeinflussen auch das Verhalten der Steuerzahlenden. Die Studien, die sich auf Schweizer Gemeinden beziehen, zeigen in der Tendenz eine hohe Mobilität von einkommensstarken Personen als Reaktion auf hohe Einkommenssteuern. Personen ab einem Jahreseinkommen von rund einer Million CHF wohnen systematisch in steuergünstigen Gemeinden.¹⁵ Ähnliche Effekte zeigen sich auch bei Vermögenssteuern. Eine kürzlich erschienene Studie zeigt am Beispiel der Kantone Bern und Luzern, dass eine Erhöhung der Vermögenswerte um ein Prozent nach fünf Jahren zu über 40 Prozent weniger deklarierten Vermögenssteuern führt.¹⁶ Steuererhöhungen haben also nicht nur negative Auswirkungen auf Wirtschaftssysteme, sondern führen auch zu einer Umschichtung von Vermögenswerten in steuergünstige Kantone.

⁸ Vgl. Evaluationsbericht der Eidg. Finanzkontrolle 2019 zur Wirksamkeit der Sparprogramme des Bundes. Rund 1/3 der identifizierten Sparpotenziale (Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019) wurden Effizienzpotenzialen zugeschrieben.

⁹ BASS AG (2021)

¹⁰ EFK (2019)

¹¹ Vgl. Alesina et al. (2018), Alesina und Ardagna (2010)

¹² Die Gemeinde Freienbach SZ hat das moderate Ausgabengebahren als einen Erfolgsfaktor identifiziert

¹³ Ponticelli und Voth (2011)

¹⁴ Alesina et al. (2019), Lambertini und Tavares (2005), McDermott und Wescott (1996)

¹⁵ Rölller und Schmidheiny (2015)

¹⁶ Brülhart et al. (2022)

Schuldenfinanzierung

Eine dritte Möglichkeit, wachsende Ausgaben zu finanzieren, ist die Aufnahme von Schulden. Dies kann unter bestimmten Bedingungen sinnvoll sein. Wenn es sich beispielsweise um wichtige Investitionen handelt, von denen auch nachfolgende Generationen profitieren werden, kann dies die Umwälzung der Last auf zukünftige Generationen legitimieren.¹⁷ Es ist ökonomisch wenig sinnvoll, Schulden zur Deckung struktureller Defizite bzw. Konsumausgaben aufzunehmen. Sie umfassen beispielsweise Lohnkosten, Sachkosten oder Transferzahlungen, die in einem Jahr «konsumiert» werden, während die Schulden auch für nachfolgende Generationen bestehen bleiben.

Insgesamt wird die Debatte über staatliche Schulden heftig und polarisiert geführt. Höhere Schulden korrelieren in der Regel mit höheren Zinslasten, welche wiederum andere Ausgabenbereiche verdrängen. Es ist jedoch unklar, wie hoch die Schulden maximal sein dürfen. In der Forschung kann kein eindeutiger Schwellenwert für den maximalen Schuldenstand einer Gebietskörperschaft hergeleitet werden.¹⁸ Ein bedeutendes Ergebnis stammt von Reinhard und Rogoff (2010), die aufzeigten, dass Staatsschulden von mehr als 90 Prozent der nationalen Wertschöpfung einen negativen Einfluss auf das Bruttoinlandprodukt von Staaten haben können. Die Studienergebnisse wurden allerdings stark kritisiert, und neuere Ergebnisse zeigen auf, dass es nicht unbedingt einen Zusammenhang zwischen den Staatsschulden und dem Wirtschaftswachstum gibt.¹⁹

Da die Forschung keine Aussagen zur optimalen Höhe von Schuldenquoten machen kann, hat sich der Fokus vermehrt auf die Schuldendynamiken bzw. auf die Stabilisierung von Schuldenquoten verlagert.²⁰ Fiskalische Nachhaltigkeit ergibt sich dabei in erster Linie dadurch, dass die Schuldenquote (z. B. Nettoverschuldungsquotient) über die Zeit stabil gehalten werden kann. Die Höhe der Schuldenquote an sich ist aus Sicht der fiskalischen Nachhaltigkeit erst nachgelagert relevant, hat aber einen Einfluss auf die Höhe der Zinsbelastung.

In der Schweiz gibt es nationale Empfehlungen (HRM2) sowie verschiedene kantonale Bestimmungen²¹, die festlegen, wie hoch die maximalen Schuldengrenzen sein sollen.

¹⁷Grund: Die herkömmliche Annahme ist, dass Schulden durch Steuererhöhungen in der Zukunft finanziert werden müssen.

¹⁸Bröthaler et al. (2015)

¹⁹Pollin (2014), Herndon et al. (2014)

²⁰Blanchard (2019)

²¹Beispielsweise die Kantone Obwalden oder Thurgau

FINANZIELLE RESILIENZ: EIN DEFINITIONSVERSUCH

Was bedeutet finanzielle Resilienz vor dem Hintergrund komplexer Verflechtungen und Wechselwirkungen und der Tatsache, dass es keine eindeutigen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Schuldenobergrenzen oder Sparprogrammen gibt, und Gemeinden oder Städte multiplen Krisen und Risiken gegenüberstehen? Und wieso tut eine Gemeinde oder Stadt trotzdem gut daran, sich damit auseinanderzusetzen und an diesem Konzept zu orientieren?

Bevor der Begriff Resilienz definiert wird, ist es wichtig, einige grundsätzliche Annahmen zur Idee der finanziellen Resilienz zu treffen. Diese Annahmen haben sich im Rahmen des Forschungsprojektes bewährt und werden durch die wissenschaftliche Literatur gestützt, können aber selbstverständlich auch hinterfragt werden.

Annahmen zur finanziellen Widerstandsfähigkeit

1. Nicht alle Krisen oder potenziellen Risiken können erkannt und verhindert werden. Organisationen müssen deshalb darauf vorbereitet sein, dass Krisen und Risiken eintreten, und sie auf längere Zeit fordern.²²
2. Das öffentliche Gemeinwesen spielt eine wichtige Rolle bei der Bewältigung von Krisen.²³
3. Die Bewältigung von Krisen verursacht Kosten und belastet darum die finanzielle Situation des öffentlichen Gemeinwesens.²⁴
4. Es besteht ein starker Zusammenhang zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und gesellschaftlicher Wohlfahrt. Finanzieller Stress führt zu sozialen Kosten.²⁵
5. Die finanzielle Widerstandsfähigkeit wird stark von den jeweiligen rechtlichen, normativen und politischen Konventionen und Werten geprägt.²⁶ Finanzielle Resilienz muss darum individuell und kontext-spezifisch beurteilt werden. Dabei gibt es nicht immer schwarz oder weiss, resilient oder vulnerabel, sondern Graubereiche.
6. Finanzielle Resilienz bezieht sich nicht nur auf finanzielle Ressourcen, sondern auch auf die Qualität der finanziellen Führung. Es geht also um die Fähigkeit mit Krisen und Risiken umzugehen.²⁷

²²Vgl. Padovani et al. (2021), Kay und King (2020), Barbera et al. (2020, 2017), Williams et al. (2017), ISO 22316 (2017), ISO 22301 (2012)

²³Kabucu und Van Wart (2006)

²⁴Städteverband (2021), Bulow et al. (2020)

²⁵Alesina et al. (2019), Thompson (2017, 2016), Chen (2016), Skidmore und Scorsone (2011)

²⁶Dazu gehört beispielsweise die Maastricht Schuldenstandobergrenze für EU-Mitgliedstaaten oder die in den Gemeindegesetzen einzelner Kantone verankerten Schwellenwerte hinsichtlich des HRM2 Nettoverschuldungsquotienten.

²⁷Padovani et al. (2021), Barbera et al. (2020, 2017)

Box 1: Definition «finanzielle Resilienz»

«Finanzielle Resilienz» bezeichnet die Fähigkeit, Krisenereignisse zu antizipieren und schnell zu überwinden, ohne dabei nachhaltige finanzielle Folgeschäden zu erleiden. Eine hohe finanzielle Resilienz bedeutet eine hohe Widerstandskraft gegenüber finanziellen Risiken oder Krisen. Diese Widerstandskraft zeigt sich darin, dass das angestrebte öffentliche Leistungsniveau trotz Krise aufrechterhalten oder schnell wieder erreicht werden kann. Dies ohne, dass im Anschluss einschneidende Sparprogramme

notwendig sind, grosse Steuererhöhungen durchgesetzt werden müssen oder die Schulden stark und nachhaltig ansteigen.

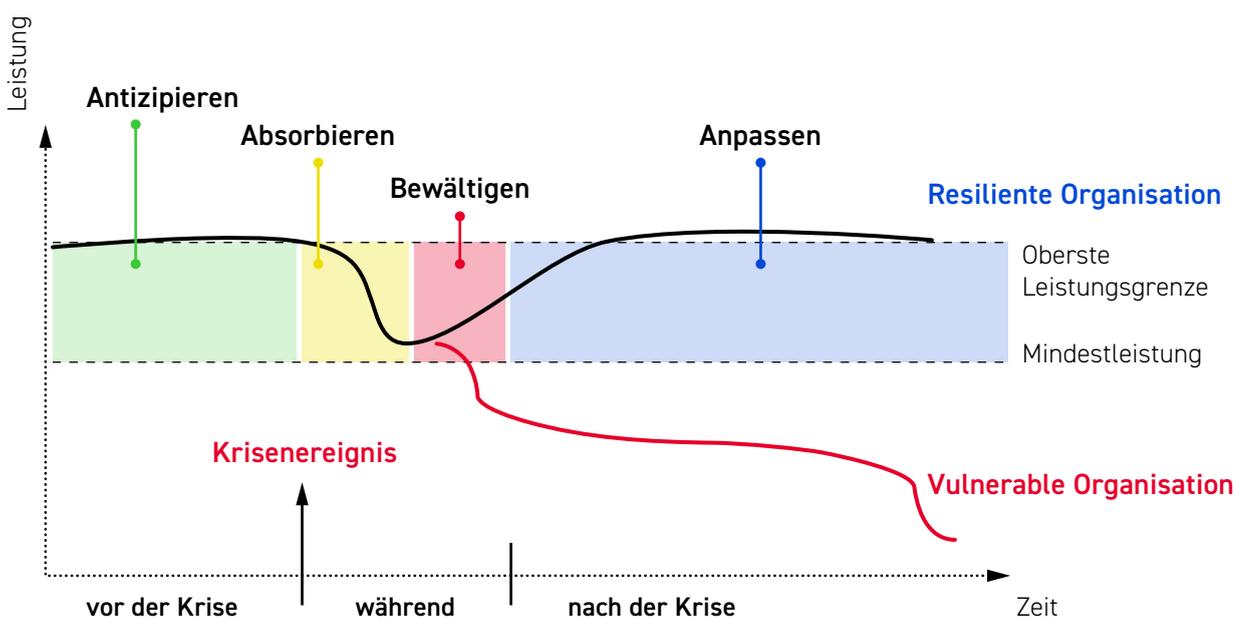
Quelle: Eigene Definition

Die Dynamik von finanzieller Resilienz

Finanzielle Resilienz ist also das Zusammenspiel verschiedener Fähigkeiten einer Gemeinde oder Stadt im Umgang mit Krisen, wie **Abbildung 3** verdeutlicht. Eine finanziell widerstandsfähige Gemeinde oder Stadt zeichnet sich dadurch aus, dass sie auch während Krisenzeiten ihren Grundauftrag erfüllt und eine Krise rasch und zielgerichtet bewältigen kann. Im Gegensatz dazu haben vulnerable Organisationen wenig Kapazität, um mit zusätzlichen finanziellen Belastungen aus Krisen umzugehen, und kollabieren.

Diese Definition bildet die Basis für die folgenden Kapitel. Im nächsten **Kapitel 3** wird die Architektur der finanziellen Resilienz anhand von sieben Bausteinen erläutert. In **Kapitel 4** wird diskutiert, wie finanzielle Widerstandsfähigkeit systematisch analysiert und entwickelt werden kann. Darüber hinaus enthält dieses Playbook viele Beispiele, Praxistipps und Checklisten.

Abbildung 3: Dynamik von Resilienz



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an ETH Risk Center (2017)

3.

**WIE
IST
FINANZIELLE
RESILIENZ
AUFGEBAUT?**

DIE ARCHITEKTUR VON FINANZIELLER RESILIENZ

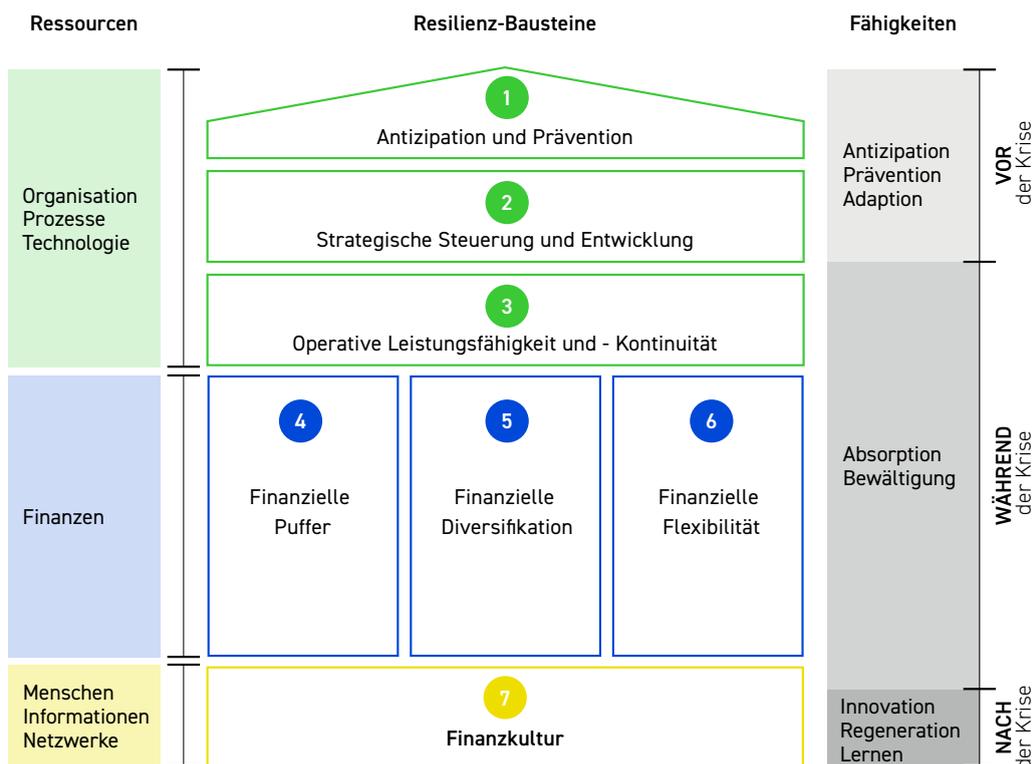
Aktuelle Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass sich die finanzielle Resilienz einer Gemeinde oder Stadt nicht an einer einzigen Kennzahl festmachen lässt.²⁸ Vielmehr entsteht finanzielle Widerstandsfähigkeit aus verschiedenen Fähigkeiten einer Organisation, die es ihr ermöglichen, finanzielle Risiken und Krisen zu antizipieren, zu absorbieren, diese zu bewältigen und aus ihnen zu lernen.²⁹ Resilienz ist ein dynamisches Geflecht verschiedener Ressourcen und Fähigkeiten.

Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden *sieben Resilienz-Bausteine* identifiziert, die wiederum in

35 Indikatoren im Sinne eines Reifegradmodells dargestellt werden können.³⁰ Diese bilden das Gerüst der finanziellen Resilienz, wie dies in **Abbildung 4** dargestellt ist.

Jeder dieser Bausteine nährt sich aus bestimmten Ressourcen (Organisation, Prozesse, Finanzen, Informationen, Netzwerke) und trägt im ausgereiften Zustand zur finanziellen Resilienz und zu den verschiedenen Phasen des finanziellen Krisenmanagements bei (Antizipation, Prävention, Bewältigung, Transformation).

Abbildung 4: Sieben Resilienz-Bausteine



Quelle: ZHAW und BDO AG (2023). Finanzieller Resilienz-Check für Gemeinden und Städte in der Schweiz. S.4-7.

Im Folgenden werden die Bausteine näher erläutert. Eine umfassende Beschreibung und Bewertung bietet der Finanzielle Resilienz-Check, der im Rahmen des Forschungsprojektes entwickelt wurde.

Für mehr Informationen zum Check wenden Sie sich an das [Institut für Verwaltungs-Management der ZHAW](#) oder die [BDO Schweiz AG](#).

²⁸ Vgl. Padovani et al. (2021), Barbera et al. (2020, 2017), Morales et al. (2019), Steccolini et al. (2017)

²⁹ CIPFA Financial Resilience Index (2022), Barbera et al. (2020, 2017)

³⁰ ZHAW und BDO AG (2023). Finanzieller Resilienz-Check für Gemeinden und Städte in der Schweiz.

BAUSTEIN 1: ANTIZIPATION UND PRÄVENTION

Eine erste wichtige Fähigkeit finanzieller Resilienz ist das Erkennen finanziell relevanter Umfeldentwicklungen und Trends, die sich auf die Einnahmen-, Ausgaben oder Investitionsplanung auswirken können. Beispielsweise wird eine Zunahme an Kindern im Vorschulalter mittelfristig Auswirkungen auf die Schulraumplanung und die Personalkosten für Lehrpersonen haben.

Folgende Punkte helfen Ihnen, die **Antizipationsfähigkeit** zu stärken:

- Sie überwachen Ihre Umfeldentwicklungen regelmässig und systematisch. Dazu nutzen Sie beispielsweise Daten zur Veränderung der Bevölkerungsstruktur und Demografie oder zu Entwicklung der Steuerkraft. Viele dieser Daten sind öffentlich zugänglich und liegen von allen Gemeinden und Städte in der Schweiz vor (vgl. **Kapitel 4**). Sie eignen sich daher gut für ein Benchmarking.
- Sie haben einen Überblick über Ihre wichtigsten Einnahmequellen und kennen den «Einnahmenmix» (z. B. Verhältnis der Steuererträge von natürlichen und juristischen Personen). Sie haben eine Strategie, wie Sie diese Einnahmen zukünftig erhalten oder steigern wollen (z. B. eine Wirtschaftsstrategie zur Erhöhung der Steuerkraft).³¹
- Sie verfügen über eine transparente und standardisierte Prognosemethode der Steuererträge (natürliche Personen und juristische Personen). Grosse Abweichungen analysieren Sie und verbessern so die Prognosegenauigkeit weiter.
- Sie kennen Ihre wichtigsten finanziellen Risiken und haben ein System entwickelt, welches die Risiken systematisch identifiziert, bewertet und steuert (Risikomanagement). Sie entwickeln Massnahmen zur Reduktion der finanziellen Risiken.³²

Box 2: Rotkreuz (ZG) – Risikobewusstsein und vorausschauende Planung als Basis für die finanzielle Widerstandsfähigkeit

Am Anfang der Erfolgsgeschichte von Risch-Rotkreuz stand eine Portion Glück: Der Erfolg der Stadt Zug, wo sich seit den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts die Unternehmen der Rohstoffbranche ansiedelten, schwappte auf die nahegelegene Gemeinde über, so dass diese «auf der Erfolgswelle mitschwimmen konnte». Die Entwicklung in Zug ging jener der Gemeinde Risch-Rotkreuz also voraus und war durch ein hohes Tempo geprägt. Die Landreserven für die Ansiedlung neuer Unternehmen waren in Zug rasch aufgebraucht, sodass auf die umliegenden Gemeinden ausgewichen wurde. Risch-Rotkreuz stand darum zunächst im Schatten der Stadt Zug, was für die Gemeinde allerdings kein Nachteil war, denn die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, sowie zwischen der Gemeinde und dem Kanton war von Anfang an von einem starken «Miteinander» geprägt: Ideen zur Weiterentwicklung wurden und werden von den Zuger Gemeinden von unten nach oben (bottom-up) generiert und von den anderen Gemeinden

und dem Kanton mitgetragen.

Und Risch-Rotkreuz tat sein Übriges, um aus diesen guten Voraussetzungen einen langfristigen Erfolg zu machen. Es halfen und helfen eine **langfristige Sichtweise und Planung**, eine aktive Migrationspolitik sowie die gute Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinde. «Tiefe Steuern und Wirtschaftsförderung allein reichen nicht aus, denn das bieten andere Gemeinden auch an», meint der Leiter der Finanzen dazu. Auch eine Kommission, die den Gemeinderat in ähnlicher Zusammensetzung seit Jahren begleitet und die Finanzstrategie alle vier Jahre leicht anpasst, hat sich als hilfreich erwiesen, denn diese garantiert Kontinuität. Das **Bewusstsein für Risiken** und deren Vermeidung ist vorhanden. Zudem helfen eine mittelfristige Finanzplanung (extern auf 5 Jahre, intern auf 10 Jahre) und eine konservative Budgetierung.

Quelle: Interview mit Gemeinde Rotkreuz vom 22.11.2022

³¹ Vgl. Padovani et al. (2021), Barbera et al. (2020, 2017), Steccolini et al. (2017)

³² Vgl. Fuchs et al. (2021), Morretti (2021), Panizza (2020), PEFA (2020), Kay und King (2020), Rana et al. (2019), IMF (2016, 2012), Brüesch et al. (2014), Rodriguez et al. (2016)

BAUSTEIN 2: STRATEGISCHE FINANZIELLE FÜHRUNG

Eine zweite wichtige Fähigkeit ist die strategische Ausrichtung der Finanzplanung. Die frei verfügbaren Mittel einer Gemeinde oder Stadt sind begrenzt. Es dominieren operativ getriebene bzw. gebundene Ausgabenpositionen, welche strategisches Handeln erschweren. Umso wichtiger ist es, die frei verfügbaren Ressourcen strategiekonform einzusetzen, beispielsweise im Rahmen der Budgetierung oder der Investitionsplanung.

Folgende Punkte helfen Ihnen, **die strategische finanzielle Führung** zu stärken:

- Sie haben eine Liquiditäts- und Finanzierungsstrategie, um den Zugang zu Liquidität nachhaltig zu gewährleisten sowie tiefe und planbare Finanzierungskosten im Rahmen einer tragbaren Verschuldung sicherzustellen.
- Sie haben den Umgang mit Beteiligungen geregelt, beispielsweise im Rahmen einer Beteiligungsstrategie.³⁴
- Sie haben eine Finanzstrategie mit Zielen und Massnahmen, um Ihre finanzielle Widerstandsfähigkeit zu stärken oder sicherzustellen. Die Finanzstrategie dient dazu, finanzielle Stossrichtungen und Zielsetzungen zu entwickeln, zu definieren und umzusetzen. Ohne klare strategische Ausrichtung und dem Bekenntnis zu finanziellen Zielen und Massnahmen bleibt die finanzielle Führung profil- und orientierungslos.³³
- Sie haben die Finanzstrategie in die strategischen und operativen Prozesse der finanziellen Führung der Gemeinde (z. B. Budgetierung, Investitionsplanung) eingebettet. Die finanziellen Entscheidungen orientieren sich an der Strategie.
- Die Budgetierung und Investitionsplanung sind auf die strategischen Ziele und Aufgaben der Gemeinde ausgerichtet. Neue Projekte und Massnahmen werden basierend auf den politischen und operativen Zielen der Gemeinde abgestimmt und priorisiert.

³³Vgl. Padovani et al. (2021), Barbera et al. (2020), Steccolini (2017)

³⁴Vgl. Fuchs und Braunschweiler (2021); Bracci und Tallaki (2021), PEFA (2020), Papenfuss (2017)

BAUSTEIN 3: OPERATIVES FINANZMANAGEMENT

Dieser Baustein bezieht sich auf die Fähigkeit, die finanzielle und operative Leistungsfähigkeit sicherzustellen und diese auch in Krisenzeiten kontinuierlich aufrechtzuerhalten.

Folgende Punkte helfen Ihrer Gemeinde oder Stadt, das **operative Finanzmanagement** zu stärken:

- Sie haben die Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortungsbereiche und Stellvertretungsregelungen der finanzverantwortlichen Personen festgelegt und kommuniziert.³⁵
- Sie verfügen über ein internes Kontrollsystem (IKS), welches auf die Schlüsselprozesse der Gemeinde ausgerichtet ist. Die Schlüsselprozesse umfassen sowohl sämtliche Finanzprozesse und Leistungsprozesse (Kernaufgaben der Organisationseinheiten) sowie wichtige Unterstützungsprozesse (z. B. Personal, ICT, Infrastrukturbewirtschaftung etc.).³⁶
- Sie verfügen über einen regelmässigen fachlichen Informationsaustausch zwischen der Finanzverwaltung und den Budgeteinheiten. Der fachliche Austausch dient dazu, operative, rechtliche und fachliche Fragen zu besprechen und zu diskutieren.
- Die Finanzverwaltung wird in die Bemessung von Verpflichtungs- und Zusatzkrediten miteinbezogen. Die Finanzverwaltung hat die Möglichkeit, finanzrechtliche und finanzpolitische Einschätzungen zu den Kreditanträgen abzugeben (z. B. im Rahmen von Mitberichtsverfahren).

³⁵Vgl. Fuchs und Braunschweiler (2021), OECD (2015)

³⁶Vgl. Pfaff und Ruud (2020), COSO ICF (2017), Braunschweiler (2014)

BAUSTEIN 4: FINANZIELLE PUFFER

Dieser Resilienz-Baustein bezeichnet kurzfristige, nicht ausgeschöpfte finanzielle Ressourcen, die im Falle eines finanziellen Krisenereignisses zur Verfügung stehen, um die Leistungserfüllung aufrechtzuerhalten, ohne dass einschneidende Sparmassnahmen oder Steuererhöhungen notwendig werden. Finanzielle Puffer beziehen sich auf die Bilanz.

Folgende zwei finanzielle Puffer sind besonders relevant:

- **Der Nettoverschuldungsquotient:** Er errechnet sich aus dem Verhältnis der Nettoschulden und dem Steuerertrag.³⁷ Je niedriger der Nettoverschuldungsquotient ist, desto weniger problematisch ist es, sich in finanziellen Krisensituationen zu verschulden, um öffentliche Leistungen nicht zu gefährden oder Investitionen zu tätigen. Aus der Literatur und Empirie lässt sich kein eindeutiger Schwellenwert für den maximalen Schuldenstand einer Gebietskörperschaft oder ein Referenzwert für die Nachhaltigkeit von Schulden herleiten.³⁸ Trotzdem ist die Kennzahl von hoher praktischer Bedeutung, weil sie als Bewertungsmaßstab von Ratingagenturen und Fremdkapitalgebern dient. Der Nettoverschuldungsquotient hängt mit der Fähigkeit zusammen, im Fall von finanziellem Stress finanzielle Ressourcen in Form von Fremdkapital erschliessen zu können. HRM2 beurteilt einen Nettoverschuldungsquotienten unter 100 Prozent als gut und über 150 Prozent als schlecht.³⁹

- **Das (zweckfreie) Eigenkapital:** Dieses ergibt sich aus den nicht gebundenen Positionen des Eigenkapitals. Das zweckfreie Eigenkapital dient als Puffer, um Defizite aus der Erfolgsrechnung abzufedern. Als Indikator dient beispielsweise der Bilanzüberschussquotient (BÜQ), welcher das zweckfreie Eigenkapital in das Verhältnis zum Steuerertrag der natürlichen und juristischen Personen setzt, oder der HRM2-Eigenkapitaldeckungsgrad, welcher das Eigenkapital ins Verhältnis zum laufenden Aufwand setzt. Es ist jedoch schwierig, objektive und «richtige» Schwellenwerte zu definieren, da sie stark kontextabhängig sind (z. B., ob das Verwaltungsvermögen aufgewertet wurde oder nicht). Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde festgestellt, dass ein Bilanzüberschussquotient von mindestens 25 Prozent anzustreben ist.⁴⁰ Ein Bilanzüberschussquotient von 25 Prozent besagt, dass ein Viertel des Steuerertrags als finanzieller Puffer zur Verfügung steht, um Schwankungen und Mindereinnahmen aus dem Steuerertrag ausgleichen zu können.

Für die finanziellen Kennzahlen definiert [HRM2](#) weitere Richtwerte und Empfehlungen. Auch Verbände und Kantone geben Empfehlungen zu den Finanzkennzahlen ab.⁴¹

³⁷Die Nettoschulden I gemäss HRM2 (FDK-CDF, 2022) ergeben sich aus dem Fremdkapital (20) abzüglich des Finanzvermögens (10) sowie der passivierten Investitionsbeiträge (2068); Direkte Steuern der natürlichen Personen (400) und direkte Steuern der juristischen Personen (401).

³⁸Vgl. Bröthaler et al. (2015)

³⁹FDK-CDF (2022), Meszarits (2017)

⁴⁰Vgl. dazu auch die Bestimmungen des Kantons Bern (2017), die eine Schwelle von 30 Prozent definieren. Ab diesem Zeitpunkt müssen finanzpolitische Reserven zwingend aufgelöst werden, um einen Bilanzüberschussquotienten von mindestens 30 Prozent zu erreichen. HRM2 definiert keine Kennzahl für die Höhe des Eigenkapitals. ZHAW und BDO AG (2023). Finanzieller Resilienz-Check für Gemeinden und Städte in der Schweiz.

⁴¹FDK-CDF (2022)

BAUSTEIN 5: FINANZIELLE DIVERSIFIKATION

Dieser Resilienz-Baustein bezeichnet die Robustheit der Ertragsstruktur gegenüber einem oder mehreren finanziellen Krisenereignissen. Die Abhängigkeit einer Gemeinde oder Stadt von den Steuereinnahmen einiger weniger Steuerzahlenden stellt ein Risiko dar.⁴² Wenn ein hoher Anteil an Steuererträgen auf die besten Steuerzahlenden entfällt, bestehen Risiken auf der Einnahmenseite. In der Wissenschaft geht man davon aus, dass Personen in höheren Einkommenssegmenten wesentlich mobiler sind und stärker auf steuerliche Veränderungen reagieren (vgl. **Kapitel 2**).⁴³ Des Weiteren ist wissenschaftlich belegt, dass diversifizierte Steuerportfolios die Steuereinnahmen glätten. Zudem unterliegen die Steuereinnahmen von juristischen Personen stärkeren Schwankungen als die Steuereinnahmen von natürlichen Personen.⁴⁴ Allerdings sind konkrete Aussagen zum Diversifizierungs-Mix schwierig abzuleiten.⁴⁵

Folgende Überlegungen helfen dabei, einseitige Klumpenrisiken zu identifizieren und Massnahmen einzuleiten, diese zu minimieren:

- Wie hoch ist der kumulierte Anteil der Steuereinnahmen der besten Steuerzahlenden im Bereich der *natürlichen* Personen und *juristischen* Personen? Je höher der Anteil der Steuereinnahmen in den oberen Prozentbereichen ist, desto höher ist das einseitige Klumpenrisiko.
- Wie hoch sind die Steuereinnahmen der juristischen Personen im Vergleich zu den Gesamteinnahmen? Je höher der Anteil der Steuereinnahmen von juristischen Personen sind, desto höher ist die einseitige Volatilität. Steuererträge von juristischen Personen unterliegen stärkeren zyklischen Schwankungen als die Steuererträge von natürlichen Personen.

Box 3: Hergiswil (LU) – Finanzielle Diversifikation als Basis für finanzielle Stabilität

Einst war Hergiswil ein armes von der Landwirtschaft geprägtes Dorf bestehend aus einer Kirche und einigen Weilern und Höfen. Heute zahlt die Gemeinde den Löwenanteil in den kantonalen Finanzausgleich. Wie kam es dazu?

Seit dem Zweiten Weltkrieg liessen sich in Hergiswil vermehrt wohlhabende Leute nieder – die schöne Lage am See mit wunderbarer Aussicht auf die Berge und die verkehrstechnisch ideale Lage war und ist für viele Leute attraktiv. Doch Hergiswil hat seine Finanzstärke nicht allein seiner geografischen Lage zu verdanken. In Hergiswil ist man sich bewusst, dass es mehr als nur Glück braucht, um finanziell nachhaltig zu sein. So macht sich die Verwaltung laufend Gedanken über die weitere Entwicklung der Gemeinde: Ein Finanzplan über 15 Jahre wird neben dem Budget konsequent erstellt. Die in der Region immer mal wieder auftretenden externen Umweltereignisse wie beispielweise Erdbeben oder Hochwasser werden berücksichtigt. Auch ist man sich des **Klumpenrisikos bewusst**, das durch einige wenige sehr steuerkräftige Bürger:innen entsteht. Man ist bemüht, nicht nur superreiche Personen, sondern auch weniger Vermögende anzuziehen. Die Verwaltung sucht die Nähe zur

Bevölkerung und fördert ein reges Vereinsleben aktiv. Auch möchte man der Bevölkerung **Planungssicherheit** geben, indem der Steuerfuss nur im äussersten Notfall angepasst wird. Seit vielen Jahren ist der Steuerfuss darum fast unverändert. Bevölkerungswachstum wird nur begrenzt angestrebt: Eine Bevölkerungsgrenze von 6'000 Einwohner:innen wurde bereits vor Jahren als Obergrenze festgelegt und bis heute noch nicht ganz erreicht. Transparenz ist ein weiteres wichtiges Stichwort: Jede aus Sicht der Verwaltung notwendige Ausgabe wird begründet, und die Finanzzahlen werden so wenig komplex wie möglich präsentiert – auch diesbezüglich gibt man sich also bürgernah. Was zudem Komplexität verringert und Anreize aus der Welt schafft, ist eine klare Trennung zwischen kantonalen und kommunalen Finanzströmen. Die Ergänzungsleistungen fallen beispielsweise klar in den Aufgabenbereich des Kantons. Nicht zuletzt hat die Gemeinde in den letzten Jahren viel in die Natur und das Landschaftsbild investiert: Das Seeufer wurde renaturiert, und so wurde nicht nur ein neues Paradies für Pflanzen, Tiere und Naturliebhaber geschaffen, die Gemeinde erhielt dafür auch die versprochenen Bundesgelder.

Quelle: Interview mit Gemeinde Hergiswil vom 03.11.2022

⁴²Vgl. Padovani et al. (2021), Steccolini (2017), Taleb (2012)

⁴³Brühlhart et al. (2022), Kleven et al. (2013), Goddard et al. (2012)

⁴⁴Vgl. Papenfuß, Saliterer und Albrecht (2017), Cohen und Hlepas (2017)

⁴⁵Carroll (2009)

BAUSTEIN 6: FINANZIELLE FLEXIBILITÄT

Ein weiterer Resilienz-Baustein bezeichnet den mittelfristigen finanziellen Handlungsspielraum einer Organisation, der es ermöglicht, schnell und unkompliziert neue Ressourcen zu erschliessen oder das Leistungsangebot flexibel anzupassen. Finanzielle Flexibilität bezieht sich auf die Positionen der *Erfolgs- und Investitionsrechnung*. Folgende Aspekte haben einen Einfluss auf die finanzielle Flexibilität:

- **Steuerpolitik:** Wie hoch ist der Steuerfuss im Vergleich zu den Nachbargemeinden und zum kantonalen Median? Wie wichtig ist ein tiefer Steuerfuss für die Positionierung der Gemeinde oder Stadt? Je bedeutender ein tiefer Steuerfuss für die politische Positionierung der Gemeinde ist, desto weniger Spielraum hat die Gemeinde, zusätzliche finanzielle Ressourcen über Steuererhöhungen durchzusetzen.
- **Zinsbelastung:** Wie hoch ist die aktuelle Zinsbelastung?⁴⁶ Wie hoch ist die Zinsbelastung beispielsweise bei einem hypothetischen Zinssatz von fünf Prozent? Je tiefer die Zinsbelastung ausfällt, desto mehr Spielraum haben Gemeinden, sich anbahnende Finanzierungslücken über Fremdkapital zu decken.
- **Selbstfinanzierungsgrad:** Wie hoch ist der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen der Gemeinde im Durchschnitt der letzten Jahre?⁴⁷ Je höher der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen ist, desto mehr Flexibilität haben die Gemeinden, ihre Investitionstätigkeit auch im Falle von Krisenereignissen aufrechtzuerhalten.

⁴⁶HRM2 definiert folgende Bandbreiten für die Zinsbelastung: <4% = gut; 4-9% = genügend; >10% = schlecht (FDK-CDF, 2022).

⁴⁷HRM2 definiert folgende Bandbreiten für den Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen: Hochkonjunktur > 100%; Normalfall 80 bis 100%, Rezession = 50 bis 80%.

Box 4: Freienbach (SZ) – Moderate Ausgabenkultur und stabile Steuerpolitik als Pfeiler des finanziellen Erfolges

Um den finanziellen Erfolg der Gemeinde Freienbach zu verstehen, bedarf es eines geschichtlichen Exkurses, denn die historische Entwicklung hat den Kanton und seine Gemeinden stark geprägt. Die Verfügbarkeit von Landressourcen sowie vorhandene Arbeitsbewilligungen zog in den 60er-Jahren erste Unternehmen in die Region, die bis anhin «mausarm» war – man war dankbar für jeden Steuerzahlenden, der zuzog. Diese ersten Unternehmen fungierten als Katalysatoren und lösten eine beschleunigende wirtschaftliche Entwicklung in Freienbach und der Region aus, die sich bald auch in den Gemeindefinanzen niederschlug.

Weiterhin ist die Fiskalpolitik des Kantons Schwyz und der Gemeinde Freienbach zentral für den finanziellen Erfolg der Gemeinde. Die historische Entwicklung begünstigte von Anfang an eine Tiefsteuerstrategie. Denn: Wo es kein Vermögen bzw. Einkommen gibt, lohnt es sich auch nicht, dieses zu besteuern. Die Einnahmen sind aber nur eine Seite der Medaille. Auf der Kehrseite stehen die Ausgaben, welche sowohl im Kanton wie auch in der Gemeinde immer bescheiden waren und es noch heute sind. Diese **Kultur des moderaten Ausgabengebarens** wurde von der einstigen Armut in der Region geprägt, welche sich bis heute in der Einstellung gegenüber dem Ausgabeverhalten niederschlägt: Es werden nicht mehr Mittel ausgegeben, als vorhanden sind, und hier ist sich auch die Politik von links bis rechts weitestgehend

einig. Dies führte dazu, dass man trotz starkem wirtschaftlichen Wachstum und den laufenden Investitionen die Tiefsteuerpolitik nicht anpassen musste; es erfolgte kaum eine Steuererhöhung, im Gegenteil: In Freienbach wurde während drei Jahren der Steuerfuss beinahe halbiert und somit ein Teil des Vermögens an die Bevölkerung zurückgegeben, während auf Ebene des Kantons ab der Steuerperiode 2020 eine privilegierte Dividendensteuer eingeführt wurde, welche die Attraktivität als Wirtschaftsstandort nochmals gefördert hat.

Neben der historischen und gesellschaftlichen Entwicklung ist auch die gute Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Schwyz und seinen Gemeinden erwähnenswert. Die Fiskalpolitik wird eng zwischen Kanton und Gemeinden gemacht, die finanzpolitische Diskrepanz auf kantonaler Ebene ist gering und der konsensfähige Diskurs wird über alle politischen Parteien hinweg gelebt. Man steht miteinander im Dialog und lebt eine Kultur der gegenseitigen Akzeptanz. Analog zu den Langfristperspektiven des Bundes gibt es auf kantonaler Ebene eine Langfristplanung auf 15 Jahre, bei der potenzielle Risiken und deren Auswirkungen auf das Wachstum identifiziert und diskutiert werden. Die Bevölkerungsentwicklung, sowie die Gesundheits- und Sozialpolitik sind ein Schwerpunkt in dieser Planung.

Quelle: Interview mit Gemeinde Freienbach SZ vom 16.03.2023

BAUSTEIN 7: FINANZKULTUR UND INNOVATION

Die Finanz- und Innovationskultur hat einen entscheidenden Einfluss auf die finanzielle Resilienz einer Gemeinde.⁴⁸ Trotzdem wird sie oft vernachlässigt, unter anderem, weil sie schwer messbar ist. Die Finanzkultur und Innovation wird nicht nur von der Finanzverwaltung geprägt, sondern auch von anderen Ressorts wie die Human Resources (HR).

Folgende Aspekte prägen die Finanz- und Innovationskultur in einer Gemeinde oder Stadt:

- **Einfluss und Reputation der Finanzverwaltung:** Wie gross ist der formelle und informelle Einfluss der Finanzverwaltung auf die Entscheide der Gemeinde (z. B. im Rahmen von Mitberichtsverfahren)? Wie gut ist die Reputation der Finanzverwaltung? Gelingt es der Finanzverwaltung, politische Mehrheiten für ihre Geschäfte zu finden? In allen Fällen geht es darum, für die Bedeutung und Wichtigkeit einer nachhaltigen finanziellen Führung zu sensibilisieren, die Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung zu unterstützen, effiziente und wirksame Dienstleistungen zu erbringen und damit eine positive Finanzkultur zu etablieren.
- **Fähigkeiten und Wissen:** Werden die Fähigkeiten und Kompetenzen der Mitarbeitenden strategisch weiterentwickelt? Die Fähigkeiten und das Wissen der Mitarbeitenden sind eine wichtige Stütze von Organisationen.⁴⁹ Die strategische Weiterentwicklung von systemrelevanten Fähigkeiten ist auf zukünftige technologische, rechtliche und finanzpolitische Entwicklungen und Herausforderungen auszurichten.
- **Verbesserungs- und Lernkultur:** Verfügt die Finanzverwaltung über eine kontinuierliche Verbesserungs- und Lernkultur? Eine qualitätsorientierte Kultur ist das Gegenstück zu ausgeprägtem Kontrollwahn. Eine qualitätsorientierte Kultur ist proaktiv, beruht auf klaren Wertvorstellungen (z. B. Vertrauen als wichtige Grundlage menschlicher Interaktion), der Sensibilisierung und Schulung von Mitarbeitenden sowie einem konstruktiven Umgang mit Fehlern.⁵⁰
- **Innovationskultur:** Setzt die Gemeinde finanzielle Anreize für Innovation und Zusammenarbeit? Die Bewältigung und das Lernen aus finanziellen Krisensituationen setzt Flexibilität und Innovationsgeist voraus.⁵¹ Aus finanzieller Sicht können dafür Anreize gesetzt werden, indem Innovationsressourcen bereitgestellt werden. Diese können finanzielle Mittel (z. B. Projektbudgets), aber auch materielle Aspekte (z. B. Infrastruktur) beinhalten. Die Funktion der finanziellen Führung besteht darin, finanzielle Anreize zur Stärkung der Innovationskultur zu ermöglichen.

⁴⁸Vgl. Steccolini (2017), Barbera et al. (2017), ISO (2017), Bruneau et al. (2003), Weick (1993, 1995), Hopewood (1990)

⁴⁹Vgl. ISO (2017), Steccolini (2017), Barbera et al. (2017), Overmans (2017), Weick & Sutcliffe (2007)

⁵⁰Fuchs und Braunschweiler (2021)

⁵¹Mazzucato (2018a, 2018b), Overmans (2017), Williams et al. (2017)

EINE GEMEINSAME HALTUNG ENTWICKELN

Finanzielle Resilienz ist kein fixer Zustand, sondern das Ergebnis einer systematischen und fortwährenden Sensibilisierung und Diskussion über die Ziele und die Qualität der finanziellen Führung. Es ist deshalb unmöglich, die Widerstandsfähigkeit einer Stadt oder Gemeinde exakt zu messen. Vielmehr geht es um das Gesamtbild, um die wesentlichen Entwicklungen und Themen und darum, sich langfristig fachlich, personell und finanziell gut aufzustellen. Die Sicherstellung und Entwicklung von finanzieller Resilienz ist ein fortwährender Prozess.⁵²

Im Zentrum einer finanziell widerstandsfähigen Gemeinde stehen also der *Bewertungsprozess* sowie der *Dialog*⁵³ zwischen finanzverantwortlichen Personen, Verwaltung und Politik. In diesem Prozess geht es nicht nur um finanzielle Kennzahlen. Entscheidend ist auch, wie weitsichtig und strategisch eine Gemeinde finanziell führt, ob sie über eine lernbereite und innovative Kultur verfügt, oder ob sie geeignete Rahmenbedingungen, Strukturen oder Prozesse aufgebaut hat, um finanzielle Krisenereignisse zu antizipieren und nachhaltig zu meistern.⁵⁴

Resilienz ist auch eine *Frage der Haltung* der obersten Führungsebene, die strategische und finanzielle Führung, Prozesse, Strukturen und Kultur kontinuierlich weiterzuentwickeln. Dazu gehört, aus vergangenen Krisen und Fehlern zu lernen sowie flexibel und agil für zukünftige Herausforderungen und Risiken zu bleiben.⁵⁵ So können gemeinsame Ziele und Massnahmen für die strategische Weiterentwicklung der finanziellen Führung definiert werden.

Entscheidend ist die Bereitschaft von Politik und Verwaltung, sich mit Fragen der Resilienz kritisch auseinanderzusetzen und eine gemeinsame Haltung für die zukünftige Weiterentwicklung zu definieren. Schliesslich ist die Frage nach (finanzieller) Resilienz auch stark von gesellschafts- und finanzpolitischen Konventionen und Werten geprägt: Es gibt keine exakten Grenzen für

die maximale Verschuldung von Städten und Gemeinden (vgl. **Kapitel 2**). Diese ist abhängig von normativen Bestimmungen⁵⁶, der gesellschaftlichen Frage, wie viele Schulden nachfolgenden Generationen aufgebürdet werden sollen, oder der Bewertungslogik von Ratingagenturen.

Es stellt sich also die Frage, wie ein Bewertungsprozess, eine Haltung, eine Auseinandersetzung und ein Dialog über finanzielle Resilienz zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen herbeigeführt werden können.

Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde eine neuartige Assessment-Methode entwickelt, welche nicht nur auf die Bewertung einzelner Indikatoren setzt, sondern auch den Dialog zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen fördert. Dadurch wird eine gemeinsame Haltung zur finanziellen Widerstandsfähigkeit entwickelt und unterstützt.

⁵² Ein unendliches Spiel, wie es Simon Sinek (2020) in seinem Buch «The infinite game» so treffend beschreibt.

⁵³ In der wissenschaftlichen Literatur wird dieser Prozess auch als «sensemaking» bezeichnet. Er bezeichnet die Frage, wie finanzielle oder strategische Entscheide in Organisationen zustande kommen (vgl. Weick et al. 2005, Weick, 1995).

⁵⁴ Vgl. Padovani et al. (2021), CAF (2020), Barbera et al. (2020), Steccolini et al. (2017), Williams et al. (2017), ISO (2017), Overmans (2017)

⁵⁵ Williams et al. (2017)

⁵⁶ Dazu gehört beispielsweise die Maastricht Schuldenstandobergrenze für EU-Mitgliedstaaten oder die in den Gemeindegesetzen einzelner Kantone verankerten Schwellenwerte hinsichtlich des HRM2 Nettoverschuldungsquotienten.

Box 5: Der Resilienz-Check als Basis für einen gemeinsamen Dialog

Der Resilienz-Check wurde so konzipiert, dass er finanzverantwortliche Personen und politische Entscheidungsträger:innen zum gemeinsamen Dialog führt. Die sieben Bausteine von finanzieller Resilienz wurden in 35 messbare Indikatoren und ein Reifegradmodell übersetzt, die von einem Gremium gemeinsam bewertet werden. Auf diese Weise wird ein gemeinsames Verständnis über die wichtigsten Bausteine des finanziellen Führungssystems geschaffen. Dies dient als Basis für einen fundierten Finanzstrategieprozess mit breit akzeptierten Zielen und zielgerichteten Massnahmen. Für mehr Informationen zum Check wenden Sie sich an das [Institut für Verwaltungs-Management](#) oder die [BDO Schweiz AG](#).



-  Self-Assessment durch Bewertungsgremium
-  7 Bausteine, 35 Indikatoren
-  Standardisiertes Bewertungsvorgehen und normierte Skala
-  Zielgerichtete Massnahmenplanung



Quelle: ZHAW & BDO AG (2023). Finanzieller Resilienz-Check für Gemeinden und Städte in der Schweiz.

Der *gemeinsame Bewertungs-, Diskussions- und Strategieprozess* steht also im Zentrum einer finanziell widerstandsfähigen Gemeinde. Die Entwicklung, Aufrechterhaltung und Optimierung der finanziellen Resilienz gleicht einem *kontinuierlichen Verbesserungsprozess*, im Rahmen einer klaren strategischen Ausrichtung und Positionierung.

Das nächste Kapitel zeigt anhand von 10 Schritten, wie eine auf Resilienz ausgerichtete *Finanzstrategie* an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung erarbeitet werden kann.

4.

**WIE
WIRD
FINANZIELLE
RESILIENZ
ENTWICKELT?**

EIN STRATEGISCHER ANSATZ IST DER SCHLÜSSEL

Der Schlüssel zu einer finanziell resilienten Gemeinde oder Stadt ist ein strategischer Ansatz.⁵⁷ Die Basis dazu bildet eine breit abgestützte und akzeptierte Finanzstrategie. Diese basiert auf mess- und steuerbaren finanziellen Zielen sowie zielgerichteten Massnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der finanziellen Widerstandsfähigkeit. Grundlage für die Entwicklung der Finanzstrategie ist ein systematischer Strategieprozess, der die wichtigsten Anspruchsgruppen (insbesondere Exekutive, Finanzverwaltung, Finanz- oder Geschäftsprüfungskommissionen) in die Entwicklung einbezieht. Dies fördert die Akzeptanz der Strategie und die Verankerung der strategischen Massnahmen. Letztlich kann die Finanzstrategie ihre Wirkung nur entfalten, wenn Exekutive, Parlament und Verwaltung sie gemeinsam tragen und sich die Finanzentscheide an ihr orientieren.

Rollen und Verantwortlichkeiten im Strategieprozess

Eine gute Finanzstrategie entsteht somit im *konstruktiven Zusammenspiel* zwischen Exekutive, Verwaltung und Parlament, die unterschiedliche Rollen und Verantwortlichkeiten haben.

- **Die Regierung** (Exekutive) trägt die Verantwortung für die Finanzstrategie und die damit verbundenen Ziele und Massnahmen. Aus diesem Grund ist die Regierung in den Entwicklungsprozess zu involvieren. Dies bedeutet, dass sie die Inhalte selbst erarbeitet oder diskutiert und sich der Konsequenzen ihrer Strategie und Massnahmen bewusst ist. In der Regel wird die Finanzstrategie von der Exekutive als «Weisung» erlassen, sofern die Strategie (oder Teile davon) nicht gesetzlich verankert wird.⁵⁸
- **Die Finanzverwaltung** unterstützt die Regierung bei der Entwicklung und Umsetzung der Finanzstrategie, initiiert und ermöglicht

finanzpolitische Diskussionen. Sie stellt ihre Fachexpertise in den Dienst der Regierung und unterstützt diese bei der Entwicklung einer zweckmässigen und finanzpolitisch sinnvollen Finanzstrategie – auch wenn die Meinungen von Politik und Verwaltung nicht immer deckungsgleich sein müssen.⁵⁹ Letztlich muss die Finanzstrategie nicht nur fachlich Sinn machen, sondern auch politisch vertretbar sein. Daraus ergeben sich zwangsläufig Zielkonflikte, für die es pragmatische und konstruktive Lösungen braucht.

- **Das Parlament / die Gemeindeversammlung** (Legislative) beaufsichtigt den Prozess der Finanzstrategie. Dies ist Teil der parlamentarischen Oberaufsicht.⁶⁰ Die politische Verantwortung für die Finanzstrategie liegt bei der Exekutive. Wichtig ist, dass das Parlament (bzw. die Finanz- oder Geschäftsprüfungskommission) mindestens über den Stand des Strategieprozesses informiert wird und sich auch zu den Inhalten äussern kann. Die konkrete Form der Zusammenarbeit kann je nach Gemeinde oder je nach Haltung der Exekutive variieren (z. B. Feierabendgespräche, Information im Rahmen von Kommissionssitzungen, schriftliche Vernehmlassungsverfahren). Auch wenn die formelle Entscheidung über die Finanzstrategie bei der Exekutive obliegt, ist es von hoher Relevanz, dass das Parlament die Finanzstrategie im Rahmen ihrer Finanzkompetenz mitträgt.

⁵⁷ Vgl. Padovani et al. (2021), CAF (2020), Barbera et al. (2020), Steccolini et al. (2017)

⁵⁸ Wie beispielsweise die Schuldenbremse auf Stufe Bund, welche in Art. 126 der Bundesverfassung verankert ist.

⁵⁹ Fuchs und Braunschweiler (2021)

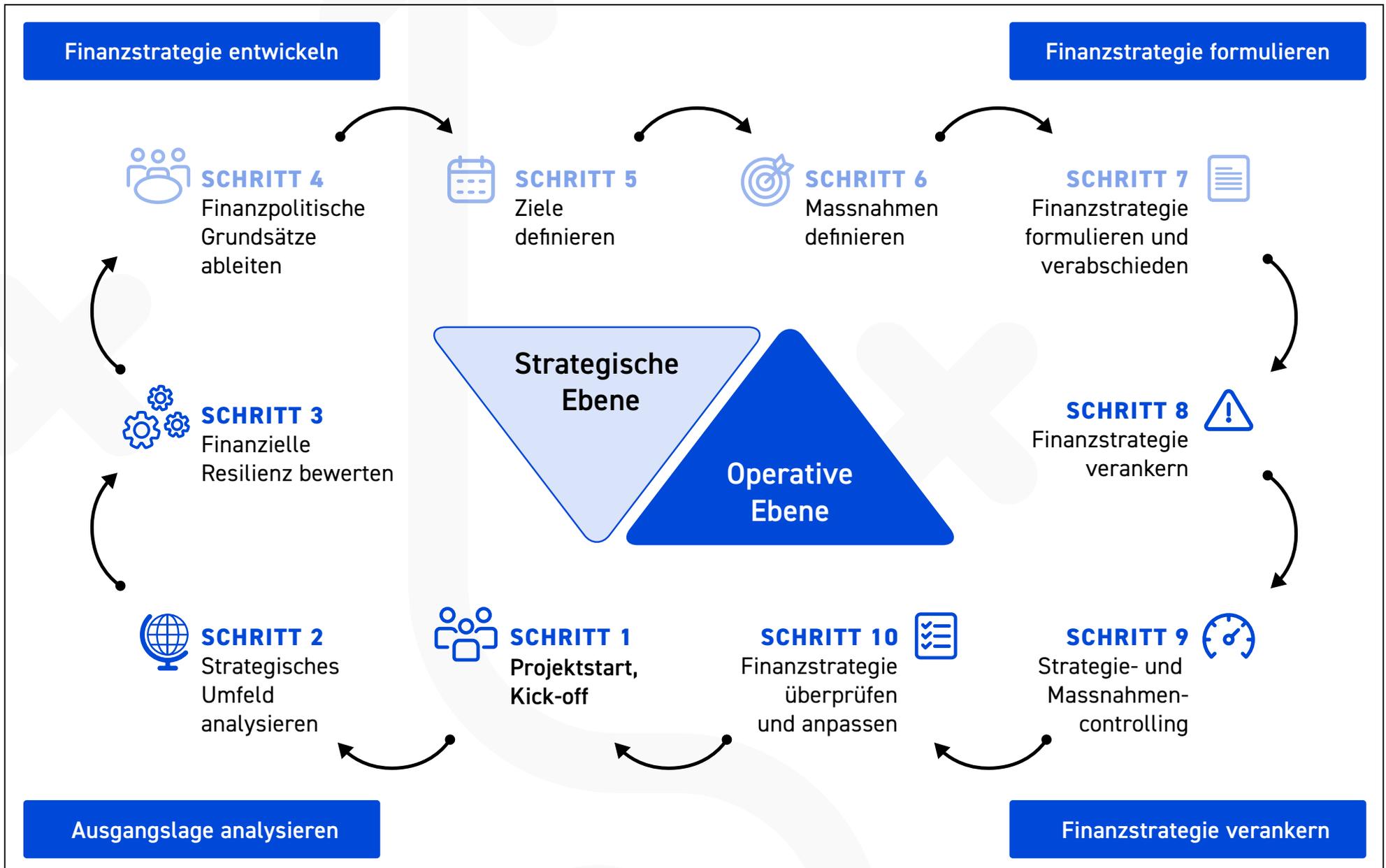
⁶⁰ Fuchs und Braunschweiler (2021)

10 SCHRITTE ZU EINER SYSTEMATISCHEN FINANZSTRATEGIE

Aus den Erkenntnissen des Forschungsprojekts lässt sich ein Weg zu einer systematischen Finanzstrategie ableiten, die sowohl in den Prozessen als auch in der Verwaltungskultur verankert ist. Dieser Weg kann in 10 Schritten dargestellt werden (vgl. **Abbildung 5**). Die 10 Schritte gliedern sich in folgende Phasen: Analyse, Entwicklung, Formulierung und Verankerung. Die einzelnen Schritte können pragmatischer oder detaillierter umgesetzt werden – je nach Grösse und Komplexität der Gemeinde oder Stadt.



Abbildung 5: Systematischer Finanzstrategieprozess



Quelle: Eigene Darstellung

SCHRITT 1: PROJEKTSTART

Zu Beginn geht es darum, den Prozess für die Finanzstrategie zu initiieren, Erwartungen zu klären, die Projektorganisation zu definieren und sinnvolle Meilensteine zu setzen.

Das sind die wichtigsten Punkte, die es beim Projektstart zu klären gilt:

- **Projektorganisation definieren:**
Normalerweise übernimmt die Exekutive die Rolle der Auftraggeberin und Projektsponsorin. Die Projektleitung liegt in der Regel bei der Finanzverwaltung. Für die Moderation werden teilweise externe Berater:innen beigezogen. Die Rolle der Exekutive besteht darin, die notwendigen Projektressourcen (z. B. Personalressourcen, Honorarinvestitionen für die externe Begleitung) zu gewähren. Gleichzeitig ist die Exekutive auch die wichtigste Anspruchsgruppe im Prozess, weil es ihre Aufgabe ist, die strategischen Ziele und Massnahmen zu entwickeln und festzulegen.
- **Prozess definieren, Meilensteine setzen:**
Die Entwicklung einer breit akzeptierten Finanzstrategie benötigt verschiedene Schritte und Iterationen (vgl. **Abbildung 5**). Je nach Grösse und Komplexität der Gemeinde sind auf der Ebene der Exekutive zwei bis drei Workshops notwendig. Auf Stufe Parlament (bzw. Finanzkommission oder Geschäftsprüfungskommission) sind je nach Art und Intensität der Involvierung ebenfalls ein bis zwei Sitzungen einzuplanen. Schliesslich ist genügend Zeit für die Redaktion der Strategie einzuplanen.
- **Strategiekomplementarität sicherstellen:**
Die Finanzstrategie ist eine Querschnittsstrategie. Sie hat deshalb Auswirkungen auf die gesamte strategische Ausrichtung der Gemeinde oder Stadt. Die Stossrichtungen anderer Strategiepapiere sind bei der Entwicklung der Finanzstrategie zu berücksichtigen, um Diskrepanzen zu vermeiden. Beispielsweise ist eine Finanzstrategie mit restriktiven Zielen zur Neuverschuldung wenig kompatibel mit einem gleichzeitig ambitionierten Regierungsprogramm, das viele grössere Investitionen auslöst. Die finanziellen Ziele und Stossrichtungen müssen im Kontext der übrigen Strategie- und Reformvorhaben Sinn ergeben und finanziell verkraftbar sein.
- **Rolle und Bedeutung der Finanzstrategie klären:**
Es stellt sich auch die Frage, welchen rechtlichen Stellenwert die Finanzstrategie einnehmen soll. Ohne explizite gesetzliche Verankerung ist die Finanzstrategie maximal behördenverbindlich, aber nicht rechtsverbindlich. Auch wenn sich die Exekutive an die finanziellen Ziele hält, kann die Legislative im Rahmen ihrer finanzpolitischen Kompetenzen von der Strategie abweichen.

Box 6: Wie wird die Politik für die Wichtigkeit von gesunden Finanzen sensibilisiert?

Öffentliche Finanzen sind oft nicht das Lieblingsthema der Politik, insbesondere in Gemeinden und Städten mit knappen finanziellen Ressourcen. Wenn «Sparen» ein Dauerthema ist, ist es nachvollziehbar, dass die Politik frustriert und wenig motiviert ist, sich diesem Thema zu widmen – genau deshalb ist es wichtig. Nachfolgend sind verschiedene Möglichkeiten aufgeführt, wie die Politik für die Wichtigkeit von gesunden Finanzen sensibilisiert werden kann:

- An die finanzielle Führungsverantwortung der Exekutive appellieren
- Auf finanzhaushaltsrechtliche bzw. aufsichtsrechtliche Rahmenbedingungen hinweisen
- Finanzielle Zusammenhänge erklären, Schulungen durchführen, z. B. bei Neukonstituierung der Exekutive (bzw. des Parlaments)

- Entscheidungs- und Handlungsspielräume der Politik aufzeigen (anstatt Restriktionen und Limitationen)
- Auf die Konsequenzen von ungesunden finanziellen Entwicklungen hinweisen, z. B. höhere Zinsbelastung bei steigender Neuverschuldung, steigendes Refinanzierungsrisiko, Verdrängung anderer wichtiger Ausgabenbereiche, Involvement von Aufsichtsstellen
- Finanzielle Entwicklungen und Kennzahlen regelmässig thematisieren und diskutieren, z. B. im Rahmen eines finanzpolitischen Dialogs zwischen Verwaltung und Politik

Quelle: Interviews mit Pilotgemeinden
Innosuisse Forschungsprojekt (2023)

CHECKLISTE Schritt 1

- Ist die Projektorganisation geklärt?
- Sind Rollen und Verantwortlichkeiten definiert?
- Ist der Miteinbezug von Regierung und Parlament sichergestellt?
- Ist der Bezug zu anderen Führungsinstrumenten geklärt?
- Ist der gesetzliche Stellenwert der Finanzstrategie definiert?

SCHRITT 2: STRATEGISCHES UMFELD ANALYSIEREN

Die finanzielle Situation einer Gemeinde wird von verschiedenen Umweltfaktoren beeinflusst. Es ist entscheidend, dass Gemeinden ein systematisches Verständnis ihres Umfelds und der relevanten Entwicklungen aufbauen. Denn dieses Umfeld beeinflusst die finanzielle Situation einer Stadt nachhaltig. Indem finanzielle Entwicklungsszenarien (z. B. Entwicklung der Steuerkraft, Investitionsbedarf, Finanzierungsbedarf) abgeleitet werden, welche regelmässig mit der politischen Ebene diskutiert werden, lässt sich eine hohe Antizipationsfähigkeit gewährleisten.

Umfeld-Entwicklungen können plötzlich oder schleichend auftreten, beispielsweise in Bezug auf die Wohnbevölkerung (Demografie, Zusammensetzung, Zu- und Wegzüge), die Steuerkraft, die ansässigen Unternehmen, die Wohn- und Lebensqualität oder die Umwelt.⁶¹ Relevante Veränderungen können sich auch aus plötzlichen Strategiewechseln von Nachbargemeinden ergeben, beispielsweise wenn diese ihren Steuerfuss ändern.

Viele Daten zur Analyse von Umfeldentwicklungen sind mittlerweile öffentlich verfügbar und es kommen fast monatlich neue Daten hinzu.⁶² Diese Daten helfen, die finanzpolitischen Chancen und Gefahren zu erkennen. Sie ermöglichen auch Vergleiche mit ähnlichen Gemeinde- oder Städtetypen (zu einem bestimmten Zeitpunkt und über die Zeit).

Bei der Umfeldanalyse geht es nicht um komplizierte statistische Analysen, sondern um einen objektiven Blick auf wichtige Entwicklungen in Bezug auf die Bevölkerungsstruktur, das wirtschaftliche und steuerpolitische Umfeld und die Wohn- und Lebensqualität in der Gemeinde oder Stadt zu erlangen. Die Veränderungen sollen systematisch im Zeitverlauf und im Vergleich zu anderen Gemeinden beobachtet werden.⁶³

Abbildung 6 fasst die wichtigsten Analysebereiche der Umfeldentwicklung zusammen. Diese vier Bereiche eignen sich aus zwei Gründen für die Analyse:

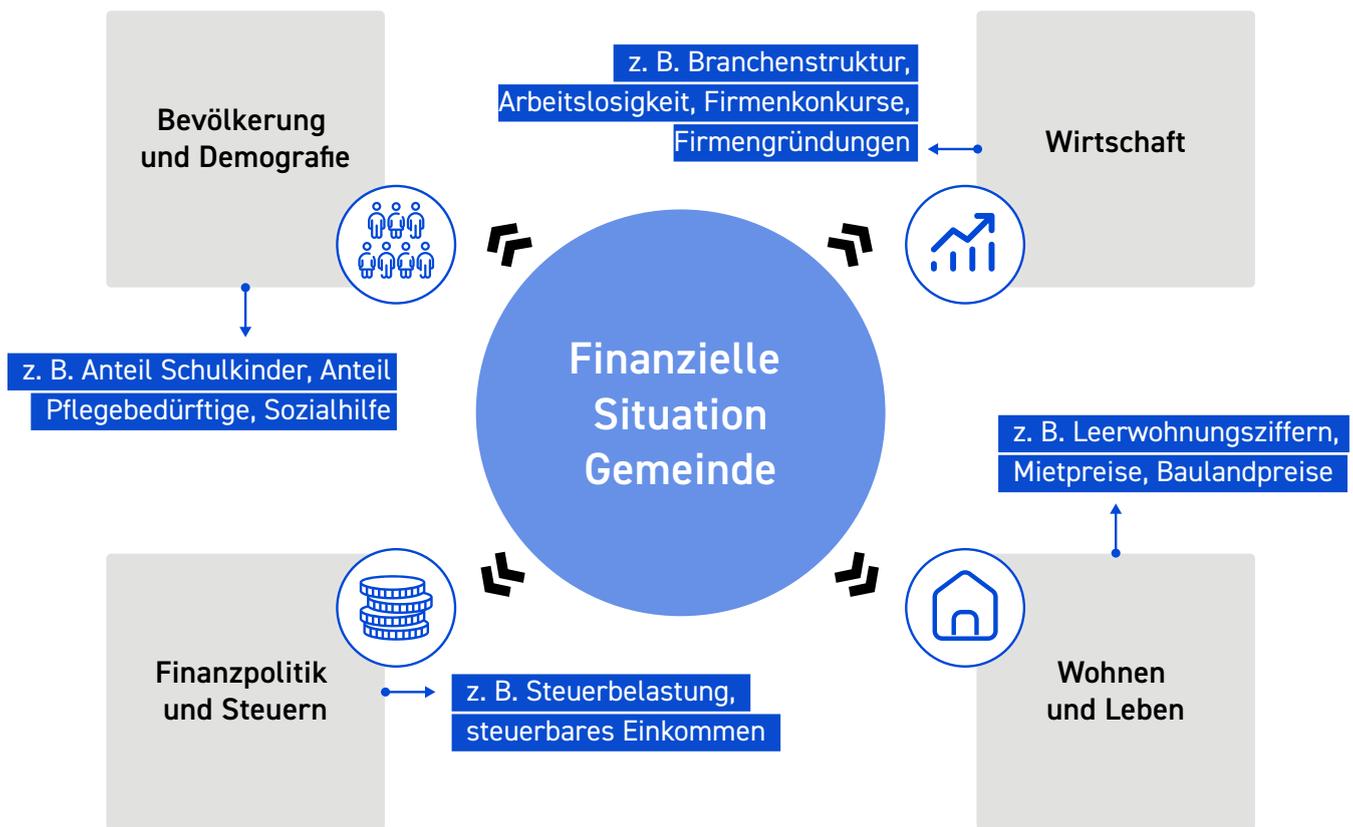
1. Alle vier Bereiche wurden im Rahmen des Forschungsprojektes als Bereiche identifiziert, die einen direkten Einfluss auf die finanzielle Situation der Gemeinde haben.
2. Für alle vier Bereiche gibt es öffentlich zugängliche Statistiken für sämtliche Gemeinden oder Städte in der Schweiz, beispielsweise die [Gemeindeportraitdatenbank](#) des Bundesamtes für Statistik (BFS), die Statistik der Bevölkerung und Haushalte ([STATPOP](#)) oder die Statistik der Unternehmensstruktur ([STATENT](#)).

⁶¹ Williams et al. (2017), Kalbassi und Kauf (2017)

⁶² Viele Daten sind auf der Homepage des Bundesamtes für Statistik (BFS), beispielsweise unter der Rubrik «Gemeindeporträts» abrufbar.

⁶³ Zur Bedeutung der Antizipationsfähigkeit einer Gemeinde vgl. auch Padovani et al. (2021), Barbera et al. (2020, 2017), Steccolini et al. (2017), Taleb (2007)

Abbildung 6: Strategische Umfeldanalyse



Quelle: Eigene Abbildung

Nachfolgend werden die vier Bereiche kurz beleuchtet:

- Die **Bevölkerung und Demografie**⁶⁴ umfasst die Anteile der verschiedenen Bevölkerungsgruppen (Kleinkinder, Schulkinder, ältere Personen, usw.) in der Gesellschaft sowie wirtschafts- und sozialpolitische Veränderungen in der Bevölkerung wie Zuzüge, Wegzüge, Geburten und Todesfälle.
 - Beispiele für Auswirkung auf die Gemeindefinanzen: Eine Zunahme am Anteil Kinder im Schulalter macht Investitionen in die Bildung nötig.
- Der Bereich **Wirtschaft** umfasst die verschiedenen Wirtschaftssektoren (primär, sekundär und tertiär), die Anzahl der Beschäftigten und die Anzahl der Unternehmen in der Gemeinde.
 - Beispiele für Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen: Wegzüge von Unternehmen wirken sich negativ auf die Einnahmen einer Gemeinde oder Stadt aus.
- Der Bereich **Finanzpolitik und Steuern** umfasst den Steuerfuss, die daraus resultierende Steuerbelastung für Haushalte und Unternehmen, sowie das steuerbare Einkommen von Privatpersonen und die Gewinne von Unternehmen.
 - Beispiele für Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen: Da die Steuern die wichtigste Einnahmequelle einer Gemeinde oder Stadt darstellen, wirken sich steuerliche Veränderungen direkt auf die Einnahmen einer Gemeinde oder Stadt aus.
- Der Bereich **Wohnen und Leben** umfasst Faktoren wie die Leerwohnungsziffer, den Anteil neu gebauter Wohnungen und die Standortattraktivität einer Gemeinde oder Stadt.
 - Beispiele für Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen: Ein hoher Anteil neu erstellter Wohnungen kombiniert mit einem hohen Standortrating bietet eine gute Ausgangslage, um das Steuersubstrat zu erhöhen.

⁶⁴Demografie bezeichnet die wirtschafts- und sozialpolitische Bevölkerungsbewegung (Quelle: Duden, 2023).

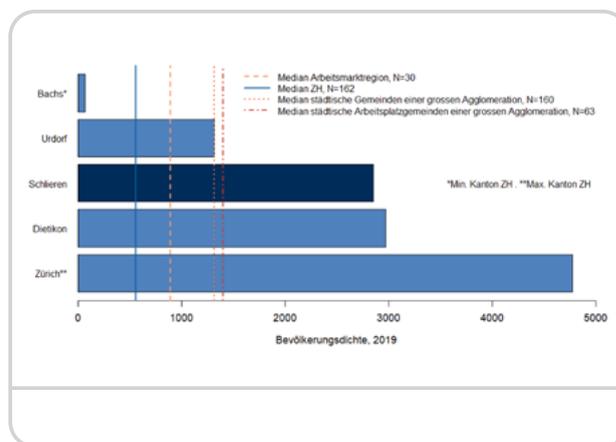
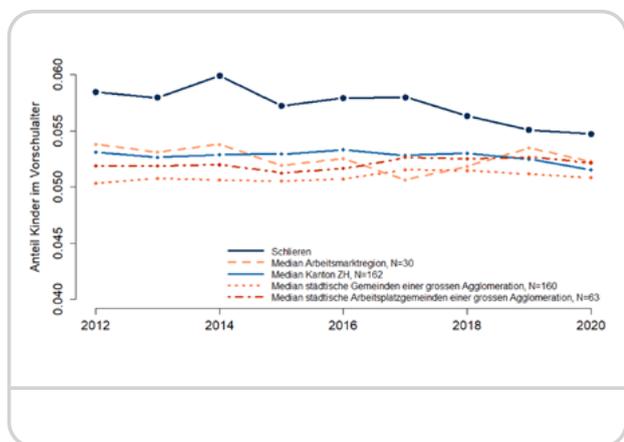
Box 7: Interaktive Umfeldanalyse und Benchmarking

Im Rahmen des Forschungsprojektes hat das Forschungsteam eine Datenbank mit über 50 vergleichbaren Indikatoren für alle Gemeinden und Städten der Schweiz aufgebaut; die Datenbank wird laufend aktualisiert und weiterentwickelt. Bereits heute verfügt sie über mehr als 1 Mio. Datenpunkte.

Dank interaktiver Visualisierung kann die Datenbank einfach und schnell für die strategische Umfeldanalyse genutzt werden.

Gemeinden und Städte können ihr Umfeld analysieren und sich mit Gemeindetypen von ähnlicher Region, Grösse, Komplexität oder Topografie vergleichen. Insgesamt stehen über 25 Vergleichsgruppen zur Auswahl.

Für mehr Informationen zum Check wenden Sie sich an das [Institut für Verwaltungs-Management](#).



CHECKLISTE Schritt 2

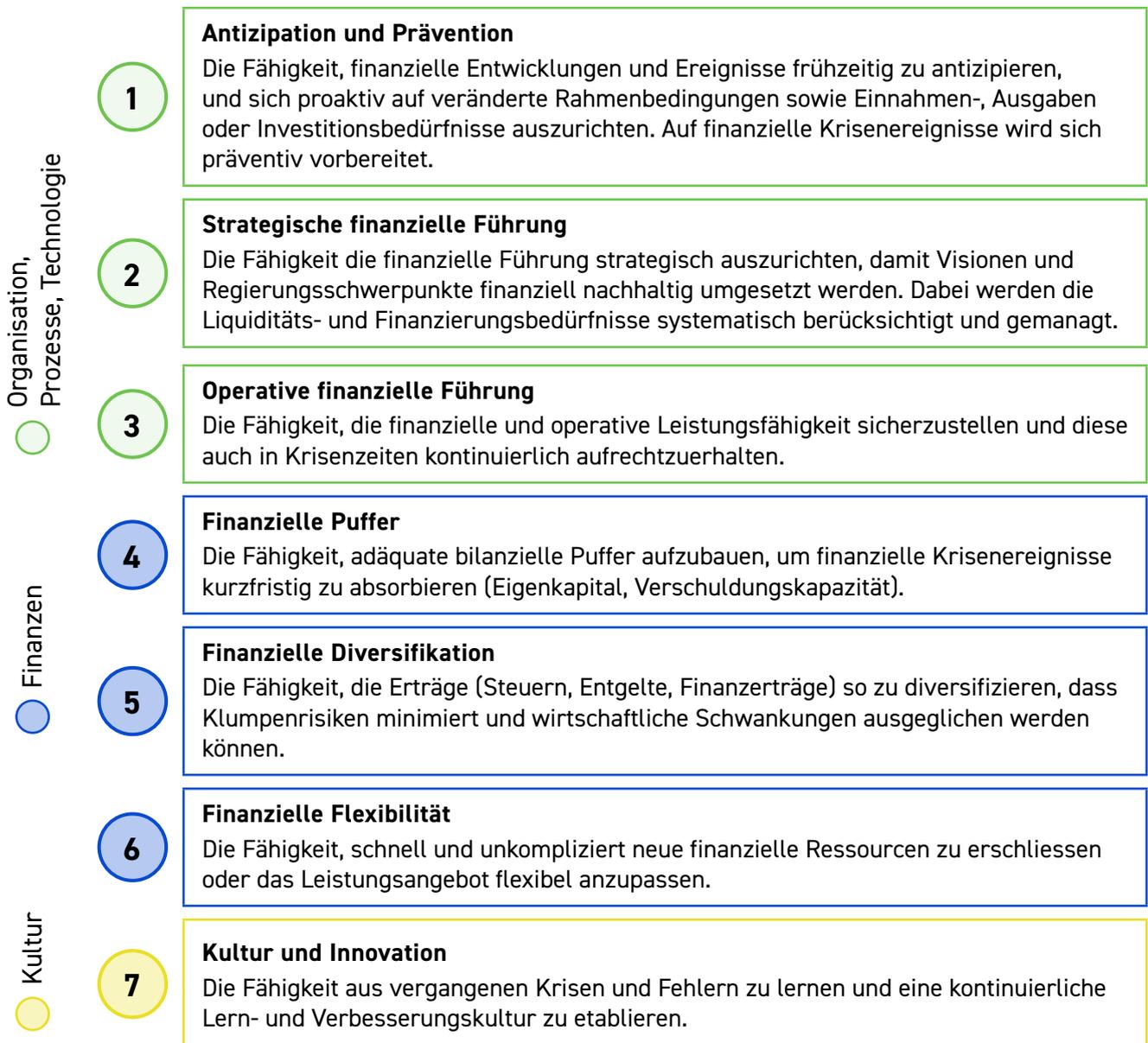
- Überwachen und vergleichen Sie die Umfeldentwicklungen in Ihrer Stadt oder Gemeinde systematisch?
- Treffen Sie Annahmen darüber, wie sich die Umfeldentwicklungen auf Ihre Einnahmen oder Ausgaben auswirken werden?
- Diskutieren Sie die möglichen Auswirkungen der Umfeldentwicklungen regelmässig auf politischer Ebene?
- Treffen Sie Massnahmen, wie Sie diesen Umfeldentwicklungen begegnen wollen?

SCHRITT 3: FINANZIELLE RESILIENZ BEWERTEN

Nachdem der Fokus auf den externen Umfeldentwicklungen lag, geht es in **Schritt 3** darum, die internen Stärken und Schwächen des finanziellen Führungssystems zu identifizieren, um Prioritäten und Massnahmen für die strategische Weiterentwicklung zu definieren (vgl. **Abbildung 7**).

In **Kapitel 4** wurden die sieben Bausteine der finanziellen Resilienz im Detail erläutert. Hier nochmals zur Erinnerung:

Abbildung 7: Beschreibung der sieben Resilienz-Bausteine



Quelle: ZHAW und BDO AG (2023). Finanzieller Resilienz-Check für Gemeinden und Städte in der Schweiz. S.4-7.

Wie bewerten Sie die finanzielle Resilienz in Ihrer Organisation?

Es gibt zwei Möglichkeiten, wie Sie die finanzielle Resilienz in Ihrer Gemeinde oder Stadt bewerten können:

1. Sie orientieren sich an den Informationen und Checkfragen in **Kapitel 3** (vgl. Architektur zu finanzieller Resilienz, Bausteine 1 bis 7). Diese Fragen geben einen Überblick über die Qualität Ihrer finanziellen Führung sowie die finanzielle Widerstandsfähigkeit. Diese Variante empfiehlt sich vor allem für kleinere Gemeinden mit geringerer Komplexität.
2. Für mittlere und grössere Gemeinden empfiehlt es sich, einen **umfassenderen Resilienz-Check** durchzuführen. Die sieben Bausteine von finanzieller Resilienz wurden als Self-Assessment in 35 messbare Indikatoren und ein Reifegradmodell übersetzt, welches eine zielgerichtete Entwicklung der Finanzstrategie sowie Massnahmenplanung unterstützt. Der Resilienz-Check wurde so konzipiert, dass er finanzverantwortliche Personen und politische Entscheidungsträger:innen in einen Dialog bringt. Durch das Self-Assessment und die Auseinandersetzung mit den wichtigsten Pfeilern des finanziellen Führungssystems wird eine gemeinsame Haltung geschaffen. Dies bildet die Grundlage für die partizipative Entwicklung einer Strategie mit akzeptierten Zielen und Massnahmen.
3. Im Wissen, dass Resilienz nicht exakt gemessen werden kann, ermöglicht der Check ein flexibles Bewertungsmass, um die individuellen Gegebenheiten einer Gemeinde oder Stadt zu berücksichtigen. So ist dieser Check auch für alle Gemeinden und Städte anwendbar, unabhängig von ihrer Strategie, ihren finanziellen Zielen, ihren finanzrechtlichen Vorschriften oder den kantonalen Finanzausgleichssystemen.

Für mehr Informationen zum Check wenden Sie sich an das [Institut für Verwaltungs-Management](#) oder die [BDO Schweiz AG](#).

Weitere Tipps und Tricks zur Bewertung von finanzieller Resilienz

- Finanzielle Widerstandsfähigkeit misst sich nicht immer anhand buchhalterischer Grössen (wie z. B. Eigenkapital), sondern ergibt sich oft aus subjektiv geprägten Informationen zu Zusammenarbeitskultur, Strukturen, Systemen und Prozessen der finanziellen Führung.⁶⁵
- Diskussionen, in denen unterschiedliche Erwartungen und Denkweisen eingebracht werden, helfen, eine gemeinsame Sicht auf die Qualität der finanziellen Führung zu erlangen sowie an relevante Informationen zu gelangen. Es wird daher empfohlen, verschiedene Stakeholder in den Bewertungsprozess miteinzubeziehen.⁶⁶
- Seien Sie bei der Bewertung kritisch. Sie stärken Ihre finanzielle Widerstandsfähigkeit nur dann, wenn Sie Optimierungspotenziale benennen und diese angehen. Es geht nicht um ein «Blame Game», sondern um eine kontinuierliche Weiterentwicklung der finanziellen Führung Ihrer Gemeinde oder Stadt.



CHECKLISTE Schritt 3

- Kennen Sie die Stärken und Schwächen Ihrer finanziellen Führung?
→ Dazu helfen Ihnen die Leitfragen aus Kapitel 3 oder die Durchführung eines umfassenden Resilienz-Checks.
- Wurden die Stärken und Schwächen der finanziellen Führung aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet und diskutiert (z. B. politisch und fachlich)?
- Wurde die politische Führung über die Ergebnisse der Diskussionen informiert?
- Treffen Sie Massnahmen, wie Sie die Stärken erhalten und die Schwächen verbessern wollen (vgl. auch Schritt 6 in diesem Kapitel, Massnahmen definieren im Finanzstrategieprozess)?

⁶⁵Vgl. Padovani et al. (2021), CAF (2020), Barbera et al. (2020), Steccolini et al. (2017), Williams et al. (2017), ISO (2017), Overmans (2017)

⁶⁶Khanyle und Cluett (2018), Weick et al. (2005), Weick (1995)

SCHRITT 4: FINANZPOLITISCHE GRUNDSÄTZE ABLEITEN

Nach der Analysephase beginnt die finanzpolitische Diskussion. In einem ersten Schritt werden die groben finanzpolitischen Stossrichtungen definiert. Sie bilden den Rahmen für die Finanzstrategie, die Ziele und Massnahmen.

Die finanzpolitischen Stossrichtungen können in Form von Leitsätzen (siehe Beispiel Stadt Winterthur in der **Box 9**) oder Grundsätzen (siehe Beispiel Stadt Schlieren in der **Box 8**) definiert werden. Entscheidend ist, dass die Stossrichtungen gemeinsam mit der politischen Führung konkretisiert und formuliert werden, beispielsweise im Rahmen eines Workshops. Zudem ist es essenziell, dass die Grundsätze mit anderen Strategiepapieren (Regierungsprogramm, etc.) abgestimmt sind. Beispielsweise sind restriktive

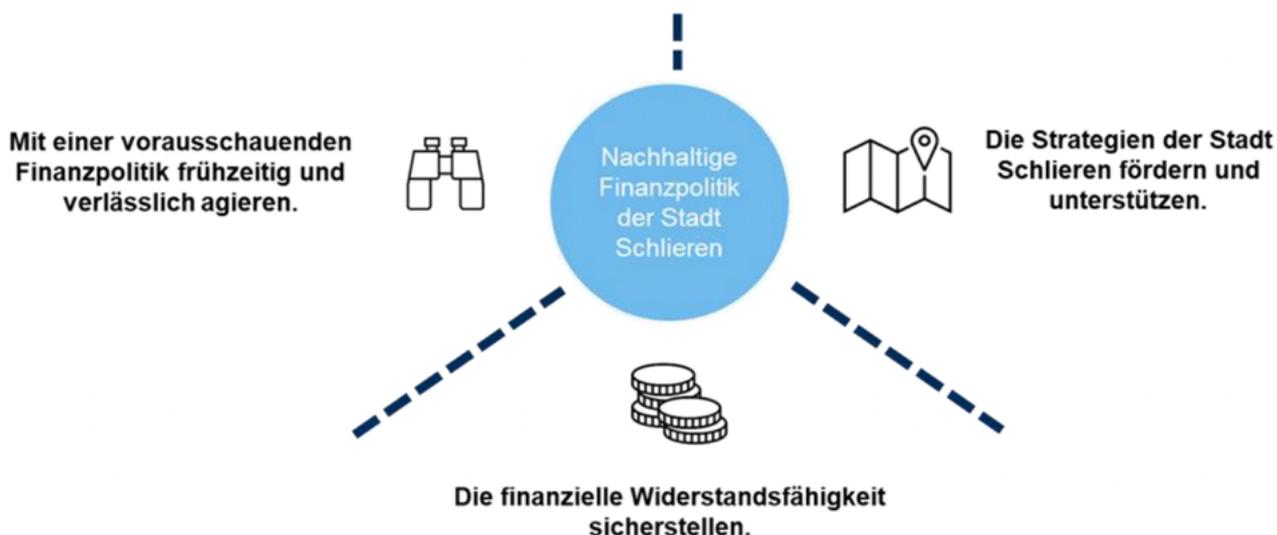
finanzpolitische Grundsätze (z. B. Sparen, Reduktion von Ausgaben/Leistungen) nicht konform mit einem expansiven Regierungsprogramm, das zahlreiche Investitionen und Stadtentwicklungsprojekte vorsieht. Die Verbindung zwischen Finanzstrategie, Visionen und Strategiepapieren ist von zentraler Bedeutung.

Nachfolgend finden sich zwei unterschiedliche Beispiele wie finanzpolitische Grundsätze formuliert werden können.

Box 8: Beispiel finanzpolitische Grundsätze der Stadt Schlieren (ZH)

Der Stadtrat von Schlieren hat drei Grundsätze für eine langfristig nachhaltige Finanzpolitik der Stadt Schlieren definiert. Diese Grundsätze bilden den Orientierungsrahmen

für die künftige Gestaltung der Budgets, der Finanz- und Aufgabenplanung sowie für die Weiterentwicklung der finanziellen Führung der Stadt Schlieren.



Quelle: Finanzstrategie der Stadt Schlieren 2035 (Stadt Schlieren, 2024)

Box 9: Beispiel finanzpolitische Leitsätze der Stadt Winterthur

Gemäss dem übergeordneten strategischen Langfristziel des Stadtrates soll Winterthur finanziell gesund sein und nachhaltig investieren. Um die operative Finanz- und Verwaltungsplanung entsprechend gestalten zu können, bedarf es eines übergeordneten Orientierungsrahmens, der die grundsätzliche finanzpolitische Stossrichtung des Stadtrates wiedergibt. Dazu wurden vier finanzpolitische Leitsätze formuliert, welche die Stossrichtung für die nächsten vier Jahre vorgeben:

1. Winterthur befindet sich in einer Phase des Wachstums, der Entwicklung und der Erneuerung. Um die Qualitäten der Stadt erhalten und ausbauen zu können, sind personelle und sachliche Ressourcen sowie Investitionen in die Infrastruktur erforderlich.
2. Die Finanzierung dieser Ausgaben ist prioritär sicherzustellen. Dabei soll keine substanzielle Neuverschuldung entstehen und eine angemessene Eigenkapitalbasis geschaffen werden.
3. Hierfür sind zum einen ausgabenseitige Disziplin und ein kostenbewusster Mitteleinsatz sowie zum anderen ein diesen Zielen entsprechender Steuerfuss erforderlich.
4. Wo sich gewichtige Kosten- und Ertragsblöcke der direkten kommunalen Kontrolle entziehen, setzt sich der Stadtrat bei Kanton und Bund wirksam für die Interessen der Stadt ein.

Quelle: Finanzstrategie der Stadt Winterthur (2023), S. 6



CHECKLISTE Schritt 4

- Hat die politische Führung die finanzpolitischen Stossrichtungen diskutiert und definiert?
- Sind die finanzpolitischen Stossrichtungen mit anderen Strategiepapieren der Gemeinde oder Stadt kompatibel?

SCHRITT 5: ZIELE DEFINIEREN

In einem nächsten Schritt werden die finanziellen Ziele erarbeitet. Diese konkretisieren die finanzpolitischen Grundsätze und Stossrichtungen aus **Schritt 4**.

Folgende Leitfragen helfen bei der Entwicklung der Ziele:

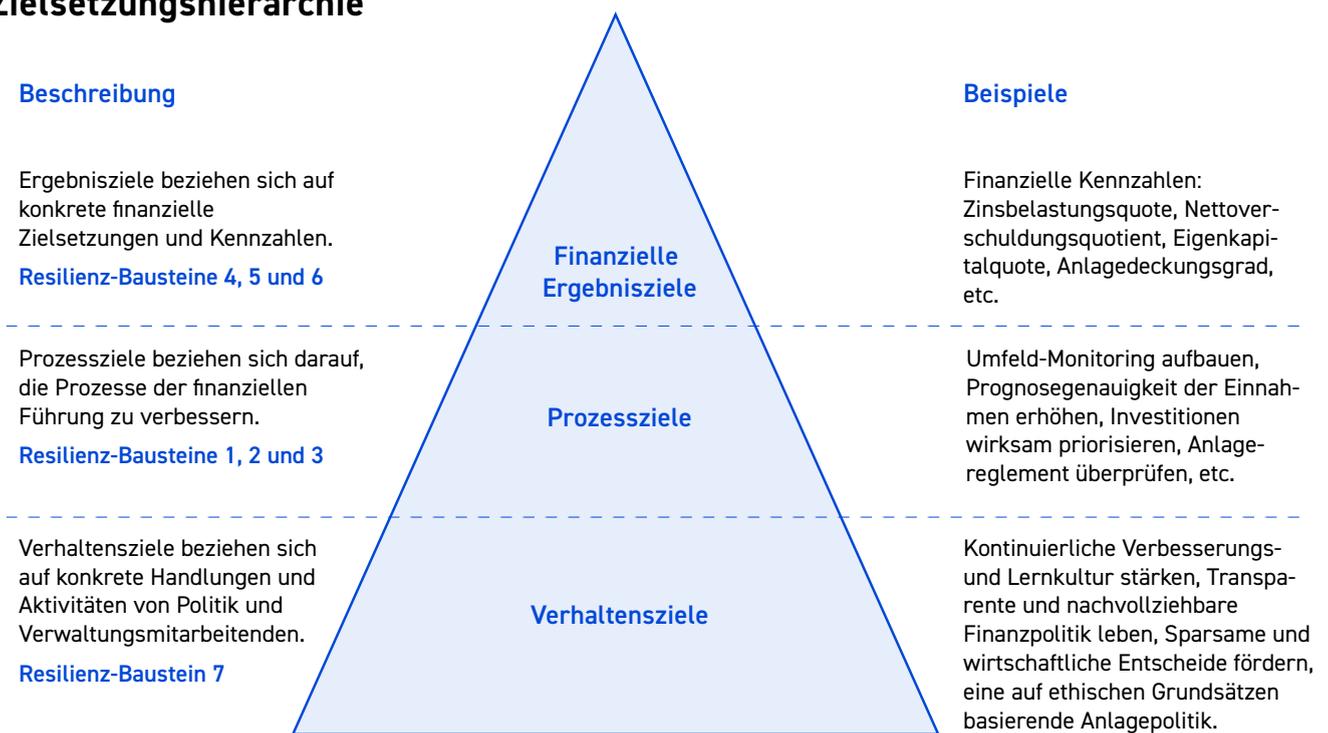
1. Was ist das Ziel?

Typischerweise werden in Finanzstrategien finanzielle Ziele definiert: Eigenkapital erhöhen, Verschuldungsquote senken, Selbstfinanzierung der Investitionen erhöhen, etc. Selbstverständlich sind diese Ziele wichtig, wenn es darum geht die finanzielle Widerstandsfähigkeit zu stärken.

In **Kapitel 3** hat sich aber gezeigt, dass finanzielle Resilienz aus verschiedenen Bausteinen und Ressourcen einer Gemeinde oder Stadt besteht (vgl. **Abbildung 4**). Diese Bausteine können drei Zielarten zugeordnet werden: Finanzielle Ziele, Prozessziele und Verhaltensziele (vgl. **Abbildung 8**).

Abbildung 8: Zielsetzungshierarchie

Zielsetzungshierarchie



Quelle: Eigene Darstellung

Die Zielsetzungshierarchie geht von der Annahme aus, dass finanzielle Ergebnisse die Konsequenz von bestimmten finanziellen Führungsprozessen sowie Verhaltensweisen sind, die darauf ausgerichtet sind, die finanzielle Resilienz einer Gemeinde oder Stadt zu verbessern. Letztendlich

sind es die individuellen Verhaltensweisen der Mitarbeitenden⁶⁷ und die Summe der kollektiven Entscheidungsprozesse der Politik, mit denen die finanziellen Ziele einer Gemeinde oder Stadt erreicht werden.

2. Wie wird das Ziel gemessen?

Die Ziele sollen so formuliert werden, dass sie verständlich, nachvollziehbar und messbar sind. Nachfolgend in der **Tabelle 1** werden jeweils zwei Beispiele für finanzielle Ergebnisziele, Prozessziele und Verhaltensziele definiert.

Tabelle 1: Beispiele finanzieller Zielsetzungen 1

Zielart	Ziel	Kennzahl	Zielwert
Ergebnisziel	1. Die Zinsbelastung ist zu begrenzen, um die langfristige Tragbarkeit der Schulden sicherzustellen.	Zinsbelastungsquote	Die Nettozinsbelastung soll nicht mehr als 5 Prozent des laufenden Ertrages ausmachen.
Ergebnisziel	2. Die Eigenkapitalquote ist zu erhöhen.	Eigenkapitalquote	Als Zielwert gilt eine Eigenkapitalquote von 40 Prozent. Die Eigenkapitalquote beträgt mindestens 25 Prozent.
Prozessziel	3. Die Prognosegenauigkeit der Einnahmen muss verbessert werden.	Budgetierte vs. tatsächliche Steuereinnahmen	Die Abweichung der tatsächlichen Erträge darf nicht mehr als +/- 5 Prozent der budgetierten Erträge betragen.
Prozessziel	4. Die Investitionen müssen strategisch priorisiert werden.	Anteil Investitionen mit Strategiebezug (Legislaturprogramm)	Mindestens 40 Prozent der Investitionen müssen einen konkreten Strategiebezug haben.
Verhaltensziel	5. Investitionen werden realistisch geplant.	Realisierungsgrad der Investitionen	Der Realisierungsgrad der Investitionen beträgt mindestens 70 Prozent.
Verhaltensziel	6. Die Verwaltung handelt sparsam und wirtschaftlich.	Diverse Kennzahlen gemäss Leistungsbenchmarking	Die Verwaltung befindet sich im Mittelfeld (Median) gegenüber ihrer Vergleichsgruppe mit ähnlicher Leistungsmenge und -Qualität.

Quelle: Eigene Darstellung

Klare und einfache Zielformulierungen helfen Personen mit weniger Finanzkenntnissen, die Ziele zu verstehen.⁶⁸ Die Anzahl der Ziele liegt im Ermessen der jeweiligen Gemeinde oder Stadt. Es ist empfehlenswert, nicht zu viele Ziele zu formulieren, weil sonst die Umsetzung der Massnahmen erschwert wird.

⁶⁸Vgl. ZHAW und Weltbank (2022)

3. Welcher Zielwert soll erreicht werden?

Die Ziele sollen so formuliert werden, dass sie im zeitlichen Rahmen der Finanzstrategie auch erreichbar sind. Finanzstrategien sind in der Regel auf 8 bis 10 Jahre ausgerichtet. Für die finanziellen Ergebnisziele ist es in der Regel einfach, präzise Zielwerte zu formulieren. Sollte sich die Politik nicht auf einen Wert einigen, können alternativ auch Bandbreiten definiert werden. Diese sind zwar weniger verbindlich, fungieren aber dennoch als Instrument der Rechenschaftslegung und stellen so einen Kompromiss zwischen der notwendigen Verpflichtung und der gewünschten Flexibilität dar.

Bei Prozess- oder Verhaltenszielen kann es schwieriger sein, eindeutig messbare Zielwerte oder Kennzahlen zu definieren. Wenn beispielsweise keine Kennzahl für das Verhaltensziel *«Die Verwaltung handelt sparsam und wirtschaftlich»* gefunden werden kann, können alternativ auch geplante Massnahmen als Zielwerte definiert werden. Beispielsweise Massnahmen, die dazu beitragen, die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu fördern wie Mitarbeiterschulungen, Kommunikationsaktivitäten oder Sensibilisierungskampagnen.

4. Wer entscheidet über die finanziellen Ziele?

Die Verantwortung für die finanziellen Ergebnisziele liegt bei der politischen Führung. Sie trägt die politische Verantwortung für die finanzielle Lage der Gemeinde oder Stadt.⁶⁹ Auch für die Prozess- und Verhaltensziele trägt die Exekutive die Verantwortung. Allerdings sind Letztere eng an die Rolle und Verantwortung der Finanzverwaltung sowie die tägliche Arbeit der Mitarbeitenden geknüpft. Es empfiehlt sich daher, die Ziele zusammen mit der Finanzverwaltung (und allenfalls Stadt- und Gemeinodeschreiber:in) zu erarbeiten, welche die Verwaltungsprozesse gestaltet und das Verhalten der Mitarbeitenden über Zielvereinbarungen steuern kann.

Es ist empfehlenswert, die Finanzkommission und das Parlament in den Strategieentwicklungsprozess einzubeziehen, wobei die politische Führung über die Finanzstrategie (und damit die finanziellen Zielsetzungen) zu entscheiden hat. Die Akzeptanz des Parlaments ist jedoch wichtig, um die Finanzstrategie in die Praxis umzusetzen und die finanzielle Führung entsprechend auszurichten. Ansonsten kann das Parlament die finanzpolitischen Ziele durch ihre Budgethoheit übersteuern und so die Finanzstrategie verwässern. Es ist deshalb empfehlenswert, sich auf wenige Ziele zu konzentrieren, die eine breite Akzeptanz finden.



CHECKLISTE Schritt 5

- Stehen die Ziele im Einklang mit den finanzpolitischen Stossrichtungen?
- Sind die Ziele im zeitlichen Rahmen der Finanzstrategie realistisch erreichbar?
- Treffen die finanziellen Ziele auf Akzeptanz in der Finanzkommission oder dem Parlament?
- Sind die Ziele einfach und verständlich formuliert?
- Werden die Ziele in messbare und steuerbare Kennzahlen übersetzt?

SCHRITT 6: MASSNAHMEN DEFINIEREN

Nach der Definition der Ziele geht es darum, diese mit konkreten Massnahmen inklusive Verantwortlichkeiten und notwendigen Ressourcen zu verknüpfen. Für die Prozess- und Verhaltensziele ist dies einfacher als für die finanziellen Ergebnisziele, da diese nicht direkt beeinflusst werden können. Die finanziellen Ergebnisse resultieren aus den finanziellen Entscheidungen, der Qualität des finanziellen Führungssystems (Prozesse und Kultur der finanziellen Führung), aber auch aus nicht beeinflussbaren Faktoren aus dem Umfeld der Gemeinde oder Stadt, wie der Wirtschaftslage oder der Arbeitslosigkeit.

In der Erarbeitung der Massnahmen empfiehlt es sich deshalb, finanzpolitische von fachlichen Massnahmen zu trennen:

Finanzpolitische Massnahmen sind die Antwort auf die Frage, mit welchen Anpassungen der Einnahmen-, Ausgaben und Investitionspolitik die finanziellen Ziele erreicht werden sollen (vgl. auch **Kapitel 2**). Eine vorgängige Diskussion und Festlegung des Einsatzes dieser Steuerungshebel ermöglicht es, bei Bedarf schnell und effektiv zu handeln.

Box 10: Beispiel finanzpolitische Handlungsoptionen der Stadt Biel

Einnahmen

- Steuern können im Rahmen von definierten Bandbreiten erhöht werden.
- Die max. Steueranlage soll tiefer liegen als der Median im Kanton Bern.
- Die betrieblichen Einnahmen werden laufend auf Optimierungsmöglichkeiten überprüft.
- Die Rendite auf dem Finanzvermögen soll erhöht werden.

Ausgaben

- Die Ausgaben können mittelfristig reduziert werden.
- Für jede neue freiwillige kommunale Aufgabe ist zu prüfen, ob eine bestehende Aufgabe reduziert werden kann.
- Ausgaben sind regelmässig auf ihre Effizienz hin zu überprüfen.

Investitionen

- Investitionen müssen klar priorisiert werden.
- Investitionen müssen so plafoniert werden, damit sie möglichst selbstfinanzierbar sind.
- Ersatzinvestitionen sollen selbstfinanziert sein.
- Erweiterungsinvestitionen sind, wenn möglich, selbst zu finanzieren.
- Die Folgekosten von neuen Investitionen sind zu berücksichtigen.
- Desinvestitionen werden, wenn möglich, zur Tilgung von Schulden verwendet.

Quelle: Finanzstrategie der Stadt Biel, S. 8–9

Fachliche Massnahmen sind die Antwort auf die Frage, mit welchen Massnahmen die finanziellen Führungsprozesse und die Kultur der Gemeinde weiterentwickelt werden sollen. Diese Massnahmen werden in der Regel durch die Finanzverwaltung in Zusammenarbeit mit den Stadtschreiber:innen oder den Verwaltungsdirektor:innen erarbeitet. Die

politische Führung entscheidet am Schluss über die Massnahmen und spricht die dafür vorgesehenen Ressourcen.

Tabelle 2 zeigt ein Beispiel, wie die Massnahmen pro Ziel erarbeitet werden können:

Tabelle 2: Beispiele finanzieller Zielsetzungen 2

Zielart	Ziel	Finanzpolitische Massnahmen	Fachliche Massnahmen
Ergebnisziel	1. Die Zinsbelastung ist zu begrenzen, um die langfristige Tragbarkeit der Schulden sicherzustellen.	Wenn sich abzeichnet, dass der Zielwert überschritten wird, stehen folgende Handlungsoptionen zur Verfügung: <ul style="list-style-type: none"> • Steuern können im Rahmen definierter Bandbreiten erhöht werden; • Investitionen sind so zu plafonieren, dass sie möglichst selbstfinanzierbar sind; • Desinvestitionen werden zur Tilgung von Schulden verwendet. 	keine
Ergebnisziel	2. Die Eigenkapitalquote ist zu erhöhen.	Wenn sich abzeichnet, dass der Zielwert nicht erreicht wird: <ul style="list-style-type: none"> • Die Erfolgsrechnung muss ausgeglichen budgetiert werden. • Weitere Massnahmen zum Erhalt des Eigenkapitals sind im Rahmen der definierten Einnahmen- und Ausgabenpolitik zu diskutieren und bei Bedarf einzuleiten. 	keine
Prozessziel	3. Die Prognosegenauigkeit der Einnahmen muss verbessert werden.	keine	<ul style="list-style-type: none"> • Überarbeitung des Prognoseprozesses und Verbesserung der Schätzmethode; • Einführung von Befragungen der wichtigsten juristischen Steuerzahler:innen.
Prozessziel	4. Die Investitionen müssen strategisch priorisiert werden.	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische Investitionsentscheide richten sich konsequent nach der Vision 2030. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zuordnung von Investitionsprojekten zu strategischen Schwerpunkten gemäss Vision 2030; • Überarbeitung des Investitionsplanungsprozesses.
Verhaltensziel	5. Investitionen werden realistisch geplant.	keine	<ul style="list-style-type: none"> • Überarbeitung der Priorisierungskriterien • Einführung von bilateralen Budgetgesprächen zwischen FV und Budgeteinheiten
Verhaltensziel	6. Die Verwaltung handelt sparsam und wirtschaftlich.	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgaben sind regelmässig auf ihre Effizienz zu überprüfen 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau eines Leistungsbenchmarkings

Quelle: Eigene Darstellung

Es ist empfehlenswert, die personellen Zuständigkeiten mit den Massnahmen zu verknüpfen: Massnahmen sollen anhand von konkreten Aufgaben formuliert werden, für welche wiederum Kompetenzen zugeordnet und Verantwortungen geschaffen werden müssen. Dies setzt voraus, dass die nötigen Ressourcen für diese Aufgaben freigesetzt werden.

Wenn nicht alle Massnahmen zeitnah umgesetzt werden können, müssen die Massnahmen priorisiert werden. Dies betrifft vor allem die Prozess- und Verhaltensziele. Nachfolgend finden sich mögliche Priorisierungskriterien.

Box 11: Beispiel Priorisierungskriterien Massnahmen

Folgende Kriterien helfen, die Massnahmen zu priorisieren.

- 1. Beeinflussbarkeit:** Nicht jedes Ziel ist direkt beeinflussbar. Massnahmen zu den Prozess- und Verhaltenszielen können direkter beeinflusst werden als finanzielle Ergebnisziele (z. B. Steuererträge steigern). Hohe Schulden oder finanzielle Klumpenrisiken werden nicht von einem Jahr auf das andere abgebaut. Vielmehr sind institutionelle, strukturelle oder kulturelle Aspekte zu verbessern, um zukünftig weniger Schulden zu machen, Schulden zurückzuzahlen oder Klumpenrisiken zu reduzieren. Die finanziellen Bereiche sind deshalb langfristiger zu adressieren.
- 2. Strategiekonformität:** Eine klare Legislaturplanung und/oder Finanzstrategie hilft, die Massnahmenplanung zielgerichtet auszurichten. Eindeutig definierte strategische Schwerpunkte und Ziele helfen, Massnahmen zu priorisieren.
- 3. Kosten und Nutzen:** Die Verbesserungsoptionen sind in Bezug auf Ihre Kosten- und Nutzenaspekte abzuwägen. Einzelne Verbesserungsmassnahmen sind rasch und unkompliziert umzusetzen (z. B. Einführung eines finanzpolitischen Dialogs zwischen Verwaltung und Exekutive). Andere Bereiche benötigen umfangreichere institutionelle, rechtliche oder kulturelle Anpassungen, um eine bessere Bewertung zu erzielen (z. B. Einführung eines gesamtstädtischen Risikomanagements).
- 4. Exponiertheit gegenüber einem Risiko:** Tiefe Bewertungen können allenfalls damit kompensiert werden, dass eine tiefe Exponiertheit gegenüber einem Risiko existiert. Beispielsweise ist eine tiefe Bewertung im Beteiligungsmanagement eher zu akzeptieren, wenn keine oder nur geringe Beteiligungsverhältnisse existieren. In diesem Fall genügt auch ein pragmatischer Ansatz im Sinne eines optimalen Kosten- und Nutzenverhältnisses.
- 5. Zeithorizont:** Die Verbesserungsoptionen sind auf ihre Umsetzungsdauer zu prüfen. Allenfalls können «Quick-Wins» identifiziert werden, die schnell und pragmatisch zu erreichen sind. Andere Bereiche erfordern umfassende und langfristige Anpassungen. Die Einführung einer Schuldenregel ist beispielsweise ein langfristiger politischer Prozess und benötigt weitgehende gesetzliche Anpassungen.

CHECKLISTE Schritt 6

- Sind für alle Ziele konkrete Massnahmen entwickelt worden?
- Sind die Massnahmen mit personellen Verantwortlichkeiten verknüpft?
- Sind die Massnahmen finanzierbar (sind die nötigen Ressourcen vorhanden)?
- Gibt es konkrete Fristen zur Umsetzung der Massnahmen?

SCHRITT 7: DIE FINANZSTRATEGIE FORMULIEREN UND VERABSCHIEDEN

Nachdem die Ziele und Massnahmen definiert sind, geht es darum, die Finanzstrategie zu formulieren und zu verabschieden. Als wesentliche Inhalte sollten die Ergebnisse der **Schritte 1 bis 6** vorhanden sein; sie müssen miteinander verknüpft und in eine konsistente Strategie überführt werden.

In der Regel wird die Finanzstrategie abschliessend von der Exekutive verabschiedet.

In der **Abbildung 9** findet sich ein (fiktives) Beispiel für den Aufbau der Finanzstrategie:

Abbildung 9: Aufbau und Inhaltsverzeichnis Finanzstrategie



Quelle: Eigene Darstellung

Nachfolgend in der **Tabelle 3** werden die Abschnitte erläutert:

Tabelle 3: Vorlage Finanzstrategie

**Schritt gemäss
Playbook**

Vorlage Finanzstrategie

1. Vorwort

Hier wird erläutert, worum es in der Finanzstrategie geht, warum sie benötigt wird und wie bzw. von wem sie entwickelt und verabschiedet wurde. In der Regel wird das Vorwort im Namen der politischen Führung verfasst.

2. Rolle und Bedeutung der Finanzstrategie

In diesem Abschnitt wird dargestellt, welchen Stellenwert und welche Verbindlichkeit die Finanzstrategie hat, wie Finanzkommissionen, Parlament oder andere Behörden in die Entwicklung miteinbezogen wurden und wie die Finanzstrategie mit anderen Strategien (z. B. Visionen, Regierungsprogramme) verknüpft ist.

Schritt 1

3. Finanzielle und strategische Ausgangslage

Eine kurze Analyse der finanziellen und strategischen Ausgangslage hilft, den Kontext besser zu verstehen und die Stossrichtungen und Ziele der Strategie einordnen zu können. Es geht hier um die wichtigsten Erkenntnisse und wie diese die Zielsetzungen und Massnahmen der Finanzstrategie beeinflussen.

Schritt 2

Schritt 3

4. Finanzpolitische Grundsätze

In diesem Abschnitt werden die finanzpolitischen Grundsätze oder Stossrichtungen erläutert. Sie prägen die Ziele und Massnahmen der Finanzstrategie.

Schritt 4

5. Zielsetzungen

Hier werden die Zielsetzungen konkretisiert. Es empfiehlt sich, folgende Zielebenen zu unterscheiden:

- **Finanzielle Ergebnisziele:** Welche finanziellen Ziele will die Gemeinde oder Stadt erreichen? Anhand welcher Kennzahlen werden diese gemessen?
- **Prozessziele:** Welche Prozesse der finanziellen Führung sollen weiterentwickelt werden? Anhand welcher Kennzahlen werden diese gemessen?
- **Verhaltensziele:** Welche kulturellen Verhaltensweisen werden angestrebt? Welche Kennzahl widerspiegelt dieses Verhalten?

Schritt 5

6. Massnahmen

Die Massnahmen sollen dazu dienen, die Ziele aus Schritt 5 zu erreichen. Eine Zusammenfassung der Massnahmen reicht für die externe Kommunikation. Für die interne Massnahmenplanung ist es wichtig, die einzelnen Massnahmen mit konkreten Verantwortlichkeiten, Ressourcen und einem Zeitplan zu versehen. Die Massnahmen können wie folgt unterschieden werden:

- **Finanzpolitische Massnahmen:** Diese Massnahmen beschreiben die Einnahmen-, Ausgaben- und Investitionspolitik, um die finanziellen Ziele zu erreichen.
- **Fachliche Massnahmen:** Sie beschreiben die Massnahmen zur Verbesserung der finanziellen Führungsprozesse sowie Anreize für wirtschaftliches und sparsames Verhalten.

Schritt 6

7. Verankerung und Monitoring der Finanzstrategie

Es ist darzulegen, wie die Finanzstrategie mit den finanziellen Führungsprozessen wie Budget, Finanz- und Investitionsplanung sowie der Rechnungslegung verknüpft ist. Zudem soll ausgeführt werden, wie das Strategie- und Massnahmencontrolling funktioniert, und in welcher Regelmässigkeit die Finanzstrategie überprüft und – falls notwendig – angepasst wird (z. B. im Legislatur-Rhythmus).

Schritt 8

Schritt 9

Schritt 10



CHECKLISTE Schritt 7

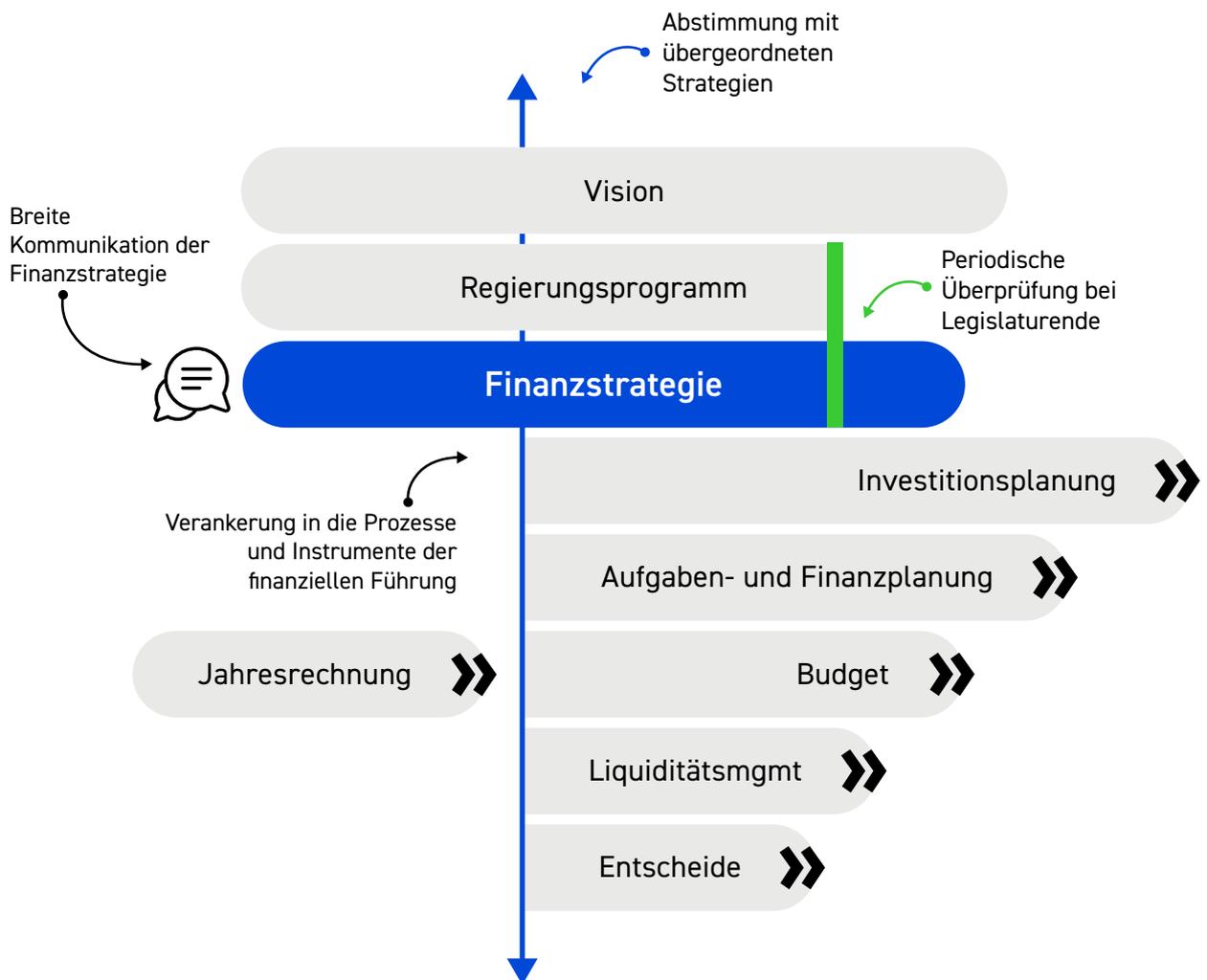
Sind die wesentlichen Inhalte der Vorlage für die Finanzstrategie abgedeckt?

Ist die Finanzstrategie einfach und verständlich formuliert?

SCHRITT 8: FINANZSTRATEGIE VERANKERN

Wie kann sichergestellt werden, dass die Finanzstrategie in der Gemeinde oder Stadt auch gelebt wird? Die beste Strategie nützt nichts, wenn die finanziellen Entscheidungen nicht danach ausgerichtet werden. Es ist deshalb wichtig, die Finanzstrategie in die finanziellen Führungsprozesse zu integrieren. Die **Abbildung 10** illustriert die wichtigsten Aspekte zur Verankerung der Finanzstrategie, welche unten erläutert werden.

Abbildung 10: Verankerung der Finanzstrategie



Quelle: Eigene Darstellung

So kann die Finanzstrategie in den Prozessen und der Verwaltungskultur verankert werden:

- **Breite Kommunikation:** Es empfiehlt sich, die Finanzstrategie möglichst breit und prominent zu kommunizieren, damit alle relevanten Stakeholder aus Verwaltung und Politik, sowie die Bevölkerung informiert sind. Dies verleiht der Finanzstrategie Verbindlichkeit und unterstützt die Umsetzung der zuvor erarbeiteten Massnahmen. Mögliche Kommunikationskanäle sind die Webseite der Gemeinde, spezielle Informationsveranstaltungen, die Gemeindeversammlung oder auch Webinare. Eine ansprechende visuelle Aufbereitung der Finanzstrategie ist für eine gute Kommunikation sehr hilfreich.
- **Abstimmung mit übergeordneten Strategien:** Die Finanzstrategie soll mit den übergeordneten Strategien im Einklang stehen und deren Umsetzung beitragen. So gewinnt die Finanzstrategie an politischer Akzeptanz und Legitimität.
- **Verankerung in die Finanzplanungsprozesse:** Die Finanzstrategie prägt die finanziellen Planungsprozesse, wie die Investitionsplanung oder den Budgetprozess. Beispielsweise könnte der jährliche Investitionsplafond auf Basis der finanzpolitischen Stossrichtungen und Ziele der Finanzstrategie festgelegt werden.
- **Basis für Liquiditätsmanagement:** Die Liquidität ist ein wesentlicher Bestandteil jeder Finanzstrategie. Eine Gemeinde muss sicherstellen, dass sie jederzeit genügend Liquidität hat, um ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten zu erfüllen, ohne dabei ihre langfristigen finanziellen Ziele zu gefährden. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Liquidität, empfiehlt es sich, eine eigene Liquiditäts- und Schuldenstrategie zu entwickeln.
- **Rechenschaft via Jahresrechnung:** Im Rahmen des Jahresabschlusses soll eine Einschätzung mit Blick auf die Zielerreichung der Finanzstrategie und allfällig notwendige finanzpolitische Massnahmen abgegeben werden.
- **Gesetzliche Verankerung:** Damit die Finanzstrategie genügend Gewicht erhält, kann es sinnvoll sein, Teile der Strategie – beispielsweise eine Schuldenbremse – gesetzlich zu verankern. Im Gegensatz zum Bund oder verschiedenen Kantonen gibt es auf kommunaler Ebene jedoch nur wenige Beispiele von Gemeinden und Städten mit einer Ausgabenregel oder Schuldenbremse.⁷⁰



CHECKLISTE Schritt 8

- Unterstützt die Finanzstrategie die Umsetzung der strategischen Ziele gemäss Vision und Regierungsprogramm?
- Könnten Teile der Finanzstrategie gesetzlich verankert werden?
- Ist die Finanzstrategie mit den wesentlichen Prozessen und Instrumenten der finanziellen Führung verknüpft?

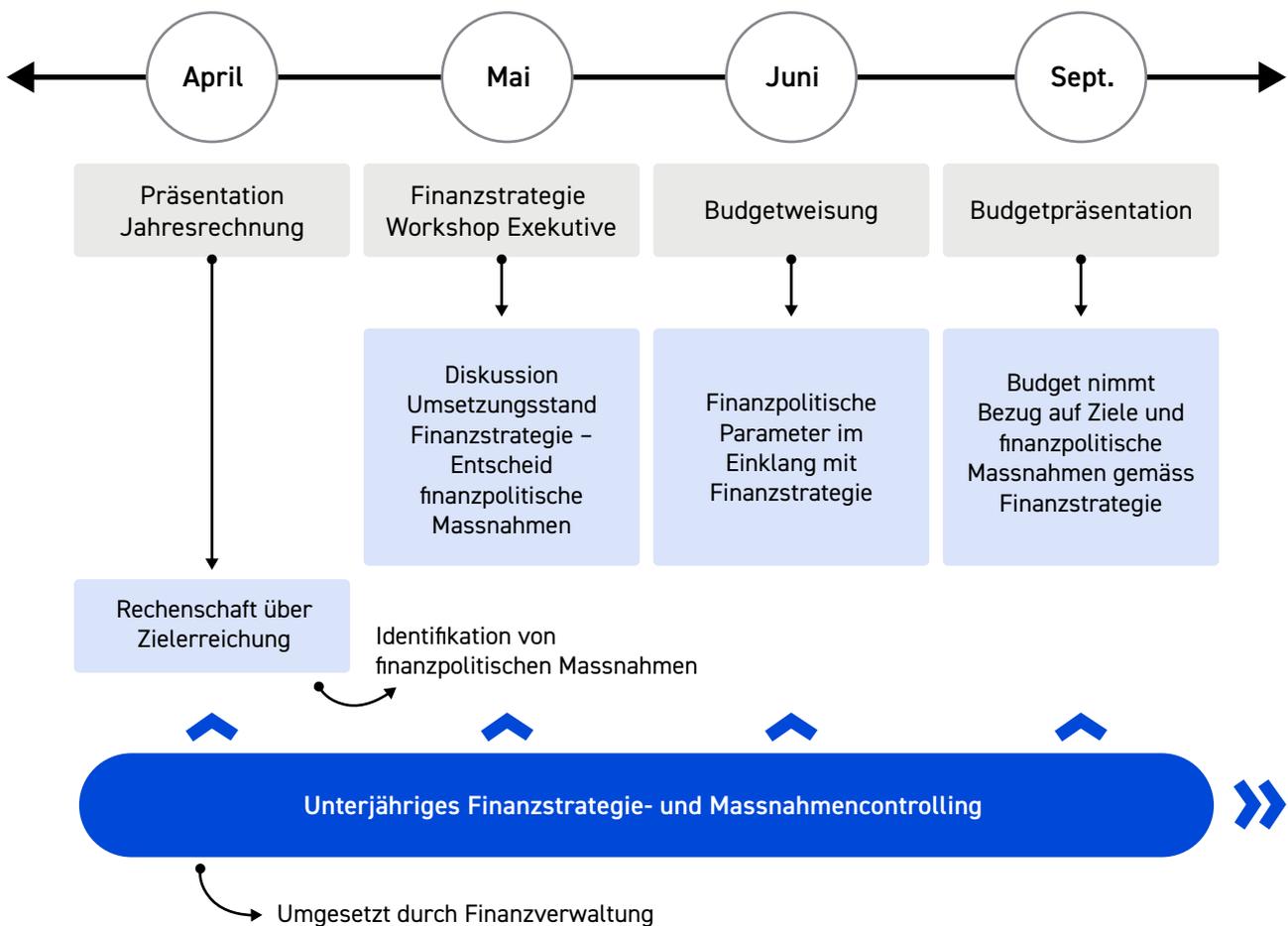
⁷⁰ Vgl. beispielsweise die Schuldenbremse der Stadt Aarau (2023).

SCHRITT 9: STRATEGIE- UND MASSNAHMENCONTROLLING

Das Strategie- und Massnahmencontrolling steht in engem Zusammenhang mit **Schritt 8**, da es dabei unterstützt, die Finanzstrategie in der Gemeinde zu verankern und eine gesunde Finanzkultur zu etablieren und zu leben. Ein effektives Controlling ist eng mit dem Budgetkalender verknüpft, damit die Informationen in den Budgetprozess einfließen, und – falls notwendig – proaktiv finanzpolitische Massnahmen zur Zielerreichung definiert werden können.

Folgende **Abbildung 11** illustriert das Zusammenspiel zwischen Strategie- und Massnahmencontrolling und dem Budgetprozess.

Abbildung 11: Zusammenspiel Strategiecontrolling und Budgetprozess



Quelle: Eigene Darstellung

Nachfolgend werden die einzelnen Phasen kurz beschrieben:

Präsentation der Jahresrechnung: Die Jahresrechnung soll Bezug auf die finanzpolitischen Stossrichtungen und Ziele der Finanzstrategie nehmen. Zusammen mit dem Jahresabschluss ist es Aufgabe der Finanzverwaltung, zu überprüfen, ob sich die finanzielle Lage im Rahmen der definierten Ziele und Stossrichtungen entwickelt, oder ob frühzeitig finanzpolitische Massnahmen eingeleitet werden müssen, um die Zielerreichung zu gewährleisten.

Finanzstrategie-Workshop: Im Rahmen eines jährlichen Reflexionsprozesses soll die politische Führung über die finanziellen Entwicklungen sowie den Stand der Umsetzung der Finanzstrategie informiert werden. Gleichzeitig werden die Analyseergebnisse und Empfehlungen der Finanzdirektion präsentiert. Auf dieser Basis beschliesst die Exekutive allfällige finanzpolitische Massnahmen sowie die wichtigsten Parameter für die Budgetweisung.

Budgetweisung: Via Budgetweisung können die finanzpolitischen Massnahmen kommuniziert und gegenüber den Budgeteinheiten durchgesetzt werden.

Budgetpräsentation: Bei der Budgetpräsentation wird dargelegt, inwiefern das Budget mit der Finanzstrategie konform ist. Eine regelmässige und transparente Kommunikation ist wichtig.



CHECKLISTE Schritt 9

- Gibt es ein unterjähriges Finanzstrategie- und Massnahmencontrolling?
- Diskutiert die politische Führung regelmässig die finanzielle Lage und den Stand der Umsetzung der Finanzstrategie?
- Fliessen die Informationen aus dem Strategie- und Massnahmencontrolling in den Budgetprozess mit ein?

SCHRITT 10: FINANZSTRATEGIE ÜBERPRÜFEN UND ANPASSEN

Grundlage für eine erfolgreiche Finanzstrategie ist die politische Akzeptanz und Legitimität. Sie sollte deshalb regelmässig überprüft werden, beispielsweise im Rahmen neuer Legislaturperioden. Mindestens *einmal pro Legislaturperiode* sollte eine Evaluation der Finanzstrategie durchgeführt und in diesem Zusammenhang geprüft werden, ob es Anpassungen in der Finanzstrategie benötigt. Die Finanzstrategie sollte dabei nicht jedes Mal grundlegend überarbeitet werden, sondern nur dort, wo dies aufgrund veränderter politischer oder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen sinnvoll ist.

Mit der Überarbeitung der Finanzstrategie soll auch eine Evaluation der Zielerreichung und der umgesetzten Massnahmen erfolgen. Ob die fachlichen Massnahmen auch tatsächlich zu einer Verbesserung der finanziellen Führungsprozesse geführt haben, kann anhand der *Leitfragen in Schritt 3* oder mithilfe der Durchführung des *BDO Resilienz-Checks* überprüft werden.



CHECKLISTE Schritt 10

- Haben sich die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geändert?
- Findet eine Überprüfung der Zielerreichung und eine erneute Auseinandersetzung mit der eigenen finanziellen Resilienz zu Beginn einer neuen Legislaturperiode statt?
- Wird die Finanzstrategie bei Bedarf angepasst?

5.

LITERATUR-
VERZEICHNIS

- Alesina, A., & Ardagna, S. (2010). Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. *Tax policy and the economy*, 24(1), 35–68.
- Alesina, A., Azzalini, G., Favero, C., Giavazzi, F., & Miano, A. (2018). Is it the “How” or the “When” that Matters in Fiscal Adjustments? *IMF Economic Review*, 66, 144–188.
- Alesina, A., Favero, C., & Giavazzi, F. (2019). Effects of austerity: Expenditure-and tax-based approaches. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 141–162.
- Barbera, C., Guarini, E., & Steccolini, I. (2020). “How do governments cope with austerity? The roles of accounting in shaping governmental financial resilience”. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 33(3), 529–558.
- Barbera, C., Jones, M., Korac, S., Saliterer, I. & Steccolini, I. (2017). «Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: how do local governments cope with financial shocks?». *Public Administration*, 95(3), 670–697.
- BASS AG (2021). Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur. Studie verfasst im Auftrag der Sozialen Dienste, Stadt Winterthur. https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/soziales/soziale-dienste/berichte-und-studien/bass_reduktion_falllast_winterthur_schlussbericht_2021_07.pdf/download.
- Blanchard, O. (2019). Public Debt and Low Interest Rates. *American Economic Review*, 109(4), 1197–1229.
- Bracci, E., Tallaki, M., Gobbo, G., & Papi, L. (2021). Risk management in the public sector: a structured literature review. *International Journal of Public Sector Management*, 34(2), 205–223.
- Braunschweiler, M. (2014). Das IKS der Stadt Zürich. *Der Schweizer Treuhänder*, 2014(11), 996–1002.
- Bröthaler, J., Getzner, M. & Haber, G. (2015). Sustainability of local government debt: a case study of Austrian municipalities. *Empirica*, 42, 521–546.
- Bruneau, M., Chang, S., Eguchi, R., Lee, G., O'Rourke, T., Reinhorn, A., Shinozuka, M., Tierney, K., Wallace, W., & von Winterfeldt, D., (2003). A Framework to Quantitatively Assess and Enhance the Seismic Resilience of Communities. *EERI Spectra Journal*, 19(4), 733–752.
- Brüesch, C., Fuchs, S., & Kager, L. (2014). Risikomanagement im öffentlichen Sektor. ZHAW.
- Brülhart, M., Gruber, J., Krapf, M., & Schmidheiny, K. (2022). Behavioral responses to wealth taxes: Evidence from Switzerland. *American Economic Journal: Economic Policy*, 14(4), 111–150.
- Bulow, J., Reinhart, C., Rogoff, K. & Trebesch, C. (2020). The Debt Pandemic. *Finance & Development*. <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2020/09/debt-pandemic-reinhart-rogoff-bulow-trebesch>.
- CAF (2020). Common Assessment Framework. Europäisches Qualitätsmanagement für den öffentlichen Sektor. Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlicher Dienst und Sport.
- Carroll, D. A. (2009). Diversifying municipal government revenue structures: Fiscal illusion or instability? *Public Budgeting & Finance*, 29(1), 27–48.
- Chen, C. (2016). Effects of Fiscal Stress on State Highway Infrastructure Finance: A Composite Index Approach. *Municipal Finance Journal*, 37(2).
- CIPFA (2022). Financial Resilience Index. <https://www.cipfa.org/services/financial-resilience-index>.
- Clear, J. (2018). *Atomic Habits*. Random House.
- COSO (2017). Internal Control Integrated Framework. <https://www.coso.org/documents/coso-crowe-coso-internal-control-integrated-framework.pdf>.
- Cohen, S. and Hlepas, N. (2017). «Financial Resilience of Greek Local Governments», In: Steccolini, I., Jones, M. and Saliterer, I. (Hrsg): *Governmental Financial Resilience. Public Policy and Governance*, 27. Emerald Publishing Limited. 135–152.
- Dougherty, S., & de Biase, P. (2021). Who absorbs the shock? An analysis of the fiscal impact of the COVID-19 crisis on different levels of government. *International Economics and Economic Policy*, 18, 517–540.
- EFK (2019). Evaluation der Wirksamkeit der Sparprogramme des Bundes. https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/18297/18297BE_Endgueltige_Fassung_V04.pdf.
- ETH Risk Center (2022). *A Guide to Assess and Build Resilience*. ETH Zürich.
- Fuchs, S., & Braunschweiler, M. (2021). *Finanzielle Führung von Zürcher Gemeinden und Städten: zur Rolle von finanzverantwortlichen Personen: rechtliche Pflichten und praktische Überlegungen*. ZHAW und VZF.
- Fuchs, S., Mertes, A., Ramsden, A., & Rey, A. (2020). Öffentliche Planungs- und Steuerungssysteme für das 21. Jahrhundert. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 11(1), 171–183.
- Fuchs, S., Bergmann, A., & Brusca, I. (2017). Using financial reporting for decision making as a measure towards resilient government finances: The case of Switzerland. *Lex Localis*, 15(1), 133.
- Goddard, J., Sloane, P. J., & Wilson, J. (2012). The Bosman ruling and labor mobility in football (Soccer). *The Oxford handbook of sports economics*. Oxford University Press, 259–280.
- Haueter, J. (2022). *Finanzielle Führung [Vorlesung]*. Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW): Institut für Verwaltungs-Management.
- Herndon, T., Ash, M., & Pollin, R. (2014). Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. *Cambridge journal of economics*, 38(2), 257–279.
- Kapucu, N., & Van Wart, M. (2006). The Evolving Role of the Public Sector in Managing Catastrophic Disasters: Lessons Learned. *Administration & Society*, 38(3), 279–308. <https://doi.org/10.1177/0095399706289718>
- Kay, J. A., & King, M. A. (2020). *Radical uncertainty. Decision-making beyond the numbers*: Bridge Street Press.
- Kleven, H. J., Landais, C., & Saez, E. (2013). Taxation and international migration of superstars: Evidence from the European football market. *American economic review*, 103(5), 1892–1924.
- Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren [FDK-CDF] (2022). *Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2*, 4. Auflage. https://www.srs-cspp.ch/sites/default/files/pages/2022-01-01-handbuch-hrm2-2-auflage_4.pdf.
- ISO 22301 (2012). *Business Continuity Management*. International Standards Organization.
- ISO 22316 (2017). *Security and resilience – Organizational resilience – principles and attributes*. International Standards Organization.
- IMF (2016). *Analyzing and Managing Fiscal Risks*. IMF.
- IMF (2019). *Public Investment Management Assessment (PIMA)*. IMF.
- Kalbassi, C., & Kauf, P. (2017). Identifying Crisis Characteristics: Cross-Case Relevant Crisis Character Variables for Public Administrations. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 8(1), 68–90.
- Khayle, D., & Cluett, J.D. (2018). Sensemaking and Unknowable in Risk Management. In: Ramírez, J., & Abad-Quintanal, G. (Hrsg.) *Cross-Cultural Dialogue as a Conflict Management Strategy. Advanced Sciences and Technologies for Security Applications*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-77231-8_8

- Lambertini, L., & Tavares, J. A. (2005). Exchange Rates and Fiscal Adjustments: Evidence from the OECD and Implications for the EMU. *Topics in Macroeconomics*, 5(1).
- Mazzucato, M. (2018a). Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803–815.
- Mazzucato, M. (2018b). *The value of everything: Making and taking in the global economy*. Hachette UK.
- McDermott, C. J., & Wescott, R. F. (1996). An empirical analysis of fiscal adjustments. *IMF Staff Papers*, 43(4), 725–753.
- Meszaris, V. (2017). Finanz-Kennzahlen für Gemeindehaushalte nach VRV 2015. RFG-Recht & Finanzen für Gemeinden 2017(1).
- Morales, S. N., Martínez, L. R., Gómez, J. A. H., López, R. R., & Torres-Argüelles, V. (2019). Predictors of organizational resilience by factorial analysis. *International Journal of Engineering Business Management*, 11.
- Moretti, D. (2021). Managing fiscal risks: Lessons from case studies of selected OECD countries. *OECD Journal on Budgeting*, 21(1).
- Moore, M. H. (2014). Public value accounting: Establishing the philosophical basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465–477.
- OECD (2015). *The OECD principles of corporate governance*. OECD.
- Overmans, T. (2017). Financial resilience: how Dutch cities have buffered and adapted to the financial crisis. In *Governmental Financial Resilience*. Emerald Publishing Limited.
- Padovani, E., Iacuzzi, S., Jorge, S., & Pimentel, L. (2021). Municipal financial vulnerability in pandemic crises: a framework for analysis. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Online First.
- Panizza, U. (2020). Fiscal risk and its drivers: An empirical analysis (No. 17-2020). Graduate Institute of International and Development Studies. (Working Paper).
- Papenfuß, U. (2017). *Public Corporate Governance Kodizes: Wie wir einen bundeslandübergreifenden Musterkodex entwickeln können. Anreizsysteme, Personalmanagement und Vergütung in den Unternehmen der Kommunen, des Bundes und der Länder*, Speyer.
- Papenfuß, U., Saliterer, I. & Albrecht, N. (2017). A Cushioned Impact of the Financial Crisis – Local Government Financial Resilience in Germany. In: Steccolini, I., Jones, M. and Saliterer, I. (Hrsg): *Governmental Financial Resilience (Public Policy and Governance*, Vol. 27), Emerald Publishing Limited, 115–134.
- PEFA (2020). *Public Expenditure and Assessment Framework*. PEFA Secretariat.
- Ponticelli, J. & Voth, H.J. (2011). Austerity and Anarchy: Budget Cuts and Social Unrest in Europe, 1919-2010. (CEPR Discussion Paper Nr. 8513).
- Pfaff, D., & Ruud, F. (2020). *Schweizer Leitfaden zum Internen Kontrollsystem (IKS)*. Orell Füssli Verlag.
- Pollin, R. (2014). Public debt, GDP growth, and austerity: why reinhart and rogooff are wrong. *LSE American Politics and Policy*. <https://eprints.lse.ac.uk/58791/>.
- Rana, T., Wickramasinghe, D., & Bracci, E. (2019). New development: Integrating risk management in management control systems – lessons for public sector managers. *Public Money & Management*, 39(2), 148–151.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2010). Growth in a Time of Debt. *American economic review*, 100(2), 573–578.
- Rodríguez Bolívar, M. P., Navarro Galera, A., Alcaide Muñoz, L., & López Subirés, M. D. (2016). Risk factors and drivers of financial sustainability in local government: An empirical study. *Local Government Studies*, 42(1), 29–51.
- Roller, M. & Schmidheiny, K. (2015). *Effective Tax Rates and Effective Progressivity in Fiscally Decentralized Countries*. (Working Paper). Universität Basel.
- Schweizerischer Städteverband (2021). *Sinkende Einnahmen, steigende Schulden, drohende Steuererhöhungen*. https://staedteverband.ch/cmsfiles/mm_umfrage%20finanzen%20stuoode%20corona_210506_def_ohne%20sf.pdf?v=20240126094556.
- Sinek, S. (2020). *The infinite game*. Penguin Publishing Group.
- Skidmore, M., & Scorsone, E. (2011). Causes and consequences of fiscal stress in Michigan cities. *Regional Science and Urban Economics*, 41(4), 360–371.
- Stadt Aarau (2023). *Schuldenbremse*. <https://www.aarau.ch/politik-verwaltung/abgeschlossene-vernehmlassungen/schuldenbremse-fuer-einen-ausgeglichenen-finanzhaushalt.html/704>.
- Stadt Schlieren (2024). *Finanzstrategie 2035*. Stadt Schlieren.
- Stadt Winterthur (2023). *Finanzstrategie*. <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/finanzen/stadtfinanzen-berichte/finanzstrategie>.
- Steccolini, I., Jones, M. D. S., & Saliterer, I. (2017). *Governmental financial resilience: International perspectives on how local governments face austerity*. Emerald Group Publishing.
- Taleb, N. N. (2012). *Antifragile: how to live in a world we don't understand (Vol. 3)*. Allen Lane.
- Taleb, N. N. (2007). *The black swan: The impact of the highly improbable (Vol. 2)*. Random House.
- Thompson, P. N. (2017). Effects of fiscal stress labels on municipal government finances, housing prices, and the quality of public services: Evidence from Ohio. *Regional Science and Urban Economics*, 64, 98–116.
- Thompson, P. N. (2016). School district and housing price responses to fiscal stress labels: Evidence from Ohio. *Journal of Urban Economics*, 94, 54–72.
- Weick, K. E. (1993). The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster. *Administrative science quarterly*, 628–652.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Sage Publications.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization science*, 16(4), 409–421.
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2017). *Das Unerwartete managen: wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen*. Schäffer-Poeschel.
- Williams, T. A., Gruber, D. A., Sutcliffe, K. M., Shepherd, D. A., & Zhao, E. Y. (2017). Organizational response to adversity: Fusing crisis management and resilience research streams. *Academy of Management Annals*, 11(2), 733–769.
- ZHAW School of Management and Law & BDO AG (2023). *Finanzieller Resilienz-Check für Gemeinden und Städte in der Schweiz*. Innosuisse Forschungsprojekt «Finanzielle Resilienz im öffentlichen Sektor».
- ZHAW und Weltbank (2022). *Leitfaden für Data Storytelling im öffentlichen Sektor*. <https://www.zhaw.ch/de/sml/institute-zentren/ivm/forschung-und-beratung/public-sector-financial-management/leitfaden-fuer-data-storytelling-im-oeffentlichen-sektor/>.

6.

ANHANG:
CHECKLISTE

CHECKLISTE

FÜR EINE SYSTEMATISCHE FINANZSTRATEGIE

Schritt 1 Projektstart

- Ist die Projektorganisation geklärt?
- Sind Rollen und Verantwortlichkeiten definiert?
- Ist der Miteinbezug von Regierung und Parlament sichergestellt?
- Ist der Bezug zu anderen Führungsinstrumenten geklärt?
- Ist der gesetzliche Stellenwert der Finanzstrategie definiert?

Schritt 2 Strategisches Umfeld analysieren

- Überwachen und vergleichen Sie die Umfeldentwicklungen in Ihrer Stadt oder Gemeinde systematisch?
- Treffen Sie Annahmen darüber, wie sich die Umfeldentwicklungen auf Ihre Einnahmen oder Ausgaben auswirken werden?
- Diskutieren Sie die möglichen Auswirkungen der Umfeldentwicklungen regelmässig auf politischer Ebene?
- Treffen Sie Massnahmen, wie Sie diesen Umfeldentwicklungen begegnen wollen?

Schritt 3 Finanzielle Resilienz bewerten

- Kennen Sie die Stärken und Schwächen Ihrer finanziellen Führung?
- Wurden die Stärken und Schwächen der finanziellen Führung aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet und diskutiert (z. B. politisch und fachlich)?
- Wurde die politische Führung über die Ergebnisse der Diskussionen informiert?
- Treffen Sie Massnahmen, wie Sie die Stärken erhalten und Schwächen verbessern wollen (vgl. auch **Schritt 6** in diesem Kapitel, Massnahmen definieren im Finanzstrategieprozess)?

Schritt 4 Finanzpolitische Grundsätze ableiten

- Hat die politische Führung die finanzpolitischen Stossrichtungen diskutiert und definiert?
- Sind die finanzpolitischen Stossrichtungen mit anderen Strategiepapieren der Gemeinde oder Stadt kompatibel?

✓ Schritt 5 Ziele definieren

- ✓ Stehen die Ziele im Einklang mit den finanzpolitischen Stossrichtungen?
- ✓ Treffen die finanziellen Ziele auf Akzeptanz in der Finanzkommission oder dem Parlament?
- ✓ Werden die Ziele in messbare und steuerbare Kennzahlen übersetzt?
- ✓ Sind die Ziele im zeitlichen Rahmen der Finanzstrategie realistisch erreichbar?
- ✓ Sind die Ziele einfach und verständlich formuliert?

✓ Schritt 6 Massnahmen definieren

- ✓ Sind für alle Ziele konkrete Massnahmen entwickelt worden?
- ✓ Sind die Massnahmen mit personellen Verantwortlichkeiten verknüpft?
- ✓ Sind die Massnahmen finanzierbar (sind die nötigen Ressourcen vorhanden)?
- ✓ Gibt es konkrete Fristen zur Umsetzung der Massnahmen?

✓ Schritt 7 Finanzstrategie formulieren und verabschieden

- ✓ Sind die wesentlichen Inhalte der Vorlage für die Finanzstrategie abgedeckt?
- ✓ Ist die Finanzstrategie einfach und verständlich formuliert?

✓ Schritt 8 Finanzstrategie verankern

- ✓ Unterstützt die Finanzstrategie die Umsetzung der strategischen Ziele gemäss Vision und Regierungsprogramm?
- ✓ Ist die Finanzstrategie mit den wesentlichen Prozessen und Instrumenten der finanziellen Führung verknüpft?
- ✓ Könnten Teile der Finanzstrategie gesetzlich verankert werden?

✓ Schritt 9 Strategie- und Massnahmencontrolling

- ✓ Existiert ein unterjähriges Finanzstrategie- und Massnahmencontrolling?
- ✓ Fließen die Informationen aus dem Strategie- und Massnahmencontrolling in den Budgetprozess mit ein?
- ✓ Diskutiert die politische Führung regelmässig die finanzielle Lage und den Umsetzungsstand der Finanzstrategie?

✓ Schritt 10 Finanzstrategie überprüfen und anpassen

- ✓ Haben sich die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geändert?
- ✓ Findet eine Überprüfung der Zielerreichung und erneute Auseinandersetzung mit der eigenen finanziellen Resilienz zu Beginn einer neuen Legislaturperiode statt?
- ✓ Wird die Finanzstrategie bei Bedarf angepasst?