

Den Gürtel enger schnallen, aber ohne Diät

Jede dritte Schweizer Gemeinde kämpft regelmässig mit roten Zahlen. Lineares Sparen hilft langfristig nicht weiter.

Den Letzten beißen die Hunde, das gilt auch in der helvetischen Finanzpolitik. Der Bund verschiebt Aufgaben an die Kantone, die Kantone an die Gemeinden. Stichproben in Wirtschaftsdaten ergeben zwar zum Teil ein freundliches Bild. So befinden sich die rund 350 bernischen Gemeinden in einer insgesamt guten und stabilen finanziellen Situation. Auch den 136 Walliser Gemeinden stellt der Kanton ein gutes Zeugnis aus. Für alle Gemeinden zusammen sieht es hingegen weniger günstig aus. Trotz der flott laufenden Konjunktur kämpfen viele Gemeinden mit Budgetdefiziten. «Nach Schätzungen diverser Gemeindeämter schreiben 25 bis 40 Prozent der Gemeinden rote bis tiefrote Zahlen und stehen damit konstant unter Spardruck»: Das erklärte Sandro Fuchs, Leiter des Zentrums für Public Financial Management ZHAW, an der jüngsten BDO-Gemeindetagung in Luzern. Und die Lage wird sich nach der Einschätzung von Peter Schwendener, Vizedirektor der Eidgenössischen Finanzverwaltung, nicht entspannen. «Vor allem in den Bereichen Gesundheit, Bildung und soziale Sicherheit müssen die Gemeinden künftig mit überproportional steigenden Ausgaben rechnen», sagt Schwendener. Insgesamt sei das Defizit der Gemeinden noch klein, alle Gemeinden zusammen hätten aber seit dem Jahr 2009 nie mehr schwarze Zahlen geschrieben (siehe Grafik).

Besser vorbeugen als heilen

Gemeinden, die nachhaltige Lösungen der Finanzprobleme suchen, können sich angesichts der bevorstehenden Kostenlawine nicht auf traditionelle Me-

Abspecken kann kurzfristig unumgänglich sein. Auf die Dauer hilft aber nur eine grundlegende Umstellung, um die Balance zu halten.

Bild: Shutterstock

thoden wie lineare Budgetkürzungen oder Benchmarking beschränken. Fuchs sagt: «Während Sparprogramme unumgänglich sind, um kurzfristige Asymmetrien von Einnahmen und Ausgaben wieder ins Lot zu bringen, bedingen nachhaltige öffentliche Finanzen einen eigentlichen Perspektivenwechsel.» Die Schulmedizin lehrt, dass Vorbeugen nachhaltiger sei als Heilen. Dies gelte genauso bei den öffentlichen Finanzen. Wer nachhaltig gesunde Finanzen wolle, müsse konsequent an der finanziellen Widerstandsfähigkeit arbeiten. In der Fachsprache ist die Rede von Resilienz. Dabei stehen also nicht primär Sparziele im Sinne des Heilens im Fokus, sondern der Aufbau eines langfristig gegen finanzielle Schocks widerstandsfähigen Systems zum Vorbeugen. Die finanziellen Problemfaktoren werden in diesem System mit konkreten institutionellen Massnahmen verknüpft. Wenn Problem A auftaucht, dann greift Massnahme B. Damit ergeben sich präzise Handlungsfelder für die strategische und finanzielle Steuerung einer Gemeinde. Fuchs gibt zu bedenken, dass die Gemeinden bei-

spielsweise alle zwölf Jahre mit einer wirtschaftlichen Rezession rechnen müssten. Es ergebe demnach Sinn, sich mittelfristig strategisch dagegen zu wappnen. Für Fuchs sind im Rahmen strategischer Haushaltskonsolidierungen fünf Grundsätze zu beachten:

- ein strategisches Leitbild als Orientierungsrahmen
- der strategische Fokus auf die Ursachen
- eine institutionelle Ausrichtung und Einbettung
- die Entwicklung geeigneter Anreizsysteme
- rigoroses Controlling und Wirkungsmessung

Leitbild, Jahresziele, Jahresprogramm, Szenarien

Der Grundsatz muss also heissen: Weg vom reinen Reagieren. Goldstandard wäre, langfristig an der finanziellen Widerstandsfähigkeit zu arbeiten, damit gar nicht mehr gespart werden muss. So, dass Entwicklungen und Ereignisse früh genug erkannt werden und mit genügend Vorlaufzeit angepackt werden können. Zudem gilt es, institutionelle Faktoren zu schaffen, fiskalische Risiken und Stresspotenziale früh zu identifizieren und Massnahmen einzuleiten, um diese zu reduzieren. Christian Wernli, der Leiter öffentliche Verwaltungen Nord-



westschweiz der BDO, hält sich an den alten französischen Grundsatz «Gouverner, c'est prévoir». Dafür brauche es nicht nur etwas Fantasie und Kreativität, sondern auch ein feines Gespür für künftige Herausforderungen und die Fähigkeit, in Szenarien zu denken. «Nützlich sind dann ein klares Leitbild mit ein

Legislaturzielen, Legislaturprogramm mit Bezug zum Finanzplan und darauf abgestimmt die konkreten

Jahresziele mit Bezug zum Budget. Sämtliche Strategieinstrumente werden idealerweise in den politischen Führungskreislauf der Gemeinde eingebettet. Durch diese Strukturierung und einen klar definierten Prozess werden die Instrumente der politischen Führung zu einem integralen Bestandteil der Gemeindepolitik

und erleichtern die Führungsarbeit auf allen Ebenen», erklärt Wernli.

Den Gürtel enger schnallen und trotzdem optimale Dienstleistungen für die Einwohnerinnen und Einwohner gewährleisten: Die Lösung dieses Zielkonflikts sei eine grosse Herausforderung für die Politik, räumt Wernli ein. Darum müsse sich ein Gemeinderat auch mit der Frage befassen, wie effektiv und effizient die vorhandenen Mittel eingesetzt werden. «Im Rahmen dieses Prozesses werden dann die einzelnen Dienstleistungen – im Sinne einer Diät – überprüft und auf die strategischen Ziele ausgerichtet», schlägt Wernli vor.

Scherz hat die Fusion gewählt

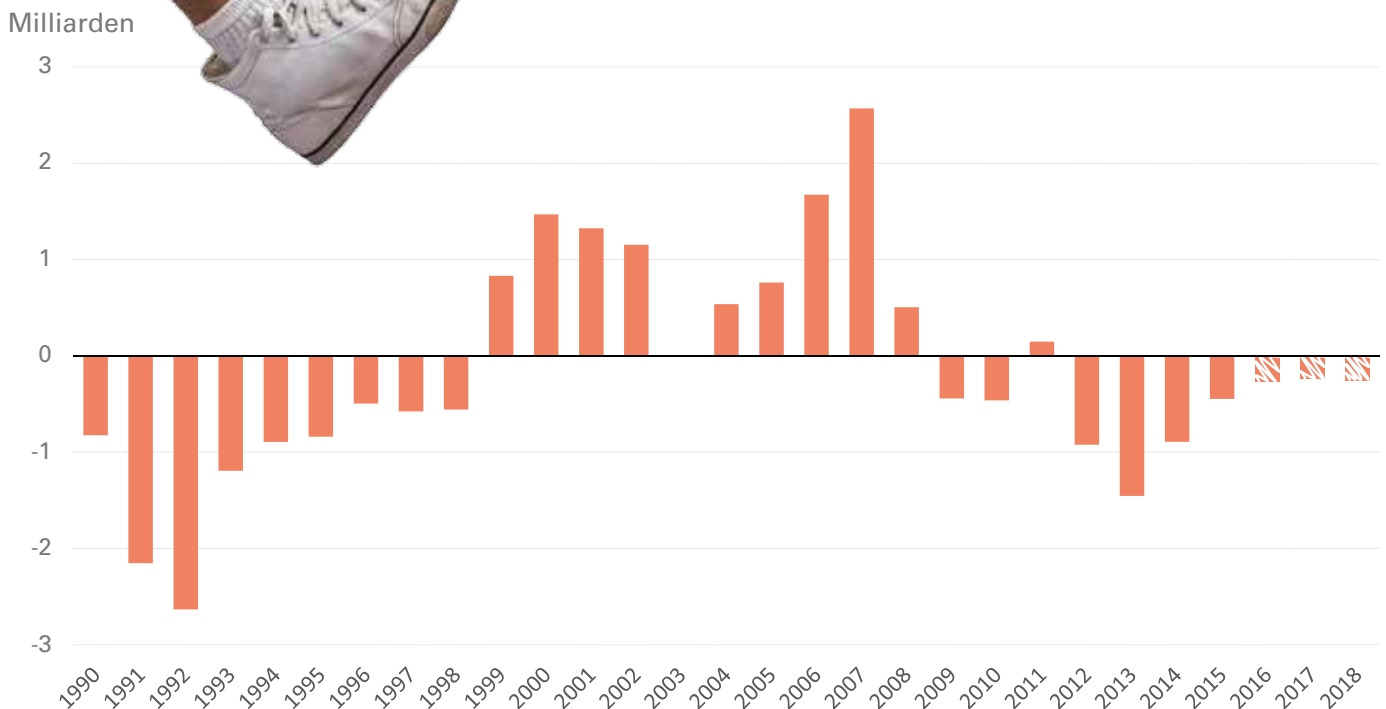
Bereits Praxiserfahrungen mit Gemeindestrategien im Steuerbereich haben die Stadt Chur (GR), die Gemeinde Binningen (BL) sowie die 650-Seelen-Gemeinde Scherz (AG). In Scherz kam der Gemeinderat vor acht Jahren an einer internen Strategietagung zur Ansicht, der Gürtel könne ganz einfach nicht mehr enger geschnallt werden, ohne dem Gemeinwesen die Luft abzuschneiden. Ausserdem wurde es zunehmend schwierig, Kandidatinnen und Kandidaten für die Behörden, aber auch für

die Verwaltung zu rekrutieren. Folge: Die politische und finanzielle Handlungsfreiheit der kommunalen Führung verengte sich dramatisch. Das Gebot der Stunde war: Wachstum. Und die Frage stellte sich: Internes Wachstum durch Verdichtung oder externes Wachstum durch eine Fusion mit einer Nachbargemeinde? Die Gemeinde Scherz entschied sich schliesslich zum Zusammenschluss mit der rund fünfmal grösseren Nachbargemeinde Lupfig. Am 1. Januar 2018 ist die Fusion rechtskräftig geworden.

Eine Fusion ist aber nicht immer eine gute Lösung, erklärt ZHAW-Experte Sandro Fuchs: «Bis dato fehlt es an einem fundierten akademischen Beweis, dass Fusionen zum Sparen geeignet sind oder den Druck auf die öffentlichen Finanzen lindern. Trotzdem wird erwartet, dass der Druck zu fusionieren für kleine Gemeinden zunimmt.

Chur hat den Turnaround geschafft

Mit einem klassischen Sparprogramm versuchte die Stadt Chur im Kanton Graubünden, ihren finanzpolitischen Spielraum zu erweitern. 2012 erhielt die Stadtregierung den Auftrag, fünf Prozent des finanzwirksamen Aufwands während einer Legislatur einzusparen.



* Schraffierte Balken: Prognosen

Alle Gemeinden zusammen haben seit 2009 nie mehr schwarze Zahlen geschrieben. Steigende Kosten für Bildung und soziale Wohlfahrt werden die Situation noch verschärfen.

Grafik: Martina Rieben, Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)



Die Stadt Chur schaffte 2016 den besten Jahresabschluss seit 2008. Zum Erfolg führte ein Sparpaket von zehn Millionen Franken, ergänzt um ein Mehreinnahmenpaket in gleicher Höhe.

Bild: Stadt Chur / Walter Schmid

Erarbeitet wurden sodann verschiedene Leitsätze zur Aufgaben- und Leistungsüberprüfung. Doch schon bald stellten die Churer Behörden fest, dass das Sparprogramm nicht ausreichen würde, um Investitionsfähigkeit zu erlangen. Das Sparpaket von zehn Millionen Franken wurde daher um ein Mehreinnahmenpaket in gleicher Höhe ergänzt. Letztendlich führten all diese Massnahmen zwar nur zu einer Entlastung des Haushaltes

um zehn Millionen Franken, aber der Jahresabschluss 2016 wurde der beste seit 2008. «Die Stadt Chur hat den Turnaround geschafft und kann wieder nach vorne blicken», freut sich Urs Marti, der Stadtpräsident von Chur.

Binningens Massnahmenkatalog

Der Fall der Gemeinde Binningen (BL) ist ein Musterbeispiel für die Finanzprobleme einer Schweizer Gemeinde. Die

Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben hat sich in den letzten Jahren immer weiter geöffnet. Massgebliche Kostentreiber waren wie anderswo kaum steuerbare Faktoren wie die Pflegefinanzierung, die Sozialhilfeausgaben und die Ausfinanzierung der Pensionskasse. «Zusätzlich hatte Binningen einen markanten Rückgang der Steuererträge hinzunehmen», erläutert Gemeindepräsident Mike Keller. Der Gemeinderat beschloss deshalb eine Überprüfung der ungebundenen Ausgaben. Bei den gebundenen Ausgaben, beim Personal und bei den Leistungsvereinbarungen sollten die Ausgaben um jeweils fünf Prozent gekürzt werden. Diese Vorgaben konnten jedoch aus verschiedenen Gründen nicht umgesetzt werden. Viele Ausgaben sind gesetzlich gebunden. Ein zweiter Massnahmenkatalog soll die Sparvorschläge nun konkretisieren. Das Geschäft ist derzeit in einer einwohnerrätlichen Kommission hängig. Schon vor Abschluss des Sparprogramms können die Binninger Behörden aber erste Erkenntnisse liefern:

- Es braucht eine klare, aber «faire» Zielsetzung
- Es ist besser, Leistungen und Strukturen zu hinterfragen, statt einfach Sparen zu verordnen
- Betroffene sollen zu Beteiligten werden; Mitarbeiter und Interessengruppen sollen einbezogen werden
- Es braucht Mut zum Entscheiden
- Die Transparenz soll so weit wie möglich gehen
- Bei der Umsetzung gibt es immer Grenzen



Zur Gemeinde Lupfig (im Bild) gehört seit dem 1. Januar 2018 auch die Gemeinde Scherz, die sich zur Fusion entschieden hat.

Bild: Gemeinde Lupfig



Blick in die Churer Altstadt. Die Gemeinde kämpft, wie viele andere Schweizer Gemeinden auch, gegen rote Zahlen. Ihre Programme hatten Erfolg. Bild: Stadt Chur/Walter Schmid



Binningen (BL) ist ein Musterbeispiel für die Finanzprobleme in Schweizer Gemeinden. Die Behörden gehen die Probleme nun systematisch an. Bild: zvg

Anzeige

KLASSENBESTER

FAGSI Mietcontainer für
Schulen, Kindergärten und Kitas.

Schnell.
Flexibel.
Effizient.
www.fagsi.ch

FAGSI

MOBILE RÄUME

Für den Erfolg der Sparübung ist auch die Reaktionsgeschwindigkeit der politischen Entscheidungsgremien von Belang: Die konjunkturelle Entwicklung kann Sparprogramme nämlich schlicht obsolet machen. Daher wäre eine regelmässiger Form der Haushaltsüberprüfung angebracht.

Fredy Gilgen