



Finanzplanung – Ein wertvolles Instrument für die Steuerung der Gemeinde

Schwerpunktprüfung: Finanzplanung

Die Gemeinden erstellen eine Finanzplanung, aktualisieren diese im Sinne einer rollenden Planung jährlich und bringen sie der Gemeindeversammlung oder dem Parlament zur Kenntnis.

Das Amt für Gemeinden Graubünden (AFG) hat im Jahr 2023 im Rahmen einer sogenannten Schwerpunktprüfung bei sämtlichen 101 politischen Gemeinden in Erfahrung gebracht, ob die rechtlichen Erfordernisse für die Erstellung der Finanzplanung eingehalten werden und wie der Finanzplanungsprozess erfolgt.

Die Analyse hat ergeben, dass die meisten politischen Gemeinden eine Finanzplanung erstellen. Im Finanzplanungsprozess wurden grosse Unterschiede festgestellt.

Die Aufgabenerfüllung der Gemeinde wird von beschränkt steuerbaren Rahmenbedingungen – wie beispielsweise Reformen beim Bund und Kanton oder die Bevölkerungsentwicklung – sowie den Bedürfnissen der verschiedenen Anspruchsgruppen massgeblich beeinflusst. Ebenso wirken sich Kostensteigerungen in Aufgabenbereichen oder der Wegzug einer finanzkräftigen, steuerpflichtigen Person in der Regel negativ auf den Finanzhaushalt der Gemeinde aus.

Strategische Überlegungen, welche Aufgaben erfüllt werden, was für Mittel dafür benötigt werden und wie sich diese mittel- bis langfristig auf den Finanzhaushalt auswirken, sind für jede Exekutive sehr zentral.

In einzelnen, vorwiegend kleineren Gemeinden fokussiert sich die Exekutive vielfach auf operative Tätigkeiten. Strategische Überlegungen werden vernachlässigt. Häufig fehlt der Exekutive und dem Verwaltungspersonal auch die Praxiserfahrung mit formalisierten Führungs- und Steuerungsinstrumenten.

Strategische Steuerung der Gemeinde

Die strategische Steuerung der Gemeinde ist eine wichtige Aufgabe der Exekutive. Die Erstellung einer Gemeindestrategie sowie eines Legislaturprogramms ist zwar nicht vorgeschrieben. Dennoch nutzen einige Exekutiven diese Instrumente für die strategische Steuerung der Gemeinde. In der Gemeindestrategie legt die Exekutive ihre langfristigen Ziele für die Entwicklung der Gemeinde fest. Das Legislaturprogramm leitet sich in der Regel von der Gemeindestrategie ab. Die Exekutive definiert darin ihre Ziele für die bevorstehende Amtsperiode. Mit der Finanzplanung – welche sich sinnvollerweise auf das Legislaturprogramm abstützt – kann die Exekutive die Entwicklung der Gemeinde kurz- bis mittelfristig aktiv steuern.

Finanzplanung der Bündner Gemeinden

Das kantonale Finanzhaushaltsgesetz (FHG; BR 710.100) verpflichtet die politischen Gemeinden, für die mittelfristige Planung und Steuerung eine Finanzplanung zu erstellen. Sie soll die finanziellen Auswirkungen der geplanten Aufgabenerfüllung sichtbar machen und die Entwicklungen im Finanzhaushalt der Gemeinde zeigen. Mögliche Fehlentwicklungen werden so frühzeitig erkannt.

Die Finanzplanung ist immer auch eine Momentaufnahme zum Zeitpunkt der Erstellung. Im Sinne einer sogenannten rollenden Planung ist sie daher jährlich zu überarbeiten und somit zu aktualisieren. Die finanziellen Auswirkungen von Veränderungen in der Aufgabenerfüllung oder von neuen Erkenntnissen und Informationen werden so sichtbar. Dabei geht es nicht primär darum, die Ausgaben und Einnahmen exakt zu beziffern. Viel wichtiger ist, dass sich die Exekutive mit der prognostizierten Entwicklung des Finanzhaushalts vertieft auseinandersetzt. So kann sie bei Fehlentwicklungen frühzeitig geeignete Massnahmen einleiten und einen gesunden Finanzhaushalt sicherstellen.

Die meisten Gemeinden erstellen jährlich eine fundierte, rechtskonforme Finanzplanung. Der Finanzplanungsprozess verläuft in diesen Gemeinden sehr strukturiert. Die verschiedenen Prozessschritte sind im Jahresarbeitsprogramm der Exekutive und Verwaltung terminiert. Sämtliche Mitglieder der Exekutive sind in den Finanzplanungsprozess einbezogen. Die Exekutive wird bei den operativen Arbeiten – wie beispielsweise der Informationsbeschaffung – vom Verwaltungspersonal unterstützt. Die geplanten Investitionsausgaben basieren auf konkreten Offerten oder Kostenberechnungen. Die übrigen Ausgaben und Einnahmen werden berechnet oder realistisch prognostiziert. Die finanziellen Auswirkungen von wesentlichen Veränderungen in der Aufgabenerfüllung werden in den entsprechenden Planjahren berücksichtigt. Die Exekutive analysiert die Planergebnisse und stimmt sie mit ihren finanzpolitischen Zielen ab. Die Finanzplanung wird der Gemeindeversammlung oder dem Parlament – in der Regel zusammen mit dem Budget – zur Kenntnis unterbreitet.



In einigen wenigen Gemeinden wird die Finanzplanung von einem Behördenmitglied oder einer Verwaltungsperson alleine im "stillen Kämmerlein" erstellt. Oftmals werden die Ausgaben und Einnahmen da nur rudimentär geschätzt oder einfach die Zahlen der Jahresrechnung systematisch fortgeschrieben. Die Erstellung einer realistischen und fundierten Finanzplanung scheint für diese Gemeinden offenbar eine (zu) grosse Herausforderung darzustellen, der konkrete Nutzen der Finanzplanung wird nicht erkannt oder die dafür notwendigen Personalressourcen und/oder Fachkenntnisse fehlen. Die Finanzplanung wird in solchen Fällen oft auch nicht präsentiert – weder der gesamten Exekutive, noch der Gemeindeversammlung.

Die Finanzplanung ist keine exakte Wissenschaft, die präzise Resultate liefern muss. Oftmals weisen die effektiven Ergebnisse aber (sehr) hohe Differenzen zu den Planergebnissen der Finanzplanung auf. In solchen Fällen leidet die Glaubwürdigkeit der Finanzplanung. Der Nutzen als mittelfristiges Planungs- und Steuerungsinstrument ist in diesen Gemeinden beschränkt. Eine fundiert erstellte, aktuelle Finanzplanung sollte für jede moderne und vorausschauende Gemeinde selbstverständlich sein. Die Finanzplanung hilft der Exekutive, die Entwicklung der Gemeinde aktiv zu steuern, für eine stabile Fiskalbelastung zu sorgen und einen gesunden Finanzhaushalt sicherzustellen.

Finanzplanungsprozess in fünf Schritten

Eine aktuelle Finanzplanung stellt für jede Exekutive einen grossen Mehrwert dar. Ein strukturierter Finanzplanungsprozess ist daher sinnvoll und zielführend. Der jährlich wiederkehrende Prozess kann beispielsweise in folgende fünf Schritte unterteilt werden:

Schritt 1 Rahmenbedingungen und Ziele definieren

Als erster und wichtiger Schritt sind von der Exekutive die für die Gemeinde relevanten wesentlichen Rahmenbedingungen sowie die finanz- und wirtschaftspolitischen Ziele zu definieren, die sie in der Planperiode erreichen möchte.

Anhand dieser sogenannten Eckdaten wird die Aufgabenerfüllung für die Planperiode geplant.

Schritt 2 Prognosen und Annahmen treffen

Für aussagekräftige Trendaussagen zu den Ausgaben und Einnahmen in der Planperiode sind Berechnungen, realistische Prognosen und möglichst genaue Annahmen notwendig. Vielfach werden die Ausgaben aber eher grosszügig und die Einnahmen bewusst eher vorsichtig prognostiziert. Dadurch erhält die Exekutive zwar etwas mehr politischen und finanziellen Handlungsspielraum, die Aussagekraft der Planergebnisse wird dadurch aber eingeschränkt.

Schritt 3 Finanzplan erstellen

Für jedes Jahr der Planperiode wird eine Investitionsrechnung und eine Erfolgsrechnung mit den geplanten Ausgaben und Einnahmen erstellt. Anhand dieser Planrechnungen wird die Entwicklung des Finanzhaushalts prognostiziert. Zu Vergleichszwecken enthält der Finanzplan auch die Daten der letzten genehmigten Jahresrechnung und des Budgets des laufenden Rechnungsjahres.

Schritt 4 Planergebnisse auf die Ziele abstimmen

Im Idealfall stimmen die Planergebnisse der Finanzplanung mit den definierten Zielen überein. Andernfalls hat die Exekutive verschiedene Möglichkeiten, die geplante Aufgabenerfüllung auf ihre Ziele abzustimmen. Dazu gehört die Investitionsausgaben zu priorisieren, vorhandenes Spar- und Optimierungspotenzial bei den selber steuerbaren Aufgaben umzusetzen oder den Spielraum für Anpassungen der Steuern und Kausalabgaben auszunützen.

Schritt 5 Finanzplanung präsentieren

Die Finanzplanung ist der Gemeindeversammlung oder dem Parlament – jeweils spätestens mit der Budgetgenehmigung – zur Kenntnis zu bringen. Sie ist rechtlich nicht verbindlich.

Wichtigstes Prinzip bei der Präsentation der Finanzplanung ist eine empfängergerechte Kommunikation.



Ausführlichere Informationen zu den einzelnen Schritten des Finanzplanungsprozesses finden Sie in unserem Leitfaden "Finanzplanung für die Bündner Gemeinden", Ausgabe 2019

[Leitfaden Finanzplanung für die Bündner Gemeinden](#)

Gerne gibt Ihnen auch Daniel Wüst, Leiter Rechnungswesen, Amt für Gemeinden Graubünden, weitere Hinweise zum Finanzplanungsprozess. Sie erreichen ihn telefonisch (081 257 23 83) oder via Email (daniel.wuest@afg.gr.ch).

Tipps für den Finanzplanungsprozess

Den Finanzplanungsprozess im Jahresarbeitsprogramm der Exekutive und Verwaltung terminieren und genügend Zeit für den Prozess einplanen.

Sämtliche Mitglieder der Exekutive in den Finanzplanungsprozess einbeziehen. Die Informationen aus den verschiedenen Departementen oder Fachbereichen sind wesentlich für eine fundiert erstellte und aktuelle Finanzplanung. Sinnvollerweise wird das Wissen der verantwortlichen Personen formalisiert und verbindlich abgerufen.

Die Nachvollziehbarkeit der Planergebnisse wird erhöht, wenn die definierten Rahmenbedingungen und Ziele dokumentiert und kommuniziert werden.

Wesentliche Veränderungen in der Aufgabenerfüllung in den entsprechenden Planjahren berücksichtigen.

Die Investitionsausgaben aufgrund von konkreten Offerten oder Kostenberechnungen festlegen.

Übersichtliche, grafische Darstellungen für die Präsentation der Finanzplanung an der Gemeindeversammlung oder im Parlament verwenden.