

Bericht VZF an die Arbeitsgruppe Zusammenarbeit der Plattform "Gemeinden 2030" zur idealen Grösse eines Kompetenzzentrums Finanzverwaltung

Version 1.0 / 10. Januar 2024

Inhalt

| | |
|--|----|
| 1. Auftrag..... | 1 |
| 2. Präambel | 2 |
| 3. Aufgaben Finanzverwaltung | 2 |
| 4. Aufgabenerfüllung | 5 |
| 5. Organisationformen Finanzverwaltung | 6 |
| 6. Treiber oder Bremse von Zusammenarbeit | 7 |
| 7. Langfristiger Blick | 8 |
| 8. Empfehlung Grösse Kompetenzzentrum Finanzverwaltung | 9 |
| 9. Anreize Kompetenzzentrum | 9 |
| 10. Offene Fragestellungen | 10 |
| 11. Links Datenbank Studien/Diplomarbeiten: | 11 |

1. Auftrag

Die Plattform "[Gemeinden 2030](#)" richtet sich an die Politik (Exekutive) und die Verwaltung. In einem ergebnis-offenen Austausch denken Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und des Kantons über die Zukunft der Gemeinden nach. Gemeinsam definieren sie diejenigen Themen, die prioritär anzugehen sind, um die Gemeinden für das Jahr 2030 zu stärken.

Der Austausch wird mit den Themen "Zusammenarbeit verbessern", "Fachkräftemangel bewältigen" und "Wachstum gestalten" weitergeführt. Neu wird der Klimadialog ein fester Bestandteil von "Gemeinden 2030" sein. Die Arbeitsgruppe "Zusammenarbeit verbessern" unter der Leitung des Stadtpräsidenten von Bülach, Mark Eberli, hat dem Verband Zürcher Finanzfachleute (VZF) gebeten, sich über die folgende Fragestellung Gedanken zu machen und in Form eines Berichts der Arbeitsgruppe Zusammenarbeit einen ersten Entwurf vorzulegen.

Welches ist die ideale Grösse einer Finanzverwaltung, um die Aufgabe der Finanzverwaltung als Kompetenzzentrum zu erfüllen?

Ergebnis in Berichtsform zu:

- **Grösse, in Bezug:** Einwohner/innen, Anzahl Mitarbeitende, Einzugsgebiet
- **Gemeinden:** Insbesondere Politische Gemeinden, nicht ausser Acht dürfen Schulgemeinden gelassen werden
- **Aufgaben:** Welche Aufgaben eignen sich zu zentralisieren bzw. in ein Kompetenzzentrum zu geben

Termine:

- Erster Entwurf Ende Dezember 2023 (Anfang Januar 2024 auch möglich)
- Dienstagvormittag, 16. Januar 2024 Vorstellung Bericht vor der Arbeitsgruppe Zusammenarbeit verbessern

2. Präambel

Vorweggeschickt sei, dass die nachfolgenden Überlegungen zur idealen Grösse einer Finanzverwaltung bzw. eines Kompetenzzentrums und den potenziellen Risiken durch fehlende personelle Ressourcen als allgemeine Leitlinien zu verstehen sind. Es ist unabdingbar zu betonen, dass die Anforderungen und Gegebenheiten jeder Gemeinde individuell sind. Die vorliegenden Erwägungen dienen als Orientierungshilfe, sind jedoch keinesfalls als verbindliches Präjudiz zu verstehen. Die Komplexität und Vielschichtigkeit der kommunalen Verwaltungsstrukturen erfordern eine differenzierte Betrachtung jedes Einzelfalls. Die in diesem Bericht skizzierten Gedanken sind als Anregungen zu verstehen, die im Rahmen einer individuellen Analyse und unter Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten einer Gemeinde weiterentwickelt werden sollten. In diesem Sinne soll dieser Bericht als Beitrag zu einer fortwährenden Diskussion verstanden werden, die dazu anregt, die Finanzverwaltung stetig zu optimieren und an die jeweiligen Anforderungen anzupassen. Letztlich bleibt zu betonen, dass jede Gemeinde ihre einzigartigen Herausforderungen und Potenziale hat, die es zu berücksichtigen gilt. Der VZF äussert sich wertfrei betreffend kritische Grössen, sondern es besteht einfach bei kleineren Gemeinden ein höheres Risiko für fehlende Schlüsselpersonen und weniger umfangreiche Stellvertretungsregelungen.

3. Aufgaben Finanzverwaltung

Die Finanzverwaltung ist eine wichtige Abteilung einer Gemeinde. Sie ist für die Planung, Steuerung und Kontrolle der finanziellen Ressourcen der Gemeinde verantwortlich. Die Aufgaben der Finanzen als Unterstützungsprozesse (Support) innerhalb einer Verwaltung haben einen hohen Grad an Schnittstellen zu anderen Verwaltungsabteilungen. Folgende Aufgaben werden in der Finanzverwaltung erfüllt:

3.1. Hauptaufgaben Finanzverwaltung

- Rechnungsführung und Erstellung der Jahresrechnung
- Erstellung des Budgets und des Aufgaben- + Finanzplans
- Führung der Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung
- Mittelbewirtschaftung (Cash-Management / Schuldenportfolio)
- Versicherungswesen

3.2. Mögliche weitere Aufgaben

- Führung der Lohnbuchhaltung und der Abrechnung mit der Sozialversicherung
- Gebührenfakturierung in den Bereichen Strom, Wasser-, Abwasser-, Gas- und Kehricht und ev. Führung der Spezialbuchhaltung/Kostenrechnungen in diesen Bereichen
- Hundeverabgabung
- Klientenbuchhaltung Soziales
- Risikomanagement
- Internes Kontrollsystem (IKS)
- Controlling
- Steuern
- Liegenschaftenverwaltung
- Informatik

3.3. Häufig outsourcte Aufgaben

Das Outsourcing betrifft in der Regel das Erstellen des Finanzplans und das Versicherungswesen (Versicherungsbroker). Erstgenanntes wird insbesondere bei kleineren Gemeinden extern vergeben, da bei kleineren Gemeinden die personellen Ressourcen fehlen.

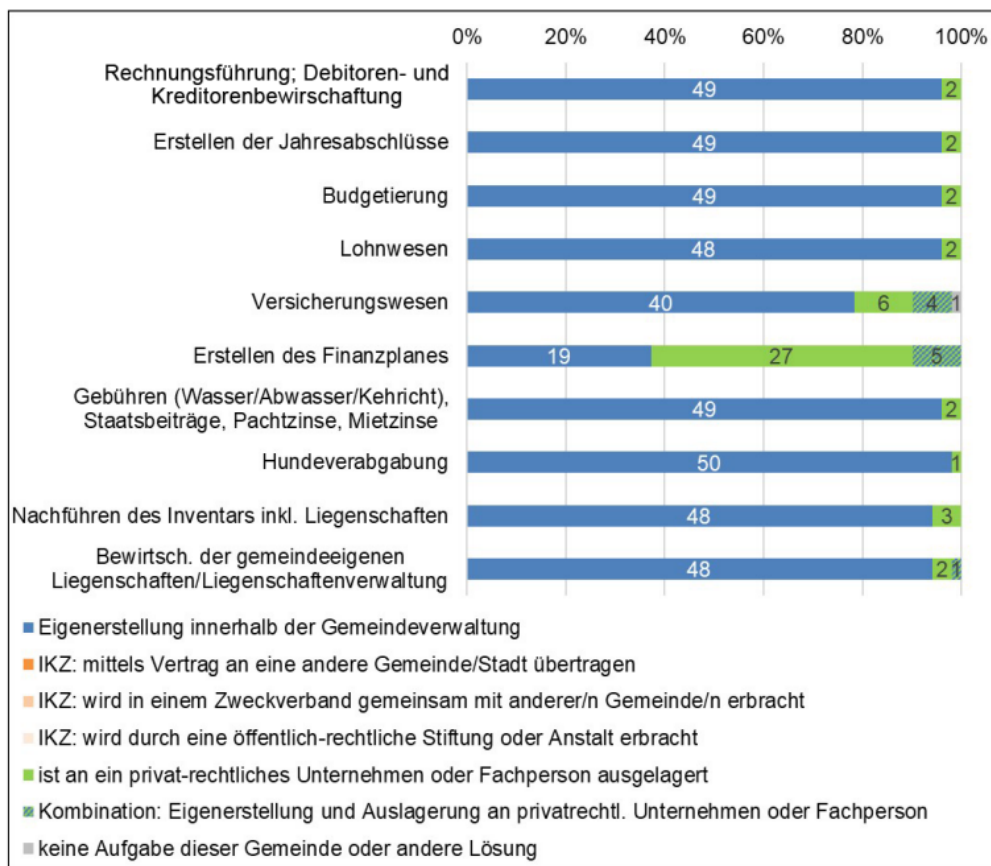


Abbildung: Art der Aufgabenerfüllung in der Finanzverwaltung

Quelle: [Leistungserbringung in kleinen Gemeinden: Eigenerstellung oder Auslagerung? \(2023\)](#)

Ausserdem wird in grösseren Gemeinden teilweise die Verlustscheinbewirtschaftung bis hin zu Debitorenbewirtschaftung (Spezialinkasso) ausgelagert bzw. treuhänderisch übergeben. Die Gründe für eine Auslagerung dieser Tätigkeiten sind auf folgendes zurückzuführen:

- Fehlendes System, welches die Verlustscheinbewirtschaftung unterstützt
- Fehlende Systematik in der optimalen Bewirtschaftung der Verlustscheine
- Fehlende Datenbasis sowie keine Möglichkeit der nationalen/internationalen automatisierten Abfrage über den Schuldner betreffend Bonität
- Fehlende Ressourcen für eine effiziente Aufgabenerfüllung

3.4. Aufgaben zentral vs. dezentral am Beispiel der Stadt Zürich

Die Stadt Zürich hat sich für die Aufgaben der Finanzen die folgende detaillierte Aufteilung der zentralen und dezentralen Tätigkeiten überlegt. Diese Überlegungen können hilfreich sein, wenn Aufgaben von einer Gemeinde in ein Kompetenzzentrum zentralisiert werden.

Es können auch bei kleinen Organisationseinheiten nicht alle Aufgaben an eine zentrale Stelle delegiert werden. Beispielsweise können die Budgetverantwortung und das Visum von Rechnungen nicht zentralisiert werden. Zentralisiert werden können rein buchhaltungstechnische Aufgaben gemäss der nachfolgenden Übersicht. Es sind dabei die folgenden beiden grundsätzlichen Ausprägungen denkbar:

Buchungszentrum Kreditoren Es werden nur Kreditorenrechnungen zentral verarbeitet
Alle übrigen Rechnungswesen-Funktionen verbleiben bei den Organisationseinheiten analog Beispiel Kanton Zürich

Umfassendes Service-Center Auslagerung aller möglichen Finanz- und Rechnungswesenaufgaben im Sinne einer Treuhänderin an die Finanzverwaltung, mit Jahresabschluss etc.

Aus Sicht der Finanzverwaltung steht das umfassende Service-Center im Vordergrund, da der Nutzen aufgrund der verbleibenden Rechnungswesen-Funktionen in den Organisationseinheiten bei einem Buchungszentrum für Kreditoren zu klein ist.

Nachfolgend eine erste grobe Übersicht über mögliche Aufgaben, die zentralisiert werden können:

| Aufgabenbereich | Aufgabe | Zentral | Dezentral | Beschreibung |
|---|---|---------|-----------|---|
| Budget und FAP | Prozesslead | | | |
| | Inhaltliche Erstellung Budget | | | Budgetverantwortung kann nicht übertragen werden |
| | Begründung Abweichungen | | | |
| Fakturierung | Dateneingabe | | | |
| | Fakturierung | | | Bei wenigen Rechnungen kann die Fakturierung zentral erfolgen |
| Kreditoren | Debitorenbewirtschaftung | | | |
| | Verarbeitung Rechnungen | | | |
| | Visum Rechnungen | | | Zentrales Rechnungswesen kann Richtigkeit einer Rechnung nicht beurteilen |
| Lohn | Erstellung Zahlungsläufe | | | |
| | Koordination mit HRZ | | | Schnittstelle mit HRZ muss geprüft werden |
| Anlagenbuchhaltung | Bewirtschaftung Anlagen | | | |
| MWST | Bewirtschaftung MWST mit Abrechnung etc. | | | Nur, falls MWST-Pflichtig |
| Projekte bzw. Kredite | Bewirtschaftung und Kreditabrechnung | | | |
| | Inhaltliche Begleitung und Abweichungsbegründungen | | | |
| Hauptbuch | Führung Hauptbuch | | | Mit Kontokorrenten etc. |
| Erwartungsrechnung und Nachtragskredite bzw. Globalbudgetergänzungen | Prozesslead | | | |
| | Erstellung Erwartungsrechnung | | | Es braucht inhaltliche Informationen der Organisationseinheiten |
| | Entscheid Nachtragskredite oder Globalbudgetergänzungen | | | |
| Jahresabschluss | Prozesslead | | | |
| | Erstellung Jahresabschluss | | | |
| MIS | Begründung Abweichungen | | | |
| | Regelmässige Information betreute Organisationseinheit über Finanzdaten | | | |
| IKS | Prozesslead | | | |
| | Ermittlung Prozessrisiken | | | |
| Finanzkontrolle | Begleitung Revisionen | | | |
| Koordination mit FVW | Teilnahme an Schulungen | | | |
| | Studium Finanz-News | | | |
| | Kontakt zu Finanzverwaltung | | | |

Nicht aufgeführt sind Risikomanagement und Versicherungswesen, da dies nicht unmittelbare Rechnungswesen-Funktionen sind und die Prozesse bereits gesamtstädtisch definiert sind.

4. Aufgabenerfüllung

Die Finanzverwaltungen sind wichtige Akteure für die finanzielle Stabilität und Entwicklung einer Gemeinde. Die Bewältigung kommenden Herausforderungen und Auswirkungen auf die Herausforderungen ist daher von entscheidender Bedeutung, um die Aufgaben der Finanzverwaltung als Kompetenzzentrum erfüllen zu können.

4.1. Herausforderung Aufgabenerfüllung

Die Herausforderungen für eine Finanzverwaltung die Aufgaben zu erfüllen sind vielschichtig. Hier einige dieser Herausforderungen:

Fachkräftemangel: Mit zunehmenden Fachkräftemangel kann es in Gemeinden zu Herausforderungen führen insbesondere, wenn wichtige Aufgaben wie die der Finanzverwaltung betroffen sind. Das kann Auswirkungen auf die Effizienz und den reibungslosen Ablauf der Verwaltung haben.

Stellvertretungsregelung: Eine fehlende Stellvertretungsregelung kann die Kontinuität und Effektivität der Aufgabenerfüllung zusätzlich beeinträchtigen. Es ist wichtig, Mechanismen zu haben, um Ausfälle durch Krankheit oder Abwesenheit abzufedern und einen reibungslosen Ablauf sicherzustellen. In einer nicht repräsentativen Umfrage wurde häufig angegeben, dass drei Mitarbeitende gegen 300 FTE¹ spezifische Aufgaben kennen sollten. **Diese Angabe gibt damit bereits eine Mindestgrösse an Mitarbeitenden an, welche einen Teil der Aufgaben einer Finanzverwaltung erfüllen sollten.**

Attraktivität Jobprofil: In kleineren Gemeinden hat der/die Verantwortungsträger/in auch Sachbearbeiter/in-Aufgaben, dies schmälert die Attraktivität des Jobprofils. Die Aufstiegsmöglichkeiten und Höhe des Lohnes bieten wenig Perspektive. Weiter ist in Personalunion die Einbindung in das operative Geschäft viel stärker und es bietet weniger Kapazität für strategische Tätigkeiten. **Diese Angabe gibt damit bereits einen Mindeststandard an, dass die Leitende Funktion einer Finanzverwaltung sich mehrheitlich um die strategischen Aufgaben kümmern sollte.**

Wissensvermittlung/-transfer: Es ist entscheidend, dass Wissen innerhalb einer Finanzverwaltung weitergegeben wird, um sicherzustellen, dass auch bei personellen Veränderungen oder Ausscheiden von Mitarbeitern das Know-how erhalten bleibt und die Arbeitsabläufe stabil bleiben.

Komplexität: Die Aufgaben der Finanzverwaltung werden immer komplexer, da sich die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen öfter ändern. Dies erfordert von den Mitarbeitenden der Finanzverwaltung ein hohes Mass an Fachwissen und Flexibilität.

Digitalisierung: Die Digitalisierung verändert auch die Finanzverwaltung. Die Mitarbeitenden müssen sich mit neuen Technologien und Arbeitsweisen vertraut machen. Dies erfordert Zeit und Ressourcen.

Zusammenarbeit: Die Zusammenarbeit mit anderen Behörden nimmt zu. Die Finanzverwaltung ist ein komplexes Netzwerk und die Zusammenarbeit mit diesen Behörden ist oft zeitaufwendig und kompliziert. Hier ist ebenfalls darin der Zentralisierungsgrad der Aufgaben verordnet. Wo wird eine Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten gemacht.

4.2. Auswirkung Herausforderung Aufgabenerfüllung

Zu den konkreten Auswirkungen dieser Problematiken bzw. Herausforderungen wie oben beschrieben gehören:

Verzögerungen: Die zunehmende Komplexität und Digitalisierung der Aufgaben führen zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Aufgaben. Dies kann zu Problemen bei der Einhaltung von Fristen und zu einer Unzufriedenheit der internen und externen Kunden (Einwohnerschaft/Politik) führen.

¹ Die Abkürzung FTE steht für Full Time Equivalent und beschreibt den Zeitwert eines/einer Vollzeitmitarbeiters:in. Die rechnerische Grösse basiert auf einem 100-prozentigem Beschäftigungsgrad.

Kostensteigerung: Die zunehmende Komplexität und Digitalisierung der Aufgaben erfordern zusätzliche Ressourcen, was zu Kostensteigerungen führt.

Fehleranfälligkeit: Die zunehmende Komplexität und Digitalisierung der Aufgaben kann zu Fehleranfälligkeit führen. Dies kann zu finanziellen Verlusten für die Gemeinde führen.

4.3. Massnahmen um Herausforderungen zu begegnen

Um diesen Herausforderungen bzw. Problematiken zu begegnen, sind folgende Massnahmen erforderlich:

Fachkräftegewinnung und –sicherung: Die Finanzverwaltungen müssen sich um die Gewinnung und Sicherung von Fachkräften bemühen. Dies kann durch gezielte Personalwerbung, die Förderung von Weiterbildung und die Schaffung attraktiver Arbeitsbedingungen erreicht werden.

Prozessoptimierungen: Die Finanzverwaltungen sollten ihre Prozesse optimieren, um die Effizienz zu steigern. Dies kann durch die Einführung von neuen Technologien und Arbeitsweisen erreicht werden.

Kooperationsverbesserungen: Die Finanzverwaltungen sollten ihre Zusammenarbeit mit anderen Behörden, Gemeinden und Abteilungen verbessern. Dies kann durch die Schaffung von gemeinsamen Standards und die Nutzung von Informationssystemen erreicht werden.

5. Organisationformen Finanzverwaltung

5.1. Bezug Grundlagenpapier Finanzielle Führung VZF

Der VZF hat im [Grundlagenpapier "Finanzielle Führung von Zürcher Gemeinden und Städten, zur Rolle von finanzverantwortlichen Personen: Rechtliche Pflichten und praktische Überlegungen"](#) sich zur Klassifizierung der Gemeindegrössen folgende Überlegungen gemacht:

| Gemeindegrösse | Dimension Einwohner/innen | Organisation Finanzverwaltung |
|--------------------------------|------------------------------|--|
| Städte Zürich und Winterthur | Über 100'000 | Die Verantwortung für das Rechnungswesen ist dezentral. Die Leiter/innen Finanzen stellen sicher, dass geeignete Systeme zur Überwachung zur Verfügung stehen (Reglementarische Grundlagen, IT, IKS, Kontrollorgane etc.). |
| Mittlere Gemeinden bzw. Städte | Zwischen 4'000 und 100'000 | Die Verantwortung für das Rechnungswesen ist in der Regel zentral. Es sind mehrere Personen in die Prozesse involviert. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen müssen mit geeigneten Massnahmen definiert werden. |
| Kleine Gemeinden | Unter 4'000 | Leiter/innen Finanzen sind zusammen mit einem oder zwei Mitarbeitenden für das Rechnungswesen verantwortlich und haben tiefen operativen Einblick in die Prozesse. |

Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung: Organisationsformen Finanzverwaltungen

Quelle: Seite 22 [Grundlagenpapier Finanzielle Führung von Zürcher Gemeinden und Städten, zur Rolle von finanzverantwortlichen Personen: Rechtliche Pflichten und praktische Überlegungen](#)

Während Leiter/innen Finanzen in kleineren Gebietskörperschaften in der Regel stark operativ tätig sind, erfüllen sie in grösseren Verwaltungen eher die Rolle eines strategisch agierenden «CFOs». In solchen Einheiten können Leiter/innen Finanzen nicht mehr sämtliche Rechnungen selbst auslösen oder kontrollieren. Eine Delegation von Aufgaben und Kompetenzen muss also möglich sein. Sofern Aufgaben delegiert werden, ist entscheidend, dass diese sachgerecht an hierfür kompetente Personen erfolgen und dass die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Sinne eines Internen Kontrollsystems (IKS) klar geregelt sind. Die delegierten Aufgaben sollen auf die Fähigkeiten und Kompetenzen der Mitarbeiter/innen abgestimmt sein. Dies wäre beispielsweise zu bejahen, wenn die operative Verantwortung für die Rechnungsführung an «Chef-Buchhalter/innen» delegiert wird, welche ein entsprechendes Profil sowie Erfahrungen und Kompetenzen aufweisen. Hingegen wäre eine Delegation an Mitarbeitende ohne relevante Erfahrungen und Ausbildungen wenig sachgerecht und würde nicht der Führungsverantwortung von Leiter/innen Finanzen entsprechen.

Insgesamt gilt es Aufgaben- und Kompetenzdelegationen immer vor dem Hintergrund der übergeordneten Stellung von Leiter/innen Finanzen als Geschäftsführer/innen zu beurteilen. Ihnen obliegt auf Stufe Finanzverwaltung die primäre Vermögensfürsorgepflicht. Ihr Pflichtenheft muss dieser Stellung gerecht werden, und diese darf nicht durch eine unzweckmässige Delegation ausgehöhlt werden. Zentrale Befugnisse bei der Besorgung und Überwachung des Gemeindehaushalts müssen von Finanzverwalter/innen selbst wahrgenommen werden. Insbesondere bei grösseren Verwaltungen, wo Aufgaben delegiert werden, haben Finanzverantwortliche dafür zu sorgen, dass die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Mitarbeiter/innen im Rahmen von Stellenbeschreibungen und Pflichtenheften definiert sind, oder dass Stellvertretungs- und Unterschriftenregelungen existieren.

5.2. Ideale Organisationsform Finanzverwaltung

Da im Kapitel 4.1 Herausforderungen Aufgabenerfüllung aufgrund der **Stellvertretungen mindestens drei Mitarbeitende bzw. ca. 300 FTE spezifische Aufgaben kennen und auch erledigen können**, ist die Herleitung der obenerwähnten Gemeindegrosse als kleine Gemeinde unter 4'000 Einwohner/innen nicht eine ideale Grösse. Mit etwas über 4'000 Einwohner/innen ist diesem Anspruch ebenfalls noch nicht genüge getan. **Wenn mindestens drei Mitarbeitende spezifische Arbeiten kennen sollten, wird eine ideale Grösse eher ab 10'000 Einwohner/innen beurteilt**. Möglicherweise steigt die Servicequalität sowie die Effizienz mit zunehmender Grösse des Teams bzw. dem Arbeitsumfang mit zunehmender Grösse nach Einwohner/innen. Wo jedoch der Grenznutzen einer mittelgrossen Gemeinde/Stadt liegt, kann aus heutiger Sicht nur vermutet werden. Klar ist, dass mit zunehmender Grösse die IKS und Controllingaufgaben zunehmen und damit auch die Komplexität, was zu Lasten der Effizienz geht.

6. Treiber oder Bremse von Zusammenarbeit

6.1. Effizienz vs. Servicequalität

Vor welchem Hintergrund will man intensiver zusammenarbeiten? Glaubt man effizienter zu arbeiten? Hier ist die Wissenschaft in der Schweiz auf Gemeindefusionen relativ klar: Skalenerträge werden total überschätzt, in der Regel wird nur marginal Geld gespart; z.B. Steiner und Kaiser, 2013. **Oder geht es eher um die Qualität der Services d.h. kompetentes Personal, Stellvertretungsregelungen – wir denken, das wäre der treibende Faktor für die interkommunale Zusammenlegung von Aufgabenbereichen**. Es gibt auch wissenschaftliche Evidenz, dass die Treiber von Fusionen eher die Servicequalität betreffen.

6.2. Unterschiedliche Technologien

Die Gemeinden haben verschiedene Finanzapplikationen im Einsatz und es sind keine Bestrebungen im Gang (analog Steuern Kanton und Gemeinden), dass die Finanzlösungen vereinheitlicht werden. Dies vor dem Hintergrund, dass bei den Finanzen nicht der Vollzug im Vordergrund steht. Verglichen mit den Steuern ist klar der Vollzug im Vordergrund. Die Schnittstellen aus Fachapplikationen in die Finanzlösung sind vielschichtiger und damit wird eine Zusammenarbeit unter den Gemeinden bzw. in Funktionalen Räume schwieriger und bedeutet ein Hinderungsgrund.

6.3. Einflussbereich

Zusammenarbeit wirkt sich nicht negativ auf die Gemeindeautonomie aus. Wenn die Aufgabe in der Gemeinde organisiert wird, ist eine raschere und kompetente Behandlung für die Einwohner/innen und die Politik möglich und der Koordinationsaufwand hält sich in Grenzen. Weiter kann schneller auf Veränderungen reagiert werden. Bei der Zusammenarbeit ist die Führung in der Verwaltung anspruchsvoller und unübersichtlicher sowie wird eher mehr Ressourcen verbraucht (teilweise Ineffizienz). Mit der Zusammenarbeit als Anschlussgemeinde bei einem Anschlussvertrag, Zweckverband oder Anstalt verliert die angeschlossene Gemeinde klar an Einfluss. **Dies führt dazu, dass eher die Aufgabe ausgelagert wird, als eine Zusammenarbeitsform gesucht wird**. Obwohl der Einflussbereich der Gemeinden bei einem Outsourcing an einen Dienstleister sich ebenfalls reduziert.

6.4. Zeitdruck

Im Moment einer vakanten Stelle oder Kündigung von Schlüsselpersonen steigt der Druck für die Gemeinde die Aufgabe noch erfüllen zu können. Wenn die Schlüsselperson nicht besetzt werden kann, fehlt die Zeit eine geeignete Zusammenarbeitsform mit einer benachbarten Gemeinde zu suchen und auch zu vereinbaren. In

diesen Situationen muss schnell gehandelt werden und eine externe Firma wird für Springerlösungen oder Auslagerungen zur Hilfe gerufen. Dies ist der Grund, dass Gemeinden kurzfristig eher die Aufgabe auslagern als Zusammenarbeitsformen suchen. Solange sich der Abgang der Schlüsselperson nicht abzeichnet, wird es immer schwierig sein, die Zusammenarbeit vorgängig anzugehen. Der Druck ist zu diesem Zeitpunkt nicht vorhanden, das Risiko Schlüsselpersonen zu verlieren jedoch schon.

6.5. Kostendruck

Gemeinden denen ein Mangel an qualifiziertem Personal zur Verfügung stehen, um die Aufgabe zu erfüllen, müssen die Dienstleistungen teuer einkaufen. Gemeindefusionen entstehen mit zunehmendem Druck, jedoch nicht alleine aus dem Druck mangelnder Erfüllung der Aufgaben bei den Finanzen, sondern allgemein durch mangelndes qualifiziertes Personal und Druck auf das Milizsystem. In der Regel ist eine Zusammenarbeit bzw. Auslagerung aufgrund des personellen Drucks (Zeitdruck) und nicht aus Gründen des Kostendrucks. Der Kostendruck entsteht erst, wenn der Spielraum eines höheren Steuerfusses ausgeschöpft ist und dies ist in den meisten Fällen erst sehr spät (analog Fusionsbestrebungen).

6.6. Verantwortung

Die Aufgabenerfüllung kann zwar ausgelagert werden, jedoch nicht die Verantwortung in der Sache. Dies führt die Gemeinden dazu, dass möglicherweise nur die Routinetätigkeiten und sich wiederholende Tätigkeiten wie die Kreditorenverarbeitung, die Debitorenbewirtschaftung und das Hauptbuch optimal auslagern lassen. Spezialaufgaben bzw. erweiterte Aufgaben wie die Informatik, die Liegenschaftenverwaltung, das Controlling, das IKS werden dann Gemeindeintern organisiert. Weiter benötigt es eine Abgrenzung zwischen dem daily-business und der Aufgaben der Steuerung (Finanzpolitik) und finanziellen Führung, welche trotz Auslagerung intern organisiert und verantwortet werden muss. Demnach benötigt es bspw. für die Budgetierung, welche jede Gemeinde intern organisieren muss, einen Kümmerer für 10 – 20 Stellenprozent. Die Verantwortung ist sicher der Grund, dass Gemeinden die Aufgabe so lange als möglich selber erbringen sollten, insbesondere wenn die Aufgaben nicht mehrheitlich Vollzugsaufgaben sind.

7. Langfristiger Blick

7.1. Vergleich zur Aufgabenerfüllung Steuern

Der Verband der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich (VGS) wird in ihrem Positionspapier an die Arbeitsgruppe Zusammenarbeit einen progressiveren Ansatz von wenigen regionalen Kompetenzzentren für die Aufgabenerfüllung Steuern im Kanton Zürich vorschlagen. Die Idealgrösse eines Kompetenzzentrums bei den Steuern wird mit 150'000 Steuerpflichtigen bzw. ca. 200'000 Einwohner/innen und rund 120 Vollzeitstellen genannt. Die Bestrebungen des Kantonalen Steueramtes sowie der Gemeinden bzw. VGS ist es ein einheitliches Steuerprogramm auszuschreiben und zu betreiben. Die Einführung einer Steuerlösung erhöht die Skaleneffekte bzw. die Effizienz erheblich und bietet die Chance die Zusammenarbeitsräume (Funktionale Räume) grösser zu denken. Da es sich bei den Aufgaben im Steuerbereich mehr um Standardprozesse und Vollzug in der Registerführung, Bezug und Veranlagung handelt, sind die Aufgaben im Finanzbereich als Unterstützungsprozesse innerhalb einer Verwaltung mit deutlich mehr Schnittstellen zu anderen Verwaltungsbereichen angelegt.

7.2. Effizienz als Chance

Obwohl wie oben erwähnt, ist sich die Wissenschaft einig, dass die Servicequalität vor der Effizienz (Skalenerträge) durchsetzt, wird in Zukunft durch die vermehrte Technologisierung und Automatisierung der Nutzen der Skaleneffekte stärker zu gewichten sein. Mit dem Nachvollzug von Finanzströmen und Nutzung von künstlicher Intelligenz besteht die Chance, dass ein Effizienzgewinn auch zu Gunsten von personellen Ressourcen möglich ist. Somit holen die Skaleneffekte mit zunehmender Digitalisierung und Automatisierung gegenüber der Servicequalität auf und ist als Chance zu betrachten. Die zunehmende Automatisierung ist sicher auch eine Antwort gegenüber dem Fachkräftemangel.

Wenige und grosse Kompetenzzentren für die Finanzen aufgrund der unterschiedlichen Finanzapplikationen und Um-Systemen (Schnittstellen zu Fachapplikationen), der heterogenen Aufgabenerfüllung sowie der Verantwortung für die finanzielle Steuerung und Führung, sind aus heutiger Sicht noch kein Zielbild. Sobald einheitliche Finanzlösungen und Schnittstellen zur Verfügung stehen bzw. diese forciert werden, könnten auch wesentlich grössere Kompetenzzentren (analog Steuern) für die Aufgabenerfüllung der Finanzverwaltung vorgeschlagen werden.

8. Empfehlung Grösse Kompetenzzentrum Finanzverwaltung

Per Ende 2022 waren von den 162 Politischen Gemeinden 34 Politische Gemeinden über 10'000 Einwohner/innen, davon jedoch die Stadt Zürich und Winterthur mit wesentlich mehr als 100'000 Einwohner/innen und dezentralen Strukturen zur Erfüllung der Finanzaufgaben (höhere Komplexität). Wenn kleinere Kompetenzzentren ab bspw. einer Grösse von 10'000 Einwohner/innen in Frage kommen, sind im Kanton Zürich 32 Politische Gemeinden ab dieser Grösse bereits vorhanden. Wie unter dem Kapitel 4.1 erwähnt sind kleinere Finanzverwaltung bis 4'000 Einwohner/innen als eine kritischere Grenze für die ideale Aufgabenerfüllung und Abhängigkeit zu Schlüsselpersonen zu beurteilen. Im Kanton Zürich gibt es per Ende 2022 74 Politische Gemeinden in dieser Grösse. Zwischen 4'000 bis 10'000 Einwohner/innen bestehen per Ende 2022 54 Politische Gemeinden in dieser Grösse, welche aus heutiger Sicht nicht unmittelbar eine kritische Grenze darstellt, jedoch ein Potential für Servicequalität und Effizienzsteigerung besteht.

Nach oben kann (noch) keine klare Grenze gesetzt werden, da wenige Facts für Vergleiche bei zunehmender Komplexität, Controlling/-IKS-Tätigkeiten und dezentralen Aufgabenerfüllung beleuchtet wurden. Grundsätzlich ist ab ca. 20'000 Einwohner/innen der Grad der Komplexität auf einem höheren Niveau. Per Ende 2022 sind 10 Politische Gemeinden zwischen 20'000 und 36'000 Einwohner/innen. Eine ideale Gemeindegrösse für ein Kompetenzzentrum der Finanzverwaltung liegt damit zwischen 10'000 bis 40'000 Einwohner/innen.

Wenn das Beispiel der Stadt Zürich und die Tätigkeiten der zentralen und dezentralen Finanzaufgaben hinzugezogen werden, werden folgende Vor- und Nachteile einer Zentralisierung abgewogen:

| Vorteile | Nachteile |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Weniger Ressourcen nötig, wenn konsequent umgesetzt - Qualitätsverbesserung - Verbesserung Stellvertretungsregelungen - Höhere Professionalität für Organisationseinheiten - Vereinfachung insgesamt, da weniger dezentrale Einheiten als Ansprechpartner - Keine Speziallösungen | <ul style="list-style-type: none"> - Verlust an Autonomie für die Organisationseinheiten - Nähe zu eigenem Rechnungswesen geht verloren - Keine Speziallösungen mehr |

9. Anreize Kompetenzzentrum

Für die Trägergemeinde des Kompetenzzentrums Finanzverwaltung sowie für die Gemeinden die Tätigkeiten in einem Kompetenzzentrum abgeben, gibt es aus heutiger Sicht keine Anreize. Der Druck für eine Gemeinde die Aufgabe zu erfüllen, kommt jeweils erst zu spät und es gibt für die Gemeinden keinen Anreiz diese Aufgaben frühzeitig neu zu organisieren. Damit überhaupt eine Trägergemeinde die Aufgaben und personellen Risiken eingeben, müssten Anreize (Fachkräfte, Einmalzahlung, Projektkostenübernahme) geschaffen werden, damit es sich lohnt eine Trägerfunktion (Zentrumslast) zu übernehmen. Damit auch kleinere Gemeinden vorausschauend ihre Aufgaben in ein Kompetenzzentrum geben, benötigt es ebenfalls ein Anreizsystem (analog Fusionen, Übernahme Projektkosten), damit es sich lohnt die Routinetätigkeiten-/aufgaben auch abzugeben. Aus Sicht des VZF sollte die Arbeitsgruppe Zusammenarbeit Gemeinden 2030 bzw. Kanton Zürich empfehlen, die Kompetenzzentren durch ein Anreizsystem zu fördern, damit die Aufgaben bei der Öffentlichen Hand bleiben und nicht weiter an externe Dienstleister ausgelagert werden. Die vermehrte Auslagerung an externe Dienstleister bzw. die Aufträge an Springerfirmen kannibalisiert den Stellenmarkt, da Fachkräfte den Gemeinden entzogen werden und wieder teuer eingekauft werden müssen. Das Interesse aus Sicht der Verantwortung müsste klar in eine andere Richtung gehen, da der Fachkräftemangel aufgrund der demografischen Entwicklung erst am Anfang steht.

10. Offene Fragestellungen

Dieser "erste" Entwurf beleuchtet die Grösse eines idealen Kompetenzzentrums, jedoch ergeben sich in den weiterführenden Diskussionen diverse Fragestellungen die es zu klären bzw. zu beleuchten gibt:

Räumliche Nähe: Ist aufgrund der zentralisierten Tätigkeiten in ein Kompetenzzentrum Finanzen die räumliche Nähe relevant oder muss es räumlich nicht zusammenhängen?

Unterschiedliche Finanzapplikationen: Sollten sich eher Gemeinden in ein Kompetenzzentrum zusammenschliessen, welche die gleichen Systeme im Einsatz haben oder ist gerade bei einer Auslagerung auf einen Zeitpunkt dies nicht mehr relevant? Wäre es eine Chance analog den Steuern eine einheitliche Lösung anzustreben?

Organisationsform / Rechtsform: Welche Rechtsform sollte ein Kompetenzzentrum haben? Ist die Form des Zweckverbandes oder einer Anstalt nicht ein Selbstläufer und der Zugang der jeweiligen Gemeinde fehlt? Wenn eine Aktiengesellschaft gegründet wird, werden mittelfristig die Thematik mit der Submission und Governance aufkommen. Wo liegt dann der Unterschied einer AG zum Outsourcing an Firma? Sind Anschlussverträge eine ideale Zusammenarbeitsform?

Grössenkomplexität: Welches ist die maximale Grösse eines Kompetenzzentrums? Ab welcher Grösse nimmt die Komplexität effektiv zu und der Effizienzgewinn ist nicht mehr gegeben?

Verantwortung für Aufgaben: Wie und welche Aufgaben auch ausgelagert werden, es benötigt in jeder Politischen Gemeinde eine verantwortliche Person (Kordinator/in) die gewisse Finanzaufgaben wie bspw. Budgetverantwortung (Planung/Steuerung) übernimmt. Die Finanzverantwortung ist nicht delegierbar. Damit bleibt das Risiko Schlüsselperson in der Gemeinde für Planung und Steuerung zu verlieren.

Aufgabenerfüllung: Die Finanzaufgaben der eigenständigen Schulgemeinden, der Zweckverbände und Anstalten ist ebenfalls genauer zu beleuchten, da eine höhere Qualität und Effizienz nicht nur bei Politischen Gemeinden für die Aufgabenerfüllung besteht.

Synergien Gemeinden 2030: Das Thema Kompetenzzentrum ist aus der Arbeitsgruppe Zusammenarbeit entstanden. Das Thema betrifft jedoch auch die Themen aus der Arbeitsgruppe Fachkräftemangel der Plattform Gemeinden 2030, es ergeben sich daher sicher Synergien die ausgetauscht werden könnten.

11. Links Datenbank Studien/Diplomarbeiten:

Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen (2022)

https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/26542/1/2022_Walser_Martin_WB-MAS.pdf

Leistungserbringung in kleinen Gemeinden: Eigenerstellung oder Auslagerung? (2023)

<https://storage.googleapis.com/jnl-up-j-jsv-files/journals/1/articles/175/650aee9e22384.pdf>

Was ist der Effekt von Gemeindefusionen auf die Kosten der Leistungserbringung und Qualität der Services?

- Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit – Grundlagenpapier für den österreichischen Städtetag (2004) à https://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/staedtetage/2004/refe-rate/ak3_biwald.pdf
- Ursachen, Umsetzung und Erfolg von Gemeindefusionen in der Schweiz (2004) à https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-322-84552-8_16

Welche Gemeindegrößen fusionieren, aus welchen Gründen?

- Gemeindefusionen in der Schweiz: Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte (2020) à <https://storage.googleapis.com/jnl-up-j-jsv-files/journals/1/articles/131/submission/proof/131-1-596-2-10-20200821.pdf>
- Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen (2002) à https://wwz.unibas.ch/fileadmin/user_upload/wwz/00_Professuren/Stutzer_Politische_Oekonomie/Publications/Skaleneffekte_SPSR.pdf
- Leistungserbringung in kleinen Gemeinden: Eigenerstellung oder Auslagerung? (2023) à <https://storage.googleapis.com/jnl-up-j-jsv-files/journals/1/articles/175/650aee9e22384.pdf>
- Fusions-Check: Instrumente zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen (HTW Chur – Zentrum für Verwaltungsmanagement) (2014) à https://www.researchgate.net/profile/Ursin-Fetz/publication/339302429_Fusions-Check_-_Instrument_zur_Erfolgsmessung_von_Gemeindefusionen_Forschungsbericht/links/5e4a59c6458515072da4666c/Fusions-Check-Instrument-zur-Erfolgsmessung-von-Gemeindefusionen-Forschungsbericht.pdf

Gibt es Beispiele von Finanzverwaltungen in der Schweiz, die ihre Aufgaben auslagern oder gemeinsam erfüllen (z.B. shared service centers, interkommunale Zusammenarbeit?)

- Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Finanzen: Akzeptanz Der Zusammenarbeitsformen (2022, ZHAW Masterarbeit mit konkreten Beispielen) https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/26542/1/2022_Walser_Martin_WB-MAS.pdf