



Überprüfung

Gemeindeverwaltung, politische Struktur, Gemeindeaufgaben

Grobanalyse

Olten, 02. November 2012

Rudolf Zobrist

Hanspeter Frischknecht

Jürg Schneider

Inhaltsübersicht

1. Grundlage
2. Management Summary
3. Vergleich der Ausgaben mit Vergleichsgemeinden
4. Untersuchungsbereich Modul 1 Effizienz der Verwaltung
5. Untersuchungsbereich Modul 2 : Effizienz der politischen Strukturen / des legislativen Überbaus
6. Untersuchungsbereich Modul 3: Aufgaben der Gemeinde
7. Anhang

0. Grundlage:

Hintergrund der Analyse

Die Gemeinde Zuchwil ist eine Agglomerationsgemeinde der Stadt Solothurn mit rund 8'800 Einwohnerinnen und Einwohnern. Sie darf grundsätzlich als durchschnittliche Solothurnische Gemeinde bezeichnet werden, weist jedoch bezüglich Struktur der Einwohnerschaft und der Verfassung des Finanzhaushaltes besondere Merkmale auf.

Die Struktur der Einwohnerschaft ist geprägt von einem überdurchschnittlichen Anteil von 40.5% an Einwohnerinnen und Einwohnern mit ausländischer Staatsangehörigkeit (Bevölkerung Kanton Solothurn 19.7%). Dieser hohe Anteil ist historisch begründet, war doch Zuchwil über weite Strecken des 20. Jahrhunderts Standort von mehreren grossen Produktionsunternehmungen, welche entsprechende Arbeitsplätze anboten und vor allem Mitarbeiter mit Migrationshintergrund rekrutierten. Obwohl die Steuereinnahmen der natürlichen Personen höchstens durchschnittlich ausfielen, verfügte die Gemeinde dank der erquicklichen Steuereinnahmen von juristischen Personen über ausreichend Mittel, um einen ausgebauten öffentlichen Haushalt, insbesondere mit ausgebauten Bildungs- und Sozialangeboten, zu unterhalten. In den letzten Jahren wurden Betriebsstandorte von einigen Unternehmen und die damit verbundenen Arbeitsplätze zum Teil abgebaut oder verlagert. Damit verlor die Gemeinde einen ansehnlichen Teil der Steuereinnahmen, jedoch blieben die ehemaligen Beschäftigten grösstenteils in Zuchwil wohnhaft, was zu zusätzlichen Belastungen der Gemeinde im Sozialbereich führte.

Im Jahre 2008 erreichte diese Entwicklung mit den Folgen von Umstrukturierungen bei Scintilla AG (bzw. im Bosch-Konzern) und dem Rückgang der Finanzerträge bei Scintilla AG ihren Höhepunkt. Die Gemeinde Zuchwil leidet seither derart an den Einnahmeneinbussen bei den Steuern der juristischen Personen und an den gestiegenen Sozialkosten, dass der Finanzhaushalt trotz massiver Einsparungen nicht mehr ausgeglichen gestaltet werden konnte. Massive Aufwandüberschüsse

verbunden mit entsprechender Verschuldung waren die Folge. Der Steuerausfall bei juristischen Personen konnte bisher nur zum Teil mit Neuansiedlung von Betrieben kompensiert werden.

Im Zuge der angestrebten Sanierung des Finanzhaushaltes hat die Gemeinde ihre Ausgaben zwar zum Teil bereits markant reduziert. Diese Einsparungen führten jedoch noch nicht zu einem auch nur annähernd ausgeglichenen Haushalt, weil die Strukturen auf der Ausgabenseite im Wesentlichen noch unverändert blieben.

In diesem Zusammenhang muss die vorliegenden Effizienz- und Effektivitätsanalyse gesehen werden. Der Gemeinderat von Zuchwil möchte fundierte Hinweise und Empfehlungen für den seit 2008 laufenden Prozess zur Sanierung des Finanzhaushaltes, um diesen endlich wieder nachhaltig zukunftsfähig zu gestalten.

Offerte vom 04. Januar 2012

- Phase 1: Grobanalyse / Vorstudie
- Phase 2: Detailanalyse
- Phase 3: Begleitung der Umsetzung

- Modul 1: Effizienz der Verwaltung (Aufbau- und Ablauforganisation)
- Modul 2: Effizienz der politischen Strukturen / des legislativen Überbaus
- Modul 3: Aufgaben der Gemeinde

Die Phase 1 soll in allen 3 Untersuchungsteilbereichen

- namhaftes Sparpotenzial identifizieren,
- beziffern
- und in Bezug auf Ausschöpfung / Realisierbarkeit beurteilen.

Als Methode in der Grobanalyse werden angewendet

- der Vergleich der Verhältnisse in Zuchwil mit vergleichbaren Städten und Gemeinden, mit betriebswirtschaftlichen Regeln und mit der Erfahrung,
- das Gespräch mit Vertretern aus Verwaltung und Politik von Zuchwil.

Die Ergebnisse in Form von Analyse, Beurteilung und Vorschlag für Massnahmen werden in einem schriftlichen Bericht dargelegt und auf Wunsch mündlich präsentiert.
Preis: Drei Module in der Grobanalyse pauschal für je Fr. 6'000, inklusive Spesen, exklusive Mehrwertsteuer; total Fr. 18'000, inklusive Spesen, exklusive Mehrwertsteuer.

Auftragserteilung Gemeinderatssitzung vom 08. März 2012

Phase 1: Grobanalyse / Vorstudie

über alle 3 Module

Start der Arbeiten Mitte Juni 2012, Berichtsabgabe Ende September 2012

Projektteam der FHNW, Hochschule für Wirtschaft:

Rudolf Zobrist, Prof. Dr. oec. publ., Dozent, Projektleitung

Hanspeter Frischknecht, Betriebsökonom HWV, Geschäftsleiter KSG AG

Jürg Schneider, Prof. Dr. rer. pol., Dozent

1. Management Summary

1. Der Finanzhaushalt von Zuchwil ist nicht saniert. Der Abwärtstrend ist dank Steuererhöhungen vorerst aufgehalten, der Aufwärtstrend in Richtung Gleichgewicht ist noch nicht eingeleitet. Schlechte Entwicklungen wie allgemeine Wirtschaftskrise oder weitere Substanzverminderung bei den juristischen Personen würden rasch einschneidenden Handlungsbedarf ergeben.
2. Die Verwaltung arbeitet normal effizient.
3. Die Organisation der Legislative ist zu üppig, so gesehen nicht effizient und auch nicht effektiv in der Erfüllung der strategischen Führung.
4. Die Ausgaben für Bildung sind hoch, sind in der Bevölkerungsstruktur begründet, bringen gute Ergebnisse und sind nicht sinnvoll in grossem Ausmass reduzierbar.
5. Die Ausgaben für Soziale Dienste sind hoch, sind in der Bevölkerungsstruktur begründet und sind nicht sinnvoll in grossem Ausmass reduzierbar.
6. Die Ausgaben für Gesundheit sind durch die Tätigkeit der Spitex hoch, sind z.T. in der Bevölkerungsstruktur begründet. Ein Teil der hohen Kosten geht auf günstige Tarife zurück; die Tarife könnten optimiert werden, hin zu Einkommensabhängigkeit. Der andere Teil der hohen Kosten ist auf die Organisation der Spitex als Verwaltungseinheit zurückzuführen; die Spitex sollte aus der Verwaltung herausgelöst werden.
7. Die Finanzierung des KIUZU muss optimiert werden.
8. Das Sportzentrum übersteigt nachhaltig die Leistungsfähigkeit der Gemeinde Zuchwil. Hier muss mit Zeithorizont 3 Jahre eine Lösung gefunden werden. Die für dieses Anliegen eleganteste Lösung wäre die derzeit zur Diskussion stehende Fusion mit umliegenden Gemeinden.

9. Die Standortattraktivität für natürliche und juristische Personen bleibt sehr wichtig. Massnahmen müssen diesem Umstand Rechnung tragen. Anstrengungen zur Ansiedelung von Unternehmen sind von grösster Wichtigkeit, und Ersatz für die Steuerausfälle würde viele mühsame Einschränkungs-Massnahmen erübrigen.

Obwohl der inhaltliche Schwerpunkt unseres Auftrages in einer **Grobanalyse** bestand, erlauben wir uns gerne, unsere Vorstellung über das notwendige Vorgehen zu äussern:

1. Es sind drei Task Forces einzusetzen, mit dem Auftrag, für die entsprechenden Probleme eine mittelfristige Lösung, Zeithorizont 2 bis 3 Jahre, zu finden:
 - Neuorganisation des politischen Überbaues der Gemeinde
 - Sportzentrum
 - Verselbständigung der Spitex, Leistungsauftrag, Tarife
2. Es ist der Auftrag zu erteilen, die Ursachen insbesondere der hohen Anlagekosten der Schulen abzuklären.

2. Vergleich der Ausgaben mit Vergleichsgemeinden

2.1 Vergleichsgemeinden

Zur Beschreibung des finanziellen Profils der Gemeinde Zuchwil haben wir sie in Bezug auf einige Eckwerte des Finanzhaushaltes mit

- allen solothurnischen Einwohnergemeinden (→ „*Solothurner Gemeinden*“)
- der Gesamtheit der folgenden 6 Solothurner Gemeinden verglichen (→ „*Vergleichsgemeinden*“):
 - Balsthal
 - Bellach
 - Biberist
 - Derendingen
 - Dornach
 - Trimbach

Wir haben diese Gemeinden zum Vergleich ausgewählt wegen gleicher Grössenordnung der Einwohnerzahl und teilweise ähnlichen wirtschaftlichen und/oder sozialen Entwicklungen in den Jahren 2004 bis 2010.

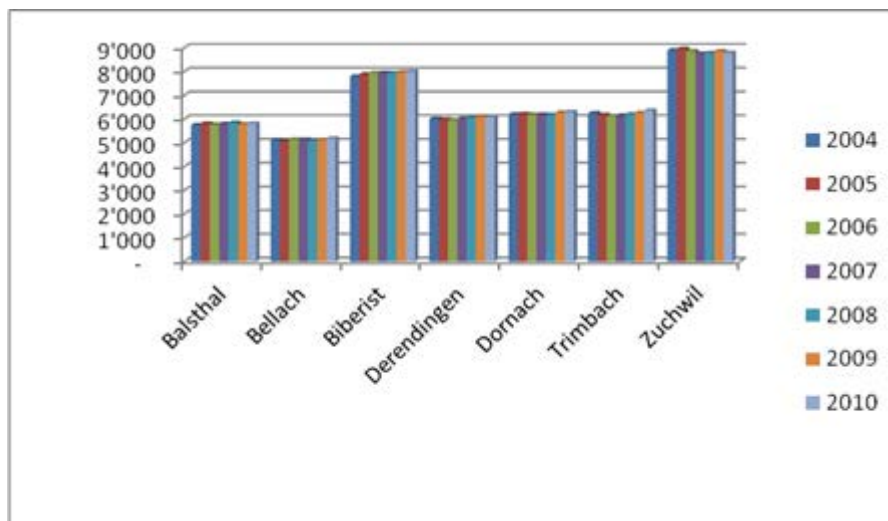


Abb. 1: Stand und Entwicklung der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner

Wir betonen ausdrücklich, dass im Rahmen der vorliegenden Grobanalyse die im Folgenden gemachten Feststellungen und Erklärungen zu den Unterschieden von Zuchwil zu Vergleichsgemeinden die **wesentlichen** Problemzonen zu identifizieren und diese im **Wesentlichen** zu erklären hatten. Es gibt in allen im Kapitel 2 untersuchten Aufgabenbereichen im Vergleich mit andern Gemeinden unterschiedlich erfasste Sachverhalte zu berücksichtigen, welche den Zahlenvergleich im Einzelnen und im Detail verändern können oder kommentierungsbedürftig machen. Die von uns gemachten grundsätzlichen Feststellungen, Erklärungen und Folgerungen werden aber dadurch nicht verändert werden. Es wird, je nach Befund des Auftraggebers, in einer allfällig folgenden Detailanalyse einzelner Aufgabengebiete notwendig und sinnvoll sein, Unterschiede zu den Vergleichsgemeinden zu detaillieren und daraus die Folgerungen für Zuchwil abzuleiten.

2.1 Finanzielle Entwicklung der Gemeinde Zuchwil

Der Finanzhaushalt der Gemeinde Zuchwil wies in den letzten 20 Jahren durchschnittlich bis überdurchschnittlich gute Werte auf. Insbesondere die ansehnlichen Steuereinnahmen von juristischen Personen ermöglichten der Gemeinde, Aufgaben auf hohem Niveau wahrzunehmen.

Z.B. wurde die Infrastruktur schrittweise ausgebaut und auch im Vergleich zu umliegenden Gemeinden auf ein überdurchschnittliches Niveau gebracht. Ein wichtiges Element darin ist das Sportzentrum, welches in Etappen zur heutigen Grösse realisiert wurde.

Aber z.B. auch im Bildungsbereich wurden aufgrund der hohen Anteile an Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund früh entsprechende Massnahmen (z.B. Anzahl Schüler pro Klasse) oder ergänzende Massnahmen und Angebote (z.B. Betreuung, Sprachintegration) geschaffen und finanziert.

Ab 2005 zeigen sich erste Anzeichen der Verschlechterung.

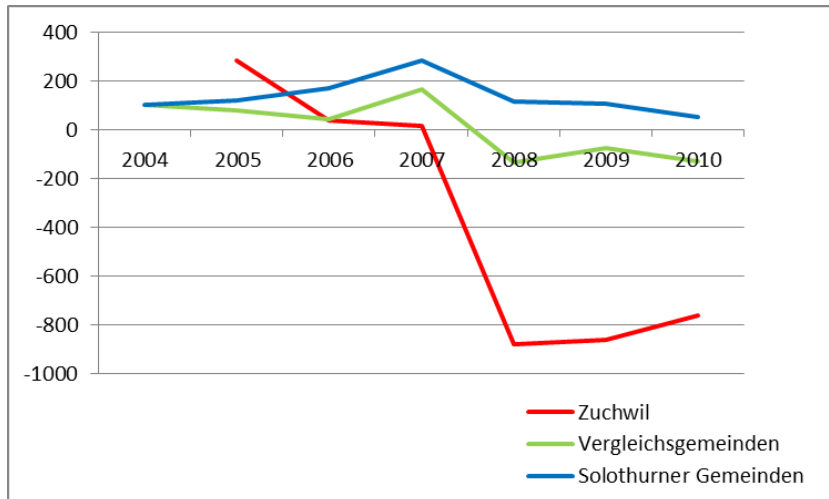


Abb. 2: Ergebnisse laufende Rechnung; indexiert, Stand 2004 = 100%

Während die Solothurner Gemeinden wie auch die Vergleichsgemeinden in der Lage waren, ihre Finanzergebnisse praktisch ausgeglichen oder sogar mit leichten Überschüssen auszugestalten - wenn auch mit Anstrengung -, rutschte Zuchwil tief in die Verlustzone. Dies durch den Ausfall von Steuereinnahmen der juristischen Personen.

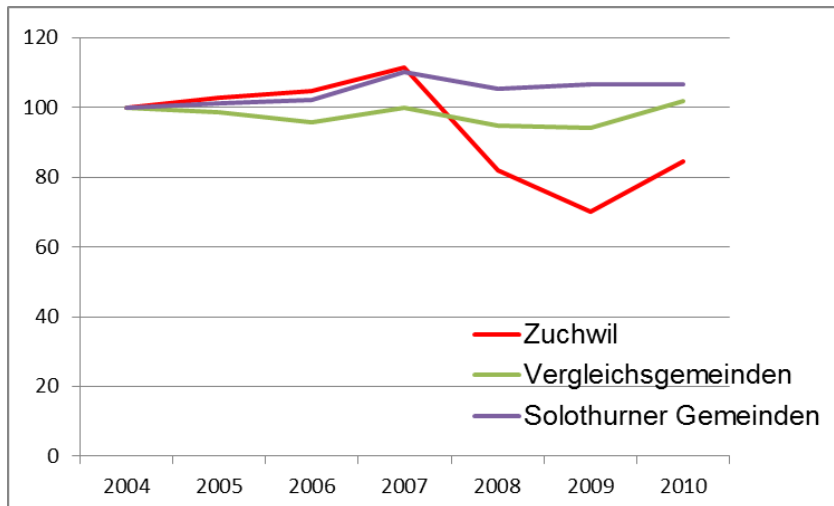


Abb. 3: Steuereinnahmen; indexiert, Stand 2004 = 100%

Zuchwil unternahm in der Folge respektable Anstrengung zur Ausgabenminderung. Der Gesamtaufwand (Nettoaufwände vor Zinsen und Abschreibungen) steht heute knapp über dem Niveau von 2004, während die Vergleichsgemeinden zulegen mussten.

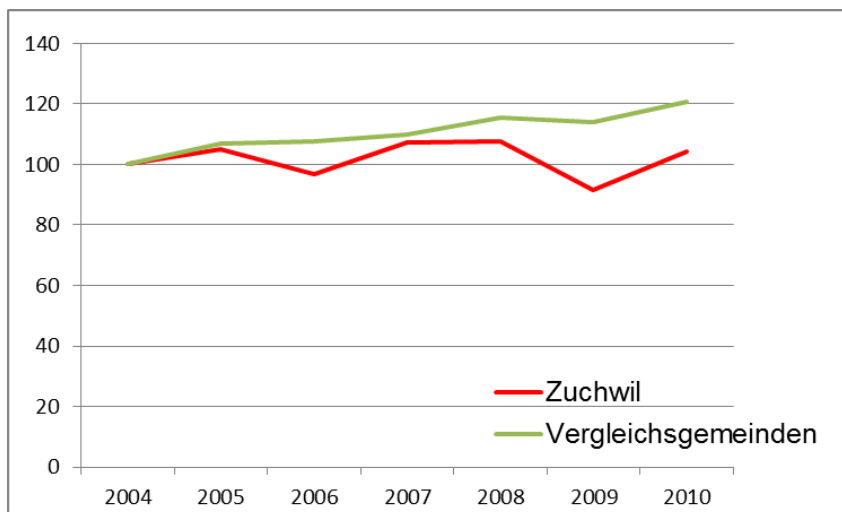


Abb. 4: Entwicklung Gesamtaufwand; indexiert, Stand 2004 = 100 %

Doch zur Kompensation des schockartigen Einbruchs bei den Steuereinnahmen genügten die bisherigen Einsparungen verständlicherweise nicht. Die laufenden Verluste mussten fremdfinanziert werden. Entsprechend stieg die Verschuldung pro Einwohner.

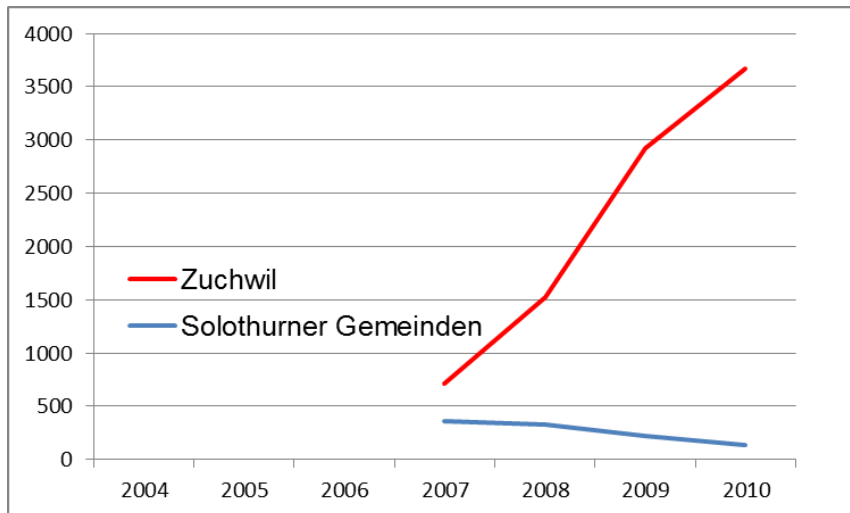


Abb. 5: Verschuldung pro Einwohner in CHF

Mit rund CHF 3'500 Schulden pro Einwohner wird ein auch im schweizerischen Vergleich bedenklich hoher Wert erreicht. Die Bilanz per 31. Dezember 2011 zeigt ein Fremdkapital von CHF 61 Mio. bei einer Gesamtbilanzsumme von CHF 63 Mio. (Fremdfinanzierungsgrad von 97 %) und vorhandenen flüssigen Mitteln von CHF 1,8 Mio. Die Verschuldung wird gemäss Budget 2012 nochmals ansteigen. Bereits sind nicht mehr alle institutionellen Kreditgeber bereit, die Kreditlimite für Zuchwil zu erhöhen.

Die rechnerische Verschuldungsgrenze einer Gemeinde wird in der Schweiz mit dem Betrag definiert, welcher mit dem Cash Flow der nächsten 15 bis 20 Jahre zurückbezahlt werden kann. Die Erfahrung zeigt, dass selbst ab Erreichen von Einnahmenüberschüssen in der Regel noch einschneidende Massnahmen notwendig sind, um diese 15 bis 20 Jahre Amortisationsdauer zu erreichen. Und Zuchwil ist von namhaften Überschüssen in der laufenden Rechnung noch weit entfernt. Der Finanzhaushalt der Gemeinde Zuchwil ist noch nicht auf dem Weg der Besserung. Der Abwärtstrend wurde dank Steuererhöhung knapp gebremst, aber der Aufwärtstrend ist noch nicht eingeleitet.

Wir vergleichen im Folgenden die **Nettoaufwände** (Aufwand abzüglich Ertrag) pro Sektor der funktionalen Gliederung, jeweils **pro Einwohner**. In dieser Gliederung sind sowohl die Ausgaben für die Sache selber sowie auch der dazu erforderliche Verwaltungsaufwand enthalten.

Abb. 6 zeigt das relative Gewicht der Aufgabenbereiche gemäss funktionaler Gliederung im Jahr 2010 in Zuchwil. Das relative Gewicht der Aufgaben ist in Zuchwil nicht anders als in den Vergleichsgemeinden, indiziert aber ein wenig die Ergiebigkeit von möglichen Ausgabenkürzungen.

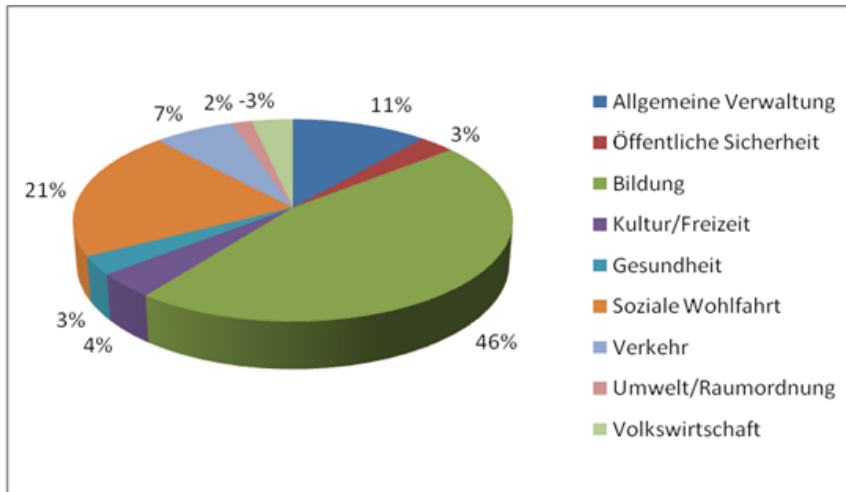


Abb. 6: Ausgabengewicht der funktionalen Bereiche in Zuchwil im Jahr 2010

2.2 Allgemeine Verwaltung

Das relative Gewicht beträgt 11 %. Die Kosten konnten in etwa auf dem Stand von 2004 gehalten werden, was bei einem hohen Personalkostenanteil (80%) und gestiegenen Lohnkosten als gut gelten kann. Für 2010 beträgt der Mehraufwand gegenüber den Vergleichsgemeinden ca. 330'000 CHF oder 38 CHF pro Einwohner.

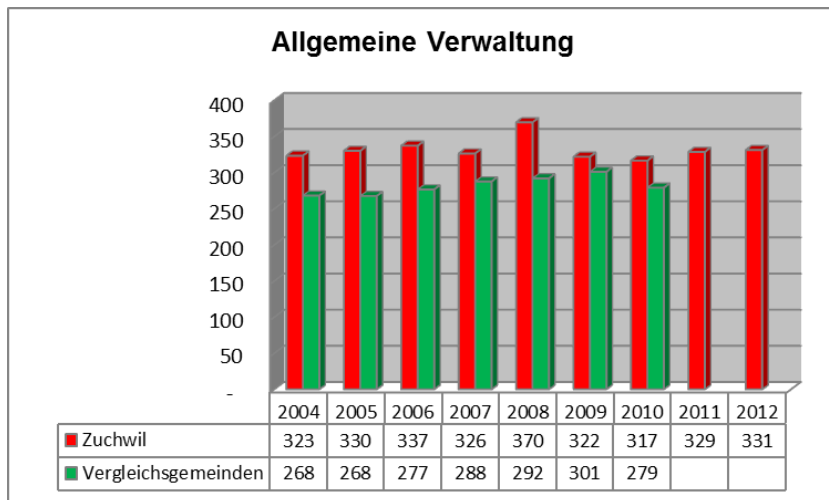


Abb. 7: Allgemeine Verwaltung; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

Einzelne Abteilungen wie Kanzlei, Finanzverwaltung, Steueramt schneiden „besser“ ab als die Vergleichsgemeinden, während die Bauverwaltung und die politische Führungsstruktur deutlich mehr kosten als in den Vergleichsgemeinden.

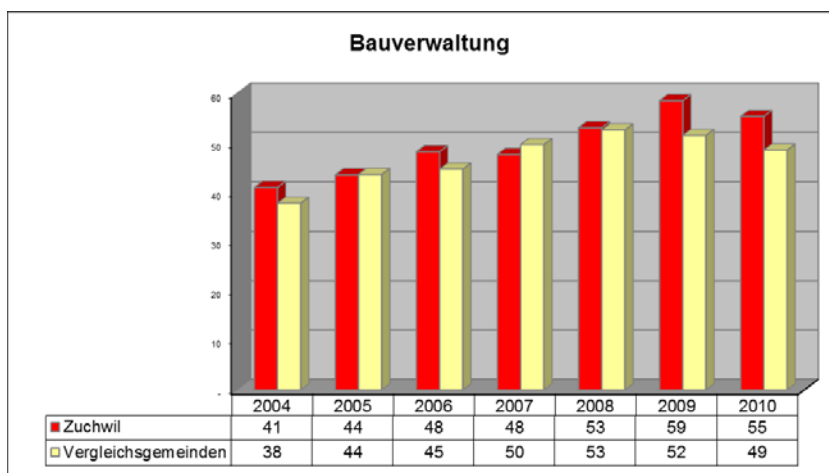


Abb. 8: Bauverwaltung; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

Die Bauverwaltung Zuchwil betreut einerseits einen hohen Anteil an Projekten selber, und hat andererseits einen bedeutenden Arbeitsanfall aus dem Sportzentrum. Das Sportzentrum belastet die Bauverwaltung mit bis gegen 1 Arbeitsstelle, was ca. 60' bis 100'000 CHF entspricht.

Ebenfalls deutlich höher sind die Kosten des politischen Überbaus (Gemeindeversammlungen, Gemeinderat, gemeinderätliche Kommissionen, Abstimmungen, Wahlen). Für 2010 beträgt der Mehraufwand gegenüber den Vergleichsgemeinden ca. 105'000 CHF oder 12 CHF pro Einwohner.

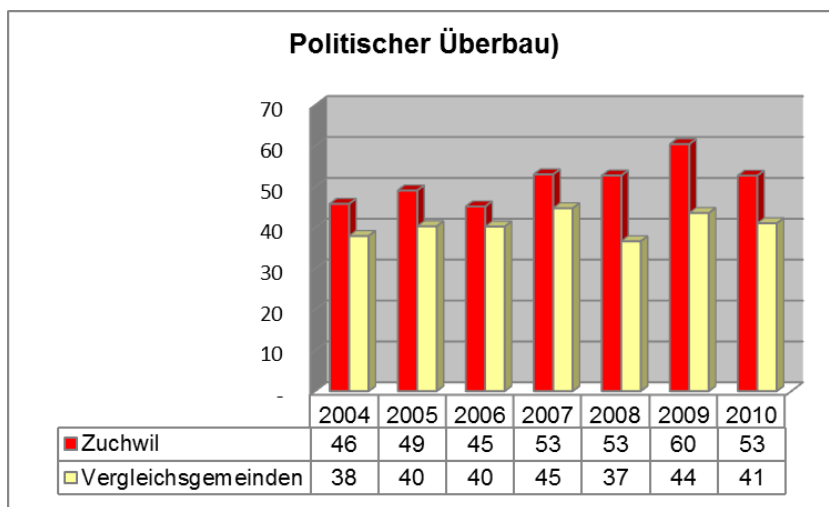


Abb. 9: Politischer Überbau (Konti 011, 012); Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

2.3 Öffentliche Sicherheit

Das relative Gewicht beträgt 3 %. Zuchwil konnte mit geeigneten Massnahmen die Kosten in diesem Bereich deutlich senken, auf das Niveau der Vergleichsgemeinden. Hier gibt es derzeit kein Handlungspotenzial (mehr).

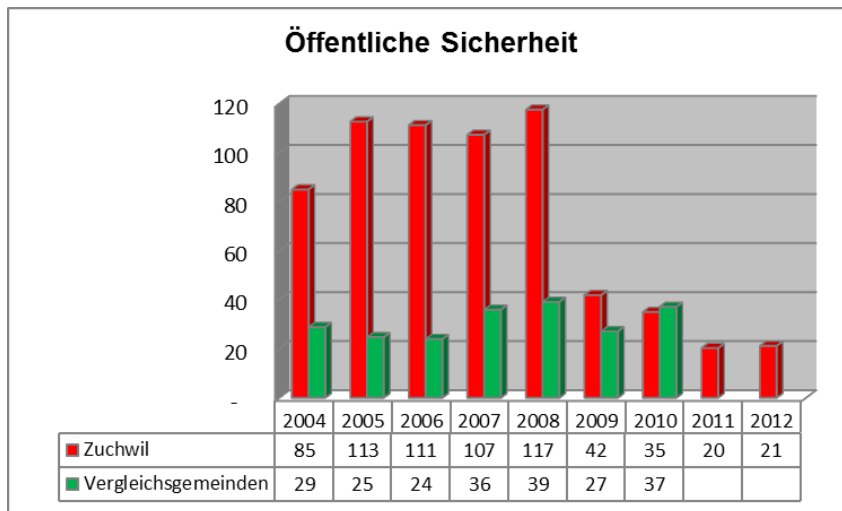


Abb. 10: Öffentliche Sicherheit; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

2.4 Bildung

Das relative Gewicht beträgt 46 %. Die soziale Struktur der Kinder und Jugendlichen (soziokulturelle Heterogenität) beinhaltet ein grosses Aufgabenpotenzial in der Bildung. Zuchwil nimmt diese Aufgabe wahr und leistet vorbildliche Anstrengungen zur frühen sozialen Integration. Die Gemeinde stellt ein grosses und gutes Angebot an Massnahmen zur Entlastung der Eltern und zur Förderung der Kinder bereit. Die Strukturen zur Bildung, Betreuung und Integration geniessen einen guten Ruf (u.a. Evaluationsbericht der Schulen Zuchwil, Sept. 2011), erfordern aber auch entsprechende Mittel. Für 2010 beträgt der Mehraufwand gegenüber den Vergleichsgemeinden ca. 2'230'000 CHF oder 253 CHF pro Einwohner.

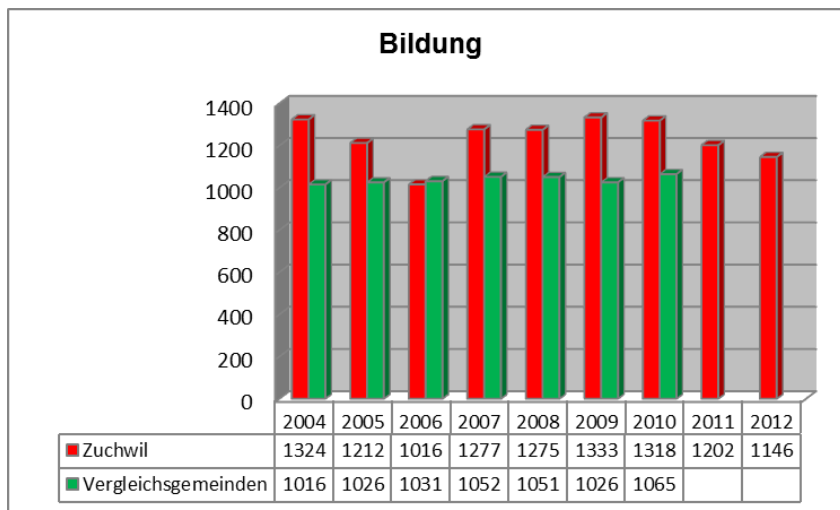


Abb. 11: Bildung; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

Im einzelnen Bereichen ist der Mehraufwand wie folgt:

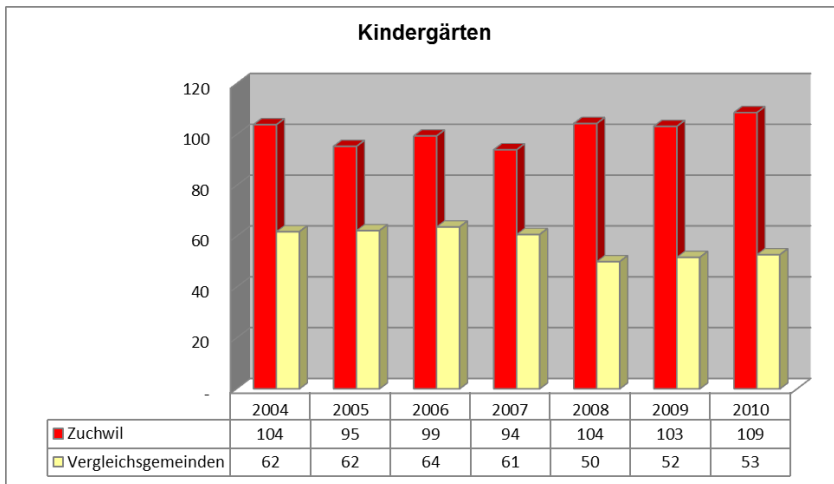


Abb. 12: Kindergärten; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

Für die Kindergärten beträgt 2010 der Mehraufwand gegenüber den Vergleichsgemeinden ca. 490'000 CHF oder 56 CHF pro Einwohner.

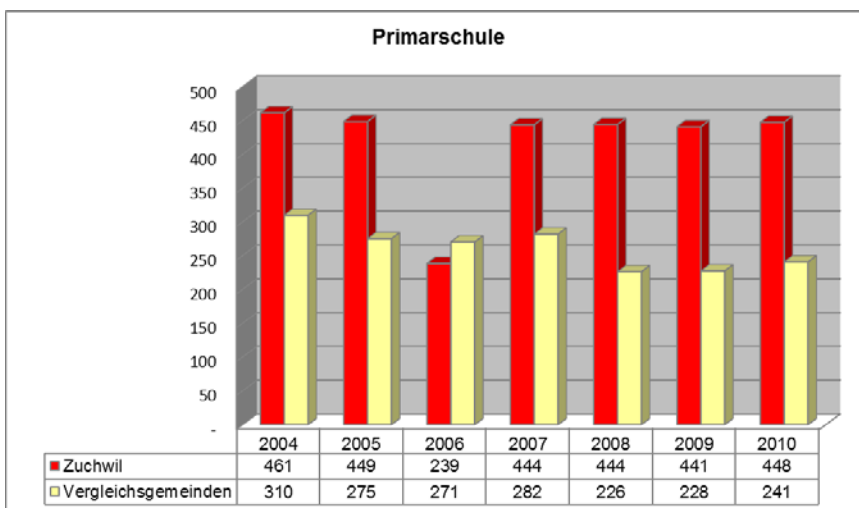


Abb. 13: Primarschule; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

Für die Primarschule beträgt 2010 der Mehraufwand gegenüber den Vergleichsgemeinden ca. 1'820'000 CHF oder 207 CHF pro Einwohner.

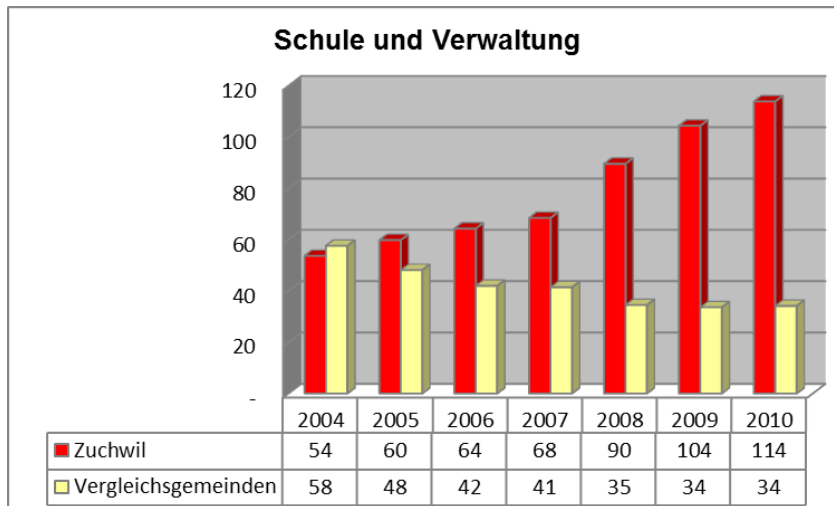


Abb. 14: Schule und Verwaltung; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

Für die Schulverwaltung beträgt 2010 der Mehraufwand gegenüber den Vergleichsgemeinden ca. 700'000 CHF oder 80 CHF pro Einwohner. Es ist zu vermuten, dass das hohe Engagement in der Sache auch entsprechenden Aufwand in der Verwaltung nach sich zieht. Zum andern weist die Schulverwaltung darauf hin, dass in Zuchwil unter Schulverwaltung Sachverhalte verbucht werden, die in Vergleichsgemeinden zum Teil der entsprechenden Stufe verrechnet werden (z.B. Aufgabenbetreuung, IT in Schulhäusern, Schullager, Benützung Schwimmbad und Eisbahn).

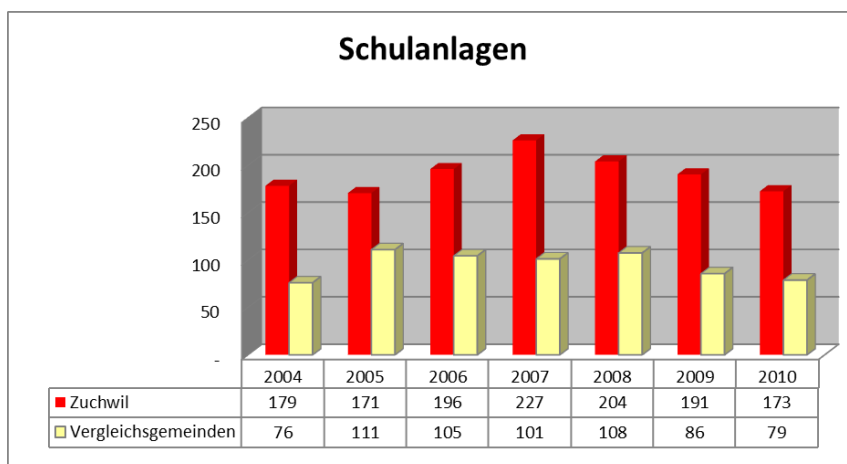


Abb. 15: Schulanlagen; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

Für die Schulanlagen beträgt 2010 der Mehraufwand gegenüber den Vergleichsgemeinden ca. 830'000 CHF oder 94 CHF pro Einwohner. Treiber dieser

Kosten für die Schulanlagen sind zum Teil die grosse Zahl von 4 Schulanlagen, aber wohl auch die guten Infrastrukturen. Möglicherweise gibt es weitere Ursachen.

2.5 Kultur und Freizeit

Das relative Gewicht beträgt 4%. In diesen Aufgabenbereich fallen z.B. Kulturförderung, Wanderwege, Partnergemeinde, Anteil an Sportanlagen, Freizeitwerkstatt, Lindensaal, Grün- und Spielflächen. Auch hier liegt Zuchwil deutlich über den Vergleichsgemeinden. Die Wiedererhöhung von zunächst gekürzten Beträgen an 3 zentralörtliche Institutionen der Stadt Solothurn führen dazu, dass die Ausgaben wieder den Werten von vor 2008 entgegen streben. Für 2010 beträgt der Mehraufwand gegenüber den Vergleichsgemeinden ca. 130'000 CHF oder 15 CHF pro Einwohner.

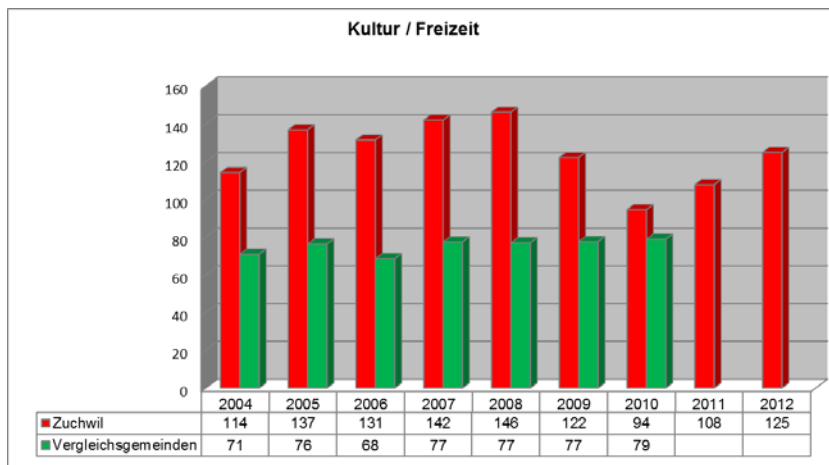


Abb. 16: Kultur und Freizeit; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

2.6 Gesundheit

Das relative Gewicht beträgt 3 %. Zuchwil liegt deutlich über den Vergleichsgemeinden. Für 2010 beträgt der Mehraufwand gegenüber den Vergleichsgemeinden ca. 610'000 CHF oder 69 CHF pro Einwohner.

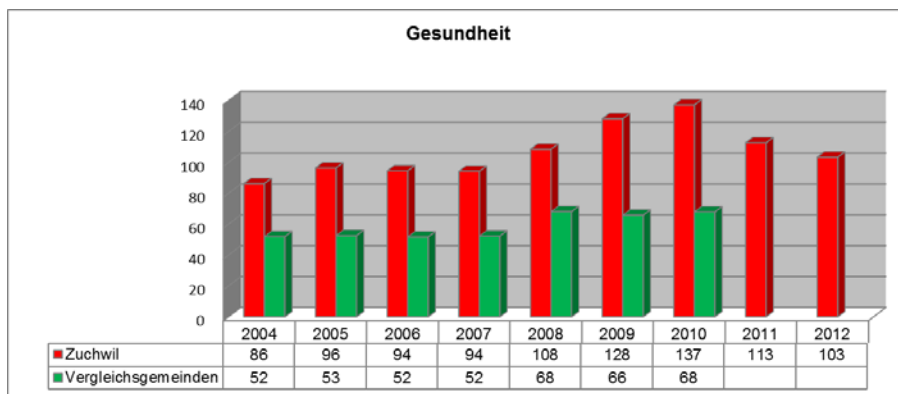


Abb. 17: Gesundheit; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

Die Mehrkosten kommen hier vor allem aus der Spitex.

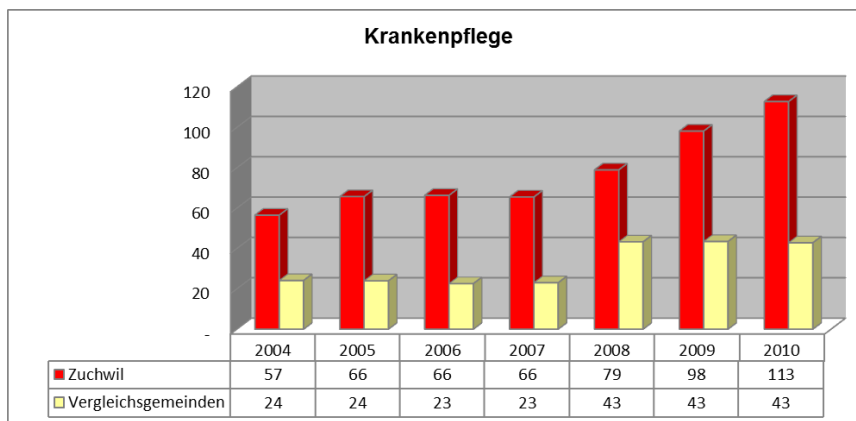


Abb. 18: Spitex; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

Für 2010 beträgt der Mehraufwand gegenüber den Vergleichsgemeinden ca. 620'000 CHF oder 70 CHF pro Einwohner.

Die Spitex Zuchwil bietet nebst den KVG-Leistungen auch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an nicht-KVG-Leistungen an. (Die Spitex-Leitung weist hier allerdings auf den Zusammenhang zwischen dem Bedarf an Altersheimplätzen und Spitex-

Leistungen hin.) Die entsprechende Kostendeckung ist aufgrund der bewusst tief angesetzten Tarife vergleichsweise niedrig.

Als einzige der Vergleichsgemeinden führt Zuchwil die Spitex als Verwaltungseinheit und nicht über eine eigene Trägerschaft mit Leistungsauftrag. Die verwaltungsinterne Leistungsverrechnung an die Spitex (z.B. Führung, Personal, Informatik) erfolgt nicht überall kostendeckend, d.h. die tatsächlichen Spitex-Kosten liegen eher noch höher als ausgewiesen.

Der Unterschied von Zuchwil zu den Vergleichsgemeinden muss insofern relativiert werden, als die Spitex Zuchwil in den vergangenen Jahren bereits Leistungen angeboten hat, die ab 2012 obligatorisch werden. Insofern ist bei den Spitex-Kosten der Vergleichsgemeinden ab 2012 auch ein Kostenwachstum zu erwarten, welches Zuchwil bereits vorweggenommen hat. Solange die Spitex aber als Verwaltungseinheit geführt wird, und solange die tiefe Kostendeckung aufgrund günstiger Tarife besteht, werden die Kosten aufgrund verschiedener Mechanismen überdurchschnittlich hoch bleiben.

2.7 Soziale Wohlfahrt

Das relative Gewicht beträgt 21 %. Wie in allen 9 Aufgabenbereichen sind auch hier sowohl die Ausgaben für die Sache selbst und für die Verwaltung enthalten.

Während aufgrund der Bevölkerungsstruktur die Sozialausgaben vergleichsweise hoch sind, dürfte die entsprechende Verwaltungsaufgabe eher schlank ausgeführt werden. Auch die Einnahmen aus Rückerstattungen und Kostenübernahmen durch Drittleister (Krankenkassen, etc.) sind bemerkenswert hoch. (Der kantonal gesteuerte Lastenausgleich zwischen den Sozialregionen ist abhängig von der Erfüllung von „quantitativen, qualitativen, personellen, wirtschaftlichen Anforderungen an die Leistungserbringung“, und dieser fällt für Zuchwil relativ hoch aus.)

Für 2010 beträgt der Mehraufwand gegenüber den Vergleichsgemeinden ca. 1'190'000 CHF oder 135 CHF pro Einwohner.

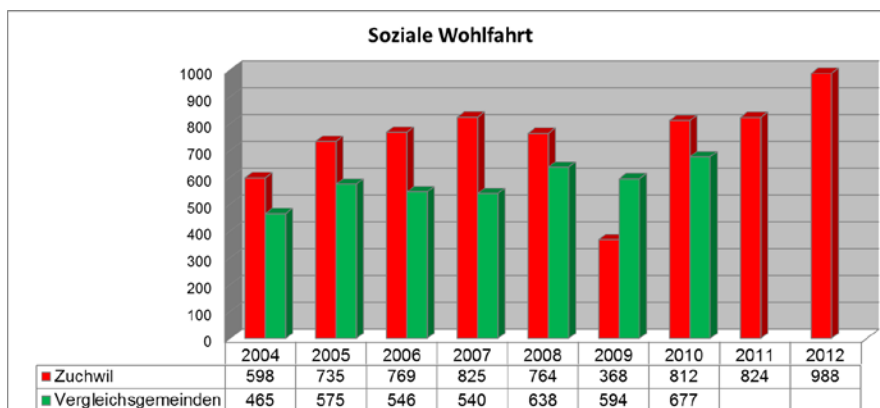


Abb. 17: Soziale Wohlfahrt; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

2.8 Verkehr

Das relative Gewicht beträgt 7 %. Die Ausgaben pro Einwohner liegen ganz im Rahmen der Vergleichsgemeinden. Die Verkehrsinfrastruktur ist gut unterhalten und weist keinen ausserordentlichen Sanierungsbedarf auf; in unseren Gesprächen sind uns keinerlei Hinweise auf Rückstände im Werterhalt eingegangen. Obwohl die Mittel in der Vergleichsperiode sehr knapp wurden, hat die Gemeinde Zuchwil auf die nachhaltige Bewirtschaftung der Verkehrsinfrastruktur geachtet. In den Vergleichsgemeinden fällt auf, dass die Kosten tendenziell reduziert wurden, was mit Kosteneinsparungen im Zuge der auch in diesen Gemeinden knapper werdenden finanziellen Möglichkeiten zu erklären ist.

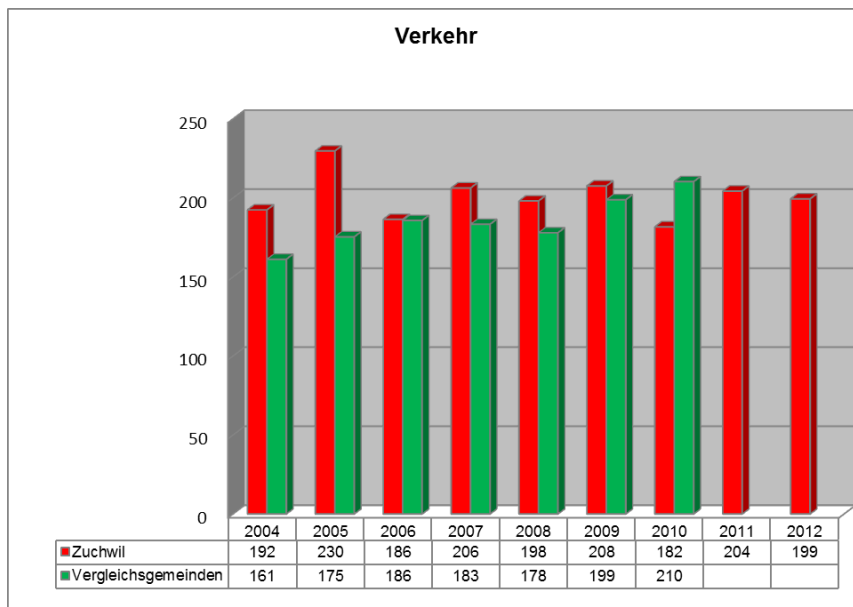


Abb. 18: Verkehr; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

2.9 Umwelt, Raumordnung

Das relative Gewicht beträgt 2 %. In diesen Zahlen sind vor allem die gebührenfinanzierten Aufgaben Wasser, Abwasser, Abfallentsorgung sowie der Friedhof enthalten. Hier ergibt sich kein Handlungspotenzial.

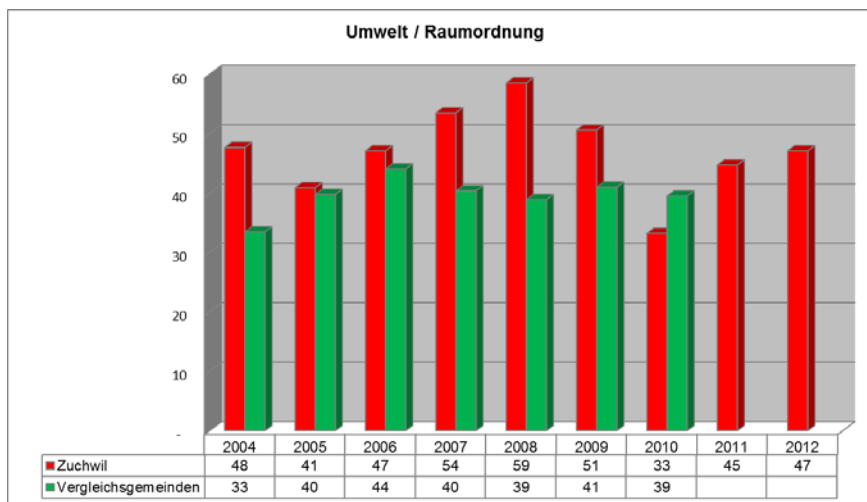


Abb. 19: Umwelt, Raumordnung; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

2.10 Volkswirtschaft

Das relative Gewicht beträgt 3 %. Hier ergibt sich kein Handlungspotenzial.

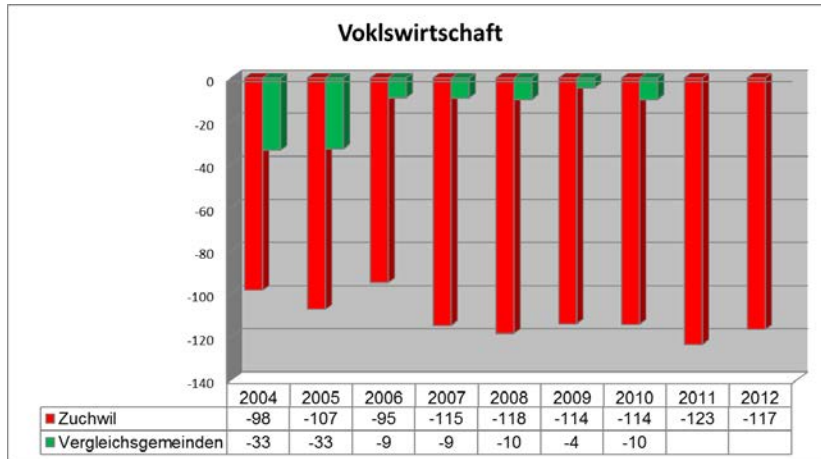


Abb. 20: Volkswirtschaft; Nettoaufwand pro Einwohner in CHF

Der Ertragsüberschuss in Zuchwil stammt vor allem aus dem gemeindeeigenen Elektrizitätsverteilnetz; in den Vergleichsgemeinden gibt es diesen Sachverhalt nicht.

2.11 Investitionsrechnung

Die Gemeinde Zuchwil hat in den Jahren 2007 bis 2011 trotz enger Finanzlage grosse Investitionen realisiert, mit allen Vor- und Nachteilen. Vorteile: Es entsteht kein Nachholbedarf, und der Nutzen aus der Investition ist da. Nachteile: Das Geld ist ausgegeben und musste im Falle von Zuchwil sogar fremdfinanziert werden.

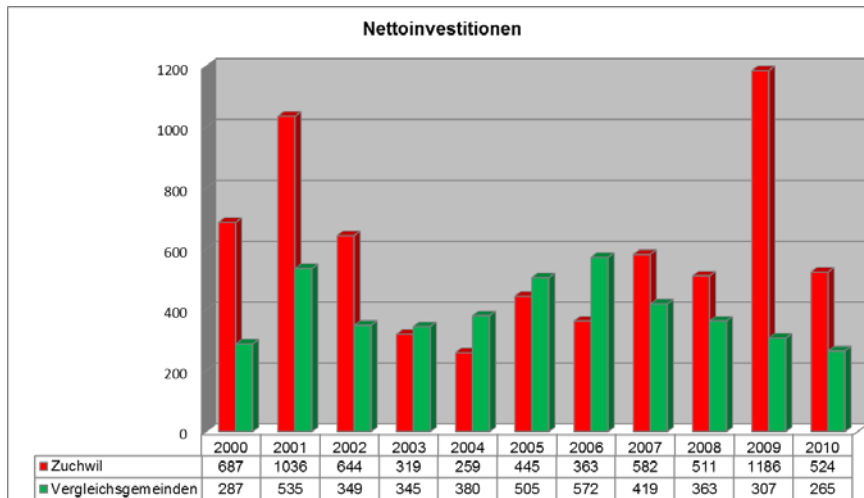


Abb. 21: Nettoinvestitionen pro Einwohner in CHF

Die Höhe der Investitionen in einem Jahr muss einerseits unter dem Gesichtspunkt des Anspruchsniveaus und andererseits vom Realisierungszeitpunkt auf der Zeitachse her betrachtet werden. Während das reine Hinausschieben von Investitionen nicht unbedingt einen nachhaltigen Sparereffekt bringt, ist die Höhe des Anspruchsniveau der jeweiligen Investitionen durchaus anzuschauen; allerdings auch unter dem Gesichtspunkt der Standortattraktivität.

Ohne das Sportzentrum investierte Zuchwil in den letzten 10 Jahren im Durchschnitt pro Einwohner ziemlich genau gleich viel wie die Vergleichsgemeinden.

3. Untersuchungsbereich Modul 1 Effizienz der Verwaltung (Aufbau- und Ablauforganisation)

Die Kernverwaltung (Gemeindepräsident, Gemeinderat, Kanzlei, Einwohnerkontrolle, Steuerverwaltung, Finanzverwaltung, Bauverwaltung) von Zuchwil ist mit vergleichbaren Personalressourcen ausgestattet und arbeitet somit vergleichbar effizient wie die „Fusionsgemeinden“.

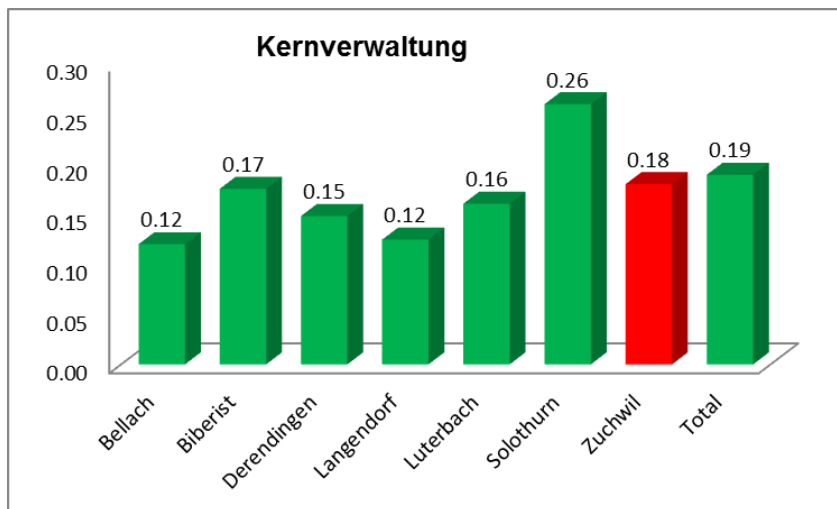


Abb. 22: Stellenprozent in der Kernverwaltung pro Einwohner

(Arbeitspensen gemäss Arbeitsbericht der Arbeitsgruppe „Behörden und Verwaltung“ der Studie „Chancen und Risiken von Fusionen der Stadt Solothurn mit ihren Nachbargemeinden“ vom 12.12.2011; Zuchwil Bauverwaltung bereinigt um 100 Stellenprozent Anteil Sportzentrum.)

Wir kommen in unseren Erhebungen im Kapitel 2.2 Allgemeine Verwaltung zum selben Ergebnis.

Basierend auf der gleichen Datengrundlage sieht es bei der übrigen Verwaltung (Soziales, Schulen, Werke, Polizei, Feuerwehr, Hauswarte, Reinigung, Übriges) ähnlich aus. (Zuchwil Soziales bereinigt um 380 Stellenprozent Anteil Luterbach, Zuchwil Übriges bereinigt um 1660 Stellenprozent Spitem)

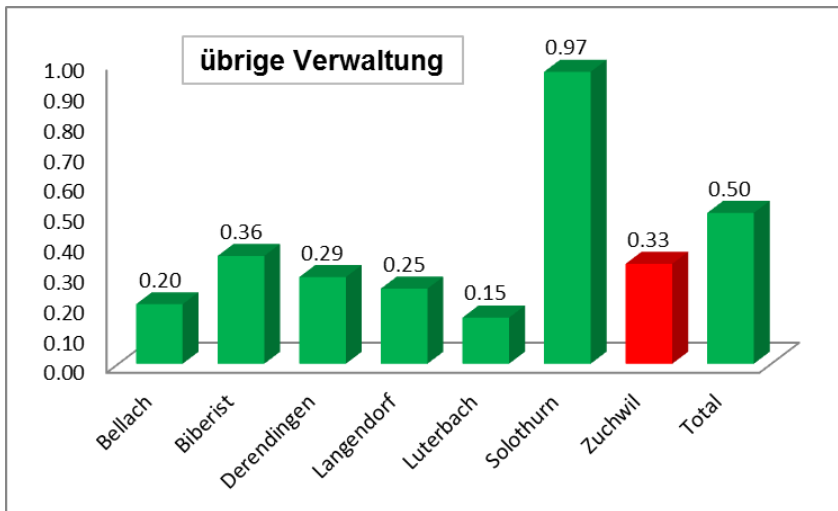
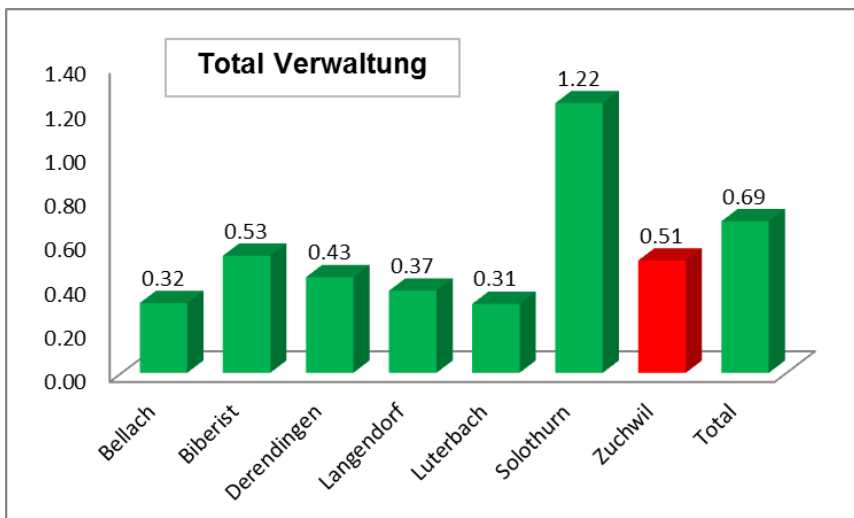


Abb. 22: Stellenprozente in der „übrigen“ Verwaltung pro Einwohner

Zusammengefasst für die ganze Gemeindeverwaltung sieht es wie nachstehend dargestellt aus. Bemerkenswert ist, dass Zuchwil praktisch gleich liegt wie das bevölkerungsmässig etwa gleich grosse Biberist.



Wir sind auch in unseren 12 mit den Verwaltungsleitenden und Vertretern des Gemeinderates geführten Gesprächen auf keinen Hinweis für Ineffizienz in der Verwaltung gestossen.

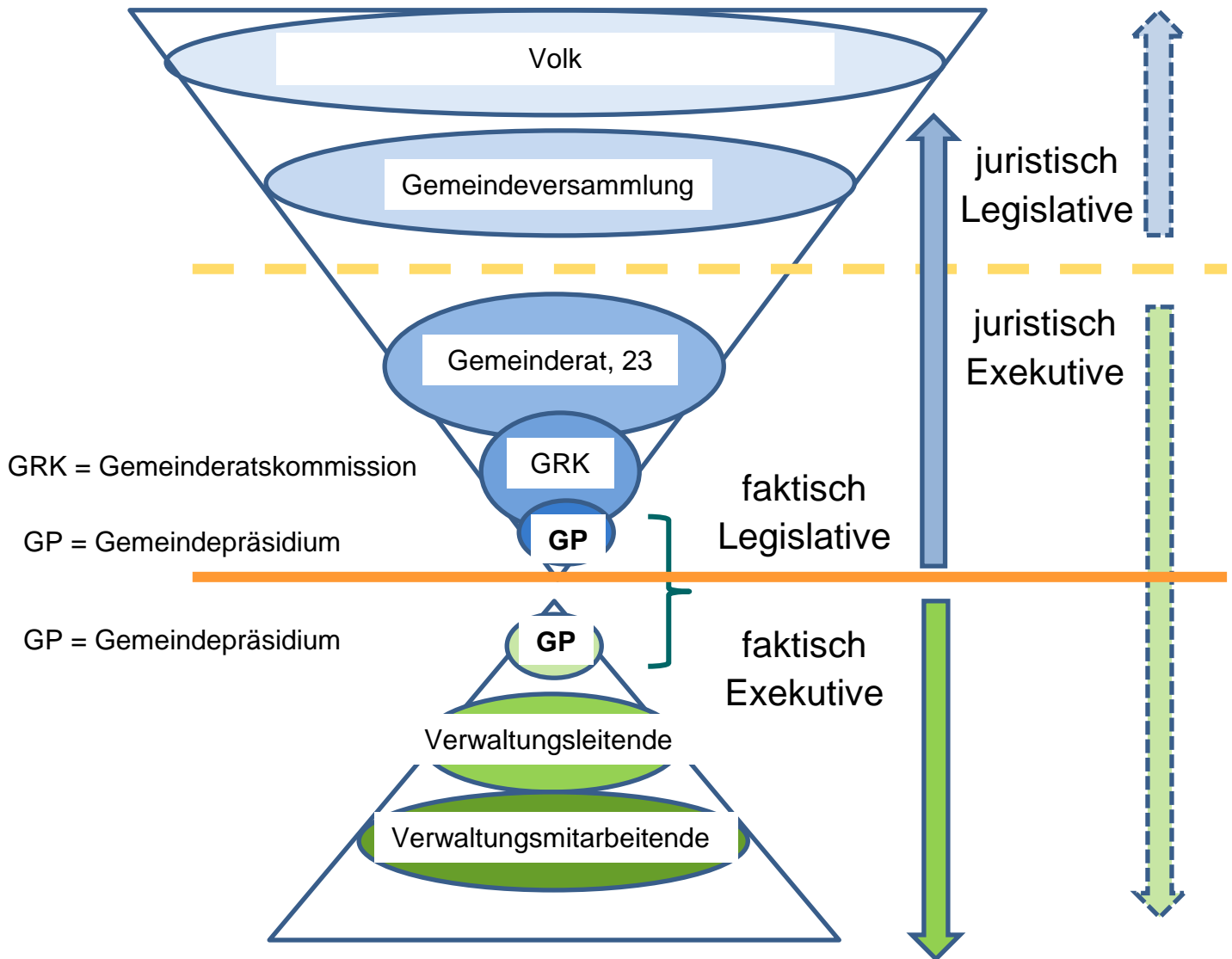
4. Untersuchungsbereich Modul 2 : Effizienz der politischen Strukturen / des legislativen Überbaus

Wir sind in unseren 12 geführten Gesprächen auf keinen Hinweis für Ineffizienzen in den Kommissionen oder in deren Schnittstellen zur Verwaltung gestossen. Aufgrund der Häufigkeit der geführten Sitzungen und der Traktanden beurteilt, mag die eine oder andere der 14 ständigen Gemeindekommissionen allerdings nicht zwingend notwendig sein.

Wir sind jedoch der Auffassung, dass die Struktur an den Spitzen von Legislative und Exekutive überdenkenswert sind, und wir konzentrieren uns im Folgenden auf diese Überlegungen.

Der politische Überbau ist in Zuchwil üppig besetzt. Der Gemeinderat von 23 Mitgliedern, nach Gemeindegesetz des Kantons ein Exekutivorgan, funktioniert faktisch wie ein Gemeindeparlament. Für 8800 Einwohnende ergibt dies eine ziemlich direkte Vertretung des Volkswillens. (In der Stadt Zürich sind 390'000 Einwohnende durch 125 Parlamentarier vertreten, entspricht einer Vertretung von 3'100 : 1, in Zuchwil kommen 382 Einwohnerinnen und Einwohner auf 1 Gemeinderat). Wichtige Geschäfte werden in bis zu 4 bis 5 Instanzen behandelt: in der Verwaltung werden sie entworfen, in der Gemeinderatskommission vorberaten, im Gemeinderat beraten und in der Gemeindeversammlung oder gar in einer Volksabstimmung entschieden. Diese üppige Struktur führt unter anderem zu den überdurchschnittlichen Kosten der Legislative, wie wir in Kapitel 2.2 allgemeine Verwaltung und in Abb. 9 Kosten des politischen Überbaus pro Einwohner zeigen.

Was uns jedoch noch der viel bedeutendere Aspekt erscheint als die vielen Sitzungsgelder, ist das **Ergebnis** dieser auf viele, und nicht alle optimal eingesetzten Instanzen verteilte öffentliche Aufgabe. **Was im ganzen organisatorischen Aufbau der Gemeinde Zuchwil fehlt, ist eine Instanz, welche die strategische Gestaltung und Verantwortung trägt.** Die Verwaltung hat auszuführen und nicht zu gestalten, zumindest nicht strategisch.



Das Gemeindepräsidium ist in seiner Doppelrolle als Verwaltungsleiter und Organisator Gemeinderatsarbeit nur teilweise dazu legitimiert und auch als Einzelperson dazu nicht geeignet.

Die Gemeinderatskommission wäre von ihrer Grösse, ihrer Funktionsweise und von ihrem Sachverstand her als einzige Instanz in der Lage, die strategische Führung wahrzunehmen. Da sie jedoch in ihrer Zusammensetzung ein Abbild des Gemeinderates ist, nimmt sie das parteipolitische Element schon vorsehend auf; oder aber, weil sie lediglich vorberät, würde ihre Empfehlung im Gemeinderat wieder zerplückt.

Der Gemeinderat arbeitet von seiner Grösse und von seinen Ressourcen (gemäss Angaben unserer Gesprächspartner werden pro Woche 2 bis 4 Stunden Vorbereitungszeit investiert) her primär parteipolitisch und weniger sachpolitisch, und

er ist so nicht in der Lage, eine strategische Stossrichtung vorzugeben und durchzuhalten. Beispiele dafür sind:

- die nicht konfliktfreien Legislaturziele,
- oder der Umstand, dass einmal im Jahr gespart wird, anlässlich des Budgets, und die Ausgaben dann z.T. unter dem Jahr als ausserordentliche Kredite wieder auf den Tisch kommen und mit Achselzucken und mit dem Hinweis auf deren Unausweichlichkeit genehmigt werden,
- oder die praktisch völlig fehlende Sensibilität im Gemeinderat für die finanzielle Entwicklung des Haushaltes unter dem Jahr im Vergleich zum Budget.

Dieser grosse Gemeinderat hat zweifellos den Vorteil der guten Verankerung seiner Politik; doch auch eine gut verankerte Fahrt in den finanziellen Abgrund führt in den Abgrund.

Ein wichtiger Nebenaspekt in der Organisation der Gemeinde ist die Doppelrolle des Gemeindepräsidiums: als Leiter der Verwaltung und als höchster Repräsentant des Gemeinderates. Sie hat Vor- und Nachteile. Die Nachteile überwiegen in der Situation, in welcher sich Zuchwil jetzt befindet und mindestens die nächsten 20 Jahre befinden wird. Obwohl der folgende Vergleich nicht unbesehen gemacht werden kann, so zeigt er doch einen Teil der Problematik: Im privaten und gewinnorientierten Teil der Wirtschaft sind Doppelmandate - Leitung des Verwaltungsrates und gleichzeitig der Geschäftsleitung - verpönt, weil die Trennung zwischen Machtausübung Kontrolle verwischt wird.

Wir können uns z.B. vorstellen, dass auf die Gemeinderatskommission verzichtet wird, der Gemeinderat radikal auf 5 bis 7 Mitglieder verkleinert wird, dass Gemeindepräsidium ein Nebenamt ist, und dass die Verwaltung durch eine(n) angestellte(n) Verwaltungsleiter / Verwaltungsleiterin geführt wird.

Nur mit einer zielgerichteten, strategischen (Finanz-) Planung wird es möglich sein, die für eine nachhaltige Sanierung des Finanzhaushaltes der Gemeinde Zuchwil notwendigen und gleichzeitig sachgerechten Entscheide zu treffen. Die strategischen und operativen Controlling-Instrumente in der politischen Führung müssen

ausgebaut und verankert werden. Die strategische Planung muss gestärkt werden, und dazu ist die gegenwärtige politische Struktur nicht in der Lage.

5. Untersuchungsbereich Modul 3: Aufgaben der Gemeinde

In der Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinde wollen wir 3 Themen herausgreifen: Kinder- und Jugendzentrum KIUZU, Spitex und Sportzentrum.

KIUZU

Das KIUZU ist darauf ausgelegt, nach einer Initialinvestition und mit den Gemeindebeiträgen gemäss Leistungsauftrag selbsttragend zu arbeiten. Gemäss unseren Informationen ist dieses finanzielle Ziel vorerst nicht erreicht worden, und die Gemeindebeiträge gemäss Leistungsauftrag mussten in diesem Jahr erhöht werden. Wir sind aber der Meinung, dass dies eine Frage der Optimierung des KIUZU-Betriebes ist, und dadurch nicht seine zukunfts wirksame Arbeit grundsätzlich in Frage stellt.

Spitex

Die Arbeit der Spitex ist aus 2 Gründen überdurchschnittlich teuer (siehe auch Kapitel 2.7 Soziale Wohlfahrt):

- bei weitem nicht kostendeckende Tarife
- Spitex als organisatorischer Teil der Verwaltung

Die Gründe für die günstigen Tarife vermögen im Falle der Bevölkerungsstruktur von Zuchwil zu überzeugen. Es ist aber immerhin zu prüfen, inwieweit hier die soziale Giesskanne wirken soll, und ob nicht ein mehr einkommensabhängiges Tarifsysteem effizienter im Sinne der Bedürfniserfüllung wäre.

Nicht zu überzeugen vermag die organisatorische Lösung als Teil der Verwaltung. Zum einen ist aufgrund der Leistungsverflechtung keine wirkliche Kostentransparenz gegeben, und zum andern eröffnet die Durchführung dieser Aufgabe in privater Trägerschaft zweifellos ein Sparpotenzial, augenscheinlich z.B. bei den arbeitsvertraglichen Beziehungen.

Sportzentrum

Das Sportzentrum ist zweifellos eines der Schmuckstücke im Angebot der Gemeinde Zuchwil, und als solches auch wirksam für die Standortattraktivität. Man kann aber auch ohne zu zweifeln sagen, dass es für 8'800 Einwohner und die heute ansässigen Unternehmen einfach eine zu grosse Belastung ist.

Die Gemeinde stemmte für das Sportzentrum in den letzten 10 Jahren 17 Mio. Franken über die Investitionsrechnung, das entspricht im Durchschnitt 1.7 Mio. Franken pro Jahr. Es ist eine schöne, aber naive Hoffnung, dass der grosse Bedarf an Werterhalt nun vorbei sei. Wir machen dazu folgende Plausibilitätsrechnung: Das Sportzentrum hat einen Versicherungswert von 43 Mio. CHF. Das heisst, es würde heute 43 Mio. CHF kosten, das Zentrum mit seinen heutigen Funktionen wieder zu bauen. Würde nebst Kleinreparaturen, welche unter „Betrieb“ laufen, kein Werterhalt getätigt, wär eine Abschreibung auf eine Lebensdauer von 25 Jahren oder jährlich 4 % realistisch. Dies entspricht genau den bisher jährlichen 1.7 Mio. CHF Investitionen in Werterhalt. Der Bedarf an Werterhalt des Sportzentrums wird im Durchschnitt der nächsten vielen Jahren auf dem genau gleichen Niveau weitergehen wie bisher; die 6.3 Mio. CHF des Jahres 2009 werden nicht der letzte grosse Brocken sein. Das ist gemessen an den heutigen Steuererträgen von Zuchwil zu viel. Im Kap. 2.11 Investitionsrechnung haben wir auch ausgesagt, dass die Investitionstätigkeit von Zuchwil **ohne** das Sportzentrum genau auf dem Niveau der Vergleichsgemeinden liegt.

Die Gemeinde trägt aber noch erhebliche weitere Kosten des Sportzentrums, über die jährliche laufende Rechnung:

107'000 CHF über das Budget der Schule

107'000 CHF über das Budget Kultur und Freizeit

200'000 CHF als Amortisationsbeiträge für Mobiliar

220'000 CHF als Beiträge an baulichen Unterhalt

40'000 CHF für Eismiete Jugendorganisationen

Weitere 92'000 CHF steuern benachbarte Gemeinden bei.

Im Weiteren beschäftigt das Sportzentrum bis gegen eine Stelle im Amt für Bau und Planung, Kosten rund 60' bis 100'000 CHF.

Das Sportzentrum im Kontext des starken Steuereinbruchs bei den juristischen Personen ist ein Beispiel dafür, dass die strategische Steuerung in Zuchwil bisher noch nicht gut funktioniert hat.

6. Anhang

Verzeichnis der geführten Gespräche:

- 20.07.2012, Herr Gilbert **Ambühl**, Gemeindepräsident

- 17.07.2012, Herr Daniel **Grolimund**, Vize-Gemeindepräsident, Gemeinderat, Fraktion der Christlich-demokratischen Volkspartei

- 27.06.2012 Herr Peter **Baumann**, Abteilungsleiter Bau und Planung
- 25.06.2012, Frau Ferdinanda **Brauchli**, Abteilungsleiterin Soziale Dienste Zuchwil-Luterbach
- 13.08.2012, Frau Patrica **Häberli**, Leiterin Spitex
- 27.06.2012, Herr Stephan **Hug**, Abteilungsleiter Schulen
- 25.06.2012, Herr Felix **Marti**, Gemeindeschreiber
- 25.06.2012, Herr Michael **Marti**, Abteilungsleiter Finanzen

- 14.08.2012, Herr Reto **Affolter**, Gemeinderat, Fraktion der Grünen und Bunten
- 16.07.2012, Frau Christine **Hofer**, Gemeinderätin, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei
- 14.08.2012, Frau Joggi Beatrice **Schibler**, Gemeinderätin, Fraktion der Sozialdemokratischen Partei
- 16.07.2012, Herr Bruno **Ziegler**, Gemeinderat, Fraktion der Freisinnig-demokratischen Partei

Die jeweils durch einen vorbereitenden Fragebogen gestützten Gespräche dauerten je ca. 1.5 Stunden.