



Die Finanzen meines Gemeinwesens verstehen und verwalten

Nils Soguel

Die Finanzen meines Gemeinwesens verstehen und verwalten

Die
Finanzen
meines
Gemeinwesens
verstehen
und verwalten

Nils Soguel

© Somedia Production AG / Somedia Buchverlag, Ennenda / Chur

Edition Rüegger 2023

info.buchverlag@somedia.ch

www.somedia-buchverlag.ch

Satz und Gestaltung: Somedia Production AG, Ennenda

Produktion: Somedia Production AG

ISBN 978-3-7253-1089-0

Der Somedia Buchverlag wird vom Bundesamt für Kultur
für die Jahre 2021–2024 unterstützt.

Französische Ausgabe: EPFL PRESS

Zusammenfassung

	Ein paar Worte ...	7
1	Einige Hinweise zur Nutzung dieses Buches	9
2	Die Akteure und Grundlagen der Haushaltsführung identifizieren	11
3	Den Aufbau der Rechnung und der Voranschläge entschlüsseln	39
4	Interne Verrechnungen nutzen, um die Kosten von Leistungen zu ermitteln	113
5	Die Spezialfinanzierung bestimmter Leistungen verstehen	123
6	Die Mechanismen der Transfers und des Finanzausgleichs kennen	145
7	Investitionen finanzieren und geeignete Kredite identifizieren	169
8	Die finanzpolitische Taktik erkennen	183
9	Die finanzielle Verfassung mithilfe von Kennzahlen diagnostizieren	191
10	Die Finanzdaten für einen Vergleich finden	215
11	Den Ursprung von Defiziten analysieren: Konjunktur oder Struktur	229
12	Die Dynamik der Verschuldung analysieren: Teufelskreis oder Erfolgsspirale	253
13	Die finanzielle Verfassung ans Limit projizieren	271
14	Die zukünftige Finanzlage verbessern: mögliche Ansätze	285
15	Strategische Tragweite der Finanzen meines Gemeinwesens	297
	Bibliografie	301
	Anhänge	305
	Index	323
	Verzeichnisse (Abbildungen, Porträts, Auszüge, Tabellen)	332
	Abkürzungen	335
	Inhaltsverzeichnis	337
	Biografie	340

Ein paar Worte ...

... **des Dankes.** Die Haushaltsführung eines Gemeinwesens kann nicht improvisiert werden. Ebenso wenig kann ein Buch wie das vorliegende improvisiert werden. Es ist das Ergebnis eines langen Planungs- und Schreibprozesses, der immer wieder Prüfungen unterzogen werden muss. Dabei konnte ich auf die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Vorlesungen zählen, die ich seit über 20 Jahren zu diesem Thema an der IDHEAP und andernorts halte. Für ihren Beitrag bin ich ihnen äusserst dankbar. Mein Dank geht auch an die Verantwortlichen aus der Politik und Verwaltung, die sich an mich gewendet und mir zahlreiche Gutachten in Auftrag gegeben haben. Sie haben mich damit an ihren Erfahrungen und Bedürfnissen teilhaben lassen. Und auf eben diesen Gutachten, Erfahrungen und Bedürfnissen baut dieses Buch auf. Ebenso danke ich Yves Ammann, Antoine Brochet, Aurelia Buchs, Ramon Christen und Nicola Mauri für ihre Unterstützung bei der Erarbeitung des Manuskripts. Ganz speziell erwähnen möchte ich an dieser Stelle Evelyn Munier, die massgeblich und mit grossem Engagement an dieser Publikation mitgewirkt hat. Ohne sie hätte dieses Buch nicht geschrieben werden können. Mein Dank gilt schliesslich auch Florian Chatagny, Béatrice Hausmann, Allister Keane, Gilles Léchoy, Francesco Re, André Schwaller, Alain Voirol, Michel Walthert und Sonja Ziehli für ihre Kommentare zu den Auszügen, die ich ihnen vorgelegt habe. Und nicht zuletzt bedanke ich mich bei Irene Bisang, die dieses Buch ins Deutsche übersetzt hat.

... **zum Autor.** Nils Soguel ist seit 1995 ordentlicher Professor für Finanzwissenschaften und Direktor des Hochschulinstituts für Öffentliche Verwaltung (IDHEAP – Institut de hautes études en administration publique) der Universität Lausanne. Dazu war er Gastprofessor bzw. Dozent am University College London, an den Universitäten Bath (UK), Laval (Québec), Freiburg und Genf sowie an der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Lausanne (EPFL). In seiner Lehre und Forschung und seiner Expertentätigkeit beschäftigt er sich unter anderem mit dem Finanzmanagement im öffentlichen Sektor, der finanziellen Verfassung und der Organisation von Gemeinwesen sowie dem Finanzföderalismus. In diesen Bereichen hat er mehrere Publikationen veröffentlicht oder herausgegeben und Artikel für wissenschaftliche Zeitschriften verfasst. Seit 1999 leitet Nils Soguel den Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen, der vom IDHEAP alljährlich publiziert wird. Zudem ist er seit 2008 Präsident des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor, des Standardsetzers der Rechnungslegung für alle öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz. Nils Soguel verfügt über ein Doktorat in Wirtschaftswissenschaften der Universität Neuenburg.

1 Einige Hinweise zur Nutzung dieses Buches

Technik und Politik. In einer Gemeinde oder einem Kanton besteht die Haushaltsführung zu einem Drittel aus Technik und zu zwei Dritteln aus Politik. Um den politischen Teil zu bewältigen, muss man aber erst den technischen Teil beherrschen. So lautet meine – nicht ganz ernst gemeinte – Schlussfolgerung, die auf meiner jahrelangen Erfahrung basiert. Dieses Buch behandelt beide Aspekte, aber mit umgekehrter Gewichtung: Im Fokus steht hier vor allem die Technik, ohne aber den politischen Teil ganz auszublenden.

Verstehen. Dieses Buch gibt Ihnen die Werkzeuge in die Hand, um die Finanzen Ihres Gemeinwesens verstehen und somit verwalten zu können: Verstehen des Inhalts von Voranschlag und Jahresrechnungen; Verstehen der verschiedenen Etappen des Finanzprozesses, vom Legislaturprogramm bis hin zur Erstellung der Finanzstatistik; Verstehen der grundlegenden Mechanismen der Rechnungslegung, des Finanzausgleichs oder der Kausalabgaben ebenso wie der Rechtsgrundlagen, die den gesamten Bereich regeln. Die Kapitel 2 bis 8 sind diesen Themen gewidmet.

Diagnostizieren. Das Buch liefert Ihnen zudem Diagnoseinstrumente, um die politische Taktik in der Rechnungslegung zu erkennen – oder gegebenenfalls zu nutzen –, um ein Kennzahlensystem ausgehend von verschiedenen finanziellen Kennzahlen einzurichten, um die Schuldendynamik zu analysieren und zu erkennen, ob ein allfälliges Defizit konjunkturbedingt ist oder das Problem tiefer liegt. Das sind die Themen der Kapitel 9 bis 12.

Verbessern. Nachdem die technischen Feinheiten verstanden wurden und die Diagnose gestellt ist, ist Handeln angesagt. Die Mühlen der öffentlichen Politik mahlen langsam. Deshalb muss das Handeln langfristig geplant werden. Es muss ein Finanzrahmen festgelegt werden, um insbesondere zu wissen, welches Investitions- und Ausgabenvolumen sich das Gemeinwesen leisten kann. In diesem Buch finden Sie auch verschiedene Ansätze, wie die finanzielle Verfassung der Gemeinde oder des Kantons verbessert oder bewahrt werden kann. Das sind die Zielsetzungen der Kapitel 13 bis 15.

Ein Buch für Sie. Sie wurden vom Stimmvolk als Politiker¹ gewählt, sind zuständig für eine Verwaltungseinheit auf kommunaler, kantonaler oder gar eidgenössischer Ebene. Kurz gesagt, tragen Sie in Ihrem Gemeinwesen eine finanzielle Verantwortung. Oder Sie wollen ganz allgemein die Techniken der Haushaltsführung beherrschen und die Rechnungslegung interpretieren können, um sich eine eigene Meinung zu bilden. Was auch immer Ihr Hintergrund ist: Dieses Buch ist für Sie bestimmt.

Praxisbezogen. Dieses Buch ist für Sie bestimmt und soll nicht nur gelesen, sondern auch benutzt werden. Es ist ein Handbuch für den praktischen Gebrauch. Der Akzent liegt also auf der Umsetzung von der Theorie in die Praxis. Aus diesem Grund werden die hier vorgestellten Instrumente der Haushaltsführung systematisch auf Mein-Gemeinwesen angewendet. Der Rechnungslegungsmechanismus wird mithilfe der

1 Der Einfachheit halber und zwecks besserer Lesbarkeit werden in diesem Handbuch meist die männlichen Formen verwendet. Die weiblichen Formen sind dabei selbstverständlich mitgemeint.

Jahresrechnungen dieser Einheit erklärt. Auch die finanziellen Diagnoseinstrumente werden auf diesen Fall angewendet.

MeinGemeinwesen. MeinGemeinwesen ist kein Fall aus dem Lehrbuch, sondern ein echtes Gemeinwesen, das tatsächlich existiert, das Leistungen für seine Bevölkerung erbringt und seinem Personal Löhne bezahlt, das Steuern und Gebühren erhebt, investiert und sich verschuldet. Kurz und gut ein lebendiges Gemeinwesen. Die dargestellten Zahlen und Berechnungen erlauben es Ihnen, diese Gegebenheiten zu erfassen.

Schweizer Kontext. Die Haushaltführung hängt massgeblich vom institutionellen Kontext ab, und dieser Kontext unterscheidet sich in der Schweiz von demjenigen in anderen Ländern: Der Budgetierungsprozess ist anders, ebenso wie die Kontrollmechanismen und das Rechnungslegungsmodell, um nur einige wenige Beispiele zu nennen. Dieses Buch steht klar im Kontext der helvetischen Gemeinwesen, vor allem der Kantone und Gemeinden. Das ist die logische Konsequenz eines praxisorientierten Buches. Aus diesem Grund richtet es sich weniger an Personen, die für die Finanzen eines Gemeinwesens ausserhalb der Schweiz verantwortlich sind.

Keine Angst vor Zahlen. Die systematische Verwendung von Zahlen erleichtert das Verständnis. Die Berechnungen, die zur Anwendung der vorgeschlagenen Instrumente nötig sind, werden immer Schritt für Schritt und transparent dargestellt. Folglich ist das Buch für jeden zugänglich – unabhängig davon, ob das Gebiet Neuland ist für Sie oder ob Sie bereits versiert sind. Es gibt denn auch keinen Grund, sich von den Zahlen abschrecken zu lassen. Grundlegende rechnerische Fähigkeiten reichen für das Verständnis völlig aus. Und wenn Sie sich weiter ins Thema vertiefen möchten, finden Sie auf mehreren Seiten Verweise auf fachspezifische Publikationen. Mit Blick auf die praxisorientierte Ausrichtung des Buches beschränken sich die Literaturhinweise auf das Wesentliche. Sie beziehen sich soweit möglich auf Publikationen in deutscher Sprache und sind häufig über Internet zugänglich.

Ein Kalkulationsblatt zu Ihrer Verfügung. Um die Berechnungen für Ihr Gemeinwesen einfacher zu machen, steht Ihnen ein elektronisches Kalkulationsblatt zur Verfügung. Die Datei kann unter der folgenden Adresse www.unil.ch/idheap/finanzen heruntergeladen werden. Geben Sie einfach die Daten aus den veröffentlichten Jahresrechnungen Ihres Gemeinwesens ein und Sie erhalten die Ergebnisse der Analysen, die in diesem Buch vorgestellt werden.

2 Die Akteure und Grundlagen der Haushaltsführung identifizieren

In diesem Kapitel werden der rechtliche und institutionelle Rahmen sowie die am Finanzprozess beteiligten Akteure vorgestellt. Im föderalistischen System der Schweiz verfügen die Kantone über eine erhebliche Autonomie im Bereich der Haushaltsführung. Jeder Kanton verwaltet seine öffentlichen Finanzen nicht nur gemäss seinen eigenen Regeln, sondern entwickelt auch eigene Vorschriften für die Haushaltsführung der Gemeinden und gegebenenfalls von anderen öffentlichen Einheiten innerhalb seines Hoheitsgebiets.² Angesichts dieser Vielfalt zeigen wir hier die Elemente auf, die den meisten öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen der Schweiz gemeinsam sind. Dafür gehen wir erst auf die rechtlichen Grundlagen der Haushaltsführung ein, wobei wir uns auf die finanziellen Grundsätze und das Kreditrecht konzentrieren. Danach werden zwei spezifische Einrichtungen behandelt: die Haushaltsregeln und das Finanzreferendum. Schliesslich betrachten wir die verschiedenen Etappen des Finanzprozesses und die Rolle der verschiedenen Akteure.

Die rechtlichen Grundlagen der Haushaltsführung werden durch die Verfassung und das Finanzhaushaltsgesetz vorgegeben.³ Die gleiche rechtliche Struktur gilt sowohl auf Bundesebene als auch für alle 26 Kantone. Was die Gemeinden anbelangt, so sind die Bestimmungen grundsätzlich in der Gemeindegesetzgebung (im Gemeindegesetz und in seinen Ausführungsbestimmungen) enthalten.

Die Kantonsverfassungen legen die Kompetenzen der verschiedenen Behörden (Legislative, Exekutive) sowie die Rahmenbedingungen für die Besteuerung fest (Verfassungsmässigkeit, Gesetzmässigkeit) und nennen die Finanzierungsquellen, die mobilisiert werden können. Ausserdem regeln sie die wichtigsten Bestandteile der Haushaltsführung und hier insbesondere die Finanzplanung und das Budget. Hinzu kommen oft Bestimmungen über eine mögliche Defizitbremse (oder eine Ausgaben- oder Schuldenbremse). Das sogenannte Kreditrecht – die gesetzlichen Bestimmungen im Bereich der Ausgabenbewilligung – ist ebenfalls dort zu finden. Die Verfassungen bilden im Übrigen die Grundlage für die Finanzkontrolle und den Finanzausgleich sowie die Lastenverteilung mit den Gemeinden (Lienhard et al. 2017, S. 152–170).

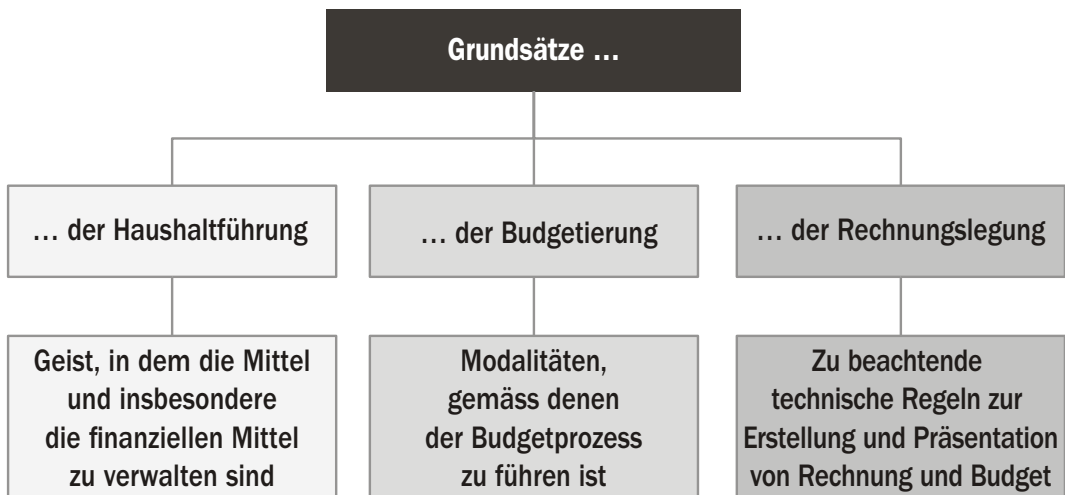
2 Im Kanton Bern beispielsweise gelten die gesetzlichen Vorschriften für alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Sinne des Gemeindegesetzes. Dazu zählen etwa politische Gemeinden, Bürgergemeinden, Kirchgemeinden, Gemeindeverbände oder auch Regionalkonferenzen.

3 Finanzhaushaltsgesetz | Loi sur les finances | Legge sulle finanze | Financial management act of Parliament.

2.1 Finanzielle Grundsätze

Verschiedene Grundsätze regeln die Verwaltung der öffentlichen Finanzen.⁴ Ihr Spektrum und ihre Bezeichnung variieren je nach Gemeinwesen.⁵ Grundsätzlich gilt es jedoch, zwischen drei Gruppen von Grundsätzen zu unterscheiden: die strategischen Grundsätze, die bestimmen, in welchem Sinn die Ressourcen und insbesondere die finanziellen Mittel zu verwalten sind; die operativen Grundsätze, die die Modalitäten des Budgetierungsprozesses regeln; und die eher technischen Grundsätze zur Vorschlags- und Rechnungslegung. Abbildung 1 zeigt die Strukturierung dieser Grundsätze, die sich ergänzen und zwei Ziele verfolgen: Sie sollen (a) eine effiziente, klare und ehrliche Verwaltung der Ressourcen gewährleisten und (b) der Legislative die Möglichkeit bieten, das Handeln der Exekutive im Rahmen des Finanzprozesses möglichst effizient zu kontrollieren.

Abbildung 1 Strukturierung der finanziellen Grundsätze.



2.1.1 Grundsätze der (finanziellen) Haushaltsführung

Häufig ist nicht explizit formuliert, in welchem Sinn die Ressourcen und insbesondere die finanziellen Mittel des Gemeinwesens zu verwalten sind. Das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt nennt jedoch mehrere Grundsätze, auf die wir nachfolgend eingehen werden: Gesetzmässigkeit, Dringlichkeit, Sparsamkeit sowie wirksamer und wirtschaftlicher Einsatz der Mittel (Art. 12 Abs. 4).

⁴ Finanzielle Grundsätze | Principes financiers | Principi finanziari | Financial principles.

⁵ Für weitere Informationen zu den Bestimmungen, die spezifisch für ein bestimmtes Gemeinwesen gelten, wird auf die einschlägige Gesetzgebung verwiesen. Gilles (2009) zeigt die historische Entwicklung dieser Grundsätze auf, wobei er sich im Wesentlichen auf den französischen Kontext bezieht.

Grundsatz der Gesetzmässigkeit⁶. Dieser Grundsatz, der auch als Legalitätsprinzip bezeichnet wird, verlangt allgemein, dass jede Verwaltungstätigkeit auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen respektive, dass sie sich auf die bestehende Rechtsordnung abstützen muss. Speziell auf die Haushaltsführung bezogen bedeutet dies, dass jede Budgetposition des Gemeinwesens eine bestehende rechtliche Grundlage erfordert. Folglich dürfen Ausgaben nur für Aufgaben getätigt werden, die gesetzlich vorgesehen sind. Ebenso dürfen nur Einnahmen – Steuern, Gebühren und Entgelte – eingefordert, in den Voranschlag aufgenommen und danach in der Jahresrechnung erfasst werden, die auf einer gesetzlichen Grundlage basieren. Ausserdem sind nur die gesetzlich vorgesehenen Instanzen dazu berechtigt und dies nur im Rahmen des vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Verfahrens. Betrachten wir als Beispiel die Ausgaben für Schulgebäude. In vielen Kantonen sieht die Gesetzgebung für die Volksschule vor, dass die Gemeinden zuständig sind für die Bereitstellung der von den Schulen benötigten Infrastrukturen. Aufgrund dieser gesetzlichen Basis kann (und muss) eine Gemeinde Ausgaben in diesem Bereich tätigen.

Grundsatz der Dringlichkeit⁷. Dieser Grundsatz verlangt, dass ein Gemeinwesen seine Mittel gemäss der Dringlichkeit der zu erfüllenden Bedürfnisse zuweist. Die finanziellen Mittel müssen somit prioritär für die dringendsten Bedürfnisse verwendet werden. Gemäss diesem Grundsatz muss man eine weniger oder nicht dringende Ausgabe gegebenenfalls aufschieben oder gar darauf verzichten.

Grundsatz der Sparsamkeit⁸. Dieser Grundsatz verlangt von den Behörden, die öffentlichen Mittel massvoll einzusetzen. Anders ausgedrückt, müssen sie sich bemühen, das Ausgabenvolumen auf das notwendige Minimum zu begrenzen.

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit⁹. Gemäss diesem Prinzip müssen die Behörden die Erbringung der öffentlichen Leistungen so organisieren, dass ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen dem Umfang der erbrachten Leistungen und den eingesetzten finanziellen Mitteln erreicht wird. Technisch ausgedrückt, geht es darum, das Verhältnis zwischen den Outputs des Produktionsprozesses und seinen Inputs zu maximieren. Deshalb spricht man hier auch vom Grundsatz des effizienten Mitteleinsatzes oder vom Grundsatz der *Effizienz*.

Grundsatz der Wirksamkeit¹⁰. Die Behörden müssen sich auch bemühen, die finanziellen Ressourcen so einzusetzen, dass die angestrebten Ziele erreicht werden. Folglich sollten sie die Mittel den Tätigkeiten und Leistungen zuweisen, die am meisten zur Erreichung der festgelegten Ziele der öffentlichen Politik beitragen. Hier spricht man oft auch von der *Effektivität*.

6 Gesetzmässigkeit | *Légalité* | *Legalità* | *Legality*.

7 Dringlichkeit | *Urgence* | *Urgenza* | *Urgency*.

8 Sparsamkeit | *Emploi ménager des fonds* | *Parsimonia* | *Economy*.

9 Wirtschaftlichkeit | *Emploi économe des fonds (efficience)* | *Economia* | *Efficiency*.

10 Wirksamkeit | *Emploi efficace des fonds (effectivité)* | *Efficacia* | *Effectiveness*.

2.1.2 Grundsätze der Budgetierung

In einigen Gemeinwesen ist die Art und Weise, wie der Budgetierungsprozess durchgeführt wird, nur von sehr wenigen Grundsätzen begleitet. Die Budgeterarbeitung richtet sich jedoch implizit nach Prinzipien, die weitgehend im Finanzhaushaltsgesetz des Bundes formuliert sind (Art. 31): Grundsatz der Vollständigkeit, Grundsatz der Spezifikation und Grundsatz der Jährlichkeit. Wir fügen dieser Liste noch den Grundsatz der Einheit, das Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern und den Grundsatz der Vorsicht hinzu, da das Finanzrecht einiger Kantone und zahlreicher ausländischer Staaten diese erwähnt.

Grundsatz der Vollständigkeit¹¹. Dieser Grundsatz der Budgetierung verlangt, dass jede Ausgabe und jeder Ertrag – ob diese nun die operative oder die Investitionstätigkeit betreffen – im Voranschlag und nachfolgend auch in der Jahresrechnung aufgeführt werden. Konkret verbietet dieser Grundsatz also, dass ein Vorgang im Zusammenhang mit der operativen Tätigkeit oder einer Investition direkt in der Bilanz des Gemeinwesens verbucht wird.

Grundsatz des Verbotes der Zweckbindung von Hauptsteuern¹². Dieser Grundsatz leitet sich aus demjenigen der Vollständigkeit ab. Er verlangt, dass die Einnahmen einer Hauptsteuer – das heisst einer Steuer mit hohem Ertrag – nicht bereits vor dem Budgetierungsprozess zweckgebunden und damit für die Finanzierung einer besonderen Ausgabe reserviert werden. Für diesen Grundsatz können sowohl praktische als auch politische Argumente vorgebracht werden. Aus praktischer Sicht verhindert diese Regel eine Verschwendung von finanziellen Mitteln, falls der Steuerertrag höher ist als die Kosten der Aufgabe, für die er eigentlich bestimmt wäre (siehe Grundsatz der Sparsamkeit). Diese Regel ermöglicht es aber auch, die Gefahr einer unvollständigen Ausführung einer Aufgabe abzuwenden, sollten die Kosten durch die zweckgebundenen Einnahmen nicht gedeckt werden können. Auf der politischen Ebene verhindert dieses Verbot, dass nur diejenigen Projekte realisiert werden, für die eine spezifische (zweckgebundene) Finanzierung vorgesehen ist. Die Steuerpflichtigen könnten nämlich nur diejenigen Steuern bezahlen wollen, die zur Finanzierung von Aufgaben bestimmt sind, von denen sie direkt profitieren. Zudem – und immer noch aus politischer Sicht – würde eine Zweckbindung der Hauptsteuern den parlamentarischen Handlungsspielraum vermindern: Das Volumen der Einnahmen und der Ausgaben, bei denen die Parlamentarier mitreden können, würde dadurch eingeschränkt. Schliesslich ist es auch möglich, dass sich die finanzpolitischen Prioritäten oder die Bemessungsgrundlagen der Steuern ändern; es könnten Budgetblockaden drohen, da gewisse Mittel von Gesetzes wegen zweckgebunden eingesetzt werden müssten. Dieses Verbot gilt selbstverständlich nicht für Entgelte und Benützungsgebühren. Diese dienen nämlich genau dazu, eine spezifische Leistung (zum Beispiel die Trinkwasserversorgung) zu finanzieren und die entsprechenden Kosten an die Nutzniesser zu überwälzen. Aus diesem Grund erwähnen einige Gesetzestexte parallel zum Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern auch das *Nutzniesserprinzip*.

11 Vollständigkeit | Universalité | Universalità | Universality.

12 Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern | Principe de non-affectation des impôts | Divieto del vincolo delle entrate | No earmarking of main taxes.

Grundsatz der Einheit¹³. Dieser Grundsatz besagt, dass materiell betrachtet sämtliche Ausgaben und Einnahmen des Gemeinwesens in einem einheitlichen Dokument aufgeführt und der Legislative zur Genehmigung unterbreitet werden müssen. Aus formeller Sicht bedeutet er zudem, dass es sich dabei um ein einziges Dokument handeln muss. Aufgrund von praktischen, vor allem typografischen Erfordernissen müssen die umfangreichen Informationen in grossen Gemeinwesen aber manchmal auf verschiedene Bände aufgeteilt werden. Man geht jedoch davon aus, dass der Grundsatz der Einheit in diesem Fall nicht verletzt wird, solange der Inhalt dieser Bände im Rahmen der gleichen Budgetdebatte vorgestellt, diskutiert und genehmigt wird. Alle Ausgaben und Einnahmen müssen in einem einzigen Dokument dargelegt und in einer einzigen Budgetdebatte beraten werden, damit Haushaltsabwägungen möglich sind.

Grundsatz der Vorsicht¹⁴. Gemäss diesem Prinzip müssen der Aufwand und die Verbindlichkeiten im Voranschlag und in der Jahresrechnung berücksichtigt werden, sobald diese Elemente absehbar und wahrscheinlich sind. Erträge und Aktiven hingegen müssen erst ab dem Zeitpunkt einbezogen werden, in dem sie sicher sind. Dieses Prinzip führt natürlich zu einer Verzerrung der voraussichtlichen oder der Rechnungsergebnisse, da es dazu anregt, Erträge und Aktiven später zu berücksichtigen, während Aufwand und Verbindlichkeiten bereits frühzeitig erfasst werden. Zu gewissenhaft angewendet führt dieses Prinzip dazu, dass Voraussagen und Ergebnisse systematisch weniger gut oder gar schlechter dargestellt werden, als sie es tatsächlich sind. In diesem Fall schadet der Grundsatz der Vorsicht jenem der Zuverlässigkeit (siehe Abschnitt 2.1.3).

Grundsatz der Spezifikation¹⁵. Laut diesem Grundsatz muss die Genehmigung des Voranschlags genügend spezifisch bzw. detailliert sein, sodass jeder budgetierte Betrag nach dem Willen der Legislative verwendet wird. Das heisst, dass die Exekutive den Zweck eines Budgetbetrags ohne vorgängige Zustimmung der Legislative nicht ändern kann. Der Grundsatz der Spezifikation (oder der *Spezialität*) widerspricht einer Lösung, die auf Globalbudgets basiert; mit dem Globalbudget beschliesst die Legislative den Voranschlag in der Form eines Gesamtbetrags, den die Exekutive nach eigenem Ermessen verwenden kann. Man unterscheidet zwischen der qualitativen, der quantitativen und der zeitlichen Spezifikation.

- Die *qualitative Spezifikation* hängt mit dem Zweck der Ausgabe zusammen: Der im Budget veranschlagte Betrag darf nur für den vorgesehenen Zweck oder das festgelegte Ziel verwendet werden. Folglich müssen die veranschlagten Beträge nach den verschiedenen Zwecken und Zielsetzungen aufgeschlüsselt werden. Man spricht hier von einer Aufteilung auf verschiedene Haushaltslinien.
- Die *quantitative Spezifikation* verlangt, dass die Obergrenze des veranschlagten Betrags beachtet wird. Die Ausgabengenehmigung wird nur bis zu diesem Betrag erteilt und nicht darüber hinaus.

13 Einheit | Unité | Unità | Unity.

14 Vorsicht | Prudence | Prudenza | Prudence.

15 Spezifikation | Spécialité | Specificazione | Specification.

- Die **zeitliche Spezifikation** legt schliesslich fest, dass die veranschlagten und genehmigten Beträge ausschliesslich im entsprechenden Jahr und nicht darüber hinaus verwendet werden dürfen, also innerhalb einer Zeitspanne von nur zwölf Monaten.

Grundsatz der Jährlichkeit¹⁶. Das Jährlichkeitsprinzip stimmt mit der Logik des Grundsatzes der zeitlichen Spezifikation überein, mit dem es oft verwechselt wird. Während letzterer verlangt, dass die Genehmigung der im Voranschlag aufgeführten Ausgaben nur für die Dauer eines Jahres gültig ist, müssen gemäss dem Jährlichkeitsprinzip jedes Jahr ein Voranschlag vorbereitet und eine Rechnung erstellt werden. Anders ausgedrückt, legt das Prinzip der Jährlichkeit den Haushaltsrhythmus fest. Historisch betrachtet, war dieser Grundsatz das erste Budgetierungsprinzip, das umgesetzt wurde. Er ergab sich implizit daraus, dass die Legislative als Volksvertretung jährlich über die Steuer abstimmte und auf diese Weise wirtschaftliche und soziale Schwankungen der damaligen landwirtschaftlichen Gesellschaft berücksichtigen konnte.

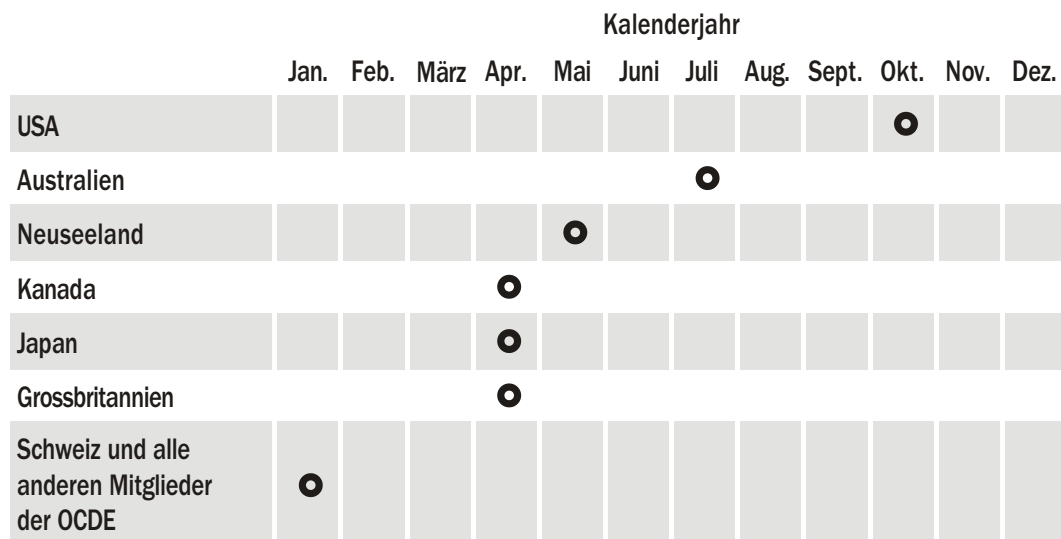
Abgesehen von dieser historischen Begründung erlaubt das Jährlichkeitsprinzip auch heute noch eine periodische (jährliche) Kontrolle der Finanzen des Gemeinwesens und verpflichtet die Exekutive und die Verwaltung dazu, in regelmässigen und zeitnahen Abständen Bericht zu erstatten. Manchmal wird dieses Prinzip in der Gesetzgebung explizit durch den Grundsatz der **Vorherigkeit** ergänzt, demgemäss der Voranschlag erst von der Legislative genehmigt werden muss, bevor die Exekutive darüber verfügen kann.

Abbildung 2 zeigt, dass gegenwärtig die meisten Länder – darunter auch die Schweiz und die meisten Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) – ihr Haushaltsjahr am 1. Januar beginnen. Diese Länder richten somit das Haushaltsjahr auf das Kalenderjahr aus. Unter den Mitgliedern der OECD gibt es jedoch auch Länder, in denen das Haushaltsjahr zu einem anderen Zeitpunkt beginnt und somit nicht mit dem Kalenderjahr übereinstimmt. In Kanada, Japan und im Vereinigten Königreich beginnt es am 1. April, in Neuseeland am 1. Mai, in Australien am 1. Juli und in den Vereinigten Staaten am 1. Oktober. Ausserhalb der OECD beginnen einige Länder ihr Haushaltsjahr im Laufe eines Monats (beispielsweise am 22. März im Iran oder am 11. September in Äthiopien).

In der Praxis ist das Jährlichkeitsprinzip in Verbindung mit der zeitlichen Spezifikation mit Nachteilen verbunden. Diese führen zu einem Haushaltszyklus, der die Verwaltungen dazu anregt, sich taktisch zu verhalten. Dazu zählt etwa der berühmte *year-end spending spree*: ein Ausgabenfeuerwerk am Ende des Jahres. Im Übrigen zeigt sich in der Praxis, dass der Voranschlag des Vorjahres allgemein als Grundlage für den nächsten Budgetprozess dient, auch wenn aufgrund des Grundsatzes der Jährlichkeit, gekoppelt mit jenem der Einheit, grundsätzlich alle Ausgaben und Erträge jedes Jahr neu überprüft werden sollten. Dadurch ergibt sich das

Phänomen einer Herabsetzung oder inkrementellen Erhöhung des Budgets, das diejenigen Verwaltungseinheiten bestraft, welche die ihnen zur Verfügung stehenden Beträge nicht vollends ausgeschöpft haben.

Abbildung 2 Beginn des Haushaltsjahrs.



2.1.3 Grundsätze der Rechnungslegung

Die Liste der Prinzipien, die bei der Rechnungslegung beachtet werden müssen, ist je nach Kanton unterschiedlich. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) empfiehlt jedoch, gewisse wesentliche Grundsätze einzuhalten.¹⁷ Wir greifen diese Liste hier auf und erläutern die Bedeutung jedes Grundsatzes. Diese Grundsätze gelten sinngemäss auch für die Aufbereitung des Voranschlags.

Grundsatz der Bruttodarstellung¹⁸. Dieser Grundsatz, der auch Grundsatz der *Nicht-verrechnung* genannt wird, ergibt sich aus dem Grundsatz der Einheit. Er betrifft insbesondere die Verwaltungseinheiten, die sowohl Ausgaben tätigen als auch Einnahmen einziehen. In diesem Fall sind a priori zwei Lösungen für die Darstellung im Voranschlag und danach in der Rechnung vorstellbar. Die erste würde darin bestehen, Einnahmen und Ausgaben miteinander zu verrechnen und sich damit zu begnügen, den Saldo darzustellen; in diesem Fall würde eine Rechnungslegungsregel angewendet, die auf der *Nettodarstellung* beruht. Eine zweite Lösung besteht darin, auf der einen Seite alle Einnahmen und auf der anderen Seite alle Ausgaben darzustellen. Dieses Vorgehen entspricht dem Grundsatz der Bruttodarstellung. Die Bruttodarstellung ermöglicht eine

17 Fachempfehlung 2, FDK (2008). Diese Grundsätze stimmen weitgehend mit jenen im Obligationenrecht überein (Art. 958 OR, Stand 1. April 2017).

18 Bruttodarstellung | Produit brut | Espressione al lordo | Gross recognition.

transparentere Verwaltung und eine engere parlamentarische Kontrolle. Es ist nämlich schwieriger, eine Kontrolle vorzunehmen, wenn die Informationen zusammengefasst sind und die Herkunft und die Einzelheiten der Einnahmen und Ausgaben nicht eruiert werden können.

Grundsatz der Periodenabgrenzung¹⁹. Gemäss diesem Grundsatz sind alle Aufwände und Erträge in derjenigen Periode zu erfassen, in der sie verursacht werden. Er ermöglicht eine Umsetzung sowohl des Jährlichkeitsprinzips als auch des Grundsatzes der zeitlichen Spezifikation. Diese beiden Grundsätze erfordern nämlich, dass klar definiert wird, auf welches Jahr sich die Haushaltsvorgänge beziehen. Man könnte nun denken, dass nur die Ein- und Auszahlungen, die zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember erfolgen, im Voranschlag und danach in der Rechnung des betreffenden Jahres dargestellt werden müssen. Damit würde man dem *Kassaprinzip* folgen. Eine solche Vereinfachung lässt sich jedoch nicht mit dem Anliegen vereinbaren, die Kosten der öffentlichen Leistungen zu ermitteln, die im Laufe des Jahres erbracht werden, und zu überprüfen, ob diese Kosten durch die Erträge des gleichen Jahres gedeckt werden. Deshalb ist seit mehreren Jahren der Grundsatz der *Periodenabgrenzung* massgebend. Er wird auch *Sollprinzip*, *Prinzip der periodengerechten Verbuchung* oder auch *Periodizitätsprinzip* genannt. Gemäss dieser Regel werden die Aufwände veranschlagt und dann verbucht, wenn sie entstehen, und nicht, wenn sie bezahlt werden. Ebenso werden Erträge ab dem Zeitpunkt ausgewiesen, in dem das Gemeinwesen einen wirtschaftlichen Anspruch darauf hat, beispielsweise wenn sie in Rechnung gestellt werden, und nicht erst, wenn sie vereinnahmt werden. Anders ausgedrückt: Sobald ein Dritter einen Anspruch gegenüber dem Gemeinwesen oder das Gemeinwesen einen solchen gegenüber einem Dritten hat, muss dieser Anspruch festgestellt und im Budget und danach auch in der Rechnung ausgewiesen werden. Konkret führt dies beispielsweise dazu, dass Rückstellungen gebildet oder transitorische Vorgänge verbucht werden müssen. Dies erläutern wir in Abschnitt 3.3, der dem Rechnungsmodell der Kantone und Gemeinden gewidmet ist.

Grundsatz der Fortführung²⁰. Gemäss diesem Prinzip wird für die Informationen im Voranschlag und in der Rechnung von der Hypothese ausgegangen, dass das Gemeinwesen seine Tätigkeiten auf unbestimmte Zeit weiterführt. Das erscheint selbstverständlich. Aber wird dieser Grundsatz explizit festgelegt, kann das Vermögen des Gemeinwesens auf der Basis seiner Anschaffungskosten bewertet werden. Geht man hingegen davon aus, dass das Gemeinwesen seine Tätigkeit in naher Zukunft einstellt, müsste sein Vermögen eher auf der Basis seines Verkehrswertes bewertet werden, weil in diesem Fall zu erwarten wäre, dass es bald verkauft werden muss.

Grundsatz der Wesentlichkeit²¹. Dieser Grundsatz legt den Fokus darauf, dass der Voranschlag und die Rechnung des Gemeinwesens wichtige Informationsquellen sind. Folglich muss jede Information, die das Urteil oder den Entscheid der Nutzer dieser Dokumente beeinflussen kann, als wichtig betrachtet werden. Hingegen sollten

19 Periodenabgrenzung | Comptabilité d'exercice | Correlazione temporale | Accrual.

20 Fortführung | Continuité de l'exploitation | Continuità di esercizio | Going concern.

21 Wesentlichkeit | Importance | Essenzialità | Materiality.

nicht relevante Informationen ausgelassen werden. Der Kreis der Nutzer ist per Definition sehr breit. Er umfasst in der Regel natürlich die Behörden des Gemeinwesens – die Legislative und die Exekutive –, aber auch Steuerzahler, Kapitalgeber, statistische Organe oder auch Forschungskreise. Dieses Prinzip ist grundlegend. Dank ihm können diejenigen Personen, die für die Erstellung des Voranschlags und der Rechnung verantwortlich sind, aber auch die Revisionsstellen entscheiden, welche Beträge separat ausgewiesen werden müssen und ab welchem Betrag Fehler und Auslassungen unbedingt zu vermeiden sind. Der Entscheid, ob ein Betrag wesentlich ist oder nicht, erfordert eine gute Dosis Fachwissen. Tatsächlich müssen bei der Analyse dieser Frage sowohl die Bedeutung des jeweiligen Betrags als auch die Art der Transaktion berücksichtigt werden, die in den Unterlagen auszuweisen sind. Beispielsweise ist ein Betrag von einigen Tausend Franken wesentlich und muss in einem kleineren Gemeinwesen separat ausgewiesen werden. In einem grösseren Gemeinwesen hingegen wäre die Bedeutung dieses Betrags marginal. Ein weiteres Beispiel ist der Transferaufwand, bei dem es sich um Entschädigungen an andere Körperschaften oder um Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs handeln kann. Da sich diese beiden Arten von Transferaufwand wirtschaftlich grundlegend unterscheiden, ist eine separate Darstellung grundsätzlich erforderlich.

Grundsatz der Verständlichkeit²². Die Informationen müssen im Voranschlag und in der Rechnung grundsätzlich klar und nachvollziehbar dargestellt werden. Mit der Einhaltung dieser Vorgabe muss sichergestellt werden, dass Personen mit angemessenem Wissen den Inhalt dieser Dokumente verstehen können. Folglich müssen die Finanzinformationen so dargestellt werden, dass der Zugang dazu und ihre Nutzung vereinfacht werden. Dieser Grundsatz erlaubt jedoch nicht das Weglassen von Informationen unter dem Vorwand, sie seien zu komplex und daher zu schwer verständlich. Er verlangt ganz einfach, dass die Informationen auf methodische und logische Weise präsentiert werden, ohne sie zu verschleiern oder zu verbergen. Wenn ein Gemeinwesen beispielsweise auf Finanzderivate zurückgreift, muss es diese Instrumente im Anhang seiner Jahresrechnung genauestens und im Detail erläutern, da sie komplex und schwer verständlich sind.

Grundsatz der Zuverlässigkeit²³. Die im Voranschlag und in der Jahresrechnung ausgewiesenen Informationen müssen grundsätzlich richtig sein. Sie müssen die tatsächlichen Verhältnisse realitätsgetreu und angemessen wiedergeben. Gewisse Gesetzgebungen ergänzen diesen Grundsatz im Übrigen durch denjenigen der **wahrheitsgetreuen Darstellung** oder der **Neutralität**. Die internationalen Rechnungslegungsnormen weisen zudem darauf hin, dass die Jahresrechnung eine *true and fair view* der Finanzlage des Gemeinwesens vermitteln muss. Jegliche Willkür muss somit zugunsten der Objektivität der Informationen ausgeschlossen werden. Folglich müssen die Informationen eher die wirtschaftliche Realität als die rechtlichen Aspekte des Sachverhalts widerspiegeln. Deshalb muss beispielsweise ein Gemeinwesen, das ein Fahrzeug leaset, dieses als Teil seines Vermögens in der Bilanz aufführen, wenn das Fahrzeug genutzt wird, um

22 Verständlichkeit | Clarté | Chiarezza | Understandability.

23 Zuverlässigkeit | Fiabilité | Affidabilità | Reliability.

Leistungen für die Bevölkerung zu erbringen. Dies gilt, obwohl rechtlich betrachtet die Leasing-Gesellschaft Eigentümerin bleibt. Als Ergänzung zu diesem Grundsatz schliessen einige Gesetzgebungen auch den Grundsatz der Nachprüfbarkeit mit ein. Gemäss diesem Prinzip müssen die in der Jahresrechnung ausgewiesenen Beträge rückverfolgt werden können. Sie müssen auf einem Beleg beruhen, beispielsweise einer Rechnung, die einen Aufwand für den Kauf von Waren oder Dienstleistungen bestätigt. Im gleichen Sinne wird gelegentlich auch das Prinzip der **doppelten Buchführung** genannt.

Manchmal wird auch der Grundsatz der **Ordnungsmässigkeit** erwähnt. Diesem Grundsatz zufolge müssen die Buchungsvorgänge sowohl der üblichen Praxis als auch der Gesetzgebung und den geltenden Vorschriften entsprechen. Die Koexistenz des Grundsatzes der Ordnungsmässigkeit und demjenigen der Zuverlässigkeit ist problematisch, wenn die Gesetzgebung Praktiken zulässt oder gar empfiehlt, die der Zuverlässigkeit der Jahresrechnung schaden. Zu erwähnen sind hier etwa die zusätzlichen Abschreibungen. Dieser rein buchhalterische Vorgang entspricht schlichtweg einer politischen Taktik, wird aber von mehreren kantonalen Gesetzgebungen erlaubt. In diesen Kantonen können zusätzliche Abschreibungen vorgenommen werden, ohne gegen den Grundsatz der Ordnungsmässigkeit zu verstossen. Allerdings schadet dieser Vorgang der realitätsgetreuen und angemessenen Darstellung der finanziellen Verfassung des Gemeinwesens. Er verstösst also gegen den Grundsatz der Zuverlässigkeit der Informationen, die in der Jahresrechnung dargestellt werden. Wir werden in Kapitel 8, das der politischen Taktik in der Rechnungslegung gewidmet ist, auf diesen Aspekt zurückkommen.

Grundsatz der Vergleichbarkeit²⁴. Dieser Grundsatz verlangt, dass die Informationen im Voranschlag und in der Jahresrechnung eines Gemeinwesens während einer bestimmten Zeitspanne vergleichbar sind mit den Informationen für vorangehende und nachfolgende Perioden sowie mit den Informationen anderer Gemeinwesen. Anders ausgedrückt, sollen die Rechnungen der Gemeinwesen sowohl über einen gewissen Zeitraum als auch untereinander vergleichbar sein. Dazu müssen die Budgetierungs- und Buchhaltungsstandards und -praktiken beständig und einheitlich angewendet werden. So können beispielsweise die Kosten der Leistungen des laufenden Jahres mit den Kosten der Vorjahre verglichen werden.

Grundsatz der Stetigkeit der Methoden²⁵. Damit der Grundsatz der Vergleichbarkeit eingehalten werden kann, müssen die Methoden zur Erstellung und Darstellung der Informationen, wenn sie einmal angenommen wurden, stetig angewendet werden. Dieser Grundsatz verlangt auch, dass in gleichen Situationen die gleichen Methoden zur Anwendung kommen. Das Gemeinwesen muss somit auf eine Änderung seiner Praktiken verzichten, es sei denn, triftige Gründe würden dies verlangen. Im Falle einer Änderung müssen der Grund und die Auswirkungen ordnungsgemäss dokumentiert werden.

24 Vergleichbarkeit | Comparabilité | Comparabilità | Comparability.

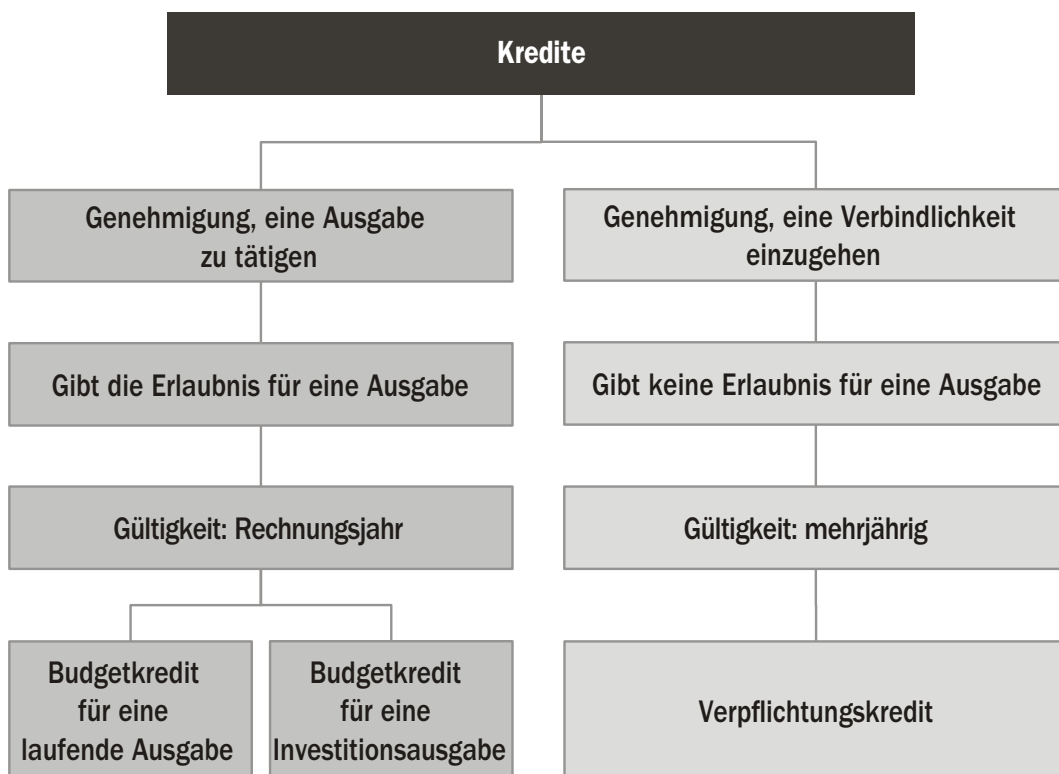
25 Stetigkeit | Permanence | Continuità | Consistency.

2.2 Kreditrecht

Um die finanziellen Grundsätze und insbesondere den Grundsatz der Spezifikation umzusetzen, sieht die Gesetzgebung verschiedene Arten von Genehmigungen vor. Sie bilden zusammen das sogenannte Kreditrecht²⁶ oder die Kreditgesetzgebung. In einem demokratischen Staat wie der Schweiz kann die öffentliche Hand nicht einfach frei über ihre Ressourcen verfügen. Der Entscheid zur Verwendung der Ressourcen für laufende oder für Investitionsausgaben unterliegt einem Genehmigungsverfahren, weil das Gemeinwesen mit jeder Ausgabe einen Teil seines Finanzvermögens zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe einsetzt. Deshalb legt das Kreditrecht fest, wer über welche Art von Ausgaben und nach welchen Kriterien entscheiden kann.

Die Genehmigungen sind in zwei grosse Kreditkategorien gegliedert, wie Abbildung 3 zeigt: die Genehmigung, eine Ausgabe zu tätigen, und die Genehmigung, eine Verbindlichkeit einzugehen.

Abbildung 3 Gestaltung der Kredite.



26 Kreditrecht | Droit de crédits | Diritto in materia creditizia | Regulation of credits.

2.2.1 Genehmigung, eine Ausgabe zu tätigen, und Budgetkredit

Wenn der Exekutive eine Genehmigung für eine Ausgabe erteilt wird, ist sie berechtigt, die genehmigte Summe im Laufe des kommenden Jahres auszugeben. Die Gültigkeitsdauer – oder die zeitliche Spezifikation – dieser Genehmigung ist also auf ein einziges Rechnungsjahr beschränkt.

Voranschlagskredit²⁷. Die Genehmigung kann eine *laufende Ausgabe* betreffen, beispielsweise die Bezahlung von Löhnen oder die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen. Sie kann aber auch für eine *Investitionsausgabe* gelten, etwa die Bezahlung von Rechnungen für den Bau einer Strasse oder den Kauf eines Schulgebäudes – anders ausgedrückt eine Ausgabe, die während mehrerer Rechnungsjahre einen Nutzen stiften wird.

Man spricht hier von Voranschlagskredit, weil der Betrag in den Voranschlag des Gemeinwesens aufgenommen wird (entweder für die operativen Tätigkeiten oder für die Investitionstätigkeiten). Damit ermächtigt die Legislative die Exekutive, eine bestimmte Haushaltsposition im betreffenden Rechnungsjahr für einen präzisen Zweck und bis zu einem bestimmten Betrag zu belasten.

Gesperrter Kredit. Es kann sein, dass die gesetzliche Grundlage, auf die sich eine Ausgabe stützen sollte, im Zeitpunkt der Genehmigung des Budgets durch die Legislative noch fehlt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Referendumsfrist für ein neues Gesetz noch nicht abgelaufen ist oder wenn eine Volksabstimmung zu einem möglichen Referendum noch nicht durchgeführt worden ist. In diesem Fall kann die Legislative zwar über den Kredit abstimmen, aber dieser bleibt bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlage gesperrt. Solange der Kredit gesperrt ist, kann er von der Exekutive nicht ausgegeben werden. Dank diesem System kann der Grundsatz der Gesetzmässigkeit eingehalten werden, während zugleich Verzögerungen bei der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen beschränkt werden. Ein gesperrter Kredit kann eine laufende Ausgabe oder eine Investitionsausgabe betreffen.

Nachtragskredit²⁸. Es kann sein, dass sich der von der Legislative genehmigte Kredit im Laufe des Jahres als nicht ausreichend erweist. In diesem Fall muss ein Nachtragskredit beantragt werden, um den ursprünglichen Voranschlagskredit zu ergänzen und so dem Grundsatz der quantitativen Spezifikation Rechnung zu tragen. Ein solcher Kredit muss gerechtfertigt und bei der Legislative beantragt werden, bevor die Ausgabe getätigt wird. Wenn der Bedarf allerdings nicht vorhersehbar, dringend und unverzichtbar ist, kann die Exekutive einen Nachtragskredit unter gewissen Bedingungen eigenmächtig gewähren und ihn später von der Legislative rückwirkend bewilligen lassen. Ein Nachtragskredit kann eine laufende Ausgabe oder eine Investitionsausgabe betreffen.

Kreditüberschreitung. Gemäss dem Grundsatz der quantitativen Spezifikation ist die Exekutive nicht befugt, mehr als die von der Legislative bewilligten Mittel auszugeben. Jede Kreditüberschreitung muss somit verhindert werden. Allerdings ist eine

27 Voranschlagskredit | Crédit budgétaire | Credito di preventivo | Budgetary appropriation.

28 Nachtragskredit | Crédit supplémentaire | Credito aggiuntivo | Supplementary appropriation.

Überschreitung manchmal erlaubt, wenn der Aufwandsüberschuss durch Einnahmen gedeckt wird, die direkt mit der Ausgabe selbst zusammenhängen, oder wenn er durch niedrigere Ausgaben für einen anderen Ausgabentyp des bewilligten Kredits kompensiert wird. Eine Kreditüberschreitung kann im Übrigen auch erst beim Jahresabschluss und insbesondere bei den passiven Rechnungsabgrenzungen (transitorische Passiven) deutlich werden. In diesem Fall lässt sie sich nicht mehr verhindern. Eine Budgetüberschreitung kann eine laufende Ausgabe oder eine Investitionsausgabe betreffen.

Kreditübertragung. Aus verschiedenen, insbesondere technischen und verfahrensbedingten Gründen kann manchmal ein von der Legislative bewilligter Kredit für eine Investition, ein Projekt oder eine wichtige Tätigkeit im Laufe eines Rechnungsjahres nicht vollumfänglich verwendet werden. Unter gewissen Umständen kann die Exekutive die Übertragung des Restbetrags von einem Jahr auf das nächste bewilligen. Die Voraussetzung dafür ist, dass der nicht ausgeschöpfte Kredit aus einer Verzögerung der Arbeiten erfolgt. Bei einer Investition sind die Bedingungen manchmal strenger: Die Exekutive oder die Verwaltung muss die Ausgabe bereits getätigt haben, wobei diese aber vom Leistungserbringer noch nicht in Rechnung gestellt ist. In diesem Fall wird die Kreditübertragung mittels einer passiven Rechnungsabgrenzung vorgenommen und taucht in der Bilanz des Gemeinwesens als solche auf. Eine Kreditübertragung kann also eine laufende Ausgabe oder eine Investitionsausgabe betreffen.

2.2.2 Genehmigung, eine Verbindlichkeit und einen Verpflichtungskredit einzugehen

Da die Gültigkeit von Voranschlagskrediten auf ein Jahr beschränkt ist, muss das Kreditrecht einen Mechanismus vorsehen, damit die Exekutive das Gemeinwesen für Projekte verpflichten kann, deren Umsetzung länger als das Haushaltsjahr dauert. Dieser Mechanismus ist der Verpflichtungskredit.

Verpflichtungskredit²⁹. Anhand des Verpflichtungskredits kann die Legislative der Exekutive die Befugnis erteilen, das Gemeinwesen über einen mehrjährigen Zeitraum zu verpflichten. Im Gegensatz zum Voranschlagskredit gibt er der Exekutive allerdings nicht die Genehmigung, eine Ausgabe zu tätigen. Indem die Legislative der Exekutive einen Verpflichtungskredit gewährt, kann letztere beispielsweise Verträge mit einem Bauunternehmen für den Bau eines Schulgebäudes unterzeichnen, auch wenn sich dieses Vorhaben über mehrere Jahre erstreckt. Um das Bauunternehmen aber tatsächlich bezahlen zu können, muss die Exekutive bei der Legislative jedes Jahr den dazu erforderlichen Voranschlagskredit beantragen.

Abbildung 4 zeigt am Beispiel eines geplanten neuen Schulgebäudes, wie ein Verpflichtungskredit und die nachfolgenden Voranschlagskredite aneinandergeschlossen sind. Der von der Legislative im Laufe des Jahres t gewährte Verpflichtungskredit beläuft sich auf CHF 55 Mio. Die Arbeiten beginnen im Laufe des Rechnungsjahres

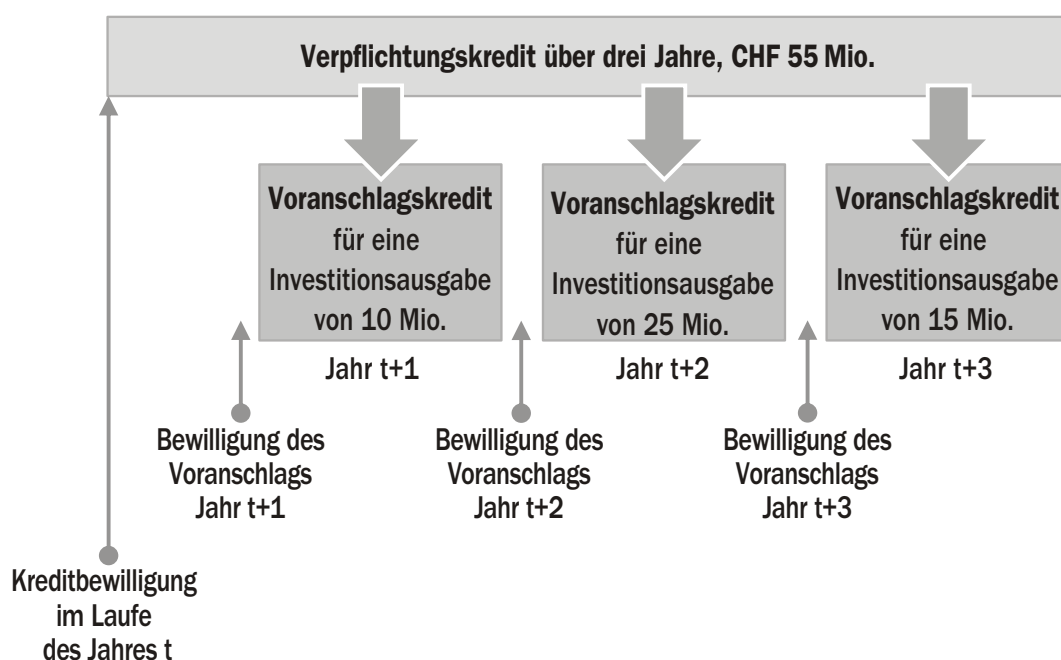
29 Verpflichtungskredit | Crédit d'engagement | Credito d'impegno | Contingent appropriation.

t+1, und die Exekutive erhält einen Voranschlagskredit in der Höhe von CHF 10 Mio., um die Rechnungen für die Arbeiten in diesem Jahr zu bezahlen. Im Jahr t+2 wird ein Voranschlagskredit von CHF 25 Mio. gewährt. Die Arbeiten werden im Jahr t+3 abgeschlossen, für das der Voranschlagskredit CHF 15 Mio. beträgt. Folglich hat der Bau wie geplant drei Jahre gedauert, aber CHF 5 Mio. weniger gekostet, als im Verpflichtungskredit vorgesehen waren – sofern die Voranschlagskredite im vollen Umfang ausgeschöpft, aber nicht überschritten worden sind.

Ein Verpflichtungskredit wird von der Exekutive in der Regel von Fall zu Fall beantragt. Er kann somit auch im Laufe des Jahres und ausserhalb des eigentlichen Budgetverfahrens beantragt werden. Aufgrund der qualitativen Spezifikation ist der Kredit mit einer Realisierung, beispielsweise einer Investition, einem bestimmten Projekt oder mit einer Subvention verbunden. Aufgrund der quantitativen Spezifikation hat die Exekutive die Möglichkeit, das Gemeinwesen gegenüber Dritten für einen bestimmten Betrag zu verpflichten. Der Kredit verfällt mit der Realisierung.

Unter gewissen Umständen, beispielsweise für Ausgaben von geringerer Bedeutung (Wesentlichkeit), kann auch nur auf den Voranschlagskredit zurückgegriffen werden, ohne vorgängig einen Verpflichtungskredit beantragen zu müssen. Der Begriff der Wesentlichkeit hängt konkret mit einem Grenzwert zusammen, der in der Gesetzgebung festgelegt ist. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer Aktivierungsgrenze, wie wir sie im Abschnitt 3.3 erläutern, der dem Rechnungsmodell der Kantone und Gemeinden gewidmet ist.

Abbildung 4 Koppelung zwischen Verpflichtungskredit und Voranschlagskrediten
Beispiel: Bau eines neuen Schulgebäudes.



Objektkredit. Mit einem Objektkredit ermächtigt die Legislative die Exekutive, das Gemeinwesen für ein bestimmtes Einzelvorhaben, wie beispielsweise den Kauf oder den Bau eines öffentlichen Gebäudes oder auch die Gewährung eines Investitionsbeitrags, zu verpflichten. Die Exekutive muss die Ausgabengenehmigung jedes Jahr in Form eines Voranschlagskredits für die Auszahlungen einholen, die im Laufe des betreffenden Jahres geplant sind.

Rahmenkredit. Der Rahmenkredit ist ebenso wie der Objektkredit ein Verpflichtungskredit. Er unterscheidet sich von diesem dadurch, dass er die Durchführung eines Programms, sprich die Umsetzung verschiedener Massnahmen betrifft. Ausserdem ermächtigt er die Exekutive und in gewissen Fällen die Verwaltung, den Verpflichtungskredit innerhalb der Grenzen des von der Legislative festgelegten Ziels und des vorgesehenen Gesamtbetrags auf die verschiedenen Bestandteile des Programms aufzuteilen. Auch hier muss die Exekutive alljährlich einen Voranschlagskredit erhalten, um die vorgesehenen Ausgaben des betreffenden Jahres tätigen zu können.

Zusatzkredit³⁰. Es ist auch möglich, dass ein Verpflichtungskredit nicht genügt, um das vorgesehene Objekt oder Programm zu realisieren. In diesem Fall kann die Exekutive bei der Legislative einen Zusatzkredit beantragen. Ausser in einem Notfall muss dieser Antrag eingereicht werden, bevor jede neue Verpflichtung eingegangen wird.

2.3 Haushaltsregeln

In der Gesetzgebung werden immer mehr verbindliche Haushaltsregeln eingeführt. Die Bezeichnungen unterscheiden sich: Schuldenbremse, Defizitbremse, Ausgabenbremse usw. Ihr Ziel besteht darin, sowohl eine institutionelle als auch eine Verhaltensasymmetrie zu beheben. Die institutionelle Asymmetrie ergibt sich daraus, dass die Entscheidungskompetenz über Ausgaben gesetzlich nicht auf derselben institutionellen Ebene liegt wie jene über die Einnahmen. Die Legislative verfügt nämlich über einen erheblichen Spielraum, um den Umfang von Voranschlagskrediten, insbesondere nach oben, anzupassen. Hingegen können Anträge auf Steuererhöhungen über ein Referendum bekämpft werden, womit dann nicht mehr die Legislative, sondern das Volk entscheidet (Lienhard und Marti Locher 2015). Folglich kann sich die Bevölkerung einer Erhöhung der Steuerbelastung zur Finanzierung einer Ausgabenerhöhung widersetzen, obwohl dies zu einem Defizit und zu einer steigenden Verschuldung führen würde. Die Haushaltsregeln verpflichten die Legislative, um das finanzielle Gleichgewicht besorgt zu sein.

Die Verhaltensasymmetrie ist eher politischer Natur und führt dazu, die konjunkturelle Lage in unsere Überlegungen einzubeziehen. Zwar tolerieren sowohl die Exekutive als auch die Legislative Defizite bei einer schlechten wirtschaftlichen Lage oder sie erhöhen diese gar, indem sie in der Hoffnung auf eine Ankurbelung der Wirtschaft zusätzliche Ausgaben beschliessen. Hingegen bemühen sie sich nicht, Überschüsse zu

30 Zusatzkredit | Crédit additionnel | Credito aggiuntivo | Ancillary appropriation.

erzielen, wenn die Wirtschaft boomt. Diese Asymmetrie führt zu einer schrittweisen Erhöhung des Schuldenstandes. Eine Verschärfung der Haushaltsregeln trägt auch zur Lösung dieser zweiten Asymmetrie bei.

Die Gesetzgebung merkt schon lange an, dass die Finanzen der Gemeinwesen ausgeglichen sein müssen. Bis vor Kurzem sind die gesetzlichen Bestimmungen in den meisten Kantonen aber nicht über diesen allgemeinen Grundsatz hinausgegangen. Der Kanton St. Gallen war 1929 der erste Kanton, der diese Regel verschärft und die Möglichkeit der Legislative, ein defizitäres Budget zu genehmigen oder die Steuern zu senken, drastisch eingeschränkt hat. Aktuell haben mit Ausnahme des Kantons Appenzell Innerrhoden alle Kantone die gesetzlichen Haushaltsregeln in unterschiedlichem Ausmass und nach unterschiedlichen Modalitäten ausgebaut – ganz im Sinne des Föderalismus und der kantonalen Autonomie (Yerly 2014)! Die Verschärfung dieser Regel wird von der Bevölkerung, insbesondere bei Volksabstimmungen, zumeist breit unterstützt.

In gewissen Kantonen ist eine detaillierte Bestimmung bereits in ihrer Verfassung verankert, in anderen im Finanzgesetz (das von der Legislative einfacher geändert werden kann). Die Bestimmung gilt zuweilen für den Voranschlag, für die Jahresrechnung oder auch für beide. Im Allgemeinen verlangt sie einen ausgeglichenen oder praktisch ausgeglichenen Haushalt (das heisst, sie toleriert ein Defizit, das aber auf 2 oder 3% begrenzt ist). Die Forderung nach einem ausgeglichenen Haushalt kann sämtliche Transaktionen oder nur jene betreffen, die zu den operativen Tätigkeiten gehören (das heisst unter Ausklammerung aller Investitionsausgaben und -einnahmen). Zudem umfasst die betreffende Bestimmung manchmal einen Sanktionsmechanismus für den Fall, dass sie nicht eingehalten wird. Dies kann beispielsweise eine automatische Erhöhung der Steuerbelastung sein. Gewisse Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Kantone mit den strengsten Bestimmungen deutlich tiefere Defizite und Schulden aufweisen (Feld und Kirchgässner 2008).

Was den Bund anbelangt, hat das Stimmvolk 2001 die Einführung eines detaillierten Verfassungsartikels zur Schuldenbremse (Art. 126 BV, Auszug 1) mit fast 85% der Stimmen gutgeheissen. Der Artikel, der seit 2003 in Kraft ist, verlangt ein über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichenes Budget. Um dieses Ziel zu erreichen, wird der Höchstbetrag der Ausgaben jedes Jahr auf dem Niveau der Einnahmen im betreffenden Jahr begrenzt, wobei die Wirtschaftslage berücksichtigt wird. Diese Anpassung wird erreicht, indem die Einnahmen mit einem Faktor multipliziert werden, der die Wirtschaftslage widerspiegelt. Berechnet wird dieser Faktor, indem man das potenzielle Bruttoinlandsprodukt (sprich den Wert der Produktion, der bei voller Nutzung der Produktionsfaktoren erzielt würde) ins Verhältnis zum realen BIP (effektiv realisierte Produktion) setzt. Wenn sich die Wirtschaft in der Rezession befindet und die Produktionslücke negativ ist, ist der Multiplikationsfaktor der Einnahmen grösser als eins. Damit wird der Höchstbetrag der bewilligten Ausgaben höher als die tatsächlichen Einnahmen, womit ein Defizit erlaubt wird. Wenn die Wirtschaft hingegen expandiert, ist die Produktionslücke positiv, und der Multiplikationsfaktor der Einnahmen beträgt weniger als eins. Der Höchstbetrag der bewilligten Ausgaben liegt dadurch unter den tatsächlichen Einnahmen, womit ein Überschuss erwirtschaftet werden muss. Unter besonderen Umständen kann jedoch eine qualifizierte Mehrheit des Parlaments verlangen, den

Höchstbetrag der Ausgaben zu erhöhen. Durch die mechanische Berücksichtigung des Konjunkturzyklus ermöglicht es die Haushaltsregel des Bundes, dass die automatischen Stabilisatoren wirken können. Sie bietet dem Bundesrat und dem Parlament auch einen gewissen Handlungsspielraum, um antizyklische Massnahmen zu ergreifen (Bundesrat 2000).

Auszug 1 Bundesverfassung, Art. 126 Haushaltsführung

- «¹ Der Bund behält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.
² Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen.
³ Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden. Über eine Erhöhung beschliesst die Bundesversammlung nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c.
⁴ Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.
⁵ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.»

Quelle: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2018)

2.4 Finanzreferendum und Initiativrecht

Das Finanzreferendum ist eine spezielle Form des Gesetzesreferendums. In den Kantonen und Gemeinden, die dieses Instrument kennen, bietet es die Möglichkeit, einen Ausgabenentscheid der Legislative ab einem bestimmten Betrag obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung zu unterbreiten. Der auslösende Schwellenwert, der obligatorische oder fakultative Charakter des Referendums und in letzterem Fall die Zahl der nötigen Unterschriften für das Referendum sowie die Frist zur Unterschriftensammlung sind im kantonalen Recht und auf Gemeindeebene teilweise im kommunalen Recht festgelegt. Bei den Kantonen schwankt der Schwellenwert zwischen CHF 250 000 und 25 Mio. für einmalige Ausgaben und zwischen CHF 50 000 und 400 000 für wiederkehrende Ausgaben. Falls ein fakultatives Referendum möglich ist, müssen je nach Kanton 100 bis 10 000 Unterschriften gesammelt werden.

Gewisse Studien lassen darauf schliessen, dass da, wo obligatorische Finanzreferenden existieren, die Ausgaben deutlich tiefer sind (Funk und Gathmann 2011). Ein anekdotisches Beispiel veranschaulicht dies: Die Bündner Stimmbürger lehnten in einer Volksabstimmung einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung der Bewerbung des Kantons um die Austragung der Olympischen Winterspiele zweimal ab – erstmals 2013 für die Spiele von 2022 und dann 2017 für die Spiele von 2026.

Auf Bundesebene existiert das Finanzreferendum nicht. Anträge für eine Einführung werden regelmässig gestellt. Bis anhin konnten sie jedoch noch keine parlamentarische Mehrheit für sich gewinnen. Die Gegner befürchten eine Verlangsamung der Entscheidungsprozesse. Gleichzeitig schätzen sie den Nutzen als gering ein, da es sich bei den Ausgaben des Bundes hauptsächlich um wiederkehrende Ausgaben für Transfers an andere öffentliche Einheiten, insbesondere an die Kantone, handle (vgl. Kapitel 6 zu den Mechanismen der Transferzahlungen und des Finanzausgleichs).

In Bezug auf diese Debatte ist daran zu erinnern, dass die Bürger auch ihr Initiativrecht nutzen können, um Einfluss auf die Budgets der öffentlichen Gemeinwesen zu nehmen, selbst wenn das Referendumsrecht nicht zum Tragen kommt. Die Volksinitiative «Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze», die auch «Umverteilungsinitiative» genannt wird, ist ein hervorragendes Beispiel dafür. Diese Initiative, die 1997 mit den erforderlichen 100 000 Unterschriften eingereicht wurde, schlug die Aufnahme eines neuen Artikels in die Bundesverfassung vor. Gemäss diesem Artikel hätten die Ausgaben für die Landesverteidigung innerhalb einer Frist von zehn Jahren auf die Hälfte der Rechnung des Jahres 1987 reduziert werden müssen. Das Stimmvolk lehnte die Initiative allerdings im Jahr 2000 mit 62% Neinstimmen ab, wobei sie in vier Westschweizer Kantonen gutgeheissen wurde.

2.5 Finanzprozess und wichtigste Akteure

Der Finanzprozess kann sich von einem Gemeinwesen zum andern unterscheiden. Abbildung 5 veranschaulicht deshalb den Verlauf eines typischen Prozesses und die zugehörigen Dokumente: Legislaturprogramm, Finanzplan, Verpflichtungskredite, Voranschlag, Erstellung der Jahresrechnung, Prüfung und Genehmigung der Jahresrechnung sowie Finanzstatistik. Um den Ablauf des Prozesses zu erläutern, zeigt die Abbildung mit Bezug auf das betreffende Rechnungsjahr, das wir als Jahr t bezeichnen, wann jeder Schritt stattfindet. Jeder Schritt wird nachfolgend erläutert.

Diese Abbildung illustriert auch die Rolle der verschiedenen Akteure im Prozess, vor allem die der Exekutive, der Legislative und in gewissen Fällen der Bürger. Man könnte meinen, dass der Prozess in den öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz ähnlich abläuft wie in anderen Ländern. Einige Besonderheiten haben aber einen massgeblichen Einfluss. Zu erwähnen sind hier die Instrumente der direkten Demokratie mit dem Referendums- und Initiativrecht. Aussergewöhnlich ist auch der Vorrang der Legislative vor der Exekutive oder die Tatsache, dass die Mitglieder der kantonalen und kommunalen Exekutiven fast überall durch allgemeine Wahlen bestimmt werden; in anderen Ländern werden sie vom Chef der Exekutive nominiert, ob es sich dabei um einen Präsidenten oder einen Bürgermeister handelt. Folglich sind die Rollen in diesem Prozess klar definiert zwischen dem für die Finanzen zuständigen Mitglied der Exekutive («Finanzminister») und seinen Kollegen, die für substantielle öffentliche Politiken wie etwa Bildung oder Gesundheit verantwortlich sind («ausgabentätigende Minister»).

Wenn sich die Frage der Wiederwahl stellt, können die Wähler die Leistungsbilanz dieser Personen in ihren jeweiligen Ämtern berücksichtigen. Das spornt die Mitglieder der Exekutive dazu an, ihre spezifische Rolle wahrzunehmen, und stimuliert automatisch das Kontroll- und Ausgleichssystem zwischen den ausgabebetätigenden Ministern einerseits und dem Finanzminister andererseits. Dieser Mechanismus lässt sich auch gut innerhalb einer kantonalen oder kommunalen Exekutive beobachten.

Abbildung 5 Finanzprozess und Entscheidungsorgane.

	Jahr t-1 oder früher	Jahr t-1	Jahr t	Jahr t+1	Jahr t+1 und später
Legislaturprogramm und Finanzplan	Exekutive				
Planung der Projekte und Beantragung Verpflichtungskredite	Exekutive				
Gewährungsbeschluss der Verpflichtungskredite	Legislative und Bürger				
Änderung der Steuergesetze		Legislative und Bürger			
Erarbeitung eines Antrags für den Voranschlag		Exekutive			
Genehmigung des Voranschlags und Gewährung der Budgetkredite		Legislative			
Ausführung des Voranschlags			Exekutive		
Gewährung von eventuellen Zusatzkrediten			Legisla- tive		
Erarbeitung der Jahresrechnung				Exekutive	
Prüfung der Jahresrechnung				Revisions- stelle	
Genehmigung der Jahresrechnung				Legislative	
Ausarbeitung der Finanzstatistik				Eidgenössisches Finanzdepartement	

Legislaturprogramm und mehrjähriger Finanzplan

In der Praxis beginnt der Finanzprozess bereits vor Beginn der Diskussionen über die Zuweisung der finanziellen Ressourcen. Tatsächlich verlangt die Gesetzgebung immer häufiger, dass sich die neu gewählte Exekutive auf gemeinsame politische Ziele und ein Massnahmenprogramm einigt, das prioritär umgesetzt werden soll. Dieses Programm bezieht sich auf die bevorstehende Legislative. Manchmal geht es auch über diesen Zeit-horizont hinaus, damit die Exekutive eine längerfristige Vision entwickeln kann. Zur Umsetzung ihres Programms fordert die Exekutive oft die Verwaltungseinheiten³¹ auf, Projekte zu konzipieren und kostenmässig zu planen, mit denen die Ziele der Regierung erreicht werden können. Diese Projekte werden dann in einem mehrjährigen Finanzplan³² zusammengefasst, der das Regierungsprogramm begleitet. In der Regel wird dieser Finanzplan von Jahr zu Jahr aktualisiert, um vor allem die Entwicklung der sozioökonomischen Aussichten für die kommenden Jahre zu berücksichtigen oder Veränderungen der Prioritäten einzubeziehen. Dieser mehrjährige Finanzplan ist somit gleitend oder rollend. Das Legislaturprogramm und der Finanzplan werden der Legislative zur Kenntnis gebracht. In den allermeisten Gemeinwesen muss die Legislative das Legislaturprogramm jedoch weder verabschieden, noch kann sie es ablehnen. Es gibt somit keine Abstimmung und die Legislative ist nicht an diese Dokumente gebunden. Es handelt sich demnach in erster Linie um Leitdokumente.

Planung der Projekte und Beantragung von Verpflichtungskrediten

Die Realisierung von Projekten, die insbesondere durch ein Legislaturprogramm verlangt werden oder in einem Finanzplan vorgesehen sind, erfordert eine besondere Vorbereitung. Da diese Projekte wesentlich sind und sich über mehrere Jahre erstrecken, verlangt das Kreditrecht die Gewährung eines Verpflichtungskredits.

Um die damit verbundene administrative Arbeit zu illustrieren, nehmen wir das Beispiel eines Projekts für den Bau eines neuen Schulhauses. Die betroffene Verwaltungseinheit – hier die Schuldirektion – muss einen Bericht erstellen, in dem das Projekt begründet wird, alle technischen Aspekte im Detail dargelegt und seine finanziellen Auswirkungen geplant werden (Baukosten, allenfalls für den Bau erhaltene Beiträge, damit verbundene operative Aufwände und Erträge). In grossen Gemeinwesen und vor allem in den Kantonen wird dieser Bericht danach den anderen vom Projekt betroffenen Direktionen zur Konsultation im Rahmen eines Mitberichtsverfahrens unterbreitet. Die Finanzdirektion nimmt ebenfalls Stellung dazu. Dabei beurteilt sie vor allem, ob das Projekt den finanziellen Grundsätzen entspricht (Gesetzmässigkeit, Wirtschaftlichkeit usw.). Danach prüft die Exekutive das Projekt auf der Grundlage des Planungsberichts und der Kommentare. Sofern das Projekt die finanzielle Kompetenz der Exekutive überschreitet, wird die Legislative aufgefordert, auf der Grundlage des Planungsberichts einen Verpflichtungskredit zu gewähren.

31 Unter Verwaltungseinheiten versteht man je nach Fall und je nach den geltenden Bezeichnungen Departemente, Direktionen, Dienststellen, Ämter oder auch Abteilungen. Der Einfachheit halber verwenden wir nachfolgend oft die Bezeichnung «Direktionen».

32 Finanzplan | Plan financier | Piano finanziario | Multi-year financial plan.

Entscheid über die beantragten Verpflichtungskredite

Sobald die Exekutive der Legislative einen Antrag für einen Verpflichtungskredit unterbreitet hat, analysieren die zuständigen Parlamentskommissionen das Projekt. Das kann die betroffene ständige thematische Kommission oder auch eine andere Kommission sein, die spezifisch mit dem Dossier beauftragt wurde. Die Finanzkommission wird ebenfalls konsultiert. Die Kommissionen übermitteln ihre Stellungnahmen der im Plenum versammelten Legislative zur Entscheidung. Je nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen und der Höhe der geplanten Ausgabe ist der Entscheid der Legislative – sofern er positiv ausfällt – rechtskräftig oder kann über ein Volksreferendum angefochten werden. Nachdem der Verpflichtungskredit entweder von der Legislative oder nach einem Referendum von den Bürgern angenommen wurde, muss er Jahr für Jahr über Voranschlagskredite umgesetzt werden.

Erstellung des Voranschlags

Der Voranschlag ist die konkrete Umsetzung des geltenden Rechts, ob es sich nun um Gesetze über die öffentlichen Leistungen oder um Steuergesetze handelt. Eine Änderung des gesetzlichen Rahmens zur gleichen Zeit wie die Erstellung des Voranschlags ist denn auch kaum denkbar. Eine Gesetzesänderung ist mit der Möglichkeit eines Gesetzesreferendums verbunden und verlangt somit Fristen, die sich nicht mit dem Finanzkalender und dem Grundsatz der Vorherigkeit des Voranschlags vereinbaren lassen. Verglichen mit Ländern, die das Referendumsrecht nicht kennen, geniessen die Schweizer Regierungen mehr Freiheit, die Gesetze den Bedürfnissen des Voranschlags anzupassen – sei dies, um die Höhe der Ausgaben oder jene der Einnahmen zu ändern. Für die öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz werden wichtige Entscheide über die öffentliche Politik und ihre Umsetzung lange vor Beginn der Erstellung des Voranschlags getroffen. Folglich ist der Handlungsspielraum bei der Erstellung des Voranschlags deutlich geringer.

Das Jahresbudget (für das Jahr t) wird in der Regel zur gleichen Zeit erstellt, zu der auch der rollende Finanzplan für die nachfolgenden Jahre aktualisiert wird. Dieser umfasst üblicherweise einen Horizont von drei oder vier Jahren ($t+1$ bis $t+3$ oder $t+4$). Beim Erstellen des Voranschlags und beim Aktualisieren des Finanzplans wird der bestehende Finanzplan berücksichtigt. Er ist jedoch nicht verbindlich. In Gemeinwesen einer gewissen Grösse entsteht der Voranschlag dezentral. Dabei berücksichtigt die Exekutive die neusten Entwicklungen in Weisungen, die sie den Direktionen zur Erstellung ihrer Budgetanträge erteilt. Beim Erarbeiten dieser Weisungen nimmt die Exekutive mit Unterstützung der Finanzdirektion Rücksicht auf die demografische und konjunkturelle Entwicklung sowie auf den gesetzlichen Rahmen. Letzterer verpflichtet das Gemeinwesen beispielsweise, neue Leistungen anzubieten oder neue Ausgaben zu übernehmen. Die Exekutive muss zudem priorisieren, vor allem wenn sie ein Sparprogramm verfolgt. Sie berücksichtigt ferner die Einnahmeprognosen, und zwar insbesondere diejenigen zu den Steuern. Diese Einnahmeprognosen bestimmen die Mittel, die letztlich für alle Voranschlagskredite und damit für die laufenden Ausgaben verfügbar sind.

Angesichts ihrer spezifischen Rolle sind die Finanzverantwortlichen in der Regel vorsichtig. Sie neigen dazu, die Steuereinnahmen zu unterschätzen, um die Ausgabegelüste ihrer Kolleginnen und Kollegen der Exekutive und Verantwortlichen der anderen Direktionen zu dämpfen (Chatagny und Soguel 2012). Wenn die Finanzdirektion die verschiedenen Kreditanträge sammelt und konsolidiert, liegt das Total der Anträge zumeist systematisch über den voraussichtlichen Einnahmen. Die Budgetweisungen werden nicht eingehalten oder die von der Gesetzgebung vorgesehenen Haushaltsregeln werden nicht respektiert (vgl. Abschnitt 2.3 zu den Haushaltsregeln). Im Allgemeinen braucht es daher mehrere Verhandlungsrunden zwischen der Finanzdirektion und den anderen Direktionen (Schuldirektion, Polizeidirektion usw.), um den Voranschlag unter Dach und Fach zu bringen. Die Exekutive schaltet sich selbst ein, wenn die Verwaltungsleiter der Direktionen keine zufriedenstellende Lösung finden können.

Aus formaler Sicht wird der Voranschlag nach den gesetzlich vorgesehenen Darstellungsnormen erstellt. Die gleichen Normen gelten auch beim Jahresabschluss für die Rechnungslegung (vgl. Abschnitt 3.3 zum Rechnungsmodell der Kantone und Gemeinden).

Die hier beschriebene Erstellung des Voranschlags könnte den Eindruck vermitteln, dass es sich dabei um einen von unten nach oben verlaufenden, inkrementellen Prozess handelt: von unten nach oben – *bottom-up* –, weil er auf Budgetanträgen der Basis, das heisst der Direktionen, beruht; inkrementell, weil die beantragten Voranschlagskredite für das Jahr t auf den Voranschlagskrediten beruhen, die von der Legislative für das Vorjahr ($t-1$) bewilligt und so weit wie möglich angepasst wurden. So wird in vielen Gemeinwesen immer noch vorgegangen. Allerdings wird dieses Vorgehen zuweilen infrage gestellt. Dies ist etwa der Fall, wenn bedeutende Effizienzmängel festgestellt werden, wenn Ressourcen zur Finanzierung neuer Projekte freigemacht werden müssen oder wenn finanzielle Schwierigkeiten die Exekutive dazu zwingen, die bestehenden Programme systematisch zu überprüfen. Gemäss Aschwanden und Gerny (2013, in der *Neuen Zürcher Zeitung*) ist eben dies 2013 passiert. Damals hatten 16 Kantone sehr grosse Schwierigkeiten, ihr Budget auszugleichen, und sahen keine andere Möglichkeit, als eine strukturelle Anpassung vorzunehmen.

Die sogenannte «New Public Management»-Bewegung regte zahlreiche Gemeinwesen dazu an, eine ergebnisorientierte Budgetierung zu übernehmen. Gemäss dieser Idee gibt die Legislative der Exekutive den Rahmen für ihre Tätigkeiten nicht mehr nur dadurch vor, dass sie die Eingänge (*Inputs*) und damit die Ressourcen des Verwaltungsprozesses definiert. Stattdessen formuliert die Legislative expliziter, welche Leistungen (*Outputs*) sie in qualitativer und quantitativer Hinsicht von der Exekutive und der Verwaltung erwartet. So kann die Legislative von der Gesundheitsdirektion beispielsweise quantitative Ziele zu Impfungen im Schulbereich fordern. Diese Forderungen bestimmen dann die zu gewährenden Voranschlagskredite. Die Budgetierung ist somit mehr auf die Ergebnisse ausgerichtet.

Parallel dazu hat die Verschärfung der Haushaltsregeln zahlreiche Gemeinwesen, vor allem aber Kantone dazu gebracht, einen *Top-down*-Budgetprozess zu übernehmen. Tatsächlich engen Haushaltsregeln wie die Schuldenbremse den Voranschlag immer

mehr ein und das Gesetz verbietet praktisch jedes Defizit. Folglich ist der Finanzrahmen, der zu Beginn des Prozesses durch die voraussichtlichen Einnahmen definiert wird, viel restriktiver geworden als zu der Zeit, als die Haushaltsregeln noch flexibler waren. Um sicherzustellen, dass der geforderte Haushaltsausgleich erreicht wird, nimmt die Exekutive eine erste Zuweisung der Mittel vor und verteilt den Gesamtbeitrag der erwarteten Haushaltsmittel auf die verschiedenen Direktionen. Dieser Ansatz ermöglicht auch eine bessere Abstimmung zwischen Legislaturprogramm und Voranschlag. Ausgehend von dieser Grundlage ist jede Direktion selbst verantwortlich dafür, den Betrag, der ihr von der Exekutive zugewiesen wurde – aber nicht mehr –, auf die verschiedenen Aufgaben zu verteilen, die sie erfüllen muss.

Genehmigung des Voranschlags

Die Budgetdebatte in der Legislative findet jeweils im Herbst statt. Die vorangehenden Diskussionen werden in den Kommissionen geführt. Die Finanzkommission nimmt im Allgemeinen eine defensive Position ein und versucht, das von der Exekutive vorgeschlagene voraussichtliche Ergebnis zu verteidigen oder gar zu verbessern. Währenddessen kämpfen die thematischen Kommissionen für eine Weiterentwicklung der öffentlichen Leistungen, für die sie zuständig sind (Bildung, Gesundheit, Kultur usw.), und wollen mehr Mittel als ursprünglich vorgeschlagen dafür erhalten. Es obliegt dem Plenum der Legislative, sich zu einigen und im Dezember über den Voranschlag abzustimmen. Wie in Auszug 2 ausgeführt wird, unterscheidet sich der von der Legislative genehmigte Voranschlag letztlich jeweils kaum von demjenigen der Exekutive.

Auszug 2 Im Dezember ist die Sache entschieden ...

«Der Voranschlag ist für den Grossen Rat das, was der Advent für die Christen ist. Eine besondere Liturgie im Dezember, wenn die Tage kurz und die Diskussionen lang sind.

Das Dekorum, das sich auf einen seltenen gleichzeitigen Auftritt aller sieben Staatsrätinnen und -räte am Rednerpult beschränkt, ist einfach. Die Zahl der eingereichten Minderheitsanträge entscheidet über die Komplexität des Rituals. Aber letztlich zählt einzig die Atmosphäre, und das macht die Intensität der Gefechte aus.»

Quelle: Busslinger (2006, in 24 Heures).

Wenn sich die Legislative nicht auf eine Vorlage einigen und vor Ende Jahr darüber abstimmen kann, verfügt die Exekutive ab dem 1. Januar über kein Budget für ihre laufenden Tätigkeiten. Buchstabengetreu angewendet würde der Grundsatz der Vorherigkeit des Voranschlags verlangen, dass keine Ausgabe mehr getätigt werden könnte. Die Gesetzgebung hat aber für diesen Fall vorgesorgt. In einigen Kantonen ermächtigt sie die Exekutive, eine Ausgabe nur unter der ausdrücklichen Bedingung zu tätigen, dass sie unentbehrlich für die Tätigkeit der Verwaltung oder für die Realisierung

laufender Investitionen ist. In anderen Kantonen berechtigt die Gesetzgebung die Exekutive, Monat für Monat einen Zwölftel der im Vorjahr, also im Jahr $t-1$, veranschlagten Ausgaben zu tätigen. Diese sogenannten «vorläufigen Zwölftel» ermöglichen es in gewisser Weise, den Grundsatz der Vorherigkeit einzuhalten, weil der Voranschlag des Jahres $t-1$ zuvor genehmigt worden ist und die Legislative (im Dezember $t-2$) darüber abgestimmt hat. In den meisten Fällen unterbreitet die Exekutive der Legislative in der ersten Hälfte des Jahres t einen neuen Budgetvorschlag für das Jahr t . Dieser neue Vorschlag wird von der Legislative im Allgemeinen gutgeheissen.

In Haushaltsangelegenheiten hat somit die Legislative das letzte Wort. Theoretisch erhält sie dadurch mehr Macht bei der Zuweisung der Mittel als die Exekutive. Der Zeitplan ist aber knapp und hindert die Legislative daran, den ihr unterbreiteten Vorschlag markant zu verändern (Pfäffli 2011). Die Gegebenheiten des Zeitplans übertragen *de facto* einen Grossteil der Haushaltsbefugnisse an die Exekutive und die Verwaltung. Drängt sich während der Budgetvorbereitung eine Änderung des Steuergesetzes auf, um das Budget abschliessen zu können, wird diese Gesetzesänderung dem fakultativen oder auch dem obligatorischen Referendum unterstellt. Diese Besonderheit gibt den Bürgern *de facto* das letzte Wort: Sie können das Veto gegen den Voranschlag einlegen. So hat beispielsweise Ende 2016 das Stimmvolk des Kantons Luzern eine von der Legislative beantragte Erhöhung des Steuerfusses und damit auch den Voranschlag 2017 abgelehnt. Die Exekutive musste das Jahr 2017 ohne Budget beginnen. Eine Einigung in der Legislative wurde erst Mitte September 2017 erzielt. Der Kompromiss umfasste eine Ausgabenkürzung, um ohne Erhöhung des Steuerfusses die gesetzlich vorgeschriebene Forderung nach einem ausgeglichenen Budget zu erfüllen. Bis dahin musste sich die Exekutive auf Ausgaben für bereits unterzeichnete Verträge beschränken (von Däniken 2017 in der *Luzerner Zeitung*). Offensichtlich veranlasst das Risiko eines Referendums in Steuersachen die Exekutive und die Verwaltung dazu, einen Voranschlag vorzulegen, der in den Augen der Legislative akzeptabel ist. Es besteht aber immer noch eine Asymmetrie zwischen der Macht, die der Legislative und der Exekutive auf der einen Seite und den Bürgern auf der anderen Seite übertragen wird. Bei einem Steuerreferendum haben letztere nämlich nur die Wahl, eine Steuererhöhung und damit auch den damit verbundenen Budgetvorschlag als Ganzes anzunehmen oder abzulehnen. Die Stimmbürger können die vorgeschlagenen Voranschlagskredite nicht einzeln ändern. Allerdings gibt es zwei Mechanismen, mit denen die Bürger die Budgetzuweisung im Vorfeld und direkt beeinflussen können: Zum einen können sie sich anhand des Finanzreferendums gegen einen Verpflichtungskredit wehren. Zum anderen können sie mithilfe der Volksinitiative die Gesetzgebung ändern und bewirken, dass die Ausgaben für die Umsetzung des betroffenen Gesetzes entweder erhöht oder gesenkt werden.

Ausführung des Voranschlags und Gewährung allfälliger Nachtragskredite

Es obliegt der Exekutive, den Voranschlag auszuführen bzw. umzusetzen. Die gewährten Voranschlagskredite geben der Exekutive das Recht, die vorgesehenen Beträge

zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember des Jahres t innerhalb der vorgeschriebenen Grenzen und für die festgelegten Ziele auszugeben.

Die Ausführung des Voranschlags verläuft selten nach Plan. Die Kosten gewisser Inputs oder der Bedarf nach gewissen öffentlichen Leistungen können steigen. In diesem Fall ist es möglich, dass die ursprünglichen Voranschlagskredite nicht ausreichen. Die Exekutive verfügt zwar über einen gewissen Spielraum, um die ursprünglichen Kredite neu zuzuweisen. Ab einer bestimmten Grenze können aber zusätzliche Mittel nötig werden. Wenn dieser Fall eintritt, muss die Exekutive bei der Legislative Nachtragskredite beantragen.

Es ist auch möglich, dass die Voranschlagskredite den Bedarf übersteigen. In diesem Fall bleibt ein Teil der Mittel zum Jahresende ungenutzt. Dies sollte insofern ein normales Phänomen sein, als die Voranschlagskredite der Exekutive erlauben, sie aber nicht verpflichten, Ausgaben zu tätigen. Allerdings ist oft zu beobachten, dass die Direktionen ihren Ausgabenrhythmus gegen Ende Jahr beschleunigen, um so weit möglich alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel auszuschöpfen.

Erstellung der Jahresrechnung

Das Ende des Haushaltsjahres markiert den Beginn der Arbeiten zur Erstellung der Jahresrechnungen, auch Jahresabschlüsse genannt. Aus formeller Sicht werden sie von der Finanzdirektion gemäss den gesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegungsnormen erstellt. Es gelten die gleichen Normen wie diejenigen für den Voranschlag (vgl. Abschnitt 3.3 zu den Rechnungsmodellen der Kantone und Gemeinden). Das bedeutet, dass die Regeln der Periodenabgrenzung eingehalten und die wirtschaftlichen Gegebenheiten des Gemeinwesens wahrheitsgetreu wiedergegeben werden müssen. Dazu sind die Regeln bezüglich der Verbuchung von Aktiven, Passiven, Ertrag und Aufwand einzuhalten. Die Erstellung der Jahresrechnung führt aber auch zu buchhalterischen Vorgängen, denen eine andere Überlegung zugrunde liegt als diejenige, die finanzielle Situation so darzustellen, wie sie ist. Diese andere Überlegung ist beeinflusst durch politische Taktik und den Willen der Finanzverantwortlichen, die finanzielle Verfassung eher so darzustellen, wie sie sie gerne sehen möchten. Beispiele dafür sind Vorfinanzierungen oder zusätzliche «Abschreibungen», sofern diese vom Gesetz zugelassen werden (vgl. Kapitel 8 zur politischen Taktik bei der Rechnungslegung). Solange solche Vorgänge innerhalb der Grenzen des Finanzgesetzes bleiben, sind sie als kreative Buchführung oder buchhalterische Kunstgriffe zu qualifizieren (Clémenceau und Soguel 2018). Wenn sie aber gegen Vorschriften verstossen, handelt es sich um illegale oder regelwidrige Vorgänge. Die Finanzverantwortlichen versuchen naturgemäss oft, die durch die Gesetzgebung gebotenen Möglichkeiten der kreativen Buchführung auszuschöpfen. Zum einen können diese Möglichkeiten direkt mithelfen, die teilweise strengen gesetzlichen Anforderungen für einen ausgeglichenen Haushalt zu erfüllen. Ebenso können sowohl ein übermässiges Defizit als auch ein hoher Überschuss die Finanzverantwortlichen in eine politisch heikle Lage bringen. Ein Defizit könnte die Bürger denken lassen, dass die Verantwortlichen die

Kontrolle über die finanzielle Lage verloren haben. Demgegenüber kann bei einem Überschuss bei den Bürgern der Eindruck entstehen, dass sie mehr Steuern bezahlen, als eigentlich nötig ist; in diesem Fall könnten sie versucht sein, eine Verbesserung der öffentlichen Leistungen oder aber eine Verminderung der Steuerbelastung zu fordern (beispielsweise indem sie ihr Initiativrecht nutzen). Wenn solche Forderungen Erfolg haben, gefährden sie das Haushaltsgleichgewicht vor allem dann, wenn der Überschuss auf eine besonders günstige Wirtschaftslage zurückzuführen ist und somit eher konjunkturell als strukturell bedingt ist (vgl. Kapitel 11 zur Analyse des konjunkturellen oder strukturellen Ursprungs von Defiziten). Dies schmälert nicht nur die Erfolgchancen eines Gemeinwesens, seine zukünftigen Jahresrechnungen auszugleichen, sondern führt auch zu einem schlechteren Wahlergebnis des Finanzverantwortlichen, falls dieser sich einer Wiederwahl stellt (Clémenceau und Soguel 2017).

Prüfung der Jahresrechnung

Die Finanzgesetzgebung sowie die Gesetzgebung zur Finanzkontrolle verlangen, dass die Jahresrechnungen geprüft und revidiert werden. Die gleichen Gesetze schreiben auch die Prüfungskriterien vor, die vom Kontrollorgan anzuwenden sind. Sie verlangen explizit eine Ordnungsmässigkeitsprüfung, um gegenüber der Legislative die Einhaltung der geltenden Regeln bei der Führung, Erstellung und Darstellung der Jahresrechnung bestätigen zu können. Dabei muss der Revisor prüfen, ob die Jahresrechnungen den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Allerdings verlangt das Gesetz in den meisten Gemeinwesen keine Bestätigung des Revisors, dass die Jahresrechnung ein wahrheitsgetreues Bild der Finanzlage vermittelt. Dieses Paradox muss hier erwähnt werden: Oft erlaubt die Gesetzgebung den für die Erstellung der Jahresrechnung zuständigen Finanzverantwortlichen aus Gründen der politischen Taktik, buchhalterische Kunstgriffe anzuwenden. Der vom Revisor erstellte Prüfungsbericht wird zusammen mit der Jahresrechnung an die Legislative geschickt.

Die Gesetzgebung präzisiert auch, welcher Instanz die Finanzkontrolle übertragen wird. In Gemeinwesen von bescheidener Grösse wird diese Aufgabe manchmal nicht professionellen Revisoren anvertraut. Sie kann auch einer ausserparlamentarischen Kommission übertragen werden. Je grösser die Gemeinwesen sind, desto mehr kümmern sich Fachpersonen um diese Aufgabe. In grossen Gemeinwesen – Städten, Kantonen und Bund – nimmt ein spezielles Organ, die Finanzkontrolle³³ oder das Finanzinspektorat, diese Funktion wahr. Je nach Fall wird der oder die Verantwortliche dieses Organs von der Exekutive oder Legislative ernannt. Administrativ ist dieses Organ in der Regel der Finanzdirektion angegliedert. In seiner Arbeit ist es aber einzig dem Gesetz verpflichtet. Aus rechtlicher Sicht ist dieses Organ daher funktionell unabhängig, wenn es als Rechnungsprüfer für die Legislative tätig ist. Es nimmt die Funktion einer «externen» Revision wahr (ausserhalb der Exekutive und der Verwaltung). Allerdings arbeitet dieses Organ während des Jahres auch für die

Exekutive und kontrolliert, ob die Verwaltung im Rahmen der Ausführung des Voranschlags die geltenden Grundsätze einhält. In diesem Sinne agiert es als interner Prüfer, ähnlich wie es auch im Privatsektor zu beobachten ist.³⁴

Genehmigung der Jahresrechnung

Sobald die Jahresrechnung geprüft ist, unterbreitet sie die Exekutive der Legislative zur Genehmigung. Diese Genehmigung ist meistens eine reine Formalität. In dieser Phase steht denn auch nichts mehr auf dem Spiel.

Ausarbeitung der Finanzstatistik

Wir fügen dem Finanzprozess noch eine letzte Etappe hinzu: die Ausarbeitung der Finanzstatistik. Dieses Element wird oft übersehen; dabei leistet es einen wichtigen Beitrag zu einer guten Verwaltung der öffentlichen Gemeinwesen. Diese Etappe besteht darin, die in den Rechnungen aller Gemeinden und Kantone sowie des Bundes enthaltenen Informationen vergleichbar und verfügbar zu machen. Die Ausarbeitung der Finanzstatistik erstreckt sich im Allgemeinen über mehrere Jahre nach dem Abschluss der Jahresrechnungen durch die Gemeinwesen.

Wie wir in Abschnitt 3.3.1 zur historischen Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens sehen, wird die Rechnungslegung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden als harmonisiert betrachtet. In Tat und Wahrheit ist dies aber bei Weitem nicht der Fall. Das Eidgenössische Finanzdepartement hat die schwierige Aufgabe, eine Finanzstatistik auf nationaler Ebene zu erstellen. Dies bedingt eine Harmonisierung des betrachteten Perimeters. Allerdings beziehen beispielsweise gewisse Kantone die Spitäler, die Universitäten oder auch die regionalen Arbeitsvermittlungszentren in ihre Jahresrechnung ein, andere hingegen nicht. Schwierigkeiten dieser Art zu überwinden und sicherzustellen, dass die schweizerische Finanzstatistik die erforderlichen Qualitätsvorgaben erfüllt und den internationalen Richtlinien (IMF 2014) entspricht, erfordert daher grosse Anstrengungen und viel Zeit von allen Beteiligten. Dies ist jedoch der Preis eines so dezentralisierten Systems wie desjenigen der Schweiz, um zuverlässige statistische Informationen zu erhalten.

34 Nur zwei Kantone – Genf und Waadt – haben entschieden, neben dem bereits bestehenden Kontrollorgan noch einen Rechnungshof (Cour des comptes | Corte dei conti | Court of auditors) einzurichten. Die Idee bestand darin, über eine unabhängigere Instanz zu verfügen, die das Funktionieren des Staates beaufsichtigt. Während die Mitglieder des Genfer Rechnungshofes in einer direkten allgemeinen Wahl erkoren werden, wählt im Waadtland die kantonale Legislative die Mitglieder ihres Rechnungshofes. Interessanterweise besteht die Hauptaufgabe des Waadtländer Rechnungshofes in der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen und nicht in der Überprüfung der Konformität der Rechnungslegung.

3 Den Aufbau der Rechnung und der Voranschläge entschlüsseln

Beschäftigen wir uns nun mit den Regeln für die Erstellung und die Präsentation der Jahresrechnung des Gemeinwesens, die auch für die Darstellung des Voranschlags gelten. Wir sind uns bewusst, dass diese Regeln für Laien oft etwas trocken und unverständlich wirken. Deshalb werden wir versuchen, sie auf möglichst nachvollziehbare Weise zugänglich zu machen.

Werfen wir zunächst einen Blick in die Geschichte der Buchführung. Zu Beginn handelte es sich dabei um eine ganz simple Angelegenheit, die sich aber im Laufe der Jahre schrittweise weiterentwickelt hat.

Danach machen wir einen Abstecher in die Buchführung von Unternehmen. Die Präsentation von Jahresrechnung und Voranschlag der öffentlichen Gemeinwesen hat sich nämlich nach und nach der Praxis der Unternehmen angenähert – und dieser Trend geht weiter.

Danach werden wir auf die Regeln zu sprechen kommen, die von den Gemeinwesen eingehalten werden müssen. Dabei gehen wir nur so weit ins Detail, dass der Leser die in diesen Dokumenten enthaltenen Informationen verstehen und analysieren kann.

3.1 Die Buchführung im Laufe der Geschichte

Im Laufe der Jahrhunderte haben die Buchhalter ihre Methoden laufend angepasst, um die zunehmende Komplexität der wirtschaftlichen Beziehungen zu berücksichtigen. Wir stellen nachfolgend die Etappen vor, die die Entwicklung der Buchführungsmethoden geprägt haben.

Einer der elementarsten Managementgrundsätze lautet: *Verwalten heisst planen*. Ohne eine umfassende Kenntnis der aktuellen Situation kann allerdings nicht geplant werden. Für ein gutes Management mussten deshalb schon immer zwei unterschiedliche Arten von administrativen Dokumenten erarbeitet und analysiert werden: (a) eine Aufzeichnung der durchgeführten Transaktionen und (b) eine Planung der zukünftigen Transaktionen. Die **Buchführung** im traditionellen Sinne stellt sicher, dass die durchgeführten Transaktionen oder Vorgänge erfasst werden. Die Planung der zukünftigen Transaktionen erfolgt in einem anderen Dokument: dem **Voranschlag**. Das eine geht nicht ohne das andere, und die beiden Dokumente haben sich in ihrer Entwicklung gegenseitig beeinflusst. Die budgetbezogenen Aspekte haben zu Anpassungen der buchhalterischen Modalitäten geführt, während letztere die Erstellung des Voranschlags geprägt haben. Diese wechselseitigen Beziehungen haben die historische – und logische – Entwicklung der Buchführung bestimmt. Ausgehend von den ursprünglichen Methoden der einfachen Buchführung ging man zu einer frühen Form von teilweise doppelter Buchführung über, um schliesslich bei der modernen Rechnungslegung anzulangen.³⁵

35 Die Informationen zur historischen Entwicklung der Rechnungslegung stammen aus Fourastier & Kovacs (1995) sowie Vlaeminck (1956).

3.1.1 Einfache Buchführung

Eine Frage von Einnahmen und Ausgaben

Als *einfache Buchführung* wird die chronologische Erfassung der Einnahmen und Ausgaben bezeichnet, die sich aus Geldeingängen oder -ausgängen ergibt. Man spricht hier auch von *Kassenbuchführung* oder *kameralistischer Buchführung*. Sie entspricht dem elementarsten Stadium der Buchführung.

Wie das funktioniert, veranschaulichen wir am Beispiel des Haushalts der Familie Thénardier³⁶, die den Überblick über ihre Ausgaben behalten möchte. Jedes Mitglied bringt seine Einkünfte in das Haushaltsportemonnaie ein und erhält ein Taschengeld. Ein Teil des Geldes dient zur Bezahlung der gemeinsamen Rechnungen und ein anderer wird gespart. Beide Geldbewegungen führen zu einer *Buchung*, wie in Tabelle 1 zu sehen ist.

Es gibt kein einfacheres System: Die Einnahmen und Ausgaben werden in einer einzigen Spalte und ohne weitere Zuordnung eingetragen. Dabei wird sofort klar, dass es praktischer wäre, die Einnahmen und Ausgaben in zwei verschiedenen Spalten aufzuführen. Tabelle 2 enthält bereits alle grundlegenden Elemente einer Buchführungsmethode, wie rudimentär diese auch sein mag:

- eine Erfassung von Wertbewegungen in einer *gängigen Währungseinheit*, hier in Schweizer Franken (CHF);
- eine *Zuordnung*, die zwischen Einnahmen und Ausgaben unterscheidet, wobei später in einer weiterentwickelten Version Rubriken wie Löhne oder Taschengeld eingeführt werden;
- eine *Kontrolle*, da die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben dem Saldo im Haushaltsportemonnaie entsprechen muss – hier CHF 1000.

Würde eines dieser drei Elemente fehlen, könnte man nicht von einer Buchführung sprechen, sondern höchstens von einer Art Gedächtnisstütze. Auch die komplizierteste Rechnungslegung stützt sich auf diese drei Elemente und die Zielsetzungen bleiben immer dieselben: den Überblick behalten, die Geschäftsvorfälle zuordnen und die Ergebnisse kontrollieren.

Tabelle 1 Einnahmen und Ausgaben der Familie Thénardier.
April 1820, in CHF.

Datum	Bezeichnung	Betrag
20. April	Lohneingang Frau T.	+3000
25. April	Taschengeld Frau T.	-500
25. April	Taschengeld Herr T.	-500
27. April	Lohneingang Herr T.	+3000
30. April	Bezahlung von Rechnungen	-3000
30. April	Kauf eines Schatzwechsels	-1000
	Saldo im Portemonnaie	+1000

36 Victor Hugo wird es uns verzeihen, dass wir uns seine Figuren ausleihen, um die nicht besonders romantischen Unerbittlichkeiten der Buchführung zu erläutern.

Schon die Inka und die Römer ...

Zahlreiche Dokumente belegen, dass einfache Methoden der Buchführung schon seit vielen Jahrhunderten bekannt sind. Archäologen haben in den Überresten der Inka-Zivilisation sogenannte «Quipu» gefunden: Schnüre mit Knoten, die für Zahlen stehen, wobei die Farbe der Schnur die Art der gezählten Elemente bezeichnet (Stück Vieh, Getreidesäcke usw.). Jede Schnur ist also gewissermassen eine Rechnung, in der die Einnahmen und Ausgaben mit Knoten erfasst werden.

Auch in der Römerzeit gibt es Spuren eines einfachen Buchführungssystems mit zwei Spalten für Einnahmen und Ausgaben. Plinius bezieht sich in einer Passage seiner *Naturalis historia* darauf, in der er über Fortuna philosophiert: «Ihr wird aller Verlust, aller Gewinn zugeschrieben und in der Gesamtabrechnung der Sterblichen füllt es allein beide Seiten [...]»

Die ältesten bis heute gefundenen Aufzeichnungen, die eine eigentliche Buchführung belegen, stammen jedoch aus der Zeit rund um 1100 nach Chr. Nach dem Zusammenbruch des Römischen Reichs gaben erst die Kreuzzüge dem Handel wieder seine ursprüngliche Bedeutung. Mit dem Aufschwung der Handelstätigkeiten wurde die Buchführung wieder notwendig. Belege für die Existenz einer einfachen Buchführung wurden vor allem in den Handelsstädten der damaligen Zeit und bedeutenden Marktorten gefunden.

3.1.2 Das Aufkommen der doppelten Buchführung

Die Notwendigkeit, Kreditvorgänge zu erfassen

Bis ins 13. Jahrhundert waren Kredite kaum entwickelt und einem engen Kreis von Handels- und Geschäftspartnern vorbehalten. Ein Unternehmer konnte einfach eine Liste seiner Forderungen und Schulden führen, die neben der Kassarechnung die Rolle einer Checkliste hatte. Weder die Forderungen noch die Schulden tauchten somit in der Buchhaltung auf. Diese Checkliste war nützlich für die Vorbereitung des Voranschlags, weil sie Auskunft über die zukünftigen Einnahmen und Ausgaben gab – das heisst also darüber, wann die Schuldner oder das Unternehmen selbst ihre Schulden zurückbezahlen würden.

Tabelle 2 Eine Spalte für die Einnahmen, eine für die Ausgaben.
April 1820, in CHF.

Datum	Buchungstext	Einnahmen	Ausgaben
20. April	Lohn Frau T.	3 000	
25. April	Taschengeld Frau T.		500
25. April	Taschengeld Herr T.		500
27. April	Lohn Herr T.	3 000	
30. April	Rechnungen		3 000
30. April	Schatzwechsel		1 000
	Total	6 000	5 000

Die Expansion des Handels, die auf die maritimen Eroberungen folgte, wurde von einer starken Entwicklung des Kreditwesens begleitet. Die vom Unternehmer geführte Liste der Gläubiger und Schuldner wurde immer länger. So wurde es für ihn auch immer schwieriger, jederzeit über seinen Kreditstatus informiert zu sein. Deshalb delegierte er diese Aufgabe an seinen Buchhalter, das heisst an die Person, die auch sonst schon die Bücher führte.

Der Buchhalter verwendete die Buchführungsmethode, die er bereits kannte: Wie beim Kassenkonto, in dem die Geschäftsvorfälle des Unternehmens erfasst sind, eröffnete er für jeden Geschäftspartner ein **Konto auf Rechnung Dritter** und zeichnete dort die finanziellen Beziehungen zwischen den beiden Partnern auf. Diese Art von Konto umfasst ebenfalls zwei Spalten: In der einen sind die Darlehen erfasst und in der anderen Rückzahlungen – oder Vorschüsse (Tabelle 3):

- Ist der Geschäftspartner ein **Schuldner**, steht in der **linken** Spalte das **Soll** – der Betrag also, den er dem Unternehmen zahlen **soll**.
- Ist der Geschäftspartner ein **Gläubiger**, steht in der **rechten** Spalte das **Haben** – der Betrag also, den er vom Unternehmen zugute **hat**.

Tabelle 3 Rechnung des Schuldners X.
April 1820, in CHF.

Datum	Buchungstext	Soll ()	Haben ()
10. April	Darlehen an X	1000	
15. April	Rückzahlung von X		500
17. April	Darlehen an X	2000	
	Total	3000	500

Die Begriffe **Soll** und **Haben** wurden seither als Spaltenbezeichnung beibehalten. Diese Regel gilt für alle Konten, einschliesslich des Kassenkontos. Hier zeigt sich, dass in der buchhalterischen Logik die Situation des Geschäftspartners massgebend ist: Er ist entweder der Schuldner und schuldet somit dem Unternehmen Geld, oder er ist der Gläubiger und verfügt somit über ein Haben – oder einen Kredit – gegenüber dem Unternehmen. Dies lässt sich dadurch erklären, dass das Konto auf Rechnung Dritter in der damaligen Zeit dazu diente, den Geschäftspartner über den Stand seiner Forderungen oder Verpflichtungen zu informieren. Er musste die eigene Situation auf einen Blick erfassen können. Indem ihm **sein** Soll und **sein** Haben aufgezeigt wurden, musste er nicht die Perspektive des Unternehmens einnehmen.

Die Einführung von Konten auf Rechnung Dritter hatte weitreichende Auswirkungen. Allerdings dauerte es bis Ende des 13. Jahrhunderts, bis Verbindungen zwischen dem traditionellen Kassenkonto und den neuen Konten auf Rechnung Dritter hergestellt wurden. Bis dahin hatte die Rückzahlung eines Darlehens zwei verschiedene Vorgänge zur Folge, die keine Beziehung zueinander hatten: der erste im Kassenkonto, der zweite im Konto des Schuldners. In Genua kam schliesslich die Idee auf, dass man in beiden Konten gleichzeitig eine Buchung vornehmen könnte. Wenn der Schuldner X also CHF 500 seiner Schuld von CHF 1000 zurückzahlt, werden CHF 500 im Soll des Kassenkontos verbucht (wodurch der ursprüngliche Kassenbestand erhöht wird) und parallel dazu CHF 500 im

Haben des Kontos des Schuldners X (wodurch seine Schuld vermindert wird). Um die Verbindung zwischen diesen beiden Konten abzubilden, wird in jedem Konto angegeben, welches andere Konto betroffen ist (Tabelle 4). Der Bezug zwischen den Konten wird üblicherweise mit der Präposition «an» ausgedrückt, in unserem Fall also «Kasse an Schuldner X». Das Konto, dessen Soll betroffen ist, wird immer zuerst genannt. Der Grundsatz der Leserichtung von links nach rechts wird auch bei den Konten eingehalten.

Tabelle 4 Der Schuldner zahlt seine Schuld zurück: Beide Konten sind betroffen. Kontenbewegungen Kasse und Schuldner X, in CHF.

Kasse					
		Soll	Haben		
17. April	Kassenbestand	7 000			
20. April	Schuldner	500			

Schuldner X					
		Soll	Haben		
17. April	Geschuldeter Betrag	1 000	500	Kasse	20. April

Um das Beispiel zu vervollständigen, stellen wir uns nun in der Tabelle 5 vor, dass das Unternehmen CHF 1000 an seinen Gläubiger Y zurückzahlt, dessen Haben sich auf CHF 8000 belaufen hat. Der entsprechende Buchungstext lautet «Gläubiger Y an Kasse», CHF 1000. Die Schuld des Unternehmens (die Forderung von Y) und der Kassenbestand sinken beide um CHF 1000.

Tabelle 5 Das Unternehmen leistet eine Rückzahlung an seinen Gläubiger. Kontenbewegungen Gläubiger Y und Kasse, in CHF.

Gläubiger Y					
		Soll	Haben		
22. April	Kasse	1 000	8 000	Saldo	20. April

Kasse					
		Soll	Haben		
20. April	Kassenbestand	7 500	1 000	Gläubiger Y	22. April

Dieses Vorgehen führte zu einer der grundlegenden Regeln der doppelten Buchführung: Es wird nie ein Betrag in das Soll eines Kontos eintragen, ohne einen gleich hohen Betrag in das Haben eines anderen Kontos einzutragen und umgekehrt! Das ist das Prinzip der doppelten Verbuchung mit umgekehrtem Vorzeichen.³⁷

³⁷ Die Verbreitung des Prinzips der doppelten Verbuchung, die später unter der Bezeichnung «doppelte Buchführung» bekannt wurde, wird dem Franziskanermönch und Mathematiker Luca Bartolomes Pacioli, genannt Luca di Borgo, (1445–1517) zugeschrieben.

Verbreitung von Vermögenskonten

Wie bereits erwähnt, entspricht das Konto auf Rechnung Dritter einem Kreditoren- oder Debitorenkonto. Es erfasst also keine Kasseneingänge und -ausgänge, sondern gibt Auskunft über den Vermögensstand des Unternehmens. Es handelt sich somit um ein *Vermögenskonto*³⁸.

Diese Vervielfachung der Konten hat die Buchhalter dazu veranlasst, Konten für alle Güter des Unternehmens wie etwa Immobilien oder Vorräte zu führen. Diese werden als *Wertkonten* bezeichnet. Die Konten auf Rechnung Dritter und die Wertkonten ermöglichen eine umfassende buchhalterische Beschreibung des Vermögens.

Diese neue Kategorie von Konten musste der bestehenden Regel der doppelten Verbuchung unterworfen werden. Dabei tauchte allerdings ein Problem auf: Die Buchhalter stellten nämlich fest, dass der Wert des Vermögens je nach Umständen schwankte, was zu Verzerrungen führte, wie das folgende Beispiel zeigt.

Wir treffen erneut auf die Familie Thénardier, dieses Mal in ihrem Gasthaus. Die Familie kauft ein Fass Wein für CHF 5000 und verkauft es anschliessend für CHF 6000, also mit einem Gewinn von CHF 1000. Durch die Einführung eines Vermögenskontos «Wein», das Auskunft gibt über den Vorrat (darüber, was im Weinkeller ist), lautet der Buchungstext zum Kaufvorgang ganz klar «Wein an Kasse», CHF 5000. Das Problem ergibt sich beim Verkauf. Im Vermögenskonto «Wein» müsste nämlich angegeben werden, dass der gesamte Wein verkauft wurde. Dem Konto müssten somit CHF 5000 gutgeschrieben werden können. Der Verkaufswert beträgt aber CHF 6000. Wenn allerdings dieser Betrag verbucht wird, sind im Soll und Haben zwei unterschiedliche Beträge erfasst, die sich auf das gleiche Fass Wein beziehen, und das Konto kann nicht saldiert werden. Wenn man die allgemeine Regel der doppelten Verbuchung auf alle Vermögenskonten anwenden will, wird es schwierig. Würde nur das Kassenkonto der einfachen Buchführung verwendet, gäbe es kein Problem: Im Gegensatz zum Weinpreis ändert sich der Preis der Währung zwischen Kauf und Verkauf des Weins nicht und es würden ganz einfach CHF 1000 in der Kasse bleiben. Der Preis des Weines hat sich aber geändert. Diese Preisänderung – die Gewinnmarge – ermöglicht es der Familie Thénardier, ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Damit die Buchführung die wahren Gegebenheiten richtig abbildet, müssen nicht CHF 6000 aus dem Konto «Wein» entnommen werden, sondern CHF 5000. Es gibt somit eine Diskrepanz zwischen der Verbuchung in der Kasse und jener des Lagers (oder des Kellers).

Einführung des Gewinn- und Verlustkontos

Es musste also eine Lösung gefunden werden, um alle Vermögenskonten (Konten auf Rechnung Dritter und Wertkonten) miteinander zu verbinden und dabei die Regel der doppelten Verbuchung zu respektieren. Ein namentlich nicht bekannter Buchhalter erfand zu diesem Zweck ein besonderes Konto, dessen Rolle gewissermassen darin besteht, die anderen Konten aneinander anzupassen und solche Differenzen aufzufangen. In unserem Beispiel kann man dem Konto «Wein» keinen höheren Betrag entnehmen als die CHF 5000, die im Soll gebucht werden. Soll die Regel der Gleichheit von Soll und Haben berücksichtigt werden, muss die Differenz von CHF 1000 irgendwo anders verbucht werden. Dieser Betrag wird genau wie alle ähnlichen Differenzen im Haben dieses besonderen Kontos erfasst.

38 Das Kassenkonto ist ebenfalls ein Vermögenskonto, weil der Kassenbestand ein Teil des Vermögens eines Unternehmens ist.

Dieses Konto ist natürlich kein Vermögenskonto. Sein wirtschaftlicher Charakter wird klar, wenn man die Art und Weise seiner Finanzierung betrachtet. Es erfasst keinen Kauf oder Verkauf von Vermögen, sondern fängt alle Differenzen auf, die nicht in den Vermögenskonten verbucht werden können. Man kann es somit als Sammelkonto beschreiben, das die *Wertschwankungen des Vermögens* erfasst. Dieses Konto, bei dem es sich um nichts anderes als die *Gewinn- und Verlustrechnung* handelt, ist ein grundlegendes Dokument der Unternehmensverwaltung und wird oft mit *GuV* abgekürzt.

Seine Bedeutung zeigt sich in Tabelle 6, in der das Beispiel der Familie Thénardier umfassend dargestellt ist: (1) Kauf für CHF 5000 (Wein an Kasse), (2) Verkauf für CHF 6000 (Kasse), wobei CHF 5000 im Haben des Kontos Wein eingeschrieben werden und CHF 1000 Gewinn sind (Haben der Gewinn- und Verlustrechnung). Die Regel der doppelten Verbuchung wird eingehalten, weil im Soll und Haben, in allen Konten zusammen, der gleiche Betrag erfasst wurde.

- Die Gewinn- und Verlustrechnung – oder GuV – kommt somit ins Spiel, sobald ein Unternehmen eine Einnahme verbucht, die nicht durch eine entsprechende Verminderung des Vermögens kompensiert wird.
- Sie kommt ebenfalls zur Anwendung, wenn ein Unternehmen eine Ausgabe tätigt, die nicht zu einer Erhöhung seines Vermögens führt; das ist etwa der Fall, wenn ein Unternehmen seinem Personal Löhne auszahlt oder seine Steuern bezahlt.

Tabelle 6 Das Gewinn- und Verlustkonto erfasst die Wertveränderung.
Beziehungen zwischen den Konten Wein, Kasse sowie Gewinn und Verlust, in CHF.

Wein					
		Soll	Haben		
(1)	Kasse	5000	5000	Kasse	(2)

Kasse					
		Soll	Haben		
(2)	Saldo	6500			
	Wein & GuV	6000	5000	Kasse	(1)

Gewinn und Verlust					
		Soll	Haben		
			1000	Kasse	(2)

Die Bezeichnung der Gewinn- und Verlustrechnung entspricht dem Inhalt der beiden Spalten mit Verlusten auf der Sollseite und Gewinnen auf der Habenseite. Der Grundsatz der doppelten Verbuchung, der auf einer Bezeichnung der Spalten basiert, die durch die Beziehungen zu den Geschäftspartnern vorgegeben wird, ermöglicht es, im Hinblick auf Gewinn und Verlust den Blickpunkt des Unternehmens einzunehmen.

Historisch betrachtet ist die Gewinn- und Verlustrechnung um 1340 erstmals aufgetaucht, einmal mehr in Genua. Danach musste erst die Erfindung des Buchdrucks abgewartet werden, bis sich diese neue Technik der Buchführung weiterverbreitet hat.

Das Hauptbuch und das Journal

Seit der Renaissance wurde die Buchführungstechnik stetig weiter perfektioniert. Neben den eigentlichen Konten oder den Konten des *Hauptbuchs* tauchte ein weiteres Dokument auf, das wir bis anhin noch nicht angesprochen haben: das *Journal*.

Die Vermögenskonten ebenso wie die Gewinn- und Verlustrechnung zählen zu den Konten des Hauptbuchs, weil sie in einem einzigen Register geführt werden. Jedes Konto erfasst die Vorgänge im Zusammenhang mit einem bestimmten Wert: Kasse, Debitor X, Kreditor Y, Wein, GuV oder anderes. Das Hauptbuch ordnet die Werte somit nach ihrer Art.

Dieser Ansatz unterscheidet sich komplett von der chronologischen Erfassung der Geschäftsvorfälle des Ehepaars Thénardier. Das Hauptbuch ist unbrauchbar, wenn es darum geht, eine nicht korrekt zugeordnete Buchung oder eine Buchung zu finden, bei der das Datum nicht bekannt ist.

Deshalb muss zusätzlich zum Hauptbuch eine allgemeine Übersicht der Buchungen in chronologischer Reihenfolge geführt werden. Diese Übersicht, in der die Vorgänge nach Datum erfasst sind, wird als Journal bezeichnet (Tabelle 7). Darin sind alle Bewegungen des Hauptbuchs ohne Artengliederung erfasst. Jede Aufzeichnung – oder jeder *Eintrag* – umfasst das Buchungsdatum, den Buchungstext (beispielsweise «Kauf von Wein»), das Sollkonto (Wein), gefolgt von der Präposition «an», und das Habenkonto (Kasse) sowie schliesslich den Betrag bzw. die Beträge. Grundsätzlich werden die Beträge in zwei unterschiedlichen Spalten erfasst – eine für das Soll und eine für das Haben. Auf diese Weise können die Saldi arithmetisch überprüft werden. Üblicherweise werden unter dem Buchungstext «Folgende» alle Konten zusammengefasst, deren Soll (oder Haben) von einer bestimmten Buchung betroffen sind. In der Rubrik «Folgende» werden die Konten dann im Einzelnen genannt. Auf diese Weise kann man vermeiden, dass zwei oder mehr Einträge verwendet werden müssen, um einen einzigen Geschäftsvorfall zu verbuchen.

Tabelle 7 Einige Einträge eines Journals.
Kauf und Verkauf von Wein.

Datum	Buchungstext			Soll	Haben	
20. April	Kauf von Wein	Wein	an	Kasse	5 000	5 000
25. April	Verkauf von Wein	Kasse	an	Folgende	6 000	
				Wein		5 000
				GuV		1 000
30. April	Saldo				11 000	11 000

Die Bilanz

Der Aufschwung der doppelten Buchführung beruht also darauf, dass die Buchhalter den Auftrag erhalten hatten, Konten auf Rechnung Dritter – Debitoren und Kreditoren – zu führen und damit *de facto* Vorhersagen zu den erwarteten Einnahmen und Ausgaben zu machen. Dies ist eigentlich eine Aufgabe der Haushaltsführung. Um diese besser erfüllen zu können, haben die Buchhalter die Beträge, die von den Debitoren erwartet werden, und jene, die an Kreditoren bezahlt werden müssen, in einem einzigen Dokument zusammengefasst: der *Bilanz*.

Der Saldo der Vermögenskonten (Konten auf Rechnung Dritter und Wertkonten) gibt per Definition den Wert des Vermögens und der Schulden des Unternehmens an. Beim Rechnungsabschluss (in der Regel am Ende des Kalenderjahres) reicht es, die Liste der Saldi – oder Saldobilanz – der einzelnen Konten zu übernehmen und diese durch den Saldo der GuV-Rechnung zu ergänzen. Somit erhält man zwei Spalten: auf der einen Seite den Stand des Vermögens – die Aktiven – und auf der andern Seite die Schulden – die Passiven (Tabelle 8). Die Buchhaltung liefert somit ein Mittel, um die Voranschläge für das kommende Geschäftsjahr zu erstellen. Die beiden Spalten eines solchen Voranschlags wurden als **Bilanz** bezeichnet, abgeleitet vom italienischen Wort *bilancia*, das so viel wie Gleichgewicht bedeutet und seinerseits vom lateinischen *bilanx* herrührt (zwei Waagschalen).

Tabelle 8 Die Saldi der Vermögens- und GuV-Konten werden in die Bilanz übertragen.
Bilanz per 31. Dezember 1820, in CHF.

Bilanz			
	Aktiven	Passiven	
Kasse	7 500	7 000	Gläubiger Y
Schuldner X	500	1 000	GuV
Wein ^a	0		
	8 000	8 000	

^a Das Konto Wein wird hier erwähnt, um zu veranschaulichen, dass die Bilanz diverse Vermögenskonten umfasst. Wenn der Vorrat gleich null ist – was hier der Fall ist –, wird das Konto saldiert und sollte nicht mehr in der Bilanz auftauchen.

An dieser Stelle drängt sich eine grundlegende Bemerkung auf. Wir haben bereits einen ersten Grundsatz der doppelten Buchführung betrachtet, nämlich jenen der doppelten Verbuchung. Nun wird ein zweiter Grundsatz deutlich: jener des **doppelten Erfolgsnachweises**. Das Ergebnis des Geschäftsjahres – Verlust oder Gewinn – entspricht nämlich nicht nur dem Saldo der Gewinn- und Verlustrechnung, sondern auch der Differenz zwischen den Aktiven und Passiven der Bilanz. Ist das Total der Aktiven höher als dasjenige der Passiven, schliesst das Geschäftsjahr mit einem Gewinn ab. Sind hingegen die Passiven höher als die Aktiven, wird ein Verlust verzeichnet.

Die Führung der Vermögens- und GuV-Konten reicht noch nicht aus, um eine vollständige Bilanz zu erstellen. Neben diesen genau bekannten und damit sicheren Verpflichtungen oder Forderungen ist das Unternehmen noch mit anderen, weniger absehbaren Elementen konfrontiert. Stellen wir uns ein laufendes Gerichtsverfahren vor: Verliert das Unternehmen das Verfahren, muss es eine gewisse Summe bezahlen. Gewinnt es hingegen, wird es zur Gläubigerin eines vielleicht bedeutenden Betrags. Der Umfang dieser ungewissen Verpflichtungen und Forderungen war anfänglich noch begrenzt. Ab Beginn des 19. Jahrhunderts haben diese jedoch an Bedeutung gewonnen. Die Entwicklung der Versicherungsbranche veranlasste Aktuarer und Mathematiker dazu, sich mit den buchhalterischen Aspekten dieser unsicheren Elemente zu beschäftigen.

Also hat man versucht, die buchhalterischen Informationen, die bis dahin retrospektiv waren, durch prospektive Daten zu ergänzen, um so eine komplette Bilanz zu erhalten, die

auch Unsicherheiten berücksichtigt. So wurden «zukunftsorientierte» Konten eingeführt. Diese lassen sich zwei Kategorien zuordnen (Tabelle 9):

- Zum einen gibt es die **Rückstellungen**, die auf dem Risikobegriff basieren. Nehmen wir an, dass es in den Aktiven der Bilanz eine Forderung über CHF 500 gegenüber X gibt. Es ist aber zu befürchten, dass X zahlungsunfähig ist und seine Schuld nicht vollumfänglich zurückzahlen kann. Um diesem Risiko zu begegnen, trägt man in den Passiven einen bestimmten Betrag – beispielsweise CHF 300 – ein, der den Nettowert der Forderung auf CHF 200 reduziert. Dabei handelt es sich eigentlich um eine Rückstellung für voraussichtliche Verluste auf Debitoren – oder um ein Konto «Wertberichtigung Debitoren». Diese CHF 300 entsprechen einem Verlust, den das Unternehmen erwartet. Dieser muss somit im Soll der Gewinn- und Verlustrechnung verbucht werden. Der Eintrag im Journal, der diese Rückstellung betrifft, lautet: «GuV an Wertberichtigung Debitoren: 300».

Ein Unternehmen, das in ein Gerichtsverfahren mit einem Gläubiger verwickelt ist, der CHF 7500 von ihm fordert, obwohl die Forderung nach Ansicht des Unternehmens nur CHF 7000 beträgt, bildet ebenfalls Rückstellungen. Es passiviert die Verbindlichkeiten, die es als sicher erachtet (7000), und bildet für den ungewissen Teil (500) eine Rückstellung. Die Verbuchung dieser Rückstellung erfolgt ebenfalls durch eine Belastung der GuV.

Indem die Gewinn- und Verlustrechnung «vorzeitig» belastet wird, wird die zukünftige Ausgabe – oder die fehlende Einnahme – dem Geschäftsjahr angelastet, in dem die potenzielle Schuld oder das Debitorenrisiko entstanden ist.

- Zum andern gibt es die **Reserven (Rücklagen)**, die Teil der langfristigen Strategie zur Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Tätigkeiten sind. Die Eigentümer möchten dem Unternehmen vielleicht einen gewissen Sicherheitsspielraum geben, etwa um konjunkturellen Schwankungen begegnen zu können. In diesem Fall können sie darauf verzichten, den Gewinn auszuschütten, und stattdessen beschliessen, eine Reserve zu bilden, die mit dem Gewinn geäufnet wird. Unsere imaginäre Bilanz würde an sich einen Gewinn von CHF 1000 ausweisen. Nach der Bildung der beiden oben erwähnten Rückstellungen (CHF 300 und 500) beläuft sich der Gewinn noch auf CHF 200. Für diesen Betrag wird eine Reserve gebildet: «GuV an Reserve: 200».

Tabelle 9 Rückstellungen und Reserven kommen auch in der Bilanz vor.
Bilanz per 31. Dezember 1820.

Bilanz			
	Aktiven	Passiven	
Kasse	7 500	7 000	Gläubiger Y
Debitor X	500	300	Rückstellungen
		500	Wertberichtigung Debitoren
			Rückstellungen für
			uneinbringbare Forderungen
			(oder Wertberichtigung)
		200	Reserve
	<u>8 000</u>	<u>8 000</u>	

Nach der Einführung von Rückstellungen und Reserven erfuhr das System der Buchführung keine so tiefgreifenden Veränderungen mehr. Natürlich entwickelte es sich ständig weiter, aber es hat keine Revolution wie jene des Übergangs zur doppelten Buchführung mehr durchgemacht. Im nächsten Abschnitt beschäftigen wir uns mit der Buchführung, wie sie heute in den Unternehmen angewendet wird.

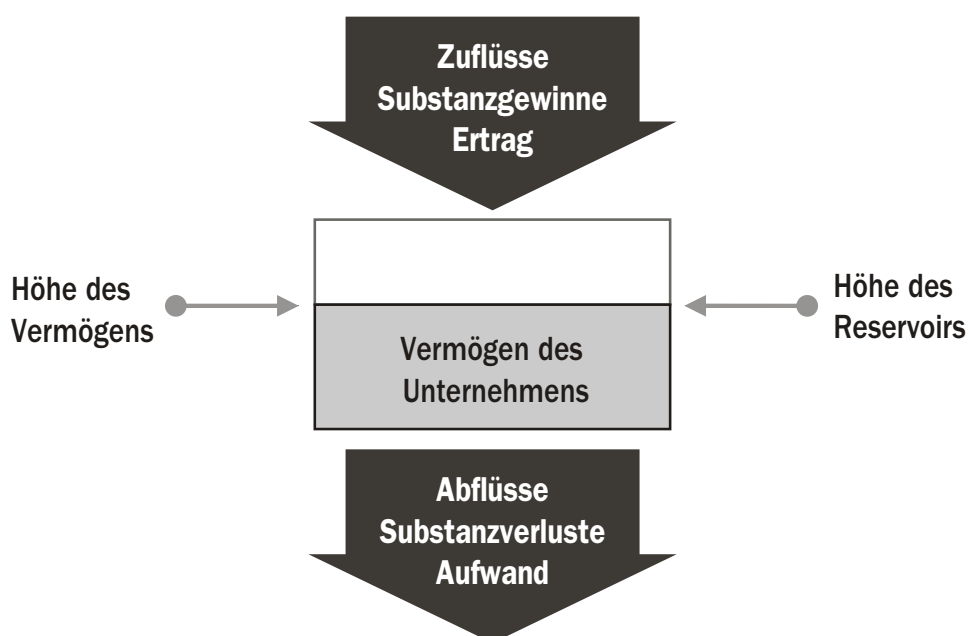
3.2 Umweg über die Unternehmensbuchhaltung

Der vorangehende Abschnitt hat gezeigt, wie die Buchführungstechnik nach und nach perfektioniert wurde. Jetzt vertiefen wir unser Verständnis von Vermögen und Ergebnis. Wir beschreiben die Funktionsweise der Konten und kommen schliesslich zur Ermittlung des Ergebnisses. Dabei analysieren wir auch die Bilanz und ihre Struktur.

3.2.1 Schematische Darstellung

Schematisch kann man sich das Vermögen eines Unternehmens wie ein Reservoir vorstellen, das Werte mit der Aussenwelt austauscht. Der Unterschied zwischen den Zuflüssen und Abflüssen beeinflusst den Wert des Vermögens. Man spricht von **Ertrag** oder **Einnahmen** für Werteflüsse, die eingehen, und von **Aufwand** für Flüsse, die abgehen (Abbildung 6).

Abbildung 6 Das Unternehmen: Vermögen und Austausch von Werten. Schematische Darstellung.



Bei diesen Flüssen kann es sich um Geld, Waren, Dienstleistungen usw. handeln. Sie sind zwar unterschiedlicher Art, lassen sich aber alle in Währungseinheiten ausdrücken. Diese Messeinheit hat jedoch im Vergleich zu anderen Einheiten wie etwa Liter, Meter oder Kilogramm die unangenehme Eigenschaft, dass sie sich im Laufe der Zeit verändert. Sehr oft geht es dabei in Richtung einer Wertminderung des Vermögens – man könnte hier auch von einer «Verdampfung von Vermögen» sprechen –, vor allem unter dem Einfluss der Inflation.

Auch innerhalb dieses Reservoirs können Flüsse vorkommen, etwa wenn sich die Zusammensetzung des Vermögens verändert. Beispielsweise führt der Kauf einer Liegenschaft zu einer Zunahme der Position «Liegenschaften» in den Aktiven der Bilanz, während – immer noch in den Aktiven – das Konto «Bank» um den gleichen Betrag vermindert wird.

Zur Inventarisierung der Flüsse und der Bestandteile des Vermögens verwendet die Buchhaltung verschiedene Konten. Ein solches Konto ist traditionell eine Tabelle oder, wenn es digitalisiert wird, eine Datei. Darin werden die Wertzuflüsse und -abflüsse erfasst, die das *gleiche* Objekt betreffen. Das Konto wird mit einem Namen und einer Nummer identifiziert oder *bezeichnet*. Diese Nummer ist entscheidend für die elektronische Verarbeitung und richtet sich oft nach den Regeln des *Kontenrahmens* (auf den wir später noch zu sprechen kommen).

Das im Konto erfasste Objekt kann ein Bestandteil des *Vermögens* sein:

- Ein Dritter, ein Partner, mit dem das Unternehmen Handel treibt: ein Lieferant, ein Kunde, eine Bank, der Staat. Der Saldo der *Konten auf Rechnung Dritter* gibt entweder eine Forderung oder eine Verpflichtung des Unternehmens an.
- Die sogenannten *Wertkonten* sind andere Vermögenskonten. Sie erfassen beispielsweise Geschäftsvorfälle im Zusammenhang mit Liegenschaften, Maschinen oder Vorräte.

Die *Höhe* des Reservoirs symbolisiert das Total der Vermögenskonten.

Gewisse Konten «existieren» nur aufgrund der Tätigkeit und der Verwaltung des Unternehmens.

- Der Aufwand des Unternehmens wird ebenfalls in einem Konto erfasst; dabei kann es sich um Ausgaben für Anschaffungen, Personalaufwand oder allgemeinen Aufwand handeln. Diese Werteflüsse stellen Substanzverluste dar. Wenn sie nicht durch entsprechende Zuflüsse kompensiert werden, sinkt die Höhe des Reservoirs. Diese Konten ergeben sich aus einer Unterteilung, einer Aufschlüsselung, der Sollseite der Gewinn- und Verlustrechnung.
- Bestimmte Konten erfassen die *Erträge* des Unternehmens: Verkauf von Waren, Wertschriftenerträge usw. Diese Werteflüsse stellen *Substanzgewinne* dar. Auch hier handelt es sich um Unterteilungen der Gewinn- und Verlustrechnung, dieses Mal aber der Habenseite.

Ein Unternehmen, das nicht «aktiv» ist, bräuchte diese Konten nicht. Deshalb bezeichnet man sie als *Haushaltskonten*.

Die Regel der doppelten Buchführung sowie die Unterscheidung zwischen Haushalts- und Vermögenskonten ermöglichen die Unterscheidung zwischen Vorgängen, die den Wert des Unternehmens verändern, und solchen, die keinen Einfluss auf den Wert des Vermögens haben. Eine Umstrukturierung des Vermögens betrifft nur die Vermögenskonten; der Gesamtwert des Unternehmens verändert sich dadurch nicht. Die Bewegungen zwischen den

Konten führen zu keiner Veränderung des Ergebnisses. Ein Beispiel dafür ist, wenn ein Kunde seine Schuld begleicht: Ein Vermögenswert (Forderung) wird in einen anderen Vermögenswert (Kassenbestand) umgewandelt.³⁹

Die Flüsse beeinflussen das Ergebnis und folglich die Höhe des Vermögens. Sie werden in den Haushaltskonten erfasst (Verbuchung des Flusses) und haben ein Pendant in den Vermögenskonten (Verbuchung der Veränderung der Höhe des Reservoirs). Innerhalb dieser Transaktionen kann man *externe und interne Vorgänge* unterscheiden. Erstere widerspiegeln den Austausch des Unternehmens mit anderen Wirtschaftsteilnehmern. Beispiele dafür sind Verkäufe an Kunden (Debitoren an Verkauf) oder die Beschaffung von Rohstoffen bei Lieferanten (Beschaffung an Kreditoren). Die internen Vorgänge betreffen keinen anderen wirtschaftlichen Akteur als das Unternehmen selbst. Sie entsprechen Wertberichtigungen von Elementen des Vermögens. Dazu zählen die Rückstellungen, die der Deckung von Risiken dienen und von denen wir bereits gesprochen haben (Abschnitt 3.1.2). Ihnen sind Abschreibungen hinzuzufügen, die Wertminderungen von gewissen Vermögenswerten aufgrund von Abnutzung und Veralterung erfassen (Abschnitt 3.2.2).

3.2.2 Das Leben der Konten

Der Saldo der Vermögenskonten wird vorgetragen, jener der Haushaltskonten umgebucht.

Die Rechnungsperiode – oder das *Rechnungsjahr* – entspricht in der Regel einem Jahr, das vom 1. Januar bis am 31. Dezember dauert. Das Bild des Wasserreservoirs in Abbildung 6 erhält dann seine volle buchhalterische Bedeutung.

Das Unternehmen beginnt jedes Rechnungsjahr ausgehend vom Vermögensstand des vorherigen Rechnungsjahres (Ausgangshöhe des Reservoirs). Die von den einzelnen Vermögenskonten erfassten Objekte sind nach wie vor vorhanden: die Kasse, eine Liegenschaft oder eine Forderung. Der Saldo wird somit auf das neue Rechnungsjahr *vorgetragen*. Die Forderung von Y in der Höhe von CHF 7000 erlischt ja nicht mit Ablauf des Rechnungsjahres, sondern ist auch im darauffolgenden Jahr noch gültig, wie das Konto Gläubiger Y in Tabelle zehn zeigt.

Tabelle 10 Die Saldi der Vermögenskonten werden vorgetragen.
Abschluss und Eröffnung des Kontos Gläubiger Y.

		Gläubiger Y			
		Soll	Haben		
22. April	Kasse	1 000	8 000	Saldo	20. April
31. Dez.	Schlussbestand	7 000			
		8 000	8 000		
			7 000	Anfangsbestand ^a	1. Januar

^a Dieser Saldo war in den Passiven der Jahresabschlussbilanz (vgl. Tabelle 8 und Tabelle 9).

39 Die Situation kann allerdings auch komplizierter sein. Stellen wir uns einen Schuldner vor, der einen Skonto von seiner Rechnung abzieht. Dieser Skonto entspricht einem Substanzverlust, der in einem Aufwandskonto verbucht werden muss. Hier entfernt man sich also von einer einfachen Umstrukturierung des Vermögens.

Hingegen hat am 1. Januar noch kein Geldfluss stattgefunden. Die Löhne werden erst im neuen Geschäftsjahr bezahlt und die Rohstoffe erst dann beschafft. Ohne Fluss gibt es auch keinen Betrag. Die Haushaltskonten, in denen die Zu- und Abflüsse erfasst werden (Verkäufe, Löhne, Materialbeschaffung usw.), werden somit beim Jahresabschluss auf null zurückgesetzt, ebenso wie die Gewinn- und Verlustrechnung, aus der sie abgeleitet sind. Zu diesem Zweck und um den Grundsatz der doppelten Buchführung zu beachten, werden alle Haushaltskonten über die GuV gebucht. Danach wird der Saldo der GuV (Gewinn oder Verlust) in die Bilanz übertragen (Tabelle 11). Wir sehen später, wie diese Vorgänge miteinander verknüpft sind (Tabelle 12). Vorher müssen wir aber noch über den Einfluss der Vorräte auf das Ergebnis sprechen.

Tabelle 11 Die Haushaltskonten, einschliesslich GuV, werden umgebucht. Abschluss und Umbuchung des GuV-Kontos, in CHF.

Gewinn und Verlust					
		Soll	Haben		
31. Dez.	Bilanz ^b	1 000	1 000	Kasse ^a	
		1 000	1 000		

^a Vgl. Tabelle 6.

^b Die Gegenbuchung erscheint in den Aktiven der Bilanz (Tabelle 6), wie dies der Grundsatz der doppelten Buchführung verlangt!

Einfluss der Vorräte und Rolle des Inventars

In unserem Beispiel der Familie Thénardier (Abschnitt 3.1.2) sind wir von der Annahme ausgegangen, dass ein und dasselbe Fass Wein gekauft und verkauft wurde. In der Realität wird aber ein Vorrat aus aufeinanderfolgenden Käufen gebildet. Die Preise variieren zwangsläufig von einem Kauf zum andern. Es stellt sich somit das Problem, den Einkaufspreis des verkauften Weins zu ermitteln, da dieser aus verschiedenen Warenposten stammt, die zu verschiedenen Zeitpunkten oder auch von unterschiedlichen Lieferanten gekauft wurden. Mit dem oben beschriebenen Verfahren müsste der Buchhalter einen Preis berechnen, der nicht dem Preis eines einzelnen, sondern aller Warenposten entspricht, zu denen der verkaufte Wein gehörte: eine langwierige und aufwendige Arbeit.

Für dieses Problem wurde rasch eine Lösung gefunden. Der Buchhalter aktualisiert die Bestandskonten nur einmal pro Jahr, und zwar am Ende des Geschäftsjahres, statt sie bei jedem Verkauf nachzuführen. Der Kauf wird wie zuvor im Haben des Kontos Kasse erfasst. Das Gegenstück ist aber nicht mehr das Konto «Weinbestand», sondern das Soll eines Kontos «Weinkauf». Dieses Konto ist ein Haushaltskonto aus der GuV. Da darin der gesamte **Aufwand** im Zusammenhang mit den Weinkäufen erfasst wird, gehört es zur Kategorie der **Aufwandskonten**. Zum Zeitpunkt des Verkaufs wird der Betrag der Transaktion dem Soll der Kasse (keine Veränderung) belastet und dem Haben eines Kontos «Weinverkauf» gutgeschrieben. Letzteres stammt ebenfalls aus der GuV, erfasst aber den gesamten **Ertrag**. Es gehört somit zur Kategorie der **Ertragskonten**. Am Ende des Rechnungsjahres entspricht das Ergebnis der Differenz zwischen Ertrag und Aufwand (positiv oder negativ). Dieses Ergebnis muss berichtigt werden, um der Entwicklung des

Vorrats Rechnung zu tragen. Es könnte ja sein, dass im Laufe des Geschäftsjahres überhaupt nichts gekauft wurde und das Unternehmen einen Teil seines Vorrats verbraucht und somit «von seinen Reserven gezehrt» hat. In diesem Fall muss das Ergebnis die Verminderung des Vorrats berücksichtigen und nach unten korrigiert werden. Im umgekehrten Fall – wenn ein Unternehmen mehr kauft als verkauft – nimmt der Vorrat und damit das Vermögen zu. Damit muss das Ergebnis nach oben korrigiert werden. Zusammenfassend gesagt, ist eine Erhöhung des Vorrats als Ertrag und eine Verminderung als Aufwand zu betrachten.

Tabelle 12 Ablauf des Jahresabschlusses: ein Fallbeispiel.
Herberge der Familie Thénardier.

Bilanz per 01. 01. 1820				Bilanz per 31. 12. 1820			
Aktiven		Passiven		Aktiven		Passiven	
Kasse	100	700	Kreditoren	Kasse	200	900	Kreditoren
Debitoren	100			Debitoren	700	600	GuV (7)
Lagerbestand	500			Lagerbestand	600		
	<u>700</u>	<u>700</u>			<u>1500</u>	<u>1500</u>	

Kasse				Weinbestand				
		Soll	Haben			Soll	Haben	
Jan. AB		100	100	Kauf (1)	Jan. AB	500	600	Inventar Dez.
(2) Verkauf		200	200	SB Dez.	(5) Ergebnis	100		
		<u>300</u>	<u>300</u>			<u>600</u>	<u>600</u>	
Jan. AB		200			Jan. AB	600		

Debitor				Kreditor				
		Soll	Haben			Soll	Haben	
Jan. AB		100					700	AB Jan.
(2) Verkauf		600	700	SB Dez.	Dez. SB	900	200	Kauf (1)
		<u>700</u>	<u>700</u>			<u>900</u>	<u>900</u>	
Jan. AB		700					900	AB Jan.

Weineinkauf				Weinverkauf				
		Soll	Haben			Soll	Haben	
(1) Folgende		300	300	Ergebnis (3)	(4) Ergebnis	800	800	Folgende (2)
		<u>300</u>	<u>300</u>			<u>800</u>	<u>800</u>	

Ergebnis Wein				Gewinn und Verlust				
		Soll	Haben			Soll	Haben	
(3) Kauf		300	800	Verkauf (4)	(7) Bilanz	600	600	Resultat (6)
(6) GuV		600	100	Bilanz (5)		<u>600</u>	<u>600</u>	
		<u>900</u>	<u>900</u>					

Um festzustellen, wie sich der Bestand entwickelt hat, muss ein **Inventar** erstellt werden. Der Vergleich der beiden Inventare zu Beginn und am Ende des Rechnungsjahres zeigt, ob der Vorrat zu- oder abgenommen hat. Die Zusammenführung dieser drei Schlüsselemente – Aufwand für den Einkauf von Waren, Verkaufsertrag und Bestandsveränderungen – erfolgt in einem neuen Konto, der **Erfolgsrechnung**. Sie ist nur ein Zwischenschritt auf dem Weg zur Erstellung der Gewinn- und Verlustrechnung.

Stellen wir uns nun ein Fallbeispiel vor, das die Reihenfolge der Abschlussbuchungen zeigt. Wir wenden uns dafür wieder der Herberge der Familie Thénardier zu. Tabelle 12 zeigt die Ausgangssituation gemäss Bilanz vom 1. Januar: ein Kassenbestand von CHF 100, Debitorenguthaben von CHF 100, ein Weinbestand im Wert von CHF 500 und eine Verpflichtung über CHF 700. Im Laufe des Geschäftsjahres kauft die Familie Wein für CHF 300, davon CHF 100 bar und den Rest auf Termin (1). Sie verkauft Wein für CHF 800, davon CHF 200 bar und den Rest auf Termin (2). Beim Abschluss zeigt das Inventar einen Weinbestand im Wert von CHF 600.

Am 1. Januar werden alle Aktiv- und Passivkonten der Bilanz neu eröffnet (Anfangsbestand, AB). Im Laufe des Rechnungsjahres werden die Käufe und Verkäufe gemäss den Einträgen des Journals verbucht (Tabelle 13). Beim Abschluss wird der Inventarwert des Schlussbestands (CHF 600) auf das Haben des Kontos Weinbestand übertragen. Zu beachten ist, dass es sich hier um eine Information ausserhalb der Buchhaltung handelt. Deshalb hat diese Buchung keine Gegenbuchung. Hier handelt es sich um die einzige Ausnahme zum Grundsatz der doppelten Verbuchung. Die Differenz aus dem Konto Weinbestand (CHF 100) wird auf das Konto Ergebnis Wein gebucht (5), ebenso wie der Saldo der Konten Weineinkauf (3) und Weinverkauf (4). Der Saldo des Kontos Ergebnis Wein wird seinerseits auf das Gewinn- und Verlustkonto umgebucht (6), dessen Saldo auf die Bilanz übertragen wird (7). Die Saldi der Vermögenskonten werden bilanziert (Saldovortrag bzw. Schlussbestand, SB).

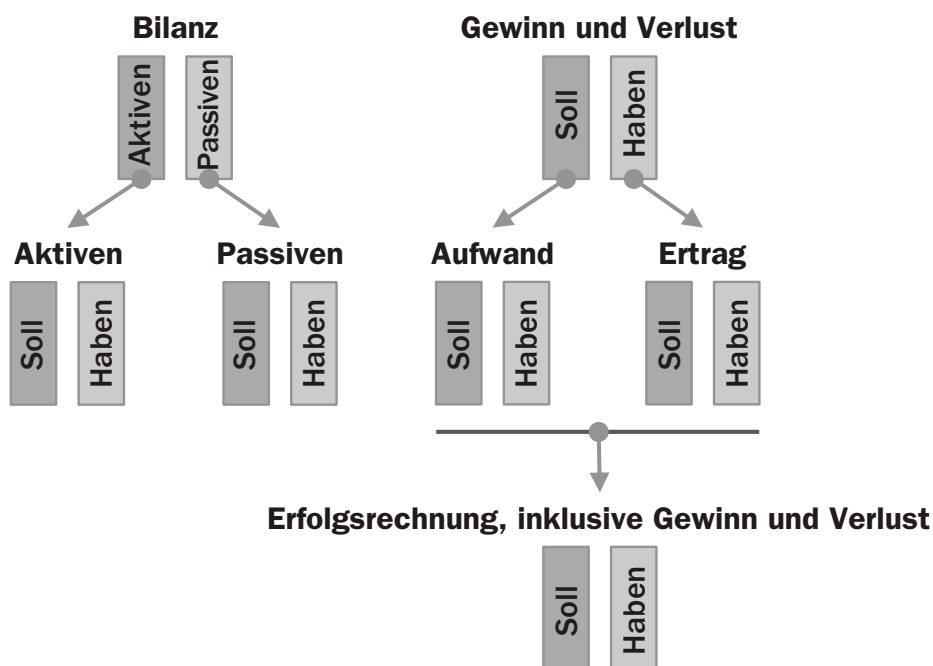
Tabelle 13 Journal des Jahres 1820.
Einträge zu den Geschäftsvorfällen der Familie Thénardier, in CHF.

Datum	Buchungstext			Soll	Haben
(1)	Weineinkauf	Kauf	an Folgende	300	
			Kasse		100
			Gläubiger		200
(2)	Weinverkauf	Folgende	an Verkauf		800
		Kasse		200	
		Schuldner		600	
31. Dez. Abschluss					
(3)	Umbuchung des Saldos Weineinkauf	Ergebnis	an Kauf	300	300
(4)	Umbuchung des Saldos Weinverkauf	Verkauf	an Ergebnis	800	800
(5)	Berechtigung der Bestandserhöhung	Bestand	an Ergebnis	100	100
(6)	Umbuchung des Saldos Ergebnis	Ergebnis	an GuV	600	600
(7)	Umbuchung Gewinn	GuV	an Bilanz	600	600
	Saldo			3500	3500

Hier handelt es sich zwar nur um ein Fallbeispiel, aber es nutzt bereits die fünf Kontenarten, die in jeder fortschrittlichen Buchführung zu finden sind (Abbildung 7).

- Die beiden ersten Arten ergeben sich aus der Aufschlüsselung der Bilanz: Es handelt sich um die *Aktivkonten* und *Passivkonten*.
- Die drei anderen Arten sind Unterteilungen des Gewinn- und Verlustkontos: die *Aufwands- und Ertragskonten* werden beim Abschluss über die *Erfolgsrechnung* in das GuV-Konto (das selbst ein Erfolgskonto ist) gebucht.

Abbildung 7 Eine Buchhaltung, fünf Kontenarten.
Zerlegung von Bilanz und Gewinn und Verlust.



Die Wertberichtigungskonten

Am Ende des vorangehenden Abschnitts entspricht das Ergebnis der Differenz zwischen Aufwand und Ertrag, unter Berücksichtigung der Bestandsveränderung. Das ist der Nettofluss zwischen den Substanzgewinnen und -verlusten. Man spricht allgemein vom *Bruttobetriebsergebnis*.

Diese Annäherung wäre korrekt, wenn Anlagen und Ausrüstung unzerstörbar und technisch zeitlos wären, wenn die Debitoren immer zahlungsfähig wären oder wenn gelagerte Güter immer zum gewohnten Preis verkauft werden könnten. Da dies in der Realität aber nicht der Fall ist, muss die Buchführung diese Faktoren einbeziehen und das Ergebnis entsprechend korrigieren.

- Wir haben uns bereits mit den *Rückstellungen* beschäftigt. Diese Konten gehören zu den Passiven der Bilanz. Sie werden gebildet, um beispielsweise das Risiko einer Insolvenz von Debitoren oder einer Verschlechterung des Bestandes zu decken.

Dabei haben wir gesagt, dass diese potenziell zu erwartenden Verluste im Soll der GuV verbucht werden. In einer weiterentwickelten Buchführung werden sie im Soll eines Aufwandskontos erfasst, das manchmal als «Zuweisung an Rückstellungen» bezeichnet wird. Der Eintrag im Journal zur Bildung einer solchen Rückstellung lautet somit «Zuweisung an Rückstellungen an Wertberichtigung Debitoren». Im Abschluss wird der Saldo des Kontos «Zuweisung ...» natürlich auf die GuV umgebucht, während der Saldo des Passivkontos «Rückstellung ...» vorgetragen wird.

- Im Laufe des Rechnungsjahres werden die Anlagen des Unternehmens – Gebäude, Maschinen, Werkzeuge – abgenutzt oder sie altern. Der Wert der Vermögenskonten, in denen diese Elemente erfasst sind, vermindert sich somit mit der Zeit. Die Buchführung erfasst diese Verminderung, indem sie die Anlagen abschreibt. Dies kann über eine direkte Abschreibung erfolgen: Dabei wird die Abschreibung im Haben des betroffenen Kontos (Maschine, Gebäude usw.) als unmittelbare Wertverminderung des Vermögenswerts gebucht. Die Abschreibung kann aber auch indirekt vorgenommen werden. In diesem Fall wird ein Passivkonto **Abschreibungen** eröffnet, das nach dem gleichen Schema wie die Rückstellungen geäufnet wird. Ein solches Aufwandskonto «Zuweisung für Abschreibungen» belastet das Ergebnis. Wird eine Anlage abgeschrieben, lautet der Buchungstext «Zuweisung an Abschreibungen an Abschreibungen» (im Fall der direkten Abschreibung zum Beispiel «Zuweisung ... an Liegenschaft»). Damit wird der «Verbrauch» von Betriebsanlagen dem Rechnungsjahr ebenso belastet wie der Verbrauch von Rohstoffen oder Löhnen. Die abgeschriebenen Beträge sollten folglich ein genaues Abbild der wirtschaftlichen Wertminderung der Anlagen vermitteln. In der Praxis werden Abschreibungen aber nach unterschiedlichen Modalitäten festgelegt. So können sie linear über die Lebensdauer der Anlage (konstante Summe) oder auch degressiv (Prozentsatz, der kontinuierlich auf den Restwert der Anlage angewendet wird) erfolgen. Wir beschäftigen uns in Abschnitt 3.3.5 mit diesem Thema.
- Die letzte Kategorie von Konten, mit denen das Ergebnis des Rechnungsjahres berichtigt werden kann, sind die Konten der **Rechnungsabgrenzung**. Im Gegensatz zu den Abschreibungs- oder Rückstellungskonten geben sie keine Wertveränderung wieder, sondern eine zeitliche Verzögerung in Bezug auf die Rechnungslegungsperioden. Gewisse Aufwände oder Erträge betreffen nämlich eine Periode, die entweder vor dem Rechnungsjahr liegt oder darüber hinausgeht. Ein Beispiel dafür sind Strom- oder Versicherungsrechnungen, die über das Rechnungsjahr hinausreichen. Es geht also darum, den Aufwand und den Ertrag so zu berichtigen, dass die Buchhaltung genau dem Rechnungsjahr entspricht. Dafür benötigt man **transitorische Aktivkonten**, die das Ergebnis entlasten, wenn die Aufwände das abgelaufene Rechnungsjahr nicht betreffen, oder aber **transitorische Passivkonten**, die das Ergebnis belasten, falls die erforderlichen Ausgaben noch nicht getätigt wurden. Bei vorausbezahlten Versicherungsprämien wird der bezahlte Betrag für die Periode, die über das Rechnungsjahr hinausgeht, als «Transitorische Aktiven an Versicherungsprämien» gebucht. Das Ergebnis ebenso wie das Vermögen des Unternehmens werden damit berichtigt. Diese transitorischen Aktiv- oder Passivkonten werden am Ende

des Rechnungsjahres – in der Regel am 31. Dezember des betreffenden Jahres – in der Bilanz aufgeführt. Zu Beginn des neuen Rechnungsjahres werden sie durch eine Stornierung der Vorgänge, die zu ihrer Bildung geführt haben, wieder aufgelöst (beispielsweise «Versicherungsprämien an transitorische Aktiven»⁴⁰). Auf diese Weise trägt auch das neue Rechnungsjahr die ihm zustehenden Aufwände und Erträge.

3.2.3 Die Bilanz und ihre Struktur

Die Bilanz ist ein Inventar zu einem bestimmten Zeitpunkt. Sie fasst die Gesamtheit aller **Ressourcen** (Passivposten), über die das Unternehmen verfügt, und die Art und Weise, wie es diese verwendet (Aktivposten oder **Mittelverwendung**), zusammen. Sie drückt die finanzielle Situation des Unternehmens also auf **statische** Weise aus.

Wir haben die verschiedenen Hauptkategorien in der Unternehmensbilanz bereits erwähnt. Sinnvollerweise werden diese Informationen durch weitere ergänzt, zu denen die Bilanz nichts aussagt. Dazu gehören ausserbilanzielle Forderungen (Verkaufsversprechen, verbindliche Aufträge von Kunden, Bürgschaften, von denen das Unternehmen profitieren kann, usw.) oder auch ausserbilanzielle Verbindlichkeiten (Kaufversprechen, Gläubigerpfandrechte an bestimmten Vermögenswerten wie Hypotheken oder Verpfändungen, vom Unternehmen gewährte Bürgschaften usw.).

Die Ressourcen

Auf der Passivseite der Bilanz werden alle Ressourcen erfasst, über die das Unternehmen verfügt. Diese Ressourcen verteilen sich auf Eigenkapital und die Schulden des Unternehmens. Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Kategorien ist sowohl rechtlicher als auch finanzieller Art: Die Schulden müssen im Gegensatz zum Eigenkapital zurückbezahlt werden.

- Das Eigenkapital ist eine Ressource, die dem Unternehmen dauerhaft zur Verfügung steht. Es setzt sich aus den Einlagen der Eigentümer oder Gesellschafter des Unternehmens (**Kapital**) und dem im Unternehmen verbleibenden Teil des Gewinns (**Reserven**) zusammen.⁴¹
- Die anderen Ressourcen werden von Dritten während einer mehr oder weniger langen Zeitspanne zur Verfügung gestellt (Lieferanten, Banken usw.). Grundsätzlich wird zwischen **langfristigem** und **kurzfristigem** (Fälligkeit unter einem Jahr) Fremdkapital unterschieden.

Die Mittelverwendung

Die Aktiven der Bilanz geben Auskunft über die wirtschaftliche Verwendung der Mittel. Diese Verwendung kann dauerhaft oder temporär sein.

40 Eine Stornierung ist somit eine Buchung, mit der die ursprüngliche Buchung umgekehrt wird.

41 Einige Personen mögen sich wundern, weshalb das Eigenkapital in den Passiven der Bilanz auftaucht. In ihrer Vorstellung ist das Kapital vergleichbar mit dem Geld in der Kasse und sollte deshalb in den Aktiven aufgeführt werden. Tatsächlich ist das Konto Kapital aber ein Konto auf Rechnung Dritter, das die Schuld des Unternehmens gegenüber seinen Gründern erfasst. Die Besonderheit liegt darin, dass diese Schuld nicht eingefordert werden kann.

Die dauerhafte Verwendung betrifft Liegenschaften, Material, Mobiliar usw. Diese gelten als Sachanlagen im Unternehmen, weil sie als Betriebsmittel bzw. Arbeitsinstrument genutzt werden. Ein Verkauf dieser Anlagen würde den Betrieb stören oder verunmöglichen. Deshalb müssen sie im Unternehmen bleiben. Sie bilden das **Anlagevermögen**.

Temporäre oder zyklische Mittelverwendungen betreffen Güter, die sich während der Lebensdauer des Unternehmens ständig ändern: Der Vorrat wird verändert und später verkauft, wodurch Forderungen entstehen, die schliesslich einkassiert werden. Solche Aktiven werden als **Umlaufvermögen** bezeichnet und umfassen:

- **Betriebswerte:** Warenvorrat, Vorrat an Verpackungsmaterial;
- **realisierbare (veräusserbare) Werte:** Forderungen gegenüber Kunden und Debitoren;
- **verfügbare Werte:** Wechselforderungen, Wertpapiere, Bankguthaben, Bargeld.

Im Laufe des Geschäftszyklus werden die Betriebswerte nach und nach in realisierbare Werte verwandelt, die dann ihrerseits zu verfügbaren Werten werden. Mit letzteren können dann die Verbindlichkeiten bei Fälligkeit bezahlt werden.

Die Hauptkategorien in der Bilanz

Um die Bilanz analysieren zu können, müssen die einzelnen Positionen zu möglichst homogenen Kategorien zusammengefasst werden. Diese werden in absteigender Reihenfolge nach ihrem Liquiditätsgrad (Aktiven) oder ihrer Fälligkeit (Passiven) ausgewiesen. Abbildung 8 zeigt die am häufigsten verwendeten Kategorien zur Einteilung der Aktiven und Passiven.

Abbildung 8 Darstellung der Aktiven und Passiven in Kategorien. Reihenfolge nach Liquiditätsgrad und Fälligkeit.

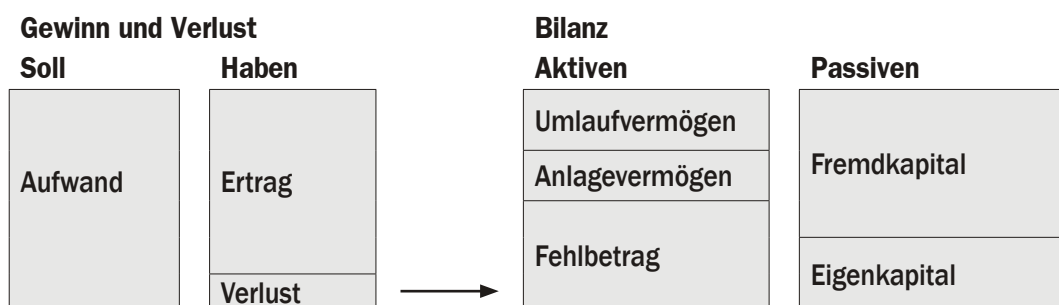
Aktiven		
Umlaufvermögen	Verfügbare oder realisierbare Werte	Verfügbar
	Betriebswerte	Realisierbar
Anlagevermögen ^a	Anlagewerte	Vorrat
		Anlagegüter
Passiven		
Fremdkapital (oder Schulden)	Kurzfristige Schulden	Kurzfristig fällig
	Mittel- und langfristige Schulden	Dauerhaftes Kapital
Eigenkapital	Eigenkapital	

^a Die Kategorie Anlagevermögen entspricht den Nettobeträgen auf der Aktivseite der Bilanz, das heisst nach Abzug der Abschreibungen, die bei einer indirekten Abschreibung in einem Fonds auf der Passivseite auftauchen.

Der Bilanzfehlbetrag

Wenn das Geschäftsjahr mit einem Defizit endet, wird der Verlust von den kumulierten Reserven aus den Vorjahren abgezogen (Reserven an GuV). Wenn sich diese Situation wiederholt, werden die Rücklagen aufgebraucht. Sind keine Reserven mehr vorhanden, muss der Verlust auf der Aktivseite der Bilanz (oder alternativ auf der Passivseite mit negativem Vorzeichen) ausgewiesen werden. In diesem Fall spricht man von einem Bilanzfehlbetrag. Diese Kapitalisierung wird folgendermassen erfasst: Bilanz an GuV oder genauer gesagt Fehlbetrag an GuV, wobei der Fehlbetrag ein Aktivposten ist. Sobald das Volumen des Fehlbetrags dasjenige des Eigenkapitals übersteigt, befindet sich das Unternehmen in einer Überschuldungssituation, später im Konkurs: In dieser Situation kann es die Rückzahlung seiner Gläubiger nicht mehr durch die Verwertung (Liquidation) der Vermögenswerte sicherstellen (Abbildung 9).

Abbildung 9 Die Kapitalisierung des Verlustes führt zu einem Fehlbetrag. Situation eines virtuellen Konkurses.



Elemente zur Lektüre und Analyse der Bilanz

Eine einfache Prüfung der Bilanz vermittelt einen Eindruck von der Bedeutung eines Unternehmens. So gibt die Bilanzsumme Auskunft über seine Grösse. Einige Hunderttausend Franken entsprechen der Bilanz eines KMU. Die Bilanzsumme eines Grossunternehmens beläuft sich auf mehrere Millionen Franken, jene eines multinationalen Konzerns auf Milliarden. Nestlé hat beispielsweise per Ende 2018 eine Bilanzsumme von CHF 137,0 Mrd. ausgewiesen. Im Vergleich dazu belief sich die Bilanzsumme des Bundes im gleichen Zeitpunkt auf 167,2 Mrd., jene des Kantons Waadt auf 8,8 Mrd. Der Kanton Neuenburg kam auf 2,7 Mrd. und die Stadt Lausanne auf 3,2 Mrd.⁴²

Es gibt keinen Standard zur Beurteilung der Vermögensstruktur eines Unternehmens; diese hängt von der Art der Tätigkeit des Unternehmens ab. In der Industrie ist das Anlagevermögen oft gross – je nach Branche zwischen 30 und 90%. Im Handel ist es hingegen viel kleiner – häufig weniger als 25%. Ein Vergleich der Vermögensstruktur eines Unternehmens mit derjenigen von Unternehmen der gleichen Branche ebenso wie eine Analyse der Entwicklung der Vermögensstruktur über mehrere Geschäftsjahre sind aber aufschlussreich.

42 Zahlen gemäss den Jahresrechnungen 2018 dieser Körperschaften, wie sie auf ihrer Webseite zur Verfügung stehen.

Für die Passiven gibt es ebenfalls keine Standardstruktur. Die Unabhängigkeit eines Unternehmens von seinen Gläubigern ist aber umso grösser, je höher sein Eigenkapital ist. Im Fall von Nestlé beläuft sich das Eigenkapital auf CHF 58,4 Mrd.; dieses macht fast die Hälfte der oben erwähnten Bilanzsumme aus.

Diese Beobachtung zeigt uns eine grundlegende Beziehung zwischen gewissen Aktiv- und Passivgruppen auf, die unabhängig von der Grösse und der Tätigkeitsbranche eines Unternehmens gilt: Das dauerhafte Kapital muss grösser sein als das Anlagevermögen.

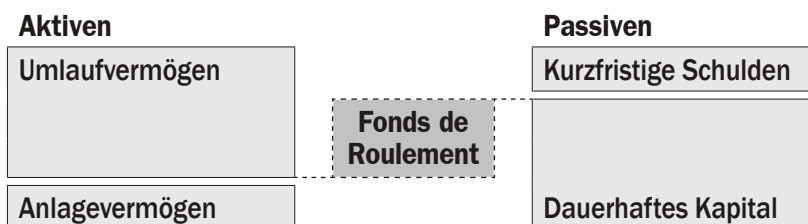
Die Anlagegüter müssen durch langfristiges Fremd- oder durch Eigenkapital finanziert werden. Eine sichere Finanzierung über kurzfristige Kredite, die vielleicht nicht verlängert werden können, ist nicht möglich. Wird diese Regel nicht beachtet, gerät das Unternehmen durch eine Verknappung des kurzfristigen Kapitals in Zahlungsunfähigkeit.

Abbildung 10 veranschaulicht diese Beziehung. Sie zeigt, dass die Ungleichheit [Dauerhaftes Kapital > Anlagevermögen] einer zweiten Ungleichheit entspricht [Umlaufvermögen > Kurzfristige Schulden].

Die Differenz wird als **Fonds de Roulement** (Betriebskapital) bezeichnet. Der Fonds de Roulement wird auf zwei verschiedene Arten berechnet: entweder dauerhaftes Kapital minus Anlagevermögen oder Umlaufvermögen minus kurzfristige Schulden. Das Ergebnis muss immer positiv sein.⁴³

Bei öffentlichen Gemeinwesen haben wir es manchmal mit fehlendem Eigenkapital zu tun, das heisst mit einem Bilanzfehlbetrag infolge einer Anhäufung von Defiziten. In diesem Fall muss das Anlagevermögen vollständig über mittel- und langfristige Schulden finanziert werden, um einen finanziellen Engpass zu vermeiden.

Abbildung 10 Die grundlegende Regel des Finanzierungsgleichgewichts.
Der Fonds de Roulement muss positiv sein.



Die Selbstfinanzierung

Wir haben gesehen, dass über den doppelten Erfolgsnachweis eine mechanische Verbindung zwischen der Gewinn- und Verlustrechnung auf der einen und der Bilanz auf der anderen Seite besteht. Dieses Scharnier zwischen den beiden Elementen ist

⁴³ Unternehmen mit einem sehr raschen Lagerumschlag (mehrmals pro Jahr) finanzieren ihre Betriebswerte manchmal mit kurzfristigen Schulden. Dies gilt für Unternehmen, die im Massenvertrieb tätig sind, wie etwa Supermarktketten. Hier ist der Fonds de Roulement negativ. Das ist aber die Ausnahme.

grundlegend. Das Unternehmen versucht, einen Gewinn zu erwirtschaften, um seine Tätigkeit weiterzuführen oder auszubauen oder auch um das von ihm eingesetzte Kapital zu verzinsen. Es ist deshalb wichtig zu wissen, wie der Gewinn zur Fortführung oder Erweiterung der Geschäftstätigkeit beiträgt. Statt den Gewinn beispielsweise in Form einer Dividende an die Aktionäre auszuschütten, kann er auch im Unternehmen belassen werden. So wird er zu einer internen Finanzierungsquelle und bildet zusammen mit anderen Elementen die Selbstfinanzierung des Unternehmens. Neben dem nicht ausgeschütteten Gewinn gibt es auch gewisse Aufwendungen und Verluste, die ebenfalls zu keinen Geldflüssen (Ausgaben) führen. Sie belasten zwar das Ergebnis, aber sie fließen in Fonds, die dem Unternehmen weiterhin zur Verfügung stehen und zum Erhalt seiner Ressourcen beitragen. Dazu zählen im Wesentlichen:

- Zuweisungen an Abschreibungsfonds;
- Zuweisungen an Rückstellungen für langfristige Verluste und Aufwendungen (Rückstellungen für eine umfassende Reparatur, die nach mehreren Jahren durchgeführt wird) oder an allgemeine Rückstellungen («unechte» Rückstellungen).

Die Summe dieser Zuweisungen und des nicht ausgeschütteten Gewinns bildet die Selbstfinanzierung, die auch als interne Finanzierung bezeichnet wird. Sie bezieht sich auf den Nettogeldfluss in Richtung Unternehmen, also die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben eines Geschäftsjahres.⁴⁴

Die Selbstfinanzierung kann somit unter zwei verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden:

- als **Addition**: Wie bereits erwähnt, entspricht die Selbstfinanzierung der Summe des nicht ausgeschütteten Gewinns und der Zuweisungen zu Abschreibungen und Rückstellungen.
- als **Subtraktion**: Sie entspricht zudem der Differenz zwischen den finanziellen Zu- und Abflüssen des Unternehmens im Laufe seiner Tätigkeit.

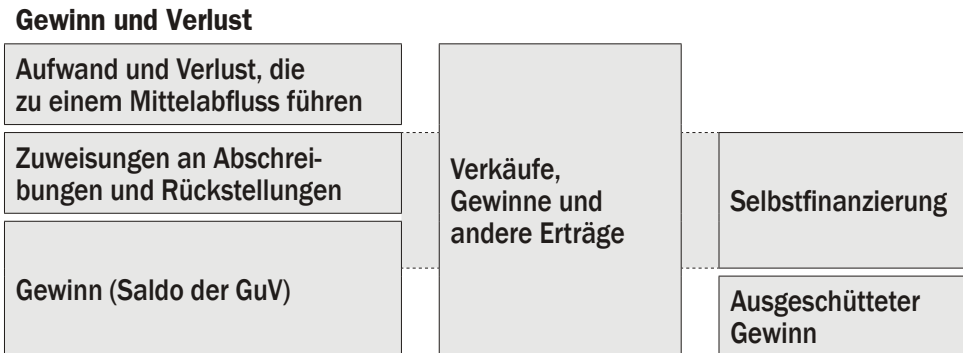
Die Selbstfinanzierung verkörpert die Ersparnisse des Unternehmens (Abbildung 11). Diese internen Mittel können zur Finanzierung der Investitionen oder zur Erhöhung des Fonds de Roulement eingesetzt werden. Sie sind somit einer der Treiber des Unternehmenswachstums.

Der Vorteil der Selbstfinanzierung liegt darin, dass sich das Unternehmen nicht zu stark verschulden muss. Auf diese Weise wahrt es seine Unabhängigkeit gegenüber Banken und allgemeiner gesprochen gegenüber dem Kapitalmarkt. Durch die Selbstfinanzierung profitiert das Unternehmen von schnelleren Entscheidungsprozessen und vermeidet, dass es restriktiven Klauseln wie etwa Covenants⁴⁵ unterworfen wird, die seine Investitionsprojekte beeinträchtigen könnten.

44 Manchmal wird die Selbstfinanzierung, so wie wir sie definiert haben, auch als Bruttoselbstfinanzierung bezeichnet. In diesem Fall wird sie von der Nettoselbstfinanzierung unterschieden. Letztere entspricht nur dem Teil des nicht ausgeschütteten Gewinns, der dem Unternehmen in Form eines Saldoertrags (Anfangsbestand), von Reserven oder von Kapitalerhöhungen weiterhin zur Verfügung steht.

45 Covenants sind Schutzklauseln in einem Kreditvertrag, die dazu führen können, dass der damit verbundene Kredit bei Nichteinhaltung der Bestimmungen oder Zielsetzungen des Vertrags frühzeitig zurückbezahlt werden muss.

Abbildung 11 Die Selbstfinanzierung entspricht den Ersparnissen des Unternehmens. Nettogeldfluss aus der Gewinn- und Verlustrechnung.



Die Selbstfinanzierung hat aber auch Nachteile. Sie führt dazu, dass das Risiko der Aktionäre höher ist als dasjenige der externen Kapitalgeber. Als Kompensation dafür fordern die Aktionäre eine höhere Vergütung. Und nicht zuletzt können die Dividenden – die Vergütung der Aktionäre – im Gegensatz zu den Zinsen, die an externe Kapitalgeber bezahlt werden, nicht von den Steuern abgezogen werden.

Die optimale Finanzierungsstruktur eines Unternehmens muss deshalb sowohl aus Eigenkapital – insbesondere durch Selbstfinanzierung – als auch aus Fremdkapital bestehen. Je nach Tätigkeitsbereich kann diese Struktur erheblich variieren.

3.2.4 Kontenrahmen

Das schweizerische Recht lässt den Unternehmen eine grosse Freiheit, was die Darstellung der Jahresrechnung anbelangt. Zwar definiert das Obligationenrecht eine Reihe von Standards für die kaufmännische Buchführung und die Rechnungslegung. Insbesondere werden die zu beachtenden Grundsätze, die Mindestgliederung der Aktiven und Passiven in der Bilanz, die Mindestgliederung der Erfolgsrechnung und der Mindestinhalt des Anhangs festgelegt.

Es gibt aber bis anhin noch keinen detaillierten und verbindlichen Kontenrahmen, mit Ausnahme derjenigen, die vom Gesetzgeber speziell für eine begrenzte Anzahl von Unternehmenskategorien eingeführt worden sind: Banken, Wertpapierhändler, kollektive Kapitalanlagen, lizenzierte Eisenbahn- und Transportunternehmen usw.

Gegenwärtig verwenden die meisten kleinen und mittleren Unternehmen den KMU-Kontenrahmen, der vom Schweizerischen Gewerbeverband (sgv) seit 1947 empfohlen wird. Dieser wurde 2015 teilweise geändert und vereinfacht, um den gesetzlichen Anforderungen zu entsprechen. Er hat jedoch keine Gesetzeskraft.

3.3 Rechnungsmodell der Schweizer Kantone und Gemeinden

3.3.1 Historische Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens in und ausserhalb der Schweiz

In Europa ist das Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte mit den Staaten entstanden. Diese Form der öffentlichen Organisation entwickelte sich ab dem 13. Jahrhundert und führte auf einem bestimmten Territorium eine militärische, juristische und steuerliche Verwaltung ein. Das Aufkommen und die Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens lassen sich durch das Bedürfnis nach Kontrolle erklären. Dabei zählte die Sicherstellung der Steuererhebung zu den dringendsten Anliegen. Diese Priorität war bereits unter den frühen Regimes ab Ende des Mittelalters vorhanden und überstand insbesondere die Englische und Französische Revolution. Um die noch im Entstehen begriffene staatliche Organisation zu unterstützen, beauftragten die damaligen Herrscher private Akteure – die Schatzmeister – mit der Erhebung der Gelder, die zur Finanzierung ihres Königreichs notwendig waren. Aufgrund ihrer Funktion waren die Schatzmeister nicht nur einflussreich, sondern auch unentbehrlich für die aufeinanderfolgenden Herrscher. Sie verfügten über ein hohes Mass an Autonomie und damit über verschiedene Möglichkeiten des Betrugs: Weglassen von Belegen, Verzögerungen bei der Erfassung, falsche Verwendung von Geldern, diverse Verluste. Die Herrscher versuchten deshalb ziemlich rasch, die Tätigkeit ihrer Schatzmeister besser zu kontrollieren, um die Steuererträge zu erhöhen. Dies führte zu neuen Anforderungen an die Qualität der Berichte – oder Abrechnungen –, die die Schatzmeister dem Herrscher zusammen mit der Kasse vorlegen mussten.

Unter diesem Gesichtspunkt erwies sich die Idee, die Zahlungseingänge und -ausgänge doppelt zu verbuchen, als interessant. Die Händler und Kaufleute der damaligen Zeit kannten dieses System schon lange und konnten so das Ergebnis jeder Geschäftsperiode ermitteln. Noch interessanter war für die Herrscher aber die Tatsache, dass mit diesem System die Richtigkeit der Abrechnungen der Schatzmeister überprüft werden konnte. Historiker wie etwa Nikitin (2001) berichten, dass erstmals in Spanien (ab 1592), in den Vereinigten Provinzen der Niederlande (1604), in Schweden (1623) oder auch in Frankreich (zwischen 1716 und 1726) versucht wurde, die doppelte Buchführung einzuführen. In Frankreich wurden diese Bemühungen unter der Herrschaft von Ludwig XVI. und seinem Finanzminister Jacques Necker⁴⁶ von einem Trend hin zu einer Zentralisierung und Verstaatlichung begleitet: Die Zahl der Ämter, die Steuern erhoben, wurde vermindert und dem königlichen Schatzamt unterstellt.

Im Bereich der Rechnungslegung stützten sich die Staaten weiterhin auf die kapitalistischen Erfahrungen: zunächst diejenigen des Handelskapitalismus (16.–18. Jahrhundert),

46 Jacques Necker war nicht die einzige Persönlichkeit, die zur Verbesserung des öffentlichen Rechnungswesens Frankreichs im 18. Jahrhundert beigetragen hat. Da sich dieses Handbuch aber speziell mit der Verwaltung der öffentlichen Finanzen in der Schweiz beschäftigt, möchten wir in Erinnerung rufen, dass Necker in Genf geboren wurde, wo er auch studiert und eine Karriere im Bankwesen und in der Politik verfolgt hat. Nachdem er von 1776 bis 1790 mit zwei Unterbrüchen im Dienste von Ludwig XVI. gestanden hatte, trat er von seinem Amt zurück und zog sich nach Coppet im Kanton Waadt zurück.

dann jene des industriellen Kapitalismus (ab Ende des 18. Jahrhunderts) und schliesslich die des Finanzkapitalismus (ab Mitte des 19. Jahrhunderts). Nach und nach definierten sie dann ihre eigenen Normen und Praktiken, was schliesslich zur Ausarbeitung von Handbüchern und anderen Anleitungen für das öffentliche Rechnungswesen führte (Legay 2010). Diese Entwicklung war jedoch nicht zwischen den Staaten abgesprochen.

In der Schweiz führte sie zu grossen Unterschieden zwischen den Kantonen. Verschiedene Versuche wurden unternommen, diese Praktiken sowohl horizontal – zwischen den Kantonen – als auch vertikal – zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund – zu harmonisieren.

1878 und erneut 1892 versuchte die Schweizerische Gesellschaft für Statistik Minimalansprüche zu formulieren, um diese Unterschiede zu vermindern. Ihre Arbeiten waren geprägt durch die Gegensätze zwischen den Befürwortern der kameralistischen Buchführung nach deutschem Vorbild und den Anhängern der doppelten Buchführung. Erst Ende der 1940er-Jahre führten mehrere Kantone einen ziemlich ähnlichen Kontenrahmen ein, der folgendermassen aufgebaut war: eine ordentliche Rechnung, in der die laufenden Ausgaben erfasst werden, die laufend zu finanzieren sind, und eine ausserordentliche Rechnung, in der die Investitionsausgaben verbucht sind, die vorgängig oder nachträglich finanziert werden müssen. Der Bund entwickelte seinerseits ein eigenes System. Dieses basierte grundsätzlich auf einer Finanzrechnung, in der die Gesamtheit der Ausgaben verbucht wurde. Die Gemeinden mehrerer Kantone verwendeten ein Buchhaltungssystem, in dem die Erfolgsrechnung im Zentrum stand, womit sie sich der Rechnungslegung der Privatwirtschaft annäherten. So schlugen die drei institutionellen Ebenen also bis Ende der 1960er-Jahre alle ihren eigenen Weg ein.

Diese Situation liess sich aber angesichts der Bedürfnisse nach einer Koordination und einem Finanzausgleich zwischen den Gemeinwesen nur schwer aufrechterhalten. 1970 wurde auf Anregung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK, Porträt 1)⁴⁷ ein erneuter Versuch zur Harmonisierung unternommen. Diese Arbeiten führten 1977 zur Publikation von Empfehlungen der FDK zuhanden der Kantone und Gemeinden, die später zu einem Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte (FDK 1982)⁴⁸ weiterentwickelt wurden. Das darin vorgeschlagene System ist heute unter dem Kürzel HRM1 für Harmonisiertes Rechnungsmodell der ersten Generation bekannt. Diese Bezeichnung bringt die Zielsetzung gut zum Ausdruck: die Förderung einer harmonisierten Darstellung des Haushalts und der Rechnungslegung.

Die Einführung des HRM1 erwies sich als ziemlich mühsam. Es blieb dem guten Willen jedes Kantons überlassen, die Empfehlungen der Konferenz in die eigene Gesetzgebung und in das Finanzhaushaltsgesetz der Gemeinden zu übertragen und sie damit rechtsverbindlich zu machen. Ausserdem erfolgte die Umsetzung nicht immer getreu dem Modell. Hinzu kam, dass dieser Prozess dem Zeitplan und der politischen Machbarkeit in den einzelnen Kantonen unterworfen war. Kurz und gut: Es dauerte bis Mitte der

47 Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren | Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances | Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze | Conference of the cantonal finance ministers.

48 Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte HRM1 | Manuel de comptabilité publique MCH1 | Manuale di contabilità degli enti pubblici MCA1 | Handbook of public sector entities accounting HAM1.

1990er-Jahre, bis fast alle Kantone und Gemeinden das HRM1 in der einen oder anderen Form umgesetzt hatten. Während dieser Zeit verwendete der Bund weiterhin vor allem sein Modell, das auf seiner Finanzrechnung basierte.

Porträt 1 Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren.

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) stellt ein Verbindungsorgan der Vorsteherinnen und Vorsteher der Finanzdepartemente der 26 Kantone der Schweiz dar. Sie bezweckt die Koordination sowie die Behandlung von finanz- und steuerpolitischen Fragen, die für die Kantone von gemeinsamem Interesse sind. Ein weiterer Zweck der FDK ist die Förderung der Zusammenarbeit der Kantone unter sich und mit dem Bund auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen. Zudem dient sie als Plattform zur Information und Dokumentation der Kantone über gesamtschweizerische Finanz- und Steuerfragen. Ihre wichtigsten Organe sind die Plenarversammlung, die sich aus den 26 kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren zusammensetzt, und der Vorstand, der sieben von der Plenarversammlung gewählte Mitglieder umfasst. Die Plenarversammlung tritt je nach Bedarf, mindestens aber einmal jährlich zu seiner ordentlichen Jahrestagung zusammen.

Quelle: Statuten der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren vom 20. Mai 2010 (Stand am 29. September 2017).

Allerdings wurde es für den Bund immer dringender, sich weiterzuentwickeln und von seiner kameralistischen Sichtweise abzurücken. Das Steuerungsinstrument «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)», das in den 1990er-Jahren im Zuge des sogenannten «New Public Management»-Konzepts eingeführt wurde, erforderte einen Rechnungslegungsrahmen, der sich an einer unternehmerischen Sichtweise orientierte. Zudem wurden internationale Rechnungslegungsstandards für öffentliche Gemeinwesen entwickelt (*International Public Sector Accounting Standards*, IPSAS, Porträt 2). Ihr Ziel besteht darin, die Abschlüsse insbesondere für die Kapitalgeber verständlicher zu machen (Des Robert und Colibert 2008; Müller-Marqués Berger 2018). Diese Standards erforderten jedoch eine Umstellung auf eine periodengerechte Verbuchung (*accrual accounting*) und das Prinzip der Zuverlässigkeit (Abschnitt 2.1.3).

In den Kantonen wurden in der Folge zahlreiche Stimmen laut, die neue Harmonisierungsbestrebungen forderten. Trotz der Einführung des HRM1 waren nämlich viele unterschiedliche Praktiken bestehen geblieben.

Hinzu kommt, dass die Schweiz eine Statistik ihrer öffentlichen Finanzen erstellen muss, die den Normen des Internationalen Währungsfonds (IWF 2001) entspricht. Ausserdem muss daraus eine Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung erstellt werden können, die das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene respektiert (Eurostat 1996). Dazu hat sich die Schweiz durch den Abschluss der Bilateralen Verträge II mit der Europäischen Union verpflichtet.

Ab Anfang der 2000er-Jahre arbeitete der Bund an der Entwicklung seines Neuen Rechnungsmodells (NRM; EFV 2006)⁴⁹, das er erstmals für das Budget 2007 anwandte. Zur gleichen Zeit zeigten sich gewisse Kantone gewillt, die IPSAS-Normen mit möglichst wenigen Ausnahmen anzuwenden. Das galt etwa für Genf für das Budget 2008 und Zürich für das Budget 2009. Die FDK musste also reagieren und leitete 2003 die Überarbeitung des HRM1 ein. Am 25. Januar 2008 ersetzte sie das HRM1 offiziell durch das neue «Handbuch – Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2» (EFK 2008)⁵⁰. Dieses Modell der zweiten Generation bleibt eine Empfehlung. Es bietet den Gemeinwesen explizit mehrere Auswahlmöglichkeiten, damit sie es so umsetzen können, wie es ihren Bedürfnissen am besten entspricht, und ist mit dem NRM des Bundes, mit den IPSAS-Normen und sogar mit gewissen früheren Praktiken kompatibel. Das HRM2 stellt also vor allem eine Weiterentwicklung gegenüber dem HRM1 dar. Abgesehen von der verpflichtenden buchhalterischen Gliederung lässt es den Gemeinwesen einen ziemlich grossen Spielraum. Deshalb finden sich darin sowohl die Anhänger des Prinzips der Zuverlässigkeit (*true and fair view*) als auch jene, die einen eher taktischen Ansatz bei der Rechnungslegung bevorzugen.

Porträt 2 *International Public Sector Accounting Standards*

Die *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) sind Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor. Sie richten sich sowohl an nationale und lokale Gemeinwesen, Behörden, öffentliche und halböffentliche Einrichtungen als auch an internationale Institutionen. Diese Standards werden von einem 1997 gegründeten Standardisierungsgremium festgelegt: dem *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB). Die IPSAS orientieren sich weitgehend an den *International Financial Reporting Standards* (IFRS): den Rechnungslegungsstandards für Unternehmen, die an einem europäischen Markt kotiert sind (früher bekannt als *International Accounting Standards*, IAS). Das IPSASB passt die IFRS den Besonderheiten des öffentlichen Sektors an, wo es dies für notwendig erachtet. Es versucht jedoch, so weit wie möglich eine Angleichung an die IFRS zu gewährleisten. Bis heute hat das IPSASB fast vierzig Standards sowie ein Rahmenkonzept (*conceptual framework*) herausgegeben.

Das IPSASB hat keine rechtliche Befugnis, ein öffentliches Gemeinwesen zur Umsetzung der IPSAS zu verpflichten. Vielen Ländern dienen diese Standards aber als Inspirationsquelle, wenn es um die Gestaltung ihrer eigenen Rechnungslegungsvorschriften geht. Derzeit setzen erst wenige Länder die IPSAS uneingeschränkt um. In der Schweiz arbeiten der Bund seit 2007 und die Kantone Genf seit 2008 und Zürich seit 2009 an der vollständigen Umsetzung der IPSAS.

Quelle: www.ipsasb.org.

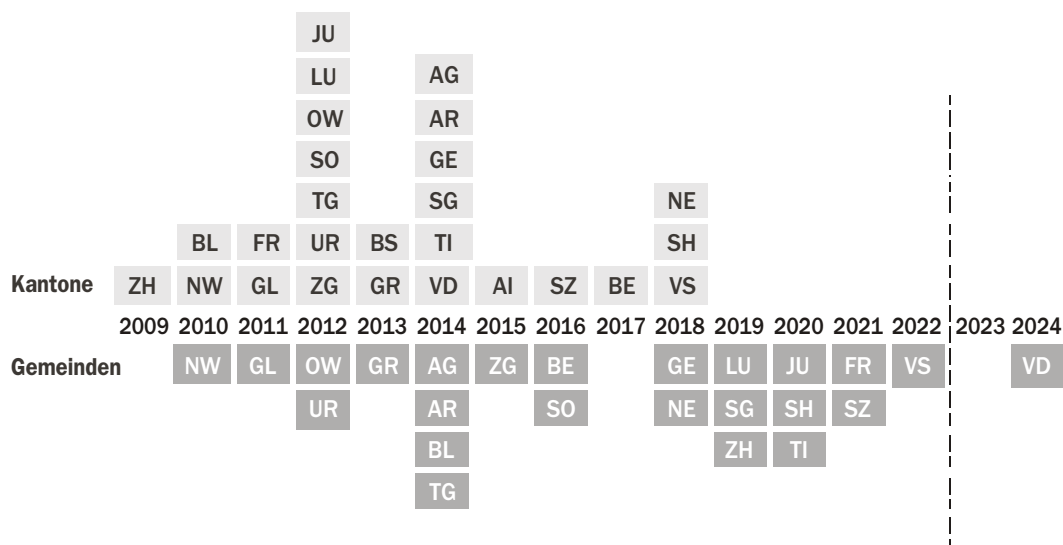
49 Neues Rechnungsmodell NRM | Nouveau Modèle Comptable NMC | Nuovo modello contabile NMC | New accounting model NAM.

50 Handbuch – Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 | Manuel – Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2 | Manuale – Modello contabile armonizzato di cantoni comuni MCA2 | Handbook – Harmonized Accounting Model for cantons and municipalities HAM2.

Die Freiheit, die den Kantonen gelassen wird, erstreckt sich auch auf den Zeitplan der Einführung. Die FDK empfiehlt den Kantonen und Gemeinden nämlich lediglich, «die vorliegende Fachempfehlung so rasch wie möglich, das heisst innerhalb der folgenden 10 Jahre, umzusetzen». Abbildung 12 zeigt, dass die Kantone tatsächlich zehn Jahre dafür gebraucht haben, die Gemeinden noch länger. Dieser zeitliche Rahmen ist aber immer noch kürzer als derjenige, der für die Einführung des HRM1 benötigt wurde.

Dieser kurze geschichtliche Rückblick zeigt, dass die Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung in der Schweiz schrittweise erfolgte. Die Souveränität der Kantone in Bezug auf die Finanzverwaltung und das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage erlauben es dem Bund nicht, die Kantone und Gemeinden zu einer einheitlichen Praxis zu zwingen. Das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 hält lediglich fest, dass sich der «Bundesrat [...] für harmonisierte Rechnungslegungsstandards von Bund, Kantonen und Gemeinden [einsetzt]» (Art. 48 Abs. 4, Stand am 1. Januar 2016). Die FDK kann ihrerseits in ihrer Eigenschaft als interkantonales Verbindungsorgan zwischen den Kantonen per Definition nur unverbindliche Empfehlungen abgeben.

Abbildung 12 Einführung des HRM2 in den Kantonen und Gemeinden.
Stand am 31. Dezember 2022*.



Datenquelle: Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor, www.srs-csppc.ch.

* Der Kanton AI hat für seine Gemeinden keinen Zeitplan festgelegt.

Im internationalen Vergleich kann sich die Qualität der Rechnungslegung der Schweizer Gemeinwesen aber durchaus sehen lassen. Zwar sind die IPSAS-Normen in aller Munde und werden von zahlreichen internationalen Organisationen angewendet (Interpol, NATO, OECD, verschiedene UN-Organisationen usw.). Es gibt aber erst wenige Länder, die eine periodengerechte Buchführung anwenden und die IPSAS-Normen strikt befolgen.

3.3.2 Anforderungen an das Rechnungsmodell

Die von einem öffentlichen Gemeinwesen erstellten und veröffentlichten Finanzdokumente müssen auf der Grundlage einer einheitlichen und kohärenten Systematik dargestellt werden. Diese Systematik wird als Rechnungsmodell bezeichnet. Der Begriff «Rechnung» ist jedoch zu eng gefasst. Das Modell gilt nämlich nicht nur für die Erstellung und Darstellung von Rechnungsabschlüssen. Die Schweizer Gemeinwesen nutzen es auch, um ihren Voranschlag und ihren Finanzplan zu erstellen. Das erklärt, weshalb dieses Modell mehrere Anforderungen erfüllen muss:

- **Kontrolle und Verwaltung ermöglichen.** Das Volk oder seine Vertreter in den legislativen Organen müssen mithilfe dieses Modells die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben kontrollieren und verwalten können. Das ist eine historische Aufgabe des öffentlichen Rechnungswesens, insbesondere in einem demokratischen System. Konkret muss das Rechnungsmodell die Möglichkeit bieten, die Einhaltung der finanziellen Grundsätze (Abschnitt 2.1), des Kreditrechts (Abschnitt 2.2 und 2.4) und der Haushaltsregeln (Abschnitt 2.3) zu überwachen.
- **Als Unterstützung für Prognosen und Planungen dienen.** Jede öffentliche Politik – Bildung, Gesundheit, Sicherheit beispielsweise – muss in einer langfristigen Perspektive gestaltet werden. Das Rechnungsmodell muss eine Planung der erforderlichen Massnahmen und der notwendigen Finanzierungen ermöglichen. Die Systematik des Modells muss also die Budgetierung und Finanzplanung erleichtern und unterstützen.
- **Die Ermittlung der Kosten von öffentlichen Leistungen ermöglichen.** Im Handbuch HRM1 wurde hervorgehoben, dass sich die Haushaltsführung unter anderem nach dem Grundsatz des Verursacherprinzips richten muss (FDK 1982, S. 111). Das Modell muss also die Informationen liefern, die zur Berechnung der Selbstkosten der Leistungen erforderlich sind. Auf diese Weise können die Preise dieser Leistungen auf einer objektiveren Basis festgelegt werden. Aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit und der Umverteilung kann vom Kostendeckungsprinzip abgewichen werden, gemäss dem die Gebühren (Verkaufspreis, Abgaben usw.) im Verhältnis zu den Selbstkosten stehen sollten. Man muss sich allerdings bewusst sein, dass die Differenz zwischen den Gebühren und den Selbstkosten von den Steuerzahlern berappt werden muss. Eine solche Finanzierung basiert in diesem Fall auf einem bewussten und überlegten Entscheid und ergibt sich nicht aus einer Unkenntnis der Kosten. Es ist auch für die Verwaltung selbst von Interesse, die Kosten ihrer Tätigkeiten und Leistungen zu kennen, um ihre Effizienz zu gewährleisten. Im Übrigen steht im

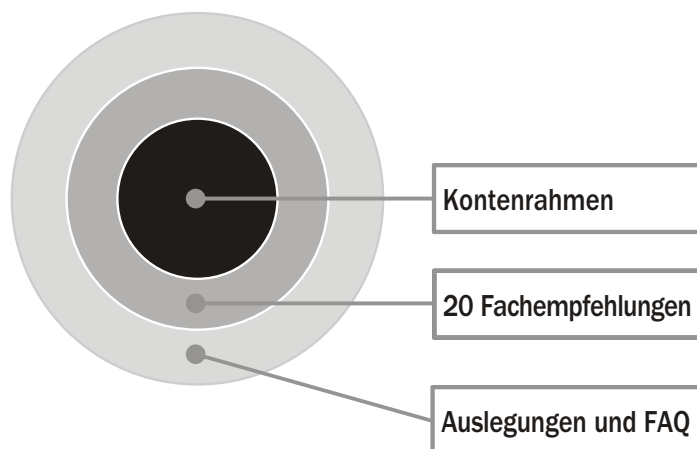
Handbuch zum HRM1 sehr schön, dass dieses Modell das Kostendenken fördern soll (vgl. Kapitel 4 zu den Mechanismen der internen Verrechnungen, die eine vertiefte Betrachtung der Kosten der Leistungen ermöglichen, und Kapitel 5 zur Spezialfinanzierung gewisser Leistungen).

- **Als Grundlage für Vergleiche dienen.** Die Gemeinwesen zeigen ein immer grösseres Interesse daran, sich mit anderen zu vergleichen. Diese Vergleiche – oder *Benchmarking* – zielen unter anderem darauf ab, die finanziellen Mittel effizienter auf die verschiedenen Aufgaben der Gemeinwesen aufzuteilen, die Kosten der öffentlichen Leistungen besser zu kontrollieren und die Art, wie diese Leistungen erbracht werden, optimaler zu wählen. Das gewählte System muss somit Aufschlüsselungen und Gliederungen bieten, die diese Art von Analyse ermöglichen (siehe Kapitel 10 zu den Informationsquellen, die es einem Gemeinwesen ermöglichen, sich mit andern zu vergleichen).
- **Die Zusammenarbeit und den Finanzausgleich erleichtern.** Der schweizerische Föderalismus bringt zahlreiche und umfangreiche Transfers zwischen den öffentlichen Gemeinwesen mit sich. Diese Mechanismen des Ressourcenausgleichs, des Lastenausgleichs und der Lastenteilung müssen sich auf vergleichbare und zuverlässige Daten abstützen können. Eine verstärkte Transparenz in Bezug auf Aufwand und Ertrag fördert die Zusammenarbeit und das Vertrauen zwischen den Gemeinwesen, beispielsweise innerhalb von Gemeindeverbänden. Sie erleichtert auch den Finanzausgleich, indem sie die Bereitschaft von wohlhabenden Gemeinwesen stärkt, ihre Steuermittel mit weniger gut ausgestatteten Gemeinwesen zu teilen (siehe Kapitel 6 zu Transfers und Finanzausgleich).
- **Eine makroökonomische Analyse ermöglichen.** Staatliche Ausgaben und Einnahmen beeinflussen die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Beispielsweise sind sie einer der wichtigen Bestandteile des Bruttoinlandprodukts. Die Umsetzung einer effizienten und zwischen den Gemeinwesen abgestimmten makroökonomischen Politik ist in einem Bundesstaat eine grosse Herausforderung. Mit einem Rechnungsmodell kann zwar nicht gegen Konjunkturschwankungen angekämpft werden. Wenn es aber gut ausgestaltet ist, erleichtert es die Analyse von Haushaltsentscheidungen, um zu beurteilen, ob diese pro- oder antizyklisch sind. Zudem ermöglicht ein solches Modell ein besseres Verständnis, wie sich diese Schwankungen auf die Ausgaben und Einnahmen der Gemeinwesen auswirken (siehe Kapitel 11 zur Analyse des konjunkturellen oder strukturellen Ursprungs von Defiziten).
- **Den Gläubigerschutz erleichtern.** Mit dem gewählten Modell müssen auch die potenziellen Kapitalgeber eines Gemeinwesens – Banken, Pensionskassen, Versicherungen – das Risiko einer Darlehensgewährung beurteilen können. Das Rechnungsmodell muss die Möglichkeit bieten, die finanzielle Situation des Gemeinwesens zu analysieren und so die Interessen der Gläubiger zu schützen (siehe Kapitel 9 zur Diagnose der finanziellen Verfassung anhand von Kennzahlen).

Das harmonisierte Rechnungsmodell der FDK erfüllt diese Anforderungen weitgehend. Zu diesem Zweck nutzt es die gleiche Systematik wie das Rechnungswesen eines

Privatunternehmens, also die einer kaufmännischen Buchführung. Es passt diese Systematik aber den Bedürfnissen der öffentlichen Gemeinwesen an. Deshalb sind die Hauptelemente des Modells die Erfolgsrechnung und die Bilanz. Hinzu kommt eine Rechnung, die Auskunft gibt über die Ausgaben für die Infrastruktur des Gemeinwesens und die Einnahmen, die es zu diesem Zweck erhält; dies ist die Investitionsrechnung. Die Struktur dieser drei Elemente – Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung und Bilanz – wird durch einen methodischen Kontenrahmen vorgegeben. Dieser Kontenrahmen und die damit verbundene funktionale Gliederung sind das Herzstück des Modells, wie Abbildung 13 zeigt. Ausgehend von dieser Grundlage hat die FDK 20 Fachempfehlungen erarbeitet. Sie sollen sicherstellen, dass die Gemeinwesen den Kontenrahmen einheitlich anwenden. Bei Bedarf werden wir unsere Leser von Zeit zu Zeit auf diese Empfehlungen hinweisen. Sie sind eher allgemein gehalten und ihre Umsetzung stösst oft auf praktische Probleme. Um diese Schwierigkeiten zu überwinden, hat die FDK in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP, Porträt 3)⁵¹ ins Leben gerufen. Dieses Gremium gibt Auslegungen zu den Fachempfehlungen heraus, die einen festen Bestandteil des HRM2 bilden. Darüber hinaus beantwortet das Rechnungslegungsgremium häufig gestellte Fragen (FAQs), die für zahlreiche Gemeinwesen von Belang sind.

Abbildung 13 Ein methodischer Kontenrahmen steht im Zentrum des Modells.



51 Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) | Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP) | Commissione svizzera per la presentazione della contabilità pubblica (CSPCP) | Swiss Public Sector Financial Reporting Advisory Committee (SRS).

Porträt 3 Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor

Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP) wurde 2008 auf Wunsch des Eidgenössischen Finanzdepartementes und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren eingesetzt. Seine Mission besteht darin, die einheitliche, vergleichbare und transparente Rechnungslegung der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz zu fördern.

Zu diesem Zweck muss das Gremium wo nötig Auslegungen zu den Fachempfehlungen HRM2 erarbeiten. Soll das HRM2 geändert werden, muss es der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten. Es bietet zudem Erläuterungen zu praktischen Fragen, die sich bei der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor stellen.

Das Gremium spielt eine Beobachterrolle, indem es systematisch darüber informiert, wie die Kantone und Gemeinden das HRM2 umsetzen. Schliesslich nimmt es im Namen aller öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz Stellung zu vom IPSAS-Board neu vorgeschlagenen internationalen Rechnungslegungsstandards.

Quelle: www.srs-cspcp.ch.

Bei der Umsetzung der Fachempfehlungen der FDK in ihre Gesetzgebung und in das kommunale Recht nutzen die Kantone ihre Souveränität. Der wesentliche Inhalt des HRM2 ist aber in den kantonalen Rechtsgrundlagen enthalten. Deshalb können wir hier das Standard-Rechnungsmodell erläutern. Wenn nötig, werden wir auf die Besonderheiten hinweisen, die man in diesem oder jenem Kanton antreffen kann.

3.3.3 Verwaltungs- und Finanzvermögen in der Bilanz

Das HRM1 führte eine enge Definition von Ausgaben ein. Eine **Ausgabe** ist ein Mittelabfluss, der dem Kreditrecht unterstellt ist. Es handelt sich also um einen Geldabfluss, der einer demokratischen Kontrolle durch die Legislative und das Volk unterworfen ist. Aufgrund dieser Definition wird das Vermögen in der Bilanz⁵² des Gemeinwesens in zwei Vermögen unterteilt: das **Verwaltungsvermögen**, dessen Veränderungen dem Kreditrecht unterliegen, und in das **Finanzvermögen**, das nicht vom Kreditrecht abhängig ist. Das HRM2 übernimmt diese Definition von Ausgaben und damit auch die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen, ohne explizit darauf hinzuweisen.⁵³

Verwaltungsvermögen⁵⁴. Die Gesetzgebung verpflichtet die Gemeinwesen zur Erbringung verschiedener Leistungen. Kantone und Gemeinden müssen eine Infrastruktur schaffen, um diese Leistungen zu erbringen und damit ihren gesetzlichen

52 Bilanz | Bilan | Bilancio | Statement of financial position (balance sheet)

53 Fachempfehlung 11, FDK (2008)

54 Verwaltungsvermögen | Patrimoine administratif | Beni amministrativi | Administrative assets

Verpflichtungen nachzukommen. Ein Teil des Vermögens der Gemeinwesen besteht somit aus Elementen, die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben unverzichtbar sind. All diese Vermögenswerte bilden das sogenannte **Verwaltungsvermögen** des Gemeinwesens. Sie ähneln in ihrer Art dem Anlagevermögen in der Bilanz von Privatunternehmen (Abbildung 14). Wenn ein Privatunternehmen sein Anlagevermögen veräussert, würde sein Betrieb gestört. Ebenso könnte ein Gemeinwesen, das sein Verwaltungsvermögen verkauft, seine gesetzlichen Verpflichtungen nicht mehr erfüllen. Wenn beispielsweise die kantonale Gesetzgebung über die obligatorische Schule vorsieht, dass die Gemeinden die notwendigen schulischen Infrastrukturen bereitstellen müssen, sind die Gemeinden verpflichtet, Schulgebäude zu erwerben und in ihr Verwaltungsvermögen aufzunehmen. Sie können diese Bauten nicht verkaufen, da sie damit gegen das Gesetz verstossen würden.⁵⁵

Abbildung 14 Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen in der Bilanz. MeinGemeinwesen, 31. Dezember des Jahres t, in TCHF.

Aktiven		Passiven
Finanzvermögen (Rubrik 10) 4 684	Umlaufvermögen 2 670	Fremdkapital (Rubrik 20) 6 987
Verwaltungs- vermögen (Rubrik 14) 8 992	Anlagevermögen 11 006	Eigenkapital (Rubrik 29) 6 689

Zum Verwaltungsvermögen zählen somit alle Vermögenswerte, die unmittelbar den Aufgaben dienen, die das Gemeinwesen aufgrund von öffentlich-rechtlichen Vorschriften (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Vorschrift usw.) erfüllen muss. Dazu gehören sowohl Sach- als auch immaterielle Anlagen. Ebenso sind Beteiligungen, Darlehen und Beiträge oder Subventionen (das heisst À-fonds-perdu-Beiträge) enthalten, die vom Gemeinwesen zu Investitionszwecken an Dritte gewährt werden. Durch die Aufnahme von Beteiligungen, Darlehen und Beiträgen (Subventionen) in das Verwaltungsvermögen wird aufgezeigt, dass das Gemeinwesen seinen gesetzlichen Verpflichtungen zur Bereitstellung von Infrastrukturen für die Erbringung öffentlicher Leistungen nachkommt, auch wenn es diese Tätigkeit an einen Dritten delegiert. Das Verwaltungsvermögen ist in der Rubrik 14 des Kontenrahmens enthalten. Im Falle

55 Die Gemeinden können die notwendigen Gebäude natürlich auch mieten statt kaufen oder diese Aufgabe an eine andere Gemeinde oder einen Gemeindeverband delegieren, welche/welcher die notwendige Infrastruktur zur Verfügung stellt und sie in ihr/sein eigenes Verwaltungsvermögen einbezieht.

von MeinGemeinwesen belief sich der Bilanzwert zum 31. Dezember des Jahres t auf TCHF 8992, also fast CHF 9 Mio.

Finanzvermögen⁵⁶. Neben den Vermögenswerten des Verwaltungsvermögens besitzt das Gemeinwesen in der Regel weitere Vermögenswerte, die es nicht zur Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen verwendet. Diese Werte werden aus anderen Gründen gehalten: beispielsweise im Fall von Renditeliegenschaften – Miet- oder Gewerbeimmobilien – oder Wertpapieren, um eine Rendite zu erwirtschaften, oder bei Bank- und Postkonten oder Bargeld, um ganz einfach Zahlungen vornehmen zu können. Diese Vermögenswerte bilden zusammen das sogenannte Finanzvermögen des Gemeinwesens. Es entspricht der Rubrik 10 des Kontenrahmens. Im Fall von MeinGemeinwesen beläuft sich der Bilanzwert des Finanzvermögens zum 31. Dezember des Jahres t auf TCHF 4684.

Abbildung 14 zeigt, dass der Begriff des Finanzvermögens breiter ist als jener des Umlaufvermögens, weil das Finanzvermögen auch gewisse Vermögenswerte umfasst, die zwar zum Anlagevermögen gehören, die das Gemeinwesen aber veräussern kann.

Realisierbarkeit⁵⁷. Das Kriterium zur Unterscheidung, ob ein Vermögenswert zum Finanz- oder zum Verwaltungsvermögen gehört, ist dasjenige der Realisierbarkeit (ein Begriff, der vom HRM1 verwendet wird, als solcher im HRM2 aber nicht auftaucht). Abbildung 15 zeigt einen auf diesem Kriterium basierenden Entscheidungsbaum. Wenn das Gemeinwesen einen Vermögenswert verkaufen kann, ohne dadurch die Erbringung der gesetzlich geforderten Leistungen aufs Spiel zu setzen, dann gilt der betreffende Vermögenswert als *realisierbar* (oder veräusserbar) und damit als Teil des Finanzvermögens. Wenn das Gemeinwesen hingegen nicht über den Vermögenswert verfügen kann, ohne dadurch seine Fähigkeit zur Leistungserbringung zu gefährden – wenn also der betreffende Vermögenswert unverzichtbar ist für die Erbringung der gesetzlich geforderten Leistungen –, dann ist der Vermögenswert *unrealisierbar* (unveräusserbar) und Teil des Verwaltungsvermögens. Wir haben oben erwähnt, dass die Unterscheidung zwischen diesen beiden Arten von Vermögenswerten wichtig ist im Hinblick auf die Anwendung des Kreditrechts. Sie ist folglich auch von Bedeutung, um die Befugnisse der Exekutive abzugrenzen und zwischen Investition und Anlage zu unterscheiden.

Investition⁵⁸. Ein Mittelabfluss zur Schaffung, Beschaffung oder Erstellung eines Vermögenswertes, der zur Erbringung einer gesetzlich verlangten Leistung erforderlich ist, unterliegt dem Kreditrecht. Insbesondere müssen dazu ein Verpflichtungskredit und danach ein Voranschlagskredit bewilligt werden. Die demokratische Kontrolle durch die Legislative und allenfalls durch das Volk ist in diesem Fall also gross. Ein solcher Mittelabfluss wird als Investitionsausgabe qualifiziert und muss in einer besonderen Rechnung – der Investitionsrechnung – ausgewiesen werden. Folglich sind die Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens das Ergebnis der verschiedenen Investitionen, die das Gemeinwesen getätigt hat. Diese werden am Ende jedes Rechnungsjahres in die

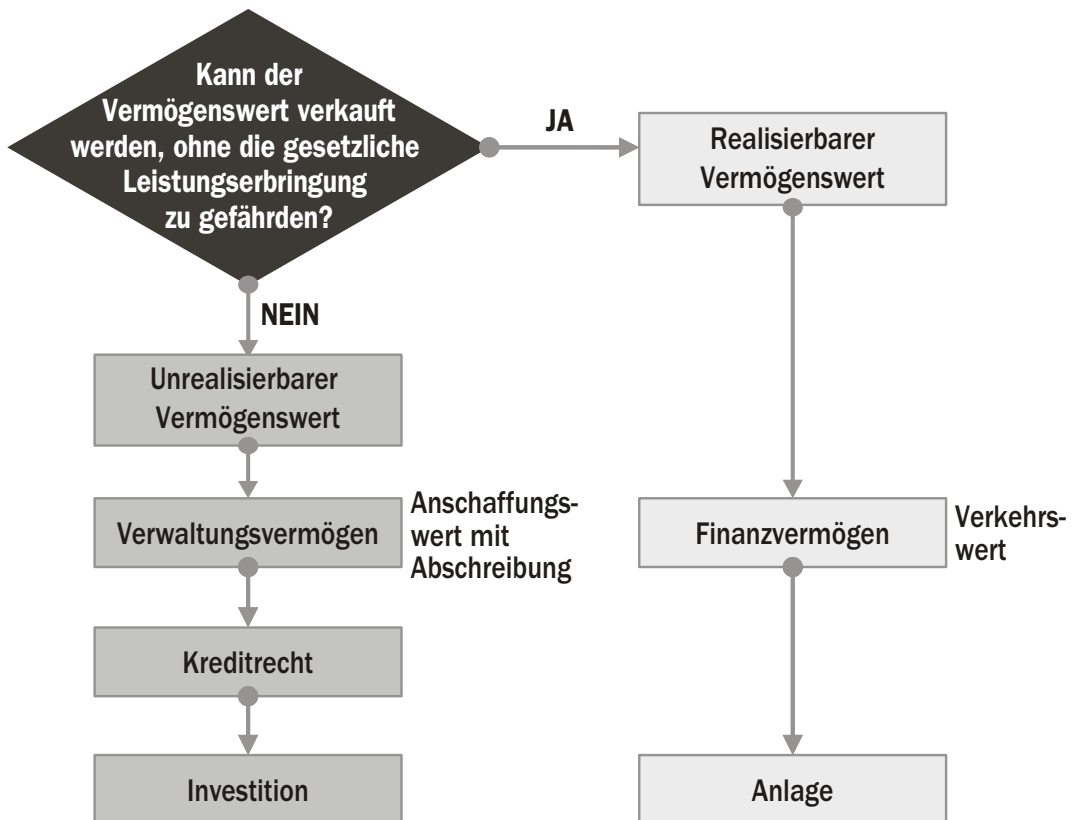
56 Finanzvermögen | Patrimoine financier | Beni patrimoniali | Non administrative assets.

57 Realisierbarkeit | Aliénabilité | Realizzabilità | Disposability.

58 Investitionen | Investition | Investimenti | Capital expenditure.

Bilanz übertragen. Der Begriff der Investition hat hier eine ökonomische Bedeutung: Eine Investition schafft ein produktives Kapital – im vorliegenden Fall ein produktives Kapital von öffentlichen Leistungen.

Abbildung 15 Kriterium der Realisierbarkeit zur Unterscheidung des Verwaltungsvermögens vom Finanzvermögen



Anlage⁵⁹. Ein Mittelabfluss, der nicht zur Schaffung einer Infrastruktur erfolgt, die zur Erbringung öffentlicher Leistungen notwendig ist, entspricht einer Anlagetätigkeit. Die Entscheidung, einen Teil der liquiden Mittel des Gemeinwesens für den Erwerb von mobilen (Wertpapiere, Aktien, Obligationen) oder immobilen Anlagegütern (Gebäude, Grundstück) zu verwenden, gehört zum Liquiditäts- und Schuldenmanagement. Dabei handelt es sich um eine operative Entscheidung, die oft der Zuständigkeit der Exekutive überlassen wird und daher nicht dem Kreditrecht unterliegt. Die Kontrolle durch die Legislative ist deshalb begrenzter als bei Investitionen. Anlagetätigkeiten wirken sich direkt auf die Bilanz aus, ohne dass die Investitionsrechnung berührt wird. Folglich stellen die Vermögenswerte des Finanzvermögens das Ergebnis der verschiedenen Anlagen dar,

59 (Geld-)Anlage | Placement | Piazzamento | Investment.

die das Gemeinwesen getätigt hat.

Nettoschulden. Die Unterscheidung zwischen Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen ist auch für die Einschätzung der Verschuldungssituation des Gemeinwesens interessant. Um den Schuldenstand zu beurteilen, kann man vereinfachend nur das Fremdkapital, das heisst die Bruttoschulden, in den Passiven der Bilanz betrachten. Dafür genügt ein Blick auf die Rubrik 20 des Kontenrahmens. Im Fall von MeinGemeinwesen betrug der Bilanzwert des Fremdkapitals am 31. Dezember des Jahres t TCHF 6987, also fast CHF 7 Mio. Dieses Vorgehen ergibt aber ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Verschuldung des Gemeinwesens. Ein Teil der flüssigen Mittel, die durch die Verschuldung beschafft werden, wird nämlich für Anlagen des Finanzvermögens verwendet. Da das Finanzvermögen aber realisierbar ist, kann es verkauft werden, um liquide Mittel zu erhalten. Diese können dann wiederum verwendet werden, um Schulden zu tilgen und die Verschuldung auf ihr effektives Mass zu reduzieren. Die wahre Verschuldung des Gemeinwesens – seine Nettoschulden (oder genauer gesagt seine Nettoverbindlichkeiten) – lässt sich folglich berechnen, indem man das Finanzvermögen vom Fremdkapital subtrahiert. Abbildung 14 veranschaulicht, weshalb es für eine Einschätzung der Nettoschulden nützlich ist, den Wert des – realisierbaren – Finanzvermögens zu kennen. Die Nettoschulden belaufen sich für MeinGemeinwesen zum 31. Dezember des Jahres t auf TCHF 2303, die Differenz zwischen TCHF 6987 und TCHF 4684.

Bewertungsgrundsätze. Um die Nettoschulden zuverlässig berechnen zu können, muss der tatsächliche Wert des Finanzvermögens bekannt sein. Deshalb muss das *Finanzvermögen* in der Bilanz mit seinem *Verkehrswert* ausgewiesen werden. Hingegen muss man den Verkehrswert des *Verwaltungsvermögens* nicht kennen, weil dieses nicht realisierbar ist. Das HRM2 schreibt daher vor, dass es zum *Anschaffungswert* und unter Berücksichtigung der Wertminderung durch Abnutzung und Veraltung zu bilanzieren ist. Die Bewertung zum Anschaffungswert ermöglicht es, die Kosten der Leistungen zu analysieren, die vom Gemeinwesen erbracht werden. Wir werden in Abschnitt 3.3.5 zum Thema Abschreibungen darauf zurückkommen. In den Aktiven der Bilanz des Gemeinwesens gibt es somit zwei Arten von Vermögensarten, die unterschiedlich bewertet werden.⁶⁰

Hybride Vermögenswerte. Bestimmte Vermögenswerte sind einerseits ein produktives Kapital von öffentlichen Leistungen und andererseits eine Anlage. Ein Beispiel dafür ist etwa ein Schulgebäude, bei dem eines oder mehrere Geschosse für Mietwohnungen vorgesehen sind. Ein solcher Vermögenswert ist entsprechend seiner Hauptverwendung zu erfassen. Wenn er zu gleichen Teilen zur Erbringung von öffentlichen Leistungen und als Anlage verwendet wird, sollte der Vermögenswert dem Verwaltungsvermögen zugerechnet werden. So werden eine Überbewertung des Finanzvermögens und eine Unterbewertung der Nettoschulden vermieden. Damit wird das Vorsichtsprinzip beachtet.

Übertragungen zwischen den Vermögensarten. Es kann sein, dass ein Bestandteil

60 Fachempfehlung 12, FDK (2008).

des Verwaltungsvermögens veraltet ist und das Gemeinwesen ihn veräussern oder umnutzen will, um eine Rendite zu erzielen. Zum Beispiel wird ein veraltetes Schulgebäude durch ein neues ersetzt. In diesem Fall muss der Vermögenswert entwidmet werden. Es gibt also einen Entscheid, dass der betreffende Vermögenswert aus dem Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen übertragen wird. Eine solche Übertragung muss vom Gesetzgeber offiziell verfügt werden und bewirkt, dass der betreffende Vermögenswert realisierbar wird. Eine umgekehrte Entscheidung – eine Übertragung vom Finanzvermögen ins Verwaltungsvermögen – liegt dann vor, wenn beispielsweise eine Renditeliegenschaft zukünftig von der Verwaltung genutzt werden soll. Da flüssige Mittel wie Kassenbestände oder Post- und Bankguthaben ebenfalls zum Finanzvermögen gehören, entspricht deren Verwendung zum Erwerb oder Bau eines Vermögenswertes, der zum Verwaltungsvermögen zählt, ebenfalls einer Übertragung zwischen den beiden Vermögensarten.

Ausgabe. Die gesetzliche Befugnis des Gesetzgebers, über die Zukunft eines Vermögenswertes des Finanzvermögens zu entscheiden, ermöglicht eine allgemeinere Definition des Begriffs der Ausgabe. Gemäss dieser Definition entspricht eine Ausgabe der Verwendung des Finanzvermögens zur Erfüllung einer öffentlichen, das heisst gesetzlich geforderten Aufgabe. Diese Verwendung ist somit dem Kreditgesetz unterstellt, unabhängig davon, ob es sich um eine laufende oder um eine Investitionsausgabe handelt.

3.3.4 Investitionsrechnung und Erfolgsrechnung

Unterscheidung zwischen Investitions- und laufenden Ausgaben. Die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erfordert mehr als die Bewilligung von Investitionsausgaben, mit denen ein Verwaltungsvermögen aufgebaut wird. Das Gemeinwesen muss noch über weitere Inputs verfügen, um Leistungen erbringen zu können. Es benötigt insbesondere Personal, das es bezahlen muss, Waren und Dienstleistungen, die es einkaufen muss, oder Partner, die es subventionieren muss. Die damit verbundenen Ausgaben sind für das ordnungsgemässe Funktionieren des Gemeinwesens notwendig.

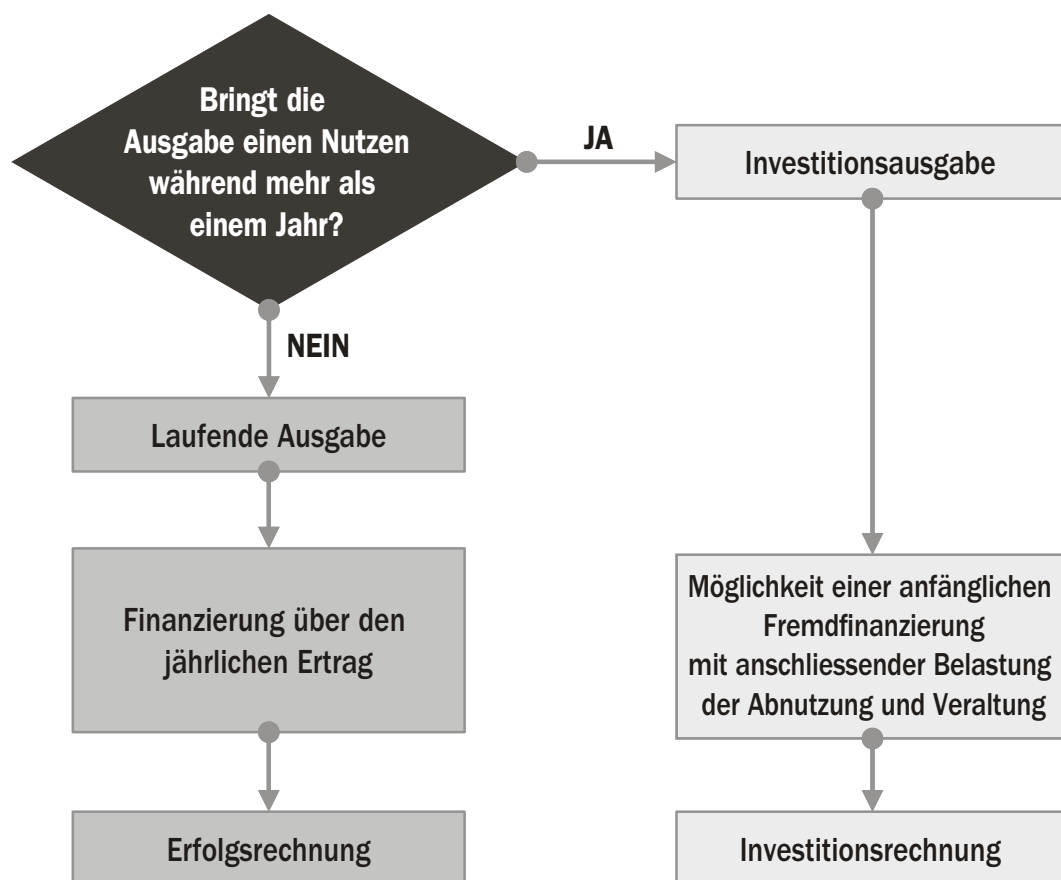
Daraus ergibt sich eine klare Unterscheidung zwischen Investitionsausgaben und Betriebs- oder operativen Ausgaben, den laufenden Ausgaben. Das HRM1 führte diese Unterscheidung ein und empfahl, erstere in der Investitionsrechnung und letztere in der Laufenden Rechnung zu verbuchen. Das HRM2 hält diese Empfehlung aufrecht.⁶¹ Allerdings nennt es die Laufende Rechnung neu Erfolgsrechnung, um eine Bezeichnung zu verwenden, die in der Geschäftswelt üblich ist.

Verwaltungsrechnung. Der Begriff der Verwaltungsrechnung, der im HRM1 verwendet wird, wird vom HRM2 hingegen nicht übernommen: Im HRM1 ist die Verwaltungsrechnung in die Investitions- und die Laufende Rechnung unterteilt, die alle Geldabflüsse umfassen, die dem Kreditrecht unterstellt sind. Es handelt sich also um sämtliche Ausgaben.

61 Fachempfehlung 01, FDK (2008).

Nutzungsdauer⁶². Die Unterscheidung zwischen Investitions- und laufenden Ausgaben basiert auf dem Kriterium der Nutzungsdauer, wie Abbildung 16 zeigt. Nur Ausgaben, die dazu beitragen, Leistungen für die Bevölkerung zu erbringen und eine Nutzungsdauer von mehr als einem Jahr haben, können als Investitionsausgaben betrachtet werden. Ausgaben, die nur während eines Jahres oder weniger lang nützlich sind, gehören zu den laufenden Ausgaben. Lohnzahlungen sind Teil davon. Mit ihnen kann die Arbeit der Angestellten nur während eines bestimmten Zeitraums, beispielsweise eines Monats, sichergestellt werden.

Abbildung 16 Kriterium der Nutzungsdauer zur Unterscheidung zwischen laufenden Ausgaben und Investitionsausgaben



Finanzierung. Dank dieser Unterscheidung zwischen Investitions- und laufenden Ausgaben kann die Finanzierungsfrage beantwortet werden. Müssen Ausgaben, die nur einen vorübergehenden Nutzen bringen, auf die gleiche Weise finanziert werden wie Ausgaben mit einer langen Nutzungsdauer? Muss der Kauf einer Liegenschaft gleich

62 Nutzungsdauer |Durée d'utilisation | Ciclo di vita | Useful life.

wie Bleistifte und Radiergummis aus dem Ertrag des Jahres finanziert werden, in dem diese Objekte angeschafft wurden? Das Verursacherprinzip verlangt, dass diese Fragen mit Nein beantwortet werden. Deshalb sieht das HRM2 wie zuvor bereits das HRM1 differenzierte Finanzierungsregelungen vor. Der jährlich in der Erfolgsrechnung erfasste Aufwand muss grundsätzlich über den Ertrag des betreffenden Jahres gedeckt sein: Steuerertrag, Gebühren, Finanzertrag, Transferertrag usw. Investitionen können hingegen über ein Darlehen finanziert werden; die Nutzer der Infrastruktur müssen aber über ein Abschreibungsverfahren ebenfalls Jahr für Jahr für die Abnutzung und Veraltung der Infrastruktur bezahlen (vgl. nachfolgender Abschnitt 3.3.5 zur Wertminderung des Verwaltungsvermögens).

Investitionsrechnung

Die Investitionsrechnung⁶³ zeigt das Investitionsvolumen, das getätigt werden soll (Voranschlag) oder das bereits getätigt wurde (Rechnung). Sie gibt Auskunft über die Bedeutung der Vermögenswerte, die im Rechnungsjahr gebildet worden sind. Zum Zeitpunkt des Rechnungsabschlusses werden diese Vermögenswerte in die Bilanz ins Verwaltungsvermögen des Gemeinwesens übertragen. Zudem werden sie über den gesamten Zeitraum ihrer Nutzungsdauer schrittweise abgeschrieben. Anders ausgedrückt, wird das Äquivalent ihrer Abnutzung und Veraltung der Erfolgsrechnung belastet und gleichzeitig wird ihr Wert in der Bilanz reduziert.

Die Investitionsrechnung ermöglicht also die Erfassung und Darstellung aller Ausgaben, die über mehrere Jahre einen Nutzen erbringen.⁶⁴ Das ist das Prinzip. In der Praxis wird jedoch vermieden, zu viele geringfügige Beträge in der Investitionsrechnung darzulegen. Deshalb werden kleinere Ausgaben in der Erfolgsrechnung erfasst, obwohl sie möglicherweise Investitionscharakter haben. Beispiele dafür sind einzelne Möbelstücke wie etwa Stühle oder Tische, die als Ersatz für beschädigtes Mobiliar angeschafft werden. Ein anderes Beispiel ist der Ersatz eines Computers. Dieser pragmatische Ansatz berücksichtigt, dass solche Käufe Routine sind und die Beträge im Sinne des Grundsatzes der Wesentlichkeit von untergeordneter Bedeutung sind (siehe Abschnitt 2.1.3).

Aktivierungsgrenze⁶⁵. Damit eine Ausgabe nicht aus Gründen der finanzpolitischen Taktik in der einen statt in der anderen Rechnung verbucht wird, empfiehlt das HRM2, dass das Gemeinwesen ausdrücklich eine Grenze festlegt, ab der eine Ausgabe in der Investitionsrechnung erfasst werden muss. Man spricht hier von der Aktivierungsgrenze, da der so geschaffene Vermögenswert das Verwaltungsvermögen erhöht. Die von den Kantonen und Gemeinden festgelegten Grenzen sind sehr unterschiedlich.⁶⁶ Manchmal liegt diese Grenze nahe bei null und verpflichtet die Gemeinwesen dazu, zahlreiche Transaktionen in der Investitionsrechnung zu erfassen. Manchmal ist sie aber auch sehr hoch. In diesem Fall wird die Anzahl der Verbuchungen in der Investitionsrechnung

63 Investitionsrechnung | Compte des investissements | Conto investimenti | Statement of capital expenditures.

64 Fachempfehlung 10, FDK (2008).

65 Aktivierungsgrenze | Limite d'activation | Limite di iscrizione all'attivo | Threshold for capitalisation.

66 Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor erfasst die geltenden Aktivierungsgrenzen in den Kantonen, und zwar jeweils für den Kanton selbst und seine Gemeinden (www.srs-cspc.ch).

reduziert und die Exekutive muss weniger oft einen Verpflichtungskredit beim Gesetzgeber beantragen, wodurch auch die Arbeitsbelastung für die Verwaltung geringer wird. Gestützt auf das HRM2 empfiehlt die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG, Porträt 4), die Aktivierungsgrenze der Grösse des Gemeinwesens anzupassen.⁶⁷ Diese Grenzwerte sind in Tabelle 14 dargestellt.

Porträt 4 Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen

Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG, CACSFC auf Französisch) ist eine interkantonale Organisation mit der Rechtsform eines Vereins. Ihre Mitglieder sind die kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen, das heisst also grundsätzlich die kommunalen Aufsichtsstellen oder ihre Äquivalente, die durch ihre Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter vertreten werden. Das Hauptanliegen der KKAG ist die Vermittlung von praxisorientiertem Fachwissen über das Finanz- und Rechnungswesen der Gemeinden.

Quelle: www.kkag-cacsfc.ch.

Tabelle 14 Aktivierungsgrenze.

Vorschlag der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen.

Anzahl Einwohner	Aktivierungsgrenze in CHF
Bis 1 000	25 000
Von 1 001 bis 5 000	50 000
Von 5 001 bis 10 000	75 000
Mehr als 10 000	100 000

Art der Investitionsausgaben und -einnahmen. Abgesehen von der Nutzungsdauer und der Aktivierungsgrenze können die in der Investitionsrechnung zu erfassenden Ausgaben unterschiedlicher Art sein. Möglich sind:

- eine Ausgabe für den Kauf, die Erstellung oder die Verbesserung einer Sachanlage, beispielsweise eines Grundstücks, einer Strasse, eines Gebäudes, einer Maschine oder eines Fahrzeugs. Diese Ausgaben werden der Rubrik 50 des Kontenrahmens belastet, wenn sie für das Gemeinwesen selbst erfolgen, und der Rubrik 51, wenn sie für einen Dritten getätigt und später von diesem bezahlt werden.
- eine Ausgabe, um einen immateriellen Vermögenswert wie etwa eine Software, eine Lizenz oder ein Patent zu kaufen, herzustellen oder zu verbessern. Diese Ausgaben werden der Rubrik 52 belastet.
- ein Darlehen, welches das Gemeinwesen einer anderen Körperschaft (Kanton,

67 Fachempfehlung 12, FDK (2008).

Gemeinde usw.) gewährt, damit diese anstelle des kreditgebenden Gemeinwesens eine Investitionsausgabe tätigt.⁶⁸ Der aus dem Darlehen resultierende Mittelabfluss wird der Rubrik 54 belastet.

- eine Ausgabe für den Erwerb einer Beteiligung oder eines Anteils am Grundkapital einer Dritteinheit, unabhängig davon, ob es sich dabei um ein interkantonaies Konkordat, einen Gemeindeverband, ein Unternehmen oder eine öffentliche oder private Organisation handelt. Der daraus resultierende Mittelabfluss wird der Rubrik 55 belastet.
- ein Beitrag, der vom Gemeinwesen an eine andere Körperschaft (Kanton, Gemeinde, Unternehmen usw.) gewährt wird, damit diese ihn zur Finanzierung einer Investition verwendet. Der Kontenrahmen spricht hier von einem Investitionsbeitrag. Dieser Beitrag kann vom Gemeinwesen selbst beschlossen werden (Rubrik 56, Eigene Investitionsbeiträge). Er kann aber auch von einem anderen Gemeinwesen beschlossen und bezahlt werden. In diesem Fall gibt das Gemeinwesen diese Mittel einfach weiter und verteilt sie neu (Rubrik 57, Durchlaufende Investitionsbeiträge). Es mag erstaunen, dass diese Beiträge – oder Subventionen – als Investitionen betrachtet werden und deshalb im Verwaltungsvermögen des Gemeinwesens aktiviert werden. Subventionen sind nämlich kein Eigentum im formalen Sinne. Das spielt aber keine Rolle, weil ihr Zweck identisch ist mit dem der Eigeninvestitionen: Das Gemeinwesen müsste sich selbst mit der Infrastruktur ausstatten, wenn es diese Aufgabe nicht anderen überlassen würde.

Tabelle 15 zeigt alle ausgabenbezogenen Rubriken der Investitionsrechnung, wie sie im HRM2-Kontenrahmen vorgesehen sind, und den entsprechenden Betrag in der Rechnung von MeinGemeinwesen für das Jahr t. Sie zeigt auch die Investitionseinnahmen des Gemeinwesens. Einige dieser Einnahmen stellen tatsächlich einen Mittelzufluss dar. Dies gilt für Rückerstattungen von Dritten (Rubrik 61, als Gegenstück zu den in Rubrik 51 erfassten Ausgaben), die Rückzahlung von Darlehen (64, für Darlehen, die zuvor über die Rubrik 54 gewährt wurden) oder von Investitionsbeiträgen (66, für Beiträge, die über die Rubrik 56 gewährt wurden) sowie für Investitionsbeiträge für eigene Rechnung (63) oder durchlaufende Investitionsbeiträge (67, als Gegenstück zu den in Rubrik 57 erfassten durchlaufenden Investitionsbeiträgen). Andere Transaktionen stellen keine Einnahmen im engeren Sinne dar, da sie nicht mit einem Mittelzufluss verbunden sind. Dazu zählen Übertragungen von Sachanlagen (60) oder von immateriellen Anlagen (62) oder Beteiligungen (65) vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen. Diese Transaktionen müssen durchgeführt werden, wenn der betreffende Vermögenswert vom Gemeinwesen nicht mehr zur Erbringung von gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen genutzt wird. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn eine neue Anlage eine bestehende ersetzt oder wenn das

68 Die Gemeinwesen gewähren anderen – öffentlichen oder privaten – Körperschaften manchmal Darlehen, ohne dass diese Gelder zur Finanzierung von Investitionen verwendet werden, welche die Empfänger der Mittel anstelle des kreditgebenden Gemeinwesens tätigen. Solche Darlehen kommen somit Anlagen gleich. Folglich dürfen sie in keinem Fall über die Investitionsrechnung laufen, sondern müssen direkt in den kurzfristigen oder langfristigen Finanzanlagen (Rubrik 102 bzw. 107) in den Aktiven der Bilanz erfasst werden.

Gesetz dahingehend geändert wird, dass die betreffende Leistung nicht mehr erbracht werden muss. Solche Übertragungen ermöglichen also eine Umgliederung der Vermögenswerte innerhalb der Bilanz des Gemeinwesens.⁶⁹ Der Vollständigkeit halber sind hier auch die ausserordentlichen Investitionseinnahmen (68) zu erwähnen, die das Gegenstück zu den ausserordentlichen Investitionsausgaben (58) sind. Diese Rubriken werden nur selten verwendet. Hier würden Ausgaben erfasst, die durch unvorhersehbare Ereignisse bedingt sind, auf die das Gemeinwesen keinen Einfluss hat und die nicht mit seiner operativen Tätigkeit zusammenhängen. Tabelle 15 zeigt im Übrigen, dass MeinGemeinwesen im Jahr t nur zwei Rubriken verwendet hat: eine zur Erfassung einer Investition in Sachanlagen in der Höhe von TCHF 1971, also fast CHF 2 Mio., und eine zur Verbuchung von Investitionsbeiträgen für eigene Rechnung in der Höhe von TCHF 43.

Tabelle 15 Rubriken der Investitionsrechnung gemäss der Artengliederung.
MeinGemeinwesen, Jahr t, in TCHF.

Nr. Bezeichnung	TCHF	Nr. Bezeichnung	TCHF
5 Investitionsausgaben	1971	6 Investitionseinnahmen	43
50 Sachanlagen	1971	60 Übertragungen von Sachanlagen in das Finanzvermögen	0
51 Investitionen	0	61 Rückerstattungen	0
52 Immaterielle Anlagen	0	62 Übertragung immaterieller Anlagen in das Finanzvermögen	0
		63 Investitionsbeiträge für eigene Rechnung	43
54 Darlehen	0	64 Rückzahlung von Darlehen	0
55 Beteiligungen und Grundkapitalien	0	65 Übertragung von Beteiligung in das Finanzvermögen	0
56 Eigene Investitionsbeiträge	0	66 Rückzahlung eigener Investitionsbeiträge	0
57 Durchlaufende Investitionsbeiträge	0	67 Durchlaufende Investitionsbeiträge	0
58 Ausserordentliche [a. o.] Investitionsausgaben	0	68 Ausserordentliche [a. o.] Investitionseinnahmen	0

69 Die Rubriken im Haben der Investitionsrechnung ermöglichen es, Übertragungen von Vermögenswerten vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen aufzuzeigen. Hingegen gibt es im Soll keine spezifische Rubrik, mit der Übertragungen von Vermögenswerten vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen identifiziert werden können. Eine solche Übertragung liegt beispielsweise vor, wenn eine Renditeliegenschaft umgenutzt wird und neu die Verwaltungsdienste des Gemeinwesens beherbergt. Buchhalterisch betrachtet wird der Wert des übertragenen Vermögenswertes als Ausgabe für den Erwerb oder die Konstruktion von neuen Vermögenswerten in den entsprechenden Sollrubriken behandelt; bei Gebäuden insbesondere in der Rubrik 50. Diese Vermischung von geldwirksamen und nicht geldwirksamen Transaktionen ist eine Schwäche des Kontenrahmens des HRM2.

Modalitäten für den Ausweis in der Bilanz. Die Investitionsrechnung ist wie eine Vermögensrechnung aufgebaut – im Prinzip wie ein Aktivkonto. Sie erfasst im Soll die Ausgaben, die zur Bildung von Verwaltungsvermögen führen, und im Haben werden die zu diesem Zweck erhaltenen Einnahmen erfasst.

Das HRM2 bietet zwei Optionen, wie die Investitionsausgaben und -einnahmen in der Bilanz ausgewiesen werden können.⁷⁰ Bei der einen Option wird der Bruttoinvestitionsbetrag aktiviert (das heisst der Betrag, der als Ausgabe in der Rubrik 50 oder 52 erfasst wird) und der für diesen Zweck erhaltene Investitionsbetrag wird gleichzeitig als langfristige Finanzverbindlichkeit z passiviert (Rubrik 63). Dieses Vorgehen entspricht einer strikten Anwendung des Bruttoprinzips. Wenn MeinGemeinwesen diese Option nutzen würde, würde es in den Aktiven seines Verwaltungsvermögens einen Betrag von TCHF 1971 und in den Passiven TCHF 43 ausweisen.

Die zweite Option weicht vom Bruttoprinzip ab. Bei dieser Methode wird der Nettoinvestitionsbetrag (Investition abzüglich des Investitionsbeitrags für das betreffende Objekt) aktiviert. Man wendet also eine Art Nettoprinzip an. Diese Option war im Rahmen des HRM1 vorherrschend und ist in etlichen Kantonen, vor allem als Vorschrift für die Gemeinden, nach wie vor in Kraft. Sie besticht durch ihre Einfachheit, die allerdings auf Kosten der Transparenz geht. MeinGemeinwesen nutzt diese Methode und beschränkt sich darauf, einen Betrag von TCHF 1928 (TCHF 1971 – TCHF 43) zu aktivieren.

Nettoinvestitionen⁷¹. Über die Investitionsrechnung können auch die Nettoinvestitionen des Gemeinwesens ermittelt werden, das heisst die Differenz zwischen den getätigten Investitionen (Rubrik 5) und den Einnahmen zu deren Finanzierung (6). Die Ausgaben übersteigen in der Regel die Einnahmen. Dies trifft für MeinGemeinwesen im Jahr t zu: Die Nettoinvestitionen belaufen sich auf TCHF 1928. Manchmal ist es aber auch umgekehrt, vor allem, wenn die Investitionsausgaben und die entsprechenden Einnahmen in unterschiedlichen Rechnungsjahren anfallen. Es kann zum Beispiel vorkommen, dass eine Subvention oder eine Rückerstattung erst ein Jahr nach der Verbuchung der Investitionsausgaben eingeht, womit die Nettoinvestitionen in diesem Jahr negativ sein können.

Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung⁷² ist wie die Erfolgsrechnung eines Privatunternehmens konzipiert. Sie erfasst den Verbrauch als Aufwand, dem der Ertrag gegenübersteht.⁷³ Ihr Zweck besteht also darin, Auskunft über die operativen oder Betriebskosten des Gemeinwesens und über die Deckung des Aufwands durch die Erträge zu geben. Anders ausgedrückt, muss die Erfolgsrechnung zeigen, ob die Erträge – insbesondere die Steuererträge – ausreichen werden (Voranschlag) oder ausgereicht haben (Rechnung), um die Kosten der angebotenen Leistungen zu decken. Ein Defizit, ein Aufwandsüberschuss, deutet auf einen ungenügenden Ertrag oder einen zu hohen Aufwand hin. Ein

70 Fachempfehlung 10, FDK (2008).

71 Nettoinvestitionen | Investissement net | Investimenti netti | Net capital assets.

72 Erfolgsrechnung | Compte de résultats | Conto economico | Statement of financial performance (income statement).

73 Fachempfehlung 04, FDK (2008).

Ertragsüberschuss zeigt, dass der Ertrag den Aufwand übersteigt. Als Faustregel gilt, dass der Deckungsgrad 100 % betragen sollte: Die Erträge sollten den Aufwendungen entsprechen – nicht mehr und nicht weniger.

Die Erfolgsrechnung ermöglicht zudem die Verwaltung der Budgetkredite für die laufenden Ausgaben. Bei der Budgetierung zeigt sie alle Kredite, die von der Legislative bewilligt wurden. Bei der Rechnungslegung kann kontrolliert werden, in welchem Ausmass die Kredite verwendet wurden.

Sie ist somit ein zentrales Element der Haushaltsteuerung des Gemeinwesens. Deshalb nimmt sie seitenmässig den grössten Teil der Jahresrechnung ein und ist meistens am Anfang des Voranschlags und der Jahresrechnung zu finden.

Aufwand nach Arten. Zum Aufwand gehören die laufende Ausgaben, das heisst die Ausgaben, die nur während eines Rechnungsjahres oder weniger einen Nutzen bringen. Sie umfassen auch Ausgaben, die rein buchhalterischer Natur sind: den sogenannten nicht finanzwirksamen Aufwand. Ein typisches Beispiel dafür sind Abschreibungen, da diese nicht mit einem Mittelabfluss einhergehen.

Tabelle 16 zeigt alle Aufwandspositionen des HRM2-Kontenrahmens und den entsprechenden Betrag, der in der Jahresrechnung von MeinGemeinwesen für das Jahr t erfasst wurde.⁷⁴ Wenig überraschend findet man hier den Personalaufwand (Rubrik 30), den Sach- und übrigen Betriebsaufwand (Rubrik 31) und den Finanzaufwand (Rubrik 34, die auch die Rubrik 340 Zinsaufwand umfasst). Ebenfalls enthalten ist der Transferaufwand, der oft einen grossen Teil des Gesamtaufwands ausmacht (Rubrik 36, einschliesslich Entschädigungen an öffentliche Gemeinwesen [361], Zahlungen an den Finanz- und Lastenausgleich [362] und Beiträge an öffentliche Gemeinwesen und Dritte [363]). Die ausgehenden durchlaufenden Beiträge (Subventionen) der Rubrik 37 entsprechen den eingehenden durchlaufenden Beiträgen (Subventionen) der Rubrik 47. Die Beträge dieser beiden Rubriken im Aufwand und Ertrag müssen somit exakt übereinstimmen.

Drei Rubriken sind ausschliesslich Aufwendungen ohne Mittelabfluss gewidmet, das heisst nicht geldwerten Aufwendungen, die rein buchhalterischer Natur sind. In der Rubrik 33 werden die Abschreibungen erfasst, die die Abnutzung und Veralterung des Verwaltungsvermögens widerspiegeln. Abschnitt 3.3.5 über die Wertminderung des Verwaltungsvermögens gibt weitere Informationen zu diesem Thema. In der Rubrik 35 werden Einlagen in Spezialfinanzierungen und Fonds erfasst, die vorgenommen werden, wenn zweckgebundene Einnahmen die zu deckenden Kosten übersteigen. Abschnitt 5.5 zur Spezialfinanzierung beschäftigt sich speziell damit. Rubrik 39 gibt Auskunft über interne Verrechnungen – über Kosten also, die von den Direktionen getragen werden, die Leistungen von anderen Direktionen beziehen. Zum Beispiel können den Direktionen, welche die Dienste der IT-Direktion in Anspruch nehmen, die

74 Die Rubrik 32 betrifft nur den Bund. Deshalb werden wir uns hier nicht damit beschäftigen. Wir weisen jedoch darauf hin, dass die Tatsache, dass der Rüstungsaufwand im Aufwand nach Arten enthalten ist, eine Anomalie ist. Dabei handelt es sich um ein Zugeständnis an die Rechnungslegungsbedürfnisse des Bundes. Bei der Entwicklung des Kontenrahmens wollte man den Rüstungsaufwand nicht in der Investitionsrechnung erfassen und ihn somit in den Aktiven der Bilanz erscheinen lassen. Würde man dies tun, könnte man den akkumulierten militärischen Infrastrukturbestand deutlich machen.

Kosten für diese Leistungen in Rechnung gestellt werden. Diesem Aufwand steht der Ertrag der Direktionen gegenüber, die diese internen Leistungen erbracht haben (49). Das Total der Beträge dieser beiden Rubriken im Aufwand und Ertrag muss daher gleich sein. Kapitel 4 ist dem Mechanismus der internen Verrechnungen gewidmet.

Tabelle 16 Rubriken der Ergebnisrechnung gemäss Artengliederung.
MeinGemeinwesen, Jahr t, in TCHF.

Nr.	Bezeichnung	TCHF	Nr.	Bezeichnung	TCHF
3	Aufwand	14 546	4	Ertrag	14 610
30	Personalaufwand	2 020	40	Fiskalertrag	7 651
31	Sach- und übriger Betriebsaufwand	4 076	41	Regalien und Konzessionen	12
32	Rüstungsaufwand (nur Bund)		42	Entgelte	5 076
33	Abschreibungen Verwaltungsvermögen	671	43	Übrige Erträge	17
34	Finanzaufwand	125	44	Finanzertrag	167
35	Einlagen in Spezialfinanzierungen [SpF] und Fonds	0	45	Entnahmen aus Spezialfinanzierungen [SpF] und Fonds	23
36	Transferaufwand	6 393	46	Transferertrag	1 373
37	Durchlaufende Beiträge	0	47	Durchlaufende Beiträge	0
38	Ausserordentlicher [a. o.] Aufwand	991	48	Ausserordentliche [a. o.] Erträge	21
39	Interne Verrechnungen	270	49	Interne Verrechnungen	270

Ausserordentlicher Aufwand. Eine Rubrik, die bisher noch nicht erwähnt wurde, ist jene des ausserordentlichen Aufwands (38).⁷⁵ Das HRM2 verbindet in dieser einen Rubrik zwei sehr unterschiedliche Arten von Aufwand, wie Abbildung 17 zeigt.

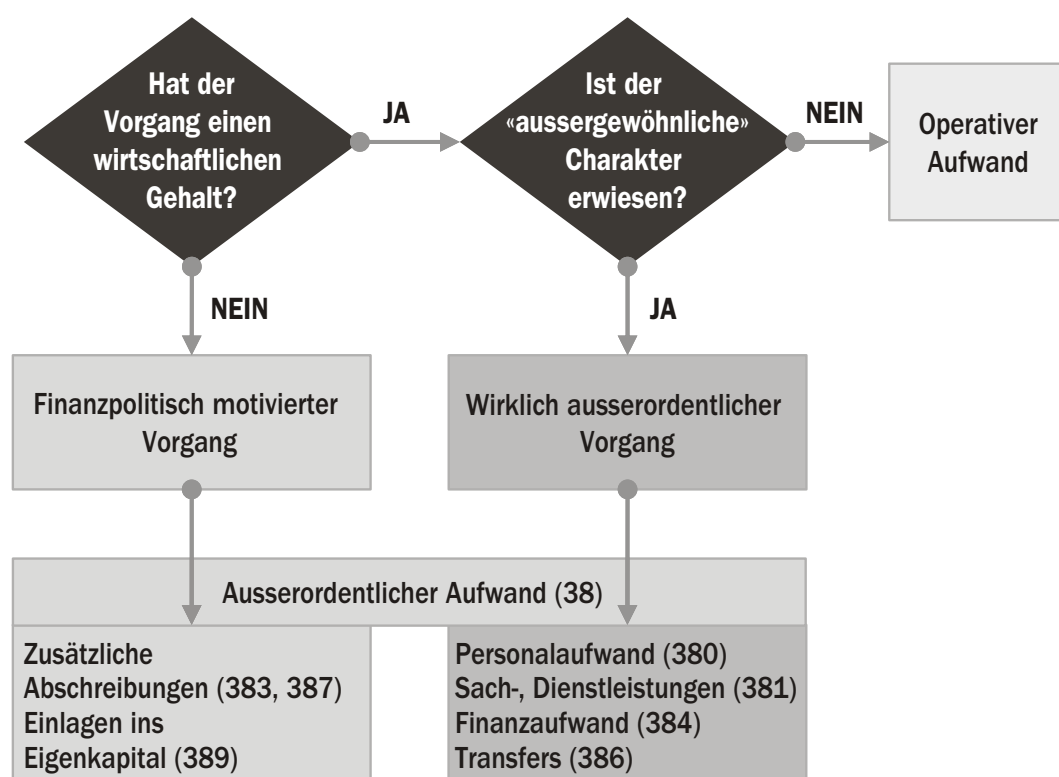
In dieser Rubrik erscheinen mehrheitlich Ausgaben ohne wirtschaftlichen Gehalt, die aus Gründen der finanzpolitischen Taktik erfasst werden. Das HRM2 spricht hier – eher diskret – von einem finanzpolitischen Vorgang⁷⁶. Dabei handelt es sich insbesondere um Aufwände, die im HRM2 wie schon im HRM1 als zusätzliche Abschreibungen bezeichnet werden (Teilrubriken 383 und 387). Sie haben aber

75 Vgl. auch Auslegung zur Fachempfehlung 04 des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor zu den Kriterien für ausserordentliche Buchungen (www.srs.cscpc.ch).

76 Finanzpolitik | Politique budgétaire | Politica finanziaria | Political finessing.

keinen Zusammenhang mit der Abnutzung und Veraltung des Verwaltungsvermögens. Deshalb haben sie im Gegensatz zu den «realen» Abschreibungen, die in Rubrik 33⁷⁷ verbucht sind, keinen wirtschaftlichen Gehalt. Die Einlagen in das Eigenkapital (389) sind ebenfalls finanzpolitisch begründet und entsprechen Rücklagen, insbesondere in der Form von Einlagen in Vorfinanzierungen (Konto 3893). Der von MeinGemeinwesen verbuchte Aufwand von TCHF 991, also fast CHF 1 Mio., entspricht somit dieser finanzpolitischen Logik.

Abbildung 17 Sehr unterschiedliche ausserordentliche Aufwände.
Finanzpolitisch motivierter Vorgang und tatsächlich ausserordentlicher Vorgang.



Die zweite Art von Aufwendungen, die in Rubrik 38 verbucht werden, entstehen durch Sachverhalte, die tatsächlich aussergewöhnlich sind. Damit ein Sachverhalt aussergewöhnlich ist, müssen die folgenden vier Bedingungen kumulativ erfüllt sein. Andernfalls handelt es sich ganz einfach um einen operativen Aufwand.

- a. Mit dem Sachverhalt und dem damit verbundenen Aufwand konnte in keiner Art und Weise gerechnet werden.

77 Abschreibung | Amortissement | Ammortamento | Depreciation.

- b. Der Sachverhalt und der Aufwand gehören nicht zur operativen Tätigkeit des Gemeinwesens; das heisst, sie sind nicht Teil der gewohnten Abläufe des Gemeinwesens.
- c. Für die Behörden des Gemeinwesens war es unmöglich, den Sachverhalt und den Aufwand in irgendeiner Weise zu beeinflussen und zu kontrollieren.
- d. Der betroffene Betrag ist wesentlich (vgl. Grundsatz der Wesentlichkeit in Abschnitt 2.1.3).

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird oft auch ein ganz gewöhnlicher Aufwand als ausserordentlich bezeichnet, nur weil seine Höhe aussergewöhnlich ist. So ist es für ein Gemeinwesen beispielsweise völlig normal, Sozialversicherungsbeiträge an die Pensionskasse seiner Mitarbeiter zu zahlen. Es kann nun aber sein, dass wegen zu geringen Beitragszahlungen des Arbeitgebers eine Deckungslücke in dieser Kasse entstanden ist, die ausfinanziert werden muss. Der damit verbundene Aufwand kann in seinem Ausmass tatsächlich aussergewöhnlich sein. Er kann aber insbesondere unter Berücksichtigung der oben genannten Kriterien *a*, *b* und *c* nicht als ausserordentlich eingestuft werden. Die Bedingungen für die Verbuchung eines Aufwands in den Teilrubriken 380 (Ausserordentlicher Personalaufwand), 381 (Ausserordentlicher Sach- und Betriebsaufwand), 384 (Ausserordentlicher Finanzaufwand) oder 386 (Ausserordentlicher Transferaufwand) sind also restriktiv. Mein Gemeinwesen hat im Laufe des Jahres *t* keinen solchen Aufwand erfasst.

Ertrag nach Arten. Zu den Erträgen gehören laufende Erträge, das heisst solche, die zur Finanzierung von Ausgaben bestimmt sind, die lediglich während eines Rechnungsjahres oder weniger von Nutzen sind. Dazu gehören auch rein buchhalterische Erträge – Erträge also, die nicht mit einem Mittelzufluss einhergehen.

Tabelle 16 zeigt alle Ertragspositionen, die im Kontenrahmen des HRM2 vorgesehen sind. Die Nummerierung der meisten Rubriken entspricht jener der Aufwandpositionen. Zu finden sind hier wenig überraschend der Fiskalertrag oder anders gesagt die Steuereinnahmen (Rubrik 40), die Erträge aus Regalien und Konzessionen (41), Entgelte (42), übrige Erträge aus der operativen Tätigkeit (43) sowie der Finanzertrag (44, der die Erträge aus dem Finanzvermögen und damit auch den Zinsertrag [440] umfasst). Weiter gehören dazu der Transferertrag (46, einschliesslich Entschädigungen von öffentlichen Gemeinwesen [461], erhaltene Zahlungen im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs [462] sowie Beiträge von öffentlichen Gemeinwesen und Dritten [463]). Die durchlaufenden Beiträge (47) sind das Pendant zu den durchlaufenden Beiträgen auf der Aufwandseite (37).

Zwei Rubriken sind Erträgen ohne Mittelzufluss gewidmet: In der Rubrik 45 werden die Entnahmen aus Spezialfinanzierungen und Fonds erfasst, die getätigt werden, wenn die zweckgebundenen Einnahmen geringer sind als die zu deckenden Kosten. Dieser Vorgang lässt sich mit einer Entnahme aus den Reserven vergleichen. Die Rubrik 49 gibt Auskunft über Erträge im Zusammenhang mit internen Verrechnungen und entspricht der Rubrik 39 im Aufwand.

Ausserordentliche Erträge. Wie die Rubrik des ausserordentlichen Aufwands (38) fasst auch die Rubrik der ausserordentlichen Erträge (48) zwei sehr unterschiedliche Arten von Erträgen zusammen. Das Diagramm von Abbildung 17 gilt daher sinngemäss.

Tabelle 17 Gestufte Darstellung der Erfolgsrechnung.
MeinGemeinwesen, Jahr t, in TCHF.

Nr.	Bezeichnung	Soll	Haben	Saldo
30	Personalaufwand	2020		
31	Sach- und übriger Betriebsaufwand	4076		
33	Abschreibungen Verwaltungsvermögen	671		
35	Einlagen in Spezialfinanzierungen [SpF] und Fonds	0		
36	Transferaufwand	6393		
37	Durchlaufende Beiträge	0		
	Betrieblicher Aufwand	13160		
40	Fiskalertrag		7651	
41	Regalien und Konzessionen		12	
42	Entgelte		5076	
43	Übrige Erträge		17	
45	Entnahmen aus Spezialfinanzierungen [SpF] und Fonds		23	
46	Transferertrag		1373	
47	Durchlaufende Beiträge		0	
	Betrieblicher Ertrag		14152	
	Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit (Ertragsüberschuss)			992
34	Finanzaufwand	125		
44	Finanzertrag		167	
	Ergebnis aus Finanzierung (Ertragsüberschuss)			42
	Operativer Aufwand	13285		
	Operativer Ertrag		14319	
	Operatives Ergebnis (Ertragsüberschuss)			1034
38	Ausserordentlicher [a. o.] Aufwand	991		
48	Ausserordentliche [a. o.] Erträge		21	
	Ausserordentliches Ergebnis (Aufwandüberschuss)			-970
	Gesamtaufwand (ohne interne Verrechnungen)	14276		
	Gesamtertrag (ohne interne Verrechnungen)		14340	
	Gesamtresultat (Ertragsüberschuss)			64

In dieser Rubrik erscheinen mehrheitlich Erträge ohne wirtschaftlichen Gehalt, die auf eine finanzpolitische Taktik zurückzuführen sind. Es handelt sich um Entnahmen aus dem Eigenkapital (489, einschliesslich Entnahmen aus Vorfinanzierungen und aus finanzpolitischer Reserve). Die wenigen Tausend Franken, die MeinGemeinwesen in der Rubrik 48 ausweist, entsprechen dieser Logik (TCHF 21).

Erträge können aus Sachverhalten entstehen, die wirklich aussergewöhnlich sind. Damit die Aussergewöhnlichkeit gegeben ist, müssen die vier oben genannten Bedingungen kumulativ erfüllt sein. Andernfalls handelt es sich ganz einfach um einen operativen Ertrag. Dies erklärt, warum Fiskalerträge nie aussergewöhnlich sein können. Natürlich können bestimmte Steuern, wie etwa Erbschafts- oder Schenkungssteuern, manchmal ungewöhnlich hohe Summen einbringen. Steuern zu erheben ist aber ein operativer Vorgang, der für ein Gemeinwesen absolut nichts Ausserordentliches an sich hat. In Bezug auf die oben genannte Bedingung *b* ist der aussergewöhnliche Charakter in diesem Fall auszuschliessen. In der Praxis ist zu erwarten, dass die Teilrubriken 481 bis 487 des Kontenrahmens nur wenig genutzt werden. MeinGemeinwesen verbuchte im Jahr *t* keine solchen Erträge. Folglich stammt das Total der Rubrik 48 (TCHF 21) ausschliesslich aus finanzpolitischen Vorgängen.

Saldo der Erfolgsrechnung und gestufter Erfolgsausweis. Der Saldo der Erfolgsrechnung gibt Auskunft über die Deckung des Aufwands. Ein Überschuss des Ertrags gegenüber dem Aufwand führt zu einer Erhöhung des Eigenkapitals in den Passiven der Bilanz (Rubrik 29), entweder durch eine Erhöhung des Bilanzüberschusses respektive eine Verringerung des Bilanzfehlbetrags (Rubrik 299) oder durch eine Erhöhung der Spezialfinanzierungen (Rubrik 290, weitere Informationen dazu vgl. Abschnitt 5.5.5). Das bedeutet, dass in der operativen Tätigkeit darauf verzichtet wurde, Mittel zu verbrauchen respektive auszugeben. Anders ausgedrückt, erzielt das Gemeinwesen Einsparungen in seiner operativen Tätigkeit. Diese eingesparten Mittel können zur Finanzierung von Investitionen verwendet oder auch im Finanzvermögen angelegt werden.

Ein Aufwandüberschuss hingegen reduziert das Eigenkapital in den Passiven der Bilanz, entweder durch eine Verringerung des Bilanzüberschusses respektive eine Erhöhung des Bilanzfehlbetrags oder durch eine Verringerung der Spezialfinanzierung. Dabei handelt es sich um ein Entsparen in der operativen Tätigkeit. Diese Auflösung von Ersparnissen greift die Vermögenssubstanz des Gemeinwesens an. Für eine solche Situation gibt es zwei mögliche Erklärungen: Entweder (*a*) das Gemeinwesen lebt über seine Verhältnisse und ist mit zu hohen Aufwendungen konfrontiert oder (*b*) die eingenommenen Mittel – insbesondere die Steuern – sind zu niedrig und es werden zu geringe Erträge erwirtschaftet.

Wie Tabelle 17 zeigt, sieht das HRM2 drei Stufen für den Abschluss der Erfolgsrechnung vor. Die erste Stufe zeigt das Ergebnis aus der betrieblichen Tätigkeit des Gemeinwesens, das der Differenz zwischen dem betrieblichen Ertrag und dem betrieblichen Aufwand entspricht. Für MeinGemeinwesen beträgt dieses Ergebnis im Jahr *t* TCHF 992. Die zweite Stufe gibt Auskunft über das Ergebnis aus Finanzierung, das heisst die Differenz zwischen dem Finanzertrag und dem Finanzaufwand

(TCHF 42). Das Total aus den Ergebnissen aus betrieblicher Tätigkeit und Finanzierung ergibt das operative Ergebnis (Ertragsüberschuss von TCHF 1034). Diese Zahl entspricht auch der Differenz zwischen dem operativen Ertrag und dem operativen Aufwand. Dabei setzt sich der operative Ertrag aus dem betrieblichen Ertrag und dem Finanzertrag zusammen, während der operative Aufwand die Summe des betrieblichen Aufwands und des Finanzaufwands ist. Nicht enthalten sind hier die ausserordentlichen Erträge oder Aufwände. Diese Elemente erscheinen in der dritten Stufe, die Auskunft gibt über das ausserordentliche Ergebnis (Aufwandüberschuss von TCHF 970). Das Gesamtergebnis entspricht dem Total des operativen und des ausserordentlichen Ergebnisses (anders ausgedrückt der Differenz zwischen dem Gesamtertrag und dem Gesamtaufwand). Im Falle von MeinGemeinwesen beläuft es sich auf einen Ertragsüberschuss von TCHF 64.

Im HRM1 war keine gestufte Darstellung der Erfolgsrechnung (das heisst der laufenden Rechnung) vorgesehen. Es handelt sich somit um eine Innovation des HRM2. Das Prinzip des gestuften Erfolgsausweises ist in den IPSAS-Normen ebenfalls nicht enthalten. Es orientiert sich jedoch an den geltenden Normen der Privatwirtschaft.⁷⁸ Diese Normen kennen allerdings nur die ersten beiden Stufen und schliessen damit die Existenz ausserordentlicher Elemente aus. Hingegen verlangen sie, dass der Beitrag der betrieblichen und der finanziellen Geschäftsvorfälle zum Ergebnis aufgeschlüsselt wird.

Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit⁷⁹. Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit vermittelt eine wichtige Information. Es gibt Auskunft darüber, ob die Finanzen des Gemeinwesens grundsätzlich im Gleichgewicht sind. Anders ausgedrückt zeigt es, ob das Gemeinwesen die Kosten für die von ihm erbrachten gesetzlich geforderten Leistungen mit den Erträgen deckt, die es gemäss denselben gesetzlichen Grundlagen dafür erlangen kann. Werden insbesondere die rein finanziellen Elemente ausgeklammert, ist das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit das vom Gemeinwesen erwirtschaftete Gesamtergebnis, wenn es weder Schulden noch ein Finanzvermögen hätte. Im Falle von MeinGemeinwesen ist dieses grundsätzliche Gleichgewicht weitgehend gesichert. Der Ertragsüberschuss von TCHF 992 entspricht nämlich mehr als 7% des betrieblichen Aufwands. Gemeinden oder Kantone, die hier einen Aufwandüberschuss verzeichnen, sollten sich hingegen überlegen, wie sie die Situation wieder ins Lot bringen können.⁸⁰

78 Der gestufte Erfolgsausweis wird von den schweizerischen Rechnungslegungsstandards für kleine und mittlere Unternehmen (Swiss GAAP FER) verlangt. Die internationalen Standards (International Financial Reporting Standards) beschränken sich darauf, ein Beispiel einer gestuften Darstellung zu liefern, ohne diese aber für zwingend zu erklären.

79 Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit | Résultat d'exploitation | Risultato operativo | Operating result.

80 Wir weisen darauf hin, dass die internen Verrechnungen im gestuften Erfolgsausweis nicht enthalten sind – weder im Aufwand noch im Ertrag, weder auf der Stufe der betrieblichen Tätigkeit noch auf den folgenden Stufen. Damit wird verhindert, dass intern verrechnete Aufwände und Erträge doppelt erfasst und der Gesamtaufwand und Gesamtertrag künstlich erhöht werden. Es erstaunt im Übrigen, dass die Autoren des HRM nicht darauf verzichtet haben, die ausgehenden durchlaufenden Beiträge im betrieblichen Aufwand (Rubrik 37) und die eingehenden durchlaufenden Beiträge im betrieblichen Ertrag (47) zu erfassen. Diese Beiträge durchlaufen nur die Rechnungen des Gemeinwesens. Sie betreffen die betriebliche Tätigkeit, das heisst die Erbringung von Leistungen durch das Gemeinwesen nicht und bewirken eine künstliche Erhöhung des Gesamtaufwands und des Gesamtertrags.

Ergebnis aus Finanzierung⁸¹. Das Ergebnis aus Finanzierung trägt dazu bei, die Risiken für das Gemeinwesen zu ermitteln, die sich aus den Verbindlichkeiten in den Passiven der Bilanz und den Anlagen im Finanzvermögen ergeben. Eine Verschlechterung der Darlehensbedingungen und insbesondere ein Anstieg der Sollzinssätze führen zu einer Verschlechterung des Ergebnisses aus Finanzierung. Dasselbe gilt bei einer negativen Entwicklung der Anlagebedingungen, etwa durch eine Senkung der Habenzinssätze oder der Mieten von Renditeliegenschaften im Besitz des Gemeinwesens. Das Finanzvermögen kann ebenfalls an Wert verlieren. Die Abwertung dieses Vermögens wird ebenfalls im Finanzaufwand erfasst (insbesondere in den Teilrubriken 341 und 344).

Umgekehrt erhöht eine Verbesserung der Darlehens-, Anlage- oder Mietbedingungen oder eine Wertsteigerung des Finanzvermögens das Ergebnis aus Finanzierung. Im Fall von MeinGemeinwesen verzeichnet der Finanzierungsbereich einen leichten Einnahmenüberschuss von TCHF 42.

Je grösser also das Finanzvermögen und das Fremdkapital des Gemeinwesens sind, desto grösser sind die Chancen auf Gewinne, aber auch das Risiko von Verlusten. Das Ergebnis aus Finanzierung gibt somit Auskunft über eine Dimension, die man in der Verwaltung des Gemeinwesens als spekulativ bezeichnen könnte, da sie mehr als die betriebliche Tätigkeit Einflüssen unterliegt, die sich der Kontrolle des Gemeinwesens entziehen.

Operatives Ergebnis⁸², **ausserordentliches Ergebnis**⁸³ **und Gesamtergebnis**⁸⁴. Das operative Ergebnis gibt Auskunft über die Leistung des Gemeinwesens im Laufe des Jahres, wobei ausserordentliche Posten, die das Gesamtbild verzerren, nicht berücksichtigt werden. In Bezug auf das Gesamtergebnis kann so der Einfluss von finanzpolitischen Vorgängen ausgeklammert werden. Dies sehen wir im Fall von MeinGemeinwesen: Finanzpolitische Vorgänge führten zu einem ausserordentlichen Aufwandüberschuss von TCHF 970, der den operativen Ertragsüberschuss von TCHF 1034 im Gesamtergebnis auf lediglich TCHF 64 reduziert.

In diesem Beispiel tragen die ausserordentlichen Vorgänge also dazu bei, das Gesamtbild der finanziellen Verfassung der Gemeinde zu verschlechtern. Solche Vorgänge können natürlich, je nach Fall, auch zur Verbesserung der finanziellen Verfassung eingesetzt werden, insbesondere durch die Auflösung von Reserven oder von Vorfinanzierungen, die zu einer Erhöhung der ausserordentlichen Erträge führen (siehe Kapitel 8 zur Finanzpolitik bei der Rechnungslegung).

81 Ergebnis aus Finanzierung | Résultat financier | Risultato finanziario | Financial result.

82 Operatives Ergebnis | Résultat opérationnel | Risultato operativo | Ordinary result.

83 Ausserordentliches Ergebnis | Résultat extraordinaire | Risultato straordinario | Extraordinary result.

84 Gesamtergebnis | Résultat total | Risultato totale | Overall result.

3.3.5 Wertminderung des Verwaltungsvermögens

Abschreibung von Anlagegütern und Investitionsbeiträgen

Nach der Aktivierung muss der Wert der ordentlichen und ausserordentlichen Investitionsausgaben für Sach- und immaterielle Anlagen⁸⁵ sowie der gewährten Investitionsbeiträge⁸⁶ berichtigt werden, um die physische Abnutzung und die technologische Veraltung zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck muss ein Abschreibungsverfahren festgelegt werden.⁸⁷

Der Grundgedanke ist, dass der Bilanzwert einer plausiblen Schätzung entspricht, da er auf dem Anschaffungswert basiert. Zugleich ist er aber auch eine vorsichtige Schätzung, da er nach unten korrigiert wird, um eine wirtschaftlich begründete Wertminderung zu berücksichtigen.

Nachträgliche Deckung. Das Abschreibungsverfahren macht es möglich, die Investitionsausgaben von den Generationen von Nutzern finanzieren zu lassen, die von der geschaffenen Infrastruktur und den damit verbundenen Leistungen profitieren werden. Es gilt also das Prinzip der *nachträglichen Deckung*. Die Berücksichtigung des Verursacherprinzips und das Bestreben, die Generationengerechtigkeit zu fördern, sollten dazu führen, dass die Lösung einer *direkten Deckung* von Investitionsausgaben verworfen wird. Bei der direkten Deckung werden die Ausgaben in einem bestimmten Jahr durch die Einnahmen im gleichen Jahr finanziert. Dieselbe Überlegung führt auch dazu, das Prinzip der *vorgängigen Deckung* abzulehnen. Dabei werden die Investitionen in den Jahren vor der Ausgabe vorfinanziert – mit anderen Worten werden die Kosten den Steuerzahlern aufgebürdet, die gar noch nicht von den betreffenden Infrastrukturen und Leistungen profitieren können oder möglicherweise gar nie davon profitieren werden, falls sie das Gemeinwesen vor der Inbetriebnahme verlassen.⁸⁸

Abbildung 18 veranschaulicht das Abschreibungsverfahren unter Berücksichtigung der Abnutzung und der Veraltung der Infrastruktur. Sie zeigt die ursprünglichen Ausgaben, die im Jahr t in der Investitionsrechnung verbucht und in der Abschlussbilanz des Gemeinwesens in diesem Jahr ausgewiesen werden. Im vorliegenden Beispiel werden CHF 10 Mio. für ein Verwaltungsgebäude ausgegeben. Die Nutzungsdauer eines Gebäudes beträgt in der Regel zwischen 25 und 50 Jahren. Zur Vereinfachung verkürzen wir diesen Zeitraum jedoch auf zehn Jahre (was in der Realität der Nutzungsdauer von Mobilien, Maschinen und Fahrzeugen entspricht).

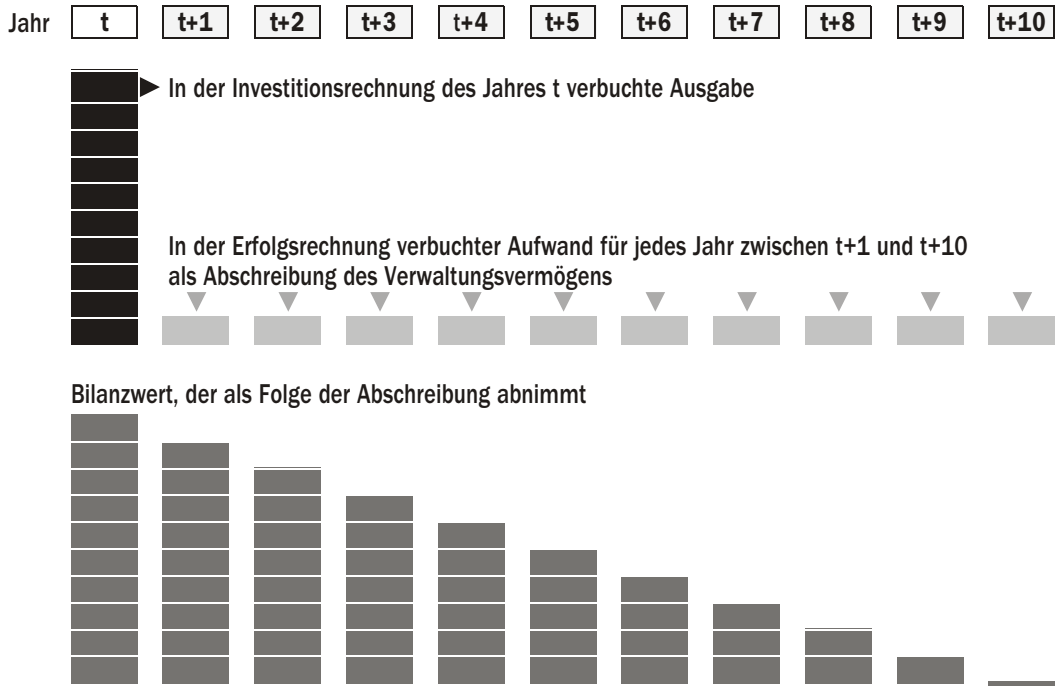
85 Die Aufwandrübriken 50, 52, 580 und 582 entsprechen den Teilrübriken 140 und 142 in den Aktiven der Bilanz.

86 Die Aufwandrübriken 56 und 586 entsprechen der Teilrübrik 146 in den Aktiven der Bilanz.

87 Fachempfehlung 12, FDK (2008).

88 Wenn Leistungen spezialfinanziert werden müssen, also über Entgelte finanziert werden, geht man generell davon aus, dass die Differenz zwischen den historischen Anschaffungskosten der Infrastruktur und den Kosten für ihre zukünftige Erneuerung im Voraus gedeckt wird. Dazu wird ein Fonds in den Passiven der Bilanz gebildet und jährlich alimentiert (Konten 2091 oder 2910). Die Höhe der Alimentierung entspricht der Differenz zwischen der auf den Anschaffungswert berechneten Abschreibung und der Abschreibung, die bei einer Berechnung auf den Wiederbeschaffungswert in der Erfolgsrechnung verbucht worden wäre. Diese Differenz wird nicht als Abschreibung (33), sondern als Einlage in einen Fonds (3501 oder 3511) verbucht. Dieser Mechanismus wird in vielen Gemeinden für Dienstleistungen wie die Abwasserentsorgung oder die Versorgung mit sauberem Trinkwasser angewendet (vgl. auch Kapitel 5 zu den Spezialfinanzierungen).

Abbildung 18 Abschreibungsverfahren mit nachträglicher Deckung.
 Beispiel einer Ausgabe von CHF 10 Mio. für ein Anlagegut mit einer Nutzungsdauer von 10 Jahren.



Die Abbildung zeigt deshalb eine Abschreibung von jeweils CHF 1 Mio., die in jedem der folgenden zehn Jahre, also von t+1 bis t+10, der Erfolgsrechnung belastet wird. Das Jahr t+1 entspricht dem Jahr, in dem das Gebäude in Betrieb genommen wird. Es ist somit das erste Jahr, in dem insbesondere von den Steuerzahlern ein ausreichender Ertrag erwartet wird, um die Kosten für Abnutzung und Veraltung dieser Infrastruktur zu decken. Nach Ablauf der zehn Jahre nach der Investition werden die Steuerzahler die notwendigen liquiden Mittel zur Finanzierung der Investition bereitgestellt haben. Das Gemeinwesen finanziert die Investitionsausgaben aber bereits im Jahr t, entweder über sein Finanzvermögen – insbesondere seine liquiden Mittel – oder über ein Darlehen. Das Gemeinwesen agiert somit gewissermassen als «Bank» für seine Steuerzahler, bis diese die ursprüngliche Investition durch die jährlichen Abschreibungsraten finanziert haben.

Die Abbildung macht schliesslich auch die Auswirkung auf den Bilanzwert deutlich. Dieser zeigt den Betrag, der den Nutzern noch auferlegt werden muss. Durch die wirtschaftliche Wertminderung – die Abschreibung also – nimmt er jedes Jahr um CHF 1 Mio. ab. Am Ende des Jahres t+10 beträgt der Bilanzwert nur noch einen CHF pro Memoria.

Lineare und degressive Abschreibung. In unserem Beispiel haben wir den abzuschreibenden Betrag linear über die Nutzungsdauer des Vermögenswerts verteilt. Die

lineare Abschreibung ist eine der beiden Möglichkeiten, die im HRM2 vorgesehen sind. Sie beruht auf der Anwendung eines konstanten Abschreibungssatzes auf dem Anschaffungswert, in unserem Beispiel 10%. Die andere Möglichkeit ist die degressive Abschreibung. Auch hier ist der Abschreibungssatz konstant, bezieht sich aber auf den Restwert des Vermögenswerts in der Bilanz. Folglich erfordert die degressive Methode bei einer gleichen Nutzungsdauer einen höheren Abschreibungssatz als die lineare Methode. Tabelle 18 gibt Auskunft über die Nutzungsdauer und den empfohlenen Abschreibungssatz nach Anlagekategorie und Abschreibungsmethode. Sie zeigt beispielsweise, dass der Abschreibungssatz bei einer Nutzungsdauer von zehn Jahren (Mobilen, Maschinen, Fahrzeuge) bei der degressiven Methode 35,0% beträgt, bei der linearen Methode hingegen 10,0%.

Tabelle 18 Nutzungsdauer und Abschreibungssatz.

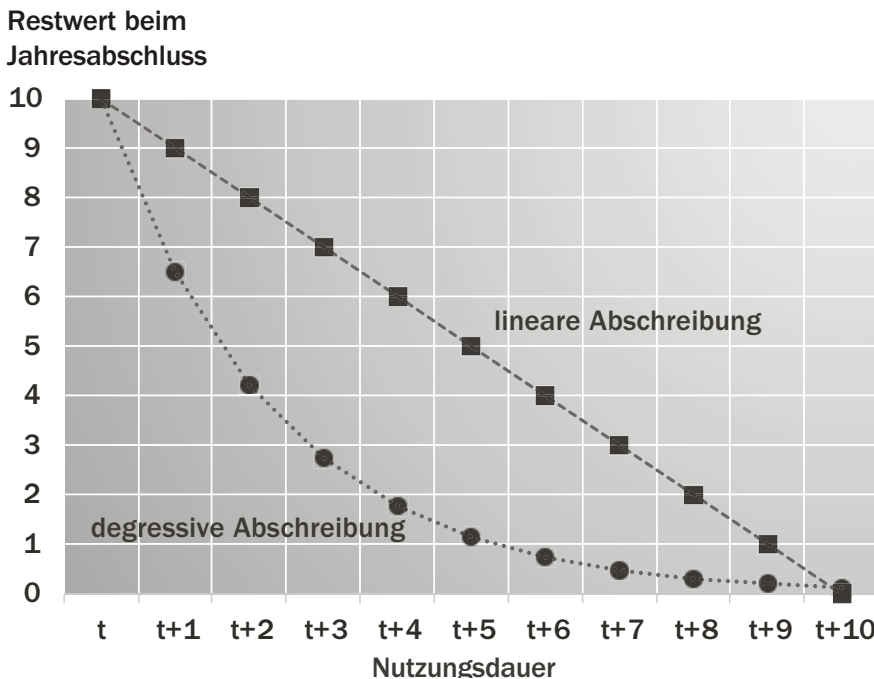
Anlagekategorien	Nutzungs- dauer in Jahren	Abschreibungssatz in %		
		Linear	Degressiv	
Grundstücke		Keine Abschreibung		
Gebäude, Hochbauten	25 – 50	4,0 – 2,0	15,0 – 8,0	
Tiefbauten	Strassen	40 – 60	2,5 – 1,7	10,0 – 7,0
	Kanalbauten	40 – 60	2,5 – 1,7	10,0 – 7,0
	Brücken	40 – 60	2,5 – 1,7	10,0 – 7,0
Mobilen, Maschinen, Fahrzeuge	4 – 10	25,0 – 10,0	60,0 – 35,0	
Immaterielle Anlagen (Patent-, Firmen-, Verlags-, Konzessions-, Lizenz- und andere Nutzungsrechte, Goodwill)	5	20,0	50,0	
Informatik	Hardware	3	33,3	60,0
	Software	5	20,0	50,0
Abwasseranlagen	15	6,5	25,0	
Abfallanlagen	40	2,5	10,0	

Quelle: Fachempfehlung 12, FDK (2008).

Abbildung 19 vergleicht die Auswirkungen der beiden Methoden auf den Restwert des Vermögenswertes. Wir stellen fest, dass die degressive Abschreibung zu einer hohen Wertminderung ab dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme und somit zu einem höheren anfänglichen Abschreibungsaufwand in der Erfolgsrechnung führt. Im Allgemeinen widerspiegelt diese Methode den Verlauf der Abnutzung und Veraltung weniger gut als die lineare Abschreibung. Die Gerechtigkeit zwischen den Generationen von Steuerzahlern und Nutzern wird somit weniger beachtet. Es kann aber finanzpolitische Gründe für die

Verwendung der degressiven Abschreibung geben. So veranlasst eine hohe Erstabschreibung die Mitglieder der Exekutive und der Legislative dazu, Zurückhaltung und Vorsicht walten zu lassen: Diejenigen, die für einen Investitionsentscheid verantwortlich sind, müssen die grössten Auswirkungen dieses Entscheids auf die Erfolgsrechnung während ihrer eigenen Amtszeit tragen.

Abbildung 19 Restwert in der Bilanz bei linearer und degressiver Abschreibung.
Beispiel eines Vermögenswertes mit einem ursprünglichen Wert von CHF 10 Mio. und einer Nutzungsdauer von zehn Jahren.



Die Wahl zwischen linearer oder degressiver Abschreibung ist ein Grundsatzentscheid. Er gilt für alle Investitionen und ist unabhängig vom jeweiligen Vermögenswert. Es ist also nicht möglich, den einen Vermögenswert linear und einen anderen degressiv abzuschreiben. Der Abschreibungssatz hängt von der Anlagekategorie ab, wird aber häufiger von der Gesetzgebung vorgegeben. Er wird auch in dem von der Legislative beschlossenen Verpflichtungskredit oder in den Unterlagen angegeben, die von der Exekutive zur Begründung eines Kreditantrags vorgelegt werden. Somit bleibt er über die gesamte Nutzungsdauer konstant und kann im Laufe der Nutzung, vorbehaltlich einer erneuten Entscheidung der Legislative, nicht verändert werden. Dadurch wird verhindert, dass man versucht ist, ihn aus politisch-taktischen Gründen zu manipulieren – etwa ihn zu senken, um einen übermässigen betrieblichen Aufwand zu vermeiden, oder ihn zu erhöhen, um einen Ertragsüberschuss zu verschleiern.

Unabhängig davon, ob linear oder degressiv abgeschrieben wird, bietet die nachträgliche Deckung drei Vorteile. Erstens müssen kleine lokale Gemeinwesen oft hohe, aber einmalige Investitionen tätigen. Eine direkte Deckung würde bedeuten, dass die Einnahmen in dem von der Investition betroffenen Jahr massiv erhöht werden müssten. Möglicherweise müsste das Gemeinwesen dazu die Steuern für seine Steuerpflichtigen vorübergehend deutlich erhöhen, selbst wenn sie im folgenden Jahr wieder gesenkt würden. Im Vergleich dazu bietet die nachträgliche Deckung den Vorteil, dass der Finanzierungsaufwand für die Steuerpflichtigen und generell für die Einwohner gleichmässig verteilt wird. So kann über die Eigenfinanzierung *a posteriori* eine ausreichende Finanzierung der Investitionen sichergestellt werden.

Die nachträgliche Deckung ermöglicht zudem einen aussagekräftigen Vergleich der Saldi der Erfolgsrechnung im Zeitverlauf. Da der Investitionsaufwand auf alle Rechnungsjahre nach dem Zeitpunkt der Ausgabe verteilt wird, bleibt die wirtschaftliche Aussagekraft des Ergebnisses gewahrt und das Verursacherprinzip wird respektiert.

Schliesslich können über die nachträgliche Deckung die Kosten für öffentliche Leistungen ermittelt werden, da die Abschreibung auch den Verbrauch – oder die Abnutzung und Veraltung – der Einrichtungen widerspiegelt. Dies erleichtert Vergleiche zwischen öffentlichen Gemeinwesen.

Nicht geldwirksamer Vorgang. Der buchhalterische Vorgang wirkt sich im Soll auf das Konto für Abschreibungen des Verwaltungsvermögens aus (Konto 3300 für Sachanlagen und 3320 für immaterielle Anlagen⁸⁹). Die Abschreibung erfolgt direkt, da in den Aktiven – als Minderung – die Teilrubrik 140 betroffen ist, in der die Sachanlagen (bzw. die Teilrubrik 142 bei immateriellen Anlagen) erfasst werden. Dabei vermindert sich der Wert dieser Vermögenswerte von einem Abschluss zum nächsten um den Abschreibungsbetrag. Die Erfolgsrechnung von MeinGemeinwesen wurde im Jahr t auf diese Weise mit Abschreibungen in der Höhe von insgesamt TCHF 671 belastet (Tabelle 16).

Die Abschreibungen von gewährten Investitionsbeiträgen gelten als Transferaufwand und werden deshalb im Soll der Teilrubrik 366 (Konto 3660) erfasst.⁹⁰ Auf der Habenseite wirken sie sich als Minderung der Investitionsbeiträge auf die Teilrubrik 146 aus. Die Verbuchung der Abnutzung und Veraltung ist also ein rein buchhalterischer Vorgang. Sie führt zu keinem Mittelabfluss. Aus diesem Grund wird die ökonomische Abschreibung als nicht geldwirksamer Vorgang bezeichnet.

Dieser Aufwand ist nicht mit der finanziellen Abschreibung respektive Tilgung zu verwechseln, bei der ein Darlehen zurückbezahlt wird und somit ein Mittelabfluss

89 Diese Rubriken sind für planmässige Abschreibungen über die Nutzungsdauer eines Anlagegutes vorgesehen. Wenn die Nutzungsdauer durch Zerstörung verkürzt ist (etwa bei einem irreparablen Fahrzeugschaden), müssen über die Konten 3301 und 3321 ausserplanmässige Abschreibungen verbucht werden. Der Begriff der ausserplanmässigen Abschreibungen darf nicht mit jenem der zusätzlichen Abschreibungen verwechselt werden. Erstere sind wirtschaftlich dadurch gerechtfertigt, dass der Vermögenswert (hier das Fahrzeug) nicht mehr genutzt werden kann. Letztere haben keinerlei wirtschaftliche Begründung, sondern werden aus finanzpolitischen Überlegungen vorgenommen.

90 Ist die Nutzungsdauer durch Zerstörung verkürzt, werden ausserplanmässige Abschreibungen über das Konto 3661 erfasst.

stattfindet. Die finanzielle Abschreibung wirkt sich ausschliesslich auf die Bilanzkonten aus: im Soll auf die Teilrubriken 201 und 206, die das auf diese Weise getilgte Darlehen im Fremdkapital erfassen, und im Haben auf das Konto der liquiden Mittel, die dafür verwendet werden (zum Beispiel 1001 Post). Im Gegensatz zur ökonomischen oder buchhalterischen Abschreibung handelt es sich bei der finanziellen Abschreibung um einen geldwirksamen Vorgang.

Diese beiden Vorgänge – die ökonomische Abschreibung von Anlagegütern und die finanzielle Abschreibung von Darlehen – können gleichzeitig oder auch voneinander getrennt erfolgen. Einige Autoren befürworten die Gleichzeitigkeit (Dafflon 1994). Das Darlehen, das zur Finanzierung einer Infrastruktur aufgenommen wurde, wird dabei parallel zur Abnutzung und Veraltung dieser Infrastruktur zurückgezahlt. Auf diese Weise ist die Schuld am Ende der Nutzungsdauer getilgt. Dieses Argument gilt nur, wenn das Gemeinwesen gezielt ein Darlehen aufnimmt, um ein bestimmtes Objekt zu finanzieren. Das ist aber häufig nicht der Fall. Gemeinwesen, die eine gewisse Grösse erreicht haben, nehmen oft Darlehen auf, ohne diese direkt an bestimmte Objekte zu binden. Die Trennung dieser beiden Vorgänge ermöglicht die Umsetzung einer Anlage- und Darlehensstrategie und die Minimierung der Finanzierungskosten (Kommissionen, Gebühren, Abgaben bei Handelsgeschäften, Zinsforderungen und -verbindlichkeiten). Damit diese Strategie sinnvoll ist, darf sie nicht durch die Forderung nach einer Rückzahlung von Darlehen (finanzielle Abschreibung) zum gleichen Betrag wie die buchhalterischen Abschreibungen eingeschränkt werden (siehe hierzu Kapitel 7 zu den Modalitäten der Investitionsfinanzierung und der Geldaufnahme).

Wertminderung bei Darlehen und Beteiligungen

Das Abschreibungsverfahren aufgrund von Abnutzung und Veraltung gilt nicht für Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens.⁹¹ Zwar werden auch Darlehen und Beteiligungen anfänglich zum Anschaffungswert bilanziert. Danach wird ihr Bilanzwert aber anders behandelt als derjenige von Anlagegütern (und Investitionsbeiträgen). Der Wert von Darlehen und Beteiligungen muss regelmässig auf der Basis des Verkehrswertes (Marktwertes) überprüft und berichtigt werden, falls dieser unter dem Bilanzwert liegt. Es muss also nur dann eine Verbuchung vorgenommen werden, wenn diese Vermögenswerte an Wert verloren haben. Andernfalls wird keine Verbuchung vorgenommen. Auch hier wird davon ausgegangen, dass der Bilanzwert einer plausiblen, aber vorsichtigen Schätzung entspricht.

Eine Wertminderung eines Darlehens wird im Soll über die Teilrubrik Wertberichtigungen Darlehen (364) und im Haben über die Teilrubrik 144 verbucht. Bei einer Beteiligung erfolgt die Buchung über die Teilrubrik Wertberichtigung Beteiligungen (365) respektive die Teilrubrik 145. In beiden Fällen handelt es sich um einen rein buchhalterischen und damit nicht geldwirksamen Vorgang, das heisst ohne Mittelabfluss.

91 Ausgabenrubriken 54 und 55, die den Aktivrubriken 144 und 145 entsprechen.

3.3.6 Berichtigung der Werte des Finanzvermögens

Wir haben gesehen, dass der Bilanzwert der Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens abgeschrieben werden muss, um die Abnutzung und Veraltung der Anlagegüter und die Wertminderung von Darlehen und Beteiligungen zu berücksichtigen. Der Wert dieser verschiedenen Vermögenswerte kann in der Bilanz also nur geringer werden.

Beim Finanzvermögen werden die Werte in der Bilanz entsprechend der Entwicklung des Verkehrswertes (Marktwertes) berichtigt. Die Berichtigung kann also nach unten erfolgen, wenn der Vermögenswert an Wert verliert, oder aber nach oben, wenn sein Wert steigt.⁹² Bei langfristigen Finanzanlagen (Teilrubrik 107: Aktien, Obligationen usw.) muss der Bilanzwert so angepasst werden, dass er dem Verkehrswert zum jeweiligen Abschlussdatum entspricht. Bei Sachanlagen (Teilrubrik 108) ist der Wert alle drei bis fünf Jahre zu berichtigen, wobei ebenfalls der Verkehrswert als Referenz dient.

Es ist folgerichtig, den Verkehrswert dieser Vermögenswerte in die Bilanz aufzunehmen: Die Nettoverpflichtungen des Gemeinwesens – die Nettoschulden – können so genauer geschätzt werden. Wir erinnern daran, dass die Nettoverbindlichkeiten dem Fremdkapital (das im Wesentlichen aus den Bruttoschulden besteht) nach Abzug des Finanzvermögens entsprechen – anders ausgedrückt also dem, was vom Fremdkapital übrig bleiben würde, wenn man das gesamte Finanzvermögen realisieren (verkaufen) und die so erzielten Barmittel zur Tilgung der Schulden des Gemeinwesens verwenden würde.

Bei einer Wertminderung einer Finanzanlage erfolgt die Verbuchung des Verlusts im Soll über das Konto 3440 Wertberichtigungen Finanzanlagen und im Haben über die Teilrubrik 107. Bei einer Wertminderung einer Sachanlage erfolgt die Buchung über das Konto 3441 Wertberichtigung Sachanlagen und die Teilrubrik 108.

Falls der Wert steigt, wird der Mehrwert im Soll der entsprechenden Aktivkonten (107 und 108) und im Haben der Konten 4440 und Folgende gebucht.

Hier drängen sich zwei Anmerkungen auf. Erstens zeigt sich, dass diese Wertberichtigungsverfahren die Erfolgsrechnung auf der Ebene des Finanzergebnisses beeinflussen, und zwar entweder im Aufwand (34) oder im Ertrag (44). Das Ergebnis kann somit erheblich von den Marktbedingungen beeinflusst sein. Der Besitz von Finanzanlagen mit hoher Volatilität stellt somit ein Risiko für die Leistung des Gemeinwesens dar. Zweitens sind Wertberichtigungen rein buchhalterische und damit nicht geldwirksame Vorgänge. Sie sind weder mit Mittelabflüssen noch mit Mittelzuflüssen verbunden. Jeder Minder- oder Mehrwert hat erst dann monetäre Konsequenzen, wenn der betreffende Vermögenswert realisiert wird.

3.3.7 Geldflussrechnung

Auswirkungen der Aktivitäten auf die kurzfristige Zahlungsfähigkeit. Wir haben bereits erläutert, dass die Erfolgsrechnung Aufschluss darüber gibt, inwieweit das Gemeinwesen seine Kosten durch die Erträge des Rechnungsjahres decken konnte. Die Investitionsrechnung zeigt ihrerseits auf, welchen Aufwand das Gemeinwesen betreiben muss, um seine Investitionen zu finanzieren, nachdem es die erhaltenen externen Beiträge (Subventionen) wie etwa Investitionsbeiträge berücksichtigt hat. Wir haben ebenfalls gesehen, dass einige Aufwände und Erträge keine geldwirksamen Auswirkungen haben. Folglich bieten die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung keine ausreichende Grundlage, um die Auswirkungen der Aktivitäten auf die Liquidität und allgemeiner auf die Bilanz zu erkennen. Die Entwicklung der Liquidität ist aber ein wichtiges Element, um sich ein Bild über die kurzfristige Zahlungsfähigkeit des Gemeinwesens machen zu können. Deshalb empfiehlt das HRM2 die Darstellung eines zusätzlichen Elementes: der Geldflussrechnung⁹³. Das HRM1 hatte bereits eine solche Rechnung eingeführt, jedoch in der rudimentären Form eines Finanzierungsausweises. Da dieser Finanzierungsausweis nach wie vor manchmal verwendet wird, gehen wir zunächst auf seine Prinzipien ein, bevor wir zur eigentlichen Geldflussrechnung übergehen.

Finanzierungsausweis gemäss HRM1

Abbildung 20 zeigt schematisch, wie das HRM1 die Finanzierung von Nettoinvestitionen beschreibt und wie sich die Vorgänge auf die Hauptkategorien in der Bilanz auswirken. Auf der linken Seite steht die Investitionsrechnung, die die Nettoinvestitionen im betreffenden Zeitraum ausweist – das heisst, sie zieht alle für Investitionen erhaltenen Erträge von den Bruttoinvestitionen ab. Die Nettoinvestitionen entsprechen somit dem Betrag, der zur Finanzierung der Bruttoinvestitionen fehlt. Das ist der Betrag, den das Gemeinwesen aus eigenen Mitteln finanzieren muss (Voranschlag) oder musste (Rechnung). Für MeinGemeinwesen beläuft sich dieser Fehlbetrag – seine Nettoinvestitionen – am Ende des Jahres t auf TCHF 1928, also fast CHF 2 Mio.

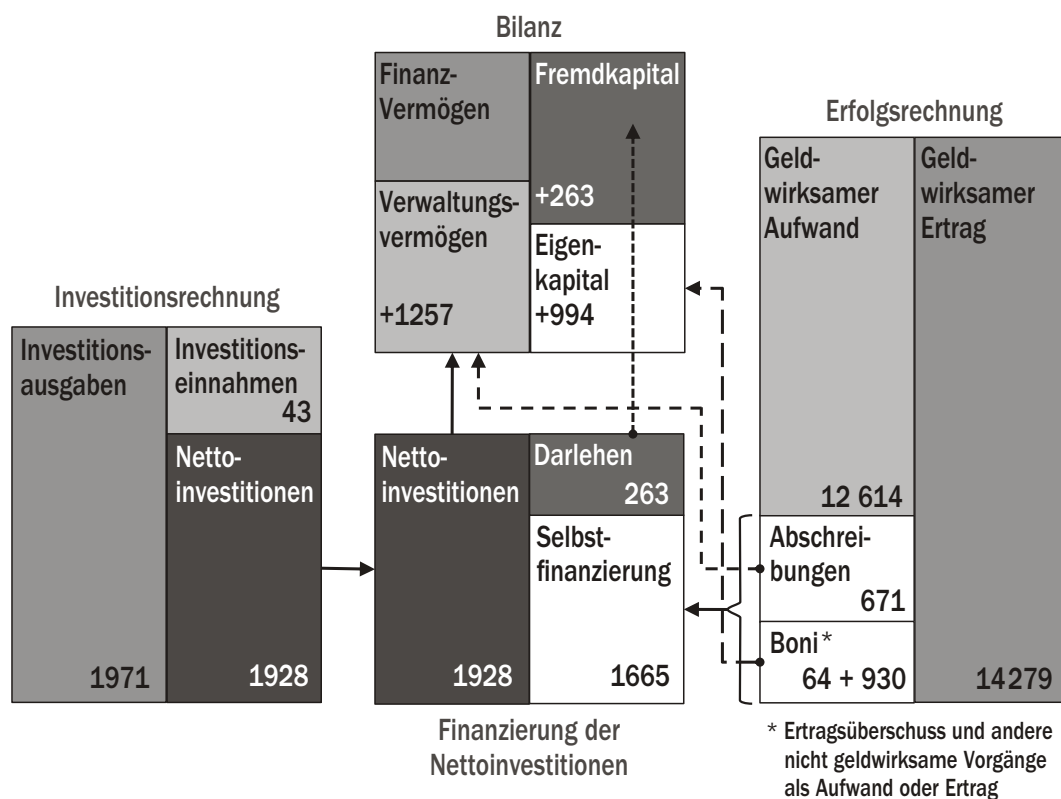
Die Gesamtheit oder ein Teil der Mittel, die zur Finanzierung der Nettoinvestitionen benötigt werden, dürften über die operative Tätigkeit des Gemeinwesens generiert werden. Um zu wissen, wie hoch dieser Betrag ist, müssen wir uns die Erfolgsrechnung auf der rechten Seite der Abbildung ansehen. Hier sind die geldwirksamen Erträge und Aufwendungen von den nicht geldwirksamen Vorgängen getrennt. Zu letzteren zählen Abschreibungen aufgrund von Abnutzung und Veralterung, also TCHF 671. Die übrigen nicht geldwirksamen Vorgänge betreffen Spezialfinanzierungen und Fonds (+ Rubrik 35, – Rubrik 45), interne Verrechnungen (+ 39, – 49), ausserordentlichen Aufwand und Ertrag (+ 38, – 48) sowie die Aktivierung von Eigenleistungen (Rubrik 43), also TCHF 930. Der geldwirksame Ertrag – der Ertrag, der zu einem Zufluss von Barmitteln (oder geldnahen Mitteln) geführt hat – beläuft sich auf TCHF 14279 (das heisst etwas mehr als CHF 14 Mio.). Der geldwirksame Aufwand

93 Geldflussrechnung | Tableau des flux de trésorerie | Conti dei flussi di mezzi liquidi | Cash flow statement.

beträgt TCHF 12 614 (das heisst mehr als CHF 12 Mio.). Die Differenz zeigt, dass aus der operativen Tätigkeit liquide Mittel in der Höhe von TCHF 1665 (fast CHF 2 Mio.) zugeflossen sind.

Mit diesem Betrag kann MeinGemeinwesen einen Teil seiner Nettoinvestitionen selbst finanzieren. Er entspricht der Selbstfinanzierung⁹⁴, die durch die operative Tätigkeit des Gemeinwesens generiert wird. Anders und kurz und bündig formuliert ist die Selbstfinanzierung die Ersparnis aus der operativen Tätigkeit im Jahr t. Der Betrag der Selbstfinanzierung entspricht ebenfalls der Summe der nicht geldwirksamen Elemente und des Ertragsüberschusses des Rechnungsjahres (TCHF 671 + TCHF 930 + TCHF 64).

Abbildung 20 Finanzierungsausweis gemäss HRM1.
Schematische Darstellung des Rechnungsabschlusses von MeinGemeinwesen am Ende des Jahres t, in TCHF.



Der mittlere Teil der Abbildung zeigt, ob die Selbstfinanzierung ausreicht, um die Nettoinvestitionen zu decken. Ist dies nicht der Fall, musste das Gemeinwesen seine Verschuldung erhöhen, insbesondere durch einen verstärkten Rückgriff auf Fremdkapital. Das trifft auf MeinGemeinwesen zu. Tatsächlich ist der Finanzierungsbedarf für die

Nettoinvestitionen um TCHF 263 höher als die Selbstfinanzierung.⁹⁵ Anders ausgedrückt, deckt die Selbstfinanzierung von TCHF 1665 rund 90% der Nettoinvestitionen von TCHF 1928. Hierzu ist anzumerken, dass die Gesetzgebung den Gemeinwesen manchmal einen Mindestanteil ihrer Nettoinvestitionen vorschreibt, den sie selbst finanzieren müssen. Der geforderte Prozentsatz liegt im Allgemeinen bei mindestens 60% (siehe auch Abschnitt 9.3.1 zu den Kennzahlen des Haushaltgleichgewichts).

Abbildung 20 zeigt summarisch, wie sich die Hauptkategorien in der Bilanz durch diese Vorgänge verändern. Der Wert des Verwaltungsvermögens erhöht sich um den Betrag der Nettoinvestitionen; er wird aber gleichzeitig durch Abnutzung und Veralterung gemindert, wie die Abschreibungen zeigen. Im Laufe des Jahres t erhöhte sich das Verwaltungsvermögen von MeinGemeinwesen um TCHF 1257 (= TCHF 1928 – TCHF 671). Die weiteren nicht geldwirksamen Vorgänge und der Ertragsüberschuss beeinflussen hauptsächlich das Eigenkapital. Im vorliegenden Fall stieg das Eigenkapital um TCHF 994 (= TCHF 64 + TCHF 930). Schliesslich erhöhte das Darlehen das Fremdkapital um TCHF 263. Dadurch stiegen die Aktiven um den gleichen Betrag wie die Passiven (TCHF 1257), womit eine ausgeglichene Bilanz gewährleistet ist.

Abbildung 20 illustriert das Beispiel von MeinGemeinwesen mit einem Ertragsüberschuss und einem Defizit bei der Investitionsfinanzierung, das höher ist als die Selbstfinanzierung. Es sind auch andere Situationen möglich. Wir beschränken uns hier auf ein paar besonders interessante Fälle:

- Wenn die Selbstfinanzierung höher ist als die Nettoinvestitionen, baut das Gemeinwesen seine Verschuldung ab.
- Es kann sein, dass der Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung so hoch ist, dass er den Betrag der Abschreibungen übertrifft. Anders ausgedrückt sind in diesem Fall die geldwirksamen Erträge niedriger als die geldwirksamen Ausgaben. Die durch die operative Tätigkeit erzeugte «Ersparnis» ist also negativ, was zu einer negativen Selbstfinanzierung führt. Das Gemeinwesen muss sich in diesem Fall nicht nur verschulden, um seine Nettoinvestitionen zu finanzieren, sondern auch, um einen Teil seines geldwirksamen Aufwands zu decken. Das ist eine äusserst problematische finanzielle Situation.
- Wenn der Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung bescheiden ist und unter den Abschreibungen liegt, bleibt die Selbstfinanzierung positiv. Der geldwirksame Ertrag ist also immer noch höher als der geldwirksame Aufwand. Allerdings muss sich das Gemeinwesen in diesem Fall verschulden, um fast den gesamten Finanzierungsbedarf der Nettoinvestitionen zu decken.
- Die Nettoinvestitionen können negativ sein oder anders ausgedrückt können die im Jahr t erzielten Investitionseinnahmen höher sein als die Investitionsausgaben. Das ist der Fall, wenn Investitionsbeiträge von der subventionierenden Stelle verspätet

95 Statt Darlehen aufzunehmen und seine Bruttoschulden und sein Fremdkapital zu erhöhen, kann das Gemeinwesen auch sein Finanzvermögen mobilisieren, um die liquiden Mittel freizusetzen, die es zur Finanzierung seiner Nettoinvestitionen benötigt. In diesem Fall werden die Bruttoschulden zwar nicht höher, aber die Nettoschulden steigen dennoch, weil sich das Finanzvermögen verringert. Die Nettoschulden werden also in beiden Fällen grösser.

ausbezahlt werden. Das Gemeinwesen hat zu dem Zeitpunkt, in dem es diese Beiträge erhält, keinen Finanzierungsbedarf und kann somit seine Schulden durch die Selbstfinanzierung und die negativen Nettoinvestitionen abbauen.

Geldflussrechnung gemäss HRM2

Das HRM2 empfiehlt die Darstellung einer vollständigen und detaillierteren Geldflussrechnung, die derjenigen eines Unternehmens entspricht und die IPSAS-Normen erfüllt.⁹⁶ Das Ziel besteht darin, die Liquidität aufzuzeigen, die durch die verschiedenen Aktivitäten des Gemeinwesens generiert oder im Gegenteil verbraucht wird: (a) operative Tätigkeit, (b) Investitions- und Anlagentätigkeit und (c) Finanzierungstätigkeit. Die Unterscheidung zwischen der eigentlichen Investitionstätigkeit und der Anlagentätigkeit, die unter (b) vorgenommen wird, ergibt sich aus der Unterscheidung zwischen dem Verwaltungs- und Finanzvermögen in der Bilanz. Die Geldflussrechnung gibt somit Auskunft über die Gründe für die Veränderung der flüssigen Mittel und der kurzfristigen Geldanlagen (Kasse-, Post und Bankguthaben sowie übrige geldnahe Mittel) zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember.

Operative Tätigkeit⁹⁷. Der erste Teil der Geldflussrechnung informiert über die Veränderung der flüssigen Mittel sowie der kurzfristigen Geldanlagen, die spezifisch auf Mittelzu- und -abflüsse aufgrund der laufenden operativen Tätigkeit zurückzuführen ist. Der Zufluss wird insbesondere durch Steuereinnahmen, Abgaben und Gebühren generiert, während der Abfluss durch Ausgaben für Personal, den Kauf von Waren und Dienstleistungen oder Transfers verursacht wird. Zur Ermittlung des Nettogeldflusses aus operativer Tätigkeit können zwei Methoden verwendet werden. Die erste, sogenannte direkte Methode besteht darin, die Liquiditätszuflüsse zu addieren und die Liquiditätsabflüsse zu subtrahieren. Bei der zweiten, sogenannten indirekten Methode wird das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung übernommen und um alle nicht geldwirksamen und rein buchhalterischen Vorgänge bereinigt. Auf diese Weise wird der Geldfluss ermittelt, der nur aus liquiditätswirksamen Vorgängen im Zusammenhang mit der operativen Tätigkeit erfolgt. HRM2 und IPSAS lassen sowohl die direkte als auch die indirekte Methode zu. In Tabelle 19 wird für MeinGemeinwesen die indirekte Methode verwendet. Fast alle Gemeinwesen der Schweiz wenden diese Methode an. Sie ermöglicht eine explizite Verknüpfung mit dem Ergebnis der Erfolgsrechnung, das zuvor in der Jahresrechnung ausgewiesen wurde (TCHF 64). Ein Blick auf diese Tabelle zeigt, dass die operative Tätigkeit von MeinGemeinwesen einen Liquiditätszufluss von TCHF 1989 brachte.

Hier fällt auf, dass dieser Betrag deutlich höher ist als das in der Erfolgsrechnung ausgewiesene operative Ergebnis (Ertragsüberschuss) von TCHF 1034 (siehe Tabelle 17). Der Unterschied lässt sich dadurch erklären, dass in der Erfolgsrechnung im Gegensatz zur Geldflussrechnung auch geldunwirksame Vorgänge erfasst werden, also solche, die keine Auswirkungen auf die Liquidität haben. Deshalb gelangt die Geldflussrechnung hier zu einem Ergebnis, das nahe am Umfang der

96 Fachempfehlung 14, FDK (2008).

97 Operative Tätigkeit | Activité opérationnelle | Attività operative | Operating activities.

Selbstfinanzierung gemäss dem Finanzierungsausweis nach HRM1 liegt, den wir eben besprochen haben (TCHF 1665). Zudem weisen wir darauf hin, dass der Unterschied manchmal durch Mittelzu- und -abflüsse verstärkt werden kann, die durch tatsächlich ausserordentliche Ereignisse verursacht werden (das heisst nicht durch finanzpolitische Überlegungen). In der Geldflussrechnung werden solche tatsächlich ausserordentlichen Vorgänge als Mittelzu- und -abflüsse aus operativer Tätigkeit erfasst, während sie in der Erfolgsrechnung separat im ausserordentlichen Ergebnis ausgewiesen werden. Grundsätzlich gilt jedoch, dass die operative Tätigkeit mehr Liquidität generiert als verbraucht.

Investitionstätigkeit⁹⁸. Der nächste Teil der Tabelle ist der eigentlichen Investitionstätigkeit gewidmet. Er gibt Auskunft über die flüssigen Mittel, die für den Aufbau des Verwaltungsvermögens verbraucht wurden, und über den mit der Investitionstätigkeit verbundenen Zufluss an Liquidität, wenn das Gemeinwesen einen Beitrag (Subvention) von Dritten erhält. Auch hier gibt es zwei Methoden, um den Geldfluss aus der Investitionstätigkeit zu ermitteln. Die direkte Methode besteht darin, den Mittelabfluss im Zusammenhang mit der Investitionstätigkeit vom Mittelzufluss aus dieser Tätigkeit zu subtrahieren. Bei der indirekten Methode geht man vom Saldo der Investitionsrechnung, also den Nettoinvestitionen aus und bereinigt diesen um liquiditätsunwirksame Vorgänge wie beispielsweise Übertragungen von Vermögenswerten zwischen Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen (und umgekehrt). Beide Methoden sind mit dem HRM2 und den IPSAS-Normen kompatibel. In Tabelle 19 wird für MeinGemeinwesen die direkte Methode verwendet, die von allen öffentlichen Gemeinwesen in der Schweiz gewählt wird. Sie zeigt, dass MeinGemeinwesen für seine Investitionstätigkeit flüssige Mittel in der Höhe von TCHF 1911 verbraucht hat. Dieser Betrag ist tiefer als der zuvor für Nettoinvestitionen ausgewiesene Betrag von TCHF 1928. Die Differenz von TCHF 17 lässt sich durch den Bau einer Waldhütte durch die Mitarbeiter des Werkhofs erklären. Diese Summe entspricht somit einer Leistung, die das Gemeinwesen selbst erbracht hat. Sie wurde als Investitionsausgabe (Gebäude) verbucht, aber sie führte nicht zu einem Mittelabfluss im Rahmen der Investitionstätigkeit. Der Abfluss von liquiden Mitteln aufgrund der Investitionstätigkeit ist auch dann geringer als die Nettoinvestitionen, wenn ein Vermögenswert aus dem Finanzvermögen in das Verwaltungsvermögen übertragen wird, damit er zur Erbringung von öffentlichen Leistungen genutzt werden kann. In diesem Fall befindet sich der Vermögenswert nämlich bereits im Besitz des Gemeinwesens, und zwar als Anlage. Somit findet auch kein Mittelabfluss statt.

Ebenso hätte die Übertragung eines Vermögenswerts aus dem Verwaltungsvermögen in das Finanzvermögen – beispielsweise im Hinblick auf einen zukünftigen Verkauf – keinen Einfluss auf die Liquidität. Folglich würden weder im Geldfluss aus der Investitionstätigkeit noch im Geldfluss aus der Anlagentätigkeit Bewegungen auftreten.

In den Gemeinwesen ist im Allgemeinen ein negativer Geldfluss aus der Investitionstätigkeit zu beobachten. Es ist interessant, diesen Fluss mit demjenigen aus der

98 Investitionstätigkeit | Activité d'investissement | Attività di investimento | Capital procurement activities.

operativen Tätigkeit zu vergleichen. Dieser Vergleich eröffnet eine andere Sicht auf die Fähigkeit des Gemeinwesens, seine Investitionstätigkeit durch seine Betriebs- tätigkeit zu finanzieren. Es ist also eine alternative Art, die Selbstfinanzierung zu betrachten. Im Fall von MeinGemeinwesen kompensiert der positive Geldfluss aus der operativen Tätigkeit (TCHF 1989) den negativen Fluss aus der Investitionstätigkeit (TCHF 1911) zu mehr als 100%. Dieser Prozentsatz unterscheidet sich also markant von den rund 90%, die im Finanzierungsausweis gemäss HRM1 berechnet wurden (Abbildung 20).

Tabelle 19 Vom HRM2 empfohlene Geldflussrechnung.
Vereinfachte Darstellung für MeinGemeinwesen im Jahr t, in TCHF.

	TCHF
+ Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung	64
+ Abschreibungen des Verwaltungsvermögens	671
+ Einlagen in die Eigenkapitalkonten	991
- Entnahmen aus den Eigenkapitalkonten	-21
- Aktivierung von Eigenleistungen	-17
- Wertberichtigungen von Anlagen	-9
+ Abnahme der Forderungen	111
- Zunahme der aktiven Rechnungsabgrenzungen	-69
+ Zunahme der laufenden Verbindlichkeiten	260
+ Zunahme der kurzfristigen Rückstellungen	46
- Abnahme der passiven Rechnungsabgrenzungen	-12
- Abnahme der Spezialfinanzierungen und Fonds im Fremdkapital	-26
Geldfluss aus operativer Tätigkeit [GFO]	1989
- Ausgaben für liquiditätswirksame Nettoinvestitionen	-1911
Geldfluss aus Investitionstätigkeit [GFI]	-1911
Geldfluss aus Anlagetätigkeit [GFA]	0
Geldfluss aus Intestitions- und Anlagentätigkeit [FTI+P]	-1911
+ Zunahme der kurzfristigen Finanzverbindlichkeiten	500
- Rückzahlung von kurzfristigen Finanzverbindlichkeiten	-500
+ Zunahme der kurzfristigen Finanzverbindlichkeiten	600
- Rückzahlung von langfristigen Finanzverbindlichkeiten	-1500
Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit [GFF]	-900
Veränderung der flüssigen Mittel und kurzfristigen Geldanlagen [GFO]+[GFI+A]+[GFF]	-822
Flüssige Mittel und kurzfristige Geldanlagen am 01.01. Jahr t (Konto 100)	1605
Flüssige Mittel und kurzfristige Geldanlagen am 31.12. Jahr t (Konto 100)	783

Anlagentätigkeit⁹⁹. Der nachfolgende Teil der Tabelle ist dem Geldfluss aus Anlagentätigkeit gewidmet. Er gibt Auskunft über die liquiden Mittel, die durch Finanzanlagen und den Erwerb von Sachanlagen im Finanzvermögen (Rubriken 107 und 108) verbraucht wurden.¹⁰⁰ Er informiert auch über die flüssigen Mittel, die durch den Verkauf solcher Vermögenswerte freigesetzt wurden. Ein solcher Verkauf ist möglich, da diese Vermögenswerte im Gegensatz zu denjenigen des Verwaltungsvermögens vom Gemeinwesen nicht zur Erfüllung seiner gesetzlich geforderten Verpflichtungen genutzt werden. Im Jahr t wurde in MeinGemeinwesen keine Anlagentätigkeit durchgeführt. Deshalb steht in der Tabelle 19 bei dieser Tätigkeit der Betrag CHF 0.

Investitions- und Anlagentätigkeit. Durch den Zusammenschluss der Geldflüsse aus der Investitions- und der Anlagentätigkeit kann die Aufteilung des Vermögens in ein Verwaltungs- und ein Finanzvermögen respektiert und gleichzeitig die Übereinstimmung mit den Praktiken des privaten Sektors und den IPSAS-Normen gewährleistet werden. Diese Normen kennen nämlich keine solche Aufschlüsselung des Vermögens. Sie fassen in der Investitionstätigkeit die Flüsse zusammen, die das HRM2 in Investitionen und Anlagen unterteilt.¹⁰¹

Finanzierungstätigkeit¹⁰². Die Geldflussrechnung endet mit dem Fluss, der durch die Finanzierungstätigkeit erzeugt wird. Diese Tätigkeit generiert flüssige Mittel, wenn das Gemeinwesen Darlehen aufnimmt, und verbraucht sie, wenn Darlehen zurückbezahlt werden. Dieser Teil der Tabelle gibt somit Auskunft darüber, wie sich die Position des Gemeinwesens gegenüber seinen Kapitalgebern entwickelt: Ein positiver Fluss zeigt an, dass sich das Gemeinwesen gegenüber diesen Kapitalgebern stärker verschuldet hat; ein negativer Fluss bedeutet, dass diese Verpflichtungen vermindert wurden. Im Jahr t traf für MeinGemeinwesen der zweite Fall zu: Die Finanzierungstätigkeit verbrauchte TCHF 900 (fast CHF 1 Mio.) der flüssigen Mittel des Gemeinwesens. Dies lässt sich hauptsächlich durch die zusätzliche Rückzahlung von langfristigen Finanzverbindlichkeiten erklären. Die Finanzierungstätigkeit spielt somit eine ausgleichende Rolle im Vergleich zu den anderen Tätigkeiten. Sie muss die flüssigen Mittel auf einem Niveau halten, das jeden Liquiditätsengpass vermeidet.

Veränderung der flüssigen Mittel und kurzfristigen Geldanlagen. Insgesamt erklärt der Geldfluss aus den verschiedenen Tätigkeiten die Veränderung der flüssigen Mittel und der kurzfristigen Geldanlagen zwischen Anfang und Ende des Rechnungsjahres. Das Total dieser Geldflüsse muss also der Differenz zwischen dem Saldo der Teilrubrik 100 bei der Eröffnung und beim Abschluss der Bilanz entsprechen. Das ist ein Beweis dafür, dass die Geldflussrechnung fehlerfrei ist. Insgesamt verringerte sich

99 Anlagentätigkeit | Activité de placement | Attività di piazzamento | Investment activities.

100 Finanzanlagen können Aktien, Partizipationsscheine, Anteile von Anlagefonds, Genussscheine, Genossenschaftsscheine, Obligationen, Hypotheken oder auch Darlehen umfassen. Zu den Sachanlagen gehören insbesondere Grundstücke und Gebäude.

101 Das HRM2 bietet die Möglichkeit einer alternativen Darstellung, die sich am Finanzierungsausweis gemäss HRM1 orientiert. Dabei wird der Geldfluss aus der Investitionstätigkeit (der sich in der Investitionsrechnung widerspiegelt) unabhängig dargestellt und anschliessend werden die Geldflüsse aus der Anlagen- und der Finanzierungstätigkeit zusammengefasst. Diese Alternative ist aber nicht IPSAS-konform.

102 Finanzierungstätigkeit | Activité de financement | Attività finanziarie | Financing activities.

die Liquidität von MeinGemeinwesen von TCHF 1605 am 1. Januar auf TCHF 783 am 31. Dezember, also um TCHF 822. Das haben wir in der Bilanz bereits gesehen. Die Geldflussrechnung liefert uns nun aber die Erklärungen, wie es zu dieser Veränderung gekommen ist. In gewisser Weise werden die Informationen in der Bilanz dadurch aufgewertet, wobei anzumerken ist, dass die Geldflussrechnung in den parlamentarischen Diskussionen wenig oder gar keine Beachtung findet.

Die Geldflussrechnung hilft uns, den Liquiditätsbedarf des Gemeinwesens zu verstehen. Sie vermittelt uns ein Bild der Fähigkeit des Gemeinwesens, in Zukunft flüssige Mittel zu generieren. Sie zeigt, inwieweit das Gemeinwesen seine Anlagen- und Finanzierungstätigkeiten anpassen kann, um die Möglichkeiten der Finanzmärkte zu nutzen.

Diese Darstellung ist zweifellos sowohl detaillierter als auch präziser als der Finanzierungsausweis nach HRM1. Die Geldflüsse sind nicht von der Verbuchungsmethode abhängig, sondern ergeben sich direkt aus den Mittelab- und -zuflüssen. Somit können sie auch nicht durch die finanzpolitische Taktik beeinflusst werden.

Die von HRM2 empfohlene Geldflussrechnung hat jedoch den Nachteil, dass sie erst retrospektiv, nachdem die Geldflüsse bekannt sind, erstellt werden kann. Sie kann also nicht zum Zeitpunkt der Budgeterarbeitung auf der Basis der bewilligten Kredite erarbeitet werden. Beim Finanzierungsausweis nach HRM1 ist dies aber möglich. Das ist einer der Gründe, weshalb viele Gemeinwesen noch immer darauf zurückgreifen.

3.3.8 Anhang zur Jahresrechnung

Der Anhang¹⁰³ zur Jahresrechnung liefert Informationen zu verschiedenen Bereichen. Er gibt insbesondere Auskunft über die Methoden, die das Gemeinwesen für seine Rechnungslegung verwendet. Wenn ein Gemeinwesen die eine oder andere Fachempfehlung des HRM2 nicht befolgt, dann muss es diesen Entscheid im Anhang zur Jahresrechnung ausdrücklich erwähnen.¹⁰⁴ Der Anhang muss die vom HRM2 geforderten finanziellen Kennzahlen aufführen (siehe Kapitel 9 zur Diagnose der finanziellen Verfassung anhand von Kennzahlen) und weitere Informationen über die Entwicklung der Anlagegüter, des Eigenkapitals, der Rückstellungen, der Beteiligungen und der Gewährleistungen während des Rechnungsjahres liefern. Darüber hinaus muss der Anhang alle Informationen enthalten, die zur Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind. Diesbezüglich stellt das HRM2 die gleichen Anforderungen an den Inhalt des Anhangs wie die IPSAS-Normen.

3.3.9 Kontenrahmen der öffentlichen Verwaltungen der Schweiz

Im Prinzip organisieren die Gemeinwesen die Buchhaltungsinformationen nach drei sich ergänzenden Gliederungen: einer organischen Gliederung, einer

103 Anhang | Annexe | Allegato | Notes.

104 Fachempfehlung 16, FDK (2008).

Artengliederung und einer funktionalen Gliederung. Während die ersten beiden Gliederungen in den Gemeinwesen schon lange verwendet werden, hat sich die funktionale Gliederung vor allem in kleineren Gemeinwesen nur schwer durchsetzen können. Das HRM2 verlangt nun von allen Gemeinwesen und unabhängig von ihrer Grösse, ihre Rechnung nach der Artengliederung und nach der funktionalen Gliederung zu führen und dazu einen standardisierten Kontenrahmen zu verwenden.¹⁰⁵

Organische Gliederung¹⁰⁶. In allen Gemeinwesen sind die Rechnungen nach den Organen oder anders ausgedrückt nach dem Organigramm gegliedert: Das entspricht der organischen Gliederung des Aufwands und des Ertrags in der Erfolgsrechnung respektive der Ausgaben und Einnahmen in der Investitionsrechnung (zum Beispiel Ausgaben der Schuldirektion oder der Direktion der IT-Dienste). Das bedeutet also, dass diese Elemente den Verwaltungseinheiten (Departemente, Dienste oder Abteilungen) zugeteilt werden. Manchmal wird dafür auch der Begriff administrative oder institutionelle Gliederung verwendet.

Die organische Gliederung ist ein unverzichtbares Instrument zur Umsetzung des Kreditrechts. Sie unterstützt die Zuständigkeit und die Verantwortlichkeit für die Verwaltung der Kredite und den Bezug der Einnahmen. Allerdings ist sie mit einer wichtigen Einschränkung behaftet: Sie hängt von der Organisation des jeweiligen Gemeinwesens ab und diese ändert sich im Laufe der Zeit. Die Profile der Direktionen entwickeln sich von einer Legislaturperiode zur nächsten je nach den Aufteilungen und Umverteilungen, die von der Exekutive beschlossen werden. Ausserdem unterscheiden sich die Organigramme oft von einem Gemeinwesen zum anderen. So haben manche Kantone fünf Departemente, andere sieben, mit unterschiedlichen Bezeichnungen und Aufgaben. Die Organigramme variieren auch je nach institutioneller Ebene: Das Organigramm des Bundes ähnelt nicht dem eines Kantons, und das eines Kantons entspricht nicht dem einer Gemeinde.

Artengliederung¹⁰⁷. In allen Gemeinwesen ist die Rechnung auch nach der wirtschaftlichen Art der Vorgänge gegliedert: nach der Art des Aufwands (Personalaufwand, Sachaufwand) und Ertrags, der Ausgaben und Einnahmen, der Aktiven und Passiven. Das ist die sogenannte Artengliederung.

Diese Gliederung erfüllt einen doppelten Zweck. Zum einen ergänzt die Artengliederung die organische Gliederung, um das Kreditrecht umzusetzen. Sie ermöglicht eine genaue Zuweisung der Kredite und eine verstärkte Kontrolle ihrer Verwendung.

Zum andern liefert sie die notwendigen Informationen, um die Auswirkungen von Massnahmen der Gemeinwesen auf die Wirtschaft analysieren zu können. Sie stellt auch sicher, dass die Daten zu den öffentlichen Finanzen einfach in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung integriert werden können, und zwar nur schon

105 Fachempfehlung 03, FDK (2008).

106 Organische Gliederung | Classification organique | Classificazione istituzionale | Organic classification.

107 Artengliederung | Classification par nature | Classificazione per genere di conto | Classification by nature.

durch die Unterscheidung zwischen den Mitteln, die für den laufenden Verbrauch (3 = Aufwand) und für Investitionen (5 = Ausgaben) aufgewendet wurden.¹⁰⁸

Die Artengliederung gemäss HRM2 mit ihrer vierstelligen Nummerierung ist für alle öffentlichen Haushalte der Schweiz verbindlich. Ein Gemeinwesen darf somit nicht eine eigene Artengliederung erstellen, Rubriken hinzufügen oder die Nummerierung ändern. Die Nummern, die wir in der Bilanz (Abbildung 14), in den Rubriken der Erfolgsrechnung (Tabelle 16) und in den Rubriken der Investitionsrechnung (Tabelle 15) genannt haben, sind so vom Kontenrahmen des HRM2 vorgegeben.¹⁰⁹

Funktionale Gliederung¹¹⁰. Die Herausforderung besteht darin, die Beschränkungen der organischen Gliederung zu überwinden, den Bedürfnissen nach Vergleich und Zusammenarbeit nachzukommen und die Kosten der Leistungen zu ermitteln. Zu diesem Zweck kommt eine dritte Gliederung ins Spiel, die eine harmonisierte Strukturierung der Informationen nach Funktionen, Aufgaben und Leistungen, die von den Gemeinwesen angeboten werden, ermöglicht. Dabei handelt es sich um die funktionale Gliederung des Aufwands und Ertrags, der Ausgaben und Einnahmen. Sie umfasst zehn Hauptfunktionen, die von 0 bis 9 nummeriert sind. Tabelle 20 listet sie auf und stellt die Erfolgs- und die Investitionsrechnung von MeinGemeinwesen nach dieser Gliederung dar. Daraus lässt sich ablesen, dass die Bildung mit einem Aufwand von über TCHF 2662, also fast CHF 3 Mio., diejenige Funktion ist, die die höchsten laufenden Kosten verursacht. Wenig überraschend generiert die Funktion «Finanzen und Steuern» den höchsten Ertrag. Die «Bildung» ist neben «Kultur, Sport und Freizeit, Kirche» auch der Bereich, in den mit über CHF 0,5 Mio. am meisten investiert wurde. Die Summen dieser Tabelle sind selbstverständlich identisch mit denjenigen der Artengliederung (siehe Tabelle 16 für die Erfolgsrechnung mit einem Ertragsüberschuss von TCHF 64 und Tabelle 15 für die Investitionsrechnung mit Nettoinvestitionen von TCHF 1928).

Die funktionale Gliederung nach HRM2 umfasst innerhalb jeder Funktion einen Detaillierungsgrad und eine Nummerierung auf drei Stellen. So wird beispielsweise in der Funktion 2 «Bildung» die Aufgabe «Obligatorische Schule» mit der Nummer 21 genauer beschrieben. Diese ist noch weiter unterteilt, beispielsweise in «Primarstufe» mit der Nummer 212.¹¹¹ Die im HRM2 enthaltene funktionale Gliederung mit ihrer dreistelligen Nummerierung ist für alle Gemeinwesen und öffentlichen Haushalte der Schweiz verbindlich. Ein Gemeinwesen darf somit nicht eine eigene funktionale Gliederung erstellen, Rubriken hinzufügen oder die Nummerierung ändern.

108 Die Konsumausgaben schaffen nur während des laufenden Rechnungsjahres einen Mehrwert. Die Investitionsausgaben tragen zum Ausbau der Produktionskapazitäten der Wirtschaft bei; sie haben somit während mehrerer Jahre einen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum.

109 Weitere Einzelheiten zur Artengliederung, siehe Anhang A des Handbuchs HRM2, FDK (2008).

110 Funktionale Gliederung | Classification fonctionnelle | Classification fonctionnelle | Classificazione funzionale | Classification of the functions of government.

111 Weitere Einzelheiten zur funktionalen Gliederung, siehe Anhang B des Handbuchs HRM2, FDK (2008).

Tabelle 20 Erfolgs- und Investitionsrechnung nach der funktionalen Gliederung.
MeinGemeinwesen, Jahr t, in TCHF.

Nr. Bezeichnung Funktion	TCHF	TCHF	TCHF
Erfolgsrechnung	Aufwand	Ertrag	Nettoresultat
0 Allgemeine Verwaltung	1 170	176	-994
1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung	350	289	-61
2 Bildung	2 662	165	-2 497
3 Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	326	222	-104
4 Gesundheit	11	0	-11
5 Soziale Sicherheit	2 447	26	-2 421
6 Verkehr und Nachrichtenübermittlung	1 112	142	-970
7 Umweltschutz und Raumordnung	2 293	2 084	-209
8 Volkswirtschaft	2 553	2 542	-11
9 Finanzen und Steuern	1 622	8 964	7 342
Total	14 546	14 610	64
Investitionsrechnung	Ausgaben	Einnahmen	Nettoresultat
0 Allgemeine Verwaltung	0	0	0
1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung	0	0	0
2 Bildung	715	0	-715
3 Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	514	40	-474
4 Gesundheit	0	0	0
5 Soziale Sicherheit	0	0	0
6 Verkehr und Nachrichtenübermittlung	184	0	-184
7 Umweltschutz und Raumordnung	354	0	-354
8 Volkswirtschaft	204	3	-201
9 Finanzen und Steuern	0	0	0
Total	1 971	43	-1 928

Systematik der Nummerierung. Um die Rechnung nach allen drei Gliederungen darstellen zu können, müssen die Vorgänge das ganze Jahr über nach einem strengen Nummerierungssystem erfasst werden. Das HRM2 verlangt, dass alle Vorgänge, die

sich auf die Erfolgs- und die Investitionsrechnung auswirken, in allen drei Gliederungen erfasst werden. In der Bilanz werden die Vorgänge nur nach der Artengliederung kontiert und erfasst.

Die standardisierte Nummerierung des HRM2 dient als Gerüst. Jeder Aufwand, jeder Ertrag, jede Ausgabe und jede Einnahme werden anhand eines mindestens zehnstelligen Kontierungsschlüssels zugeordnet: Die ersten drei Ziffern ermöglichen die Zuordnung des Vorgangs in der organischen Gliederung, die nächsten vier in der Artengliederung und die letzten drei in der funktionalen Gliederung. Tabelle 21 zeigt am Beispiel der Erfassung des Aufwands für den Kauf von Schulmobiliar in der Erfolgsrechnung, wie diese Systematik angewendet wird. Das Gegenstück in der Bilanz wäre im Falle eines Barkaufs das Konto 1000 «Kasse».

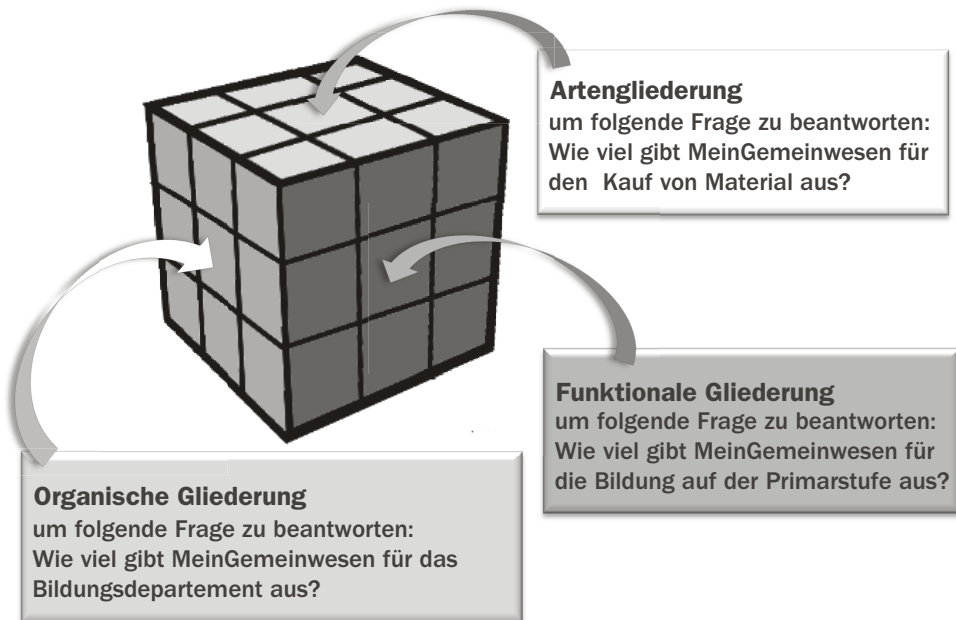
Tabelle 21 Systematik der Nummerierung von Vorgängen.
Beispiel für die Verbuchung des Kaufs von Mobiliar für die Primarstufe in der Erfolgsrechnung.

Gliederung ...												
... organisch	Direktion:	Bildungsdepartement	5									
	Dienststelle:	Schulen		2								
	Einheit:	Primarschule			1							
... nach Art	Kontenklasse:	Aufwand				3						
	Kontengruppe:	Sach- und Dienstleistungen					1					
	Untergruppe:	Material und Waren						0				
	Konto:	Drucksachen, Publikationen							2			
... funktional	Funktion:	Bildung								2		
	Aufgabe:	Obligatorische Schule									1	
	Untergliederung:	Primarschule										2
Kontierung:			5	2	1	3	1	0	2	2	1	2

Bei Bedarf können weitere Ziffern hinzugefügt werden. Zum Beispiel ergänzen die Gemeinwesen die ersten vier Ziffern der Artengliederung, die durch das HRM2 verbindlich gemacht wurden, oft noch durch eine fünfte oder sogar eine sechste Ziffer, um die Vorgänge ganz spezifischen Leistungen zuordnen zu können (zum Beispiel in Bereichen wie Trinkwasser, Abwasserbehandlung oder Abfall).

Dank dieser systematischen Nummerierung können die Buchungsinformationen genutzt werden, um verschiedene Fragen zu beantworten, die für die Verwaltung relevant sind. Abbildung 21 veranschaulicht dies. Durch Kreuzen der Gliederungen lässt sich zum Beispiel herausfinden, wie viel MeinGemeinwesen insgesamt für den Kauf von Material ausgegeben hat und wie viel es spezifisch für Material ausgegeben hat, das vom Bildungsdepartement auf der Primarstufe verwendet wird.

Abbildung 21 Buchhaltungsinformationen beantworten verwaltungsrelevante Fragestellungen.



3.4 Rechnungsmodell des Bundes

Im Gegensatz zu den Kantonen und Gemeinden erbringt der Bund nur wenige Leistungen und Dienste, die sich direkt und gezielt an die Bevölkerung richten. Entsprechend ist der relative Anteil der Ausgaben für direkte Leistungen an seinem Gesamtbudget gering. Hingegen werden etwa zwei Drittel der Bundesausgaben für Transfers, beispielsweise im Rahmen des Finanzausgleichs, verwendet. Zudem schwanken die Investitionsausgaben des Bundes von Jahr zu Jahr deutlich weniger als diejenigen eines Kantons oder einer Gemeinde. Aus diesen Gründen verzichtete der Bund bis vor wenigen Jahren auf ein Rechnungsmodell mit einer periodengerechten Abgrenzung, das den operativen Bereich und die Investitionen trennt, und beschränkte sich auf ein Modell nach dem Kassenprinzip.

Finanzierungsrechnung. Die Finanzierungsrechnung war und ist das Herzstück des Modells. Sie bildet die Grundlage für die Schuldenbremse des Bundes, die bereits 2001 in der Bundesverfassung verankert wurde und seit 2003 in Kraft ist. Diese verfassungsrechtliche Verankerung erklärt, warum die Finanzierungsrechnung – die ursprünglich als Finanzrechnung bezeichnet wurde – die spätere Reform des Rechnungsmodells des Bundes überlebt hat, die 2005 im Finanzgesetz festgelegt und 2007 umgesetzt wurde. Diese Reform ermöglichte es dem Bund jedoch, ebenso wie die anderen öffentlichen Verwaltungen der Schweiz eine eigentliche Erfolgsrechnung sowie eine Investitionsrechnung und eine Geldflussrechnung zu führen. Seit dieser Reform wendet der

Bund de facto ein zweifaches Rechnungsmodell an: zum einen die periodengerechte Darstellung mit der Erfolgsrechnung und zum andern das Kassaprinzip mit der Finanzierungsrechnung.¹¹²

Die Finanzierungsrechnung wird weiterhin erstellt, um der verfassungsrechtlich verlangten Haushaltsführung nachzukommen. Darin werden nur geldwirksame Vorgänge erfasst, also sämtliche Ausgaben und Einnahmen des Bundes. Sie hält somit nur Mittelabflüsse und -zuflüsse fest, und zwar sowohl Transaktionen mit laufendem als auch mit Investitionscharakter. Folglich werden im Gegensatz zur Erfolgsrechnung nicht geldwirksame, rein buchhalterische Vorgänge wie Abschreibungen, Abgrenzungen (transitorische Aktiven und Passiven) und die Bildung oder Auflösung von Rückstellungen nicht berücksichtigt. Im Ausweis der Finanzierungsrechnung wird jedoch zwischen laufenden und Investitionsausgaben unterschieden. Ebenso wird zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Vorgängen unterschieden.

Finanzierungssaldo. Der Saldo der Rechnung zeigt, inwieweit die Abflüsse eines Rechnungsjahres durch die Zuflüsse gedeckt sind. Man spricht hier vom Finanzierungssaldo. Übersteigen die Ausgaben die Einnahmen, entspricht der Saldo dem Kreditbedarf des Bundes. Im umgekehrten Fall kann der Bund einen Teil seiner Schulden zurückzahlen. Dies war beispielsweise 2018 der Fall und ist in Tabelle 22 dargestellt: Damals belief sich der Finanzierungsüberschuss auf rund CHF 3 Mrd.

Tabelle 22 Finanzierungsrechnung des Bundes.
Rechnung 2018, in Mio. CHF.

Bezeichnung	Soll	Haben	Saldo
Fiskaleinnahmen	68 121		
Regalien und Konzessionen	1 212		
Finanzeinnahmen	1 121		
Verschiedene laufende Einnahmen	1 789		
Investitionseinnahmen	1 270		
Ordentliche Einnahmen	73 513		
Eigenausgaben		10 252	
Transferausgaben		48 120	
Finanzausgaben		1 203	
Investitionsausgaben		11 000	
Ordentliche Ausgaben		70 575	
Ordentlicher Finanzierungssaldo (Überschuss)			2 938
Ausserordentliche Einnahmen		90	
Ausserordentliche Ausgaben	0		
Gesamter Finanzierungssaldo			3 028

Quelle: Staatsrechnung des Bundes 2018, Band 1, Abschnitt B2, S. 120.

112 Gegenwärtig überlegt der Bund, wie er sein System vereinfachen und näher an das der Kantone und Gemeinden heranführen kann.

Wir möchten auf einen grundsätzlichen Unterschied in der Art und Weise hinweisen, wie der Bund einerseits und die Kantone und Gemeinden andererseits über ihre Budgets und Rechnungen berichten. Während der Bund im Wesentlichen seinen Finanzierungssaldo bekannt gibt, kommunizieren die anderen Schweizer Gemeinwesen den Saldo ihrer Erfolgsrechnung.¹¹³ Würde der Bund wie die Kantone und Gemeinden berichten, könnte er einen Ertragsüberschuss von CHF 5,701 Mrd. – das Gesamtergebnis seiner Erfolgsrechnung – vermelden, und nicht einen Finanzierungsüberschuss von CHF 3,028 Mrd., der dem Saldo seiner Finanzierungsrechnung entspricht. Dies ist ein fundamentaler Unterschied, den es bei der Lektüre der in den Medien veröffentlichten Informationen zu beachten gilt: Auch wenn die von beiden Seiten angegebenen Zahlen vergleichbar erscheinen, sind sie es in Tat und Wahrheit keineswegs.

Es gibt noch einen weiteren wichtigen Unterschied zu erwähnen. Gemäss der Schuldenbremse des Bundes müssen bei einer ausgeglichenen Konjunktur – wenn also das Bruttoinlandprodukt auf dem normalen Niveau ist (das heisst ohne Outputlücke, vgl. Abschnitt 11.1.2) – die Ausgaben vollständig durch die Einnahmen gedeckt werden. Da in den Ausgaben aber auch die Investitionsausgaben enthalten sind, müssen sämtliche Ausgaben – einschliesslich der Investitionsausgaben – durch die Einnahmen im selben Rechnungsjahr finanziert werden. Der Bund muss also *de facto* eine direkte Deckung seiner Investitionen ausweisen, im Gegensatz zu den anderen Gemeinwesen, die ihre Investitionen später über das Abschreibungsverfahren decken und die Finanzierung so über mehrere Haushaltsjahre verteilen können.¹¹⁴

113 Der Finanzierungssaldo eines Kantons oder einer Gemeinde kann jedoch problemlos berechnet werden. Wir werden dies sehen, wenn wir über die Verschuldungsdynamik sprechen (Abschnitt 12.4).

114 Allerdings investiert der Bund weniger unbeständig als die Kantone oder Gemeinden. Dadurch kann er die jährliche Finanzierung seiner Investitionen verkraften. Sehr grosse Infrastrukturprojekte, insbesondere im Bereich des Strassen- und Schienenverkehrs, sind allerdings nicht mit dem Mechanismus einer direkten Deckung kompatibel. Dies führt dazu, dass der Bund auf Sonderrechnungen – «Fonds» – zurückgreift, die ausserhalb der Finanzierungsrechnung und somit auch ausserhalb der Schuldenbremse geführt werden, obwohl die damit verbundenen Ausgaben weiterhin dem Kreditrecht unterliegen. Für andere Bereiche gibt es ebenfalls Sonderrechnungen. Einzelheiten dazu, siehe EFV (2019b).

4 Interne Verrechnungen nutzen, um die Kosten von Leistungen zu ermitteln

4.1 Finanzbuchhaltung und Betriebsbuchhaltung

Das harmonisierte Rechnungsmodell unterscheidet zwischen operativer und Investitionstätigkeit und wendet das Prinzip der periodengerechten Buchführung an. Damit liefert es ein gutes Bild der Kosten, die mit der Erbringung von Leistungen verbunden sind. Durch die Berücksichtigung der Abnutzung und Veralterung der Infrastruktur über die Abschreibungen sowie die Bildung und Auflösung von Rückstellungen, um nur diese Beispiele zu nennen, lassen sich die Kosten genauer abschätzen als mit einer Kassenbuchführung, die nur Bareinnahmen und -ausgaben erfasst. Im Grossen und Ganzen erfüllen die Erfolgsrechnung und insbesondere das operative Ergebnis somit bereits die an das Rechnungsmodell gestellte Anforderung, Auskunft über die Kosten aller von einem Gemeinwesen angebotenen Leistungen zu geben.

Die Entwickler des HRM gingen aber noch einen Schritt weiter und wollten die Finanzbuchhaltung in Richtung einer Betriebsbuchhaltung weiterentwickeln. Zu diesem Zweck führten sie zwei Instrumente aus eben dieser Betriebsbuchhaltung in ihr System ein: die funktionale Gliederung und den Mechanismus der internen Verrechnungen. Eine verstärkte Berücksichtigung betrieblicher Überlegungen ist denn auch die logische Konsequenz der Verbesserungen, die in der Finanzbuchhaltung vorgenommen wurden.

Finanzbuchhaltung¹¹⁵. Die Finanzbuchhaltung – oder Hauptbuchhaltung – dient der Erstellung der vom Gemeinwesen veröffentlichten Jahresabschlüsse. Sie liefert also Informationen für Empfänger ausserhalb der Verwaltungseinheiten. Diese Informationen müssen die Finanz-, Vermögens- und Ertragslage des Gemeinwesens als Ganzes abbilden. Dazu muss die Finanzbuchhaltung den geltenden gesetzlichen Bestimmungen entsprechen, das heisst, die Bestimmungen der Verfassung, des Finanzhaushaltsgesetzes und seiner Vollzugsverordnungen erfüllen.

Betriebsbuchhaltung¹¹⁶. Die Betriebsbuchhaltung – auch Kosten- und Leistungsrechnung genannt – unterstützt die Entscheidungsfindung in den verschiedenen Interventionsbereichen des Gemeinwesens. Sie umfasst intern durchgeführte Analysen, die im Wesentlichen dazu dienen, Informationen über die Kosten bestimmter Dienstleistungen zu beschaffen und diese mit den erzielten Erträgen zu vergleichen. Die Analysen konzentrieren sich fast ausschliesslich auf die operative Tätigkeit. Die Informationen, die sich aus der Betriebsbuchhaltung ergeben, sind daher nicht nur sektorspezifischer, sondern auch detaillierter als jene der Finanzbuchhaltung und richten sich in erster Linie an die Mitglieder der Exekutive und die Direktionen von

115 Finanzbuchhaltung | Comptabilité générale | Contabilità generale | Financial accounting.

116 Betriebsbuchhaltung | Comptabilité de gestion | Contabilità gestionale | Management accounting.

Verwaltungseinheiten. Im Gegensatz zur Finanzbuchhaltung gibt es für die Betriebsbuchhaltung kaum gesetzliche Vorschriften. Zwar hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) Vorschläge für ein harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden gemacht (FDK 2002). Diese sind jedoch bisher nicht in nennenswertem Umfang umgesetzt worden (Bundesrat 2009). Kleinere Gemeinwesen verzichten in der Regel darauf, zusätzlich zur gesetzlich vorgeschriebenen Finanzbuchhaltung auch noch eine Betriebsbuchhaltung zu führen, da die Einführung und die jährliche Erstellung dieses Führungsinstrumentes kostspielig sind. Statt einer systematischen Betriebsbuchhaltung erstellen diese Gemeinwesen in den Bereichen, in denen sie die Kosten für die erbrachten Leistungen berechnen müssen, Ad-hoc-Abrechnungen.

4.2 Interne Verrechnung

Gegenwärtig gibt es also keine Vorschriften, die die Kantone und Gemeinden zur Führung einer Betriebsbuchhaltung verpflichten, die systematisch Auskunft über die Kosten der einzelnen angebotenen Leistungen geben würde. Die Finanzbuchhaltung bietet aber über die internen Verrechnungen einen Mechanismus, mit dem sich die Kosten der Leistungen, die zwischen Verwaltungseinheiten innerhalb derselben juristischen Einheit ausgetauscht werden, so genau wie möglich ermitteln lassen. Damit kann die Finanzbuchhaltung ein besseres Bild der Kosten von Leistungen für Haushalte, Unternehmen und die Öffentlichkeit im Allgemeinen vermitteln.

Eine interne Verrechnung¹¹⁷ ist ein Vorgang, bei dem einer Verwaltungseinheit (oder einem Aufgabenbereich) die Kosten für eine Dienstleistung in Rechnung gestellt werden, die von einer anderen Einheit desselben Gemeinwesens erbracht wird. Gleichzeitig wird der gleiche Betrag im Ertrag der Einheit verbucht, die diese Leistung intern erbringt. Manchmal spricht man auch von einem internen Verrechnungspreis. Es handelt sich also um einen rein buchhalterischen Vorgang ohne Geldfluss und ohne Auszahlungen oder Einzahlungen.

Im Kontenrahmen sind die Rubrik 39 für die Belastung im Aufwand und die Rubrik 49 für die Verbuchung im Ertrag reserviert. Diese beiden Rubriken sind in mehrere Teilrubriken unterteilt, die in Tabelle 23 aufgelistet sind.

Die am häufigsten intern verrechneten Kosten sind Personalaufwand, Sach- und übriger Betriebsaufwand sowie Zins- und Abschreibungsaufwand. Diese Aufwendungen werden in einem ersten Schritt häufig zentral gebucht. Über die internen Verrechnungen werden sie dann in einem zweiten Schritt auf die Einheiten oder Aufgabenbereiche verteilt, die die entsprechenden Ressourcen auch tatsächlich nutzen. Gewisse Erträge werden ebenfalls erst zentral erfasst und müssen später zugeordnet werden, beispielsweise Zinserträge.

117 Interne Verrechnung | Imputation interne | Contabilizzazione interna | Internal service charge.

Tabelle 23 Umfang der internen Verrechnungen im Total des Aufwands und Ertrags. MeinGemeinwesen, Jahr t, in TCHF.

Nr.	Bezeichnung	TCHF	Nr.	Bezeichnung	TCHF
3	Aufwand	14 546	4	Ertrag	14 610
...	davon...		...	davon...	
39	Interne Verrechnungen	270	49	Interne Verrechnungen	270
390	Material- und Warenbezüge	0	490	Material- und Warenbezüge	0
391	Dienstleistungen	144	491	Dienstleistungen	144
392	Pacht, Mieten, Benützungskosten	0	492	Pacht, Mieten, Benützungskosten	0
393	Betriebs- und Verwaltungskosten	116	493	Betriebs- und Verwaltungskosten	116
394	Kalk. Zinsen und Finanzaufwand	10	494	Kalk. Zinsen und Finanzaufwand	10
395	Planmässige und ausserplanmässige Abschreibungen	0	495	Planmässige und ausserplanmässige Abschreibungen	0
398	Übertragungen	0	498	Übertragungen	0
399	Übrige interne Verrechnungen	0	499	Übrige interne Verrechnungen	0

Oft wendet eine Person ihre Arbeitszeit für Tätigkeiten auf, die verschiedenen Verwaltungseinheiten und Leistungen zugutekommen. Aus Gründen der Klarheit und der buchhalterischen Vereinfachung wird der entsprechende Personalaufwand (Löhne und Sozialleistungen) manchmal zuerst in den Rubriken einer einzigen Verwaltungseinheit erfasst und erst danach aufgeschlüsselt. Bei dieser Aufschlüsselung wird das Nummerierungssystem des Kontenrahmens genutzt, indem die interne Verrechnung gleichzeitig einer Verwaltungseinheit und einer funktionalen Kategorie zugeordnet wird. Abbildung 22 veranschaulicht diesen Prozess für eine Person, die in der Einheit Verwaltung der Dienstleistungen innerhalb der Dienststelle Zentrale Verwaltung von MeinGemeinwesen arbeitet. Diese Person widmet einen Teil ihrer Arbeitszeit der Abfallwirtschaft. Da diese Tätigkeit eine erhebliche Anzahl von Stunden in Anspruch nimmt, ist eine interne Verrechnung gerechtfertigt. Die Kosten für diese Leistung werden für das Jahr t auf TCHF 10 geschätzt.¹¹⁸ Dieser Betrag wird der für die Abfallwirtschaft zuständigen Dienststelle für öffentliche Sauberkeit (484) als Aufwand (3910) für diese Funktion (730) belastet. Gleichzeitig wird er der Einheit Verwaltung der Dienstleistungen (125) als Ertrag (4910) in Verbindung mit den Allgemeinen Diensten (022) verbucht.

118 Dieser Betrag von TCHF 10 erscheint im Aufwand im Zusammenhang mit der Abfallwirtschaft. Er wird unter den internen Verrechnungen in Tabelle 25 (Kapitel 5) ausgewiesen.

Tabelle 24 Interne Verrechnungen in den Verwaltungseinheiten und funktionalen Kategorien.

Beispiel der Dienstleistungen für die Abfallwirtschaft in MeinGemeinwesen.

Verbuchung des Aufwands

Gliederung ...			
... organisch	Direktion: Dienststelle: Einheit:	Dep. Umwelt und Wohnen Öffentliche Sauberkeit Abfallwirtschaft	4 8 4
... nach Art	Kontenklasse: Kontengruppe: Untergruppe: Konto:	Aufwand Interne Verrechnungen Dienstleistungen	3 9 1 0
... funktional	Funktion: Aufgabe: Untergliederung:	Umweltschutz Abfallwirtschaft Abfallwirtschaft	7 3 0
Kontierung:			
4 8 4 3 9 1 0 7 3 0			

Verbuchung des Ertrags

Klassifizierung ...			
... organisch	Direktion: Dienststelle: Einheit:	Dep. Zentrale Dienste Zentrale Verwaltung Verwaltung der Dienstleistungen	1 2 5
... nach Art	Kontenklasse: Kontengruppe: Untergruppe: Konto:	Ertrag Interne Verrechnungen Dienstleistungen	4 9 1 0
... funktional	Funktion: Aufgabe: Untergliederung:	Allgemeine Verwaltung Allgemeine Dienste Allgemeine Dienste, übrige	0 2 2
Kontierung:			
1 2 5 4 9 1 0 0 2 2			

Der gleiche Mechanismus kann für die Aufschlüsselung der Aufwendungen für Waren, Dienstleistungen und Güter verwendet werden, wenn Anschaffungen zentral getätigt und verbucht werden (zum Beispiel über eine betriebseigene Beschaffungsstelle, die für alle Verwaltungseinheiten zuständig ist). Er wird auch für die Zuordnung von Passivzinsen und anderem Finanzaufwand gebraucht, wenn die Kreditbewirtschaftung einer einzigen Direktion – in der Regel der Finanzdirektion – anvertraut ist. Die Verteilung erfolgt dann entsprechend dem Umfang der genutzten und durch den Kredit finanzierten Infrastruktur respektive dem Restwert der Infrastruktur in der Bilanz. Manchmal werden auch Abschreibungen zunächst zentral erfasst, insbesondere bei Gebäuden, die von mehreren Verwaltungseinheiten genutzt werden. Ihre Aufschlüsselung erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt.

Statt eine bestimmte Art von Aufwand individuell zu betrachten (Personalaufwand, Abschreibungen usw.), werden zuweilen sämtliche Aufwendungen im Zusammenhang mit einer Leistung, die von einer Verwaltungseinheit erbracht wird, intern verrechnet. Beispiele hierfür sind etwa die Dienstleistungen einer IT-Abteilung, einer Bauabteilung oder einer Werkstatt. Der Mechanismus ist derselbe wie oben beschrieben. In diesem Fall liegt die Schwierigkeit darin, den zu verbuchenden Betrag zu schätzen. Dazu braucht es eine Kostenanalyse respektive eine Abrechnung ausserhalb der Finanzbuchhaltung. Dieses Thema wird im Abschnitt 4.3 behandelt.

Interne Verrechnungen erhöhen also die Kostentransparenz. Sie ergänzen die Schätzung der Betriebskosten der Verwaltungseinheiten durch eine detailliertere Aufschlüsselung des Aufwands innerhalb der organischen Gliederung. Zudem liefern sie ein besseres Abbild der Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen, indem sie den Aufwand innerhalb der funktionalen Gliederung realistischer zuordnen.

Durch die Aufschlüsselung des Aufwands ermöglichen es interne Verrechnungen, innerhalb der Finanzbuchhaltung selbst die Bruttokosten der Einheiten und der Leistungen präziser darzustellen. Gleichzeitig vermitteln sie dank der Aufteilung des Ertrags auch ein besseres Bild der Nettokosten. Auf diese Weise werden genauere Informationen über den Deckungsgrad der Kosten durch die Erträge ausgewiesen, und zwar nicht nur in den Verwaltungseinheiten, sondern auch für die erbrachten Leistungen.

Diese Transparenz ist im Übrigen zwingend erforderlich, wenn Leistungen über Kausalabgaben finanziert werden.¹¹⁹ Dies gilt für alle Bereiche mit einer Spezialfinanzierung, wie wir in Kapitel 5 sehen werden. Auf Gemeindeebene sind hier beispielsweise die Abfall-, die Trinkwasser- oder auch die Abwasserbewirtschaftung betroffen.

Ausser im Sonderfall der Spezialfinanzierungen kann denjenigen Diensten, die interne Leistungen in Anspruch nehmen, über interne Verrechnungen bewusst gemacht werden, welche Kosten mit solchen Leistungen verbunden sind – Kosten, die zu realen Ausgaben würden, wenn die Leistung extern eingekauft werden müsste. Mehr Transparenz sollte somit zu einem sparsameren und effizienteren Einsatz der Mittel führen – womit wir hier auf die bereits erwähnten Grundsätze der finanziellen Haushaltführung zurückkommen (Abschnitt 2.1.1). Aus diesem Grund sollten interne Verrechnungen nicht nur bei der Erstellung der Jahresrechnung erfasst, sondern auch in den Voranschlag aufgenommen werden.

Die Bemühungen um Transparenz sind schliesslich auch wichtig zur Erfüllung der Anforderung, dass das Rechnungsmodell als Vergleichsbasis dienen soll. Die

119 Die diesbezügliche Gesetzgebung legt im Übrigen oft fest, dass die «Grundlagen für die Berechnung der Abgaben [...] öffentlich zugänglich» sind (zum Beispiel Art. 32a Abs. 4 USG). Die Betriebsbuchhaltung, soweit eine solche vorhanden ist, bietet unserer Ansicht nach keine ausreichende Grundlage zur Erfüllung dieser gesetzlichen Verpflichtung. Sie ist in der Gesetzgebung und insbesondere im Finanzhaushaltsgesetz nicht verankert. Deshalb unterliegt sie grundsätzlich weder einer Ordnungsmässigkeitsprüfung noch einer Anerkennung durch die Legislative und wird nicht veröffentlicht. Sie sollte jedoch zur Festlegung der intern zu verrechnenden Beträge verwendet werden.

internen Verrechnungen spielen zusammen mit der funktionalen Gliederung eine entscheidende Rolle beim Vergleich von unterschiedlich organisierten Gemeinwesen. Stellen wir uns ein Gemeinwesen vor, in dem alle Kosten von Beginn weg im «richtigen» Aufgabenbereich innerhalb der funktionalen Gliederung verbucht werden. Dieses Gemeinwesen muss keine internen Verrechnungen vornehmen, um die wahren Kosten seiner Leistungen zu kennen. Stellen wir uns nun aber ein Gemeinwesen vor, das ein hohes Kostenvolumen zentral in seinen sektorübergreifenden Diensten (allgemeine Verwaltung, Finanzen, IT usw.) verbucht und diese Kosten danach nicht den entsprechenden Aufgabenbereichen verrechnet. Unter sonst gleichen Bedingungen würde ein Vergleich dieser beiden Gemeinwesen auf der Basis ihrer Finanzbuchhaltung zu einem verzerrten Ergebnis führen. Es würde nämlich zwangsläufig zeigen, dass die der Öffentlichkeit angebotenen Leistungen (Bildung, Gesundheit, Soziales usw.) im ersten Gemeinwesen (aufgeschlüsselte Verbuchung) mehr kosten als im zweiten (zentralisierte Verbuchung). Um eine zuverlässige Vergleichsbasis zu erhalten, müsste das zweite Gemeinwesen die erforderlichen internen Verrechnungen erfassen. Werden in der Jahresrechnung keine internen Verrechnungen ausgewiesen, ist es für einen Aussenstehenden schwierig zu erkennen, ob die Erfassung von Aufwand und Ertrag zentral oder von Anfang an aufgeschlüsselt erfolgte. Zudem lässt sich kaum sagen, ob die vorgenommenen internen Verrechnungen, wenn es denn solche gibt, dem tatsächlichen Verbrauch der Verwaltungseinheiten entsprechen oder ob dieser Verbrauch unter- oder gar überschätzt wird.

Organisation und Grösse des Gemeinwesens bestimmen also den Umfang der zu verbuchenden internen Verrechnungen. Wie jede andere buchhalterische Transaktion basiert die Rechtfertigung einer internen Verrechnung auf dem Grundsatz der Wesentlichkeit. Ist es wahrscheinlich, dass die Höhe eines Aufwands oder Ertrags die Beurteilung oder Entscheidung betreffend eine Verwaltungseinheit oder Leistung beeinflusst, muss eine interne Verrechnung vorgenommen werden. In Bereichen, in denen Gesetzgebung und Rechtsprechung eine Kostendeckung durch Kausalabgaben vorschreiben, ist die Kostentransparenz verständlicherweise zwingend erforderlich, um Entscheidungen nicht zu verfälschen. Bereiche, in denen die Gesetzgebung keine solchen Anforderungen vorsieht, sind weniger betroffen. Aber auch dort spricht das wachsende Bedürfnis nach Transparenz und Kostenkontrolle für eine ausreichend detaillierte interne Verrechnung der Kosten.

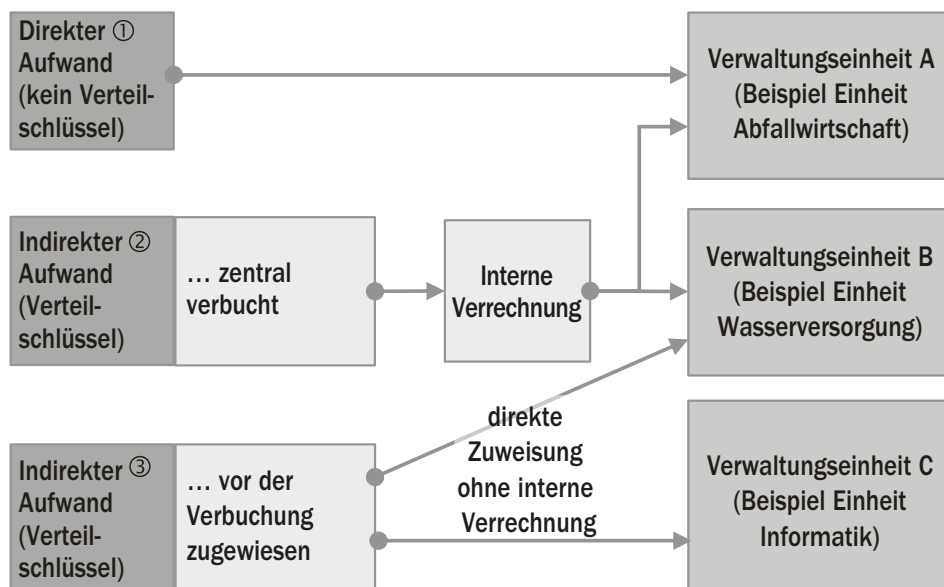
In der Praxis machen die Gemeinwesen (noch) wenig Gebrauch von internen Verrechnungen, um die Transparenz zu stärken. Im Fall von MeinGemeinwesen beschränken sich die internen Verrechnungen auf TCHF 270 von insgesamt TCHF 14 546, also auf weniger als 2%. Es ist kaum vorstellbar, dass die zwischen den Verwaltungseinheiten erbrachten Leistungen einen so geringen Umfang haben, ausser wenn man mit Sicherheit weiss, dass der Aufwand von Anfang an aufgeschlüsselt erfasst wurde. In den Kantonen liegt der Anteil der internen Verrechnungen im Durchschnitt der letzten 30 Jahre bei etwa 6% (Clémenceau und Soguel 2014).

4.3 Elemente der Kostenanalyse

Dieses Kapitel zu den internen Verrechnungen bietet uns Gelegenheit, auf gewisse Elemente der Kostenanalyse einzugehen, die mithelfen, zu bestimmen, welche Beträge verrechnet werden müssen. Das Ziel besteht also darin, die Selbstkosten – in der Regel die Vollkosten – einer Aufgabe (oder einer Leistung) im Sinne der funktionalen Gliederung zu ermitteln.¹²⁰

Direkter und indirekter Aufwand. Für die Kostenanalyse muss zunächst bestimmt werden, ob ein Aufwand direkt oder indirekt ist. Diese Unterscheidung wird in Abbildung 22 veranschaulicht. Ein Aufwand ist direkt, wenn er eindeutig und ohne Aufschlüsselung in einer Verwaltungseinheit oder einem Aufgabenbereich verbucht werden kann. Das gilt für den Aufwand ① in dieser Abbildung. Wäre jeder Aufwand direkt, bräuchte es keine internen Verrechnungen. Das Beispiel der Abfallwirtschaft von MeinGemeinwesen, das in Kapitel 5 behandelt wird, liefert uns einige Beispiele von **direktem Aufwand**: Tabelle 27 zeigt, dass mehrere Aufwendungen direkt derjenigen Verwaltungseinheit zugewiesen werden, die für diese Leistung und folglich auch für diesen Aufgabenbereich verantwortlich ist (Verwaltungseinheit A in Abbildung 22). Konkret geht es um den Personalaufwand für die Mitarbeitenden dieser Verwaltungseinheit, die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen, die von dieser Einheit getätigt wurde, und die Abschreibung der zu dieser Einheit gehörenden Infrastruktur.

Abbildung 22 Unterscheidung zwischen direktem und indirektem Aufwand.



¹²⁰ Die Kostenanalyse kann auch andere Ziele verfolgen, beispielsweise die Ermittlung des operationellen Break-even. In diesem Fall werden verschiedene Elemente verwendet, insbesondere die Unterscheidung zwischen fixen und variablen Kosten. Darauf gehen wir hier nicht ein: erstens, weil diese Art von Analyse in Gemeinwesen weniger üblich ist, und zweitens, weil sie im Gegensatz zur Vollkostenanalyse wenig mit der Finanzbuchhaltung und internen Verrechnungen zu tun hat. Für ein Handbuch zur Betriebsbuchhaltung, siehe zum Beispiel Pasqualini (2019).

Der **indirekte Aufwand** lässt sich hingegen nicht ohne Weiteres zuweisen. Es braucht einen Verteilschlüssel, um ihn einer Verwaltungseinheit oder einem Aufgabenbereich zu verrechnen. Ein Beispiel ist eine in der zentralen Verwaltung angestellte Person, die teilweise in der für die Abfallwirtschaft zuständigen Verwaltungseinheit tätig ist. Ihr Lohn ist ein indirekter Aufwand ②, weil er nach einem Verteilschlüssel zugewiesen wird. Dieser Verteilschlüssel kann sich auf das Pflichtenheft (und die darin vorgesehene Aufteilung der Arbeitszeit) der betreffenden Person abstützen oder – besser – auf die Erfassung der Arbeitsstunden, die tatsächlich für die Verwaltungseinheit A im Bereich Abfallwirtschaft (und die Verwaltungseinheit B im Bereich Wasserversorgung) aufgewendet wurden. Wie wir ausgeführt haben, ist eine nachträgliche interne Verrechnung erforderlich, wenn der indirekte Aufwand zentral erfasst wird. Es kann sein, dass die Aufteilung vor der eigentlichen Verbuchung erfolgt und die Kosten danach sofort und ohne interne Verrechnung den betroffenen Verwaltungseinheiten zugewiesen werden. Aber auch in diesem Fall hat man es mit einem indirekten Aufwand zu tun, weil ebenfalls ein Verteilschlüssel zur Anwendung kommt. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn beim Erhalt einer Rechnung für den gemeinsamen Einkauf von Büromöbeln 20% des Aufwands ③ sofort der Verwaltungseinheit B zugewiesen und dort verbucht werden, während 80% unmittelbar in der Verwaltungseinheit C erfasst werden.

Die Verwendung eines Verteilschlüssels bedeutet *de facto*, dass eine gewisse Annäherung für den verrechneten bzw. zugeteilten Betrag vorgenommen wurde. Bei den direkten Kosten gibt es keine solche Annäherung.

Integrierbarer und nicht integrierbarer Aufwand. Der Grundsatz der Wesentlichkeit ist ausschlaggebend dafür, ob ein Aufwand intern verrechnet werden muss oder nicht. Eine interne Verrechnung von für die Haushaltsführung unbedeutenden Aufwendungen wäre ineffizient.

Zudem sollten bestimmte Aufwendungen aufgrund ihrer Natur nicht intern verrechnet werden. Aufwendungen, die einen aussergewöhnlichen Charakter haben oder nicht in den Rahmen des normalen, routinemässigen Betriebs fallen, werden im Allgemeinen als **nicht** in die Kosten der Leistungen **integrierbarer Aufwand** betrachtet, der nicht einbezogen werden kann. Folglich sollten Aufwendungen, die in der Artengliederung des HRM2 als ausserordentlicher Aufwand (Rubrik 38) klassiert werden, nicht intern verrechnet werden. In Bereichen mit Spezialfinanzierung ist die interne Verrechnung von ausserordentlichen Aufwendungen aufgrund von finanzpolitischer Taktik (Zusätzliche Abschreibungen, Abschreibung Bilanzfehlbetrag, Vorfinanzierungen usw.) strikt ausgeschlossen. Eine interne Verrechnung von solchen Aufwendungen würde die Ergebnisse der Kostenanalyse verfälschen, egal ob es sich um die Kosten einer Verwaltungseinheit oder eines Aufgabenbereichs handelt. Aufwendungen, die aus tatsächlich ausserordentlichen Ereignissen resultieren, dürfen ebenfalls nicht intern verrechnet werden, da sie nicht Teil der normalen laufenden Geschäftstätigkeit sind. Auch durchlaufende Beiträge sollten nicht intern verrechnet werden. Sie tragen nicht zur Leistungserbringung des betreffenden Gemeinwesens bei, sondern durchlaufen seine Erfolgsrechnung lediglich über die Aufwandspositionen 37 und die Ertragspositionen 47.

Letztlich sind die Rubriken des **Aufwands**, der in die Kosten der Leistungen **zu integrieren ist**, klar beschränkt. Es handelt sich um Personalaufwand (30), Sach- und übrigen Betriebsaufwand (31), Abschreibungen Verwaltungsvermögen (33), Finanzaufwand (34) und Transferaufwand (36). Diese Rubriken sind von allfälligen internen Verrechnungen betroffen.

Homogene und nicht homogene Kostenstellen. Die Zuweisung des direkten und indirekten Aufwands zu den Verwaltungseinheiten trägt dazu bei, dass diese zu echten Kostenstellen werden. Diese Logik ist im Allgemeinen massgebend für die organisatorische Strukturierung des Gemeinwesens: Man versucht, die Einheiten so homogen wie möglich zu gestalten. Das heisst, sie sollen Kostenstellen entsprechen, von denen jede für die Erbringung einer bestimmten Leistung zuständig ist. Eine solche Stelle gilt als homogen, wenn es eine eindeutige Bezugseinheit gibt, mit der sich der Umfang ihrer Tätigkeit oder der angebotenen Leistungen in geeigneter Form messen lässt. Existiert eine solche Bezugseinheit, wird sie als Leistungseinheit bezeichnet. Umgekehrt wird eine Kostenstelle als nicht homogen bezeichnet, wenn es keine solche Bezugseinheit gibt. In diesem Fall ist man gezwungen, einen mehr oder weniger willkürlichen Verteilschlüssel zu verwenden, um den Aufwand zu verteilen.

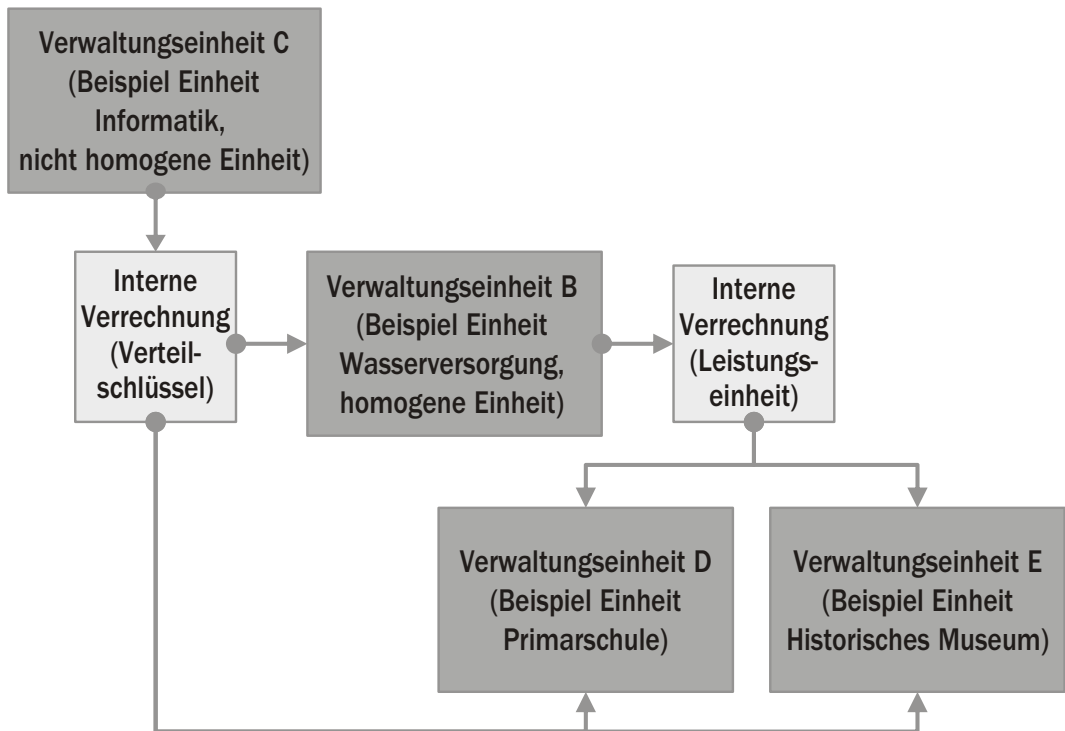
Dienstleistungs- und operationelle Stellen. Sofern mehrere Einheiten innerhalb eines Gemeinwesens als **Dienstleistungsstellen** für andere Einheiten fungieren, sollten ihre Kosten auf diejenigen **operationellen Stellen** verteilt werden, die letztlich die Dienstleistungen für die Nutzer erbringen. Es gibt eine Vielzahl von Begriffen, die zur Beschreibung der Leistungseinheiten verwendet werden: zentrale Dienste, sektorübergreifende Dienste, Logistikdienste, Supportdienste usw. In Abbildung 22 ist die Einheit Informatik ein Beispiel einer Dienstleistungsstelle, während die Einheiten Abfallwirtschaft und Wasserversorgung Beispiele für operationelle Stellen sind. Es ist jedoch zu beachten, dass in der Praxis die Trennung zwischen Dienstleistungs- und operationellen Stellen umstritten ist. So kann beispielsweise die Einheit Wasserversorgung auch als Dienstleistungsstelle betrachtet werden, wenn sie die Primarschule mit Wasser versorgt.

Der Aufwand von Dienstleistungsstellen kann selbstverständlich genauer verteilt werden, wenn man sich dabei auf die Leistungseinheit statt auf einen Verteilschlüssel abstützen kann. Zum Beispiel kann in Abbildung 23 die Verteilung des Aufwands der Einheit Wasserwirtschaft auf der Leistungseinheit des gelieferten Wasservolumens basieren. Wir haben es hier also mit einer homogenen Einheit zu tun. Bei der Einheit Informatik ist es schwieriger, eine eindeutige Leistungseinheit zu identifizieren, mit der sich ihre Tätigkeit und ihre Support-Leistungen beschreiben lassen. Diese Stelle ist also nicht homogen. Deshalb muss ein Verteilschlüssel verwendet werden, beispielsweise die Anzahl Arbeitsplätze in den Kunden-Einheiten oder die Anzahl Stunden, die für diese Einheiten aufgewendet werden.

In allen Fällen führt die Aufschlüsselung zu einer internen Verrechnung, weil der zu verteilende Aufwand – ob direkt oder indirekt – zuvor in den betroffenen Zentren verbucht wurde.

Die in Abbildung 23 skizzierte Kaskade der Kostenverrechnung kann natürlich noch erweitert werden. In den meisten Fällen beschränkt sich die Zuweisung aber auf einen oder zwei Schritte. In einem ersten Schritt wird der indirekte Aufwand einer bestimmten Verwaltungseinheit oder Funktion zugewiesen, wie in Abbildung 22 dargestellt. Handelt es sich bei dieser Verwaltungseinheit um einen internen Anbieter, werden in einem zweiten Schritt die in dieser Kostenstelle kumulierten Ausgaben auf die operationellen Stellen (Verwaltungseinheiten gemäss der organischen Gliederung und Aufgaben gemäss der funktionalen Gliederung) verteilt.

Abbildung 23 Interne Verrechnung mit einer Mengeneinheit oder mit einem Verteilschlüssel je nachdem, ob die Einheit homogen ist oder nicht.



5 Die Spezialfinanzierung bestimmter Leistungen verstehen

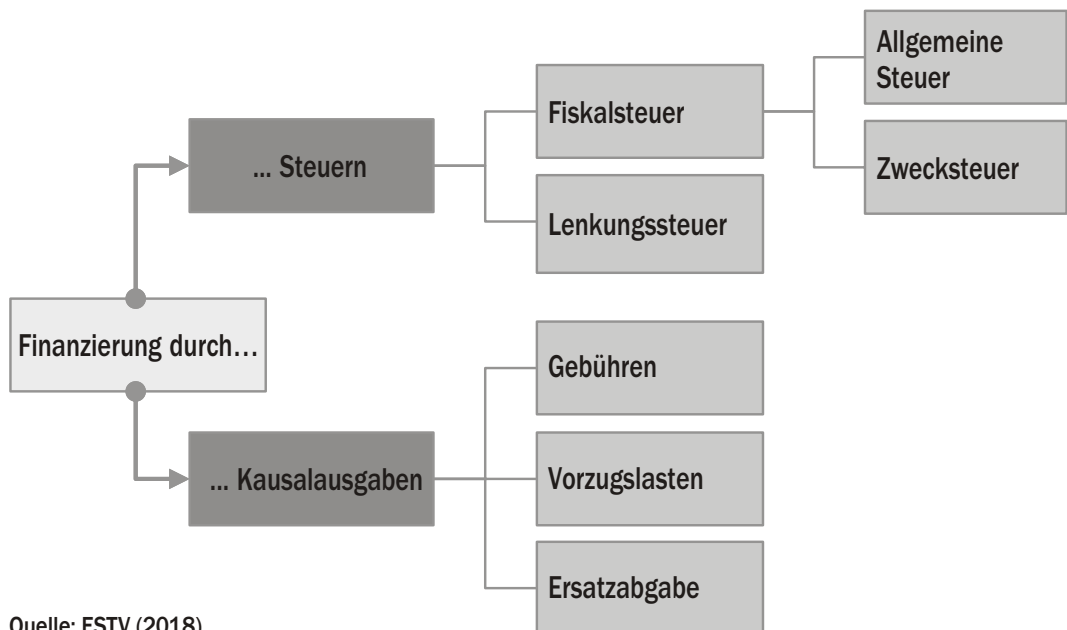
5.1 Unterschied zwischen Steuern und Kausalabgaben

Die Gesetzgebung sieht in vielen Bereichen vor, dass die Kosten von Leistungen, die von öffentlichen Gemeinwesen erbracht werden, auf besondere Weise zu finanzieren sind (Christen und Soguel 2018). Dies bedingt, dass gewisse Einnahmen der Erbringung dieser Leistungen zugeordnet werden müssen. Bei den Nutzern werden verschiedene Kausalabgaben erhoben, um die Kosten eben dieser Leistungen zu finanzieren. Beispiele hierfür sind die Wasserversorgung, die Abwasserreinigung oder auch die Abfallentsorgung durch die Gemeinden. Steuereinnahmen dürfen jedoch aufgrund des Verbots der Zweckbindung von Hauptsteuern nicht zur Finanzierung von spezifischen Leistungen verwendet werden (siehe Abschnitt 2.1.2 zu den Grundsätzen der Budgeterstellung). Dieses Prinzip wird jedoch manchmal nicht beachtet und die Trennung zwischen dem Paar «Kausalabgaben | zweckgebundene Einnahmen» und dem Paar «Steuern | nicht zweckgebundene Einnahmen» wird nicht immer respektiert. Tatsächlich werden manchmal Steuereinnahmen zweckgebunden und zur Finanzierung von spezifischen Leistungen verwendet. Daher soll an die Unterscheidung erinnert werden, die in der schweizerischen Terminologie zwischen einer Steuer und einer Kausalabgabe vorzunehmen ist, auch wenn es sich bei beiden um gesetzliche oder obligatorische Abgaben aufgrund der Hoheitsrechte handelt, die dem Staat eingeräumt worden sind. Wir verwenden dazu die Klassifizierung der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV 2018), die in Abbildung 24 dargestellt ist.

Steuer. Im schweizerischen Steuerrecht ist eine Steuer eine obligatorische Abgabe, die von den Haushalten oder den Unternehmen an ein öffentliches Gemeinwesen entrichtet wird. Sie wird einzig aufgrund der rechtlichen Zugehörigkeit des Steuerpflichtigen zum betroffenen Gemeinwesen (beispielsweise einer Gemeinde) erhoben. Das heisst, dass sie bedingungslos und unabhängig davon, ob der Steuerpflichtige von der einen oder andern Leistung eines Gemeinwesens profitiert, erhoben wird. Die Höhe der Steuer hängt hingegen von der wirtschaftlichen Situation des Steuerpflichtigen ab. Grundsätzlich fliesst der Steuerertrag in den allgemeinen Haushalt des Gemeinwesens. Er dient somit nicht zur Finanzierung einer besonderen Aufgabe. Allerdings kann es vorkommen, dass in gewissen Fällen und als Ausnahme vom allgemeinen Verbot der Zweckbindung dennoch ein Teil eines Steuerertrags zur Finanzierung einer spezifischen Aufgabe verwendet wird. Ein Beispiel dafür ist die Spielbankenabgabe: Sie betrifft die Bruttospieleinnahmen, und ihre Erträge kommen vollumfänglich der Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) zugute. Eine solche Steuer wird als **Zwecksteuer** qualifiziert, im Gegensatz zu einer **allgemeinen Steuer** wie etwa der Einkommens- und Vermögenssteuer für natürliche Personen. In beiden Fällen handelt es sich um **Fiskalsteuern**, weil ihr Ziel darin besteht, zum Haushalt des Gemeinwesens beizutragen. Eine Steuer kann aber auch eingesetzt werden, um die Haushalte oder die Unternehmen zu einer Verhaltensänderung

bezüglich Konsums, Investitionen usw. zu bewegen. In diesem Fall handelt es sich um eine **Lenkungssteuer**, deren Einnahmen nicht zwingend, aber doch häufig für eine spezifische Aufgabe verwendet werden. Die Tabaksteuer ist ein Beispiel hierfür. Sie wird einerseits erhoben, um vom Tabakkonsum abzuhalten, andererseits sollen ihre Einnahmen zudem der Finanzierung der AHV dienen. Der Fiskalertrag, den die verschiedenen Steuern generieren, wird in der Rubrik 40 der Artengliederung verbucht. Tabelle 25 zeigt am Beispiel von MeinGemeinwesen, dass der Fiskalertrag mit TCHF 7651 die Hälfte des Ertrags des Jahres t ausmacht (genau genommen 52%). Diese Steuereinnahmen stammen nicht aus Lenkungssteuern, sondern einzig aus Fiskalsteuern.

Abbildung 24 Unterscheidung zwischen Steuern und Kausalabgaben.
Klassierung der Eidgenössischen Steuerverwaltung.



Quelle: ESTV (2018).

Kausalabgabe. Wie der Name bereits sagt, verlangt ein öffentliches Gemeinwesen eine Kausalabgabe, wenn eine natürliche oder juristische Person direkt von einer spezifischen Leistung oder einem besonderen Vorteil profitiert. Die Erhebung einer solchen Abgabe stützt sich somit auf den **Kausalzusammenhang** zwischen der erbrachten Leistung oder dem gewährten Vorteil einerseits und der Bezahlung andererseits. Das entspricht dem Verbraucher- bzw. dem Nutzniesserprinzip. Die Erhebung berücksichtigt zudem eine **Verhältnismässigkeit** zwischen dem erhobenen Betrag und den Kosten der Leistungserbringung oder dem Wert, den der Vorteil in den Augen des Nutzniessers hat.

Ausgehend davon kann eine Kausalabgabe unterschiedliche Formen annehmen. **Gebühren** werden für eine Dienstleistung des Gemeinwesens oder seine Verwaltungseinheiten erhoben. Ebenso werden sie als Gegenleistung für die Nutzung des öffentlichen Bereichs verlangt. Beispiele dafür sind Schulgelder, Abfallentsorgungsgebühren, Parkgebühren oder auch Gebühren für Amtshandlungen.

Tabelle 25 Anteil der Fiskalerträge und der Entgelte an den Gesamterträgen.
MeinGemeinwesen, Jahr t, in TCHF.

Nr.	Bezeichnung	TCHF
4	Ertrag	14 610
...	davon...	
40	Fiskalertrag	7 651
400	Direkte Steuern natürlicher Personen	6 231
401	Direkte Steuern juristischer Personen	501
402	Übrige direkte Steuern	898
403	Besitz- und Aufwandsteuern	21
[...]		
42	Entgelte	5 076
420	Ersatzabgaben	192
421	Gebühren für Amtshandlungen	73
422	Spital- und Heimtaxen, Kostgelder	0
423	Schul- und Kursgelder	0
424	Benützungsgebühren und Dienstleistungen	4 651
425	Erlös aus Verkäufen	92
426	Rückerstattungen	68
427	Bussen	0
429	Übrige Entgelte	0

Vorzugslasten werden von einem Gemeinwesen erhoben, um die Kosten für die Bereitstellung von spezifischen Einrichtungen zu decken. Gemäss dem schweizerischen Verwaltungsrecht müssen zwei Bedingungen erfüllt sein, damit eine Person Vorzugslasten entrichten muss: Zunächst muss diese Person einen Sondervorteil aus den betreffenden Einrichtungen ziehen, also mehr als der Durchschnitt der Bürgerinnen und Bürger davon profitieren; und zum andern muss der Vorteil wirtschaftlicher Natur sein und den Wert eines Gutes im Eigentum dieser Person steigern. Vorzugslasten können somit erhoben werden, um eine Kläranlage, eine Strasse, Kanalisationen oder eine Einrichtung zur Brandbekämpfung zu finanzieren.

Ersatzabgaben bilden eine eigene Kategorie. Sie werden nicht im Gegenzug für eine Leistung erhoben, die für eine Bürgerin oder einen Bürger erbracht wird. Eine Ersatzabgabe wird vielmehr von einer Person verlangt, die von einer öffentlich-rechtlichen Pflicht oder Dienstleistung dispensiert wird. Der Kausalzusammenhang besteht hier zwischen dem Vorteil für den Bürger, von einer öffentlich-rechtlichen Pflicht befreit zu werden, und dem finanziellen Beitrag, den er dafür entrichten muss. Die Befreiung von verschiedenen öffentlich-rechtlichen Pflichten ist mit einer Ersatzabgabe verbunden: Befreiung von der Wehrpflicht oder von der Pflicht, einen Parkplatz oder einen Zivilschutzraum bauen zu müssen.

Die Kausalabgaben werden in der Rubrik 42 der Artengliederung «Entgelte» verbucht. Tabelle 1 zeigt, dass die Kausalabgaben für MeinGemeinwesen mit TCHF 5076 rund ein Drittel des Ertrags des Jahres t ausmachen (genauer gesagt 35% in der Rubrik 42). Der Hauptanteil der Abgaben wird für andere Dienstleistungen als Amtshandlungen erhoben. Sie belaufen sich auf TCHF 4651 und sind in der Rubrik 424 «Benützungsgebühren und Dienstleistungen» erfasst.

5.2 Das Äquivalenzprinzip und die Bedingungen für seine Anwendung

Die Absicht, gewisse Leistungen auf besondere Weise zu finanzieren, beruht auf einer ökonomischen Begründung, nämlich auf dem Äquivalenzprinzip, das je nach Kontext gemeinhin eher als Verbraucher- oder Verursacherprinzip bezeichnet wird. Diese Absicht muss aber auch gesellschaftlich akzeptiert sein.

Äquivalenzprinzip. Das Äquivalenzprinzip besteht darin, ein Gleichgewicht zwischen dem Nutzen einer Leistung in den Augen des Nutzniessers und dem Preis zu erreichen, den diese Person für die Inanspruchnahme der betreffenden Leistung bezahlen muss. Wortwörtlich will das Äquivalenzprinzip, dass das Gemeinwesen die Nutzniesser für die erbrachten Leistungen einen Betrag bezahlen lässt, der dem Nutzen entspricht, den diese Personen aus den betreffenden Leistungen beziehen. Die Idee ist, die Verbraucher der Leistungen dazu zu bringen, sich so zu verhalten, wie sie dies auf einem Markt tun würden. Unter diesen Bedingungen sind die Nutzniesser auch die Bezahler der Leistungen und müssen daher den Betrag, den sie bezahlen, gegen den Nutzen abwägen, den sie daraus beziehen. Gemäss der Theorie sollten sie auf den Konsum einer Leistung verzichten, wenn der zu bezahlende Betrag höher ist als der Nutzen. Diese Abwägung zwischen dem zu bezahlenden Betrag und dem Nutzen begrenzt die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen. Eine solche Abwägung findet nicht statt, wenn eine Leistung kostenlos erbracht wird, weil in diesem Fall der Nutzen immer grösser ist als der Preis, der null beträgt. Durch die Anwendung des Äquivalenzprinzips verhindert man eine übermässige Nachfrage und eine Ressourcenverschwendung. Die Folge ist natürlich, dem Gemeinwesen Einnahmen zu verschaffen. Der Grundsatz, den Nutzer für öffentliche Leistungen zahlen zu lassen, findet eine natürliche Erweiterung im Hinblick auf den Verbrauch von Umweltressourcen: Der Verursacher ist derjenige, der für Umweltschäden oder für Massnahmen bezahlen muss, die von den Gemeinwesen zur Behebung dieser Schäden ergriffen werden.

Damit das Äquivalenzprinzip als Finanzierungsmechanismus geeignet ist, müssen mehrere Kriterien erfüllt sein. Diese hängen mit den technischen Merkmalen der jeweiligen Leistung und der gesellschaftlichen Akzeptanz des Prinzips zusammen (Dafflon 1994, S. 107–111).

Technische Kriterien. Es gibt vier technische Kriterien.

- Zunächst muss es möglich sein, *den individuellen Nutzniesser* der Leistung – eine natürliche oder juristische Person – zu *identifizieren*. Die Leistung muss sich somit spezifisch an einen einzelnen Nutzniesser und nicht an eine Gruppe von Nutzniessern oder die gesamte Bevölkerung richten. Sie muss zudem demjenigen, der bezahlt, vorbehalten werden können. Wenn das der Fall ist, dann gilt das Leistungsangebot als unter den Nutzniessern aufteilbar.
- Im Weiteren müssen andere Personen als der Bezahler von der Nutzung der Leistung ausgeschlossen werden können. Das *Trittbrettfahrerverhalten* muss also *verhindert* werden können. Es muss möglich sein, mit einem vernünftigen Aufwand technische Massnahmen zu ergreifen, um den Zugang zur Leistung zu kontrollieren (Benützungsgebühr, Zähler, sporadische Kontrollen usw.).
- Die Erbringung der Leistung an weitere Nutzer muss ausserdem *zusätzliche Kosten mit sich bringen*. Stellen wir uns vor, dem wäre nicht so und die Kosten der Leistung wären völlig unabhängig von der Anzahl Nutzer, also gleich hoch für eine wie für 10 000 Personen. In diesem Fall könnte das Gemeinwesen die zusätzlichen Nutzer kostenlos beliefern, sobald es die Kosten für einen Nutzer gedeckt hätte. Es lässt sich hier nur schwer erkennen, wie das Gemeinwesen begründen könnte, dass die zusätzlichen Nutzer einen Preis bezahlen müssen. Leistungen, für die die Grenzkosten (die zusätzlichen Kosten pro Nutzer) null betragen, sind aber selten. Manchmal werden Radio- und Fernsehsendungen als Beispiel dafür angeführt: Diese Sendungen sind mit hohen anfänglichen Fixkosten verbunden, aber danach sind die Grenzkosten gleich null. Bei den meisten Leistungen sind die Grenzkosten jedoch nicht null und die Gesamtkosten steigen mit der Anzahl Nutzer, und dies sogar in Bereichen mit hohen anfänglichen Fixkosten. Die Abwasserreinigung ist beispielsweise mit hohen anfänglichen Fixkosten verbunden (Sammler usw.). Aber der Anschluss jedes zusätzlichen Nutzers an das Kanalisationsnetz ebenso wie die Reinigung jedes Kubikmeters Abwasser bringen zusätzliche Kosten. In diesem Fall ist es technisch möglich, einen von null abweichenden Betrag je Nutzer und je Leistungseinheit (hier Kubikmeter) zu ermitteln.
- Schliesslich dürfen andere Personen als diejenigen, die dafür bezahlen, nicht übermässig von den Vorteilen einer erbrachten Leistung profitieren. Wenn die Leistung in einem erheblichen Ausmass anderen Personen als den Bezahlern zugutekommt, dann bedeutet dies zum einen, dass erstere in den Genuss von Vorteilen kommen, ohne den Preis dafür zu begleichen. Zum andern heisst das auch, dass ihre Präferenzen für die Leistungen nur unzureichend berücksichtigt werden, weil sie diese nicht durch einen Konsumentenscheid zum Ausdruck bringen, der sich in der Bezahlung eines Preises äussert. Es muss sich also um eine *Leistung handeln, die relativ wenige externe Auswirkungen hat*. Dies gilt etwa für die Wasserversorgung. Das Gemeinwesen versorgt die Haushalte und Unternehmen mit Wasser, indem es eine Infrastruktur zur Erzeugung, Speicherung

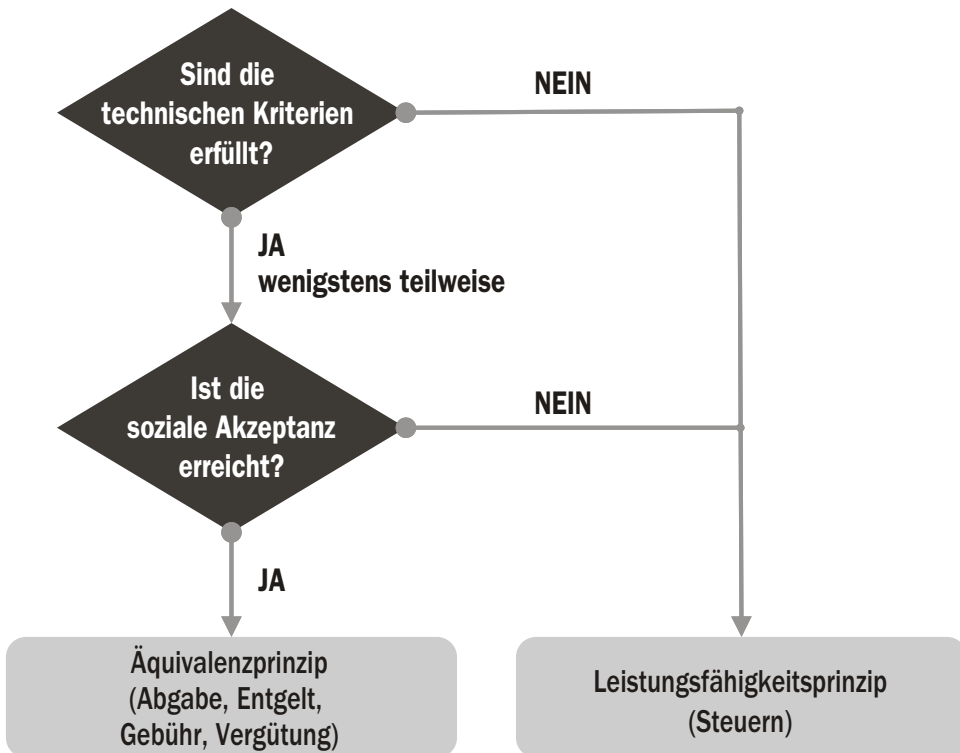
und Verteilung von Wasser bereitstellt und die Haushalte und Unternehmen die Kosten tragen lässt. Die Wasserversorgungsinfrastruktur bietet aber auch externe Vorteile etwa bei der Brandbekämpfung. Allerdings sind diese externen Vorteile bescheiden im Vergleich zu denjenigen, die durch die gängige Nutzung der Infrastruktur erbracht werden.

Soziale Akzeptanz des Mechanismus. Die oben genannten Elemente sind technische Kriterien, die erforderlich sind, um eine Leistung gemäss dem Verbraucherprinzip effizient finanzieren zu können. In der Praxis sind diese Kriterien aber nicht immer erfüllt. Ausserdem reichen sie nicht aus, um die soziale Akzeptanz dieser Finanzierungsart zu gewährleisten. Diese soziale Akzeptanz hängt von mindestens drei Werturteilen ab.

- Zunächst muss es als akzeptabel beurteilt werden, dass die Erbringung der betroffenen Leistung durch einen ähnlichen Mechanismus geregelt wird wie in einem Markt. Es muss also gebilligt werden, dass der Preis das Konsumverhalten der Haushalte und Unternehmen diktiert. Das wiederum bedeutet, dass es als annehmbar gilt, dass die Fakturierung eines Preises den Verbrauch einschränkt oder gar verhindert. Hier zeichnet sich das Spannungsfeld zwischen dem Gebot der Effizienz und dem Gebot der Gerechtigkeit ab. Werden die Erfordernisse der Gerechtigkeit als wichtiger beurteilt als jene der Effizienz, ist das Äquivalenzprinzip weniger akzeptabel oder seine Anwendung muss von Umverteilungsmassnahmen begleitet werden. Als Beispiel sind hier die Kehrriechsäcke zu erwähnen, die in gewissen Gemeinden kostenlos an Haushalte mit Kindern abgegeben werden.
- Im Weiteren muss es sozial akzeptabel sein, dass sich *das Gemeinwesen teilweise über die Erhebung eines Preises* statt einer Steuer *finanziert*.
- Schliesslich muss auch akzeptiert werden, dass *bei einem Teil der Finanzierung der Tätigkeiten des Gemeinwesens keine Umverteilung erfolgt*. Der Entscheid für eine Finanzierung gemäss dem Äquivalenzprinzip anstatt einer Finanzierung gemäss der Leistungsfähigkeit der Bürger bedeutet, zu akzeptieren, dass ein Teil der Finanzierung des Haushalts des Gemeinwesens nicht zur Umverteilung des Wohlstands beiträgt.

Abbildung 25 zeigt einen Entscheidungsbaum, der die Wahl zwischen einer Finanzierung aufgrund des Äquivalenzprinzips oder des Leistungsfähigkeitsprinzips aufzeigt. Wenn die technischen Kriterien zumindest teilweise erfüllt sind und das Äquivalenzprinzip als sozial akzeptiert beurteilt wird, können die Kosten der jeweiligen Leistung über eine Kausalabgabe finanziert werden. Wenn die technischen Kriterien hingegen überhaupt nicht erfüllt sind und/oder das Äquivalenzprinzip sozial nicht akzeptiert ist, dann muss eine Finanzierung aufgrund der Leistungsfähigkeit der Bürger gewählt werden. Folglich sind die Kosten der Leistung in diesem Fall über eine Steuer zu finanzieren.

Abbildung 25 Entscheidungsbaum zur Wahl zwischen einer Finanzierung aufgrund des Äquivalenzprinzips oder aufgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips



Quelle: Angepasst aus Dafflon (1994).

5.3 Taktische Zweckbindung von Einnahmen

Die logische Konsequenz eines Kausalbeitrags in Anwendung des Äquivalenzprinzips besteht darin, die Einnahmen zur Deckung der Kosten der betroffenen Leistung zu verwenden. Allerdings kann die Zweckbindung von Einnahmen auch einem taktischen Bedürfnis entsprechen.

Politische Akzeptanz fördern. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Einführung einer neuen Steuer oder die Erhöhung einer bestehenden Steuer politisch verteidigt werden sollen. Die Steuer wird also zu einer zweckgebundenen Steuer. Dasselbe gilt aber auch für eine Lenkungssteuer. Der Vorschlag, die Einnahmen einer Steuer für einen bestimmten Zweck zu verwenden, erhöht die politische Akzeptanz. Das ist ein Aspekt, der in einer direkten Demokratie nicht unerheblich ist, und dieses Argument wird denn auch tatsächlich oft vorgebracht. Zu erwähnen ist hier etwa das Paradebeispiel der Wehrsteuer – der heutigen Bundessteuer –, die ab 1941 erhoben wurde. Ein neueres Beispiel ist die schrittweise Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes zur Finanzierung des Ausbaus der Bahninfrastruktur oder vorübergehend zur Sanierung der Invalidenversicherung. Die Tabaksteuer hingegen

ist eine typische Lenkungssteuer, deren Einnahmen in diesem spezifischen Fall fast vollumfänglich der Alters- und Hinterbliebenenversicherung und der Invalidenversicherung zukommen.

Budgetzuweisung blockieren. Indem im Gesetz verankert wird, dass eine Kausalabgabe oder eine Steuer von vornherein für eine besondere Aufgabe bestimmt ist, können diese Einnahmen von aktuellen und zukünftigen Budgetdiskussionen ausgeklammert werden. Das taktische Ziel besteht darin, zu verhindern, dass diese Mittel von ihrem eigentlichen Zweck abgezogen und für andere Bereiche der öffentlichen Politik verwendet werden. Dieser Verstoss gegen das Verbot der Zweckbindung hat den Vorteil, dass eine langfristige Stabilität der Finanzierung gewährleistet wird. Der Nachteil liegt jedoch darin, dass die Budgetzuweisung blockiert und eine Umverteilung aufgrund der Prioritäten, die sich mit der Zeit ändern können, verunmöglicht wird. Bei Budgetproblemen kann es zudem sein, dass gewisse Bereiche von Sanierungsprogrammen ausgenommen werden, weil sie von ausreichenden zweckgebundenen Einnahmen profitieren. Deshalb konzentrieren sich die Sanierungsbemühungen dann auf diejenigen Sektoren, die von freien Mitteln des Haushalts abhängig sind. Damit wird aber davon ausgegangen, dass die zweckgebundenen Ressourcen absolut effizient eingesetzt werden und dass in den betroffenen Bereichen keine Produktivitätssteigerung möglich ist. Das ist eine gewichtige Prämisse. Im Übrigen ist die Auswirkung der Zweckbindung von Einnahmen auf die Effizienz noch nicht abschliessend beurteilt worden (Lee und Wagner 1991). Einige vertreten die Ansicht, dass die Anwendung des Äquivalenzprinzips die Verwaltungseinheiten zur Leistungsfähigkeit anspornt und sie dazu bringt, die Bedürfnisse der Nutzer möglichst kostengünstig zu erfüllen. Für andere hingegen können die budgetären Einschränkungen, die sich aus der Zweckbindung ergeben, einen gegenteiligen Effekt haben.

5.4 Gesetzliche Bestimmungen

Der Schweizer Gesetzgeber ist in vielen Bereichen zum Schluss gelangt, dass das Verbraucher-, Nutzniesser- oder Verursacherprinzip angewendet werden muss. Daraus resultieren diverse gesetzliche oder regulatorische Bestimmungen auf eidgenössischer, kantonaler oder kommunaler Ebene.

In gewissen Fällen verpflichtet das Bundesrecht die Kantone zudem ausdrücklich, in diesem Sinne zu handeln. So steht im Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) beispielsweise: «Die Kantone sorgen dafür, dass die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle [...] mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. [...]» (Art. 32a Abs. 1, SR 814.20). Das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG) legt den gleichen Grundsatz für Abwasser und die Kosten für ihre Reinigung fest (Art. 60a Abs. 1, SR 814.01).

Die Kantone können ihrerseits über eigene Gesetze und Verordnungen von ihren Gemeinden verlangen, einen solchen Mechanismus einzusetzen. Jede Gemeinde muss

dann ein Reglement erlassen, das von ihrer Legislative verabschiedet und vom Kanton genehmigt wird, bevor sie die Kausalabgaben zur Deckung der Kosten im betroffenen Bereich in Rechnung stellen und einkassieren kann.

Die eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen haben die Gemeinden somit dazu veranlasst, beispielsweise in den Bereichen Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung und Trinkwasserversorgung Reglemente zu verabschieden, gemäss denen die damit verbundenen Kosten über Kausalabgaben gedeckt werden müssen. Somit legen sie implizit fest, dass die Kosten nicht über Steuereinnahmen gedeckt werden dürfen. Das Bundesgericht hat im Übrigen entschieden, dass der Rückgriff auf eine Steuer zur Finanzierung von öffentlichen Leistungen im Bereich der Abfallbeseitigung nicht zulässig ist (BGE 2C_740/2009 vom 04.07.2011). In diesen Reglementen ist aber meist ausdrücklich festgehalten, dass der Umfang der erhobenen Abgaben die Kosten der Leistung nicht übersteigen darf. Folglich können mit diesen Abgaben keine anderen Aufgaben finanziert werden

In ihrem Kompetenzbereich und je nach ihren Bedürfnissen erlassen die Gemeinden ähnliche reglementarische Bestimmungen für andere Leistungen. Dazu zählen etwa Parkplätze, Kommunikationsnetz, Stromnetz oder Fernwärme.

Die Reglemente legen die Modalitäten für die Erhebung anhand der Art der zu deckenden Kosten fest. Vorzugslasten und Anschlussgebühren finanzieren Investitionsausgaben, während mit Grund- und Betriebsgebühren die Betriebskosten gedeckt werden.

Vorzugslasten. Wie in Abbildung 24 dargestellt, unterscheidet die Eidgenössische Steuerverwaltung diese Abgaben von anderen Kausalabgaben (ESTV 2018). Im Gegensatz zu anderen Abgaben werden Vorzugslasten auch dann von Grundeigentümern erhoben, wenn sie die verfügbare öffentliche Infrastruktur wie etwa die Kanalisation der Gemeinde nicht oder noch nicht nutzen. Diese Abgabe ist ebenso auch dann zu zahlen, wenn das Grundstück nicht überbaut ist, aber als erschliessbar gilt. Sie fällt somit unabhängig davon an, ob tatsächlich ein Anschluss an die betreffende Infrastruktur besteht oder nicht. Mit ihr wird der Vorteil des Eigentümers abgegolten, der weiss, dass dieses Netz zur Verfügung steht, sollte er sein Gebäude irgendwann anschliessen wollen. Die Berechnungsgrundlage der Vorzugslasten wird in der Regel aufgrund der technischen Merkmale des anschliessbaren oder angeschlossenen Gebäudes geschätzt. Dank der Erhebung dieser Abgabe kann das Gemeinwesen die Infrastrukturkosten auf alle Hauseigentümer verteilen, unabhängig davon, ob die Gebäude bereits gebaut sind oder nicht. Diese Lösung ist gerechter, als wenn die Ausgaben nur von den Eigentümern von bereits gebauten Häusern und/oder den Steuerpflichtigen getragen werden müssten.

Anschlussgebühr. Diese Gebühr dient insbesondere zur Deckung der Kosten für den Anschluss der Anlagen an die Gesamtinfrastruktur. Sie wird bei allen Eigentümern von bebauten Grundstücken erhoben und ist daher geschuldet, sobald ein tatsächlicher Anschluss an die Infrastruktur vorhanden ist, unabhängig davon, ob die öffentliche Leistung – beispielsweise Wasserverbrauch – in Anspruch genommen wird oder nicht. Deshalb gehört die Anschlussgebühr in Abbildung 24 ebenfalls zur Kategorie

der Gebühren. Mit ihr wird der Vorteil abgegolten, dass der Eigentümer weiss, dass er seinen Anschluss an das Netz nutzen und die öffentliche Leistung in Anspruch nehmen kann, wenn er dies dereinst tun will. Ebenso wie bei den Vorzugslasten wird die Berechnungsgrundlage auch bei der Anschlussgebühr in der Regel aufgrund der technischen Merkmale des angeschlossenen Gebäudes geschätzt.

Grundgebühr. Diese Gebühr wird manchmal auch Pauschalgebühr genannt. In Abbildung 24 gehört auch sie zur Kategorie der Gebühren. Sie dient zur Deckung der Fixkosten im Zusammenhang mit der Bereitstellung der öffentlichen Leistung. Die Fixkosten umfassen insbesondere die Kosten in Verbindung mit der Abnutzung und Veralterung der Einrichtungen, die Kosten für die Wartung und Anpassung der Anlagen an neue gesetzliche Anforderungen, die Zinsen sowie die Aufwendungen für die administrative und technische Verwaltung. Der Nutzer hat diese Gebühr unabhängig vom tatsächlich konsumierten Volumen zu bezahlen. Je nach Leistung wird die Höhe der Gebühr anhand der Anzahl Nutzer, Anzahl Haushalte, Anzahl Zugänge oder installierter Leistung erhoben

Betriebsgebühr. Diese Gebühr soll die Kosten decken, die direkt von den produzierten Mengen abhängig sind und somit unmittelbar durch den Verbrauch der Nutzer verursacht werden. Je nach Fall umfassen diese variablen Kosten die Lohnkosten vor allem für den Unterhalt und die Produktion, die Energiekosten und die Anschaffungskosten von anderen Gütern und Dienstleistungen. Die Herausforderung für die Berechnung der Höhe dieser Gebühr besteht darin, die Verbrauchseinheit zu bestimmen und zu messen. Bei der Abfallentsorgung beispielsweise muss definiert werden, ob der Verbrauch anhand des Gewichts der Abfälle oder der Anzahl entsorgter Säcke bemessen wird.

5.5 Modalitäten der Rechnungslegung bei Spezialfinanzierungen und Fonds

5.5.1 Unterscheidung zwischen Spezialfinanzierungen und Fonds

Sollen die Kosten für die Bereitstellung einer Leistung durch zweckgebundene Einnahmen gedeckt werden, ist ein System einzurichten, mit dem die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen dieser Entscheidung kontrolliert werden kann. Das Rechnungslegungsmodell HRM2 bietet ein solches System; es ist ausgeklügelt und verdient daher besondere Aufmerksamkeit.

Dieses System beruht auf der Verwendung von Spezialfinanzierungen und Fonds¹²¹. Der Kontenrahmen HRM2 erlaubt eine Unterscheidung zwischen diesen beiden Sachverhalten. Zur Spezialfinanzierung präzisiert das Handbuch HRM2, dass es sich um Einnahmen für die Ausführung einer bestimmten Aufgabe aufgrund gesetzlicher oder reglementarischer Bestimmungen handelt. Das Handbuch

121 Spezialfinanzierung | Financement spécial | Finanziamenti speciali | Earmarked fund. Fonds | Fonds | Fondi | Fund. Fachempfehlung 08, FDK (2008).

beinhaltet jedoch keine Definition des Begriffs Fonds, die manchmal auch als zweckgebundene Fonds bezeichnet werden. Es stellt sich die Frage, wann eine Spezialfinanzierung und wann ein Fonds vorliegt. Ein Bericht des Bundesrates (2015) bringt Licht in diese Unterscheidung.

Spezialfinanzierung. Von einer Spezialfinanzierung wird gesprochen, wenn (a) eine Kausalabgabe erhoben wird und (b) ein jährlicher Ausgleich zwischen den eingenommenen Abgaben und den zu deckenden Kosten angestrebt wird. Im Endeffekt entspricht eine Spezialfinanzierung der Absicht, das Verbraucherprinzip konsequent umzusetzen. So findet man auf kommunaler Ebene Spezialfinanzierungen beispielsweise im Bereich der Abfallwirtschaft, der Abwasserbeseitigung oder auch der Trinkwasserversorgung.

Fonds. Den Begriff Fonds wird (a) für Sachverhalte verwendet, in denen die Finanzierung nicht zwingend über eine Kausalabgabe erfolgt, sondern auch aus einer Zwecksteuer oder anderen zweckgebundenen Einnahmen von anderen Einheiten wie etwa Gemeinwesen, Einzelpersonen oder Unternehmen stammen, oder (b) für Fälle, bei denen kein jährlicher Ausgleich zwischen den eingenommenen Mitteln und den zu deckenden Kosten verlangt wird. Durch die Verwendung eines Fonds statt einer Spezialfinanzierung in der Jahresrechnung zeigt sich, dass die Abstimmung zwischen zweckgebundenen Einnahmen und zu deckenden Kosten flexibler gehandhabt werden soll, um insbesondere Schwankungen bei Ein- und Auszahlungen besser Rechnung zu tragen. Auf kommunaler Ebene findet man Fonds beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Zivilschutzanlagen oder manchmal auch von Parkplätzen.

5.5.2 Zweckgebundene Aufwendungen und Erträge in der funktionalen Gliederung

Das System des HMR2 nutzt die Nummerierungssystematik des Kontenrahmens und die Möglichkeit, einen Aufwand – oder einen Ertrag – sowohl nach Art als auch in einer funktionalen Kategorie einzuordnen.

Am Beispiel von MeinGemeinwesen zeigt die Tabelle 26 die Löhne der Mitarbeitenden der Dienststelle Öffentliche Sauberkeit, die direkt für die Abfallwirtschaft zuständig sind. In der Jahresrechnung werden diese Löhne in der organischen Gliederung auf der Basis der drei ersten Ziffern des Kontierungsschlüssels der Verwaltungseinheit 484 zugeordnet. Der gleiche Betrag wird in der Artengliederung aufgrund der vier nachfolgenden Ziffern – 3010 – der Kategorie Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals von MeinGemeinwesen zugewiesen. Anhand der drei letzten Ziffern – 730 – kann der gleiche Betrag als Teil der Kosten der Leistung Abfallwirtschaft innerhalb der funktionalen Gliederung erfasst werden. Dieses System ermöglicht es also, die Daten der Rechnungsführung zur Beantwortung verschiedener Fragestellungen zu nutzen, die für die Verwaltung erforderlich sind, wie in Abbildung 21 dargestellt ist.¹²²

122 Analog können alle Investitionsausgaben und -einnahmen im Zusammenhang mit den Vermögenswerten eines spezialfinanzierten Bereichs in der Investitionsrechnung sowohl nach Art als auch nach Funktion erfasst werden.

Tabelle 26 Kategorisierung des Aufwands für die Abfallwirtschaft.

Beispiel: Löhne, die MeinGemeinwesen für das Personal der Verwaltungseinheit bezahlt, die für die Erbringung der Leistung zuständig ist.

Gliederung...												
... organisch	Direktion:	Dep. Umwelt und Wohnen	4									
	Dienststelle:	Öffentliche Sauberkeit	8									
	Einheit:	Abfallwirtschaft	4									
... nach Art	Kontenklasse:	Aufwand	3									
	Kontengruppe:	Personalaufwand	0									
	Untergruppe:	Löhne des ...	1									
	Konto:	Verw.- und Betriebspersonal	0									
... funktional	Funktion:	Umweltschutz	7									
	Aufgabe:	Abfallwirtschaft	3									
	Untergliederung:	Abfallwirtschaft	0									
Kontierung:			4	8	4	3	0	1	0	7	3	0

Indem alle für die Abfallwirtschaft nötigen Elemente der Funktion 730 zugerechnet werden, lassen sich die Selbstkosten dieser Leistung ermitteln. Das bedeutet, dass die mit der Funktion 730 zusammenhängenden Informationen aus der funktionalen Gliederung entnommen werden können. Diese Extraktion ist in Tabelle 27 dargestellt. Dort sind neben dem Personalaufwand (TCHF 73) die anderen Aufwände zu sehen, die dieser Funktion zugerechnet werden, wobei am Anfang der Zeile die Nummer der entsprechenden Rubrik in der Artengliederung aufgeführt ist. Diese anderen Aufwände sind der Sach- und übrige Betriebsaufwand (TCHF 217), die Abschreibungen der betroffenen Anlagegüter des Verwaltungsvermögens (TCHF 2) sowie die internen Verrechnungen der Lohnkosten des allgemeinen Verwaltungspersonals für die Zeit, die dieses für die Abfallwirtschaft aufgewendet hat (TCHF 10). Insgesamt belaufen sich die Kosten der Abfallwirtschaft für das Jahr t auf TCHF 302.

Tabelle 27 Die Abfallwirtschaft erwirtschaftet vor der Zuweisung zum Eigenkapital einen Ertragsüberschuss.

MeinGemeinwesen, Funktion 730, Jahr t, in TCHF, vor Rechnungsabschluss.

Nr.	Bezeichnung	TCHF	Nr.	Bezeichnung	TCHF
3	Aufwand	302	4	Ertrag	362
30	Personalaufwand	73	42	Entgelte	354
31	Sach- und übriger Betriebsaufwand	217	44	Finanzertrag	8
33	Abschreibungen Verwaltungsvermögen	2			
39	Interne Verrechnungen	10			
	Ertragsüberschuss	60			

Die Extraktion zeigt auch, welchen Ertrag diese Leistung einbringt. Die Nutzer haben Entgelte (Gebühren) in der Höhe von TCHF 354 bezahlt. Der Gliederungsmechanismus ist derselbe wie für den Aufwand und ist in Tabelle 28 dargestellt. Der Unterschied zur Kategorisierung der Löhne in Tabelle 26 liegt auf der Ebene der vier Ziffern, die der Artengliederung entsprechen: Die Ziffer 4240, die Benützungsgebühren und Dienstleistungen bezeichnet, ersetzt die Ziffer 3010.

Zu den Entgelten kommt ein Finanzertrag in der Höhe von TCHF 8 hinzu. Insgesamt bringt die Abfallwirtschaft im Jahr t Erträge im Umfang von TCHF 362 ein. Vor seiner Zuweisung zum Eigenkapital zeigt die Tabelle 27 somit einen Ertragsüberschuss für diese Leistung von TCHF 60 auf. Wie damit zu verfahren ist, wird später dargelegt.

Technisch ist es möglich, den Unterschied zwischen Aufwand und Ertrag für jede Funktion aufzuzeigen. Wir haben dies im Übrigen bereits in Tabelle 20 getan. Diese Information kann für die Verwaltung interessant und wünschenswert sein. Für die Bereiche, die gesetzlich verpflichtet sind, Aufwand und Ertrag auszugleichen, ist sie unverzichtbar. Dank ihr kann man sich vergewissern, dass die einkassierten Entgelte ausschliesslich zur Finanzierung der jeweiligen Leistung verwendet wurden – im vorliegenden Fall für die Abfallwirtschaft. Gleichzeitig kann man auch überprüfen, ob die Erträge dieser Entgelte ausreichend waren, um den durch die betreffende Leistung verursachten Aufwand zu decken.

Tabelle 28 Kategorisierung der Erträge der Abfallwirtschaft.
Beispiel der Entgelte, die von den Nutzern an MeinGemeinwesen bezahlt werden.

Gliederung...																				
... organisch	Direktion:	Dep. Umwelt und Wohnen	4																	
	Dienststelle:	Öffentliche Sauberkeit		8																
	Einheit:	Abfallwirtschaft			4															
... nach Art	Kontenklasse:	Ertrag				4														
	Kontengruppe:	Entgelte					2													
	Untergruppe:	Benützungsgebühren						4												
	Konto:	Benützungsgebühren								0										
... funktional	Funktion:	Umweltschutz																		
	Aufgabe:	Abfallwirtschaft																		
	Untergliederung:	Abfallwirtschaft																		
Kontierung:			4	8	4	4	2	4	0	7	3	0								

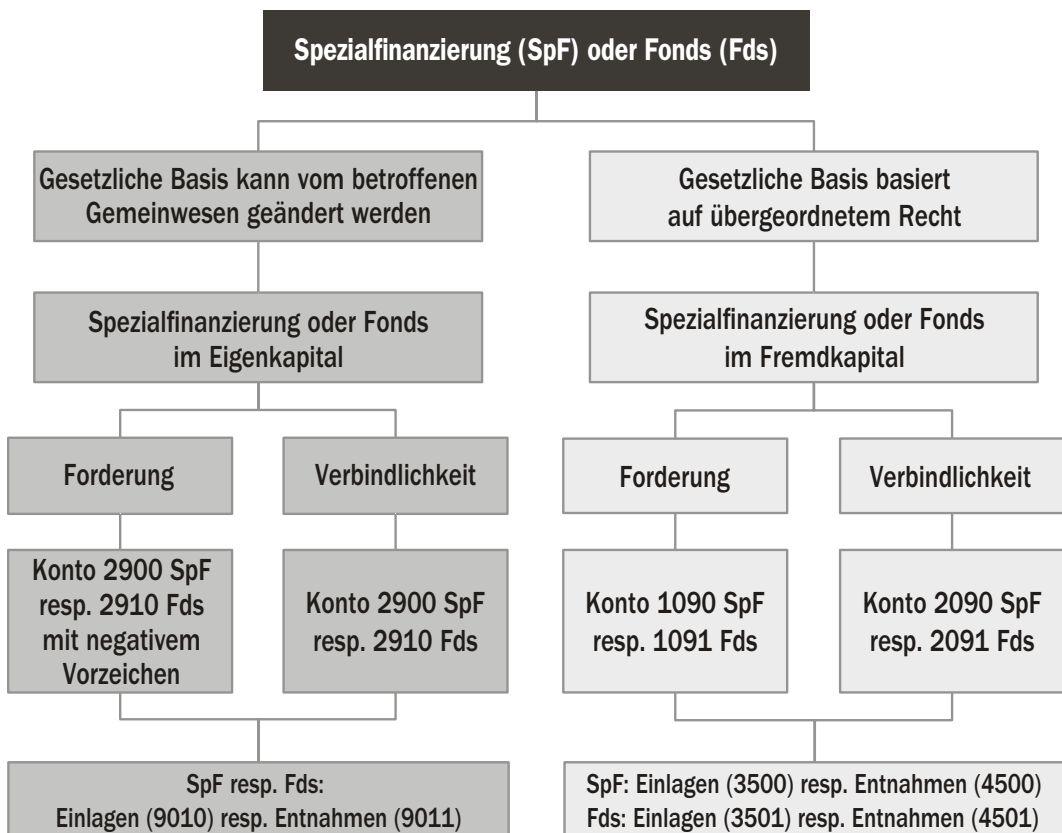
5.5.3 Spezialfinanzierungen und Fonds in der Bilanz

In der Realität sind Aufwand und Ertrag eines bestimmten Jahres, wie etwa im Jahr t bei MeinGemeinwesen, nur selten ausgeglichen. Meist haben die Nutzer zu viel – wie dies hier am Beispiel der Abfallwirtschaft illustriert wird – oder zu wenig bezahlt. Der Ertragsüberschuss entspricht einer Forderung der Nutzer gegenüber dem Gemeinwesen:

Letzteres hat eine Verbindlichkeit gegenüber der Spezialfinanzierung oder dem Fonds (Gläubiger) und somit gegenüber den Nutzern. Umgekehrt lässt sich ein Aufwandüberschuss mit einer Schuld der Nutzer vergleichen: Das Gemeinwesen leistet einen Vorschuss an die Nutzer und die Spezialfinanzierung oder den Fonds (Schuldner). Diese Verbindlichkeit oder dieser Vorschuss muss Ende Jahr dokumentiert und erfasst sein, das heisst, die Spezialfinanzierung oder der Fonds müssen in der Bilanz des Gemeinwesens aufgeführt sein.

Die Frage lautet nun, ob eine Spezialfinanzierung oder ein Fonds (als Schuldner) als Eigenkapital oder Fremdkapital zu betrachten ist. Die Antwort hängt von der entsprechenden gesetzlichen Regelung ab, wie in Abbildung 26 dargestellt. Wenn das Gemeinwesen von Gesetzes wegen allein für die Änderung der betroffenen gesetzlichen Grundlage zuständig ist – wenn es also beispielsweise über die Höhe der Kausalabgabe entscheiden kann –, ist die Spezialfinanzierung oder der Fonds Teil des Eigenkapitals. Dies gilt auch, wenn Bestimmungen des übergeordneten Rechts vorhanden sind, das Gemeinwesen aber über einen erheblichen Gestaltungsspielraum bei der Anwendung verfügt.

Abbildung 26 Je nach Gesetzgebung sind Spezialfinanzierungen oder Fonds als Eigenkapital oder Fremdkapital zu betrachten.



Wenn hingegen das übergeordnete Recht Pflichten festlegt und das Gemeinwesen keine Möglichkeit hat, die Vorschriften zu ändern, oder nur über einen sehr geringen Handlungsspielraum verfügt, ist die Spezialfinanzierung oder der Fonds als Fremdkapital zu behandeln. Dies wird damit begründet, dass das Gemeinwesen keine Änderung der Nutzungs- und Speisungsbedingungen beschliessen kann. Folglich hat es auch keinen Einfluss auf die Verpflichtung oder den Vorschuss, die sich daraus ergeben. Ausserdem sind Spezialfinanzierungen oder Fonds als Fremdkapital zu betrachten, wenn sie teilweise durch andere Erträge als durch Kausalabgaben gespeist werden. Die Erträge müssen aber ebenfalls zwingend für die Deckung des Aufwands verwendet werden, welcher der betreffenden Spezialfinanzierung oder dem betreffenden Fonds zugeordnet wird.

Hat das Gemeinwesen eine Verbindlichkeit gegenüber einer Spezialfinanzierung (Gläubiger), dann ist diese in den Passiven der Bilanz im Konto 2090 «Verbindlichkeiten gegenüber Spezialfinanzierungen im Fremdkapital» oder 2900 «Spezialfinanzierungen im Eigenkapital» zu erfassen. Bei einem Fonds (Gläubiger) erfolgt die Verbuchung in den Passiven des Kontos 2091 «Verbindlichkeiten gegenüber Fonds im Fremdkapital» oder 2910 «Fonds im Eigenkapital».

Leistet das Gemeinwesen einen Vorschuss an eine Spezialfinanzierung (Schuldner), die als Eigenkapital betrachtet wird, wird diese Spezialfinanzierung in den Passiven mit einem negativen Vorzeichen im Konto 2900 ausgewiesen. Wenn es sich um einen Fonds (Schuldner) handelt, dann trägt auch dieser ein negatives Vorzeichen im Passivkonto 2910. Auf diese Weise sind alle Bestandteile des Eigenkapitals in den Passiven der Bilanz enthalten, auch wenn für einige dafür ein negatives Vorzeichen erforderlich ist.

Wird die Spezialfinanzierung (Schuldner) hingegen als Fremdkapital betrachtet, steht der Vorschuss in den Aktiven der Bilanz im Konto 1090 «Forderungen gegenüber Spezialfinanzierungen im Fremdkapital». Bei einem Fonds (Schuldner) wird der Vorschuss im Konto 1091 «Forderungen gegenüber Fonds im Fremdkapital» ausgewiesen.

Tabelle 29 zeigt die verschiedenen Spezialfinanzierungen und Fonds von Mein-Gemeinwesen. Sie werden in den Passiven seiner Bilanz ausgewiesen. Ein einziger Fonds erscheint im Fremdkapital: jener für Schutzraumersatzabgaben (Konto 2091.0). Die Zuordnung zum Fremdkapital ist insofern gerechtfertigt, als dass eine Gemeinde diese Erträge nur mit Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörden verwenden kann. Ausserdem handelt es sich hier um einen Fonds, bei dem kein jährlicher Ausgleich zwischen Ein- und Auszahlungen angestrebt wird.

Demgegenüber sind sechs Spezialfinanzierungen dem Eigenkapital zugeordnet (Konten 2900.X). Dies wird damit begründet, dass das Gemeinwesen in diesen Bereichen die reglementarischen Grundlagen den eigenen Bedürfnissen anpassen kann. Ausserdem muss das Gemeinwesen versuchen, Aufwand und Ertrag am Ende des Geschäftsjahres möglichst auszugleichen. Natürlich kann in der Praxis nicht jedes Jahr ein exakter Ausgleich erzielt werden, weshalb ein Vorschuss oder eine Verbindlichkeit in der Bilanz auftauchen kann.

Tabelle 29 Spezialfinanzierungen oder Fonds in den Passiven der Bilanz.
MeinGemeinwesen, Jahr t, in TCHF.

Nr.	Bezeichnung	01.01. Jahr t TCHF	Einlage TCHF	Entnahme TCHF	31.12. Jahr t TCHF
2	Passiven	13 274	19 795	19 393	13 676
...	davon...				
209	Verbindlichkeiten gegenüber SpF und Fonds im Fremdkapital	348	0	26	322
...	davon...				
2091.0	Fonds für Schutzraumersatzabgaben	201		21	180
[...]					
290	Spezialfinanzierung (SpF) im Eigenkapital	1 670	130	76	1 724
2900.1	Spezialfinanzierung Abfall	319	60		379
2900.2	Spezialfinanzierung Trinkwasser	379	10		389
2900.3	Spezialfinanzierung Abwasser	503	20		523
2900.4	Spezialfinanzierung Kommunikationsnetz	157	40		197
2900.5	Spezialfinanzierung Elektrizität	312		27	285
2900.6	Spezialfinanzierung Fernwärme	0		49	-49
[...]					

Die Spezialfinanzierung Fernwärme weist am Ende des Jahres t einen negativen Saldo auf (2900.6). Anders ausgedrückt handelt es sich hier um einen Vorschuss von MeinGemeinwesen gegenüber dieser Spezialfinanzierung, der in den Passiven der Bilanz mit einem negativen Vorzeichen verbucht ist. Die anderen Spezialfinanzierungen, die ebenfalls Teil des Eigenkapitals sind – darunter jene für den Abfall (2900.1) –, weisen sowohl zu Beginn als auch am Ende des Jahres einen Habensaldo auf. Wie beim Abfall erhöhte sich der Habensaldo auch bei den Spezialfinanzierungen Trinkwasser (2900.2), Abwasser (2900.3) und Kommunikationsnetz (2900.4), weil ein Ertragsüberschuss erzielt und dieser der Spezialfinanzierung zugewiesen wurde. Bei den Spezialfinanzierungen für Elektrizität (2900.5) sowie Fernwärme (2900.6) verringerte sich der Saldo hingegen, wobei er bei der Fernwärme aufgrund einer Entnahme zur Deckung eines Aufwandüberschusses gar zu einem Sollsaldo wurde (negatives Vorzeichen).

5.5.4 Einlagen und Entnahmen bei Spezialfinanzierungen und Fonds im Fremdkapital

Ende des Geschäftsjahres muss wie oben ausgeführt in der Bilanz der Stand der Spezialfinanzierungen oder der Fonds ausgewiesen werden. Das Vorgehen unterscheidet sich je nachdem, ob die Spezialfinanzierung oder der Fonds dem Eigen- oder Fremdkapital zugeordnet wird.

Behandeln wir in diesem Abschnitt den zweiten Fall, die Zuordnung der Spezialfinanzierung oder des Fonds zum Fremdkapital. Er betrifft typischerweise den Fonds 2091.0, der Aufwand- und Ertragsüberschüsse im Bereich des Zivilschutzes umfasst, die mit dem Bau von Zivilschutzanlagen verbunden sind. Dieser Bereich entspricht der Funktion 162 der funktionalen Gliederung. Tabelle 29 zeigt, dass MeinGemeinwesen am Ende des Jahres t TCHF 21 aus diesem Fonds entnommen hat, die dann in den Passiven der Bilanz im Konto 2091 «Verbindlichkeiten gegenüber Fonds im Fremdkapital» erscheinen. Mit einer solchen Entnahme kann der Aufwandüberschuss teilweise gedeckt werden, wenn den Gebäudeeigentümern im Laufe des Jahres t keine Ersatzabgaben in Rechnung gestellt wurden. Dieser Vorgang stellt für MeinGemeinwesen einen Ertrag dar, der im Haben des Kontos 4501 «Entnahmen aus Fonds des Fremdkapitals» (oder 4500, wenn es sich um eine Spezialfinanzierung handelt) verbucht werden muss. Im Gegenzug wird der Fonds 2901.0 in den Passiven der Bilanz vermindert und weist nun per 31. Dezember noch einen Saldo von TCHF 180 auf. Im vorliegenden Fall spricht man von einer Fondsentnahme, weil dieser Fonds durch Ertragsüberschüsse gebildet wurde, die in den vorangehenden Geschäftsjahren in diesem Bereich erwirtschaftet worden sind.

Wenn der Aufwand in den vorangehenden Jahren kleiner war als die Beiträge – hier die Ersatzbeiträge –, wurde ein Ertragsüberschuss erzielt. Das Gemeinwesen hat hier von einem Vorschuss von Dritten profitiert, in diesem Fall von den Gebäudeeigentümern. Um wieder einen Ausgleich zwischen Aufwand und Ertrag in diesem spezifischen Bereich zu erreichen, wurde somit ein Aufwand im Soll des Kontos 3501 «Einlagen in Fonds des Fremdkapitals» verbucht (oder im Konto 3500, wenn es sich um eine Spezialfinanzierung handelt). Im Gegenzug erhöhte sich der Fonds 2901.0 in den Passiven. Im Fall von MeinGemeinwesen belief sich der Saldo des Fonds per 1. Januar des Jahres t auf TCHF 201. Das zeigt, dass der Fonds vor dem Jahr t mehr Einlagen erhalten hat, als Entnahmen vorgenommen wurden. Anders ausgedrückt hatten die Gebäudeeigentümer mehr für den Zivilschutz einbezahlt, als dieser tatsächlich gekostet hat. Folglich hat MeinGemeinwesen eine Verpflichtung gegenüber diesen Dritten.

Wenn dies umgekehrt gewesen wäre – wenn also die Kosten dieses Bereichs höher gewesen wären als die Beiträge –, hätte das Gemeinwesen einen Vorschuss in diesen Fonds leisten müssen. Dieser Vorschuss wäre in den Aktiven der Bilanz im Konto 1091 «Forderungen gegenüber Fonds im Fremdkapital» verbucht worden.

Da die Einlagen und Entnahmen die Position des Gemeinwesens gegenüber Dritten – in unserem Beispiel der Gruppe der Gebäudeeigentümer – verändern, haben sie einen Einfluss auf das Ergebnis des Geschäftsjahres. Genau dies geschieht denn

auch: Die Aufwände im Konto 3501 (oder 3500) und die im Konto 4501 (oder 4500) erfassten Erträge beeinflussen das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit der Erfolgsrechnung. Ohne die Entnahme von TCHF 21 aus dem Fonds 2091.0 hätte sich das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit auf TCHF 971 statt auf TCHF 992 belaufen, wie in der Tabelle 17 (Abschnitt 3.3.4) ausgewiesen ist.

5.5.5 Einlagen und Entnahmen bei Spezialfinanzierungen und Fonds im Eigenkapital

Wenn Spezialfinanzierungen und Fonds dem Eigenkapital zugerechnet werden, kann die Differenz zwischen Aufwand und Ertrag in den betroffenen Bereichen nicht als Veränderung der Position des Gemeinwesens gegenüber Dritten betrachtet werden. Folglich können die Einlagen und Entnahmen beim Rechnungsabschluss nicht wie oben ausgeführt über die Kontengruppen 35 und 45 verbucht werden: Diese Vorgänge würden den Saldo der Erfolgsrechnung und damit auch die Höhe des Bilanzüberschusses bzw. des Bilanzfehlbetrags (Rubrik 299) verändern.

Je nachdem, ob Spezialfinanzierungen und Fonds als Eigenkapital oder Fremdkapital betrachtet werden, muss also ein anderes Vorgehen angewandt werden.

Das vom HRM2 vorgeschlagene System ermöglicht es, beim Rechnungsabschluss den Beitrag jeder Spezialfinanzierung oder jedes Fonds zum Ergebnis des Gemeinwesens ersichtlich zu machen. Dabei wird das Ergebnis jeder Spezialfinanzierung und jedes Fonds im Eigenkapital direkt in der Bilanz und nicht in der Erfolgsrechnung verbucht. Die Einlage des Ertragsüberschusses und die Entnahme bei einem Aufwandüberschuss werden über die Kontengruppe 901 «Abschluss Spezialfinanzierungen und Fonds des Eigenkapitals» im Eigenkapital verbucht. Dieses Vorgehen verändert den Saldo der Erfolgsrechnung nicht und ermöglicht es, das Ergebnis jeder Spezialfinanzierung und jedes Fonds im Eigenkapital aufzuzeigen.

Ertragsüberschuss einer Spezialfinanzierung oder eines Fonds. Sind die Erträge einer Spezialfinanzierung oder eines Fonds höher als die zu deckenden Kosten, resultiert ein Ertragsüberschuss. Das ist der Fall bei der Abfallwirtschaft, die einen Ertragsüberschuss von TCHF 60 aufweist (Tabelle 27). Dieser Ertragsüberschuss muss in der Bilanz dem Konto 2900 «Spezialfinanzierungen im Eigenkapital», genauer gesagt dem Konto «Spezialfinanzierung Abfall» 2900.1, gutgeschrieben werden. Dazu wird im Soll der entsprechenden Funktion – hier der Funktion 730 – ein Betrag in der Höhe des Ertragsüberschusses erfasst. Für die Artengliederung wird das Konto 9010 «Abschluss Spezialfinanzierungen und Fonds des Eigenkapitals, Ertragsüberschuss» gebraucht. Letzteres ist weder ein Ertrags- (Rubrik 4) noch ein Aufwandskonto (Rubrik 3), sondern wird ausschliesslich für den Abschluss verwendet (Rubrik 9). Folglich hat dieser Vorgang keinen Einfluss auf den Saldo der Erfolgsrechnung. Der Gliederungsmechanismus ist in Tabelle 30 illustriert. Daraus ist ersichtlich, dass der Betrag in der Einheit 484, im Abschlusskonto 9010 (also weder nach Aufwands- noch nach Ertragsart) und in der Funktion 730 verbucht wird.

Durch die Einlage des Ertragsüberschusses werden Ertrag und Aufwand in der Funktion 730 ausgeglichen. Das ist aus Tabelle ersichtlich. Gleichzeitig erhöht diese Einlage den Saldo der Spezialfinanzierung 2900.1 auf der Passivseite der Bilanz auf TCHF 379, wie in Abbildung 27 zu sehen ist. Am Ende des Jahres t werden die Saldi der Spezialfinanzierungen «Trinkwasser» 2900.2, «Abwasser» 2900.3 und «Kommunikationsnetz» 2900.4 durch einen ähnlichen Vorgang erhöht.

Tabelle 30 Abschluss im Bereich Abfallwirtschaft.
Beispiel MeinGemeinwesen.

Gliederung ...												
... organisch	Direktion:	Dep. Umwelt und Wohnen	4									
	Dienststelle:	Öffentliche Sauberkeit		8								
	Einheit:	Abfallwirtschaft			4							
... nach Art	Kontenklasse:	Abschluss				9						
	Kontengruppe:	Erfolgsrechnung					0					
	Untergruppe:	SpF und Fds im Eigenkapital						1				
	Konto:	Ertragsüberschuss							0			
... funktional	Funktion:	Umweltschutz								7		
	Aufgabe:	Abfallwirtschaft									3	
	Untergliederung:	Abfallwirtschaft										0
Kontierung:			4	8	4	9	0	1	0	7	3	0

Tabelle 31 Ausgleich im Bereich Abfallwirtschaft nach Einlage des Saldos in das Eigenkapital.
MeinGemeinwesen, Funktion 730, Jahr t, in TCHF.

Nr.	Bezeichnungen	TCHF	Nr.	Bezeichnung	TCHF
3	Aufwand	362	4	Ertrag	362
30	Personalaufwand	73	42	Entgelte	354
31	Sach- und übriger Betriebsaufwand	217	44	Finanzertrag	8
33	Abschreibungen Verwaltungsvermögen	2			
39	Interne Verrechnungen	10			
9010	Abschluss Spezialfinanzierungen und Fonds im Eigenkapital, Ertragsüberschuss	60			

Abbildung 27 Die Zuweisung des Ertragsüberschusses im Bereich Abfallwirtschaft erhöht die entsprechende Spezialfinanzierung.
MeinGemeinwesen, Jahr t, in TCHF.

Passivseite der Bilanz		Erfolgsrechnung	
Spezialfinanzierung Abfall 2900.1		Funktion Abfallwirtschaft 730	
Saldo am 31.12. des Jahres t	Saldo am 1.1. des Jahres t	Aufwand	Ertrag
	319	302	
	Zugewiesener Ertragsüberschuss am 31.12.	Zuweisung des Ertragsüberschusses (9010.1)	
379	60	60	362

Aufwandüberschuss bei einer Spezialfinanzierung oder einem Fonds. Wenn die zu deckenden Kosten höher sind als die Erträge, weist der betroffene Bereich einen Aufwandüberschuss auf. Um den Ausgleich zwischen Ertrag und Aufwand wiederherzustellen, muss eine Entnahme aus der Spezialfinanzierung oder dem Fonds vorgenommen werden, die oder der sich auf der Passivseite der Bilanz im Eigenkapital befindet. Dies ist bei den Spezialfinanzierungen Elektrizität und Fernwärme der Fall (Tabelle 29).

Die Entnahme wird in der Bilanz im Soll des Kontos 2900 «Spezialfinanzierungen im Eigenkapital», genauer gesagt im Soll des Kontos «Spezialfinanzierung Elektrizität» 2900.5 bzw. «Spezialfinanzierung Fernwärme» 2900.6, erfasst. Dies geschieht, indem in der betroffenen Funktion – hier in der Funktion 871 «Elektrizität» bzw. 879 «Energie, n.a.g.» – der Betrag aktiviert wird, der dem Aufwandüberschuss entspricht. In der Artengliederung betrifft dies das Konto 9011 «Abschluss Spezialfinanzierungen und Fonds im Eigenkapital, Aufwandüberschuss». Da letzteres weder ein Ertrags- noch ein Aufwandskonto ist, hat dieser Vorgang keine Auswirkung auf das Ergebnis der Erfolgsrechnung.

Selbstverständlich darf ein Aufwandüberschuss nicht wiederholt anfallen, weil die Erträge bei einer Spezialfinanzierung die Deckung aller Kosten ermöglichen müssen. Falls dies dennoch geschieht, sollte die Kausalabgabe erhöht werden, damit die Nutzer tatsächlich genug für die Leistung bezahlen, von der sie Gebrauch machen. Im umgekehrten Fall, bei wiederholt auftretenden Ertragsüberschüssen, muss die Höhe der Kausalabgabe nach unten korrigiert werden.

Aufschlüsselung des Ergebnisses. Abbildung 28 zeigt, wie das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung, TCHF 64, in das Gesamtergebnis der Spezialfinanzierungen,

TCHF 54, und das Ergebnis des «allgemeinen Haushalts» ausserhalb der Spezialfinanzierungen, TCHF 10, aufgeschlüsselt wird. Die Abbildung illustriert auch, dass sich das Gesamtergebnis der Spezialfinanzierungen (901) aus der Addition der Ergebnisse jeder individuellen Spezialfinanzierung ergibt – wobei jede Spezialfinanzierung einen Ertragsüberschuss (Konto 9010.X) oder einen Aufwandüberschuss (9011.X) aufweisen kann. Ebenso macht sie deutlich, welchem Konto der Passivseite der Bilanz der Ertragsüberschuss zugewiesen oder der Aufwandüberschuss entnommen wird. Für die Spezialfinanzierungen ist dies das Konto 2900 und für den «allgemeinen Haushalt» das Konto 2990.

Diese Aufschlüsselung zeigt das Ergebnis des Gemeinwesens, wenn es sich nicht um die Bereiche kümmern müsste, die über zweckgebundene Erträge finanziert werden – Bereiche also, die nach einer ähnlichen Logik funktionieren wie ein Markt. Das Ergebnis des «allgemeinen Haushalts» ausserhalb der Spezialfinanzierungen und Fonds gibt Auskunft über den Kostendeckungsgrad in allen Funktionen, die nicht spezialfinanziert werden. Es handelt sich also um den Kostendeckungsgrad der Leistungen, die im Wesentlichen mit Steuern finanziert werden. Im Fall von MeinGemeinwesen wurde mit diesen Leistungen ein Ertragsüberschuss von TCHF 10 erwirtschaftet.

Abbildung 28 Aufschlüsselung des Ergebnisses unter Berücksichtigung der Schwankungen der Spezialfinanzierungen (SpF).
MeinGemeinwesen, Jahr t, in TCHF.

SpF Abfall (9010.1 → 2900.1) 60	SpF Elektrizität (9011.5 → 2900.5) -27	Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung (90 → 29) 64
SpF Trinkwasser (9010.2 → 2900.2) 10	SpF Fernwärme (9011.6 → 2900.6) -49	
SpF Abwasser (9010.3 → 2900.3) 20	Gesamtergebnis der Spezialfinanzierungen im Eigenkapital (901 → 2900) 54	
SpF Kommunikationsnetz (9010.4 → 2900.4) 40	Ergebnis des «allgemeinen Haushalts» ausserhalb der Spezialfinanzierungen (900 → 2990) 10	

6 Die Mechanismen der Transfers und des Finanzausgleichs kennen

6.1 Transfertypen nach Artengliederung

Transfers sind ein wichtiger Bestandteil des Aufwands bzw. des Ertrags eines Gemeinwesens. Ihnen sind die Rubriken 36 und 46 des Kontenrahmens gewidmet. Tabelle 32 zeigt, dass solche Zahlungen für MeinGemeinwesen im Jahr t fast die Hälfte des Aufwands (44%, um genau zu sein) und fast 10% des Ertrags ausmachen. Hinter der Bezeichnung «Transfers» verbergen sich ganz unterschiedliche Elemente. Was genau, zeigen die Teilrubriken der Artengliederung.

Tabelle 32 Umfang der Transferzahlungen am Total des Aufwands und Ertrags. MeinGemeinwesen, Jahr t, in TCHF.

Nr.	Bezeichnung	TCHF	Nr.	Bezeichnungen	TCHF
3	Aufwand	14 546	4	Ertrag	14 610
...	davon...		...	davon...	
36	Transferaufwand	6 393	46	Transferertrag	1 373
360	Ertragsanteile an Dritte	0	460	Ertragsanteile von Dritten	0
361	Entschädigungen an öffentliche Gemeinwesen	3 905	461	Entschädigungen von öffentlichen Gemeinwesen	645
362	Finanz- und Lastenausgleich	564	462	Finanz- und Lastenausgleich	610
363	Beiträge an öffentliche Gemeinwesen und Dritte	1 924	463	Beiträge von öffentlichen Gemeinwesen und Dritte	117
[...]*			469	Übriger Transferertrag	1

* In dieser Tabelle nicht enthalten sind Konten für Wertberichtigungen von Darlehen (364) und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens (365), für Abschreibungen von Investitionsbeiträgen, wenn diese passiviert werden (366), für Auflösungen solcher Investitionsbeiträge (466) und für den übrigen Transferaufwand (369). Diese Konten werden im Allgemeinen nur selten verwendet. MeinGemeinwesen nutzt sie im Laufe des Jahres t nicht.

Ertragsanteile. Die Teilrubriken 360 und 460 erfassen Transfers, die sich aus der Aufteilung gewisser Steuereinnahmen zwischen verschiedenen Gemeinwesen ergeben. Meistens verlaufen diese Transfers vertikal, also zwischen zwei verschiedenen institutionellen Ebenen. Das gilt beispielsweise für die direkte Bundessteuer: Der Bund teilt die Einnahmen mit den Kantonen. Dabei handelt es sich um einen historisch begründeten Anspruch der Kantone, die dem Bund die Befugnis eingeräumt haben, mit der Erhebung der Bundessteuer in ihre Steuerhoheit einzugreifen. Der Bund verbucht seine Zahlungen an die Kantone in der Teilrubrik 360 (Ertragsanteile an Dritte). Die Kantone ihrerseits erfassen die so erhaltenen Beträge in der Teilrubrik 460

(Ertragsanteile von Dritten). MeinGemeinwesen teilt keine seiner Steuereinnahmen mit anderen Gemeinwesen (360: CHF 0) und erhält auch keine Anteile von anderen Gemeinwesen (460: CHF 0).

Entschädigungen. Die Teilrubriken 361 und 461 erfassen die Transfers, die bezahlt oder erhalten werden, weil ein öffentliches Gemeinwesen eine öffentliche Leistung vollständig oder teilweise anstelle eines anderen Gemeinwesens erbringt. Eine Entschädigung unterscheidet sich insofern von einem Beitrag (vgl. unten), als es sich dabei um eine konkrete Gegenleistung handelt, die eindeutig identifizierbar ist und in einem direkten Zusammenhang zum bezahlten Betrag steht. Die Höhe der Entschädigung steht somit im Verhältnis zu den Kosten der jeweiligen erbrachten Leistung. An dieser Art von Transfers sind öffentliche Verwaltungen beteiligt (Bund, Kantone und interkantonale Konkordate, Gemeinden und Gemeindeverbände, öffentliche Sozialversicherungen). Bei Transfers zugunsten von Haushalten, Unternehmen, gemeinnützigen Einrichtungen oder Einheiten mit Sitz ausserhalb der Schweiz handelt es sich nicht um Entschädigungen, sondern um Beiträge (oder Subventionen).

Der Transfer kann vertikal verlaufen, wenn eine Aufgabe an eine andere institutionelle Ebene delegiert wird als an diejenige, die aus der Sicht der Aufgabenteilung für die Erbringung der Leistung zuständig ist. Das ist der Fall, wenn eine untergeordnete Ebene im Auftrag der übergeordneten Ebene gewissermassen eine Auftragsfunktion oder anders ausgedrückt die Funktion eines Unterlieferanten übernimmt. So entschädigt beispielsweise der Bund die Kantone und Gemeinden für ihre Rolle bei der Volkszählung.

Der Transfer kann aber auch horizontal zwischen Gemeinwesen der gleichen institutionellen Ebene erfolgen. Dies geschieht, wenn ein Gemeinwesen – eine Gemeinde oder ein Kanton – ein benachbartes Gemeinwesen, einen Gemeindezweckverband oder ein interkantonales Konkordat mit der Bereitstellung einer Leistung betraut, die eigentlich in seinen Verantwortungsbereich fällt. So entschädigt beispielsweise eine Gemeinde einen Gemeindezweckverband, dem sie die Abwasserentsorgung übertragen hat.

Diese Rubriken werden vor allem verwendet, um Transfers darzulegen, mit denen ein Spillover-Effekt korrigiert und ausgeglichen werden soll. Ein solcher Effekt tritt auf, wenn ein Gemeinwesen eine Leistung erbringt, die nicht nur von seiner eigenen Bevölkerung, sondern auch von derjenigen anderer Gemeinwesen genutzt wird. Aufwendige Infrastrukturen wie Schwimmbäder, Theater oder auch Universitäten generieren solche Effekte. Durch die Entschädigung des Gemeinwesens, das für die Betriebskosten von solchen Infrastrukturen aufkommt, bezahlen die anderen Gemeinwesen dafür, dass auch ihre Bevölkerungen davon profitieren. Die Finanzflüsse zwischen den Kantonen im Rahmen der Interkantonalen Universitätsvereinbarung von 1997 entsprechen beispielsweise dieser Logik.

Das Gemeinwesen, das ein anderes entschädigt, verbucht die bezahlten Beträge in der Teilrubrik 361 (Entschädigungen an öffentliche Gemeinwesen). Das entschädigte Gemeinwesen erfasst die erhaltenen Zahlungen in der Teilrubrik 461 (Entschädigungen von öffentlichen Gemeinwesen). Im Jahr t entschädigt MeinGemeinwesen andere

Gemeinwesen mit einem Betrag, der höher ist als derjenige, den es von anderen erhält. Konkret bezahlt es TCHF 3905 und erhält nur TCHF 645. Diese Zahlen zeigen, dass MeinGemeinwesen mehr Leistungen von anderen Gemeinwesen in Anspruch nimmt, als es selbst anbietet.

Finanz- und Lastenausgleich. Die Teilrubriken 362 und 462 erfassen Transfers, mit denen Disparitäten zwischen Gemeinwesen korrigiert werden sollen. Dabei handelt es sich insbesondere um Unterschiede bei der geografischen Verteilung des Steuersubstrats. Aber es geht auch um Unterschiede in Bezug auf die Bedürfnisse der Bevölkerung nach gewissen öffentlichen Leistungen und die Kosten für deren Bereitstellung. Das Thema Finanzausgleich ist in mehrfacher Hinsicht kompliziert. Es lohnt sich deshalb, sich etwas genauer damit zu beschäftigen. Zunächst müssen die Disparitäten identifiziert werden, bei denen eine Korrektur gerechtfertigt ist, und jene, bei denen dies nicht der Fall ist. Danach müssen die passenden Instrumente entwickelt werden, um die Ziele des Ausgleichs zu erreichen. Diesen Instrumenten sind die folgenden Abschnitte gewidmet.

Das durch Disparitäten benachteiligte Gemeinwesen erhält einen Ausgleich und verbucht diesen in der Teilrubrik 462. Das begünstigte Gemeinwesen zahlt einen Ausgleich und erfasst ihn in der Teilrubrik 362. MeinGemeinwesen erhält im Jahr t im Rahmen des Finanzausgleichs mehr Transfers, als es bezahlen muss: konkret TCHF 610 gegenüber TCHF 564.

Beiträge. Die Teilrubriken 363 und 463 erfassen Transfers, für die das beitragszahlende Gemeinwesen keine konkrete, klar identifizierbare und direkt mit dem gezahlten Betrag verbundene Gegenleistung erhält. In diesem Punkt unterscheiden sich Beiträge von Entschädigungen. Hinzu kommt, dass nicht nur öffentliche Verwaltungen Beiträge erhalten können, sondern auch Haushalte, Unternehmen¹²³, gemeinnützige Einrichtungen und Einheiten, die ihren Sitz nicht in der Schweiz haben.

Gewisse Beiträge können auch dazu dienen, die begünstigte Einheit zu Entscheidungen zu bewegen, die sie ohne diese Unterstützung vielleicht nicht treffen würde. Sie sollen also gewisse Tätigkeiten fördern, die vom beitragszahlenden Gemeinwesen gewünscht werden. Solche Beiträge sind in der Regel an die Bedingung geknüpft, dass die begünstigte Einheit eine Tätigkeit nach qualitativen und quantitativen Anforderungen ausführt, die von der beitragszahlenden Einheit festgelegt werden. Dies ist etwa der Fall, wenn ein Gemeinwesen den Organisatoren einer Veranstaltung, die sich letztlich als defizitär erweist, aufgrund einer Defizitgarantie einen Beitrag zahlt. Zahlungen, die eine höhere institutionelle Ebene von einer untergeordneten Ebene verlangt, um ihre Lasten mit ihr zu teilen, sind ebenfalls als Beitrag zu betrachten. So fordern einige Kantone von den Gemeinden einen Beitrag, den sie aufgrund ihrer Ausgaben für die Bereiche Soziales, Gesundheit oder Schulen berechnen. Die

123 Beiträge an Unternehmen sind echte Subventionen im wirtschaftlichen Sinne des Wortes. Sie können nämlich das Preisniveau auf den Märkten, in denen die Unternehmen tätig sind, beeinflussen. Beiträge an die öffentliche Hand oder an gemeinnützige Einrichtungen sind keine Subventionen im wirtschaftlichen Sinne des Wortes, sondern echte Transfers. Die Begünstigten verkaufen keine Waren und Dienstleistungen auf dem Markt und der Preismechanismus wird somit nicht gestört.

dabei verwendete Terminologie – Sozial-, Spital- oder Schulrechnung – darf uns hier aber nicht täuschen: Wenn die geltenden gesetzlichen Bestimmungen die Verantwortung für die Erbringung einer Leistung der kantonalen Ebene zuweisen, dann können solche Zahlungen nicht als Entschädigung oder Lastenausgleich betrachtet werden. Hier handelt es sich vielmehr um einen Beitrag an den allgemeinen Haushalt der betreffenden Kantone oder gar um eine Teildeckung ihres Aufwandüberschusses.

Beiträge an Einzelpersonen, Familien oder öffentliche Gruppen haben ebenfalls einen ausgeprägten Umverteilungszweck. Die Höhe dieser Sozialtransfers hängt häufig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Empfänger ab. Dies gilt beispielsweise für Beiträge von Bund und Kantonen zur Verbilligung der Krankenkassenprämien oder auch für Beiträge an einkommensschwache Familien, deren Kinder eine Betreuungseinrichtung besuchen. Solche Beihilfen sind in dieser Rubrik zu verbuchen, auch wenn sie direkt an die jeweilige Krankenversicherung oder Betreuungseinrichtung gezahlt werden.

Das beitragszahlende Gemeinwesen verbucht die ausbezahlten Gelder in der Teilrubrik 363 (Beiträge an öffentliche Gemeinwesen und Dritte). Die begünstigte Einheit erfasst die erhaltenen Mittel in der Teilrubrik 463 (Beiträge von öffentlichen Gemeinwesen und Dritten). MeinGemeinwesen zahlt im Laufe des Jahres t TCHF 1924 an Beiträgen und erhält lediglich TCHF 117.

Die in den Teilrubriken 363 und 463 verbuchten Beträge sind Beiträge an die Betriebskosten. Investitionsbeiträge sind in der Investitionsrechnung zu erfassen, und zwar in der Rubrik 56 für bezahlte und 63 für erhaltene Beiträge (respektive in Rubrik 57, wenn sie durchlaufend sind und weiterverteilt wurden, und 67, wenn sie durchlaufend sind und weiterzuverteilen sind).

6.2 Disparitäten und Ausgleich

Die Disparitäten zwischen den Gemeinwesen können verschiedenen Ursprungs sein. Einige ergeben sich aus Entscheidungen, die das Gemeinwesen, seine Behörden oder seine Bevölkerung getroffen hat. In diesem Fall handelt es sich um **endogen bedingte Disparitäten**, für die das Gemeinwesen selbst die Verantwortung trägt. Andere Unterschiede sind mit Umständen verbunden, mit denen das Gemeinwesen konfrontiert ist und auf die es zumindest kurz- und mittelfristig keinen Einfluss hat. Das sind somit **exogen bedingte Disparitäten**.

Es ist gerechtfertigt, Disparitäten, die durch exogene Faktoren bedingt sind, durch einen Finanzausgleich zu korrigieren. Hingegen können endogen bedingte Disparitäten nicht als Grund angeführt werden, um Ausgleichsmassnahmen zu fordern. Dafflon (2007) oder auch Rühli et al. (2013) identifizieren verschiedene Disparitäten, die exogen – Steuersubstrat, Bedürfnisse, Produktionskosten – bzw. endogen – Finanzierungsstruktur, lokale Präferenzen – bedingt sind.

6.2.1 Endogen bedingte Disparitäten

Finanzierungsstruktur. Die Gesetzgebung definiert die Steuern, die ein Gemeinwesen erheben darf. Darüber hinaus legen das Bundesrecht und die Rechtsprechung des Bundesgerichts gewisse Vorschriften für Benützungsgebühren fest. Innerhalb dieses Rahmens verfügt aber jedes Gemeinwesen über eine Steuerautonomie. Diese Autonomie erlaubt es ihm beispielsweise, eine Steuer zu erheben oder darauf zu verzichten. Das Gemeinwesen kann die Modalitäten für die Erhebung einer spezifischen Steuer bestimmen (Festlegung der Bemessungsgrundlage, des Steuertarifs usw.). Es kann auch beschliessen, dem Nutzer die Kosten für Leistungen in einem mehr oder weniger grossen Umfang in Rechnung zu stellen. Folglich gibt es Unterschiede in der Art und Weise, wie die Gemeinwesen die Finanzierung ihrer Ausgaben gestalten. Diese Unterschiede können sich auf die finanzielle Situation der einzelnen Gemeinwesen auswirken. Sie sind aber auf Entscheidungen zurückzuführen, die von jedem einzelnen Gemeinwesen selbst getroffen wurden, und müssen daher im Finanzausgleich nicht berücksichtigt werden.

Lokale Präferenzen. Unabhängig von der institutionellen Ebene bietet die Gesetzgebung den Gemeinwesen in verschiedenen Bereichen die Möglichkeit, selbst festzulegen, ob sie eine Leistung anbieten wollen oder nicht. Selbst in Bereichen, in denen der Bund oder der Kanton die Gemeinden zur Erbringung bestimmter Leistungen verpflichtet, können letztere oft unabhängig entscheiden, ob sie über die auferlegten Anforderungen hinausgehen wollen. Diese freie Wahl, ob und nach welchen Standards eine Leistung angeboten werden soll, ermöglicht die Berücksichtigung von lokalen Präferenzen, der Präferenzen der örtlichen Bevölkerung also. Wenn sich ein Gemeinwesen für hohe Standards entscheidet, muss es auch deren finanzielle Konsequenzen tragen – und das auch, wenn dies zu einer unterschiedlichen Steuerbelastung in den einzelnen Gemeinwesen führt. Man darf nicht erwarten, dass der Finanzausgleich Kosten finanziert, die sich aus lokalen Entscheidungen ergeben.

6.2.2 Exogen bedingte Disparitäten

Steuersubstrat. Innerhalb der gleichen institutionellen Ebene verfügen nicht alle Gemeinwesen über die gleiche steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung. Beispielsweise unterscheidet sich das steuerbare Einkommen pro Einwohner in den einzelnen Kantonen und Gemeinden. Einige Gemeinwesen können glücklicherweise von vermögenden Steuerpflichtigen profitieren, während andere nur über ein bescheideneres Steuersubstrat verfügen. Unter sonst gleichen Bedingungen müssen Gemeinwesen mit einem bescheidenen Steuersubstrat ihre Steuerpflichtigen zur Finanzierung ihres Haushalts stärker zur Kasse bitten als solche mit einem komfortablen Steuersubstrat. Diese Situation ist nach allgemeinem Empfinden nicht gerecht. Die Disparitäten in Bezug auf das Steuersubstrat hängen nämlich mit den örtlichen Gegebenheiten zusammen und die Gemeinwesen können seine Höhe zumindest kurz- und mittelfristig kaum beeinflussen. Bei solchen Disparitäten ist daher ein Ausgleich der Ressourcen gerechtfertigt.

Bedürfnisse. Das übergeordnete Recht verpflichtet die Gemeinwesen im Rahmen des Vollzugsföderalismus zur Erbringung von Leistungen in mehreren Bereichen, in denen die lokalen Gegebenheiten sehr unterschiedlich sein können. Je nach Leistung führt eine anspruchsvollere Topografie oder eine sozial ungünstigere Zusammensetzung der Bevölkerung zu höheren Kosten, ohne dass das betreffende Gemeinwesen etwas daran ändern könnte. Dies wird üblicherweise als ungerecht empfunden. Die unterschiedlichen Bedürfnisse aufgrund der Topografie oder der sozialen Zusammensetzung sind durch örtliche Gegebenheiten bedingt. Die Gemeinwesen können kaum etwas tun, um solche Disparitäten abzuschwächen. Über den Finanzausgleich werden somit Gemeinwesen entschädigt, die für die Erbringung von Leistungen, die das übergeordnete Recht verlangt, höhere Ausgaben tätigen müssen. Hier ist also ein Ausgleich der Lasten erforderlich.

Was die *Bedürfnisse im Zusammenhang mit der Topografie* anbelangt, müssen einige Einheiten mehr Leistungen erbringen als andere; dies gilt vor allem für den Schutz vor Naturgewalten (zum Beispiel besonderer Bedarf an Hochwasserschutz, Dämmen, Brücken, Tunneln). Die betroffenen Gemeinwesen sind in diesen spezifischen Bereichen mit besonderen Ausgaben konfrontiert, wenn die eidgenössische oder kantonale Gesetzgebung sie dazu verpflichtet, angemessene Massnahmen zu ergreifen.

In Bezug auf *Bedürfnisse im Zusammenhang mit der sozialen Zusammensetzung* müssen gewisse Gemeinwesen mehr Sozialhilfe oder individuelle Hilfe leisten als andere. Dies betrifft Gemeinwesen, in denen die Zahl der Anspruchsberechtigten höher ist als anderswo. Oft wird dieses Phänomen mit der Verstädterung in Verbindung gebracht. Auch in diesem Bereich haben die betroffenen Gemeinwesen besondere Ausgaben zu tragen, wenn die Gesetzgebung von Bund oder Kantonen die Erbringung bestimmter Leistungen vorschreibt.

Produktionskosten. Immer noch im Rahmen des Vollzugsföderalismus kann die Ausführung von Aufgaben, die das übergeordnete Recht den Gemeinwesen einer unteren institutionellen Ebene überträgt, mehr oder weniger kostspielig sein. Die Bedingungen für die Produktion dieser delegierten Leistungen können nämlich unterschiedlich günstig sein. Die geografischen Gegebenheiten, die Dichte des Lebensraums oder das Klima können objektiv höhere Kosten pro Einwohner verursachen in Gemeinwesen, in denen es technisch komplizierter ist, die betreffende Leistung zu erbringen.¹²⁴ Beispiele dafür sind die Versorgung mit Trinkwasser oder die Abwasserreinigung. Manchmal müssen Gemeinwesen Leistungen nach Mindeststandards erbringen, die ihnen vorgegeben werden. In diesen Fällen besteht allgemein Einigkeit darüber, dass die Mehrkosten, die durch ungünstige Produktionsbedingungen entstehen, ausgeglichen werden sollten. Andernfalls wäre die Situation nicht gerecht. Also ist auch in diesem Bereich ein Ausgleich der Lasten erforderlich.

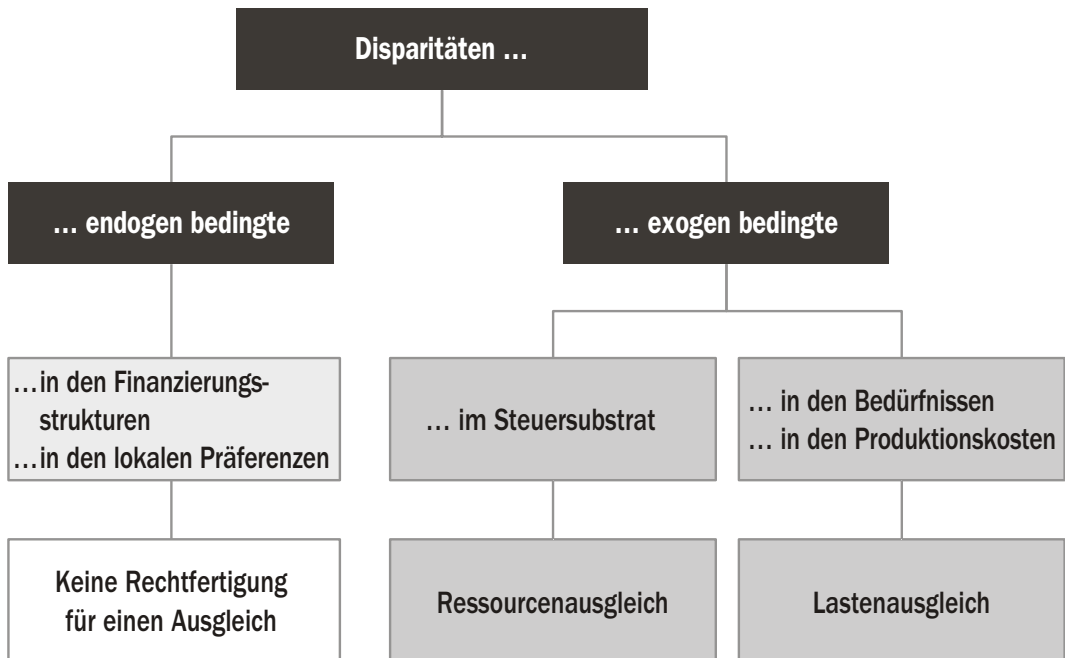
124 Die Kosten pro Einwohner sind ein Beispiel für Einheitskosten. Es kann sich auch um Kosten pro Nutzer und Kosten pro Einheit der angebotenen Leistung handeln (Kosten pro m², pro m³, pro Kilometer, pro Tonne usw.).

6.2.3 Ausgleich bei exogen bedingten Disparitäten

Abbildung 29 illustriert die Verbindung zwischen den verschiedenen Disparitäten und einem möglichen Ausgleich. Sie erinnert daran, dass Unterschiede zwischen den Gemeinwesen, die auf eine unterschiedliche Finanzierungsstruktur oder heterogene lokale Präferenzen zurückzuführen sind, nicht zu einem Ausgleich führen dürfen. Solche Disparitäten ergeben sich nämlich aus Entscheidungen der betroffenen Gemeinwesen selbst.

Hingegen drängt sich ein Ausgleich auf, wenn die Disparitäten auf exogene Faktoren zurückzuführen sind, die unabhängig sind von den Entscheidungen der betroffenen Gemeinwesen. Nach dem Vorbild des Ausgleichssystems des Bundes beruhen die in der Schweiz geltenden Systeme oft auf zwei grundlegenden Pfeilern: dem Ressourcenausgleich und dem Lastenausgleich. Ersterer ist durch den Wunsch gerechtfertigt, die Disparitäten im Steuersubstrat zwischen Gemeinwesen, zwischen Kantonen oder zwischen Gemeinden zu vermindern. Letzterer ergibt sich aus dem Willen, Gemeinwesen, die aufgrund ihrer Topografie oder soziodemografischen Struktur mit zusätzlichen Kosten konfrontiert sind, zu entschädigen.

Abbildung 29 Nur exogen bedingte Disparitäten rechtfertigen einen Ausgleich.



6.3 Ressourcenausgleich

6.3.1 Horizontalität

Disparitäten in der Verteilung des Steuersubstrats sind auf günstige oder ungünstige örtliche Gegebenheiten zurückzuführen. Sie ergeben sich nicht aus einer Entscheidung der übergeordneten institutionellen Ebene. Folglich muss der Ressourcenausgleich im Wesentlichen eine Frage der horizontalen Solidarität sein – entweder zwischen Kantonen oder zwischen Gemeinden. Die Gemeinwesen, die von günstigen finanziellen Umständen profitieren, helfen denjenigen, die mit schwierigeren Bedingungen konfrontiert sind.

Die Tatsache, dass der Ressourcenausgleich im Wesentlichen horizontal erfolgt, hat noch andere Vorteile als nur denjenigen der – symbolischen – Solidarität. Aus volkswirtschaftlicher Sicht bedeutet die Horizontalität der Finanztransfers, dass sich die Gemeinwesen nicht an die nächsthöhere Ebene wenden können, um eine Erhöhung des Ausgleichsvolumens zu erreichen. Anders ausgedrückt, bietet der horizontale Ausgleich eine bessere interne Kohärenz: Wollen die minderbegüterten Gemeinwesen mehr Solidarität, müssen sie sich an die besser gestellten Gemeinwesen wenden; wollen die wohlhabenderen Einheiten weniger Solidarität, müssen sie dies mit den finanzschwächeren aushandeln.

Zudem ist die ausgleichende Wirkung von horizontalen Transfers grösser als die von Transfers der höheren Ebene. Vereinfacht ausgedrückt machen «horizontale Transfers reiche Gemeinwesen weniger reich und arme Gemeinwesen weniger arm». Demgegenüber machen «vertikale Transfers die armen Gemeinwesen zwar weniger arm, aber die reichen nicht weniger reich». Um Ressourcenunterschiede im gleichen Mass zu vermindern, erfordert der vertikale Ausgleich grob gesagt doppelt so hohe Transfers von der höheren Ebene als bei einem horizontalen, durch die wohlhabenden Gemeinwesen geleisteten Transfer.

6.3.2 Steuerpotenzial

Ausgangspunkt

Für die Umsetzung des Ressourcenausgleichs muss die Bedeutung der von den Einwohnern erwirtschafteten Steuersubstanz gemessen werden. Dieses Steuerpotenzial bestimmt, welche Ressourcen das Gemeinwesen aufbringen kann. Die Herausforderung liegt also darin, das Potenzial der steuerlichen Substanz des Gemeinwesens abzuschätzen. Auf diese Weise lassen sich die Gemeinwesen mit einem geringen und jene mit einem höheren Potenzial ermitteln. Erstere sollen vom Ressourcenausgleich profitieren, während letztere dazu beitragen müssen.

Die tatsächlichen Steuereinnahmen sind in den Rechnungen leicht zu erkennen. Allerdings vermitteln diese Einnahmen ein verzerrtes Bild des Steuerpotenzials eines Gemeinwesens. Sie sind nämlich nicht nur vom Steuersubstrat abhängig, das zumindest kurz- und mittelfristig exogen beeinflusst ist, sondern auch von der Steuerbelastung. Diese wiederum hängt vom Steuersatz ab, der gegebenenfalls mit

einem Steuerfuss¹²⁵ multipliziert wird. Steuersatz oder Steuerfuss sind jedoch teilweise endogene Faktoren, da sie von jedem Gemeinwesen nach ihrer eigenen Logik festgelegt werden.

Es braucht somit ein objektives Mass für das Steuerpotenzial, damit der Ausgleichsmechanismus als gerecht und legitim wahrgenommen wird. Dies erfordert eine gewisse Standardisierung. Zunächst müssen Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Gemeinwesen neutralisiert werden. Danach müssen die verschiedenen Komponenten des Steuerpotenzials (steuerpflichtiges Einkommen, steuerpflichtiges Vermögen, steuerpflichtiger Gewinn usw.) in einer einzigen Kennzahl zusammengefasst werden. Und schliesslich muss auch die Grösse des Gemeinwesens berücksichtigt werden; das heisst, das Ressourcenpotenzial muss pro Kopf ausgedrückt werden.

In der Regel lässt sich dann das Steuerpotenzial mit einem Index messen, der zwischen finanziell bescheidenen Gemeinwesen mit weniger als 100 Punkten und wohlhabenden Gemeinwesen mit mehr als 100 Punkten unterscheidet. Diese Kennzahl wird als *Ressourcenindex* bezeichnet.

Bestandteile des Steuerpotenzials

Ein Gemeinwesen kann auf verschiedene Arten von Haushaltsmitteln zurückgreifen (siehe Abschnitt 3.3.4 über die Erfolgsrechnung). Das bedeutet aber nicht, dass all diese Elemente bei der Ermittlung des Steuerpotenzials berücksichtigt werden müssen. Für die Auswahl der zu berücksichtigenden Elemente können einige einfache Kriterien herangezogen werden.

Zusammenhang mit der Steuerkraft der Einwohner. Die im Steuerpotenzial zu berücksichtigenden Elemente müssen logischerweise mit der Steuerkraft der im Gemeinwesen ansässigen natürlichen oder juristischen Personen zusammenhängen. Dieses Kriterium rechtfertigt somit den Einbezug des Fiskalertrags (40). Regalien und Konzessionen (41) sind ebenfalls zu berücksichtigen. Ob ein Gemeinwesen von Einnahmen aus diesem Bereich profitieren kann, hängt nämlich von Umständen ab, auf die es keinen Einfluss hat. Oft handelt es sich dabei um einen unverhofften Glücksfall (zum Beispiel eine abbaubare Kiesgrube auf dem Gemeindegebiet). Tabelle 33 zeigt die entsprechenden Beträge für MeinGemeinwesen und das Jahr t. Diese Beträge machen rund die Hälfte des Gesamtertrags aus.

Dieses Kriterium bedeutet andererseits aber auch, dass Entgelte (42) ausgeschlossen werden. Es ist zwar durchaus möglich, dass die erhobenen Entgelte in den Gemeinwesen unterschiedlich hoch sind. Diese Unterschiede haben aber nichts mit einem ungleichen Steuersubstrat zu tun. Entgelte werden als Gegenleistung für einen besonderen Vorteil erhoben, von dem der Bezahlende profitiert (Wasserversorgung, Abfallsammlung usw.), und ihre Höhe hängt direkt von den Kosten für die Erbringung der entsprechenden Leistung ab. Dabei ist der zu bezahlende Betrag umso höher, je ungünstiger die lokalen Bedingungen sind, unter denen ein Gemeinwesen diese Leistungen erbringt. Es wäre also widersinnig, die Entgelte, die in «benachteiligten» Gemeinwesen

125 Je nach Kanton wird statt Steuerfuss der Begriff Steueranlage, Vielfaches, Koeffizient oder auch «centimes additionnels» verwendet.

logischerweise höher sind, in den Umfang des Steuerpotenzials einzubeziehen. Zudem würde dies die Gemeinwesen davon abhalten, das Verursacherprinzip (zum Beispiel Abwasser) oder das Nutzerprinzip (zum Beispiel Wasser) anzuwenden. Die Erhebung von höheren Entgelten und Gebühren würde nämlich das Steuerpotenzial eines Gemeinwesens erhöhen, was wiederum bedeuten würde, dass es weniger aus dem Finanzausgleich erhalten oder mehr dafür einzahlen müsste. Im Übrigen stünde dies auch im Widerspruch zur Bundesgesetzgebung zum Umweltschutz.¹²⁶

Das Kriterium des Zusammenhangs mit der Steuerkraft der Einwohner bedeutet auch, dass andere nicht steuerliche Erträge aus besonderen Leistungen, die von den Gemeinwesen zu einem bestimmten Preis angeboten werden, aus dem Umfang des Steuerpotenzials auszuschliessen sind: die übrigen Erträge (43) und der Finanzertrag (44). Der Transferertrag und die durchlaufenden Beiträge (46 und 47) müssen ebenfalls ausgeschlossen werden. Bei diesen handelt es sich um Entschädigungen und Beiträge für Leistungen, die für andere Einheiten erbracht werden. Sie können auch aus dem Finanzausgleich stammen. Nicht zu berücksichtigen sind schliesslich Erträge aus rein buchhalterischen Vorgängen in Fonds und Spezialfinanzierungen (45), ausserordentliche Erträge (48) sowie interne Verrechnungen (49).

Im Endeffekt sollen also nur die Erträge aus den Steuereinnahmen sowie den Regalien und Konzessionen in den Umfang des für den Ressourcenausgleich verwendeten Steuerpotenzials einbezogen werden.

Tabelle 33 Erträge, die in die Schätzung des Steuerpotenzials einzubeziehen sind.
MeinGemeinwesen, Jahr t, in TCHF.

Nr.	Bezeichnung	TCHF
4	Ertrag	14 610
...	davon...	
40	Fiskalertrag	7 651
400	Direkte Steuern natürliche Personen	6 231
401	Direkte Steuern juristische Personen	501
402	Übrige direkte Steuern	898
403	Besitz- und Aufwandsteuern	21
41	Regalien und Konzessionen	12
410	Regalien	0
411	Schweiz. Nationalbank	0
412	Konzessionen	12
413	Ertragsanteile an Lotterien, Sport-Toto, Wetten	0

126 Art. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) ist dem Verursacherprinzip gewidmet und legt fest: «Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür.» Was den spezifischen Bereich der Finanzierung der Abfallentsorgung anbelangt, verlangt Art. 32 Abs. 1: «Der Inhaber der Abfälle trägt die Kosten der Entsorgung; ausgenommen sind Abfälle, für die der Bundesrat die Kostentragung anders regelt.» Art. 32a Abs. 1 präzisiert: «Die Kantone sorgen dafür, dass die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle, soweit sie ihnen übertragen ist, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. [...]» Im gleichen Absatz werden zudem die Berechnungsgrundlagen der Abgaben ziemlich genau festgelegt.

Keine Ausnahme. Die Steuern, die am meisten zur Finanzierung der Haushalte beitragen, sind auch diejenigen, die mit einem erheblichen Steuersubstrat verbunden sind. Sie müssen deshalb unbedingt in den Umfang des Steuerpotenzials einbezogen werden. Aber auch Steuern, die nur einen geringen Anteil ausmachen, sollten berücksichtigt werden. Schliesslich ist das finanzielle Gleichgewicht von allen Steuererträgen abhängig. Jede noch so kleine Steuer kann das Gleichgewicht verändern. Folglich wäre es falsch und ungerecht, eine Steuer bei der Berechnung des für den Ausgleich verwendeten Steuerpotenzials nicht einzubeziehen.

Auch unvorhersehbare Steuern. Manchmal zögert man, Steuern mit einem unvorhersehbaren oder besonders schwankenden Ertrag in die Berechnung des Steuerpotenzials einzubeziehen, vor allem bei kleineren Gemeinwesen. Schliesslich kann eine Steuer, deren Bemessungsgrundlage nicht beeinflussbar ist, nicht als eine Steuer betrachtet werden, die zur strukturellen Finanzierung beiträgt. Mehrere Steuern, die in der Rubrik 402 (Übrige direkte Steuern) zusammengefasst sind, enthalten oft nur einen unvorhersehbaren oder schwankenden Ertrag: Vermögensgewinnsteuern (4022), Vermögensverkehrssteuern (4023) oder auch Erbschafts- und Schenkungssteuern (4024). Trotzdem und unter Berücksichtigung des vorstehenden Kriteriums sollten auch diese Steuern in den Umfang des Potenzials einbezogen werden. Damit die Stabilität der Ausgleichszahlungen gewährleistet ist, sollten die entsprechenden Erträge aber über einige Jahre geglättet werden, um insbesondere der Situation von kleineren Gemeinwesen Rechnung zu tragen.

Einheitliche Definition. Das Steuersubstrat muss einheitlich definiert sein. Deshalb muss für jede Steuer sichergestellt werden, dass der Kreis der Steuerpflichtigen, die Bestandteile des Steuersubstrats und die Höhe allfälliger Abzüge gleich definiert sind. Falls dies nicht der Fall ist, muss eine Korrektur vorgenommen werden, damit die Höhe des Steuersubstrats, die für jedes Gemeinwesen berücksichtigt wird, vergleichbar ist und nicht verzerrt wird. Das Gleiche gilt für den Steuertarif oder den Steuerfuss.

Schätzung des Steuerpotenzials

Das Steuerpotenzial kann auf drei Arten geschätzt werden. Eine erste Möglichkeit besteht darin, das Potenzial aufgrund makroökonomischer Daten wie etwa des Bruttoinlandprodukts (BIP) pro Kopf zu messen. Mangels Angaben zum kommunalen BIP gibt es die Statistik der kantonalen BIP. Diese ist allerdings weniger zuverlässig als die Steuerstatistiken und wird deshalb in den heute geltenden Ausgleichssystemen nicht verwendet. Eine zweite Variante besteht darin, die Schätzung direkt auf das Steuersubstrat abzustützen. Der Finanzausgleich des Bundes basiert auf diesem Ansatz. Als dritte Möglichkeit können die Steuereinnahmen geschätzt werden, die die Gemeinwesen erzielen würden, wenn sie ihren Steuerpflichtigen eine harmonisierte Steuerlast auferlegen würden. Bei interkommunalen Finanzausgleichen wird in der Regel dieser Ansatz verwendet.

Direkte Schätzung ausgehend vom Steuersubstrat. Auf eidgenössischer und interkantonaler Ebene fasst der Ressourcenausgleich die Bemessungsgrundlagen der

verschiedenen im Steuerpotenzial enthaltenen Steuern zusammen. Die Steuerbemessungsgrundlagen entsprechen den besteuerebaren Ressourcen (steuerbares Einkommen und Vermögen von natürlichen Personen, Gewinne von juristischen Personen) nach Abzug der zulässigen Steuerabzüge. Daraus ergibt sich eine Schätzung des Steuerpotenzials der einzelnen Gemeinwesen, die auch als «aggregierte Steuerbemessungsgrundlage» bezeichnet wird. Aus diesem Aggregat lässt sich ein Ressourcenindex ermitteln. Dieser Ansatz stützt sich direkt auf die Bemessungsgrundlagen und vermeidet damit das Problem der von einer Gemeinde zur anderen oder von einem Kanton zum anderen unterschiedlichen Steuersätze.

Allerdings kann man für diese Aggregation nicht einfach die Steuerbemessungsgrundlagen für das Vermögen von natürlichen Personen und die Gewinne von juristischen Personen zusammenzählen, um hier das Beispiel dieser beiden Steuern zu nehmen. Der Grund dafür ist, dass das Vermögen von natürlichen Personen quantitativ betrachtet ein Vielfaches des Gewinns von juristischen Personen ist. Folglich müssen die verschiedenen Steuerbemessungsgrundlagen so gewichtet werden, dass sie allen in den Steuerressourcen der Kantone berücksichtigten Steuern eine ähnliche Bedeutung geben. Eine Gewichtung macht die Schätzung ausgehend vom Steuersubstrat aber mindestens in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen ist jede Gewichtung zwangsläufig mit einer gewissen Willkür verbunden und zum andern schränkt die Komplexität der Gewichtung die Transparenz und die Verständlichkeit des Systems ein.

Schätzung anhand eines harmonisierten Fiskalertrags. Dieser Ansatz bezieht sich nicht auf das Steuersubstrat, sondern auf den daraus abgeschöpften Fiskalertrag. Dieser Ertrag kann natürlich nicht direkt zur Schätzung des Steuerpotenzials herangezogen werden, weil er rechnerisch von der Steuerbelastung der einzelnen Gemeinwesen abhängig ist. Um diese Schwierigkeit zu umgehen, wird der Steuerertrag geschätzt, den jedes Gemeinwesen erzielen würde, wenn die Besteuerung harmonisiert wäre. Dieser Ansatz ist im Rahmen eines interkommunalen Finanzausgleichs einfacher, da die Höhe der Abzüge und der Steuertarif (Einkommensstufen und Steuersatz je Stufe) im ganzen Kanton identisch sind. Die Unterschiede zwischen den Gemeinden sind einzig auf den von ihnen gewählten Steuerfuss zurückzuführen.

Tabelle 34 illustriert, wie das Steuerpotenzial ermittelt wird. Natürlich können sich diese Schritte und die Systeme je nach Kanton unterscheiden.¹²⁷ Die Grundsätze sind aber im Allgemeinen gleich. Die Tabelle zeigt die Situation eines fiktiven Kantons, der aus sieben Gemeinden, darunter MeinGemeinwesen (Buchstabe M in Spalte 1), besteht. Die zweite Spalte gibt Auskunft über die Fiskalerträge, die jede Gemeinde unter Anwendung ihres effektiven Steuersatzes einnimmt. Dieser Steuerfuss ist in Spalte 3 angegeben.¹²⁸ Der Fiskalertrag von MeinGemeinwesen beläuft

127 Der Mechanismus gewisser Systeme ist komplexer. Siehe beispielsweise Soguel (2004) zur Beschreibung des damaligen Systems des Kantons Waadt.

128 Zur Vereinfachung nehmen wir an, dass jede Gemeinde den gleichen Steuersatz anwendet, unabhängig von der jeweiligen Steuer: Direkte Steuern natürliche und juristische Personen (Konto 400 bzw. 401), Übrige direkte Steuern (402), Besitz- und Aufwandsteuern (403). Erträge aus Regalien und Konzessionen (41) lassen wir beiseite.

sich im Jahr t auf TCHF 7651 und wird mit einem Steuerfuss von 1,74 erzielt. Nur die Gemeinden K und J erheben mit einem Steuerfuss von 1,85 respektive 1,92 eine höhere Steuerbelastung.

Die vierte Spalte zeigt den Fiskalertrag, der mit einem einheitlichen Steuerfuss, also mit einem Steuerfuss von 1, erzielt worden wäre. Dieser Betrag ergibt sich durch die Division des Fiskalertrags (Spalte 1) durch den Steuerfuss. Bei MeinGemeinwesen führt diese Berechnung zu einem Fiskalertrag von TCHF 4397 (TCHF 7651/1,74).

Die Zeile «Gesamt» zeigt das Total der Spalten 2 und 4. Durch Dividieren des Totals von Spalte 2 durch das Total von Spalte 4 erhält man den harmonisierten Steuerfuss (Spalte 5). In diesem vereinfachten Beispiel beträgt dieser rund 1,45. Die Steuerbelastung in MeinGemeinwesen ist somit grösser als die gewichtete durchschnittliche Steuerbelastung, die durch den harmonisierten Steuerfuss wiedergegeben wird.

Die sechste Spalte gibt an, wie hoch der Fiskalertrag wäre, wenn jede Gemeinde diesen harmonisierten Steuerfuss von 1,45 statt ihren effektiven Steuerfuss anwenden würde.¹²⁹ MeinGemeinwesen würde lediglich TCHF 6396 (TCHF 4397 \times 1,4546) einnehmen. Spalte 7 enthält die Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinden. Spalte 8 gibt Auskunft über die Höhe des harmonisierten Fiskalertrags pro Einwohner. Dieser würde sich für MeinGemeinwesen auf CHF 2055 belaufen. Das ist kantonsweit der tiefste Ertrag nach demjenigen der Gemeinden J, K und L. In diesen vier Gemeinden liegt der harmonisierte Fiskalertrag unter dem Durchschnitt von CHF 2168 (Total der harmonisierten Fiskalerträge im Verhältnis zum Total der Einwohner des Kantons).

Tabelle 34 Schätzung des Steuerpotenzials anhand des harmonisierten Fiskalertrags. MeinGemeinwesen (M) und 6 weitere Gemeinden, Jahr t , in TCHF.

Gemeinde	Fiskalertrag mit effektivem Steuersatz	Effektiver Steuerfuss	Fiskalertrag mit einheitlichem Steuerfuss	Harmonisierter Steuerfuss	Fiskalertrag mit harmonisiertem Steuerfuss	Anzahl Einwohner	Harmonisierter Fiskalertrag pro Einwohner CHF	Ressourcenindex
[1]	TCHF [2]	[3]	TCHF [4]	[5]	TCHF [6]	[7]	[8]	[9]
J	732	1,92	381		554	339	1634	75,4
K	1852	1,85	1001		1456	834	1746	80,5
L	4372	1,50	2915		4240	2271	1867	86,1
M	7651	1,74	4397		6396	3113	2055	94,8
N	2218	1,10	2016		2933	1342	2186	100,8
O	22336	1,38	16186		23544	10286	2289	105,6
P	1549	1,42	1091		1587	591	2685	123,8
Gesamt	40710		27987	1,4546	40710	18776	2168	100,0

129 Wir weisen darauf hin, dass die Summe der effektiven Fiskalerträge (Spalte 2) logischerweise gleich gross ist wie die Summe der harmonisierten Fiskalerträge (Spalte 6).

Der Ertrag von MeinGemeinwesen entspricht nur 94,8% des Durchschnitts und liegt weit unter den 123,8% der Gemeinde P. Dieser Prozentsatz entspricht genau dem Ressourcenindex, der in Spalte 9 angegeben ist. Er wird für jede Gemeinde ermittelt, indem der harmonisierte Fiskalertrag pro Einwohner auf den Durchschnittswert von CHF 2168, der 100% entspricht, bezogen wird.

Der harmonisierte Fiskalertrag als Garant für mehr Gerechtigkeit. Der auf dem harmonisierten Fiskalertrag basierende Ansatz ist aus zwei Gründen gerechter als der Ansatz, der sich direkt auf das Steuersubstrat abstützt: zum einen, weil die direkte Besteuerung auf lokaler Ebene einen progressiven Tarif verwendet, und zum andern, weil die Progression an sich nicht von einer kommunalen, sondern von einer kantonalen Entscheidung abhängt. Es gibt nämlich mehrere Steuern mit einem progressiven Tarif, insbesondere die Einkommens- und Vermögenssteuer für natürliche Personen. In diesem Fall können einige Gemeinden einen höheren Fiskalertrag erzielen als andere, auch wenn das Gesamtvolumen des Steuersubstrats der Gemeinwesen identisch ist. Das ist darauf zurückzuführen, dass das Steuersubstrat unterschiedlich, das heisst mehr oder weniger gleichmässig auf die einzelnen Stufen des Steuertarifs verteilt ist.

Dafflon (2007) liefert ein Fallbeispiel dazu, das wir in Tabelle wiedergeben. Es beschreibt die Situation der beiden Gemeinden A und B. Jede hat drei Steuerpflichtige und die Summe ihres steuerbaren Einkommens beläuft sich auf CHF 15 000. Allerdings ist das steuerbare Einkommen nicht in allen Gemeinden gleich verteilt: Die drei Steuerpflichtigen der Gemeinde A haben ein identisches steuerbares Einkommen von CHF 5000, während die Steuerpflichtigen der Gemeinde B ein unterschiedlich hohes steuerbares Einkommen von CHF 1000, CHF 4000 und CHF 10 000 aufweisen. Die kantonale Gesetzgebung sieht einen progressiven Steuertarif vor. Die zweite Spalte der Tabelle zeigt den durchschnittlichen Steuersatz für vier Stufen des steuerbaren Einkommens. Ausgehend davon beträgt der Fiskalertrag der Gemeinde A CHF 450 und der Gemeinde B CHF 900. Anders ausgedrückt, führt der progressive Tarif dazu, dass der Steuerertrag in der Gemeinde A, in der das Steuersubstrat gleichmässig verteilt ist, nur halb so hoch ist wie in der Gemeinde B, in der es unterschiedlicher verteilt ist – mit einem Steuerpflichtigen, der ein besonders hohes steuerpflichtiges Einkommen (CHF 10 000) erzielt. Dieses Beispiel macht deutlich, dass beide Gemeinden als gleichwertig betrachtet werden (mit einem Potenzial von CHF 15 000), wenn die steuerbare Substanz als Grundlage für die Schätzung des Steuerpotenzials gewählt wird. Geht man hingegen vom Fiskalertrag aus, ist das Steuerpotenzial der Gemeinde B doppelt so hoch wie dasjenige der Gemeinde A (CHF 900 gegenüber CHF 450). Dieses Beispiel mag trivial erscheinen, aber es zeigt, dass die Verteilung des Steuersubstrats innerhalb der Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden muss, sobald die Besteuerung progressiv ist. Folglich ist unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit der Ansatz des harmonisierten Fiskalertrags dem direkt auf dem Steuersubstrat basierenden Ansatz vorzuziehen, da vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass die Verteilung des Steuersubstrats innerhalb der Steuerbemessungsgrundlage zwischen den Gemeinwesen unterschiedlich ist.

Tabelle 35 Wirkung eines progressiven Steuertarifs auf das Steuerpotenzial bei einem gleichen Steuersubstrat zweier Gemeinden.
Beispiel der fiktiven Gemeinden A und B.

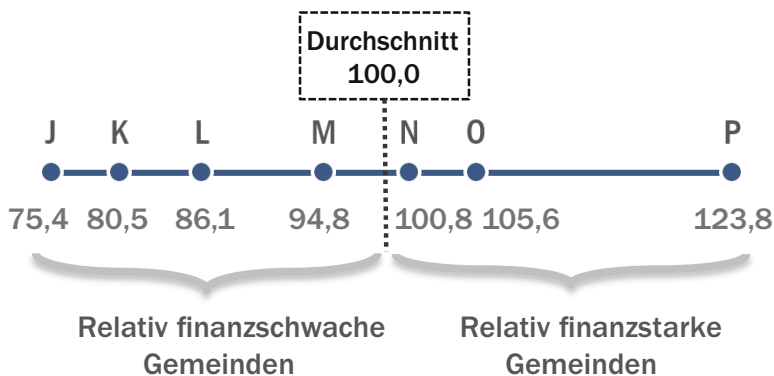
Tarif		Gemeinde A		Gemeinde B	
Steuerbares Einkommen	Durchschnittl. Steuersatz	Steuerbares Einkommen	Fiskal-ertrag	Steuerbares Einkommen	Fiskal-ertrag
CHF	%	CHF	CHF	CHF	CHF
1000	1,0				
4000	2,0	5000	150	1000	10
5000	3,0	5000	150	4000	80
10000	8,1	5000	150	10000	810
		Total	15000	15000	900

Quelle: Dafflon (2007, S. 42)

6.3.3 Ressourcenindex

Die in Spalte 8 von Tabelle 34 genannten harmonisierten Fiskalerträge pro Einwohner sind bereits ein aussagekräftiger Massstab für das Steuerpotenzial. Sie ermöglichen nämlich einen Vergleich zwischen Gemeinden, der weder durch unterschiedliche Steuererfüsse noch durch unterschiedliche Bevölkerungsgrössen verzerrt wird. Die föderalen und verschiedenen interkommunalen Ausgleichssysteme bevorzugen allerdings den Ressourcenindex in Spalte 9. Dieser Index macht die positive oder negative Abweichung eines Gemeinwesens vom Durchschnitt unmittelbar deutlich. Anders ausgedrückt, zeigt er, wie finanzstark oder schwach ein Gemeinwesen ist. Das ist in Abbildung 30 dargestellt. Die Gemeinden sind hier nach aufsteigendem Ressourcenindex angegeben. Der Ressourcenindex der Gemeinden J, K, L und M (MeinGemeinwesen) liegt unter dem Referenzwert von 100 Punkten, der das durchschnittliche Steuerpotenzial pro Einwohner angibt. Diese Gemeinden sind also relativ finanzschwach. Die Gemeinden N, O und P hingegen weisen einen Ressourcenindex von mehr als 100 Punkten auf und sind somit im Vergleich zu diesem Referenzwert relativ finanzstark.

Abbildung 30 Aufstellung der Gemeinwesen nach dem Ressourcenindex.
MeinGemeinwesen (M) und sechs weitere Gemeinden, Jahr t.

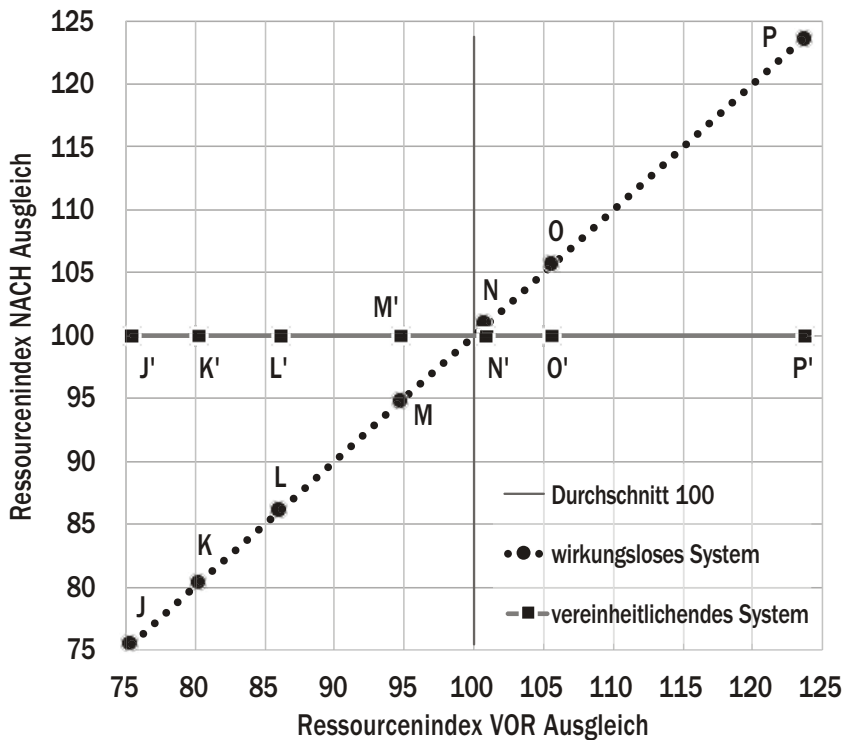


6.3.4 Finanzausgleichsskala

Beim horizontalen Ausgleich zeigt uns der Ressourcenindex die Gemeinwesen, die zum Ausgleich beitragen müssen, und jene, die davon profitieren. Die beitragenden Gemeinwesen haben einen Ressourcenindex von mehr als 100 Punkten, die begünstigten einen solchen von weniger als 100. Nun muss noch entschieden werden, wie umfangreich die Solidarität sein soll. Anders ausgedrückt, muss entschieden werden, inwieweit die Verteilung des Ressourcenindex korrigiert werden soll, damit sie gerechter wird.

Dabei sind zwei extreme Lösungen möglich, die in Abbildung 31 dargestellt sind. Die horizontale Achse dieser Abbildung wurde aus Abbildung 30 übernommen und zeigt den Ressourcenindex *vor* dem Ausgleich. Die vertikale Achse misst den Ressourcenindex *nach* dem Ausgleich. Auf ihr sind die sieben Gemeinden J bis P dargestellt.

Abbildung 31 Zwei extreme Ausgleichslösungen: wirkungsloses und vereinheitlichendes System
MeinGemeinwesen (M) und sechs andere Gemeinden, Jahr t.



Wirkungsloses System. Die erste extreme Lösung wäre, dass die Transfers nichts an der Verteilung der Ressourcen ändern würden. Mit anderen Worten wäre der Ressourcenindex jedes Gemeinwesens vor und nach dem Ausgleich unverändert: derjenige von bescheidenen Gemeinwesen würde nicht erhöht und derjenige von wohlhabenden Gemeinwesen

nicht vermindert. Das System hätte keine Folgen und wäre somit wirkungslos.¹³⁰ Der Index von MeinGemeinwesen, der vor dem Ausgleich bei 94,8 liegt (horizontale Achse), würde auch nach dem Ausgleich immer noch 94,8 betragen (vertikale Achse). Dasselbe gilt für die anderen sechs Gemeinden. Ist das System wirkungslos, befinden sich die Gemeinden – dargestellt durch runde Markierungen – auf einer Geraden, die in einem 45°-Winkel zu den beiden Achsen verläuft. Diese Linie führt durch den Punkt [100; 100], das heisst durch den Ressourcenindex eines Gemeinwesens, der genau dem Durchschnitt entsprechen würde. Die graue Senkrechte stellt den durchschnittlichen Ressourcenindex (100) dar, der vor dem Ausgleich die finanzschwachen Gemeinden (Ressourcenindex unter 100) von den finanzstarken (Ressourcenindex über 100) trennt.

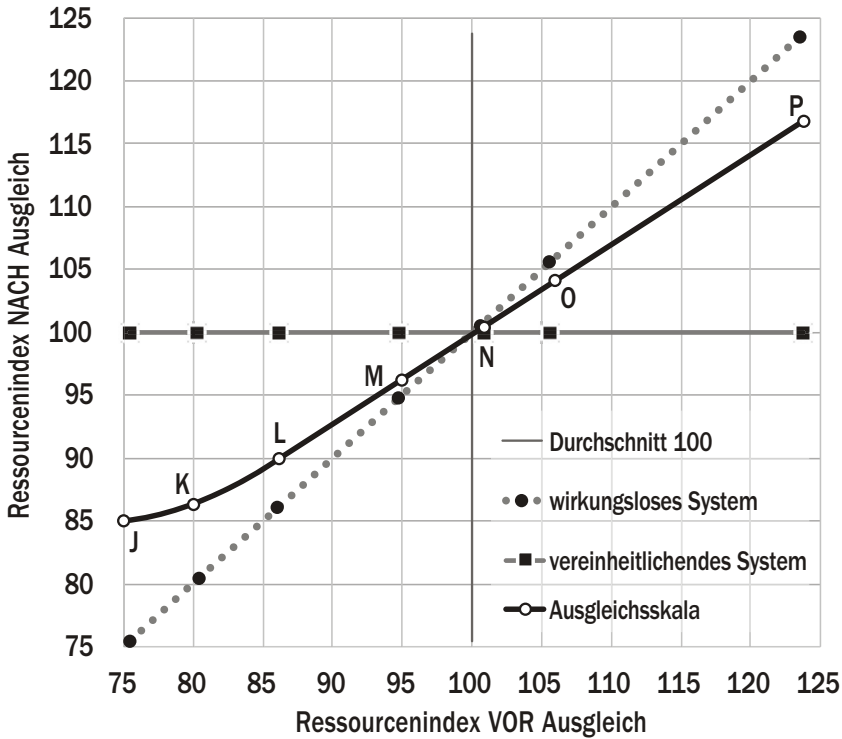
Vereinheitlichendes System. Die zweite extreme Lösung würde darin bestehen, dass die Transfers die Verteilung vollständig korrigieren würden, womit der Ressourcenindex aller Gemeinwesen nach dem Ausgleich 100 betragen würde. Das System wäre also absolut vereinheitlichend. Der Ressourcenindex würde somit durch den Ausgleich komplett vereinheitlicht und der Index von bescheidenen Gemeinwesen – darunter auch jener von MeinGemeinwesen – würde auf 100 Punkte erhöht. Die viereckige Markierung M' in Abbildung 31 zeigt, was dies für MeinGemeinwesen bedeuten würde: Sein ursprünglicher Index von 94,8 beträgt nach dem Ausgleich 100 Punkte. Die Position des Gemeinwesens P nach dem Ausgleich ist durch die Markierung P' angegeben: Sein Ausgangsindex von 128,8 Punkten würde nach dem Ausgleich ebenfalls 100 betragen. Ist das System vereinheitlichend, liegen die Gemeinwesen nach dem Ausgleich also alle auf der horizontalen grauen Linie, die 100,0 Punkten des Indexes entspricht.

Ausgleichsskala. Diese beiden Extrem Lösungen werden nirgends angewendet und bleiben theoretisch. Mit ihnen lassen sich aber die Grenzen bestimmen, innerhalb derer sich die Ausgleichsskala bewegen muss. Sowohl die eidgenössische als auch die kantonale Ausgleichsskala liegen innerhalb dieser Grenzen. Natürlich hat jede Skala ihre Besonderheiten. Abbildung 32 zeigt nur ein Beispiel. An ihm lassen sich aber einige Merkmale veranschaulichen, die in verschiedenen geltenden Ausgleichsskalen zu finden sind. Die sieben Gemeinden J bis P sind durch weisse Punkte auf der dicken schwarzen Kurve gekennzeichnet. Als Erstes kann man feststellen, dass die Steigung der Kurve nicht konstant ist. Häufig sehen solche Skalen eine **Mindestausstattung** nach dem Finanzausgleich für die finanzschwächsten Gemeinwesen vor.¹³¹ Das ist auch hier der Fall: Die Kurve ist konvex und das System gewährleistet nach dem Ausgleich für alle Gemeinwesen einen Ressourcenindex von mindestens 85 – vor allem für diejenigen, deren Index vor dem Ausgleich unter 75 liegt. Die Idee ist, selbst den finanzschwächsten Gemeinwesen ein Minimum an Ressourcen für die von ihnen erwarteten Leistungen zu garantieren. Anders ausgedrückt, erhalten diese Gemeinwesen einen Ausgleich in der Höhe der Differenz zwischen ihrem Index vor dem Ausgleich und den 85 Punkten. Ein Gemeinwesen mit einem Index von 75,0 würde somit einen Ausgleich von 10,0 Indexpunkten erhalten.

130 Dies würde ein ziemlich eigenartiges System erfordern, in dem beispielsweise ein Gemeinwesen einen Betrag als Finanzausgleich erhalten würde, gleichzeitig aber den genau gleichen Betrag an den Ausgleich beitragen müsste.

131 Zu den Kantonen, deren Ausgleichssystem eine Mindestausstattung kennt, gehören AR, AI, BL, BE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG und ZH (Rühli et al. 2013).

Abbildung 32 Beispiel einer Ausgleichsskala.
 MeinGemeinwesen (M) und sechs weitere Gemeinden, Jahr t.



Je höher die Mindestausstattung ist, desto grösser ist die Solidarität mit den finanzschwächeren Gemeinwesen. Die Einführung einer Mindestausstattung in einem Ausgleichssystem ist aber auch mit Risiken verbunden. Sie vermindert nämlich den Anreiz für die begünstigten Gemeinwesen, selbst Initiativen für ihre Weiterentwicklung und die Verbesserung ihres Ressourcenindex zu ergreifen. Ein Gemeinwesen mit einem besonders schwachen Ausgangsindex von 50 würde einen Ausgleich in der Höhe von 35 Indexpunkten erhalten, damit sein Index danach mindestens 85 beträgt. Verbessert dieses Gemeinwesen seine Situation und erhöht seinen ursprünglichen Index auf 60, wird es durch eine Verminderung der Ausgleichszahlungen um zehn Indexpunkte für seine Bemühungen «belohnt»: Es erhielte nämlich nur noch einen Ausgleich im Umfang von 25 Indexpunkten. Im Bereich der Mindestausstattung wird die Zunahme des Ausgangsindexes also vollständig abgeschöpft: Die Abschöpfungsquote erreicht somit 100 Prozent.¹³²

Ausserhalb des Bereichs der Mindestausstattung fällt die Ausschöpfungsquote unter 100% und tendiert gegen 0%, wenn sich der Ausgangsindex 100 nähert. Die Kurve veranschaulicht dies: Steigt der Ausgangsindex, steigt auch der Index nach dem Ausgleich,

¹³² Die Grenzabschöpfungsquote entspricht dem Rückgang (in Rappen) der Ausgleichseinnahmen bzw. der Zunahme der Ausgleichsabgaben, wenn das Steuerpotenzial eines Kantons oder einer Gemeinde um CHF 1 steigt. Die Abschöpfungsquote wird also durch die Steigung der Skala beeinflusst.

allerdings nicht proportional. Das bedeutet, dass der Ausgleich allmählich abnimmt und schliesslich verschwindet, sobald das Gemeinwesen einen Index von 100 erreicht hat. Wie in Abbildung 32 zu sehen ist, erhält das Gemeinwesen J – das finanzschwächste in unserer Stichprobe – einen Ausgleich von 9,8 Punkten, sodass sein Index von 75,4 auf 85,2 steigt. Tabelle 36 zeigt den Index vor und nach dem Ausgleich für jedes Gemeinwesen sowie die entsprechende Anzahl Indexpunkte. MeinGemeinwesen weist ursprünglich einen Index von 94,8 auf. Es erhält somit nur einen geringen Ausgleich von 1,4 Punkten und erreicht damit einen Index von 96,2.

Wenn sich der ursprüngliche Index dem Wert von 100 nähert, sehen einige Skalen auch eine *neutrale Zone*¹³³ vor. Dies ist bei der hier dargestellten Skala aber nicht der Fall. Der Grund für eine solche Zone ist, dass die darin befindlichen Gemeinden – beispielsweise zwischen 90 und 100 – nicht mehr ganz so finanzschwach sind. Deshalb wird davon ausgegangen, dass sie keine Ausgleichszahlungen benötigen. Gibt es eine solche Zone, deckt sich die Kurve der Skala im betreffenden Intervall (zum Beispiel zwischen 90 und 100¹³⁴) mit derjenigen des wirkungslosen Systems. Die Einführung einer neutralen Zone hat den Vorteil, dass der an die finanzschwächeren Gemeinden zu zahlende Betrag verringert und gleichzeitig der von den finanzstärkeren Gemeinden erhobene Betrag begrenzt wird. Aber eine neutrale Zone hat auch Nachteile. Eine solche Steigungsänderung in der Skala könnte die Gemeinwesen dazu veranlassen, den Eintritt in diese Zone zu vermeiden, da sie in diesem Fall keine Ausgleichszahlungen mehr erhalten würden. Eine neutrale Zone kann die darin befindlichen Gemeinwesen auch dazu verleiten, gar nicht erst zu versuchen, ihren Ausgangsindex zu erhöhen und damit aus dieser Zone zu kommen, weil sie befürchten, zu beitragszahlenden Gemeinwesen zu werden.

Tabelle 36 Zu erhaltende oder zu zahlende Ausgleichszahlungen.
MeinGemeinwesen (M) und fünf weitere Gemeinden, Jahr t, in TCHF.

Gemeinde	Fiskalertrag	Anzahl Einwohner	Ressourcenindex ...		Zu kompensierende Indexpunkte	Zu erhaltende oder zu zahlende [-] Transfers TCHF
	TCHF		... vor	... nach Ausgleich		
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
J	732	339	75,4	85,2	9,8	72
K	1852	834	80,5	86,8	6,3	114
L	4372	2271	86,1	90,0	3,9	192
M	7651	3113	94,8	96,2	1,4	94
N	2218	1342	100,8	100,6	-0,2	-6
O	22336	10286	105,6	103,9	-1,7	-375
P	1549	591	123,8	116,6	-7,1	-91
Gesamt	40710	18776				0

133 Die Finanzausgleichsskala einiger Kantone weist eine neutrale Zone auf: AG, AR, JU, LU, NW, OW, TG, TI, UR und ZH (Rühli et al. 2013).

134 Manchmal geht die neutrale Zone über 100 Punkte hinaus.

Für wohlhabende Gemeinden gibt es verschiedene Arten von Skalen, um die Höhe der geforderten Transferzahlungen zu ermitteln. Wie bei den Steuersystemen können sie proportional, progressiv oder degressiv sein. In unserem Beispiel haben wir ein proportionales System verwendet. Mit anderen Worten: Der Beitragssatz der wohlhabenden Gemeinden ist konstant. Wir verwenden einen Satz von 30%: Der Ausgleich beläuft sich also auf 30% der Differenz zwischen dem Ausgangsindex und 100 Punkten. So müsste die Gemeinde P mit einem Index von 123,8 einen Beitrag von 7,1 Punkten (30% von 23,8) leisten, womit ihr Index auf 116,6 sinken würde.

Generell sollten bei der Gestaltung einer Finanzausgleichsskala Steigungsänderungen so weit wie möglich vermieden werden, um das Risiko von Fehlanreizen für die Gemeinwesen zu verringern. Je gleichmässiger die Steigung, desto geringer ist dieses Risiko. Daher wäre eine vollkommen lineare Skala, das heisst eine gerade Linie, der konvexen Kurve in Abbildung 32 eigentlich vorzuziehen. In der Praxis wird dies in der Regel aber durch politische Überlegungen verhindert.

6.3.5 Höhe der Ausgleichszahlungen

Die Höhe der Transfers, die ein Gemeinwesen erhält oder zahlen muss, wird durch die zu kompensierenden Indexpunkte bestimmt. Diese sind für unser Beispiel in Spalte 6 der Tabelle 36 angegeben und entsprechen der Differenz zwischen Spalte 5 und Spalte 4. Die in diesen beiden Spalten angegebenen Zahlen lassen sich aus der Finanzausgleichsskala in Abbildung 32 ablesen. Aus dem Total der Spalte 8 von Tabelle 34 geht hervor, dass der durchschnittliche Wert eines Indexpunktes pro Einwohner CHF 21.68 beträgt (CHF 2168/100). Die Höhe des Transfers wird für jedes Gemeinwesen berechnet, indem die Anzahl der zu kompensierenden Punkte mit dem Wert pro Punkt und der Anzahl Einwohner multipliziert wird (Spalte 7). MeinGemeinwesen sollte demzufolge eine Ausgleichszahlung von TCHF 94 erhalten ($1,4 \times \text{CHF } 21.68 \times 3113$).

Selbstverständlich sollte die Skala so konzipiert und angepasst werden, dass die zu erhaltenden Transfers vollumfänglich durch die zu zahlenden Transfers finanziert werden. Das ist in unserem Beispiel der Fall, da das Total der Spalte 7 gleich null ist. Manchmal ist es aber schwierig, die Beträge auszugleichen. Für solche Fälle wird ein Ausgleichsfonds eingerichtet, in dem die überschüssigen Zahlungen angespart werden. Diese Ersparnisse dienen zum Ausgleich einer Situation, bei der weniger Transfers eingehen als ausbezahlt werden müssen.

6.4 Lastenausgleich

6.4.1 Bedingungen

Mit dem Lastenausgleich sollen Gemeinwesen für Kosten entschädigt werden, die ihnen durch Verpflichtungen aus dem übergeordneten Recht entstehen. Die Kantone

müssen Aufgaben erfüllen, die ihnen das Bundesrecht zuweist, die Gemeinden solche, die ihnen das kantonale Recht überträgt. Wenn der Bedarf nach diesen Aufgaben oder die damit verbundenen Produktionskosten höher sind als normal, ist ein Ausgleich gerechtfertigt. Das Ziel besteht darin, den beauftragten Gemeinwesen in einer besonderen Situation zu helfen, ihre Kosten zu decken. Allerdings müssen vier Bedingungen erfüllt sein, damit in einem gegebenen Bereich ein Lastenausgleich eingeführt wird.

Verpflichtung durch übergeordnetes Recht. Die erste Bedingung ist, dass ein übergeordnetes Recht – bei Kantonen das Bundesrecht, bei Gemeinden kantonales Recht – die beauftragten Gemeinwesen dazu verpflichtet, im betreffenden Bereich Leistungen nach einem vorgegebenen Mindeststandard zu erbringen und deren Finanzierung sicherzustellen. Diese Bedingung schliesst eine Entschädigung für Kosten in Bereichen aus, in denen die Beauftragten selbst entscheiden können, ob sie eine Leistung erbringen wollen oder nicht. Die Gemeinwesen können also nicht für Kosten entschädigt werden, die beispielsweise durch die Strassenbeleuchtung oder den Unterhalt von Parks und Gärten entstehen. Ebenso schliesst diese Bedingung eine Entschädigung von Kosten aus, die anfallen, weil eine Leistung in einer höheren Qualität erbracht wird, als dies durch das übergeordnete Recht vorgeschrieben ist.

Erhebliche Unterschiede. Die zweite Bedingung ist, (a) dass spezifische Bedürfnisse festgestellt werden können, die sich zwischen den beauftragten Gemeinwesen erheblich unterscheiden, oder (b) dass es technisch komplizierter und kostspieliger ist, die betreffende Leistung nach den Mindeststandards zu erbringen, die vom Bund oder vom Kanton vorgeschrieben sind. Anders ausgedrückt, muss ermittelt werden, ob die Beauftragten unfreiwillig mit ungünstigen Bedürfnissen oder Produktionsbedingungen konfrontiert werden, die ihren Haushalt zusätzlich belasten.

Eine hohe Anzahl betroffener Gemeinwesen. Wenn ungünstige Umstände vorliegen und zusätzliche Kosten entstehen, muss als dritte Bedingung eine ausreichend grosse Zahl von beauftragten Gemeinwesen betroffen sein, damit eine systematische Entschädigung durch das Ausgleichssystem gerechtfertigt ist. Ein solches System muss in der Lage sein, gewöhnliche Fälle zu behandeln. Hingegen hat es im Allgemeinen mehr Mühe mit aussergewöhnlichen Fällen (die in der Statistik oft als Ausreisser bezeichnet werden). Sind nur sehr wenige Gemeinwesen mit ungünstigen Bedingungen konfrontiert, ist eine Einzelfalllösung ausserhalb des Ausgleichssystems vorzuziehen. So wird vermieden, dass das System zu komplex wird.

Hohe Mehrkosten. Sind genügend beauftragte Gemeinwesen vorhanden, die mit ungünstigen Umständen konfrontiert sind, müssen noch die Mehrkosten für ihren Haushalt bedeutend sein. Ist diese Bedingung erfüllt, ist die Einführung eines Ausgleichsmechanismus gerechtfertigt. Man darf nämlich nicht vergessen, dass ein solcher Mechanismus mit Verwaltungskosten verbunden ist. Deshalb muss ein angemessenes Verhältnis zwischen den zu kompensierenden Mehrkosten und diesen Verwaltungskosten vorhanden sein.

6.4.2 Vertikalität

Für die Einführung des Lastenausgleichs müssen also verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Die wichtigste ist zweifellos die Tatsache, dass das übergeordnete Recht den lokalen Gemeinwesen die Verantwortung überträgt, eine bestimmte Leistung gemäss einem vorgeschriebenen Mindeststandard zu erbringen und zu finanzieren. In diesem Fall muss logischerweise der Grundsatz «Wer bestellt, bezahlt» gelten. Die höhere Ebene, die den Standard festlegt, hat die finanziellen Konsequenzen zu tragen. So muss beispielsweise ein Kanton die Lasten derjenigen Gemeinden ausgleichen, die zur Erfüllung des kantonalen Standards höhere Kosten als andere zu tragen haben. Der Lastenausgleich muss somit vertikal erfolgen, im Gegensatz zum Ressourcenausgleich, der horizontal ist.

6.4.3 Berechnung

Wenn unter Berücksichtigung der oben genannten Kriterien ein Lastenausgleich eingeführt werden soll, müssen die an den Ausgleich zu zahlenden Beiträge festgelegt werden. Diese Beiträge sollten aufgrund von objektiven Kriterien berechnet werden können. Unter diesem Gesichtspunkt sind der Finanzausgleich des Bundes und der darin enthaltene Lastenausgleich nicht vorbildlich. Die Beiträge zum Ausgleich der geografisch-topografischen und soziodemografischen Lasten sind vor allem das Ergebnis politischer Verhandlungen und beruhen kaum auf objektiven Grundlagen.¹³⁵ Die objektive Festlegung der zu zahlenden Beträge erfordert einige Vorsichtsmassnahmen. Diese müssen es unter anderem ermöglichen, ein taktisches Verhalten von Gemeinwesen zu unterbinden, die die Höhe der erhaltenen Ausgleichszahlungen maximieren wollen. Sie orientieren sich insbesondere an der Standardkostenmethode, die im Rahmen der Verwaltungskontrolle zur Anwendung kommt.

Kostentreiber identifizieren. Die erste Vorsichtsmassnahme besteht darin, die Gründe für die übermässige Belastung des beauftragten Gemeinwesens zu ermitteln. Es müssen also die Variablen bestimmt werden, die einen wesentlichen Einfluss auf die Kosten der Leistung haben. Betrachten wir das Beispiel der kommunalen Schneeräumungskosten. Wir gehen davon aus, dass die oben genannten Bedingungen erfüllt sind und ein vertikaler Lastenausgleich eingeführt werden muss. Die Frage ist nun, ob die Höhe oder die Bevölkerungsdichte für die Erbringung dieser Leistung tatsächlich eine Rolle spielt. Um diese Frage zu beantworten, kann man auf Expertenmeinungen zurückgreifen oder noch besser auf die Regressionsanalyse. Mit diesem statistischen Verfahren kann quantifiziert werden, (a) ob eine unabhängige Variable die abhängige Variable tatsächlich beeinflusst, ob sie also ein Kostentreiber (*cost driver*) für die betreffende Aufgabe ist, und (b) wie hoch deren quantitative Bedeutung ist. Zur Durchführung dieser Analyse müssen zuverlässige Informationen über die Kosten der betreffenden Leistung für mehrere Gemeinden und für mehrere Jahre vorliegen. Die dritte oder gar vierte Ebene der funktionalen Gliederung liefert in der Regel ausreichend detaillierte und vergleichbare Informationen für

135 Deshalb werden diese Beträge oft infrage gestellt. Die Kontroverse betrifft insbesondere das relative Gewicht des soziodemografischen Lastenausgleichs im Vergleich zum geografisch-topografischen Lastenausgleich.

alle Gemeinwesen (siehe Abschnitt 3.3.9, der insbesondere der funktionalen Gliederung gewidmet ist). Durch eine statistische Analyse lässt sich aufzeigen, dass die Kosten für die Schneeräumung beispielsweise um CHF 7.50 pro Kopf steigen, wenn die Höhe um 100 Meter zunimmt. Eine (multiple) Regressionsanalyse kann zudem potenziell mehrere Kostentreiber identifizieren.

Standard festlegen. Die zweite Vorsichtsmassnahme besteht darin, den Normalwert für jeden der zuvor ermittelten Kostentreiber festzulegen. Dazu kann man auf einen statistischen Wert zurückgreifen. In unserem Beispiel könnte dies die durchschnittliche Höhe der Gemeinden im betreffenden Kanton sein, angenommen 620 Meter. Mit der Wahl dieses Standards wird davon ausgegangen, dass nur Gemeinden, die über dieser Durchschnittshöhe liegen, mit klimatischen Bedingungen konfrontiert sind, die zu zusätzlichen Schneeräumungskosten führen. Bei der Festlegung eines Standards geht es letztlich darum, den Wert zu definieren, ab dem ein Gemeinwesen einen Lastenausgleich erhält.

Wie der Standard festgelegt wird, hängt vom Kostentreiber ab. Zur Objektivierung empfiehlt es sich, eine statistische Grösse wie den Durchschnitt oder Median zu verwenden. Wenn beispielsweise die Bevölkerungsdichte der einzelnen Gemeinden die treibende Kraft ist, könnte der Standard die Bevölkerungsdichte auf kantonaler Ebene sein. Im Bereich der Sozialhilfe sollte ein Lastenausgleich eingeführt werden, wenn das kantonale Recht diese Aufgabe an die Gemeinden überträgt und Standards für die diesbezüglichen Leistungen festlegt. Wenn die Zahl der aktiven Fälle bei den Sozialdiensten der Treiber ist, könnte als Standard die Zahl der Fälle pro 100 Einwohner im ganzen Kanton festgelegt werden. Es ist gerechtfertigt, die Lasten derjenigen Gemeinden auszugleichen, die mehr als diese durchschnittliche Zahl von Begünstigten unterstützen müssen.

Die Mengenabweichung berechnen. Nach der Festlegung des Standards kann die Abweichung zwischen diesem Standard und dem Wert des Kostentreibers für jede Gemeinde berechnet werden. Liegt der beobachtete Wert über dem Standard, ist ein Ausgleich der Kosten, die mit dieser Abweichung verbunden sind, gerechtfertigt. Der Ausgleich sollte sich allerdings darauf beschränken, diese Abweichung zu kompensieren. Die von den Gemeinwesen getragenen Kosten sollten nicht ausgeglichen werden, wenn die kostenverursachenden Mengen unter dem vorher festgelegten Standard liegen. In Gemeinwesen, in denen die Mengen über dem Standard liegen, sollte der Ausgleich nur diejenigen Kosten betreffen, die durch den Anteil der über dem Standard liegenden Mengen verursacht werden. Kosten, die durch die Produktion von Mengen bis zur Höhe des Standards entstehen, sollten nicht ausgeglichen werden. Mein Gemeinwesen liegt auf einer Höhe von 970 Metern, so dass die Mengenabweichung 350 Meter beträgt (970 Meter – 620 Meter).

Standardkosten pro Einheit festlegen. Man könnte sich selbstverständlich vorstellen, denjenigen Gemeinwesen, die sich in einer ungünstigen Situation befinden, einen Ausgleich für die tatsächlich von ihnen getragenen Mehrkosten zu gewähren. Damit würde man allerdings die übergeordnete Ebene, die den Ausgleich finanziert, der Gefahr von explodierenden Kosten aussetzen. Deshalb braucht es Standardkosten pro Einheit. Das bedeutet, dass grundsätzlich ein Pauschalbetrag pro Einheit der Leistung – oder pro Mengeneinheit – festgelegt wird, die über dem Standard liegt. Die Regressionsanalyse hilft bei der Festlegung dieses Betrags. Für das Beispiel der Schneeräumung ergibt sie

Standardkosten von CHF 7.50 pro Einwohner und 100 Meter. Manchmal können auch Vorschriften oder Praktiken als Grundlage herangezogen werden (zum Beispiel Standardkosten pro Kinderbetreuungsplatz).

Den Lastenausgleich berechnen. Sobald die Mengenabweichung und die Standardkosten pro Einheit bekannt sind, lässt sich der an die Gemeinden zu überweisende Betrag durch einfaches Multiplizieren berechnen. MeinGemeinwesen liegt 350 Meter über der Durchschnittshöhe und die Standardkosten belaufen sich auf CHF 7.50 pro 100 Meter. Somit beträgt der Ausgleich für die Schneeräumung CHF 26.25 pro Einwohner ($350 / 100 \times \text{CHF } 7.50$), also TCHF 81,7 für 3113 Einwohner.

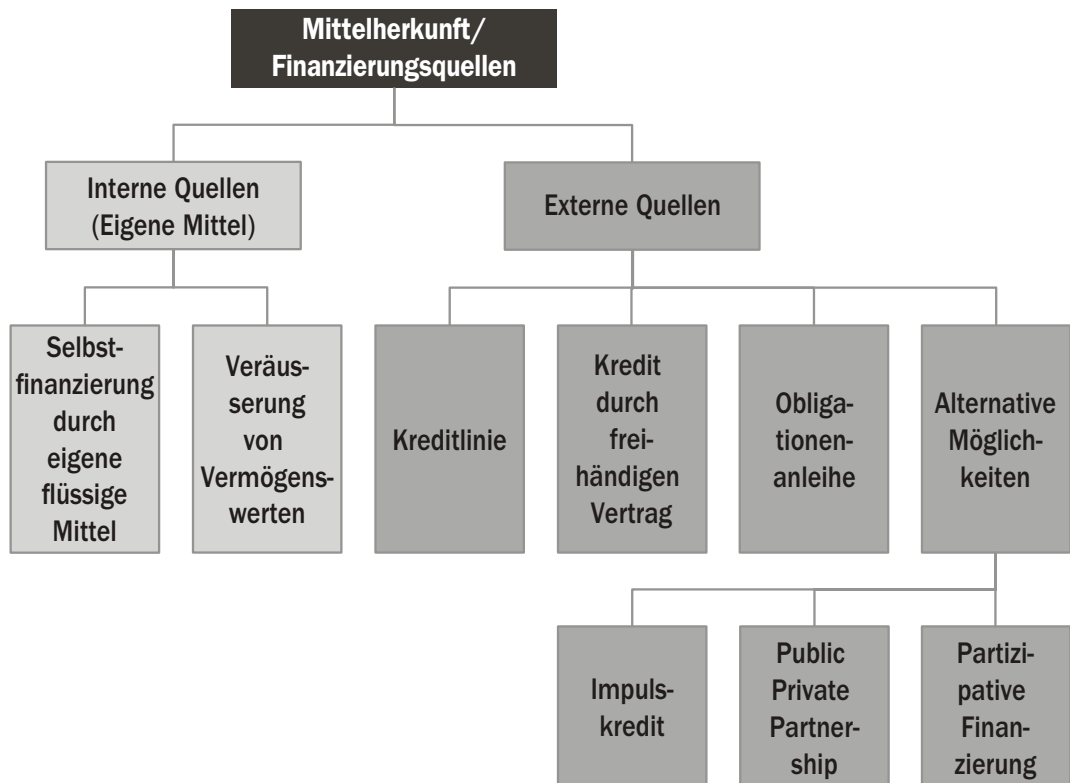
Gemeinwesen mit einer negativen Abweichung erhalten keinen Ausgleich. In unserem Beispiel gilt dies für alle Gemeinwesen, die unterhalb der Standardhöhe von 620 Metern liegen.

7 Investitionen finanzieren und geeignete Kredite identifizieren

7.1 Bandbreite der Finanzierungsquellen von Investitionen

Ein öffentliches Gemeinwesen sollte in der Lage sein, zumindest alle operativen Tätigkeiten mit eigenen Mitteln zu finanzieren. Zudem sollte es auch seine Investitionstätigkeiten teilweise oder gesamthaft aus internen Quellen bezahlen können. Das verlangt die goldene Regel der öffentlichen Finanzen, gemäss der ein öffentliches Gemeinwesen einzig zur Finanzierung seiner Investitionen Mittel aus externen Quellen in Anspruch nehmen sollte. Kredite sind eine Form der Fremdfinanzierung, aber es gibt noch weitere. Abbildung 33 vermittelt einen Überblick über die verschiedenen internen und externen Quellen, die einem Gemeinwesen zur Finanzierung seiner Investitionen zur Verfügung stehen. Das vorliegende Kapitel stellt diese verschiedenen Instrumente, ihre Merkmale und ihre Vor- und Nachteile vor. Ausgehend von dieser Analyse lässt sich ein Entscheidungsbaum zur Bestimmung der Finanzierungsquelle erstellen, die am besten für die Bedürfnisse des jeweiligen Gemeinwesens geeignet ist. Dieser Entscheidungsbaum ist in Abbildung 34 dargestellt.

Abbildung 33 Den Gemeinwesen zur Verfügung stehende Quellen zur Finanzierung von Investitionen.



7.2 Finanzierung aus Eigenmitteln

Selbstfinanzierung durch eigene flüssige Mittel. Bei der Finanzierung aus Eigenmitteln finanziert sich das Gemeinwesen aus internen Quellen. In Bezug auf die Finanzierung der Investitionen denkt man hier automatisch an die Selbstfinanzierung durch eigene flüssige Mittel und die Ersparnisse des Gemeinwesens, das heisst also durch die Differenz zwischen Ein- und Auszahlungen, die sich aus der operativen Tätigkeit ergeben. Im Rahmen des HRM2 vermittelt uns die Geldflussrechnung die entsprechende Information. Für MeinGemeinwesen beläuft sich diese Finanzierung aus Eigenmitteln, also der Geldfluss aus operativer Tätigkeit, im Jahr t auf TCHF 1989 (Abschnitt 3.3.7, Tabelle 19). Der Finanzierungsausweis gemäss HRM1 vermittelt die gleiche Information auf etwas weniger präzise Weise, nämlich als Differenz zwischen dem nicht geldwirksamen Aufwand und dem nicht geldwirksamen Ertrag, also TCHF 1665 (Abschnitt 3.3.7, Abbildung 20). Dieser Betrag entspricht zudem der Summe aus den Abschreibungen (und anderen nicht geldwirksamen Vorgängen) und dem Ertrags- oder Aufwandüberschuss.¹³⁶ MeinGemeinwesen finanziert über 90% seiner Nettoinvestitionen über diese Quelle.¹³⁷

Veräusserung von Vermögenswerten. Die zweite interne Finanzierungsquelle ist die Veräusserung von Vermögenswerten des Gemeinwesens. Dieser Prozess verläuft unterschiedlich, je nachdem, ob der Vermögenswert zum Verwaltungs- oder Finanzvermögen gehört. Handelt es sich um einen Vermögenswert im Verwaltungsvermögen, ist die Legislative des Gemeinwesens zuständig: Sie muss entscheiden, ob der betreffende Vermögenswert zur Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben nicht mehr benötigt wird. Kommt sie zu diesem Schluss, kann er aus dem Verwaltungs- in das Finanzvermögen übertragen und anschliessend veräussert werden. In der Geldflussrechnung zeigt sich diese interne Quelle der Finanzierung im Geldfluss aus Anlagentätigkeit. MeinGemeinwesen hat im Jahr t offensichtlich keine Vermögenswerte verkauft, da der Geldfluss aus Anlagentätigkeit gleich null ist (Tabelle 19).

Vor- und Nachteile der Finanzierung aus Eigenmitteln. Der Hauptvorteil der Finanzierung aus Eigenmitteln sind ihre geringen Kosten.¹³⁸ Im Gegensatz zur Finanzierung aus Fremdmitteln ist sie nämlich mit keinen Zinszahlungen verbunden. Zinsen können die finanzielle Tragfähigkeit eines Gemeinwesens gefährden, wie wir im Kapitel über die Schuldendynamik sehen werden (Kapitel 12).

Allerdings ist eine Finanzierung aus Eigenmitteln nicht immer möglich. Nicht jedes Gemeinwesen verfügt über Vermögenswerte, die es veräussern könnte. Eine Erhöhung der Selbstfinanzierung bedingt zudem, dass ein erheblicher und wiederkehrender, mit anderen Worten ein struktureller Ertragsüberschuss erwirtschaftet

136 In unserem Beispiel erzielt MeinGemeinwesen einen Ertragsüberschuss von TCHF 64. Das zeigt, dass die Kosten der erbrachten Leistungen vollumfänglich durch die laufenden Erträge finanziert werden. Siehe auch Kennzahl zur Deckung des Aufwands (K1) in Abschnitt 9.3.1.

137 Vgl. Kennzahl K2## in Kapitel 9.3.1.

138 Unter Vorbehalt von eventuellen Negativzinsen.

wird.¹³⁹ Eine solche Strategie bedeutet folglich, dass natürliche und juristische Personen stärker durch Steuern oder steuerähnliche Abgaben belastet werden, als dies eigentlich notwendig wäre.

Ausserdem stellt sich bei der Finanzierung von Investitionen aus Eigenmitteln ein zeitliches Problem, insbesondere wenn diese über einen strukturellen Ertragsüberschuss erfolgt: Das bedeutet nämlich, dass die gesamten oder ein Teil der Investitionsausgaben direkt, das heisst also im gleichen Haushaltsjahr, gedeckt werden. Bei einer direkten Deckung von Investitionsausgaben kann die Finanzierung aber nicht über die Zeit verteilt werden, auch wenn die Infrastruktur ihre Dienste über einen langen Zeitraum hinweg erbringt. Unter diesen Bedingungen gewährleistet die Finanzierung durch Eigenmittel keine Generationengerechtigkeit (siehe auch Prinzip der nachträglichen Deckung in Abschnitt 3.3.5). Die Finanzierung aus Fremdmitteln behebt diese Nachteile.

7.3 Finanzierung aus Fremdmitteln

Bei der externen Finanzierung muss zwischen kurz- und langfristiger Finanzierung differenziert werden. Diese Unterscheidung zeigt sich im Übrigen auch in der Geldflussrechnung im Abschnitt über die Finanzierungstätigkeit (siehe Tabelle 19 in Abschnitt 3.3.7).

7.3.1 Kurzfristige Finanzierung über eine Kreditlinie

Die Kreditlinie ist ein kurzfristiges externes Finanzierungsinstrument, das heisst, sie deckt einen Finanzierungsbedarf, der in der Regel nicht länger als ein Jahr dauert. Meist wird die Kreditlinie von Bankinstituten gewährt und die Gemeinwesen können sie nach eigenem Bedarf und Ermessen ausschöpfen. Sie entspricht also einem offenen und verfügbaren Kredit. Ihr maximales Volumen und ihre Modalitäten werden in einem im Voraus ausgehandelten Vertrag geregelt und das Gemeinwesen kann bei einem dringenden Bargeldbedarf darauf zurückgreifen. Je nach Fall umfassen die Modalitäten neben dem Kreditrahmen auch die Rückzahlungsbedingungen, den Zinssatz und die Rückzahlungsfrist. Diese Vertragsbedingungen werden im Allgemeinen jährlich ausgehandelt.

Die Kreditlinie kann verschiedene Formen annehmen. Es kann sich dabei um einen *festen Vorschuss* handeln. In diesem Fall schreibt die Bank den Gesamtbetrag des Kredits auf einmal dem Kontokorrent des Gemeinwesens gut. Die Rückzahlung erfolgt ebenfalls in einer einzigen Rate bei Fälligkeit mit der Möglichkeit einer Vertragsverlängerung. Der Zinssatz ist fest und die Zinszahlungen hängen von der Laufzeit des Kredits ab. In selteneren Fällen kann die Kreditlinie auch in Form eines *Kontokorrentkredits* gewährt werden. In diesem Fall ermächtigt die Bank das

139 Der Begriff des strukturellen Überschusses wird in Kapitel 11 erläutert, das der Diagnose eines konjunkturellen oder strukturellen Ursprungs von Defiziten und Überschüssen gewidmet ist.

Gemeinwesen, die für seine operativen Tätigkeiten benötigten Barmittel vom betreffenden Kontokorrent abzuheben und im Rahmen des gewährten Kredits einen negativen Saldo auszuweisen. Der Kontokorrentkredit unterscheidet sich vom festen Vorschuss dadurch, dass er unbefristet ist und dass seine Konditionen – insbesondere der Zinssatz – einseitig und jederzeit von der kreditgebenden Bank geändert werden können.

Der wichtigste Nachteil der Kreditlinie sind ihre Kosten, da der angewendete Zinssatz relativ hoch ist. Der Vorteil ist die Schnelligkeit, mit der flüssige Mittel bezogen werden können. Sie ist deshalb besonders nützlich, wenn ein Gemeinwesen auf finanzielle Einnahmen beispielsweise aus Steuern wartet, aber dringende laufende Ausgaben finanzieren muss. Die goldene Regel schliesst zwar im Prinzip eine Finanzierung von laufenden Ausgaben über externe Quellen aus, aber vorübergehende Liquiditätsschwierigkeiten rechtfertigen die Inanspruchnahme einer Kreditlinie. Dies muss jedoch eine Ausnahme bleiben und sich auf geringfügige Beträge mit einem kurzfristigen Zeithorizont, also weniger als ein Jahr, beschränken. Dieses Instrument ist nicht zur langfristigen Finanzierung von Investitionsausgaben geeignet. Eine langfristige externe Finanzierung von laufenden Ausgaben ist definitiv zu vermeiden.

7.3.2 Langfristige Finanzierung

Kredit durch Privatvertrag

Der Kredit durch Privatvertrag ist ein gängiges Instrument zur langfristigen Finanzierung von öffentlichen Gemeinwesen, vor allem auf lokaler Ebene. Der Vertrag wird direkt zwischen dem Gemeinwesen und der kreditgebenden Einheit abgeschlossen. Deshalb wird dieses Instrument auch als Privatkredit bezeichnet. Bei der kreditgebenden Einheit handelt es sich meist um eine Bank. In diesem Fall spricht man spezifischer von einem Bankkredit. Allerdings gewähren auch andere Akteure wie etwa Pensionskassen oder Versicherungsgesellschaften einen beträchtlichen Umfang an Krediten.

Da der Vertrag auf freihändiger Basis geschlossen wird, muss das Gemeinwesen wissen, welche Einheiten daran interessiert sind, ihm Geld zu leihen. Ohne kontaktiert und umworben zu werden, ist es für das Gemeinwesen a priori schwierig, dies zu wissen. Hier kommen verschiedene Finanzintermediäre und andere Broker ins Spiel. Ihre Aufgabe und ihr Ziel ist es, die Gemeinwesen mit interessierten Investoren zusammenzubringen. In jüngster Zeit sind vernetzte Peer-to-Peer-Plattformen entstanden, die solche Dienstleistungen anbieten und die Transaktionskosten senken. Unabhängig von der technologischen Unterstützung soll es den Gemeinwesen ermöglicht werden, die verschiedenen Kreditangebote transparent zu vergleichen und auf diese Weise die Finanzierungskosten zu minimieren.

Der Privatvertrag passt sich dem Finanzierungsbedarf des Gemeinwesens an, da seine Bedingungen – Umfang des Kredits, Währung, Laufzeit, Amortisation, Art des Zinssatzes – verhandelbar sind. Die Vertragsbedingungen wiederum können

den Zinssatz beeinflussen. Da dieses Instrument von den Gemeinden, aber auch von den Kantonen rege genutzt wird, lohnt es sich, diese verschiedenen Möglichkeiten näher zu betrachten.

Laufzeit. Die Laufzeit bezeichnet die Dauer des Kreditvertrags. Grundsätzlich gilt, je länger die Laufzeit, desto höher ist der Zinssatz. Will das Gemeinwesen einen Kredit aufnehmen, um eine spezifische Investitionsausgabe zu finanzieren, sollte also eine Laufzeit gewählt werden, die der Lebensdauer des betroffenen Vermögenswertes entspricht. Für ein Gebäude, das schätzungsweise während 25 Jahren genutzt wird, ist nach dieser Zeit mit umfangreicheren Renovierungs- und Modernisierungsarbeiten zu rechnen. Deshalb sollte die Laufzeit des Kredits zur Finanzierung dieses Objekts diesen Zeitraum nicht überschreiten.

Die Kapitalgeber ihrerseits richten sich im Allgemeinen nach ihren eigenen Regeln. Diese legen insbesondere maximale Laufzeiten je nach Art der finanzierten Objekte fest (zum Beispiel 100 Jahre für Renditeliegenschaften, die zum Finanzvermögen gehören). Zudem bieten die Kapitalgeber üblicherweise einen festen Zinssatz für einen Zeitraum von zwei bis 15 oder gar 20 Jahren an.

Die Aufnahme von Krediten zur gezielten Finanzierung eines Vermögenswertes wird manchmal für kleinere Gemeinwesen empfohlen, die nur wenige grössere Vermögenswerte besitzen. Für andere ist eine Strategie ratsamer, welche die Möglichkeiten des Marktes nutzt. In diesem Fall werden Höhe des Kredits und Laufzeit aufgrund der angebotenen Konditionen und insbesondere des Zinssatzes gewählt, wobei zu berücksichtigen ist, dass der Zinssatz im Allgemeinen mit dem Volumen und der Laufzeit des Kredits steigt.

Amortisation. Die Amortisation ist der Betrag, der an die kreditgebende Einheit zurückgezahlt werden muss. Sie ist nicht zu verwechseln mit der wirtschaftlichen (oder buchhalterischen) Abschreibung, bei der es sich um die jährlichen Kosten für die Abnutzung und Veralterung eines Vermögenswertes handelt, die den Wert des betreffenden Objekts in der Bilanz schrittweise verringert (siehe Abschnitt 3.3.5 über die Wertverminderung des Verwaltungsvermögens). Der Vertrag kann eine Amortisation «bei Fälligkeit» vorsehen. In diesem Fall wird der gesamte geliehene Betrag nach Ablauf des Vertrags zurückgezahlt. Alternativ kann im Vertrag auch eine jährliche Amortisation vereinbart werden. So kann beispielsweise festgelegt werden, dass jedes Jahr ein bestimmter Prozentsatz des geliehenen Betrags zurückgezahlt werden muss. Für ein kleines Gemeinwesen, das einen spezifischen Kredit zur Finanzierung eines Objekts aufnimmt, bietet die jährliche Amortisation den Vorteil, dass der Kredit nach Ablauf des Vertrags getilgt ist. Auf diese Weise lässt sich auch sicherstellen, dass Amortisation und wirtschaftliche Abschreibung übereinstimmen. Die Amortisation «bei Fälligkeit» setzt voraus, dass entweder genügend liquide Mittel vorhanden sind, um den Kredit bei Vertragsablauf zurückzuzahlen, oder dass eine Refinanzierung mittels eines neuen Kredits erfolgt, um die für die Rückzahlung erforderliche Liquidität bereitzustellen. Natürlich birgt eine solche Strategie ein höheres Risiko als die jährliche Amortisation, falls sich die Zinssätze ungünstig entwickeln oder falls sich die finanzielle Lage des

Gemeinwesens so sehr verschlechtert, dass die Investoren misstrauisch werden. Hinzu kommt, dass die Amortisation bei Fälligkeit mit einem höheren Zinssatz verbunden sein kann.

Art des Zinssatzes. Es gibt zwei Arten von Zinssätzen: feste und variable. Bei einem *festverzinslichen* Kredit wird der Zinssatz zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses festgelegt und bleibt während der gesamten Laufzeit unverändert. Somit ist bei dieser Variante die jährliche Zinsbelastung während der gesamten Dauer des Vertrags immer gleich hoch.

Im Gegensatz dazu beruht ein Kredit mit *variablem Zinssatz* (oder Zinssatz mit Revisionsklausel) auf einem Vertrag, bei dem der Zinssatz an einen Referenzzinssatz gebunden ist. Nach der Abschaffung des Libor (*London interbank offered rate*) soll der Saron – *Swiss Average Rate Overnight* – zum neuen Referenzzinssatz werden.¹⁴⁰ Er ist der durchschnittliche Zinssatz der von den Finanzinstituten in der Schweiz für eine Nacht getätigten Ausleihungen. Der Saron basiert auf den tatsächlichen Transaktionen am Schweizer Geldmarkt.

Der variable Zinssatz ist also ein Zinssatz, der vom Kreditgeber aufgrund der Entwicklung des Referenzzinssatzes, auf den er eine Marge zuschlägt, geändert werden kann. Dieser Zuschlag ist für die gesamte Laufzeit des Kredits fix und beläuft sich auf maximal einen Prozentpunkt. Wenn der Saron-Satz 2% beträgt, liegt der Zinssatz also bei maximal 3%. Der Zuschlag wird manchmal auch in Basispunkten angegeben. Der Basispunkt ist eine Masseinheit, die ein Hundertstel eines Prozentpunkts bezeichnet. Bei einem Saron-Satz von 2% beträgt der Zinssatz bei einer Marge von 100 Basispunkten also 3%. Durch die Verwendung dieser Einheit wird die Verwechslung von Prozent und Prozentpunkt vermieden. Wie häufig die Anpassung an den Saron erfolgt, muss ebenfalls im Kreditvertrag festgelegt werden. Meistens werden drei oder sechs Monate festgelegt. Es sind aber auch andere Intervalle möglich, beispielsweise monatlich oder jährlich. Der Zinssatz ändert sich also mehrmals während der Laufzeit des Kredits.

Die öffentlichen Gemeinwesen nehmen eher festverzinsliche Kredite auf. Dies ermöglicht ihnen eine genaue Planung der Zinslast sowohl für die Erstellung des Voranschlags als auch für die Finanzplanung. Zusätzlich zu dieser administrativen Vereinfachung erleichtert ein fester Zinssatz auch die Haushaltsführung, da das Gemeinwesen damit nicht dem Risiko eines Zinsanstiegs ausgesetzt ist. Gleichzeitig vergibt sich das Gemeinwesen damit aber auch die Möglichkeit, von sinkenden Zinssätzen profitieren zu können. Wählt das Gemeinwesen hingegen einen Kredit mit variablem Zinssatz, kommen ihm allfällige Zinssenkungen zugute, aber es setzt sich dem Risiko eines Zinsanstiegs aus. Eine Strategie, die auf einer Kombination von festen und variablen Zinssätzen basiert, ermöglicht es im Allgemeinen, von Zinssenkungen zu profitieren und gleichzeitig das Risiko von ungünstigen Entwicklungen zu begrenzen. Ein Portfolio, das sich aus 70 bis 75% festverzinslichen und 30 bis 25% variabel verzinsten Krediten zusammensetzt, scheint einer eher defensiven Strategie zu entsprechen (Stenghele 2006).

140 2012 stellte sich heraus, dass Grossbanken bereits seit 2005 ein System zur Manipulation des Libor nutzten. In der Folge wurde die Aufsicht über den Libor von der britischen Financial Conduct Authority überarbeitet. Diese Behörde hat angekündigt, dass sie die Beibehaltung des Libor über das Jahr 2021 hinaus nicht unterstützen wird.

Neben den Bedingungen des Kreditvertrags beeinflussen auch andere Faktoren den Zinssatz. Das **makroökonomische Umfeld** hat einen starken Einfluss auf den Zinssatz, zu dem ein Gemeinwesen Geld aufnehmen kann. Die von der Zentralbank verfolgte Geldpolitik, und vor allem der von ihr festgelegte Leitzins, spielt eine herausragende Rolle. Wenn die Schweizerische Nationalbank (SNB) eine lockere Geldpolitik mit einem niedrigen Leitzins verfolgt, wird die Kreditaufnahme zumindest kurzfristig günstiger sein. Die Art der geleisteten Garantien und das **Risikoprofil des Gemeinwesens** haben ebenfalls einen Einfluss auf die Bedingungen, die mit den Kapitalgebern ausgehandelt werden können.¹⁴¹ Einem Gemeinwesen, bei dem die Gefahr von Schwierigkeiten mit der Rückzahlung seiner Kredite besteht, wird ein weniger guter Zinssatz angeboten. Zur Bewertung dieses Risikos und der **Zahlungsfähigkeit** des Gemeinwesens stützen sich die Gläubiger auf verschiedene Kennzahlen, wie beispielsweise den Nettoverschuldungsquotienten oder den Bruttoverschuldungsanteil (siehe Abschnitt 9.3 zu den Kennzahlen). Auch die vom Gemeinwesen auferlegte Steuerlast wird zur Risikobewertung herangezogen. Eine relativ hohe Steuerbelastung verringert den Handlungsspielraum und damit die Fähigkeit des Gemeinwesens, sich aus einer schwierigen finanziellen Situation befreien zu können. In diesem Fall geht der Kapitalgeber bei der Kreditvergabe ein höheres Risiko ein und verlangt deshalb einen höheren Zinssatz, anders ausgedrückt, erhebt er eine **Risikoprämie**. Das Gemeinwesen kann zwar das makroökonomische Umfeld kaum beeinflussen, sein Risikoprofil aber schon. Das ist zugegebenermassen zeitaufwendig. Durch die Verbesserung seines Risikoprofils verringert es aber seine Risikoprämie und damit die Kosten seiner Schulden.

Obligationenanleihe

Die Obligationenanleihe ist ein Finanzierungsmittel, dank dem das Gemeinwesen direkt Geld auf dem Kapitalmarkt aufnehmen kann. Sie besteht in der Ausgabe von Schuldtiteln, ähnlich wie Schuldverschreibungen, die zu im Voraus festgelegtem Zeitpunkt und Betrag rückzahlbar sind und verzinst werden. Jede Obligationenanleihe hat ihre eigenen Merkmale in Bezug auf den Zinssatz – fix oder variabel –, die Laufzeit – in der Regel zwischen fünf und 15 Jahren – und die Rückzahlungsbedingungen – am Ende der Laufzeit oder in Tranchen.

Der grosse Vorteil von Obligationenanleihen liegt darin, dass sie im Allgemeinen relativ attraktive Zinssätze bieten und sich damit die Finanzierungsquellen diversifizieren lassen. Um aber von attraktiven Bedingungen profitieren zu können, müssen verschiedene Hürden überwunden werden, die auch mit Nachteilen verbunden sind. Zunächst muss das Emissionsvolumen gross sein (mindestens CHF 100 Mio.). Zweitens muss das emittierende Gemeinwesen über ein gutes Image verfügen, das durch ein Rating einer spezialisierten Agentur bestätigt wird (Standard and Poor's, Moody's, Fitch Ratings, um nur die drei wichtigsten zu nennen). Dieses Rating gibt Auskunft

141 Die Kapitalgeber müssen ihrerseits die Anforderungen der Verordnung über die Eigenmittel und die Risikoverteilung der Banken und Wertpapierhäuser (Eigenmittelverordnung, ERV, SR 952.03) einhalten.

über die Bonität des Kreditnehmers; es widerspiegelt seine Fähigkeit, seinen Verpflichtungen rechtzeitig nachzukommen und somit das geliehene Kapital zurückzuzahlen. Diese Anforderungen sind mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden; so müssen unter anderem ziemlich detaillierte Jahresabschlüsse erstellt werden. Für Obligationen, die an der Börse kotiert werden sollen, muss zudem ein Emissionsprospekt erstellt werden, der alle wichtigen Bedingungen im Zusammenhang mit dem Forderungsrecht umfasst.

Die Obligationenanleihe ist folglich für versierte Kreditnehmer und grosse Gemeinwesen geeignet. In der Schweiz wird dieses Instrument deshalb im Wesentlichen von Bund, Kantonen und Städten¹⁴² verwendet.

7.3.3 Alternative Möglichkeiten

Impulskredit

Im Rahmen gewisser Impulsprogramme können Gemeinwesen von zinsvergünstigten oder gar zinslosen Darlehen profitieren. In der Vergangenheit erhielten zahlreiche Körperschaften im Rahmen des Bundesgesetzes über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG, SR 901.1) solche Darlehen von Bund oder Kantonen. Dieses Gesetz wurde von der Neuen Regionalpolitik (NRP) abgelöst, die sich auf das Bundesgesetz über Regionalpolitik (BRP, SR 901.0) abstützt. Letzteres bietet ähnliche Finanzierungsmöglichkeiten, aber auch A-fonds-perdu-Beiträge. Diese Finanzierungen sind zwar vorteilhaft, aber sie sind auf spezifische Projekte ausgerichtet und setzen voraus, dass eine daran interessierte Körperschaft mehrere Bedingungen für ihre Gewährung erfüllen muss. Diese Bedingungen hängen selbstverständlich mit der Art des zu finanzierenden Vorhabens zusammen. Im Rahmen der NRP muss es sich um Investitionen handeln, die die Wettbewerbsfähigkeit und die Wertschöpfung in bestimmten Sektoren, insbesondere im Tourismus und in der Industrie, verbessern. Zudem muss sich der Kanton mindestens gleich stark wie der Bund an der Finanzierung beteiligen. Die gewährten Beträge sind proportional zu den erwarteten Auswirkungen. Die Körperschaft, die das Darlehen beantragt, muss sich zudem mit eigenen Mitteln am Vorhaben beteiligen. Folglich handelt es sich bei diesen Impulskrediten um eine einmalige Finanzierungsquelle vor allem für Projekte, die eine Körperschaft oft nicht spontan beschlossen hätte, wenn sie sie vollumfänglich selbst hätte finanzieren müssen.

Public Private Partnerships

Public Private Partnerships (PPP) oder öffentlich-private Partnerschaften bezeichnen eine Zusammenarbeit zwischen einem öffentlichen Gemeinwesen und einem privaten Unternehmen für ein Infrastrukturprojekt (Spital, Gefängnis, Stadion usw.). Diese Zusammenarbeit ist insofern mit einem Finanzierungsmechanismus verbunden,

¹⁴² Gemäss dem Schweizerischen Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor muss das Gemeinwesen die Vermögenswerte und die mit dem Vertrag verbundenen Verpflichtungen bilanzieren (FAQ Public Private Partnerships vom 10.09.2013).

als der private Dienstleister sowohl für die Planung als auch die Finanzierung, die Durchführung und den Betrieb des betreffenden Projekts verantwortlich ist. Öffentlich-private Partnerschaften werden durch einen Vertrag geregelt. Ihr Vorteil für das Gemeinwesen besteht darin, dass es dadurch von einer öffentlichen Einrichtung profitieren kann, ohne selbst die flüssigen Mittel für deren Finanzierung aufbringen zu müssen.¹⁴³ Darüber hinaus kann das Gemeinwesen in der operativen Verwaltung vom Fachwissen des privaten Spezialisten profitieren. In den meisten Fällen zahlt das Gemeinwesen dem privaten Partner eine Entschädigung, deren Höhe und Dauer vertraglich vereinbart werden. In der Schweiz sind nur wenige Projekte Gegenstand einer echten PPP, und dies vor allem auf kantonaler Ebene.

Partizipative Finanzierung

Die partizipative Finanzierung (*Crowdfunding*) nimmt dank der zunehmenden Zahl von kollaborativen Plattformen im Internet deutlich zu. Diese Plattformen bringen einen Kreditnehmer in direkten Kontakt mit einer grossen Zahl potenzieller Investoren. Sie verleihen dem Projekt, das ein Gemeinwesen durchführen möchte, eine grössere Sichtbarkeit und bündeln die Beiträge einer Vielzahl von Gläubigern, ob Einzelpersonen oder unterschiedliche Einheiten. Deshalb wird diese Form der Finanzierung auch als Mikrofinanzierung bezeichnet. Crowdfunding ist daher eher für bescheidene, von einem grossen Publikum unterstützte Vorhaben geeignet.

Die Art der Vergütung hängt von der Ausgestaltung der partizipativen Finanzierung ab. Das kreditbasierte Crowdfunding (*Lending Crowdfunding*) ähnelt einer Kreditaufnahme durch Privatvertrag und ist deshalb für öffentliche Gemeinwesen am interessantesten. Die Investoren erhalten ebenfalls einen Zins. Weil dabei aber auf einen Finanz- oder Bankintermediär verzichtet wird, kann das Gemeinwesen auf einen günstigeren Zinssatz hoffen. Das *Reward-based Crowdfunding* (oder partizipative Finanzierung mit Gegenleistung) umfasst eine nicht finanzielle Belohnung der Gläubiger. Ein Gemeinwesen kann eine solche Belohnung für gezielte Vorhaben in Betracht ziehen und beispielsweise Gratistickets als Gegenleistung für die Finanzierung eines Kultur- oder Sportprojekts anbieten. Bleibt noch das *gemeinnützige Crowdfunding* (oder auch *Crowdsupporting*), bei dem der Investor keine Belohnung erhält oder das Darlehen sogar à fonds perdu gewährt. Im letzteren Fall handelt es sich nicht mehr wirklich um Darlehen, sondern um Spenden.

143 Gemäss dem Schweizerischen Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor muss das Gemeinwesen die Vermögenswerte und die mit dem Vertrag verbundenen Verpflichtungen bilanzieren (FAQ Public Private Partnerships vom 10.09.2013).

7.4 Einige wichtige Regeln

Geld leihen ist immer mit einem Risiko verbunden. Dieses lässt sich aber mit einigen einfachen Regeln beschränken.¹⁴⁴

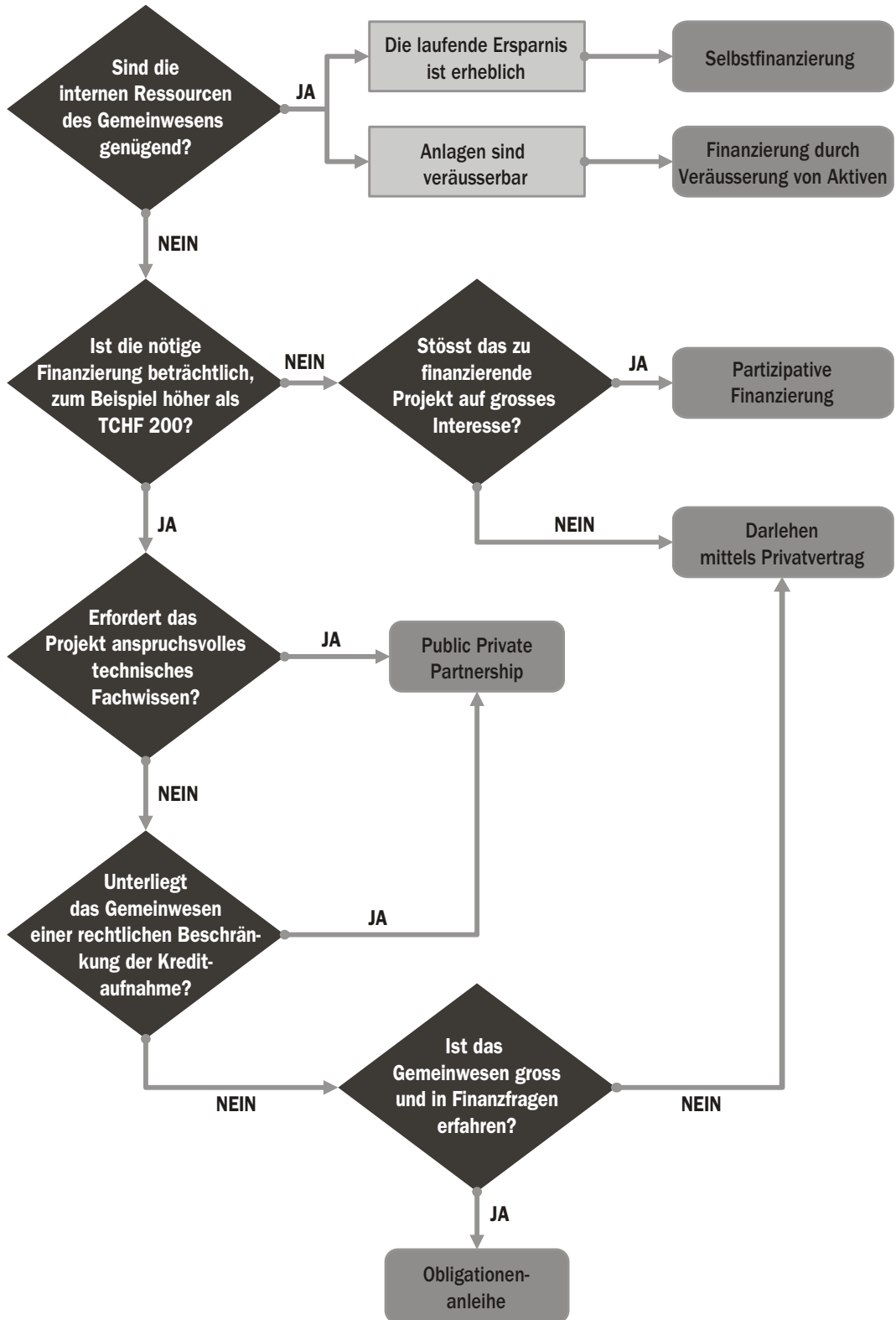
Diversifizieren. Wichtig ist, das Portfolio, die Quellen und die Instrumente der Finanzierungen zu diversifizieren. Eine systematische Aufnahme von Darlehen mit langer Laufzeit und festem Zinssatz schützt das Gemeinwesen zwar vor einem Anstieg der Zinssätze. Gleichzeitig kann es so aber auch nicht von einer möglichen Senkung profitieren. Zudem bietet eine solche Strategie nicht die Flexibilität, die für ein effizientes Liquiditätsmanagement erforderlich ist. Das Gemeinwesen muss Liquiditätsüberschüsse und -engpässe bewältigen können, die je nach Aktivitäten und Vorhaben immer wieder auftreten. Umgekehrt setzt eine Strategie, die sich auf variabel verzinsten Krediten konzentriert, das Gemeinwesen einem übermäßigen Risiko aus, falls die Zinssätze steigen. Auch bei der Wahl der Kreditgeber muss diversifiziert werden, um eine Abhängigkeit von einem einzigen Kreditinstitut zu vermeiden. Dies fördert zudem den Wettbewerb und zeigt, dass das Gemeinwesen bereit ist, für seine Finanzierungsbedürfnisse den Wettbewerb spielen zu lassen und die Konditionen der verschiedenen Anbieter zu vergleichen.

Den Wettbewerb spielen lassen. Die Gemeinwesen haben inzwischen erkannt, dass sie den Wettbewerb spielen lassen müssen, um vor allem bei Waren und Dienstleistungen günstige Beschaffungsbedingungen zu erhalten. Finanzprodukte sollten auf ähnliche Weise behandelt werden. Ein Gemeinwesen sollte mehrere Angebote von verschiedenen Kreditinstituten einholen, um die Kosten und das Risiko seiner Finanzierung zu minimieren.

Vergleichen. Potenzielle Kreditgeber versuchen, sich durch besondere Produkte von der Konkurrenz abzuheben. Damit der Wettbewerb wirklich genutzt werden kann, muss das Gemeinwesen in der Lage sein, die eingegangenen Angebote zu vergleichen. Dazu muss es zunächst den Rahmen des benötigten Finanzproduktes abstecken. Der erste Schritt besteht also darin, die eigenen Bedürfnisse zu definieren und eine Art Anforderungsprofil festzulegen, dem die Angebote entsprechen sollen. Abbildung 34 zeigt einen Entscheidungsbaum für die Wahl des passenden Finanzierungsinstruments. Entscheidet das Gemeinwesen, dass ein Kredit mit Privatvertrag das geeignete Instrument ist, muss es nur noch die gewünschten Vertragsbedingungen festlegen, vor allem die Laufzeit, die Amortisationsbedingungen und die Art des Zinssatzes. In einem zweiten Schritt werden dann von den potenziellen Kreditgebern Angebote angefordert, die diesem Anforderungsprofil entsprechen und die alle zum gleichen Zeitpunkt eingereicht werden müssen. Dadurch werden die eingeholten Angebote besser vergleichbar.

144 Angepasste und erweiterte Regeln auf der Grundlage von Huet (2010).

Abbildung 34 Entscheidungsbaum für die Wahl eines Finanzierungsinstruments.



Nicht verführen lassen. Es kann vorkommen, dass ein Kreditinstitut ein Produkt anbietet, das nicht genau dem Anforderungsprofil entspricht, aber trotzdem interessant erscheint. In diesem Fall muss das Gemeinwesen ein alternatives Angebot von anderen Instituten für ein Produkt mit den gleichen technischen und rechtlichen Merkmalen einholen. Vergessen Sie nie, dass Kreditinstitute keine wohltätigen Organisationen sind. Sie müssen einen Gewinn erwirtschaften. Deshalb kann sich hinter einem verlockenden Angebot ein kleines Detail verbergen, das für den Kreditnehmer nachteilig ist. Ein Zinssatz, der in keinem Verhältnis zur Marktrealität oder zu den Bedingungen steht, die ein benachbartes Gemeinwesen eben erst erhalten hat, ist wahrscheinlich eine Falle, in die das kreditsuchende Gemeinwesen besser nicht tappen sollte.

Sich beraten lassen. Es besteht zwangsläufig eine Kompetenzasymmetrie zwischen dem Finanzfachwissen der Kreditinstitute und demjenigen des Gemeinwesens, das eine Finanzierung benötigt. Erstere beschäftigen eine Vielzahl von Fachleuten für Financial Engineering. Hingegen führen selbst relativ grosse Gemeinwesen nur eine begrenzte Anzahl von Finanzierungsgeschäften durch. Deshalb verfügen sie auch nicht über Mitarbeiter, die sich speziell mit der Finanzierung befassen. Um diese Asymmetrie etwas auszugleichen, kann man die Dienste von Unternehmen in Anspruch nehmen, die auf Schuldenbewirtschaftung spezialisiert sind. Auch hier ist es wichtig, ein Unternehmen zu wählen, das über die notwendigen Instrumente verfügt, um die Angebote von Kreditinstituten, ihre Kosten und Risiken analysieren zu können. Gemeinden sollten nicht zögern, sich bei ihren Dachverbänden oder beim Amt für Gemeinden ihres Kantons beraten zu lassen.

Verwalten und nicht spekulieren. Man muss sich immer in Erinnerung rufen, dass die Verantwortlichen eines Gemeinwesens einen Verwaltungsauftrag haben. In gewisser Weise ist Verwalten das Gegenteil von Spekulieren. Wir haben den Grundsatz der Vorsicht bereits erwähnt (Abschnitt 2.1.2). Dieser Grundsatz gilt auch für die Liquiditäts- und Schuldenbewirtschaftung. Er untersagt Entscheidungen, bei denen man auf die zukünftige und hypothetische Entwicklung der Märkte setzt, um einen Gewinn zu erzielen, und gleichzeitig das Risiko in Kauf nimmt, Geld zu verlieren, wenn die Entwicklung den Erwartungen widerspricht. Die Finanzverwaltung muss das Risiko minimieren und sie muss daher per Definition umsichtig sein. Von zwei Produkten sollte deshalb immer dasjenige mit dem geringeren Risiko gewählt werden, auch wenn dies a priori mit zusätzlichen Kosten für das Gemeinwesen verbunden ist. Diese zusätzlichen Kosten sind nicht als Verlust zu betrachten, sondern als der Preis für die Vermeidung eines finanziellen Risikos.

Verstehen oder verzichten. Manchmal nehmen schweizerische oder ausländische Gemeinwesen Produkte in Anspruch, die spekulative Mechanismen enthalten – beispielsweise Anleihen in Fremdwährungen oder mit indexierten Zinssätzen. Die Verantwortlichen können durch die äusserst attraktiven Zinssätze geblendet werden, die bei solchen Produkten vordergründig, das heisst in den von den Kreditgebern vorgelegten Unterlagen, genannt werden. Eine ungünstige Marktentwicklung kann jedoch zu einer Explosion der Finanzierungskosten führen. Dann werden solche Produkte

brandgefährlich. Zwar werden diese Mechanismen in den Angeboten der Kreditinstitute erwähnt. Die Hinweise dazu sind allerdings oft nur im Kapitel zu den besonderen Bedingungen enthalten und beschränken sich auf relativ schwer verständliche mathematische Formeln. Bevor ein Entscheid getroffen wird, müssen alle Vertragsunterlagen analysiert werden. Bestehen Zweifel oder werden das angebotene Produkt und seine Feinheiten nicht wirklich verstanden, sollte man darauf verzichten und einem konventionelleren Instrument den Vorzug geben.

Sich auf eine Strategie verständigen. Die öffentlichen Verwaltungen führen ihre Arbeit in vielen Bereichen in einem restriktiven Rahmen aus und ihre Tätigkeiten unterliegen zudem einer systematischen Genehmigungs- und Kontrollpflicht. Es sollte daher auch möglich sein, die Schulden im Rahmen einer expliziten, diskutierten, genehmigten und kontrollierten Strategie zu verwalten. Zwar kennen mehrere Gemeinwesen, insbesondere die Kantone, Grundregeln für die Kreditaufnahme. Aber nur wenige verfügen über einen Rechtsrahmen für die gesamte Schuldenbewirtschaftung und nur wenige stützen sich auf eine Strategie, die von einer Expertenkommission entwickelt und von der Exekutive oder Legislative genehmigt wurde. Eine solche Strategie sollte insbesondere das Verhältnis zwischen kurz- und langfristigen Schulden sowie zwischen fest- und variabel verzinslichen Schulden festlegen. Die Umsetzung der gewählten Strategie obliegt dann den Finanzverantwortlichen.

8 Die finanzpolitische Taktik erkennen

8.1 Zuverlässigkeit und Verständlichkeit

Zuverlässigkeit und Verständlichkeit sind zwei Prinzipien, die ein Gemeinwesen bei der Erstellung und Darstellung der Jahresrechnung beachten sollte (siehe Abschnitt 2.1 zu den finanziellen Grundsätzen). Die Jahresrechnung muss den verschiedenen beteiligten Parteien ein transparentes und somit verlässliches Bild der finanziellen Verfassung vermitteln. Im öffentlichen Sektor ist dieses Bedürfnis nach Transparenz besonders ausgeprägt, da die Abwägungen zwischen den verschiedenen Interventionen des Staates auf der Basis der Voranschläge und Jahresrechnungen getroffen werden. Das Parlament und über dieses die Bevölkerung ermächtigen die Regierung auf der Grundlage des Voranschlags, die öffentlichen Gelder auszugeben. Anhand der Jahresrechnung wird dann deren ordnungsgemässe Verwendung überprüft. Der Grundsatz der Periodenabgrenzung entspricht diesem Streben nach Zuverlässigkeit und Verständlichkeit: Die Jahresrechnung muss das Ergebnis des Geschäftsjahres getreu wiedergeben. Im Gegensatz dazu steht das Kassaprinzip, das sich darauf beschränkt, die Einnahmen und Ausgaben zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember des Jahres t zu erfassen und darzustellen. Es ermöglicht aber weder die Ermittlung der Kosten der im Laufe des betreffenden Jahres erbrachten öffentlichen Leistungen noch die Überprüfung der Deckung dieser Kosten durch die Erträge desselben Jahres. Schliesslich kann ein Teil der Aufwände oder Erträge im Zusammenhang mit diesen Leistungen vor dem 1. Januar oder nach dem 31. Dezember fakturiert und bezahlt werden. Folglich widerspiegelt der Saldo – die Differenz zwischen Zahlungseingängen und -ausgängen – nicht das Ergebnis, das der Differenz zwischen Aufwänden und Erträgen von solchen Leistungen entspricht. Um die Aufwände und Erträge der richtigen Periode, hier also dem Jahr t zuzuweisen, müssen verschiedene rein buchhalterische Vorgänge erfasst werden. Wir denken hier beispielsweise an Buchungen zur Rechnungsabgrenzung (transitorische Aktiven und Passiven). Dazu zählt aber auch die Bildung von Rückstellungen für noch nicht feststehende Verpflichtungen im Zusammenhang mit einem Ereignis – einem auslösenden Tatbestand –, das im Laufe des Jahres t eingetreten ist und das später allenfalls zu einer Auszahlung führen könnte. Ein Beispiel dafür ist eine Streitigkeit, die noch durch ein Gericht entschieden werden muss. Weitere solche rein buchhalterischen Vorgänge sind planmässige und ausserplanmässige Abschreibungen, mit denen die Abnutzung und Veraltung des Verwaltungsvermögens im Laufe des Jahres t erfasst werden.

Transitorische Passiven, die Bildung von Rückstellungen ebenso wie Abschreibungen erhöhen den Gesamtaufwand. Folglich verschlechtern diese Vorgänge den Saldo der Erfolgsrechnung. Hingegen führen transitorische Aktiven und die Auflösung von Rückstellungen zu einer Verbesserung des Saldos.

Um den Prinzipien der Zuverlässigkeit und der Verständlichkeit Rechnung zu tragen, muss der Betrag dieser Vorgänge natürlich genau die Realität widerspiegeln. Dies gilt insbesondere für die Rückstellungen. Allerdings sind die Höhe und die Fälligkeit von Verpflichtungen, die eine Rückstellung erfordern, per Definition ungewiss. Deshalb braucht es eine Schätzung und diese Schätzung sollte wahrheitsgetreu sein.

8.2 Eine Transparenz, die Risiken mit sich bringt

Paradoxerweise und insbesondere im öffentlichen Sektor bringt das Bestreben, die finanzielle Leistungsfähigkeit absolut transparent darzustellen, Risiken für das zukünftige Haushaltgleichgewicht mit sich. Das gilt vor allem, wenn die «Jahresrechnung gut abschliesst» und in der Erfolgsrechnung ein Ertragsüberschuss ausgewiesen werden müsste. Die Finanzverantwortlichen wollen aber oft keinen allzu hohen Überschuss ausweisen. In den Augen der Steuerzahler könnte ein Überschuss nämlich bedeuten, dass die von ihnen bezahlten Steuern und Gebühren im Vergleich zu den angebotenen öffentlichen Leistungen zu hoch waren. Oder sie haben das Gefühl, dass die Leistungen des Gemeinwesens angesichts der Einnahmen ungenügend waren. Werden mehrere Jahre hintereinander hohe Überschüsse erzielt, müssen die Finanzverantwortlichen verständlicherweise mit Forderungen von verschiedenen Seiten rechnen: anderen Mitgliedern der Exekutive, Mitgliedern der Legislative, Bürgerinnen und Bürgern, Interessengruppen. Diese Forderungen können neue öffentliche Ausgaben oder auch eine Verminderung der Steuerbelastung betreffen.

Dies gilt umso mehr, als sich die politische Debatte vornehmlich auf die Erfolgsrechnung und ihren Saldo konzentriert. Die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung und die Bilanz finden viel weniger oder gar keine Aufmerksamkeit. Das lässt sich einfach erklären: Die Erfolgsrechnung umfasst die wesentlichen Informationen, anhand derer sich die ordnungsgemässe Anwendung des Kreditrechts kontrollieren lässt. Aus rein formaler Sicht erstaunt es deshalb nicht, dass die Erfolgsrechnung im ersten Teil der Jahresrechnung an prominenter Stelle zu finden ist und die meisten Seiten in Anspruch nimmt. Hinzu kommt, dass die gesetzlichen Bestimmungen zur Haushaltsführung der einzelnen Gemeinwesen zwar gewisse Unterschiede aufweisen können, aber in einem grundsätzlichen Punkt übereinstimmen: Die Erfolgsrechnung muss ausgeglichen sein – wenn nicht jedes Jahr, so doch zumindest mittelfristig. Mit anderen Worten: Die laufenden Aufwendungen, die Kosten der öffentlichen Leistungen also, müssen vollumfänglich über die laufenden Erträge gedeckt werden.

Angesichts dieser Verpflichtung zur Kostendeckung kann man gut nachvollziehen, dass die Finanzverantwortlichen Begehrlichkeiten bekämpfen wollen, die ein Überschuss auslösen könnte – unabhängig davon, ob dieser Überschuss strukturell oder konjunkturell bedingt ist oder auf Elemente zurückzuführen ist, deren Betrag ausserordentlich oder ungewöhnlich hoch ist (vgl. Kapitel 11 zur Analyse der Ursache von konjunkturell oder strukturell bedingten Defiziten). Dabei haben sie oft zwei Vorteile gegenüber anderen Akteuren des Finanzmanagements, um dieses Ziel zu erreichen. Zum einen verfügen sie über ein umfangreiches buchhalterisches Fachwissen und zum andern sind sie besser mit dem gesetzlichen Rahmen vertraut. Sie können daher relativ einfach buchhalterische Kunstgriffe anwenden, um einen allfälligen Überschuss zu vermindern oder gar ganz verschwinden zu lassen und damit jede Forderung vom Tisch zu wischen, die das zukünftige Haushaltgleichgewicht bedrohen könnte.

Das bedeutet aber auch, dass die Jahresrechnung nicht mehr wirklich ein verlässliches Bild der finanziellen Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens wiedergibt. Das Bild

wurde aus taktischen Gründen verändert und ermöglicht es, eine weiterhin hohe Steuerbelastung oder geringere öffentliche Leistungen zu rechtfertigen, als wirtschaftlich betrachtet notwendig wären. Wenn sich solche kosmetischen Buchungsvorgänge Jahr um Jahr wiederholen, kaschieren sie letztlich einen strukturellen Überschuss.¹⁴⁵

Buchhalterische Kunstgriffe können natürlich auch bei einem «schlechten Abschluss» der Jahresrechnung eingesetzt werden, um den Aufwandüberschuss geringer erscheinen zu lassen, als er tatsächlich ist. Mit solchen Manövern können die Verantwortlichen unpopuläre Massnahmen aufschieben, mit denen das Budget durch höhere Erträge oder eine verstärkte Aufwandskontrolle wieder ausgeglichen würde. Auch in diesem Fall liefert die Erfolgsrechnung kein verlässliches Abbild der finanziellen Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens.

8.3 Spannung zwischen Zuverlässigkeit und Ordnungsmässigkeit

Man könnte glauben, dass die Jahresrechnung ein verlässliches Bild der finanziellen Verfassung liefert, wenn die buchhalterischen Vorgänge den geltenden Gesetzen und Vorschriften entsprechen. Allerdings ergibt sich hier ein gewisses Paradox, sofern eben diese Gesetze und Vorschriften Praktiken zulassen, empfehlen oder nicht untersagen, die der Zuverlässigkeit der Jahresrechnung schaden. Das ist in mehreren Kantonen der Fall. Hinzu kommt, dass das Rechnungsmodell HRM2 explizit gewisse «Mittel der Finanzpolitik»¹⁴⁶ vorsieht. Diese Mittel und Praktiken mögen zwar legal sein, weil sie im Gesetz verankert sind, aber sie sind dennoch als buchhalterische Kunstgriffe zu betrachten. Gemäss Naser und Pendlebury (1992) muss man von kreativer Buchführung sprechen, wenn die Jahresrechnung entweder durch die Ausnutzung oder die Nichtbeachtung der geltenden Regeln so verändert wird, dass sie die Situation nicht mehr so wiedergibt, wie sie eigentlich ist, sondern wie die Verantwortlichen sie darstellen wollen. Mit dieser buchhalterischen Kosmetik ändert man also bewusst die finanzielle Leistungsfähigkeit und die finanzielle Verfassung des Gemeinwesens, damit sie dem entsprechen, was man kommunizieren will. Es wird folglich auf ein verlässliches Bild verzichtet.

Mit solchen buchhalterischen Kunstgriffen können die Finanzverantwortlichen die finanzielle Verfassung des Gemeinwesens beschönigen, ohne gegen die Gesetzgebung und das Prinzip der Ordnungsmässigkeit zu verstossen. Das ist allerdings nur eine Möglichkeit, die das Gesetz bietet, und keineswegs eine Verpflichtung. Ein Gemeinwesen kann also auf die Anwendung solcher Mittel der Finanzpolitik verzichten und ein zuverlässiges Bild seiner finanziellen Verfassung präsentieren. Mit der Verwendung dieser Mittel verstösst es aber wie eben ausgeführt nicht gegen die gesetzlichen Bestimmungen. Wenn die buchhalterischen Praktiken aber über den rechtlichen Rahmen hinausgehen, dann ist die Darstellung der Jahresrechnung weder verlässlich noch rechtmässig.

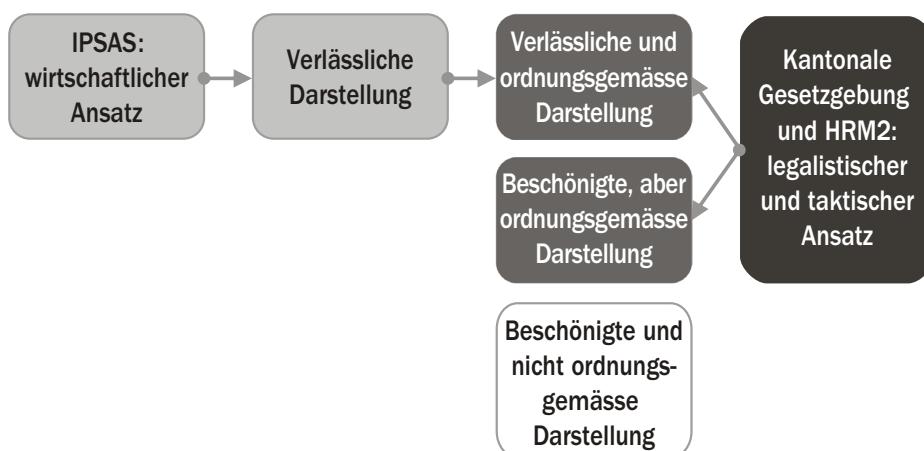
145 Clémenceau und Soguel (2018) zeigen im Übrigen, dass ein Aufblähen des Aufwands insbesondere durch zusätzliche Abschreibungen, um in der Erfolgsrechnung ein tieferes Ergebnis auszuweisen, als tatsächlich erzielt worden ist, in der Zukunft zu höheren Überschüssen oder geringeren Defiziten führt.

146 Fachempfehlung 04, FDK (2008).

Abbildung 35 illustriert diese unterschiedlichen Arten der Darstellung der Jahresrechnung. Sie reichen von einer verlässlichen und realitätsgetreuen Darstellung, wie man sie insbesondere bei der Anwendung der IPSAS-Normen erhält, über eine ordnungsgemässe, aber beschönigte bis hin zu einer nicht ordnungsgemässen Darstellung. Sie zeigt, dass die meisten kantonalen Gesetze (und das HRM2) ausreichend flexibel sind, um entweder eine verlässliche oder eine beschönigte Darstellung der Finanzlage zu erlauben.

Das öffentliche Recht sieht selbstverständlich vor, dass das Handeln eines Gemeinwesens daran gemessen werden muss, ob es den Grundsatz der Ordnungsmässigkeit einhält. Es liefert den zuständigen Revisionsstellen die Normen, anhand derer sie beurteilen müssen, ob die Rechnungen ordnungsgemäss geführt und dargestellt sind. Das erklärt, weshalb sie keine Einwände gegen die Anwendung von buchhalterischen Kunstgriffen vorbringen, solange diese in der Gesetzgebung vorgesehen sind. Ebenso wehren sich die Mitglieder der Exekutive, die Finanzkommission und die Legislative kaum je gegen eine kreative Buchführung der Finanzverantwortlichen. Wie in Auszug 3 ausgeführt, wird dabei zwar das Prinzip der Zuverlässigkeit nicht eingehalten, das Gesetz aber schon.

Abbildung 35 Darstellung der Finanzlage je nach Rechnungslegungsstandard.



Quelle: Clémenceau und Soguel (2015).

Auszug 3 Die buchhalterische Kosmetik findet vor aller Augen statt

«Während die Erstellung des Voranschlags immer [...] zu lautstarken Diskussionen im Parlament führt, ist die Prüfung der Jahresrechnung ein viel weniger konfliktträchtiges Frühlingsritual. Sie beginnt im April mit der Veröffentlichung von fünf umfangreichen Büchern, von denen meist nur das Ergebnis in Erinnerung bleibt: Ein Defizit wird als schlechtes Resultat, ein Gewinn als gutes betrachtet. Das Ergebnis wird aber oft durch buchhalterische Vorgänge zur Bildung bzw. Auflösung von Rücklagen oder durch aussergewöhnliche Buchungen angepasst [...]. Alles absolut ehrenwerte Vorgänge, findet diese buchhalterische Kosmetik doch vor aller Augen statt.»

Quelle: Mabut J.-F. (2014, La Tribune de Genève).

8.4 Buchhalterische Kosmetik

Im Vergleich zur Kassenbuchführung erleichtert die periodengerechte Buchführung die Anwendung von buchhalterischen Kunstgriffen. Sie impliziert nämlich per Definition, dass Vorgänge erlaubt sind, die nicht mit Geldflüssen verbunden sind. Damit schafft sie günstige Bedingungen, um Vorgänge ohne Verbindung zur wirtschaftlichen Realität zu erfassen. Und deren gibt es viele. Wir beschäftigen uns hier mit den häufigsten Buchungsvorgängen, die als buchhalterische Kosmetik bezeichnet werden können und mit den Fachempfehlungen des HRM2 übereinstimmen. Praktiken, die diesen Fachempfehlungen nicht entsprechen, sind im Allgemeinen auch gemäss den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen regelwidrig. Sie sollten daher von den Revisionsstellen aufgedeckt werden und die vorgelegten Rechnungen nicht mehr beeinträchtigen. Bei den hier beschriebenen Vorgängen handelt es sich um buchhalterische Kunstgriffe, mit denen die Angaben zur finanziellen Leistungsfähigkeit und zur finanziellen Verfassung des Gemeinwesens verändert werden, sodass diese nicht mehr der Realität entsprechen. Sie werden in der Regel beim Abschluss der Jahresrechnung angewendet und beeinflussen die finanzielle Leistungsfähigkeit oder anders ausgedrückt das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung (vgl. Tabelle 17 zum gestuften Erfolgsausweis). Einige Vorgänge sind in den veröffentlichten Rechnungen einfach zu erkennen, bei anderen ist dies schwieriger.

Vom HRM2 tolerierte Mittel der Finanzpolitik

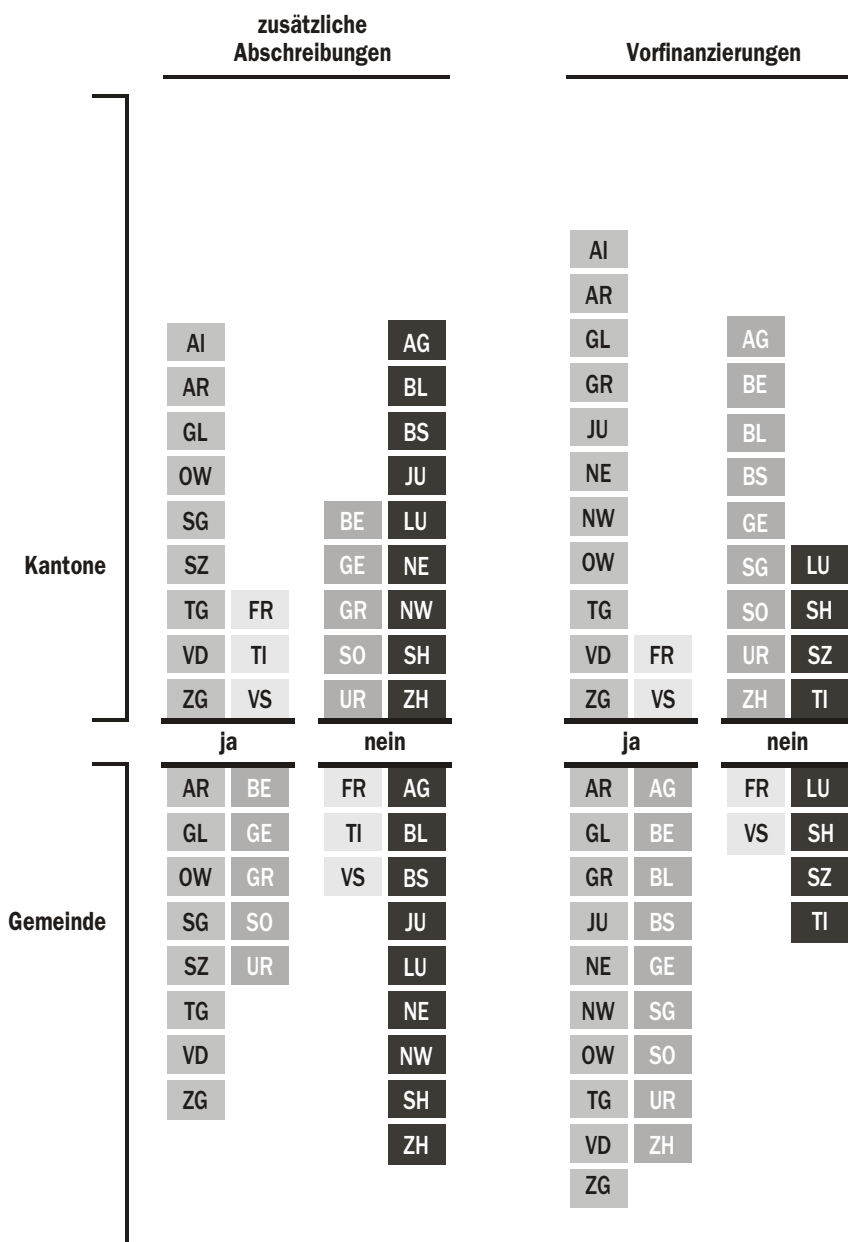
Die Mittel der Finanzpolitik, die vom HRM2 offen toleriert werden, sind zusätzliche Abschreibungen, die Abtragung des Bilanzfehlbetrags, Einlagen in sowie Entnahmen aus Fonds, Vorfinanzierungen und übrigen Reserven.¹⁴⁷ Zusätzliche Abschreibungen, die Abtragung des Bilanzfehlbetrags, Einlagen in Fonds, Vorfinanzierungen und übrige Reserven führen zu einer künstlichen Erhöhung des Gesamtaufwands. Diese wird als künstlich bezeichnet, weil sie sich nicht aus einer Nutzung von produktiven Ressourcen wie etwa Personal, Güter oder Dienstleistungen oder aus der Abnutzung und Veraltung der Infrastruktur ergibt. Demgegenüber blähen Entnahmen aus Fonds, Vorfinanzierungen und übrigen Reserven den Gesamtertrag auf. Die Zunahme ist ebenfalls künstlich: Sie entspricht keiner zusätzlichen Ressource wie etwa Steuereinnahmen oder Transfers für das Gemeinwesen.

Abbildung 36 zeigt, welche Kantone zusätzliche Abschreibungen oder Vorfinanzierungen auf kantonaler oder auch auf kommunaler Ebene zulassen oder verbieten. Gewisse Kantone erlauben zwar die Verbuchung zusätzlicher Abschreibungen auf der kantonalen Ebene, räumen dieses selbe Recht ihren Gemeinden jedoch nicht ein. Das gilt für die Kantone Freiburg, Tessin und Wallis. Vorfinanzierungen sind in etwa der Hälfte der Kantone erlaubt, während die Gemeinden sie in allen Kantonen mit Ausnahme von Freiburg, Luzern, Schaffhausen, Schwyz, Tessin und Wallis nutzen dürfen. MeinGemeinwesen hat im Jahr t netto TCHF 970 seiner Erträge für

147 Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor führt ein aktualisiertes Inventar der Mittel, die durch die Finanzgesetzgebung der verschiedenen Schweizer Gemeinwesen erlaubt sind (www.srs-cspsc.ch).

Vorfinanzierungen verwendet. Dadurch vermindert sich der ausgewiesene Ertragsüberschuss von eigentlich TCHF 1034 auf TCHF 64. Dies entspricht mehr als 6% des Gesamtertrags.

Abbildung 36 Zusätzliche Abschreibungen und Vorfinanzierungen nach Kantonen.
Stand vom 31. Dezember 2022*.



Datenquelle: Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (www.srs-csppc.ch).
* Der Kanton AI legt diesbezüglich keine Vorschriften für seine Gemeinden fest.

Damit das Prinzip der Verständlichkeit aber dennoch eingehalten wird, verlangt das HRM2 eine Verbuchung dieser Vorgänge als ausserordentlicher Aufwand respektive als ausserordentlicher Ertrag (vgl. Abschnitt 3.3.4 zur Erfolgsrechnung). Diese Vorgänge der buchhalterischen Kosmetik, machen den Grossteil der ausserordentlichen Aufwände und Erträge aus. Man findet sie daher in den Rubriken 38 und 48 der Artengliederung, genauer gesagt in den Teilrubriken 383, 387 und 389. Für die Finanzverantwortlichen sind diese Mittel umso bequemer, als die Begriffe zusätzliche Abschreibungen, Abtragung des Bilanzfehlbetrags, Vorfinanzierungen oder auch Fonds abstrakt und für Laien schwer verständlich sind.

Zur Ermittlung des Gesamtergebnisses der Erfolgsrechnung werden die Rubriken 38 und 48 jedoch berücksichtigt. Will man sich ein zuverlässigeres Bild der finanziellen Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens verschaffen, sollte daher eher das operative Ergebnis betrachtet werden – das Ergebnis also vor Anwendung der buchhalterischen Kosmetik. Nichtsdestotrotz liegt der Fokus nach wie vor auf dem Gesamtergebnis.

Freiheiten in Bezug auf die Aktivierungsgrenze

Es gibt noch weitere buchhalterische Kunstgriffe, die eingesetzt werden können, ohne dass sie vom HRM2 explizit toleriert werden. Die Koexistenz einer Erfolgsrechnung und einer Investitionsrechnung bietet diesbezüglich Möglichkeiten. Das HRM2 empfiehlt zwar, eine klare Aktivierungsgrenze festzulegen, ab der eine Ausgabe in der Investitionsrechnung erfasst werden sollte. In der Praxis führt aber der Wunsch nach einer bewussten Änderung des Saldos der Erfolgsrechnung manchmal dazu, dass diese Grenze zuweilen ziemlich frei interpretiert wird. Nehmen wir den Fall eines Gemeinwesens, das Schwierigkeiten hat, eine ausgeglichene Erfolgsrechnung zu präsentieren. In diesem Fall ist es verlockend, Ausgaben hybrider Natur in der Investitionsrechnung zu erfassen, um den Aufwand zu vermindern und den Saldo zu verbessern. Umgekehrt könnten die gleichen Ausgaben der Erfolgsrechnung belastet werden, um Begehrlichkeiten, die sich aus einem Ertragsüberschuss ergeben könnten, im Keim zu ersticken.

Solche Manöver sind von aussen nur schwer zu erkennen. Ausgaben, die zu Unrecht in der Investitionsrechnung erfasst werden, können durch eine sorgfältige Prüfung des Anlagenspiegels eventuell identifiziert werden. Diese Tabelle muss in den Anhang aufgenommen werden und einen hohen Detaillierungsgrad aufweisen. Wenn umgekehrt Ausgaben unkorrekterweise in der Erfolgsrechnung erfasst werden, lässt sich dies kaum erkennen. Es gibt schlicht zu viele Rubriken und die in den Konten veröffentlichten Details sind in der Regel nicht ausreichend dafür.

Vorgänge innerhalb der Bilanz

Mit Ausnahme der Buchungen in Verbindung mit dem Liquiditäts- und Schuldenmanagement müssen alle Vorgänge entweder in der Erfolgs- oder der Investitionsrechnung erfasst werden. Das ergibt sich aus dem Kreditrecht. Mit anderen Worten ausgedrückt: Alle Vorgänge müssen sich entweder auf das Ergebnis oder auf den Finanzierungsbedarf für die Nettoinvestitionen auswirken. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass einige Gemeinwesen

bewusst Transaktionen innerhalb ihrer Bilanz vornehmen – das heisst ohne Erfassung in der Erfolgs- und der Investitionsrechnung. Für ein Gemeinwesen, das Mittel rückstellen muss, um seinen Verpflichtungen gegenüber der Pensionskasse seiner Mitarbeitenden nachkommen zu können, ist es verlockend, eine Rückstellung in den Passiven seiner Bilanz zu bilden und dazu das Eigenkapital, ebenfalls in den Passiven, direkt zu belasten. Auf diese Weise vermeidet das Gemeinwesen, in der Erfolgsrechnung seine tatsächlichen Arbeitgeberkosten klar auszuweisen. Die finanzielle Leistungsfähigkeit, die Selbstfinanzierung und der Finanzierungsbedarf werden in diesem Fall aber nicht mehr verlässlich dargestellt. An den ausgewiesenen Zahlen ist die Höhe der in der Vergangenheit eingegangenen Verpflichtungen des Gemeinwesens nicht mehr erkennbar. Zudem ist unklar, inwieweit der bilanzierte Wert seiner Verpflichtungen nach oben korrigiert werden muss.¹⁴⁸

Es gibt nur wenige Personen, die sich für die Bilanz eines Gemeinwesens interessieren. Deshalb bleiben diese Vorgänge oft unbemerkt – vor allem, wenn sie nicht besonders umfangreich sind. Die Finanzverantwortlichen informieren aber meist, wenn es um besonders hohe Beträge geht. Das ändert aber nichts daran, dass es sich bei diesen Praktiken um buchhalterische Kunstgriffe handelt, weil das Prinzip der Zuverlässigkeit der Jahresrechnung untergraben wird.

Fehleinschätzungen

Wir haben bereits erwähnt, dass die periodengerechte Verbuchung verschiedene Schätzungen im Zusammenhang mit Rückstellungen, Abgrenzungen und Wertberichtigungen in der Bilanz erfordert. Hier liegt das Risiko nicht darin, dass buchhalterische Kosmetik betrieben wird, sondern dass der Betrag falsch eingeschätzt wird: zu tief, wenn die Erfolgsrechnung «schlecht abzuschliessen» droht, oder zu hoch, wenn ein «guter Abschluss» zu erwarten ist.

Von aussen ist es allerdings schwierig, einen kritischen Blick auf die entsprechenden Beträge zu werfen. Man muss sich also auf die Kontrollen der Revisionsstelle verlassen.

148 Um eine mögliche Verzerrung im Zusammenhang mit solchen Kunstgriffen zu vermeiden, werden in dem von uns vorgeschlagenen Kennzahlensystem mit der Kennzahl der zusätzlichen Nettoverpflichtungen die Veränderungen der Verpflichtungen und des Finanzvermögens direkt in der Bilanz gemessen (vgl. Abschnitt 9.3.1 zu den Kennzahlen des Haushaltgleichgewichts).

9 Die finanzielle Verfassung mithilfe von Kennzahlen diagnostizieren

9.1 Kennzahlen und Kennzahlensystem

Die Jahresrechnung liefert uns relativ rohe Informationen. Wir können ihr entnehmen, wie hoch die Ausgaben und Einnahmen sind und welche Beträge investiert werden. Ausserdem können wir daraus ablesen, ob das Gemeinwesen einen Ertragsüberschuss erzielt oder mit einem Aufwandüberschuss konfrontiert ist, ob es seine Investitionen selbst finanzieren kann oder sich verschulden muss und wenn ja, in welcher Höhe. Solche Informationen sind zwar grundlegend, aber auch rudimentär. Für eine detailliertere Diagnose der finanziellen Verfassung muss auf Finanzkennzahlen zurückgegriffen werden.

Kennzahlen¹⁴⁹, auch als Quotienten bezeichnet, werden häufig eingesetzt, um die Bewertung, die Risikokontrolle und die Entscheidungsfindung zu unterstützen. Eine Kennzahl setzt im Allgemeinen zwei Grössen oder Zahlen in ein Verhältnis zueinander. Wenn eine dieser Grössen in Währungseinheiten gemessen wird, handelt es sich um eine finanzielle Kennzahl. Beispielsweise sind die Schulden pro Einwohner eine finanzielle Kennzahl, da der Zähler des Verhältnisses – die Schulden – in Franken gemessen wird.

Durch den Zusammenschluss mehrerer Kennzahlen lässt sich ein Kennzahlensystem erstellen. Dieses System ist umso nützlicher, wenn die Kennzahlen sorgfältig ausgewählt und logisch organisiert werden. Für eine differenzierte Diagnose müssen ausreichend viele Kennzahlen vorliegen. Gleichzeitig muss ihre Zahl aber auch begrenzt sein, damit die Fülle von Informationen nicht zu gross wird und die Aussagekraft verwässert wird.

9.2 Vorgeschlagenes Kennzahlensystem

9.2.1 Struktur des Kennzahlensystems

Grundsätzlich sollte jedes Gemeinwesen eigene Überlegungen anstellen und diejenigen Kennzahlen wählen, die seine spezifischen Ziele oder Schwierigkeiten am besten wiedergeben. Trotzdem gibt es verschiedene Standard-Kennzahlensysteme, die für die öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz entwickelt wurden (Buschor & Jéquier 1985; Jeanrenaud & Soguel 1988; Dafflon 1994).

Das hier vorgeschlagene Kennzahlensystem stützt sich auf das Modell, das vom IDHEAP für die Erarbeitung seines jährlichen Vergleichs der Kantons- und Gemeindefinanzen verwendet wird (Porträt 5). Es nutzt eine Reihe von 15 Kennzahlen, die verschiedenen Anliegen der Haushaltführung entsprechen.¹⁵⁰ Dazu zählen die acht vom Handbuch HRM2 vorgeschriebenen Kennzahlen, die sich hauptsächlich auf die Verschuldung konzentrieren.¹⁵¹ Innerhalb dieses Systems sind die Kennzahlen in drei thematische Gruppen und eine Gruppe mit Hilfskennzahlen aufgeteilt (Tabelle 37).

149 Kennzahlen | Indicateurs | Indicatori | Indicators.

150 Einzelheiten dazu siehe Soguel & Munier (2018).

151 Fachempfehlung 18 und Anhang C, FDK (2008).

Porträt 5 Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen des IDHEAP

Seit 1999 erarbeitet und veröffentlicht das Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) jährlich einen Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen. Das Ziel besteht darin, die Entwicklung der finanziellen Verfassung der öffentlichen Gemeinwesen anhand von verschiedenen Kennzahlen zu analysieren. Die Zahlen werden für sämtliche Kantone, zahlreiche Städte und den Bund publiziert. Auf der Webseite des IDHEAP der Universität Lausanne steht eine Datenbank mit den Kennzahlenwerten für sämtliche Jahre ab 1999 für Bund und Kantone sowie ab 2001 für Städte zur Verfügung (www.unil.ch/idheap/Vergleich). Ausserdem kann ein Arbeitsblatt heruntergeladen werden, mit dem sich die verschiedenen Kennzahlen einfach ermitteln lassen. Dabei wird für jede Kennzahl gemäss dem berechneten Wert eine Note vergeben. Die Skala reicht von 6 (ausgezeichnete Situation) bis 1 (sehr beunruhigende Situation). Diese Berechnungen lassen sich mit den Informationen aus den Jahresrechnungen der Gemeinwesen durchführen.

Quelle: www.unil.ch/idheap/Vergleich

Tabelle 37 Vorgeschlagenes Kennzahlensystem und Verbindung zu den Kennzahlen, die vom Handbuch HRM2 empfohlen werden.

Gruppen	Kennzahlen in der Übersicht		Kennzahlen HRM2	
			1. Priorität	2. Priorität
Haushaltgleichgewicht	Deckung des Aufwands	K1		
	Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen	K2	# ¹	
	Zusätzliche Nettoverpflichtungen	K3		
	Nettozinsbelastung	K4		
Qualität der Haushaltführung	Beherrschung der laufenden Ausgaben/Einw.	K5		
	Investitionsanstrengung	K6		
	Genauigkeit der Steuerprognose	K7		
	Durchschnittliche Schuldzinsen	K8		
Ausmass der Verschuldung	Nettoverschuldungsquotient	K9	#	
	Bruttoverschuldungsanteil	K10		##
Hilfskennzahlen	Selbstfinanzierungsanteil	K11		##
	Zinsbelastungsanteil	K12	# ²	
	«Kapitaldienst»-Anteil	K13		##
	Investitionsanteil	K14		## ³
	Nettoschulden pro Einwohner	K15		##

¹ Kennzahl HRM2 heisst «Selbstfinanzierungsgrad».

² Kennzahl analog zur Kennzahl der Nettozinsbelastung.

³ Kennzahl analog zur Kennzahl der Investitionsanstrengung.

Die erste Gruppe beschäftigt sich mit dem **Haushaltgleichgewicht** des Gemeinwesens. Die dazugehörenden Kennzahlen geben Auskunft über vier Schlüsselfragen: Kann das Gemeinwesen seinen Aufwand mit seinem Ertrag decken? Kann es seine Investitionen ausreichend selbst finanzieren? Beschränkt es die Aufnahme von Fremdkapital? Und schränkt die Zinsbelastung aufgrund der angehäuften Schulden seinen finanziellen Spielraum nicht allzu sehr ein?

Die zweite Gruppe beurteilt die **Qualität der Haushaltsführung**. Hier werden vier Aspekte analysiert: Hat das Gemeinwesen die Entwicklung seiner laufenden Ausgaben im Griff? Ist seine Investitionsanstrengung angemessen? Wie genau prognostiziert es seine Steuererträge? Verschuldet es sich zu günstigen Konditionen?

Die dritte Gruppe gibt Auskunft über das **Ausmass der Verschuldung** und die angesammelten Verpflichtungen. Es wird daran erinnert, dass die angehäuften Schulden die grössten Verpflichtungen gegenüber Dritten darstellen. Das Ausmass all dieser Verpflichtungen wird einerseits den Steuererträgen und andererseits dem laufenden Ertrag gegenübergestellt. So lässt sich bestimmen, wie viele Monate die Steuererträge respektive der laufende Ertrag zur Schuldentilgung aufgewendet werden müssten.

Eine vierte, heterogenere Gruppe umfasst fünf **Hilfskennzahlen**. Sie werden vom Handbuch HRM2 zwar empfohlen, darin aber meist nur als Kennzahlen zweiter Priorität betrachtet (##).

Die drei Kennzahlen, denen laut HRM2 erste Priorität (#) zukommt, sind im hier vorgeschlagenen Kennzahlensystem enthalten. Es handelt sich zum einen um die Fähigkeit des Gemeinwesens, seine Investitionen aus eigenen Mitteln zu finanzieren, zum anderen um die Nettozinsbelastung im Verhältnis zu den Steuererträgen und schliesslich um das Ausmass der Nettoschuld im Verhältnis zu denselben Steuererträgen.

Jede dieser Gruppen hat ihre Daseinsberechtigung. Es ist wichtig zu wissen, ob das Haushaltgleichgewicht bewahrt werden kann. Ebenso zentral ist aber die Analyse der Qualität der Haushaltsführung. Diese beiden Thematiken sind nämlich miteinander verbunden. Über längere Zeit betrachtet hängt das Haushaltgleichgewicht von der Qualität der Haushaltsführung ab. Bei zwei Gemeinwesen, deren Haushalte nicht ausgeglichen sind, ist dasjenige mit der besseren Haushaltsführung in einer günstigeren Lage. Ein Gemeinwesen, dessen Haushalt im Gleichgewicht ist, wird dieses auch in Zukunft besser halten können, wenn es leistungsfähig geführt wird. Letztlich wird bei einem Gemeinwesen, das Jahr für Jahr ein Haushaltgleichgewicht ausweist, die Verschuldung zunehmen. Zugleich strapazieren grosse Verpflichtungen wegen der daraus resultierenden Zinsbelastung die zukünftigen Haushaltgleichgewichte.

Das System bietet auch die Möglichkeit, das Ergebnis jeder Kennzahl auf einer Skala von 6 (ausgezeichnete Situation) bis 1 (sehr problematische Situation, die erhebliche Korrekturmassnahmen erfordert) zu bewerten. Dies ist einer der grossen Vorteile unseres Vorschlags. Indem die Resultate anhand einer einheitlichen Skala benotet werden, kann die Verfassung rasch auch von jemandem ohne spezielle Kenntnisse in öffentlichen Finanzen beurteilt werden. Zudem lassen sich die erreichten Werte je Kennzahl zu

einer Gesamtnote zusammenfassen. Das Handbuch HRM2 macht zwar gewisse Angaben dazu, wie die Resultate der empfohlenen Kennzahlen individuell bewertet werden. Allerdings variiert die Bewertungsskala je nach Kennzahl und die vorgeschlagene Skala ist rein qualitativ. Deshalb ist es nicht möglich, die Resultate zusammenzufassen und sich einen Gesamtüberblick zu verschaffen.

9.2.2 Nutzung des Kennzahlensystems

Dieses Kennzahlensystem kann auf verschiedene Weise eingesetzt werden. Zunächst dient es dazu, die finanzielle Verfassung des Gemeinwesens ausgehend von seiner Jahresrechnung zu beurteilen. Es berechnet die Kennzahlen zum Bilanzstichtag und ermöglicht somit eine punktuelle Diagnose. Mit dem Kennzahlensystem kann aber auch die Entwicklung der Situation im Zeitverlauf analysiert werden, indem die Veränderung des Kennzahlenwertes zwischen verschiedenen Perioden beobachtet wird.

Das System bietet dem Gemeinwesen ausserdem die Möglichkeit, sich mit anderen Gemeinwesen zu vergleichen. Dazu müssen die Kennzahlen des Gemeinwesens, mit dem man sich vergleichen will, berechnet werden. Zu diesem Zweck kann auch die Datenbank des IDHEAP-Vergleichs genutzt werden (Porträt 5). Darin sind die Kennzahlen für sämtliche Kantone, für zahlreiche Städte und den Bund enthalten.

Das Kennzahlensystem ist zudem nützlich bei der Erstellung des Budgets. Zum einen ermöglicht die Diagnose auf der Basis der Jahresrechnung, sich Ziele für gewisse Kennzahlen zu setzen (beispielsweise Beherrschung der laufenden Ausgaben, Deckung des Aufwands, Investitionsanstrengung, Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen, zusätzliche Nettoverpflichtungen). Zum andern können die Behörden – Exekutive, Finanzkommission, Legislative – einfach verstehen, welche Auswirkungen Budgetentscheide auf die allgemeine finanzielle Verfassung des Gemeinwesens haben. Die meisten Kennzahlen lassen sich nämlich auch mit den Informationen aus dem Voranschlag berechnen.

Ausserdem kann das Kennzahlensystem die Erstellung des mehrjährigen Finanzplans erleichtern. Durch einen Vergleich der Kennzahlenwerte zu Beginn und am Ende der Planungsperiode ist es möglich, ausgehend von provisorischen Daten die finanziellen Folgen von Grossprojekten aufzuzeigen und abzuklären, ob diese Projekte mit der finanziellen Verfassung des Gemeinwesens vereinbar sind.

Schliesslich sind die Kennzahlen auch hilfreich, um über die Behörden des Gemeinwesens hinaus weitere Kreise zu informieren, etwa die Medien, die Bevölkerung oder Geldgeber. Sie vermitteln einen Überblick über die finanzielle Verfassung und ermöglichen es, die Informationen verständlich darzulegen.

9.3 Kennzahlen

9.3.1 Kennzahlen des Haushaltgleichgewichts

Deckung des Aufwands – K1

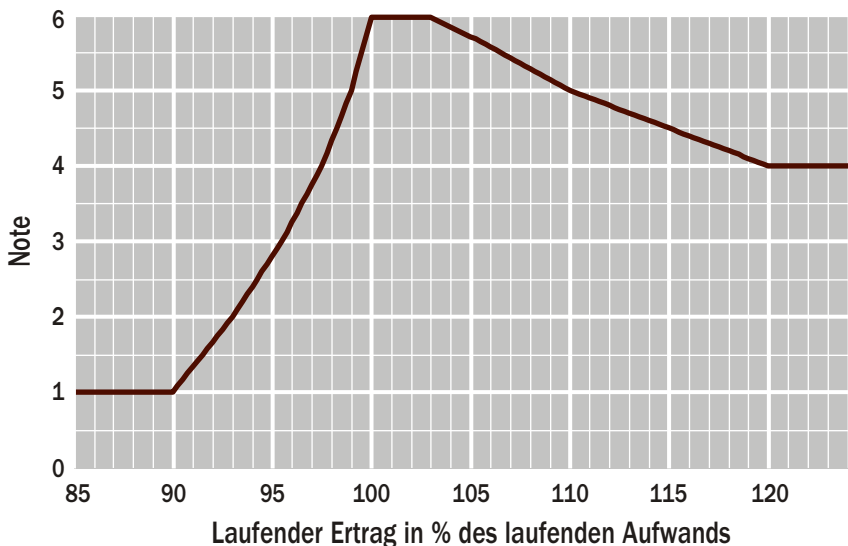
Diese Kennzahl gibt Auskunft über den Stand der Erfolgsrechnung. Sie zeigt, inwieweit der laufende Ertrag den laufenden Aufwand zu decken vermag:¹⁵²

$$K1 = \frac{\text{laufender Ertrag}}{\text{laufender Aufwand}} \times 100$$

Im Prinzip sollte der Aufwand unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation mindestens mittelfristig vollständig gedeckt sein. Somit sollte der Wert dieser Kennzahl über einen Zeitraum von einigen Jahren betrachtet ungefähr 100% betragen. Ein Ergebnis unter 100% entspricht einem Aufwandüberschuss. Anders ausgedrückt, lebt das Gemeinwesen über seinen Mitteln: Entweder ist der Ertrag ungenügend oder der Aufwand zu hoch.

Liegt das Ergebnis über 100%, ist der Ertrag höher als der Aufwand. Das entspricht einem Ertragsüberschuss, der als vorteilhaft interpretiert wird. Längerfristig kann ein solches Resultat jedoch auch darauf hinweisen, dass die Steuerbelastung und das Dienstleistungsangebot gegenüber der Bevölkerung nicht übereinstimmen. Es ist aber auch klar, dass ein Ergebnis von über 100% einem Gemeinwesen allgemein mehr Spielraum lässt, um die künftigen Aufgaben bewältigen zu können. Ein Aufwandüberschuss muss somit anders bewertet werden als ein Ertragsüberschuss. Gemäss der Bewertung in Abbildung 37 entspricht ein Prozentsatz zwischen 100 und 103 einer Note 6. Bei einem Wert unter 97,5% fällt die Note auf unter 4. Ab 120% beträgt die Note ebenfalls 4, fällt dann aber nicht weiter.

Abbildung 37 Bewertung der Deckung des Aufwands – K1.



¹⁵² Die Modalitäten zur Berechnung des laufenden Aufwands und Ertrags sind in Anhang 2 dargelegt. Wir weisen aber darauf hin, dass ausserordentliche Aufwände und Erträge, die aus finanztaktischen Gründen verbucht werden, ausklammert werden müssen.

Unter Ausklammerung von ausserordentlichen Vorgängen, die aus finanztaktischen Gründen in der Rechnung ausgewiesen werden, verzeichnet MeinGemeinwesen einen laufenden Ertrag von TCHF 14 319 und einen laufenden Aufwand von TCHF 13 285. Damit erreicht es eine Aufwanddeckung von 107,8% und erhält dafür die Note 5,3.

Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen – K2[#]

Diese Kennzahl des Haushaltgleichgewichts wird häufig verwendet. Sie ist im Übrigen eine Kennzahl der ersten Priorität des HRM2 (#) und wird dort als «Selbstfinanzierungsgrad» bezeichnet. Sie zeigt auf, in welchem Ausmass das Gemeinwesen die Nettoinvestitionen mit eigenen Mitteln finanzieren kann, ohne sich verschulden zu müssen:¹⁵³

$$K2^{\#} = \frac{\text{Selbstfinanzierung}}{\text{Nettoinvestitionen}} \times 100$$

Bei den Nettoinvestitionen empfehlen wir, einen mehrjährigen Durchschnitt, beispielsweise über drei Jahre, zu betrachten. So werden starke Schwankungen geglättet, wie sie in Gemeinwesen zu beobachten sind, die punktuell relativ hohe Investitionen zu tätigen haben. Wir weisen darauf hin, dass das HRM2 keine Glättung vorschlägt.

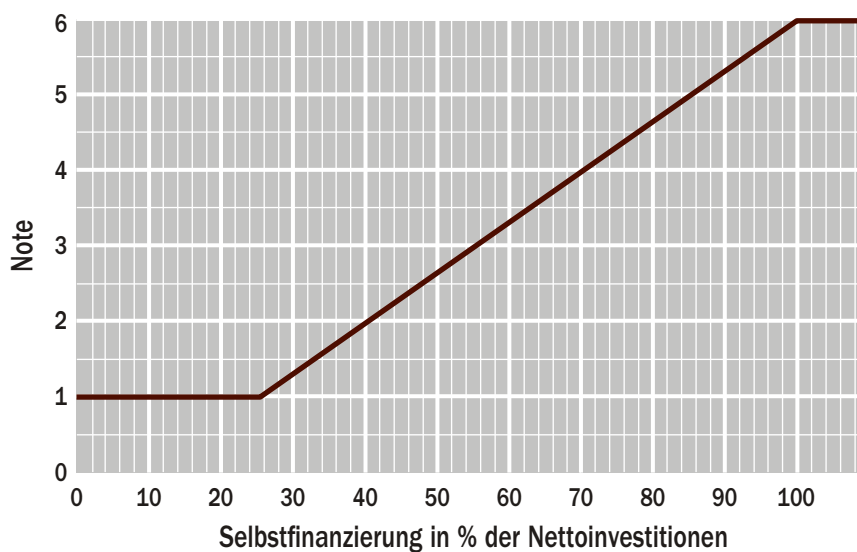
Ein Ergebnis unter 100% zeigt, dass die Selbstfinanzierung aus der operativen Tätigkeit nicht ausreicht, um die Nettoinvestitionen zu finanzieren. Das Gemeinwesen muss also auf Fremdkapital zurückgreifen. Demgegenüber weist ein Ergebnis über 100% darauf hin, dass das Gemeinwesen nicht nur seine Investitionen bezahlen, sondern auch seine Verschuldung abbauen kann.

Werte zwischen 80% und 70% oder gar bis 60% gelten grundsätzlich als genügend, sofern neben neuen Investitionen auch die werterhaltenden Investitionen einbezogen werden. Manchmal verpflichtet die Gesetzgebung die Gemeinwesen dazu, einen Mindestanteil ihrer Nettoinvestitionen selbst zu finanzieren. Der verlangte Anteil liegt in der Regel bei 60%.

Ein Prozentwert von 100 oder mehr entspricht der Note 6. Bei Werten unter 70% fällt die Note unter 4 (Abbildung 38).

Mit einer Selbstfinanzierung von TCHF 1682 und Nettoinvestitionen von TCHF 1846 (Durchschnitt der letzten drei Jahre) erzielt MeinGemeinwesen ein Ergebnis von 91,1% und erhält damit die Note 5,4.

153 Die Modalitäten zur Berechnung der Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen sind in Anhang 2 dargelegt. Sie sind umfassender – und damit auch komplizierter – als jene, die in Abbildung 20 auf Seite 90 verwendet werden.

Abbildung 38 Bewertung der Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen – K2#.

Zusätzliche Nettoverpflichtungen – K3

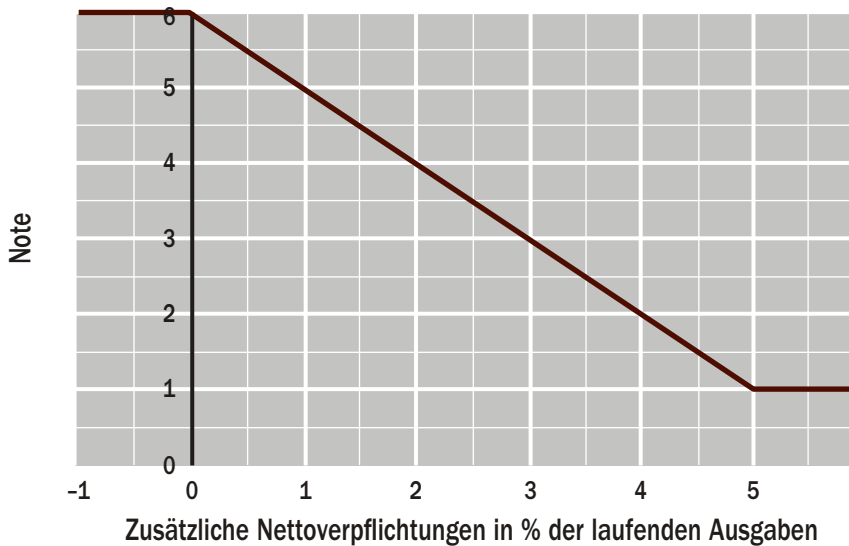
Diese Kennzahl misst die Zunahme oder Abnahme der Nettoverpflichtungen während eines Rechnungsjahres. Sie ermittelt die Entwicklung der gesamten Nettoverpflichtungen (insbesondere Schulden und Rückstellungen) im Laufe des Rechnungsjahres und setzt diese Veränderung ins Verhältnis zu den laufenden Ausgaben oder anders ausgedrückt zum finanziellen Umfang des Gemeinwesens:¹⁵⁴

$$K3 = \frac{(\text{Nettoverpflichtungen 31.12.Jahr } t - \text{Nettoverpflichtungen 01.01.Jahr } t)}{\text{laufende Ausgaben Rechnungsjahr}} \times 100$$

Die Entwicklung der Verpflichtungen hängt nicht nur davon ab, ob sich das Gemeinwesen verschulden muss, um seine Investitionen zu finanzieren – eine Notwendigkeit, die durch die Kennzahl der Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen angegeben wird. Ein Gemeinwesen kann beispielsweise auch Änderungen innerhalb seiner Bilanz vornehmen, ohne dass diese Vorgänge in der Erfolgs- oder Investitionsrechnung erfasst werden. Dies ist etwa der Fall, wenn es die Pensionskasse seines Personals ausfinanziert.

Ein Ergebnis unter 0% deutet darauf hin, dass das Gemeinwesen seine Verpflichtungen gegenüber Dritten während des Rechnungsjahres vermindern konnte. Der Bestand der Nettoverpflichtungen ist Ende Jahr tiefer als zu Beginn des Rechnungsjahres – entweder weil das Gemeinwesen seine Schulden oder seine Rückstellungen vermindern konnte oder weil das Finanzvermögen zugenommen hat. Diese Situation entspricht einer Note 6 (Abbildung 39).

154 Die Modalitäten zur Berechnung der Nettoverpflichtungen und der laufenden Ausgaben sind in Anhang 2 dargelegt.

Abbildung 39 Bewertung der zusätzlichen Nettoverpflichtungen – K3.

Hingegen weist ein Ergebnis über 0% darauf hin, dass die Verschuldung und die Rückstellungen zugenommen haben. Die Nettoverpflichtungen sind also Ende Jahr höher als zu Beginn des Rechnungsjahres. Wenn der Anstieg mehr als 2,0% der laufenden Ausgaben entspricht, fällt die Note unter 4.

Mit zusätzlichen Nettoverpflichtungen von TCHF 223 und laufenden Ausgaben von TCHF 12 606 erzielt MeinGemeinwesen ein Ergebnis von 1,8% und die Note 4,2. Die Bewertung weicht leicht von derjenigen für die Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen (K2[#]) ab. Das deutet darauf hin, dass MeinGemeinwesen Änderungen in seiner Bilanz vorgenommen hat, ohne diese in der Erfolgs- oder Investitionsrechnung zu erfassen.

Nettozinsbelastung – K4

Diese Kennzahl gibt Auskunft über den Anteil der Steuererträge, der für den Finanzaufwand, vor allem in Verbindung mit den Schulden, abzüglich der Vermögenserträge aus den Anlagen des Finanzvermögens, aufgewendet werden muss. Sie ähnelt der Kennzahl des Zinsbelastungsanteils (K12[#]) – einer HRM2-Kennzahl der ersten Priorität. Es gibt jedoch einige Unterschiede. Zum Beispiel vergleicht die Kennzahl des HRM2 das Volumen der Nettozinsen mit den gesamten laufenden Erträgen. Demgegenüber bezieht sich diese Kennzahl auf die grundlegenden Steuererträge des Gemeinwesens, insbesondere die Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen sowie die Gewinn- und Kapitalsteuern von Unternehmen. Sie bilden die wichtigsten und konstantesten Einnahmen. Zudem kann das Gemeinwesen sie in einem gewissen Ausmass kontrollieren:¹⁵⁵

155 Die Modalitäten zur Berechnung der Nettozinsen und der grundlegenden Steuererträge sind in Anhang 2 dargelegt. Wir weisen darauf hin, dass die Nettozinsen zur Berechnung dieser Kennzahl anders definiert sind als zur Berechnung des Zinsbelastungsanteils (K12[#]).

$$K4 = \frac{\text{Nettozinsen}}{\text{grundlegende Steuererträge}} \times 100$$

Eine hohe Belastung zeigt, dass sich das Gemeinwesen in der Vergangenheit erheblich verschuldet hat. Sie weist auch auf schlechte Zukunftsaussichten hin, da die Steuererträge, die für Schuldzinsen aufgewendet werden müssen, nicht mehr für die Finanzierung von öffentlichen Leistungen zur Verfügung stehen. Deshalb sinkt die Note unter 4, wenn die Nettozinsen mehr als 7,0% der Steuererträge ausmachen (Abbildung 40).

Ein Ergebnis unter 0% bedeutet, dass der Vermögensertrag aus den Anlagen des Finanzvermögens höher ist als der Finanzaufwand, der im Wesentlichen an die Schulden gekoppelt ist. Das bedeutet, dass der Spielraum des Gemeinwesens durch die Zinsbelastung nicht eingeschränkt wird. Im Gegenteil: In diesem Fall erwirtschaftet das Finanzvermögen einen zusätzlichen Ertrag. Deshalb beträgt die Note hier logischerweise 6.

Mit negativen Nettozinsen von TCHF –33 und grundlegenden Steuererträgen von TCHF 7575 verzeichnet MeinGemeinwesen eine Nettozinsbelastung von –0,4% und erhält somit die Note 6.

Abbildung 40 Bewertung der Nettozinsbelastung – K4.



9.3.2 Kennzahlen der Qualität der Haushaltsführung

Beherrschung der laufenden Ausgaben pro Einwohner – K5

Diese Kennzahl zeigt, inwiefern das Gemeinwesen und seine Finanzverantwortlichen die Entwicklung der laufenden Ausgaben im Griff haben. Sie misst die Zunahme oder Abnahme der Ausgaben pro Einwohner im Vergleich zu den Ausgaben des vorangehenden Rechnungsjahres:¹⁵⁶

¹⁵⁶ Die Modalitäten zur Berechnung der laufenden Ausgaben sind in Anhang 2 dargelegt.

$$K5 = \frac{(\text{laufende Ausgaben pro Einwohner} - \text{laufende Ausgaben pro Einwohner Vorjahr})}{\text{laufende Ausgaben pro Einwohner Vorjahr}} \times 100$$

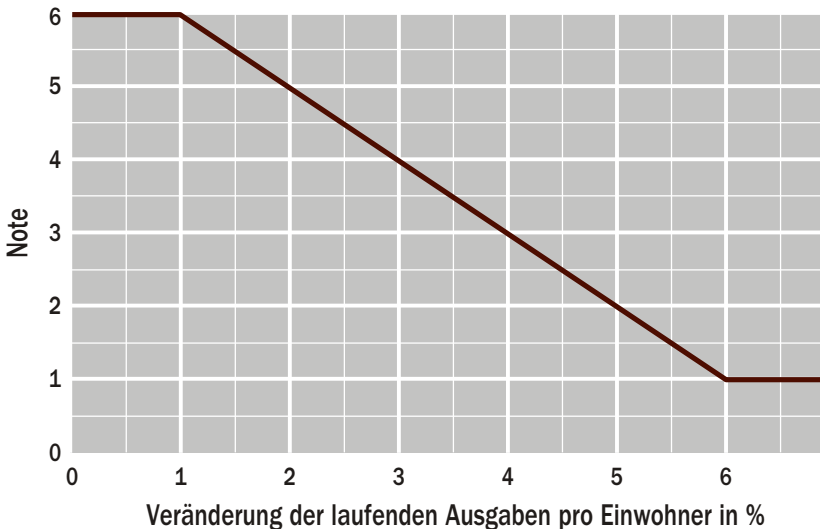
Wir erinnern daran, dass die laufenden Ausgaben Buchungsvorgänge wie Abschreibungen, Einlagen in Rückstellungen oder Spezialfinanzierungen und Fonds sowie interne Verrechnungen ausschliessen. Ebenso sollten durchlaufende Beiträge, die durch das Gemeinwesen nicht beeinflusst werden können, nicht berücksichtigt werden. Die laufenden Ausgaben bestehen also aus denjenigen Elementen, bei denen die Finanzverantwortlichen über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen.

Die Ergebnisse hängen auch von der Inflation ab, da die Veränderung der Ausgaben in nominellen Werten gemessen wird. Folglich muss die Note in Zeiten, in denen die Preise markant ansteigen, mit einer gewissen Nachsicht analysiert werden. Der Einfluss der Inflation ist allerdings zu relativieren, wenn man Gemeinwesen untereinander vergleicht, die den gleichen Bedingungen unterworfen sind.

Ein Ergebnis unter 0% zeigt, dass das Gemeinwesen seine Ausgaben pro Einwohner im Vergleich zum Vorjahr reduziert hat. Wenn das Ergebnis über 0% liegt, haben sich die Ausgaben gegenüber dem Vorjahr erhöht. Solange die Zunahme weniger als 1,0% beträgt, ist die entsprechende Note 6 (Abbildung 41). Liegt sie über 3,0%, fällt die Note unter 4.

Mit einer Zunahme der laufenden Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um CHF 136 sowie laufenden Ausgaben von CHF 3913 pro Einwohner im Jahr t-1 erzielt MeinGemeinwesen bei dieser Kennzahl einen Wert von 3,5% und erhält somit die Note 3,5.

Abbildung 41 Bewertung der Beherrschung der laufenden Ausgaben pro Einwohner – K5.



Investitionsanstrengung – K6

Diese Kennzahl misst die Investitionstätigkeit des Gemeinwesens. Sie gibt somit Auskunft über die Richtung der Investitionspolitik und berücksichtigt dabei den finanziellen Umfang, der über die laufenden Ausgaben erfasst wird:¹⁵⁷

¹⁵⁷ Die Modalitäten zur Berechnung der Nettoinvestitionen und der laufenden Ausgaben sind in Anhang 2 dargelegt.

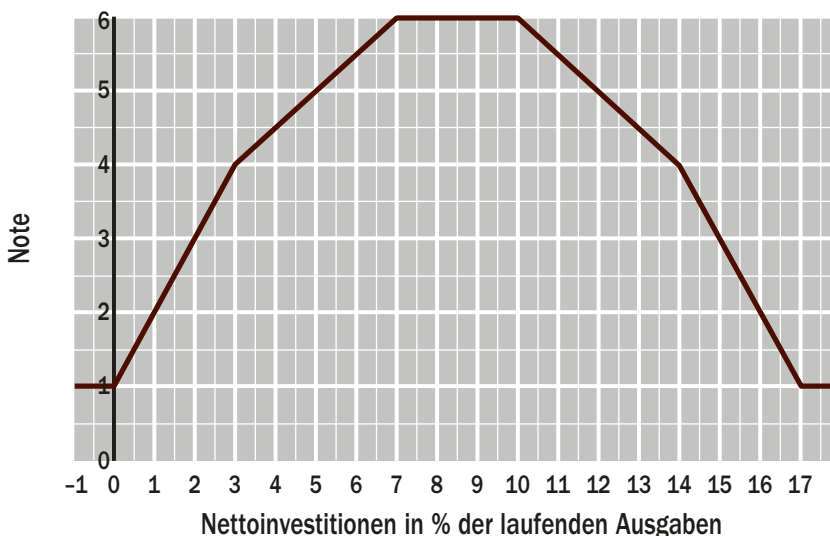
$$K6 = \frac{\text{Nettoinvestitionen}}{\text{laufende Ausgaben}} \times 100$$

Diese Kennzahl ähnelt dem Investitionsanteil (K14^{##}, Kennzahl der zweiten Priorität des HRM2). Allerdings unterscheidet sie sich in drei Punkten: Erstens werden hier die Investitionsausgaben abzüglich von erhaltenen Beiträgen (Subventionen) betrachtet. So kann eine Verzerrung des Ergebnisses von Gemeinwesen verhindert werden, die aufgrund einer gesetzlichen Vorgabe massiv investieren müssen und die dafür Subventionen erhalten. Zweitens empfehlen wir, einen mehrjährigen Durchschnitt, beispielsweise über drei Jahre, zu betrachten. So werden starke Schwankungen in Gemeinwesen geglättet, die punktuell relativ hohe Investitionen tätigen müssen. Und drittens werden die Investitionsausgaben hier ins Verhältnis zu den laufenden Ausgaben und nicht zu den Gesamtausgaben gesetzt, wie dies bei der HMR2-Kennzahl zum Investitionsanteil der Fall ist (K14^{##}). Die Gesamtausgaben umfassen nämlich die laufenden und die Investitionsausgaben. Die Formel der Kennzahl K6 vermeidet somit die Wechselbeziehung, die sich ergibt, wenn die Investitionsausgaben sowohl über als auch unter dem Bruchstrich enthalten sind.

Die Investitionsanstrengung kann in Bezug auf die Möglichkeiten und Bedürfnisse zu hoch oder zu tief sein. Abbildung 42 widerspiegelt die Vorstellung, dass es ein ideales Investitionsvolumen gibt. Eine historische Analyse der Ergebnisse der Schweizer Gemeinwesen zeigt, dass dieses Volumen im Verhältnis zu den laufenden Ausgaben zwischen 7,0% und 10,0% liegt. Die entsprechende Note ist 6. Wenn das Gemeinwesen zu wenig – unter 3,0% – oder zu viel – mehr als 14,0% – investiert, fällt die Note unter 4.

Mit Nettoinvestitionen in der Höhe von TCHF 1846 (Durchschnitt der letzten drei Jahre) und laufenden Ausgaben von TCHF 12 606 erzielt MeinGemeinwesen eine Investitionsanstrengung von 14,6% und eine Note von 3,4.

Abbildung 42 Bewertung der Investitionsanstrengung – K6.



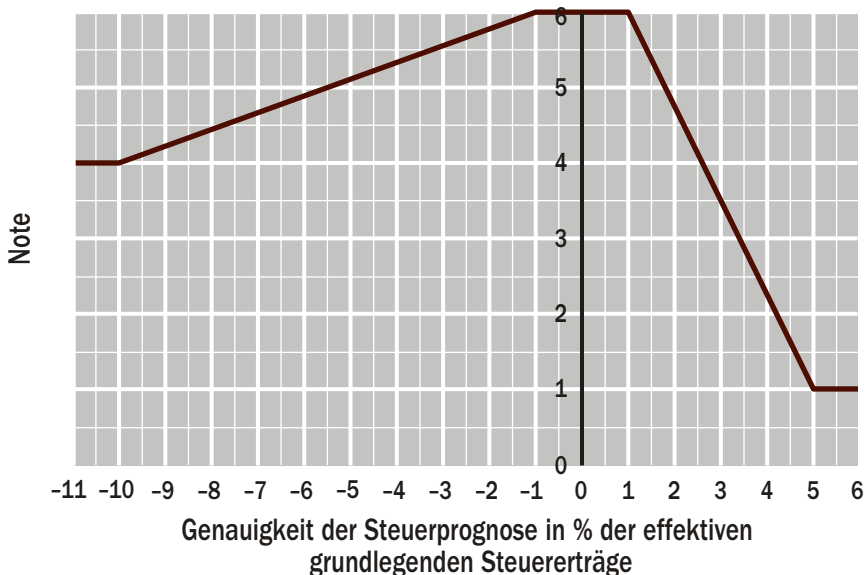
Genauigkeit der Steuerprognosen – K7

Diese Kennzahl zeigt die Fähigkeit des Gemeinwesens, die Steuererträge möglichst genau vorausszusehen. Gewisse Steuererträge wie etwa die Vermögensgewinnsteuern oder die Erbschaftssteuern sind schwierig vorausszusehen. Hingegen sollten die Finanzverantwortlichen die grundlegenden Steuererträge – die Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen sowie die Gewinn- und Kapitalsteuern von juristischen Personen – genauer vorhersagen können. Diese Kennzahl misst die Abweichung zwischen den effektiven und den budgetierten Erträgen in Prozenten der effektiven Erträge, die für diese beiden Steuerarten erzielt werden:¹⁵⁸

$$K7 = \frac{(\text{budgetierte grundlegende Steuererträge} - \text{effektive grundlegende Steuererträge})}{\text{effektive grundlegende Steuererträge}} \times 100$$

Je genauer die Steuererträge prognostiziert werden, desto präziser ist der Rahmen für die Budgetierung. Ein Ergebnis über 0% weist auf eine zu hohe Steuerprognose hin: Die effektiven Steuererträge waren tiefer als budgetiert. Demgegenüber zeigt ein Ergebnis unter 0% eine zu tiefe Steuerprognose. Der Grundsatz der Vorsicht fördert eine gewisse Unterschätzung der Steuererträge (vgl. Abschnitt 2.1.2 zu den Grundsätzen der Budgetierung). Eine zu tiefe Prognose gilt als ein positiveres Ergebnis als eine zu hohe: Man zieht eine «schöne» einer «schlechten Überraschung» vor. Eine Unterschätzung wird deshalb weniger streng bewertet als eine Überschätzung. Abbildung 43 zeigt, dass sogar eine Unterschätzung von mehr als 10,0% noch die Note 4 ergibt. Hingegen führt eine Überschätzung von mehr als 2,6% bereits zu einer Note von unter 4.

Abbildung 43 Bewertung der Genauigkeit der Steuerprognosen – K7.



158 Die Modalitäten zur Berechnung der grundlegenden Steuererträge sind in Anhang 2 dargelegt.

Mit einer Unterschätzung von TCHF 360 und effektiven grundlegenden Steuererträgen von TCHF 6732 hat MeinGemeinwesen seine Steuererträge um -5,3% zu tief budgetiert. Dafür erhält es die Note 5.

Durchschnittliche Schuldzinsen – K8

Diese Kennzahl gibt Auskunft über die Leistung in Bezug auf die Liquiditätsbewirtschaftung und die Schulden. Mit einer guten Bewirtschaftung können die Folgekosten der Schulden begrenzt werden. Zur Vereinfachung betrachten wir hier den durchschnittlichen (oder impliziten) Zins der Bruttoschulden.¹⁵⁹

$$K8 = \frac{\text{Passivzinsen}}{\text{durchschnittliche Bruttoschulden}} \times 100$$

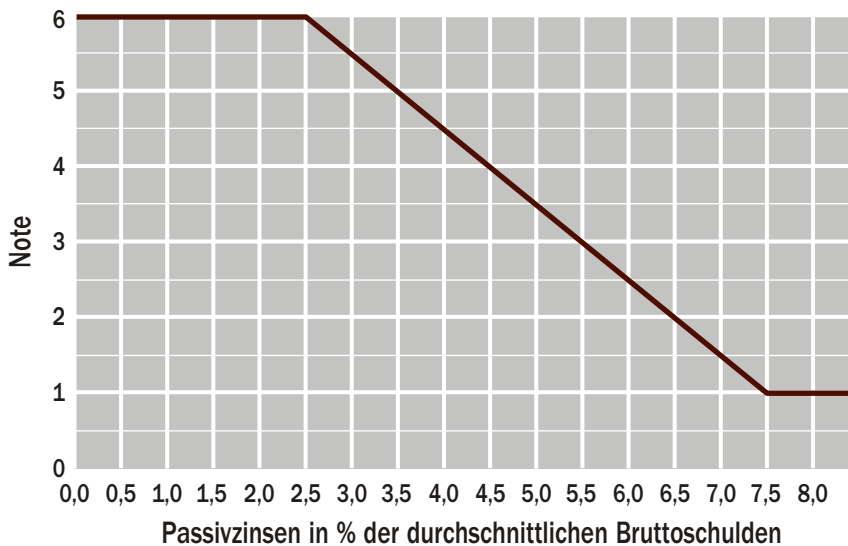
zwischen dem 01.01. und 31.12. des Jahres t

Diese Kennzahl ist natürlich von den früheren Entscheidungen in der Liquiditätsbewirtschaftung abhängig, so etwa vom Zeitpunkt der Geldaufnahme oder der Laufzeit der Darlehen. Sie zeigt aber auch, ob es den derzeitigen Verantwortlichen gelingt, sich günstig zu verschulden (siehe dazu Kapitel 7 zu den Modalitäten der Geldaufnahme).

Ein durchschnittlicher Schuldzins von weniger als 2,5% entspricht der Note 6. Die Note fällt unter 4, wenn der Wert dieser Kennzahl über 4,5% steigt.

Mit Passivzinsen von TCHF 60 und durchschnittlichen Bruttoschulden von TCHF 5050 hat MeinGemeinwesen einen durchschnittlichen Schuldzins von 1,2% und erhält somit die Note 6.

Abbildung 44 Bewertung der durchschnittlichen Schuldzinsen – K8.



159 Die Modalitäten zur Berechnung der Passivzinsen und der Bruttoschulden sind in Anhang 2 dargelegt.

9.3.3 Kennzahlen des Ausmasses der Verschuldung

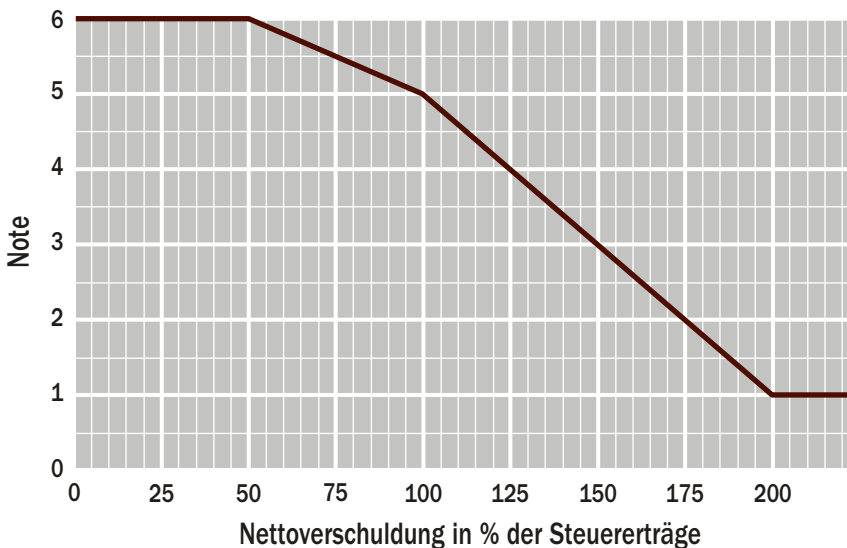
Nettoverschuldungsquotient – K9#

Dieser Quotient, eine HRM2-Kennzahl der ersten Priorität (#), gibt Auskunft über das Ausmass der Verpflichtungen auf der Passivseite der Bilanz eines Gemeinwesens. Von diesen Verpflichtungen werden die Aktiven des Finanzvermögens abgezogen. Man spricht hier von den Verpflichtungen und nicht nur von der Verschuldung. Zwar machen die Schulden den grössten Teil der Verpflichtungen aus. Es müssen aber auch noch andere Elemente wie etwa Rückstellungen, passive Rechnungsabgrenzungen oder auch Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierungen oder Fonds im Fremdkapital, berücksichtigt werden. Die Bezeichnung dieser Kennzahl ist daher etwas irreführend. Weil sie aber im HRM2 so verwendet wird, haben wir diese Terminologie hier übernommen. Diese Kennzahl stellt das Ausmass der Nettoverpflichtungen den Steuererträgen gegenüber.¹⁶⁰

$$K9\# = \frac{\text{Nettoverpflichtungen}}{\text{Steuererträge}} \times 100$$

Das Verhältnis wird zwar in Prozent ausgedrückt. Es kann aber auch zeitlich interpretiert werden: als Anzahl Monate, die das Gemeinwesen zur Tilgung all seiner Nettoverpflichtungen brauchen würde, wenn es seine gesamten Steuererträge für diesen Zweck einsetzen würde. Ein Ergebnis von 100% bedeutet, dass das Gemeinwesen sämtliche Steuererträge während eines ganzen Jahres einsetzen müsste, um seine Verpflichtungen vollumfänglich zu tilgen. Die entsprechende Note dafür ist eine 5 (Abbildung 45). Ein Ergebnis von 125% entspricht 15 Monaten und der Note 4. 200% bedeutet, dass die Tilgung zwei Jahre in Anspruch nehmen würde. Das ist eine lange Zeit und rechtfertigt die Note 1.

Abbildung 45 Bewertung des Nettoverschuldungsquotienten – K9#.



160 Die Modalitäten zur Berechnung der Nettoverpflichtungen und der Steuererträge sind in Anhang 2 dargelegt.

Ein Prozentwert unter 100% heisst, dass weniger als zwölf Monate reichen würden: 50% entsprechen sechs Monaten, 25% drei Monaten und 8% etwas weniger als einem Monat. Für einen Wert unter 50% wird die Note 6 vergeben.

Mit Nettoverpflichtungen von TCHF 2303 und Steuererträgen von TCHF 7651 weist MeinGemeinwesen einen Nettoverschuldungsquotienten von 30,1% aus und erhält dafür die Note 6,0. Die Steuererträge von weniger als vier Monaten würden reichen, um seine Nettoverpflichtungen vollumfänglich zu tilgen.

Bruttoverschuldungsanteil – K10##

Diese HRM2-Kennzahl der zweiten Priorität (##) informiert über das Ausmass der Bruttoschulden. Die Kennzahl ähnelt somit derjenigen des Nettoverschuldungsquotienten (siehe oben). Der Unterschied besteht darin, dass hier nur die Bruttoschulden und nicht die Nettoverpflichtungen berücksichtigt werden. Das Finanzvermögen des Gemeinwesens wird also aus der Betrachtung ausgeklammert. An sich bieten die Nettoverpflichtungen eine bessere Gesamtübersicht. Man darf aber nicht vergessen, dass ein Gemeinwesen ein Spekulationsrisiko auf sich nimmt, wenn es sich zu Anlagezwecken respektive zur Bildung von Finanzvermögen verschuldet. Das Vorsichtsprinzip verlangt eine Einschränkung der Spekulation und damit der Bruttoverschuldung, auch wenn dadurch Anlagen finanziert werden. Der Bruttoverschuldungsanteil stellt die Bruttoschulden dem laufenden Ertrag gegenüber:¹⁶¹

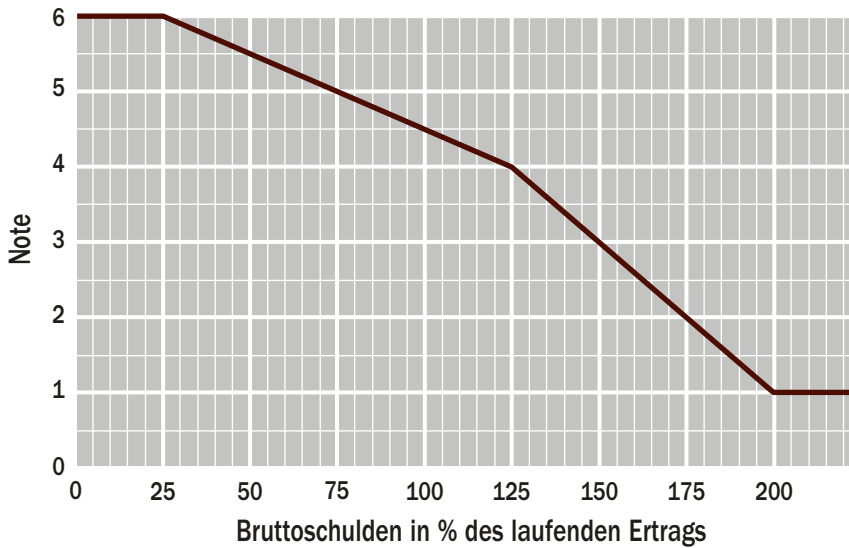
$$\text{K10##} = \frac{\text{Bruttoschulden}}{\text{laufender Ertrag}} \times 100$$

Das Verhältnis wird in Prozent ausgedrückt. Es kann aber auch zeitlich interpretiert werden: als Anzahl Monate, die das Gemeinwesen zur Tilgung all seiner Bruttoschulden brauchen würde, wenn es seine gesamten laufenden Erträge dafür aufwenden würde. Ein Ergebnis von 100% bedeutet, dass dafür ein ganzes Jahr notwendig wäre. Die entsprechende Note ist 4,5 (Abbildung 46). Bei einem Ergebnis von 125% wären 15 Monate nötig, was die Note 4 ergibt. Ein Wert von 200% gibt an, dass dies zwei Jahre dauern würde, daher die Note 1.

Ein Ergebnis unter 100% bedeutet, dass weniger als zwölf Monate ausreichen würden. Ein Prozentsatz von 25% entspricht drei Monaten. Dafür wird die Note 6 vergeben.

Mit Bruttoschulden von TCHF 6321 und laufenden Erträgen von TCHF 14319 erzielt MeinGemeinwesen ein Ergebnis von 44,1%. Die Erträge von etwas weniger als sechs Monaten würden zur Tilgung seiner gesamten Bruttoschulden reichen. Damit erhält es die Note 5,6.

161 Die Modalitäten zur Berechnung der Bruttoschulden und des laufenden Ertrags sind in Anhang 2 dargelegt.

Abbildung 46 Bewertung des Bruttoverschuldungsanteils – K10##.

9.3.4 Hilfskennzahlen

Selbstfinanzierungsanteil – K11##

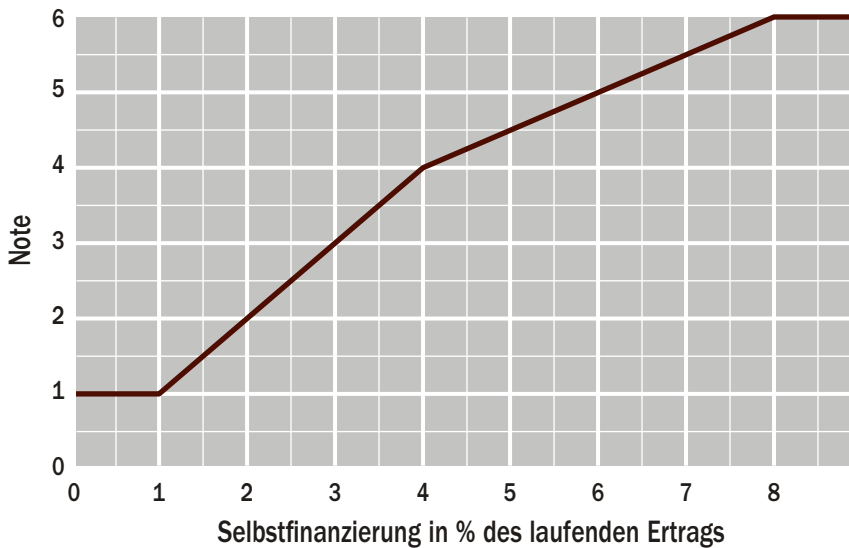
Der Selbstfinanzierungsanteil ist eine HRM2-Kennzahl der zweiten Priorität (##). Er gibt Auskunft über den Anteil des laufenden Ertrags, der dem Gemeinwesen für die Finanzierung seiner Investitionen – die Selbstfinanzierung also – übrig bleibt. Anders ausgedrückt, zeigt er auf, welches Volumen des Ertrags nicht zur Finanzierung der laufenden Ausgaben verwendet werden muss und somit gespart werden kann. Er stellt die Selbstfinanzierung (das heisst die frei werdende Ersparnis aus der operativen Tätigkeit) dem laufenden Ertrag gegenüber.¹⁶²

$$\text{K11}^{\#\#} = \frac{\text{Selbstfinanzierung}}{\text{laufender Ertrag}} \times 100$$

Wenn der Selbstfinanzierungsanteil gering ist, muss das Gemeinwesen seine Investitionen reduzieren oder auf mehr Fremdkapital zu deren Finanzierung zurückgreifen. Ein Ergebnis von unter 4,0% entspricht deshalb einer Note unter 4 (Abbildung 47). Manchmal ist dieser Wert sogar negativ. Das kann vorkommen, wenn der Aufwandüberschuss grösser ist als die Abschreibungen. In diesem Fall muss sich das Gemeinwesen nicht nur für Investitionen, sondern auch zur Finanzierung eines Teils seines laufenden Aufwands verschulden. Diese Situation verdient die minimale Note 1. Wenn der Selbstfinanzierungsanteil hingegen über 8% liegt, ist die Note 6.

Mit einer Selbstfinanzierung von TCHF 1682 und einem laufenden Ertrag von TCHF 14319 verzeichnet MeinGemeinwesen einen Selbstfinanzierungsanteil von 11,7% und erhält damit die Note 6.

162 Die Modalitäten zur Berechnung der Selbstfinanzierung und des laufenden Ertrags sind in Anhang 2 dargelegt.

Abbildung 47 Bewertung des Selbstfinanzierungsanteils – K11[#].**Zinsbelastungsanteil – K12[#]**

Diese HRM2-Kennzahl der ersten Priorität (#) gleicht derjenigen der Nettozinsbelastung (K4), ist aber nicht identisch. Sie beschränkt sich ausschliesslich auf den Nettozins und schliesst alle anderen Aufwände und Erträge im Zusammenhang mit der Schuldenbewirtschaftung aus. Ausserdem berechnet diese Kennzahl die Nettozinsen im Verhältnis zum gesamten laufenden Ertrag und nicht nur zu den Steuererträgen. Anders ausgedrückt zeigt sie auf, welcher Anteil des laufenden Ertrags für die Bezahlung der Passivzinsen abzüglich der Aktivzinsen aufgewendet werden muss:¹⁶³

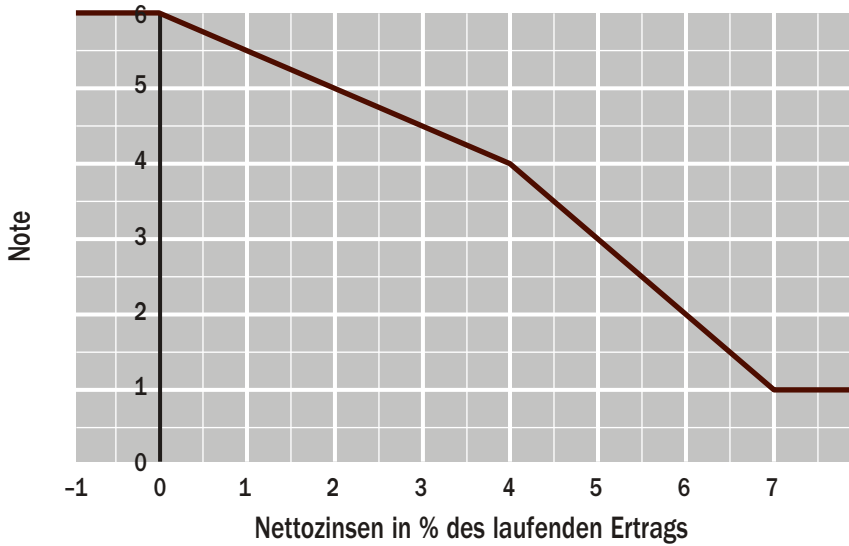
$$\text{K12}^{\#} = \frac{\text{Nettozinsen}}{\text{laufender Ertrag}} \times 100$$

Eine hohe Belastung weist darauf hin, dass sich ein Gemeinwesen in der Vergangenheit stark verschuldet hat. Sie verheisst schlechte Zukunftsaussichten: Die laufenden Erträge, die für die Bezahlung der Schuldzinsen aufgewendet werden müssen, stehen in diesem Fall nicht mehr für die Finanzierung von öffentlichen Leistungen zur Verfügung. Deshalb fällt die Note auf unter 4, wenn der Zinsbelastungsanteil über 4% liegt (Abbildung 48).

Sind die Nettozinsen hingegen null oder negativ – kompensieren also die Aktivzinsen sämtliche Passivzinsen –, wird der Spielraum des Gemeinwesens durch die Zinsbelastung nicht eingeschränkt. Ganz im Gegenteil: In diesem Fall erwirtschaftet das Finanzvermögen einen zusätzlichen Ertrag. Die entsprechende Note ist logischerweise 6. Mit Nettozinsen von TCHF 62 und laufenden Erträgen von TCHF 14 319 verzeichnet MeinGemeinwesen einen Zinsbelastungsanteil von 0,4% und erhält dafür die Note 5,8.

163 Die Modalitäten zur Berechnung der Nettozinsen und des laufenden Ertrags sind in Anhang 2 dargelegt. Wir weisen darauf hin, dass die Nettozinsen bei dieser Kennzahl (K12[#]) und bei der Nettozinsbelastung (K4) leicht anders definiert werden.

Abbildung 48 Bewertung des Zinsbelastungsanteils – K12#.



«Kapitaldienst»-Anteil – K13##

Diese HRM2-Kennzahl der zweiten Priorität (##) gibt Auskunft über den Anteil des laufenden Ertrags, der für Nettozinsen und Abschreibungen des Verwaltungsvermögens aufgewendet werden muss. Er zeigt somit, wie stark der Haushalt eines Gemeinwesens durch frühere Entscheide zur Verschuldungspolitik (durch die Nettozinsen) und zur Investitionspolitik (durch die Abschreibungen) belastet werden kann.¹⁶⁴ Diese Kennzahl gibt Auskunft über den Zangeneffekt, der von den Nettozinsen und den Abschreibungen des Verwaltungsvermögens (dem «Kapitaldienst») ausgelöst wird.¹⁶⁵

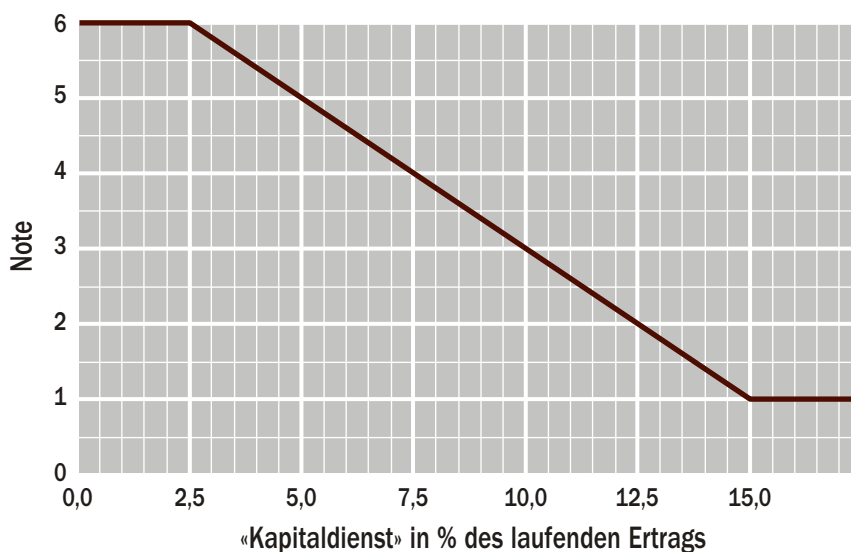
$$K13## = \frac{\text{«Kapitaldienst»}}{\text{laufender Ertrag}} \times 100$$

Ein starker Zangeneffekt zeigt, dass das Gemeinwesen in der Vergangenheit viel investiert und sich erheblich verschuldet hat. Er weist auf schlechte Zukunftsaussichten hin, da die laufenden Erträge für die Finanzierung der Schuldzinsen oder der Abschreibungen aufgewendet werden müssen und damit nicht mehr für die Finanzierung von öffentlichen Leistungen zur Verfügung stehen. Wenn der Zangeneffekt über 7,5% liegt, fällt die Note unter 4 (Abbildung 49).

Bei einem Zangeneffekt unter 0% übersteigt der Vermögensertrag aus den Anlagen des Finanzvermögens die Schuldzinsen und die Abschreibungen. Das heisst, dass der Spielraum des Gemeinwesens nicht durch frühere Entscheidungen eingeschränkt wird. Die Note beträgt somit 6.

164 Die Bezeichnung dieser Kennzahl im HRM2 – «Kapitaldienst» – ist missverständlich. Die Abschreibungen ergeben sich nämlich nicht aus den Schulden, sondern aus den getätigten Investitionen, die ganz oder teilweise selbstfinanziert wurden. Der Zangeneffekt wird in Kapitel 13, das den Grenzwerten der finanziellen Verfassung gewidmet ist, genauer analysiert.

165 Die Modalitäten zur Berechnung des «Kapitaldienstes» und des laufenden Ertrags sind in Anhang 2 dargelegt.

Abbildung 49 Bewertung des «Kapitaldienst»-Anteils – K13^{##}.

Mit Abschreibungen und Nettozinsen, die sich gesamthaft auf TCHF 733 belaufen, und einem laufenden Ertrag von TCHF 14 319 weist MeinGemeinwesen einen Zangeneffekt – oder einen «Kapitaldienst»-Anteil – von 5,1% auf und erhält somit die Note 5.

Investitionsanteil – K14^{##}

Diese HRM2-Kennzahl der zweiten Priorität (##) gibt Auskunft über die Investitionspolitik des Gemeinwesens. Im Gegensatz zur Investitionsanstrengung (K6) interessiert sich diese Kennzahl aber nur für die Bruttoinvestitionen, ohne Berücksichtigung der erhaltenen Beiträge (Subventionen). Ausserdem werden hier die Investitionen ins Verhältnis zu den Gesamtausgaben (laufende Ausgaben und Investitionsausgaben) und nicht nur zu den laufenden Ausgaben gesetzt:¹⁶⁶

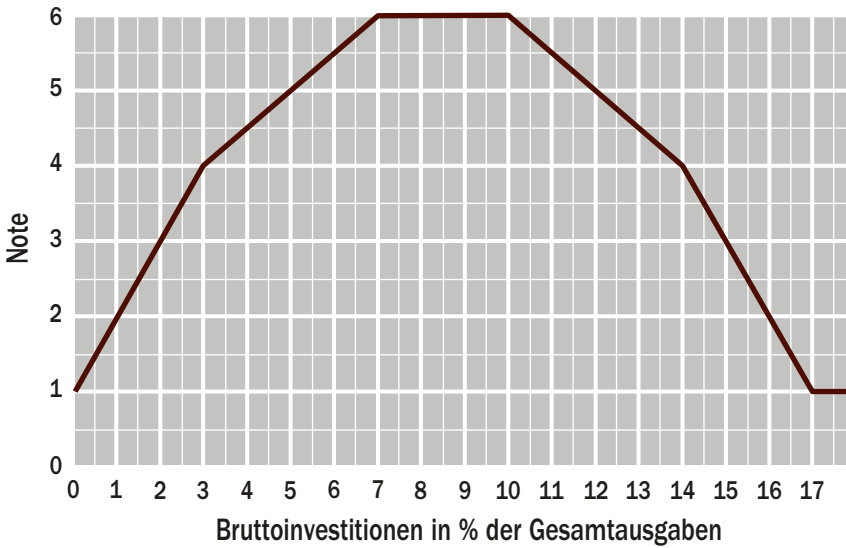
$$\mathbf{K14^{##}} = \frac{\text{Bruttoinvestitionen}}{\text{Gesamtausgaben}} \times 100$$

Durch das Ausklammern der Investitionsbeiträge misst diese Kennzahl die eigentliche Investitionsanstrengung des Gemeinwesens nur teilweise. Es kann nämlich sein, dass ein hoher Anteil der Investitionen von Dritten – Bund oder Kanton – vorgegeben und finanziert wird.

Der Anteil der Bruttoinvestitionen an den Gesamtausgaben kann im Hinblick auf die Möglichkeiten und Bedürfnisse des Gemeinwesens zu hoch oder zu tief sein. Abbildung 50 zeigt, dass es ein ideales Investitionsvolumen gibt. Eine historische Analyse der Ergebnisse der Schweizer Gemeinwesen weist darauf hin, dass dieser ideale Investitionsanteil zwischen 7,0% und 10,0% liegt. Die entsprechende Note ist 6.

166 Die Modalitäten zur Berechnung der Bruttoinvestitionen und der Gesamtausgaben sind in Anhang 2 dargelegt.

Abbildung 50 Bewertung des Investitionsanteils – K14##.



Wenn das Gemeinwesen zu wenig – unter 3,0% – oder zu viel investiert – mehr als 14,0% –, fällt die Note unter 4.

Mit Bruttoinvestitionen von TCHF 1971 (Jahr t) und Gesamtausgaben von TCHF 14 577 erzielt MeinGemeinwesen ein Ergebnis von 13,5% und erhält damit die Note 4,2.

Nettoschulden pro Einwohner (K15##)

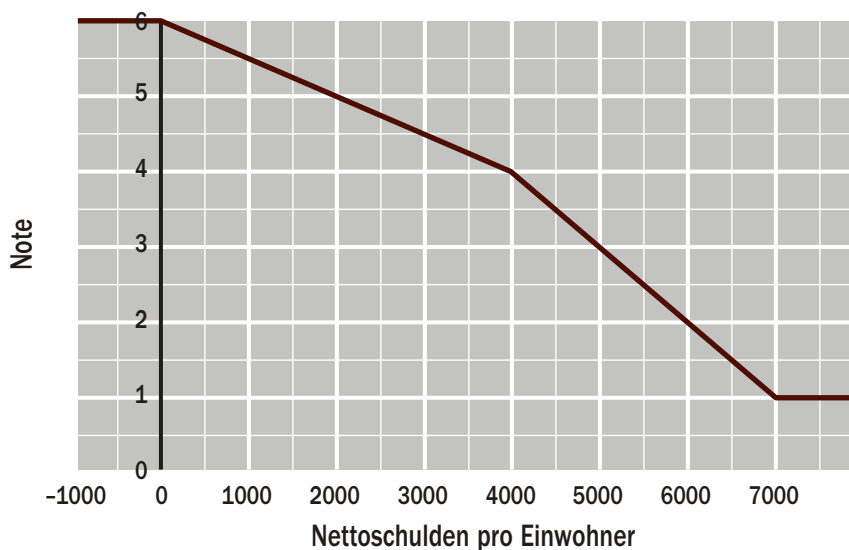
Diese Kennzahl des HRM2 der zweiten Priorität (##) wird manchmal verwendet, um die Höhe der Schulden zu messen. Ihre Aussagekraft ist jedoch beschränkt. Vielmehr muss das Ausmass der Schulden aus der Perspektive der Finanzkraft der im Gemeinwesen ansässigen natürlichen und juristischen Personen betrachtet werden. Zudem sind die Nettoschulden pro Einwohner die einzige vom HRM2 empfohlene und in dieses System aufgenommene Kennzahl, die nicht in Prozent, sondern in Franken pro Einwohner ausgedrückt wird.¹⁶⁷

$$K15## = \frac{\text{Nettoverpflichtungen}}{\text{ständige Wohnbevölkerung}}$$

Laut Formel spricht man hier von den Nettoverpflichtungen des Gemeinwesens und nicht nur von seiner Verschuldung. Die Bezeichnung dieser Kennzahl kann also Verwirrung stiften. Wir verwenden diese Terminologie aber dennoch, weil diese Kennzahl im HRM2 so bezeichnet wird.

Ein Ergebnis von CHF 0 oder darunter weist darauf hin, dass der Bestand der Nettoverpflichtungen des Finanzvermögens gleich null ist oder dass das Gemeinwesen mehr Aktiven in seinem Finanzvermögen als Verpflichtungen in den Passiven seiner Bilanz aufweist. Diese Situation entspricht der Note 6 (Abbildung 51).

167 Die Modalitäten zur Berechnung der Nettoschulden sind in Anhang 2 dargelegt.

Abbildung 51 Bewertung der Nettoschulden pro Einwohner – K15[#].

Wenn die Nettoschulden pro Einwohner hingegen mehr als CHF 4000 betragen, fällt die Note unter 4.

Mit Nettoschulden von TCHF 2303 und einer Einwohnerzahl von 3113 hat MeinGemeinwesen Nettoschulden von CHF 740 pro Einwohner. Dafür erhält es die Note 5,6.

9.3.5 Aggregation der Ergebnisse

Um die Ergebnisse zu aggregieren, muss erst entschieden werden, welches Gewicht jeder Kennzahl und jeder Kennzahlgruppe zugewiesen wird. Einfach ein arithmetisches Mittel zu berechnen, wäre unbefriedigend. Gewisse Kennzahlen sind wichtiger als andere. Das gilt insbesondere, wenn das Gesetz eine Finanzregel vorschreibt. Wenn mit dieser Regel ein Aufwandüberschuss begrenzt werden soll, müsste die Kennzahl der Deckung des Aufwands (K1) stärker gewichtet werden. Wenn die Regel hingegen eine minimale Finanzierung der Investitionen durch eigene Mittel vorschreibt, dann wäre der Kennzahl der Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen (K2[#]) ein stärkeres Gewicht beizumessen. Und wenn die Regel das Schuldenvolumen begrenzt, würde eine Kennzahl der Verschuldung mehr Gewicht erhalten (zum Beispiel K9[#] oder K10[#]). Wir möchten die Benutzer dieses Systems deshalb dazu ermuntern, eigene Überlegungen anzustellen und eine eigene Gewichtung festzulegen.

Im Sinne eines Denkanstosses legen wir hier unsere eigene Sicht der Dinge dar. Wir haben uns überlegt, welche Kennzahlen wir unbedingt beibehalten würden, wenn wir uns bei den drei thematischen Gruppen – Haushaltgleichgewicht, Qualität der Haushaltsführung, Ausmass der Verschuldung – je für eine oder zwei Kennzahlen entscheiden müssten. Diesen Kennzahlen haben wir dann ein doppeltes Gewicht (2)

und den anderen Kennzahlen ein einfaches Gewicht (1) zugewiesen. Die vorgeschlagene Gewichtung ist in Tabelle 38 dargestellt.

In der Gruppe, die sich mit dem Haushaltgleichgewicht beschäftigt, haben wir drei Kennzahlen als prioritär eingestuft: die Deckung des Aufwands (K1), die Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen (K2[#]) und die zusätzlichen Nettoverpflichtungen (K3). Sie werden also doppelt gewichtet. In der Gruppe zur Qualität der Haushaltsführung wählten wir die Kennzahlen der Beherrschung der laufenden Ausgaben pro Einwohner (K5) und die Investitionsanstrengung (K6). In der Gruppe, die das Ausmass der Verschuldung erfasst, sind für uns die Informationen über den Nettoverschuldungsquotienten am wichtigsten (K9[#]).

Die Hilfskennzahlen fliessen nicht in die Aggregation ein, weil sie die Informationen der anderen Kennzahlen nur ergänzen. Sie sind häufig redundant und mit den anderen Kennzahlen verwandt. Würde man sie in die Aggregation einbeziehen, würde die Gesamtsicht verfälscht, weil die betroffenen Kennzahlen ein übermässiges Gewicht erhielten.

Tabelle 38 Gewichtung der Kennzahlen.

Gruppen	Kennzahlen in der Übersicht		Gewichtung	
			Kennzahlen	Gruppen
Haushaltgleichgewicht	Deckung des Aufwands	K1	2	2
	Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen	K2 [#]	2	
	Zusätzliche Nettoverpflichtungen	K3	2	
	Nettozinsbelastung	K4	1	
Qualität der Haushaltsführung	Beherrschung der laufenden Ausgaben/Einw.	K5	2	2
	Investitionsanstrengung	K6	2	
	Genauigkeit der Steuerprognose	K7	1	
	Durchschnittliche Schuldzinsen	K8	1	
Ausmass der Verschuldung	Nettoverschuldungsquotient	K9 [#]	2	1
	Bruttoverschuldungsanteil	K10 ^{##}	1	

[#] Kennzahl HRM2 der ersten Priorität

^{##} Kennzahl HRM2 der zweiten Priorität

Was die Kennzahlengruppen anbelangt, geben wir dem Haushaltgleichgewicht und der Qualität der Haushaltsführung den Vorrang. Diese beiden Gruppen werden somit doppelt gewichtet. Wir sind der Ansicht, dass das Ausmass der Verschuldung schwächer gewichtet werden sollte. Diese Information gibt nämlich nur das Erbe der Vergangenheit wieder. Sie ist somit weniger wichtig für die Steuerung der zukünftigen Entwicklung und die Verwaltung des Gemeinwesens. Die Gewichtung dieser Gruppe ist demnach 1. Diese Gewichtungen erlauben die Berechnung einer Gesamtnote, die die finanzielle Verfassung eines Gemeinwesens widerspiegelt.

Tabelle 39 Gesamtnoten für MeinGemeinwesen im Jahr t.

Gruppen	Kennzahlen			Gruppen		Globale Gesamt-note
	Nummer	Note	Gewichtung	Gesamt-note	Gewichtung	
Haushalt-gleich-gewichtung	K1	5,3	2	5,1	2	4,9
	K2 [#]	5,4	2			
	K3	4,2	2			
	K4	6,0	1			
Qualität der Haushaltführung	K5	3,5	2	4,1	2	
	K6	3,4	2			
	K7	5,0	1			
	K8	6,0	1			
Ausmass der Verschuldung	K9 [#]	6,0	2	5,9	1	
	K10 ^{##}	5,6	1			

[#] Kennzahl HRM2 der ersten Priorität

^{##} Kennzahl HRM2 der zweiten Priorität

Tabelle 39 zeigt die Gesamtnoten für MeinGemeinwesen unter Berücksichtigung der Ergebnisse für jede Kennzahl und der vorgeschlagenen Gewichtung. Mit einer globalen Gesamtnote von 4,9 scheint die finanzielle Verfassung von MeinGemeinwesen ziemlich zufriedenstellend zu sein. Dieses Ergebnis ist vor allem auf die ausgezeichnete Verschuldungssituation zurückzuführen (Note 5,9): Die Nettoschulden machen einen geringen Anteil der Steuererträge aus (K9[#]). Dasselbe gilt für die Bruttoschulden im Verhältnis zum laufenden Ertrag (K10^{##}).

Der Bereich mit dem grössten Verbesserungspotenzial ist die Haushaltführung: Hier liegt die Gesamtnote bei 4,1. Dies lässt sich durch die geringe Beherrschung der laufenden Ausgaben pro Einwohner im Jahr t (K5) und eine sehr hohe (oder gar zu hohe) Investitionsanstrengung im Vergleich zum Idealwert (K6) erklären. Diesen beiden Punkten sollte besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Abgesehen davon sind die Genauigkeit der Steuerprognosen (K7) sowie die Leistung im Bereich der Schuldenbewirtschaftung (K8) positiv hervorzuheben.

Bei den grossen Haushaltgleichgewichten widerspiegelt die Gesamtnote von 5,1 eine zufriedenstellende Situation. Dieses Ergebnis ist jedoch von einer Zunahme der zusätzlichen Nettoverpflichtungen im Jahr t (K3) gekennzeichnet, die im Auge behalten werden muss. MeinGemeinwesen sollte vermeiden, dass sich dieses Phänomen wiederholt.

10 Die Finanzdaten für einen Vergleich finden

Die öffentlichen Gemeinwesen finden es immer häufiger notwendig, sich mit anderen zu vergleichen und ein Benchmarking durchzuführen. In diesem Kapitel wird aufgezeigt, wie aussagekräftige Vergleiche angestellt werden können. Denn die von den Gemeinwesen veröffentlichten Finanzdokumente, vor allem ihre Rechnungen, enthalten oft nicht die Daten, die einen direkten Vergleich mit anderen Gemeinwesen ermöglichen. Nach einem Rückblick auf die Gründe und Herausforderungen eines Vergleichs beschäftigt sich dieses Kapitel mit den Ursprüngen der damit verbundenen Schwierigkeiten. Für die öffentlichen Verwaltungen der Schweiz ist die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV, Porträt 6) erstellte Finanzstatistik die wichtigste und beste Grundlage für einen Vergleich. Diese Statistik enthält umfangreiche Informationen, vor allem in den Dateien, die im Internet zur Verfügung gestellt werden (www.efv.admin.ch > Finanzstatistik > Daten). Dieses Kapitel erläutert, wie diese Statistik verwendet und nach welchen Grundsätzen sie erstellt wird. Zudem wird die Finanzstatistik der EFV mit anderen verfügbaren Informationsquellen auf schweizerischer und internationaler Ebene verglichen.

Porträt 6 Eidgenössische Finanzverwaltung

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) ist für den Voranschlag, den Finanzplan und die Rechnungslegung des Bundes verantwortlich. Als Querschnittsamt beurteilt sie alle ausgabenwirksamen Vorhaben der Departemente. Sie ist auch zuständig für die Überwachung der Haushaltspolitik und des nationalen Finanzausgleichs sowie das Schulden- und Tresoriermanagement des Bundes. Sie erarbeitet die Finanzstatistik aller öffentlichen Haushalte der Schweiz.

Quelle: www.efv.admin.ch

10.1 Bedürfnis nach einem Vergleich

Die Lage objektivieren. Das Bedürfnis nach einem Vergleich hat mehrere Gründe und Auswirkungen. Zunächst widerspiegelt es den Wunsch, die Lage, in der sich das Gemeinwesen im Vergleich zu anderen oder im Vergleich zu seiner eigenen Vergangenheit befindet, aus einer objektiven Warte zu betrachten. Denn ohne aussagekräftige Informationen besteht die Gefahr, dass die Finanzlage – sei es die Verschuldung, das operative Ergebnis, die Kosten einer bestimmten Leistung usw. – subjektiv beurteilt wird. Eine Objektivierung der Lage kann also die Subjektivität verringern und die Diskussionen auf solidere Grundlagen stellen.

Über vergleichbare Daten verfügen. Wer vergleichen will, muss Daten sammeln. Dies zwingt dazu, die Daten der verschiedenen Einheiten, mit denen man sich vergleichen will, vergleichbar zu machen. Dieser Punkt ist denn auch einer der wichtigsten Beweggründe für die Harmonisierung der Rechnungslegungspraktiken von Gemeinwesen in der Schweiz, aber auch auf internationaler Ebene.

Die für die Haushaltsführung relevanten Daten bestimmen. Zunächst müssen die Daten bestimmt werden, auf deren Grundlage man sich vergleichen will. Das mag auf den ersten Blick trivial erscheinen. Die Erfahrung zeigt aber, dass Daten, die letztlich für die Haushaltsführung als unverzichtbar betrachtet werden, manchmal nur schwer oder überhaupt nicht verfügbar sind. Der Wunsch nach einem Vergleich bringt diese Lücken ans Licht.

Das Verbesserungspotenzial identifizieren. Durch einen Vergleich lässt sich feststellen, ob und in welchen Bereichen Verbesserungspotenzial besteht. In Kapitel 8 wurden Kennzahlen mit einer Benotung zur Analyse der Finanzlage vorgeschlagen. Diese Noten können als Leistungsstandards betrachtet werden. Sie nehmen jedoch keine Rücksicht auf allfällige spezielle Situationen: beispielsweise eine besonders schlechte Wirtschaftslage, eine aussergewöhnlich starke oder schwache Bevölkerungsentwicklung, einen speziell grossen Rückstand bei den öffentlichen Infrastrukturen. In solchen Fällen kann es für ein Gemeinwesen sinnvoll sein, sich mit anderen Gemeinwesen zu vergleichen, die mit ähnlichen Bedingungen konfrontiert sind. Die Referenz ist dann nicht mehr absolut (ein unveränderlicher Standard), sondern relativ zur Situation von anderen Einheiten. Der Spielraum für Verbesserungen kann so an Einheiten gemessen werden, die gleichen Gegebenheiten unterworfen sind, mit denen man einen Dialog führen und Erfahrungen austauschen kann.

Ziele festlegen. Kennt man das Verbesserungspotenzial gegenüber anderen, wird es einfacher, Ziele festzulegen. Weshalb sollte es nicht möglich sein, für das eigene Gemeinwesen ein bestimmtes Ziel zu erreichen, wenn andere dies auch können? Der Vergleich kann somit die vom Gemeinwesen festgelegten Ziele rechtfertigen.

Sich zu den erreichten Leistungen beglückwünschen. Bei jedem Vergleich gibt es implizit oder explizit eine Rangliste, bei der es weniger erste als nachfolgende Ränge gibt. Während die schlechter Platzierten ihr Verbesserungspotenzial identifizieren können, können diejenigen auf den vorderen Rängen ihre Stärken und Leistungen erkennen und sich dazu beglückwünschen.

Das Vertrauen in die Behörden bewahren. Durch einen offenen Vergleich mit anderen Gemeinwesen können die Behörden auch zeigen, dass sie sich für den Erhalt einer gesunden Finanzlage einsetzen. Dieses Bemühen um Offenheit und Transparenz trägt dazu bei, das Vertrauen der Bevölkerung in ihre gewählten Behörden zu bewahren und zu stärken.

10.2 Herausforderungen des Vergleichs

Vergleich der allgemeinen Lage. Der Vergleich kann unterschiedliche Aspekte betreffen. Beispielsweise kann er sich mit der allgemeinen Finanzlage des Gemeinwesens beschäftigen. Die im vorangehenden Kapitel erörterten Kennzahlen zielen genau auf diesen Aspekt ab. Für solche Vergleiche liefern die von den Gemeinwesen selbst veröffentlichten Rechnungen und Voranschläge in der Regel ausreichend relevante Informationen.

Vergleich der Kosten und Erträge. Verglichen werden können auch die Höhe der Kosten und ihre Struktur. Ein solcher Vergleich kann sich auf das gesamte Leistungsportfolio eines Gemeinwesens oder auf spezifische Leistungen beziehen (Sind zum Beispiel die Pro-Kopf-Kosten insgesamt oder für eine bestimmte Leistung vergleichbar?). Man kann auch die Höhe und Struktur der Einträge vergleichen (Ist zum Beispiel der Anteil der Steuereinnahmen oder Gebühren vergleichbar?). Für diese Art von Vergleichen bieten die von den Gemeinwesen veröffentlichten Finanzdokumente in der Regel keine ausreichend vergleichbaren Daten.

10.3 Ursachen der Schwierigkeiten bei Vergleichen

Die Probleme mit der Vergleichbarkeit haben verschiedene Ursachen. Zum einen können die Rechnungslegungsmodelle und Kontenrahmen voneinander abweichen. So verwendeten einige Gemeinwesen in den Jahren zwischen 2008 und 2018 bereits das HRM2, während andere noch beim HRM1 blieben. Dadurch wurden in diesem Zeitraum die Vergleichsmöglichkeiten eingeschränkt. Selbst nachdem alle Schweizer Gemeinwesen das HRM2 übernommen haben, ist ein Vergleich auf der Grundlage der von den Gemeinwesen veröffentlichten Dokumente weder einfach noch ausreichend aussagekräftig, da diese Dokumente noch nicht genügend harmonisiert sind.

Zum ändern muss man sich bewusst sein, dass die Befugnisse und Kompetenzen zwischen den Gemeinwesen auch bei identischen Rechnungslegungsmodellen und Kontenrahmen unterschiedlich sein können. Diesem Aspekt kommt im föderalistischen System der Schweiz eine besondere Bedeutung zu. Die Souveränität der Kantone in Bezug auf die Aufgabenteilung mit den Gemeinden bedeutet, dass der Katalog der von der kantonalen Ebene (dem Kanton selbst) erbrachten Leistungen und Tätigkeiten von einem Kanton zum anderen variiert. Dasselbe gilt für die Leistungen, für die die Gemeinden verantwortlich sind. Die Heterogenität in der vertikalen Aufgabenteilung verzerrt somit die Vergleiche der Kosten und Erträge, die basierend auf den veröffentlichten Dokumenten der Gemeinwesen durchgeführt werden. Beispielsweise bezahlen in einigen Kantonen die Gemeinden die Lehrkräfte, während anderswo der Kanton dafür zuständig ist. Ein Vergleich der Kosten pro Schüler, der sich nur auf die Rechnung der Kantone stützt, ist somit verzerrt. Um das Risiko einer solchen Verzerrung zu vermindern, nutzt man stattdessen besser eine Aggregation der Kosten und Erträge des Kantons und der Gemeinden (siehe Abschnitt 10.6.2).

Schliesslich wäre man selbst bei einer einheitlichen Aufgabenverteilung in den verschiedenen Kantonen immer noch mit potenziell heterogenen institutionellen Strukturen konfrontiert. Einige Kantone lagern bestimmte Aufgaben aus oder verselbstständigen gewisse Institutionen (zum Beispiel Universitäten). Diese Institutionen erscheinen deshalb nicht mehr in ihren Rechnungen. Gewisse Gemeinden stützen sich für die Erbringung diverser Leistungen auf interkommunale Zusammenarbeit, während andere sie weiterhin selbst erbringen. In diesen Fällen enthalten die Rechnungen keine vergleichbaren Daten.

10.4 Von den Rechnungen zur Statistik

Wenn aber die Rechnungen keine vergleichbaren Daten liefern, welche Informationsquellen können dann für aussagekräftige Vergleiche herangezogen werden? Die Antwort auf diese Frage liegt in der Verbindung zwischen den von den öffentlichen Gemeinwesen vorgelegten Rechnungen und der Finanzstatistik, insbesondere derjenigen, die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung für alle öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz erstellt wird.

Harmonisierung der Arten und der Sektorisierung. Nur wenigen Personen ist bewusst, dass die öffentliche Rechnungslegung von international entwickelten statistischen Konventionen abhängig ist. Diese Konventionen wurden namentlich unter der Ägide des Internationalen Währungsfonds (IWF) entwickelt, der mit dem *Government Finance Statistics Manual* (GFSM) einen Finanzstatistikstandard vorgelegt hat. Seine neueste Version ist 2014 erschienen (IWF 2014). Er bietet insbesondere eine harmonisierte Definition der Schlüsselbegriffe (zum Beispiel was unter «Steuern» und was unter «Beiträge» zu verbuchen ist). Zudem umfasst er eine harmonisierte Klassifizierung für Aufwand, Ertrag, Aktiven und Passiven. Der Kontenrahmen nach Sachgruppen des HRM2 ist teilweise mit dieser Klassifizierung kompatibel, wobei der Rahmen des GFSM umfassender ist als jener des HRM2.

Harmonisierung der Funktionen. Der Kontenrahmen des HRM2 verlangt von den Gemeinwesen, dass sie ihre Aufwände und Erträge nicht nur nach einer organischen und einer Artengliederung, sondern auch nach einer harmonisierten funktionalen Gliederung ausweisen (Abschnitt 3.3.9). Die funktionale Gliederung ist mit der Klassifikation der Aufgabenbereiche der öffentlichen Haushalte (*Classification of the Functions of Government*, COFOG, Porträt 7), die international verwendet wird, kompatibel. Die COFOG bietet einen Rahmen, der es ermöglichen sollte, Länder anhand der Beträge, die für die wichtigsten Kategorien staatlicher Aufgaben aufgewendet werden, miteinander zu vergleichen.¹⁶⁸

¹⁶⁸ In der Praxis ist es aufgrund von organisatorischen und institutionellen Unterschieden sowie unterschiedlichen Prioritäten in der Haushaltspolitik nicht immer möglich, die funktionale Gliederung zwischen den Gemeinwesen auf genau vergleichbare Weise zu rekonstruieren.

Porträt 7 Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates

Die Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (besser bekannt unter ihrem englischen Akronym COFOG) ist eine von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) entwickelte Nomenklatur. Sie wurde 1993 eingeführt und 1999 revidiert. Diese Nomenklatur, die von der Statistikabteilung der Vereinten Nationen (UNO) veröffentlicht wird, dient als internationale Referenz in Bezug auf die Kategorisierung von öffentlichen Funktionen und Aufgaben und ist in drei Detailebenen unterteilt: (a) Abteilungen, (b) Gruppen und (c) Klassen. Die Abteilungen decken die allgemeinen Aufgaben des Staates ab. Es gibt zehn Abteilungen: (1) Allgemeine öffentliche Verwaltung; (2) Verteidigung; (3) Öffentliche Ordnung und Sicherheit; (4) Wirtschaftliche Angelegenheiten; (5) Umweltschutz; (6) Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen; (7) Gesundheitswesen; (8) Freizeitgestaltung, Kultur und Religion; (9) Bildungswesen; (10) Soziale Sicherung. Die Gruppen und Klassen beschreiben die Mittel, die zur Erreichung dieser allgemeinen Ziele eingesetzt werden.

Quelle: Eurostat. ec.europa.eu/eurostat

Harmonisierung der Perimeter und Sektorisierung. Um eine Gemeinde mit einer anderen oder einen Kanton mit einem anderen vergleichen zu können, müssen die Perimeter harmonisiert werden. So lässt sich sicherstellen, dass hinter dem Begriff der Gemeinde oder des Kantons die gleichen Realitäten, die gleichen Funktionen stehen. Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) bietet der Finanzstatistik die notwendige Grundlage, um die Perimeter dort, wo es notwendig ist, zu harmonisieren (EU 2013).¹⁶⁹ Dazu teilt das ESVG die Wirtschaftseinheiten zunächst in zwei Sektoren ein: den öffentlichen und den privaten Sektor. Das Unterscheidungskriterium ist die Kontrolle (oder fehlende Kontrolle) durch den Staat.

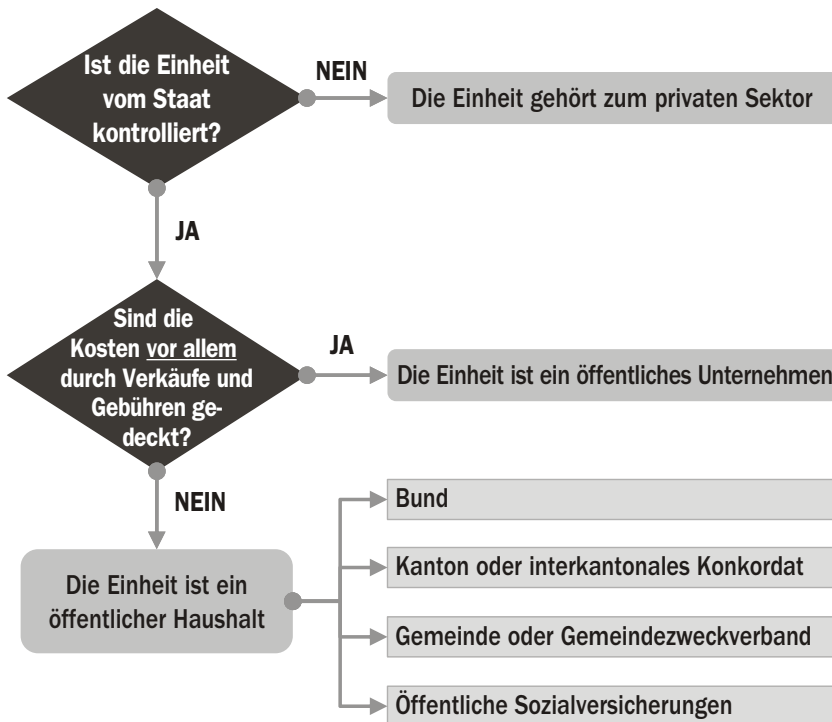
Innerhalb des öffentlichen Sektors führt das ESVG eine Unterscheidung zwischen öffentlichen Haushalten und öffentlichen Unternehmen ein. Dabei bestimmt in erster Linie die Art der Finanzierung, ob eine wirtschaftliche Einheit, die sich unter der Kontrolle der öffentlichen Hand befindet, statistisch betrachtet zu den öffentlichen Haushalten (Bund, Kantone oder Gemeinden) oder zu den öffentlichen Unternehmen zählt. Finanziert eine Einheit ihre Produktionskosten zu mehr als 50 % über Gebühren oder andere Entgelte (einschliesslich Verkaufserlöse), so wird sie als öffentliches Unternehmen eingestuft. Für die Statistik bedeutet dies, dass die Tätigkeiten dieser Einheit im Wesentlichen marktbestimmt sind und die Entscheidungslogik somit vor allem durch den Preismechanismus beherrscht wird (auch

¹⁶⁹ Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) und das *Government Finance Statistics Manual* (GFSM) des IWF stützen sich beide auf die Normen für die Wirtschaftsstatistik, die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen, der Europäischen Kommission, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, des Internationalen Währungsfonds und der Weltbankgruppe eingeführt wurden. Bei diesen Normen handelt es sich um die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR, *System of National Accounts, SNA*). Dieses Dokument wurde 2008 letztmals aktualisiert (UNO et al. 2013).

wenn die Preise teilweise reguliert sind). Deshalb schliesst die Finanzstatistik beispielsweise Spitäler, Alters- und Pflegeheime, Elektrizitätswerke oder auch Abwasserreinigungsanlagen aus dem Perimeter der Gemeinden und Kantone aus, denen sie gehören. Diese Einheiten sind zwar häufig in den Rechnungen der betroffenen Gemeinden und Kantone enthalten, aber sie werden hauptsächlich über Gebühren und andere Abgaben und Erlöse finanziert. Deshalb werden diese Einheiten in den Sektor der öffentlichen Unternehmen eingeteilt, wie Abbildung 52 zeigt. Sie sind somit nicht Teil des Sektors Staat, unabhängig davon, ob es sich um Bund, Kantone oder Gemeinden handelt.

Werden die Kosten der Einheit zu 50 oder weniger Prozent durch Abgaben oder andere Entgelte gedeckt, heisst das, dass sie im Wesentlichen über Steuern oder Transfers finanziert wird. In diesem Fall werden die Entscheidungen der betreffenden Einheit nicht mehrheitlich durch eine vom Verkaufspreis abhängige Marktlogik bestimmt. Deshalb ordnet die Finanzstatistik solche Einheiten dem Perimeter des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde zu, von denen sie finanziert werden, mit anderen Worten dem Sektor Staat. Sie schliesst somit Universitäten und Fachhochschulen in den Perimeter der Kantone ein, die sie finanzieren, und dies auch, wenn diese Hochschulen unabhängig sind und nicht in die Rechnungen der betreffenden Kantone einbezogen werden.

Abbildung 52 Der statistische Perimeter eines öffentlichen Haushalts schliesst öffentliche Unternehmen aus.



Aufgrund der institutionellen Organisation der Schweiz unterteilt die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung erstellte Finanzstatistik den Sektor Staat in vier Teilsektoren, die der föderalistischen Struktur nachempfunden sind: (a) Bund, (b) Kantone und Konkordate, (c) Gemeinden und Gemeindezweckverbände¹⁷⁰ sowie (d) Sozialversicherungen.¹⁷¹ Der Begriff Staat ist somit ein Oberbegriff (Porträt 8). Er entspricht dem Begriff der öffentlichen Gemeinwesen, wie wir ihn in diesem Buch verwenden. Der Begriff öffentliche Gemeinwesen wird aber weder in der Statistik verwendet, noch kennt er eine allgemeingültige Definition im Schweizer Recht.

Die von der EFV erstellte Statistik harmonisiert also den Perimeter des Sektors Staat, indem sie die Grenze von 50 % der Finanzierung durch Verkaufserlöse oder Steuern verwendet. Die EFV gibt für jeden Kanton und jede Stadt Auskunft über die öffentlichen Unternehmen, die in der Statistik nicht berücksichtigt wurden, obwohl sie in den Rechnungen des jeweils betroffenen Gemeinwesens enthalten sind. Sie informiert auch über Einheiten, die in die Statistik aufgenommen wurden, obwohl sie nicht in den Rechnungen enthalten sind. Dies erklärt zum Teil, warum es zu Abweichungen zwischen den in den Rechnungen der Gemeinwesen veröffentlichten Zahlen und den Zahlen der Statistik der EFV kommen kann. Diese Informationen sind auf der Webseite der EFV über den Pfad www.efv.admin.ch > Finanzstatistik > Methoden > Umfang der Finanzstatistik zu finden.

Porträt 8 Öffentliche Haushalte

Gemäss dem Handbuch des IWF über staatliche Finanzstatistiken gilt (2001, S. 7): «Die öffentlichen Haushalte eines Landes bestehen aus den öffentlichen Behörden und ihren Einrichtungen, die durch politische Prozesse geschaffen wurden und die legislative, judikative oder exekutive Macht in einem bestimmten Gebiet ausüben. Die wichtigsten wirtschaftlichen Funktionen von öffentlichen Haushalten bestehen darin, (a) der Gemeinschaft nicht marktbestimmte Güter und Dienstleistungen für den kollektiven oder den individuellen Verbrauch bereitzustellen und (b) Einkommen und Vermögen durch Transfers umzuverteilen. Ein weiteres Merkmal von öffentlichen Haushalten ist, dass diese Tätigkeiten im Wesentlichen über Steuern oder andere obligatorische Transfers finanziert werden müssen.»

170 Interkantonale Konkordate sind Verträge, die die Zusammenarbeit zwischen Kantonen zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe regeln. Solche Konkordate gibt es für die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) oder auch für die Fachhochschulen. Gemeindezweckverbände werden von Gemeinden gegründet, um eine oder mehrere öffentliche Aufgaben zu erfüllen, für die sie zuständig sind. Es gibt viele derartige Verbände, beispielsweise im Schulbereich oder im Bereich der Abwasserreinigung.

171 Weitere Informationen zur Sektorisierung und zur Abgrenzung des Sektors Staat vgl. Anhang A des Handbuchs HRM2, FDK (2008).

Doppelbuchungen vermeiden. Kapitel 6 hat gezeigt, wie umfangreich und vielfältig die Beträge sind, die zwischen den öffentlichen Gemeinwesen transferiert werden. Einige Transfers sind horizontal zwischen Einheiten derselben Ebene wie beispielsweise zwischen Gemeinden. Andere verlaufen vertikal zwischen Einheiten unterschiedlicher Ebenen, beispielsweise zwischen einem Kanton und seinen Gemeinden.

Will man sich ein zuverlässiges Bild der Aufwendungen oder Erträge auf der Gemeindeebene innerhalb eines Kantons machen, müssen die horizontalen Transfers zwischen den Gemeinden ausser Acht gelassen werden. Stellen wir uns einen Kanton mit zwei Gemeinden vor. Eine davon ist MeinGemeinwesen, das der anderen Gemeinde eine Entschädigung in der Höhe von TCHF 170 bezahlt. Dieser Betrag erscheint im Aufwand von MeinGemeinwesen (in Rubrik 361) und im Ertrag der anderen Gemeinde (in Rubrik 461). Würde man nun Aufwand und Ertrag dieser beiden Gemeinden ganz einfach addieren, um das Total dieser Rubriken im Kanton zu ermitteln, dann würde das Ergebnis zu hoch ausfallen, weil der Betrag von TCHF 170 sowohl im Aufwand als auch im Ertrag erfasst wurde.

Um eine Überschätzung des Gesamtaufwands oder -ertrags innerhalb eines Kantons zu vermeiden, müssen die vertikalen Transfers ebenfalls ausgeklammert werden. Erinnern wir uns an den Fall von MeinGemeinwesen, das vom Kanton eine Entschädigung von TCHF 82 für die Schneeräumung der Gemeindestrassen erhält (Abschnitt 6.4). Der Betrag ist im Aufwand des Kantons (in Rubrik 362) und im Ertrag von MeinGemeinwesen (Rubrik 462) erfasst. Eine einfache Addition des Aufwands und des Ertrags des Kantons, von MeinGemeinwesen und der anderen Gemeinde würde ebenfalls dazu führen, dass der Gesamtaufwand und -ertrag aller im Kanton ansässigen öffentlichen Haushalte überschätzt würde. Der Betrag von TCHF 82 würde nämlich doppelt gezählt (sowohl im Aufwand als auch im Ertrag).

Bei der Erarbeitung der Finanzstatistik achtet die EFV darauf, Soll- und Haben-transfers zu neutralisieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden. Auf diese Weise wird der Vergleich nicht verzerrt. Auf dieser Grundlage lässt sich der Aufwand respektive der Ertrag (pro Kopf) zwischen Kantonen oder zwischen Gemeinden sinnvoll vergleichen.

10.5 Die Gemeinden untereinander vergleichen

10.5.1 Innerkantonaler Vergleich

Gleiche kantonale Finanzvorschriften. Die Gemeinden innerhalb eines Kantons unterliegen den gleichen Finanzvorschriften. Dies vermindert die Heterogenität der Praktiken bei der Erstellung der Rechnung und der Rechnungslegung. Ein Vergleich der Gemeinden auf der Basis ihrer Rechnungen führt also zu ziemlich zuverlässigen Ergebnissen. Natürlich ist die Verbindlichkeit dieser Vorschriften in den Kantonen unterschiedlich. In der Regel decken die kantonalen Vorschriften aber den Kontenrahmen nach Sachgruppen und die funktionale Gliederung, die Bewertungsgrundsätze sowie den Konsolidierungskreis ab.

Gleiche Aufgabenteilung und gleiches Steuersystem. Der Vergleich der kommunalen Aufwendungen (pro Kopf) innerhalb eines Kantons liefert brauchbare Ergebnisse. Denn innerhalb eines Kantons ist die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden per Definition für alle Gemeinden gleich. Dasselbe gilt für das Steuersystem: Innerhalb eines bestimmten Kantons sind die Steuern und Abgaben, die die Gemeinden erheben dürfen – oder müssen –, identisch. Also ist auch der Vergleich der Erträge (pro Kopf) aussagekräftig.

Funktionale und Artengliederung. Ein Vergleich der Gemeinden untereinander basiert entweder auf der funktionalen oder auf der Artengliederung. Ein Vergleich auf der Basis der organischen Gliederung wäre gewagt, da die Gemeinden meistens unterschiedlich organisiert sind und ihre organische Gliederung somit variiert (vgl. dazu Abschnitt 3.3.9).

Kantonale statistische Quellen. Mit Ausnahme des Kantons Appenzell-Innerrhoden veröffentlichen sämtliche Kantone Informationen zu den Finanzen ihrer Gemeinden.¹⁷² Je nach Kanton werden die Finanzdaten bei den Gemeinden gesammelt und von verschiedenen Verwaltungseinheiten bearbeitet. Dabei kann es sich um das kantonale Gemeindeamt oder eine gleichwertige Dienststelle, das statistische Amt, falls es ein solches gibt, das Finanzamt des Kantons oder auch ein Departementssekretariat handeln.

Die veröffentlichten Statistiken decken die Erfolgsrechnung der Gemeinden mit einem Detaillierungsgrad ab, der bis zur zweiten Stelle der Artengliederung und zur ersten Stelle der funktionalen Gliederung reicht. Die Daten der Investitionsrechnung sind seltener verfügbar, insbesondere für die funktionale Gliederung. Die Bilanzdaten werden ungefähr im gleichen Detaillierungsgrad veröffentlicht wie die Daten der Erfolgsrechnung. Zudem sind in fast allen kommunalen Finanzstatistiken die Ergebnisse einiger Kennzahlen zu finden.

Der zeitliche Horizont der veröffentlichten Daten ist unterschiedlich. Die statistischen Reihen gehen oft bis 2006 zurück. Die Regierung des Kantons Waadt publiziert die längsten Zeitreihen; sie reichen bis 1985 zurück und weisen einen hohen Detaillierungsgrad auf.

10.5.2 Interkantonaler Vergleich

Verzicht auf eine direkte Verwendung der Gemeinderechnungen. Im Gegensatz zum innerkantonalen kann der interkantonale Gemeindevergleich nur schwer direkt auf der Basis der Gemeinderechnungen durchgeführt werden. Dafür gibt es verschiedene Gründe: Nicht nur die Finanzvorschriften unterscheiden sich zwischen den Kantonen, sondern auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, das Steuersystem oder auch der Rechnungsumfang der Gemeinden selbst. Folglich ist die Vergleichbarkeit von Gemeinden aus

¹⁷² Basel-Stadt ist ein Sonderfall. Der Kanton hat nämlich nur drei Gemeinden und eine davon, die Stadt Basel, gehört zum Perimeter des Kantons. Die Rechnungen der Stadt sind diejenigen des Kantons. Daher sind rein kommunale Finanzdaten nur für die beiden verbleibenden Gemeinden (Bettingen und Riehen) verfügbar.

verschiedenen Kantonen nicht gewährleistet. Um eine bessere Vergleichsgrundlage zu erhalten, muss daher die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung erstellte Finanzstatistik verwendet werden (FS-Modell: Gemeinden). Für den von ihr abgedeckten Zeitraum löst die Finanzstatistik die Probleme des Bruchs in der Datenreihe, die durch den Übergang vom HRM1 zum HRM2 entstanden sind. Für die Städte und Hauptorte löst sie auch die oben erwähnten Perimeterprobleme (Abschnitt 10.4).

Die in der Finanzstatistik veröffentlichten Zahlen hängen aber weiterhin von der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ab. Vergleiche sind daher mit Vorsicht zu geniessen.

Aggregierte Finanzstatistik für alle Schweizer Gemeinden. Die EFV publiziert die landesweit aggregierten Finanzdaten der Gemeinden online in sogenannten «Standardauswertungen» (gdn.xlsx). Für die Bilanz und die Erfolgsrechnung enthält diese Datei Reihen, die bis ins Jahr 2008 zurückreichen und nach der Artengliederung aufgeschlüsselt sind, wobei der Detaillierungsgrad bis zur vierten Stelle reicht. Sie umfasst auch längere Reihen, die bis 1990 zurückgehen, wobei diese gemäss der Logik der Finanzierungsrechnung des Bundes dargestellt sind (Abschnitt 3.4). Die Daten beziehen sich also auf laufende und investitionsbezogene Ausgaben und Einnahmen, die gemäss der Artengliederung der Ausgaben und Einnahmen mit einem Detaillierungsgrad bis zur vierten Stelle dargestellt sind. Sie beziehen sich zudem auf Ausgaben und Einnahmen, die für die funktionale Gliederung bis zur zweiten Stelle angegeben werden.

Zudem veröffentlicht die EFV für alle Schweizer Gemeinden auch eine Datei, in der die laufenden und die investitionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen, basierend auf einer Verknüpfung der Sachgruppen und Funktionen, dargestellt werden (gdn_fir_art_funk.xlsx). So kann man beispielsweise herausfinden, wie viel die Gesamtheit aller Schweizer Gemeinden für die Löhne der Lehrpersonen (Sachgruppe 302) in den obligatorischen Schulen (Funktion 21) oder in der beruflichen Grundbildung (Funktion 23) ausgibt. Dabei reicht die Aufschlüsselung nach Funktion bis zur zweiten Stelle, jene nach Art bis zur dritten Stelle. Die Datei umfasst diese Kreuztabelle für mehrere Jahre.

Aggregierte Finanzstatistik für alle Gemeinden eines Kantons. Die EFV veröffentlicht nach Kantonen aggregierte kommunale Finanzdaten online. So steht für jeden Kanton eine Datei zur Verfügung. Beispielsweise enthält die Datei für den Kanton Wallis (gdn_vs.xlsx) die aggregierten Daten sämtlicher Walliser Gemeinden. In diesen Dateien sind die Daten auf die gleiche Weise und mit dem gleichen Detaillierungsgrad strukturiert wie in der Datei der aggregierten Daten für alle Schweizer Gemeinden (Bilanz und Erfolgsrechnung nach Sachgruppen bis 2008, Finanzierungsrechnung nach Sachgruppen und Funktionen bis 1990).

Eine zusätzliche Datei umfasst für die Gemeinden jedes Kantons eine bis 1990 zurückreichende Statistik der nominalen Bruttoschulden und der Bruttoschulden pro Kopf (gdn_schuld.xlsx).

Individuelle Finanzstatistik für die Gemeinden. Die EFV veröffentlicht auch nicht aggregierte, das heisst individuelle Finanzdaten für die Kantonshauptstädte, die anderen Städte, die dem Schweizerischen Städteverband angehören, sowie für Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern. Diese individuellen Daten sind somit für über 50 Gemeinden verfügbar. Zwei separate Dateien enthalten die Informationen für die Kantonshauptorte (`stdt_kho_vgl.xlsx`) und die Städte (`stdt_vgl.xlsx`), und zwar jeweils für das letzte verfügbare statistische Jahr. In diesen Dateien sind die Daten gleich strukturiert wie in der Datei mit den aggregierten Daten aller Gemeinden.

Zwei zusätzliche Dateien liefern eine Statistik der Bruttoschulden (nominal und pro Kopf) pro Stadt, und zwar für Kantonshauptstädte (`stdt_kho_schuld.xlsx`) und andere Städte (`stdt_schuld.xlsx`).

Statistische Stichprobe. Die Finanzstatistik beruht auf einer Stichprobe, die fast alle Schweizer Gemeinden umfasst. Für die Ausgabe 2020 hat die EFV die kommunalen Finanzdaten in allen Kantonen bis auf einen (Waadt) vollständig erhoben. Sie umfasste somit fast 2000 Gemeinden, die mehr als 90% des Gemeindebestands und der Bevölkerung repräsentierten. Die fehlenden Gemeinden wurden hochgerechnet. Eine Vollerhebung dürfte bald erreicht werden.

10.6 Die Kantone untereinander vergleichen

10.6.1 Finanzdaten aus den Rechnungen der Kantone

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK, siehe Porträt 1) veröffentlicht auf ihrer Webseite Finanzdaten aus den Rechnungen der Kantone (www.fdk-cdf.ch > Finanzdaten). Diese Finanzkennzahlen werden nicht bereinigt, um die Perimeter der Kantone zu vereinheitlichen. Sie entsprechen also exakt den von den Kantonen in ihren eigenen Rechnungen ausgewiesenen Zahlen. Die Daten werden für alle Kantone publiziert. Sie umfassen die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung und die Bilanz nach Artengliederung. Der Detaillierungsgrad ist bis zur zweiten Stelle gewährleistet. Bei einigen Rubriken reicht er bis zur dritten Stelle.

Die Dateien enthalten die Abschlüsse der letzten beiden Jahre und umfassen auch die Zahlen der letzten beiden Budgets. In diesem Punkt unterscheiden sich die bei der FDK verfügbaren Informationen von denen, die bei der EFV abgerufen werden können. Die Informationen der Finanzstatistik umfassen nur die Jahresrechnungen.

10.6.2 Finanzstatistik zum Vergleich der Kantone

Finanzstatistik nur für die Kantone. Wie bei den Gemeinden kann der Vergleich zwischen den Kantonen kaum direkt auf der Grundlage der Rechnungen durchgeführt werden, zum einen wegen der unterschiedlichen Aufgabenteilung mit den Gemeinden und zum andern wegen des Buchungsperimeters der Kantone selbst. Im Teil, der einzig

der kantonalen Ebene gewidmet ist (ohne die kommunale Ebene), löst die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung das Problem des Perimeters. Dieser Teil umfasst in separaten Dateien die folgenden Informationen:¹⁷³

- Eine aggregierte Finanzstatistik für sämtliche Schweizer Kantone in einer Datei mit der Bezeichnung «Standardauswertungen» (ktn.xlsx, entspricht bezüglich Struktur und Inhalt der oben beschriebenen Datei gdn.xlsx für die Gemeinden). Die Daten reichen bis 1990 zurück.
- Eine Verknüpfung von Sachgruppen und Funktionen (bzw. der Arten- und der funktionalen Gliederung) für Ausgaben und Einnahmen gemäss der Struktur der Finanzierungsrechnung für mehrere Jahre (ktn_fir_art_funk.xlsx, entspricht der Datei gdn_fir_art_funk.xlsx für die Gemeinden). Die Datei existiert auch für jeden Kanton.
- Einen Vergleich zwischen den 26 Kantonen nur für das letzte statistische Jahr (ktn_vgl.xlsx). Die Daten sind auf dieselbe Weise strukturiert wie in der Datei mit den aggregierten Daten aller Kantone (oder Gemeinden).
- Einen Vergleich der Bruttoschulden (nominal und pro Kopf), der bis 1990 zurückreicht (ktn_schuld.xlsx).
- Nicht aggregierte, das heisst individuelle Finanzdaten für jeden Kanton und für das letzte verfügbare statistische Jahr. Für jeden Kanton gibt es eine separate Datei (zum Beispiel ktn_ju.xlsx für den Kanton Jura).

Finanzstatistik für die Kantone und ihre Gemeinden. Die Finanzdaten, die sich ausschliesslich auf die kantonale Ebene beziehen, sind abhängig von der Aufgabenteilung. Um dieses Problem zu lösen, muss man auf Daten zurückgreifen, die für jeden Kanton die kantonale und die kommunale Ebene aggregieren (FS-Modell: Kantone und ihre Gemeinden). Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Höhe der Ausgaben und Aufwendungen (brutto oder netto) verglichen werden soll. Diese Statistik ist ähnlich strukturiert wie die Statistik für die kommunale Ebene und umfasst ebenfalls separate Dateien:

- Eine aggregierte Finanzstatistik für alle Schweizer Kantone und ihre Gemeinden in der Datei «Standardauswertungen» (ktn_gdn.xlsx).
- Eine Verknüpfung von Sachgruppen und Funktionen (bzw. der Arten- und der funktionalen Gliederung) für die Ausgaben und Einnahmen (ktn_gdn_fir_art_funk.xlsx).
- Einen Vergleich zwischen den 26 Kantonen und ihren Gemeinden (ktn_gdn_vgl.xlsx).
- Einen Vergleich der Bruttoschulden (nominal und pro Kopf, ktn_gdn_schuld.xlsx).
- Nicht aggregierte Finanzdaten für jeden Kanton mit seinen Gemeinden. Für jeden Kanton gibt es eine separate Datei (zum Beispiel ktn_gdn_ne.xlsx für den Kanton Neuenburg).

173 Auch für den Bund ist eine Finanzstatistik verfügbar (FS-Modell: Bund), eine weitere für die öffentlichen Sozialversicherungen (FS-Modell: Sozialversicherungen). Schliesslich wird auf der Webseite der EFV auch eine Statistik für die gesamte öffentliche Verwaltung publiziert (FS-Modell: Staat ohne und inklusive öffentliche Sozialversicherungen). Wir verzichten an dieser Stelle auf eine detaillierte Darstellung, weil diese Statistiken gleich aufgebaut sind wie die Finanzstatistiken der Kantone und Gemeinden.

10.7 Die Schweiz mit anderen Ländern vergleichen

Anderes statistisches Modell. Das von der EFV als Grundlage für einen Vergleich der Schweizer Gemeinwesen untereinander verwendete Modell (FS-Modell) entspricht nicht vollumfänglich dem Modell, das für einen Vergleich der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz mit ihren ausländischen Pendanten notwendig ist. Die EFV veröffentlicht deshalb eine weitere Statistik nach einem Modell, das mit dem finanzstatistischen Standard des Internationalen Währungsfonds (*Government Finance Statistics Manual*, IWF 2014) kompatibel ist. Dieses zusätzliche Modell trägt die Abkürzung GFS¹⁷⁴.

Das GFS-Modell dient nicht nur dem internationalen Vergleich, sondern vor allem der makroökonomischen Überwachung von Volkswirtschaften. Es ist nicht darauf ausgerichtet, die Anforderungen der finanziellen Verwaltung von Kantonen oder Gemeinden zu erfüllen. Im Wesentlichen unterscheidet sich das GFS-Modell vom FS-Modell durch eine engere Definition von Aufwand und Ertrag, durch die fehlende Unterscheidung zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Elementen und durch eine Differenzierung zwischen Vorgängen, die sich aus Transaktionen ergeben, und solchen, die sich auf andere Wirtschaftsströme beziehen (zum Beispiel Gewinne und Verluste aufgrund von Wechselkursänderungen, die im HRM2 in den Finanzaufwand und -ertrag einbezogen werden).

Die Statistik nach dem GFS-Modell wird auf der Webseite der EFV auf verschiedenen Aggregationsstufen veröffentlicht: gesamthaft (a) nur für den Bund, (b) für alle Kantone; (c) für alle Gemeinden, (d) für alle öffentlichen Sozialversicherungen, (e) als Ganzes für Bund-Kantone-Gemeinden, (f) für den ganzen Sektor Staat (Bund-Kantone-Gemeinden-Sozialversicherungen). Alle Zeitreihen reichen bis 1990 zurück.

Die EFV stellt keine Statistiken anderer Länder zur Verfügung.¹⁷⁵ Um die Schweiz mit anderen Ländern zu vergleichen, müssen andere Quellen herangezogen werden, wie etwa die von der OECD veröffentlichte Statistik der öffentlichen Einnahmen (2018).

Statistik des IWF. Der Internationale Währungsfonds bietet eine Finanzstatistik an, die 135 Länder, darunter auch die Schweiz, abdeckt (data.imf.org > government finance). Die Daten sind nach internationalen Klassifikationen, insbesondere der COFOG-Klassifikation (Porträt 7), gegliedert. Bei den staatlichen Ebenen kann zwischen der Zentralregierung (in der Schweiz der Bund), den Bundesstaaten (Kantone), den Lokalregierungen (Gemeinden) sowie den Sozialversicherungen unterschieden werden. Die Zeitreihen reichen systematisch bis 1990 zurück.

Statistik von Eurostat. Eurostat, das statistische Amt der Europäischen Kommission, veröffentlicht eine Finanzstatistik, die speziell die Mitgliedsländer der Europäischen

174 Die Abkürzung GFS führt leider zu Verwechslungen mit der Abkürzung FS, die das Modell bezeichnet, das nur einen Vergleich zwischen Schweizer Gemeinwesen ermöglicht. Eine etwas deutlichere Differenzierung wäre zweifellos besser gewesen.

175 Die EFV bietet allerdings in einigen ihrer Publikationen auch statistische Informationen zu anderen Ländern als der Schweiz an.

Union sowie Island, Norwegen und die Schweiz abdeckt (ec.europa.eu/eurostat/data/database > economy and finance > government statistics). Die Daten sind auf der Grundlage des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) strukturiert. Diese Gliederung ist kompatibel mit den GFSM-Normen (IWF 2014). Die Daten können auch nach den verschiedenen staatlichen Ebenen unterschieden werden. Die Zeitreihen reichen bis 1995 zurück.

11 Den Ursprung von Defiziten analysieren: Konjunktur oder Struktur

Wenn ein Gemeinwesen ein Defizit in seiner Erfolgsrechnung ausweist, stellt sich zwangsläufig die Frage nach dem Ursprung dieses Ungleichgewichts. Handelt es sich um ein vorübergehendes Problem? Oder liegt das Übel tiefer? Da mehrere Budgetpositionen von der Entwicklung des sozioökonomischen Umfelds abhängig sind, muss man ermitteln, ob die Schwierigkeiten auf eine Abschwächung der Konjunktur zurückgeführt werden können oder ob sie strukturell bedingt sind. Ergibt die Diagnose ein konjunkturbedingtes Defizit, wird sich das Problem mit grosser Wahrscheinlichkeit lösen, sobald der Konjunkturzyklus wieder dreht. In diesem Fall müssen nicht unbedingt Massnahmen ergriffen werden, um den Haushalt des Gemeinwesens strukturell wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Diese Fragestellung sollte auch bei einem Ertragsüberschuss analysiert werden. Auch dann ist es wichtig zu wissen, ob dieser Überschuss strukturell bedingt und damit dauerhaft ist oder ob er durch einen vorübergehenden wirtschaftlichen Boom ausgelöst wurde. Ist Letzteres der Fall, besteht das Risiko, dass der Überschuss bei der nächsten Konjunkturwende wieder verschwindet. Ist der Überschuss konjunkturbedingt, wäre es unvorsichtig, eine Steuersenkung oder einen Ausbau des Leistungsangebots ins Auge zu fassen. Dies würde dazu beitragen, die Finanzen des Gemeinwesens strukturell aus dem Gleichgewicht zu bringen, und das Gemeinwesen wäre mit Defiziten konfrontiert, wenn die Konjunktur wieder zur Normalität zurückkehrt.

Durch eine schrittweise Analyse lässt sich die konjunkturelle Komponente des Haushaltsergebnisses von der strukturellen unterscheiden. Dieses Kapitel beschreibt ein solches Vorgehen, das dem Vorschlag der OECD nachempfunden ist (Girouard und André 2005). Zugleich werden die wichtigsten Begriffe erläutert. Zunächst muss beurteilt werden, inwieweit die konjunkturelle Lage von der Normalität abweicht. Man muss also das Ausmass der Konjunkturdelle oder des Konjunkturbooms abschätzen. Befindet sich die Wirtschaft in einer Delle, kann man die Höhe der damit verbundenen Einnahmeausfälle, insbesondere der Steuerausfälle, und der daraus entstehenden Mehrausgaben, insbesondere der Sozialausgaben, ermitteln. Erlebt die Wirtschaft hingegen einen Boom, kann man abschätzen, wie hoch die Mehreinnahmen sind oder wie stark die Ausgaben unter dem Normalwert liegen.

11.1 Konjunkturzyklus und Produktionslücke

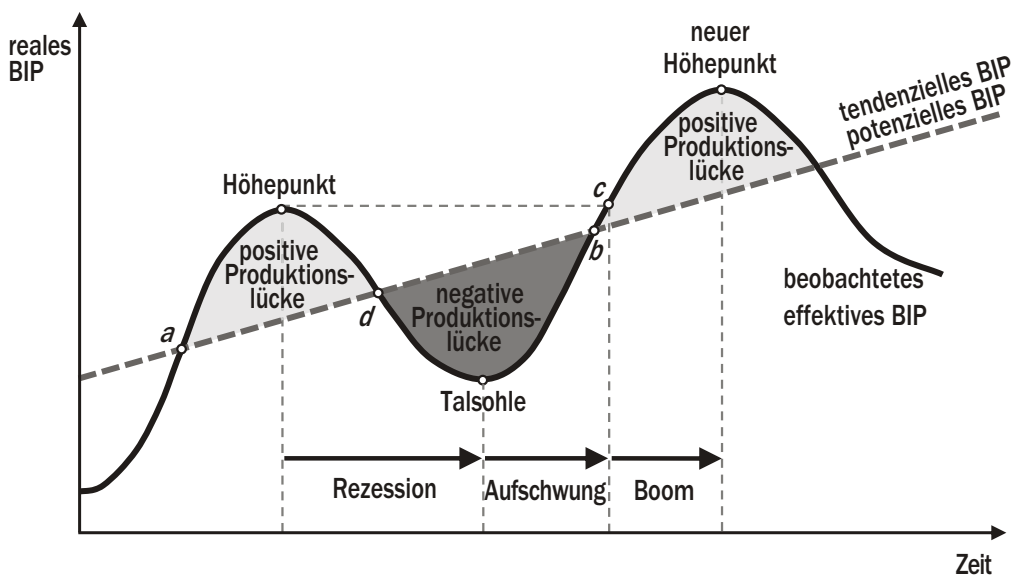
11.1.1 Effektives und potenzielles BIP

Man kann von einer Welt träumen, in der sich die Wirtschaft in einem vollkommen linearen Trend entwickelt, ohne konjunkturelle Schwankungen, weder negative noch positive. Die Realität sieht aber ganz anders aus. Abbildung 53 veranschaulicht

dies in vereinfachter Form. Sie ermöglicht eine Klärung der Begriffe im Zusammenhang mit der strukturellen Entwicklung der Wirtschaft und den Konjunkturzyklen. Diese beiden Aspekte sind miteinander verbunden, weil die Wirtschaft tendenziell wellenartig um einen langfristigen strukturellen Trend schwankt, der im Wesentlichen durch die Demografie (einschliesslich des Wanderungssaldos) und die technologische Entwicklung bestimmt wird. In Wirklichkeit sind diese Wellen nicht unbedingt gleich gross oder gleich lang. Sie widerspiegeln den zyklischen oder konjunkturellen Verlauf der Wirtschaft, sind aber auch das Ergebnis zufälliger Ereignisse, sogenannter «Schocks», die zu vorübergehenden Abweichungen vom Trend führen. Andere Schocks – die in der Abbildung nicht dargestellt sind – sind dauerhaft und führen zu einer Trendänderung. Sie sind auf dauerhafte Veränderungen in der demografischen und technologischen Entwicklung zurückzuführen.

Die horizontale Achse entspricht der Zeit. Die vertikale Achse zeigt das gängigste Mass für die Leistung einer Volkswirtschaft, das heisst das Bruttoinlandprodukt (BIP). Hier wird das reale BIP dargestellt, das inflationsbereinigte BIP also, um die Auswirkungen des höheren Preisniveaus zu neutralisieren. Bekannterweise misst das BIP den Wohlstand, der von einer Volkswirtschaft – in unserem Fall von den privaten Haushalten, Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen der Schweiz – in einem bestimmten Zeitraum (in der Regel in einem Jahr) erzeugt wird. Unter Wohlstand ist der Wert aller neu geschaffenen Waren und Dienstleistungen abzüglich aller Vorleistungen zu verstehen; Vorleistungen sind Waren und Dienstleistungen, die zur Produktion von anderen Waren und Dienstleistungen im Land gebraucht wurden. Das BIP entspricht somit einzig der Wertschöpfung im Land während des betrachteten Zeitraums.

Abbildung 53 Wichtigste Phasen und Situationen innerhalb eines Konjunkturzyklus.



Quelle: Soguel (2011, S. 10).

Die sinusförmige Kurve beschreibt die effektive Entwicklung des produzierten Wohlstands, die in den offiziellen Statistiken beobachtet und dokumentiert wird. Die ansteigende gestrichelte Gerade entspricht der tendenziellen oder strukturellen Entwicklung dieses Wohlstands. Anders ausgedrückt: Diese Gerade zeigt, wie hoch der von der Volkswirtschaft produzierte Wohlstand potenziell wäre, wenn alle Produktionsfaktoren – Arbeit und Kapital – vollständig und normal genutzt würden. Aus diesem Grund wird häufig vom potenziellen BIP oder Trend-BIP gesprochen. In Wirklichkeit entwickelt sich letzteres natürlich nicht entlang einer Geraden, ebenso wenig wie sich das effektive BIP entlang einer Sinuskurve entwickelt. Es handelt sich hier lediglich um eine vereinfachte Darstellung.

11.1.2 Produktionslücke

Die Lücke zwischen dem Wohlstand, den die Wirtschaft in einem bestimmten Jahr tatsächlich erwirtschaftet hat, und dem Wohlstand, der potenziell hätte erwirtschaftet werden können, gibt Aufschluss über das Ausmass des Konjunkturrisikos. Man spricht hier von der Produktionslücke (*output gap*).

In gewissen Zeiten schafft die Wirtschaft weniger Wohlstand als sonst. Im Vergleich zum Trend liegt dann eine **negative Produktionslücke** vor. Man befindet sich in einer Phase der Unterbeschäftigung der Produktionsfaktoren oder einer schwachen Konjunktur, die insbesondere durch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist. Diese Phase zeichnet sich zudem dadurch aus, dass Einkommen, Gewinne, Verkäufe usw. niedriger sind, als sie gemäss Trend sein sollten, und die Arbeitslosenquote über ihrem natürlichen Niveau liegt.

Zu anderen Zeiten produziert die Wirtschaft mehr als unter normalen Umständen. Im Vergleich zum Potenzial ist man in diesem Fall mit einer **positiven Produktionslücke** konfrontiert. In diesem Fall spricht man von einer Überhitzung der Wirtschaft oder einer Hochkonjunktur mit dem Risiko eines allgemeinen Preisanstiegs als prägendes Merkmal. Diese Phase geht mit Einkommen, Gewinnen, Verkäufen usw. einher, die über dem Trend liegen. Die Arbeitslosenquote liegt unter ihrem natürlichen Niveau.

Der Übergang von einer positiven zu einer negativen Produktionslücke wird als **Konjunkturwendepunkt** bezeichnet. In einem vollständigen Konjunkturzyklus wechseln sich eine positive und eine negative Produktionslücke ab. Ein Zyklus reicht beispielsweise von Punkt *a* bis Punkt *b*.

Anhand der Abbildung 53 lassen sich auch verschiedene Begriffe präzisieren. Technisch betrachtet fällt eine Phase der **Rezession** nicht mit einem Konjunkturtief zusammen, sondern liegt zwischen dem Höhepunkt eines Konjunkturzyklus und der darauffolgenden Talsohle. In dieser Phase ist die Veränderungsrate des BIP negativ und das BIP schrumpft. Die Wirtschaft befindet sich im Abschwung. Die Phase des **Aufschwungs** erstreckt sich von der Talsohle bis zu dem Zeitpunkt, in dem das reale BIP wieder ein Niveau erreicht, das dem Höhepunkt des vorherigen Zyklus entspricht (Punkt *c*). Auf diese Aufschwungphase folgt ein **Boom** oder eine Expansionsphase, die bis zum nächsten Konjunkturmehrpunkt dauert. Sowohl in der Aufschwung- als auch in der Expansionsphase ist die Veränderungsrate des BIP positiv. Die Wirtschaft wächst.

Die Phasen der Rezession, des Aufschwungs und des Booms stimmen also nicht mit den Episoden der schwachen und der Hochkonjunktur überein. Auf dem Höhepunkt – wenn die positive Produktionslücke ihren Höchststand erreicht – schlägt die Veränderungsrate des BIP um und wird negativ. Die Wirtschaft gerät in eine Rezession. Die Produktionslücke bleibt jedoch noch eine Weile positiv, bis der Punkt *d* überschritten wird. Danach wird die Lücke negativ und ist in der Talsohle am grössten. Zu diesem Zeitpunkt kommt es zu einer Konjunkturwende, da die Veränderungsrate des BIP wieder positiv wird. Allerdings kann man sich erst aus der negativen Produktionslücke lösen, wenn der Aufschwung den Punkt *b* erreicht.

11.1.3 Schätzung der Produktionslücke

Grundsätzlich ist es einfach, die Produktionslücke zu schätzen. Dazu muss man lediglich das effektive und das potenzielle Produktionsniveau kennen. In der Praxis treten aber zwei Schwierigkeiten auf. Zum einen muss das potenzielle Produktionsniveau geschätzt werden. Das potenzielle BIP entspricht nämlich einer virtuellen Situation, in der alle Produktionsfaktoren vollumfänglich eingesetzt werden. Deshalb kann es nicht beobachtet werden. Das zweite Problem betrifft das effektive Produktionsniveau: Das Bundesamt für Statistik veröffentlicht hierzu nur Zahlen für das gesamte Land und für jeden Kanton. Auf Gemeindeebene gibt es hingegen keine Statistiken. Wenn man also den strukturellen und den konjunkturellen Anteil des Haushaltsergebnisses einer Gemeinde ermitteln will, muss man diese Wissenslücke schliessen. Es gibt aber pragmatische, einfache Lösungen, um diese beiden Schwierigkeiten zu überwinden.

Zur Schätzung des potenziellen BIP können verschiedene Ansätze verwendet werden. Der gängigste ist die Extraktion der Trendkomponente des BIP aus den Daten des effektiv beobachteten und in realen Werten ausgedrückten BIP.¹⁷⁶ Dazu kann ein gleitender Durchschnitt, beispielsweise fünfter Ordnung, verwendet werden. Mit diesem Ansatz entspricht das geschätzte potenzielle BIP im Jahr *t* dem Durchschnitt des realen und effektiv beobachteten BIP der Jahre *t*–2, *t*–1, *t*, *t*+1 und *t*+2, also einem Durchschnitt des BIP über fünf Jahre:

$$\text{potenzielles BIP}_t = \frac{\text{effektives BIP}_{t-2} + \text{effektives BIP}_{t-1} + \text{effektives BIP}_t + \text{effektives BIP}_{t+1} + \text{effektives BIP}_{t+2}}{5}$$

Die meisten empirischen Analysen folgen diesem Ansatz, manchmal mit gewissen technischen Feinheiten. Das gilt auch für den Bund. Dieser verwendet einen Filter, der ebenfalls auf einem gleitenden Durchschnitt basiert, wobei die neueren Jahre gegenüber den vorangehenden stärker gewichtet werden.¹⁷⁷

176 Ein alternativer Ansatz wird von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder auch der Schweizerischen Nationalbank verwendet. Dabei wird zunächst modelliert, wie die Volkswirtschaft die Arbeit und das Kapital im Land mobilisiert (Modellierung einer Produktionsfunktion). Dieses Modell wird dann zur Schätzung des Produktionsvolumens verwendet, das mit der Arbeit und dem Kapital, die zu einem bestimmten Zeitpunkt im Land verfügbar sind, potenziell erzeugt werden kann.

177 Der vom Bund verwendete Filter ist eine abgeänderte Version des von Hodrick und Prescott (1980) vorgeschlagenen Filters.

Je mehr Jahre geglättet werden, desto datenintensiver ist die Filtertechnik. Man benötigt also eine BIP-Reihe über einige Jahre. Für die Schweizer Wirtschaft als Ganzes ist eine solche seit Langem verfügbar. Das gilt auch für die Kantone, da seit 2008 eine Statistik über das BIP der einzelnen Kantone veröffentlicht wird. Für die Gemeinden gibt es hingegen keine solche Statistik. Man darf allerdings nicht vergessen, dass die Schweiz eine kleine und offene Volkswirtschaft ist. Folglich können zwar geringfügige Unterschiede im zeitlichen Ablauf der verschiedenen Phasen des Konjunkturzyklus und im Ausmass der Produktionslücke bestehen. Man kann aber vernünftigerweise davon ausgehen, dass ein Kanton oder eine Gemeinde nicht dauerhaft mit einer negativen Produktionslücke konfrontiert sein wird, während das benachbarte Gemeinwesen – oder die Volkswirtschaft – eine positive Produktionslücke aufweist. Eine Notlösung besteht deshalb darin, das BIP des betreffenden Gemeinwesens – Kanton vor 2008 oder Gemeinde – auf der Grundlage des nationalen BIP zu schätzen. Die Entwicklung der Bevölkerungszahl muss jedoch berücksichtigt werden, denn das Bevölkerungswachstum ist neben dem technologischen Wandel der Faktor, der die Entwicklung des potenziellen BIP bestimmt. Die kantonale Demografie kann sich aber anders entwickeln als die nationale Demografie und die kommunale anders als die kantonale. Diesem Punkt muss also Rechnung getragen werden. Dazu multipliziert man das nationale BIP pro Kopf mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Gemeinwesens (oder alternativ wird für eine Gemeinde das kantonale BIP pro Kopf mit der Einwohnerzahl der Gemeinde multipliziert). Damit wird angenommen, dass die Wirtschaft des Gemeinwesens in gleichem Ausmass vom technologischen Wandel profitiert wie die nationale (oder kantonale) Wirtschaft.

$$\text{geschätztes effektives BIP für MeinGemeinwesen} = \text{effektives nationales (oder kantonales) BIP pro Kopf} \times \text{Anzahl Einwohner von MeinGemeinwesen}$$

Die Filtertechnik ist auch dann problematisch, wenn das Jahr t das letzte Jahr ist. Folglich liegen für die nachfolgenden Jahre $t+1$ und $t+2$ keine Beobachtungen vor. In diesem Fall muss man eine Hypothese darüber aufstellen, wie sich die Wirtschaft in Zukunft entwickeln wird, und so die Reihe des effektiv beobachteten BIP durch Prognosen verlängern. Eine solche Hypothese kann beispielsweise den von Fachgremien, insbesondere der Expertengruppe des Bundes für Konjunkturprognosen, prognostizierten Konjunkturtrend übernehmen.

Ist das potenzielle BIP für das betreffende Jahr bekannt, lässt sich die Produktionslücke im Vergleich zum effektiven BIP einfach durch Subtraktion schätzen. In der Praxis wird die Lücke als Prozentsatz geschätzt, das heisst, sie wird ins Verhältnis zum potenziellen BIP gesetzt. Die Produktionslücke PL in Prozent entspricht somit:

$$PL = \frac{\text{effektives BIP} - \text{potenzielles BIP}}{\text{potenzielles BIP}} = \frac{\text{effektives BIP}}{\text{potenzielles BIP}} - 1$$

Tabelle 40 zeigt, wie das potenzielle BIP und die Produktionslücke für MeinGemeinwesen geschätzt werden. Wir befinden uns am Anfang des Jahres t+1: dem Zeitpunkt, in dem die Rechnung für das Jahr t abgeschlossen wird und der strukturelle und der konjunkturelle Anteil des Ergebnisses bestimmt werden sollen. Wir nehmen hier an, dass das Jahr t dem Jahr 2017 entspricht. Zu Beginn des Jahres t+1 sind wir also im Jahr 2018. Zu diesem Zeitpunkt stehen die Statistik des effektiven nationalen BIP sowie jene der Schweizer Bevölkerung und der Bevölkerung von MeinGemeinwesen für 2017 bereits zur Verfügung (ebenso wie die Statistiken der Vorjahre, insbesondere von 2015 und 2016).¹⁷⁸ Diese Informationen ermöglichen eine Schätzung des effektiven BIP für MeinGemeinwesen. Auch die Wachstumsprognose des nationalen BIP für die Jahre 2018 und 2019 liegt bereits vor.¹⁷⁹

Tabelle 40 Schätzung des potenziellen BIP und der Produktionslücke.
Beispiel für MeinGemeinwesen, Jahr t ist 2017.

Jahr	2015 t-2	2016 t-1	2017 t	2018 t+1	2019 t+2
Effektives nationales BIP (CHF Mio.)	661248,7	671836,8	682698,3		
Schweizer Bevölkerung	8327126	8419550	8484130		
Effektives nationales BIP, pro Einwohner (CHF)	79409,0	79794,9	80467,7		
Bevölkerung MeinGemeinwesen	3002	3097	3113		
Geschätztes effektives BIP für MeinGemeinwesen (CHF Mio.)	238,4	247,1	250,5		
Wachstumsprognose des BIP für die kommenden Jahre				2,4%	2,0%
Effektives prognostiziertes BIP für MeinGemeinwesen (CHF Mio.)				256,5	261,6
Potenzielles BIP für MeinGemeinwesen im Jahr t (CHF Mio.)			250,8		
Produktionslücke (CHF Mio.)			-0,3		
Produktionslücke in % im Vergleich zum potenziellen BIP			-0,13%		

178 Die Statistik des effektiven nationalen BIP unter dem Blickwinkel der realen Produktion (zu laufenden Preisen) ist beim Staatssekretariat für Wirtschaft erhältlich: www.seco.admin.ch. Die Statistik der ständigen Wohnbevölkerung wird vom Bundesamt für Statistik publiziert: www.bfs.admin.ch.

179 Die Konjunkturprognosen und die Wachstumsprognose des BIP stehen beim Staatssekretariat für Wirtschaft zur Verfügung: www.seco.admin.ch.

Erwartet wird ein Wachstum von 2,4%, danach von 2,0%. Ausgehend von dieser Information kann das effektive BIP für MeinGemeinwesen vorausgesagt werden. Der geschätzte gleitende Durchschnitt des effektiven BIP für die Jahre 2015, 2016 und 2017 und des vorausgesagten effektiven BIP für die Jahre 2018 und 2019 ermöglicht es, das potenzielle BIP für MeinGemeinwesen im Jahr t (2017) zu ermitteln. Es beläuft sich auf CHF 250,8 Mio., während das effektive BIP CHF 250,5 Mio. beträgt. Wir haben es also mit einer negativen Produktionslücke zu tun: Die lokale Wirtschaft hat CHF 0,3 Mio. weniger produziert, als potenziell möglich gewesen wäre. Die Produktionslücke beträgt somit $-0,13\%$ des potenziellen BIP. Anders ausgedrückt, liegt die Produktion $0,13\%$ unter ihrem Potenzial.

Ein solches Schätzverfahren mag aufwändig erscheinen oder nicht für alle Gemeinwesen umsetzbar sein. Als Notlösung kann man auch die Produktionslücke heranziehen, die der Bund jedes Jahr schätzt, um die in der Bundesverfassung verankerte Schuldenbremse anzuwenden. In den Rechnungen – und im Voranschlag – des Bundes wird ein «Konjunkturfaktor» genannt, der, wie der Name bereits sagt, den Zustand der Konjunktur widerspiegelt.¹⁸⁰ Die Eidgenössische Finanzverwaltung berechnet diesen Konjunkturfaktor k für das Jahr t , indem sie das geschätzte potenzielle BIP ins Verhältnis zum effektiven BIP setzt:

$$k = \frac{\text{potenzielles BIP}}{\text{effektives BIP}}$$

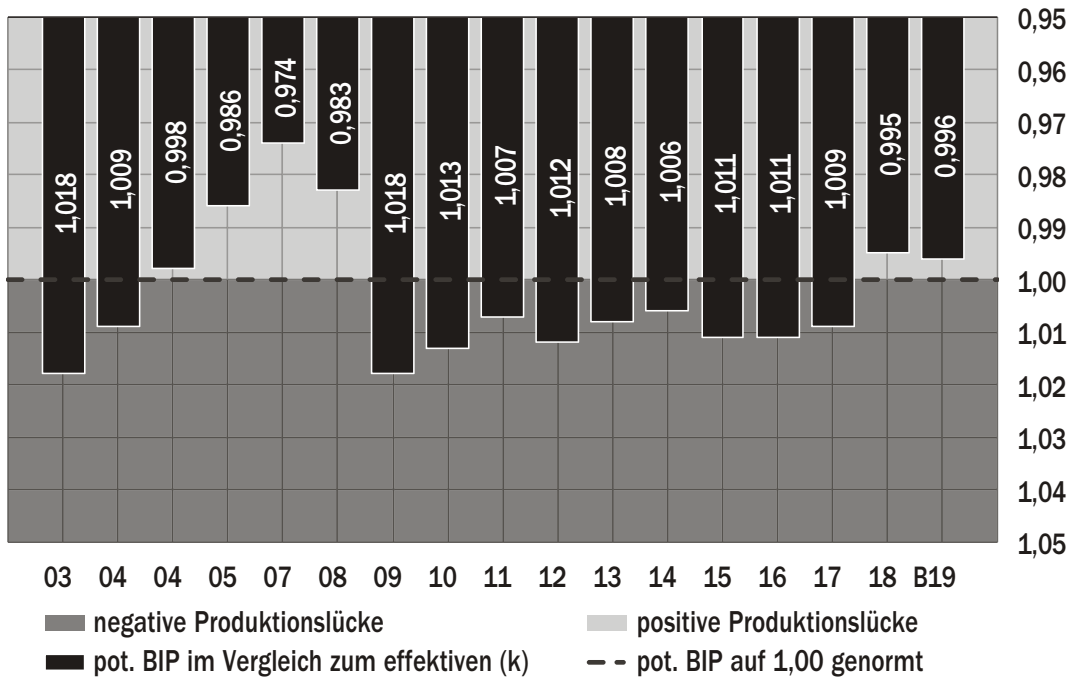
Ist das effektive BIP niedriger als das potenzielle BIP, liegt der Wert des Konjunkturfaktors k über 1,00. Das entspricht einer negativen Produktionslücke. Bei einem k -Wert unter 1 ist die Produktionslücke hingegen positiv: Das effektive BIP ist grösser als das potenzielle BIP.

Abbildung 54 zeigt die Entwicklung des k -Faktors seit der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003. Visuell zu erkennen ist die Wellenbewegung des effektiven BIP, symbolisiert durch die schwarzen vertikalen Balken um das potenzielle BIP, das hier auf 1,00 genormt und durch die gestrichelte horizontale Linie dargestellt ist. Achtung: Die vertikale Achse ist umgekehrt! Wenn der k -Wert grösser als 1,00 ist, tritt der schwarze Balken in den dunklen Bereich ein, der eine negative Produktionslücke kennzeichnet. Dies ist 2017 (in unserem Jahr t) der Fall, in dem der Bund den Konjunkturfaktor auf 1,0090 geschätzt hat (der Wert ist im Balken angegeben). Die Produktionslücke war aber nicht immer negativ. Zwischen 2004 und 2008 liegt k unter 1,00 und die schwarzen Balken enden im hell schattierten Bereich, der einer positiven Produktionslücke entspricht. In diesen Jahren entwickelte sich die Volkswirtschaft überdurchschnittlich gut und produzierte mehr als normal. Dies wird auch für 2018 und 2019 erwartet, was mit der oben erwähnten Konjunkturprognose übereinstimmt (Tabelle 40).

180 Der Wert des Konjunkturfaktors wird jährlich in der Staatsrechnung des Bundes publiziert, genauer gesagt im Band I, «Bericht zur Bundesrechnung» in Kapitel 22 «Schuldenbremse (EFV 2019c).

Abbildung 54 Jährliche Werte des geschätzten Konjunkturfaktors k für die Anwendung der Schuldenbremse.

Von 2003 bis 2018 für die Rechnung, 2019 für das Budget (B).



Datenquelle: EFV (2018, 2019c).

Die Formel zur Berechnung des k -Faktors unterscheidet sich von der üblichen Formel zur Berechnung der Produktionslücke, die wir zuvor erwähnt haben. Der k -Faktor kann aber mit der in Prozent ausgedrückten Produktionslücke PL in Verbindung gebracht werden:

$$k = \frac{\text{potenzielles BIP}}{\text{effektives BIP}} = \frac{1}{PL + 1}$$

Auf der Grundlage der in Tabelle 40 präsentierten Informationen lässt sich der k -Faktor für das Jahr t auf 1,0013 schätzen. Dies zeigt Tabelle 41. Dieser Schätzung zufolge ist die Produktionslücke kleiner als die Produktionslücke, die der Bund für die Anwendung der Schuldenbremse geschätzt hat ($k = 1,009$). Dieser Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass wir eine Extrapolation der auf nationaler Ebene verfügbaren Daten genutzt haben, um ein effektives und ein potenzielles BIP für MeinGemeinwesen zu schätzen. Eine weitere Erklärung ist, dass wir zur Extraktion des potenziellen BIP einen gleitenden Durchschnitt mit einer relativ geringen Ordnung (fünfte Ordnung) gewählt haben, während der Bund einen anderen Filter verwendet. Die Schätzung des potenziellen BIP hängt also stark von der eingesetzten Methode ab. Dennoch wird in beiden Fällen festgestellt, dass das Jahr t durch eine negative Produktionslücke gekennzeichnet ist.

Tabelle 41 Schätzung des Konjunkturfaktors k ausgehend vom berechneten potenziellen BIP.
Beispiel für MeinGemeinwesen, Jahr t ist 2017.

Jahr	2017 t
Potenzielles BIP für MeinGemeinwesen im Jahr t (CHF Mio.)	250,8
Geschätztes effektives BIP für MeinGemeinwesen (CHF Mio.)	250,5
Geschätzter k -Faktor für das Jahr t	1,0013

11.2 Automatische Budgetschwankungen, konjunktureller Saldo und automatische Stabilisatoren

11.2.1 Automatische Schwankungen und konjunktureller Saldo

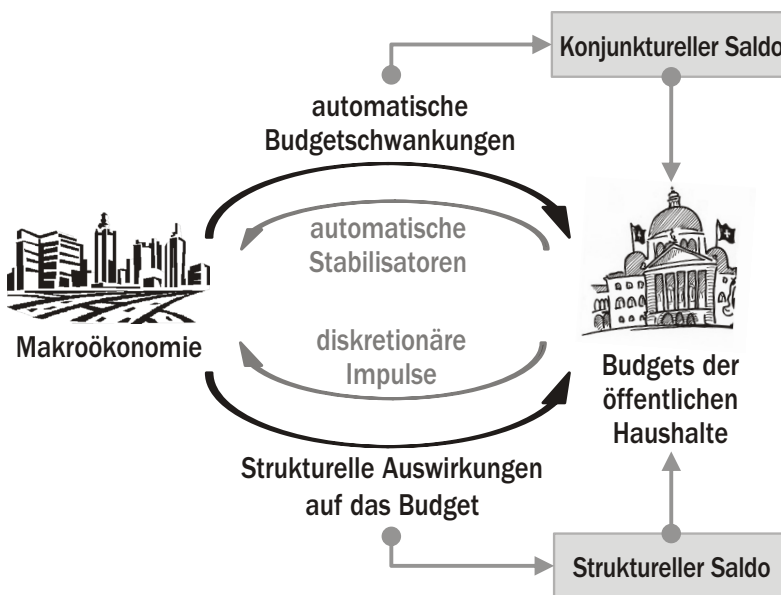
Automatische Schwankungen. Um die Auswirkungen der Konjunktur auf die öffentlichen Finanzen zu analysieren, ist es entscheidend, das Vorzeichen der Produktionslücke (positiv oder negativ) und deren Ausmass zu kennen. Denn ob und wie viel das BIP über oder unter dem Normalwert liegt, lässt implizit Rückschlüsse darauf zu, wo andere Variablen im Vergleich zu ihrem Normalwert liegen – vor allem Variablen, die direkt mit den Einnahmen oder den Ausgaben des Staates zusammenhängen. Es ist seit Langem bekannt, dass die Konjunktur automatische Schwankungen bei bestimmten Einnahmen und Ausgaben auslöst, und man weiss, dass eine negative Produktionslücke die Wahrscheinlichkeit eines Defizits erhöht und eine positive die eines Überschusses (Hart 1945). Dieser Automatismus ergibt sich aus den geltenden rechtlichen Bestimmungen.

Ein anschauliches Beispiel dafür sind die Steuern, deren Ertrag sich je nach dem wirtschaftlichen Zyklus und den Schwankungen der Bemessungsgrundlagen (Einkommen, Gewinne, Konsum usw.) verändert. Eine Hochkonjunktur erhöht diese Grundlagen, während eine schlechte Konjunktur sie vermindert. Wenn der Steuertarif progressiv ist, wirkt sich dies überproportional auf den Steuerertrag aus. Anders ausgedrückt: In einer Rezessionsphase sinkt der Ertrag stärker als die Bemessungsgrundlage. Bei einem Boom ist das Gegenteil der Fall. Der Steuerertrag steigt rascher als die Bemessungsgrundlage. Bei einem proportionalen Steuertarif ist das Verhältnis zwischen Steuerbemessungsgrundlage und Ertrag ebenfalls proportional. Aber unabhängig vom Tarif ist die Auswirkung auf die Steuereinnahmen automatisch. Es braucht keine Gesetzesänderung, damit der Steuerertrag steigt oder sinkt. Weitere Beispiele für automatische Schwankungen werden nachfolgend vorgestellt (siehe automatische Stabilisatoren).¹⁸¹

181 Diese verschiedenen gesetzlichen Vorgaben, insbesondere wenn sie in der Verfassung verankert sind, stellen zwingende Befugnisse im Sinne des Verwaltungsrechts dar. Die Legislative und die Exekutive sind verpflichtet, sie zu nutzen und sich an sie zu halten, ob sie wollen oder nicht.

Konjunktureller Saldo. Die Auswirkung von Konjunkturschwankungen des makroökonomischen Umfelds auf die Budgets der öffentlichen Verwaltungen ist in Abbildung 55 schematisch dargestellt. Diese Schwankungen erklären einen Teil des operativen Saldos und des Finanzierungssaldos, die in der Rechnung eines Gemeinwesens ausgewiesen werden.¹⁸² Dabei handelt es sich um die konjunkturelle Komponente des Saldos, kurz als konjunktureller Saldo bezeichnet. Dieser Saldo ist ein konjunktureller Überschuss, wenn die Produktionslücke positiv ist; bei einer negativen Produktionslücke ist es ein konjunkturelles Defizit. Folglich gleicht während eines Konjunkturzyklus der konjunkturelle Überschuss das konjunkturelle Defizit theoretisch aus. Das langfristige Gleichgewicht des Haushalts wird somit durch die konjunkturelle Komponente des Ergebnisses nicht gefährdet, unabhängig davon, ob es sich um einen Überschuss oder ein Defizit handelt.

Abbildung 55 Automatische Budgetschwankungen und konjunktureller Saldo, Auswirkungen von diskretionären Impulsen und struktureller Saldo



11.2.2 Automatische Stabilisatoren

Die automatischen Budgetschwankungen lösen ihrerseits ein spontanes Phänomen aus: dasjenige der automatischen Stabilisatoren. Das sind Mechanismen, die auch ohne bewusste Änderungen der Wirtschaftspolitik spontan dazu tendieren, die Aktivität zu

¹⁸² Hingegen hat die konjunkturelle Entwicklung keinen automatischen Einfluss auf das außerordentliche Ergebnis. Die außerordentlichen Aufwände und Erträge, aus denen sich dieser Saldo zusammensetzt, sind rein diskretionär, wenn sie sich aus der politischen Taktik bei der Rechnungslegung ergeben. Tatsächlich außerordentliche Aufwände und Erträge sind völlig von der wirtschaftlichen Aktivität abgekoppelt.

bremsen oder zu stimulieren (Ammann 2009, S. 6). Ist die Produktionslücke negativ, senkt der Mechanismus gewisse Steuerabgaben und lässt den Haushalten und Unternehmen dadurch mehr Kaufkraft. Dieser Effekt wird durch einen progressiven Steuertarif verstärkt. Umgekehrt erhöht der Mechanismus bei einer positiven Produktionslücke spontan den durch die Steuern abgeschöpften Betrag und verringert die Kaufkraft.

Die Leistungen bei Arbeitslosigkeit sind ein weiterer automatischer Stabilisierungsmechanismus. Er wirkt über die Finanzen der öffentlichen Haushalte, die für diese Leistungen zuständig sind. In der Schweiz betrifft er deshalb vor allem die Arbeitslosenversicherung.¹⁸³ Er wirkt sowohl auf der Ausgabenseite (insgesamt geringere Leistungen bei Hochkonjunktur und höhere Leistungen bei einer schwachen Konjunktur) als auch auf der Einnahmenseite (insgesamt höhere erhobene Prämien bei einer positiven als bei einer negativen Produktionslücke). Auch hier wirkt sich der Mechanismus insgesamt auf die Kaufkraft der Haushalte aus. In einer Phase mit schwacher Konjunktur bewahrt er die Kaufkraft und hilft mit, einen stärkeren Rückgang zu verhindern. In Zeiten der Hochkonjunktur bremst er sie und trägt damit dazu bei, die Überhitzung der Wirtschaft einzudämmen.

11.2.3 Schätzung des konjunkturellen Anteils der Einnahmen und Ausgaben und Schätzung des konjunkturellen Saldos

Elastizität der Einnahmen. Die Konjunktur hat nur auf eine beschränkte Zahl der Budgetpositionen einen automatischen und signifikanten Einfluss. Eigentlich sind nur die Steuereinnahmen betroffen. Zur Schätzung des Einnahmenvolumens, das durch eine positive Produktionslücke verursacht wird oder durch eine negative Produktionslücke verloren geht, muss die Sensitivität der Einnahmen auf die Veränderungen des BIP beurteilt werden können. Im Fachjargon spricht man hier von der BIP-Elastizität der Steuereinnahmen im Verhältnis zum BIP. Konkret geht es um die in Prozenten gemessene Veränderung der Einnahmen, die durch eine Veränderung des BIP um 1 % verursacht wird. Diese Sensitivität, oder Elastizität α , entspricht somit der folgenden Gleichung:

$$\text{Elastizität } \alpha = \frac{\text{Veränderung der Einnahmen in \%}}{\text{Veränderung des BIP in \%}}$$

Die Schätzung des Wertes von α erfordert Methoden, die auf ökonometrischem Know-how beruhen.¹⁸⁴ Dieses Know-how ist nicht immer vorhanden. Als Notlösung können jedoch die von der OECD durchgeführten Schätzungen herangezogen werden

183 Gemäss den Konventionen der Finanzstatistik gehören die gesetzlichen Sozialversicherungen und darunter auch die Arbeitslosenversicherung zum Perimeter der öffentlichen Haushalte (Abschnitt 10.4).

184 Die Schätzung von α erfolgt durch eine Regressionsanalyse, in der die Einnahmen die abhängige Variable und das BIP die unabhängige Variable sind. Es muss eine möglichst lange Zeitreihe zur Verfügung stehen. Im Laufe der Zeit unterliegt die Entwicklung der Einnahmen vielen anderen Faktoren als nur der Entwicklung des BIP. Dies kann eine Änderung des Steuersatzes oder der Definition der Steuerbemessungsgrundlage sein, die Einführung einer Korrektur der kalten Progression, der Übergang von einem Praenumerando-System (Vergangenheitsbesteuerung) zu einem Postnumerando-System (Gegenwartsbesteuerung) usw. Der Einfluss dieser Elemente auf die Einnahmen muss neutralisiert werden. Zu diesem Zweck werden neben dem BIP verschiedene Kontrollvariablen hinzugefügt.

(Price et al. 2015).¹⁸⁵ Für die Gesamtheit der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz ergeben diese Schätzungen eine Elastizität von 1,93 für die Einnahmen aus der Einkommenssteuer natürlicher Personen und von 1,80 für die Einnahmen aus der Gewinnsteuer juristischer Personen. Mit anderen Worten: Steigt (bzw. schrumpft) das BIP um 1,00%, steigen (bzw. sinken) die Einnahmen aus der Einkommenssteuer um 1,93% und die Einnahmen aus der Gewinnsteuer um 1,80%.

Dass die Einnahmen überproportional reagieren, ist logisch. Erstens, weil der Steuertarif, vor allem bei der Einkommensteuer, progressiv ist, und zweitens, weil das Steuersubstrat und insbesondere der Gewinn sehr empfindlich auf Veränderungen des BIP reagieren. Für Einnahmen aus indirekten Steuern – deren Steuertarif häufig proportional ist und deren Steuerbemessungsgrundlage wenig sensitiv auf BIP-Schwankungen reagiert – schätzen Price et al. (2015) die Elastizität auf 1,09.

Konjunktureller Anteil der Einnahmen. Der konjunkturelle Anteil der Einnahmen wird ermittelt, indem man von den tatsächlichen Einnahmen den Anteil abzieht, der sich mit dem Konjunkturzyklus nicht ändert. Also müssen die strukturellen Einnahmen von den effektiven Einnahmen abgezogen werden:

$$\text{konjunkturelle Einnahmen} = \text{effektive Einnahmen} - \text{strukturelle Einnahmen}$$

Die strukturellen Einnahmen sind diejenigen, über die das Gemeinwesen verfügt, wenn das BIP seinem normalen Niveau oder anders ausgedrückt seinem normalen Potenzial entspricht. Um diesen Wert zu erhalten, muss der Effekt der Produktionslücke (konkret der Effekt des k-Faktors), der mit der Elastizität verbunden ist, gemäss der folgenden Gleichung von Luck (2011) neutralisiert werden:

$$\text{strukturelle Einnahmen} = k^{\alpha} \times \text{effektive Einnahmen}$$

Also gilt:

$$\text{konjunkturelle Einnahmen} = \text{effektive Einnahmen} - (k^{\alpha} \times \text{effektive Einnahmen})$$

und folglich:

$$\text{konjunkturelle Einnahmen} = (1 - k^{\alpha}) \times \text{effektive Einnahmen}$$

Davon ausgehend zeigt Tabelle 42, wie die konjunkturellen Steuereinnahmen im Jahr t für MeinGemeinwesen geschätzt werden können. Um zu testen, wie sensitiv die Ergebnisse auf die Schätzung der Produktionslücke reagieren, greifen wir auf zwei Szenarien zurück. Das erste basiert auf dem k-Faktor, den der Bund für seine Schuldenbremse schätzt ($k = 1,009$); das zweite auf dem k-Faktor, der mit unserer pragmatischen Methode geschätzt wird ($k = 1,0013$). So erhält man zwei Schätzungen der konjunkturellen

¹⁸⁵ Die OECD veröffentlicht hin und wieder neue Schätzungen der Elastizitäten. Deren Genauigkeit wird mit der Weiterentwicklung der statistischen Grundlagen und Instrumente verbessert, aber es gibt immer noch Spielraum für Schätzfehler. Daher sollte man gegenüber den veröffentlichten Zahlen eine kritische Distanz wahren. Die hier erwähnten Schätzungen scheinen uns aber einer gewissen kantonalen und kommunalen Realität in der Schweiz zu entsprechen.

Einnahmen: eine hohe und eine niedrige. Wir erinnern daran, dass die Steuern der natürlichen Personen hauptsächlich aus der Einkommenssteuer und die Steuern der juristischen Personen im Wesentlichen aus der Gewinnsteuer bestehen. Der Rechnung ist zu entnehmen, dass erstere Einnahmen in der Höhe von TCHF 6231 und letztere in der Höhe von TCHF 501 bringen. Wir verwenden hier die von *Price et al.* (2015) geschätzten Elastizitäten von 1,93 und 1,80. Die hohe Schätzung zeigt, dass die negative Produktionslücke auf struktureller Ebene zu tieferen Steuereinnahmen führt: Bei den natürlichen Personen sinken sie um TCHF –109 und bei den juristischen Personen um TCHF –8. Bei der niedrigen Einschätzung beschränkt sich der Einnahmenausfall auf TCHF –16 bei den natürlichen und TCHF –1 bei den juristischen Personen.

Tabelle 42 Schätzung der konjunkturellen Einnahmen.
Beispiel für MeinGemeinwesen, Jahr t , zwei Szenarien.

k-Faktor	Steuern der ... Personen			
	... natürlichen juristischen ...	
	1,009	1,0013	1,009	1,0013
Effektive Einnahmen (TCHF)	6 231		501	
Elastizität α	1,9300		1,8000	
k^α	1,0174	1,0025	1,0163	1,0023
$1 - k^\alpha$	-0,0174	-0,0025	-0,0163	-0,0023
Konjunkturelle Einnahmen (TCHF)	-109	-16	-8	-1

Elastizität der Ausgaben. Wie oben bereits erwähnt, ist der Grossteil der Ausgaben der öffentlichen Hand in der Schweiz nicht vom Konjunkturzyklus abhängig. Zwar werden die Leistungen bei Arbeitslosigkeit häufig als konjunkturabhängig betrachtet. In der Schweiz werden sie aber zusammen mit anderen Leistungen dieser Art von den Sozialversicherungen finanziert – und diese sind unabhängig von den öffentlichen Körperschaften wie Bund, Kantone und Gemeinden. Dies erklärt, warum die von *Price et al.* (2015) geschätzte Elastizität der öffentlichen Ausgaben praktisch bedeutungslos ist: 0,13. Anders ausgedrückt: Sinkt (bzw. steigt) das BIP um 1,00%, steigen (bzw. schrumpfen) die Ausgaben der öffentlichen Hand unter dem Einfluss von automatischen Schwankungen um 0,13%.

Konjunktureller Anteil der Ausgaben. Davon ausgehend werden auch die konjunkturellen Ausgaben geschätzt, indem der mit der Elastizität verbundene Effekt der Produktionslücke (konkret des k-Faktors) auf die effektiven Ausgaben anhand der folgenden Gleichung neutralisiert wird:

$$\text{konjunkturelle Ausgaben} = (1 - k^\beta) \times \text{effektive Ausgaben}$$

Tabelle 43 zeigt, wie die konjunkturellen Ausgaben im Jahr t für MeinGemeinwesen geschätzt werden können. Auch hier werden wiederum die beiden konkurrierenden Schätzungen der Produktionslücke verwendet, um die Sensitivität der Ergebnisse zu testen ($k = 1,009$ und $k = 1,0013$). Da wir nur über eine Schätzung der Elastizität für die Gesamtausgaben verfügen ($-0,1300$), wenden wir sie auf den gesamten operativen Aufwand an, wobei Abschreibungen sowie Einlagen in Spezialfinanzierungen und Fonds ausgeschlossen werden. Grund dafür ist zum einen, dass diese Vorgänge rein buchhalterisch und mit keinem Mittelabfluss verbunden sind, und zum andern, dass sie nie automatisch von der Konjunktur abhängig sind. Das Volumen der Ausgaben, die als potenziell konjunkturabhängig betrachtet werden, beläuft sich somit auf TCHF 12 614. Nach der hohen Schätzung führt die negative Produktionslücke zu Ausgaben, die um TCHF 15 über den strukturellen Ausgaben liegen. Nach der niedrigen Schätzung belaufen sich die Mehrausgaben lediglich auf TCHF 2. Wie zu erwarten war, ist der konkrete Effekt also gering.

Tabelle 43 Schätzung der konjunkturellen Ausgaben.
Beispiel für MeinGemeinwesen, Jahr t , zwei Szenarien.

Faktor k	1,0090	1,0013
Effektive Ausgaben (TCHF)	12 614	
Elastizität β	-0,1300	
k^β	0,9988	0,9998
$1 - k^\beta$	0,0012	0,0002
Konjunkturelle Ausgaben (TCHF)	15	2

Konjunktureller Saldo. Wenn das Volumen der konjunkturellen Ausgaben und Einnahmen bekannt ist, kann daraus die Höhe des konjunkturellen Saldos ermittelt werden:

$$\text{konjunktureller Saldo} = \text{konjunkturelle Einnahmen} - \text{konjunkturelle Ausgaben}$$

Weil die Produktionslücke negativ ist, schmälert sie das Ergebnis aufgrund der entgangenen Steuereinnahmen und der Mehrausgaben. Insgesamt verschlechtert die negative Produktionslücke das Ergebnis im Vergleich zu einer ausgeglichenen Konjunkturlage mit einem effektiven BIP, das dem Potenzial entspricht, um TCHF -132 gemäss der hohen Schätzung bzw. um TCHF -19 gemäss der niedrigen Schätzung (Tabelle 44). Diese Produktionslücke führt also zu einem konjunkturellen Zuviel an Aufwendungen oder, anders betrachtet, zu einem konjunkturellen Mangel an Erträgen.

Tabelle 44 Schätzung des konjunkturellen Saldos.
Beispiel für MeinGemeinwesen, Jahr t, zwei Szenarien.

k-Faktor	1,0090	1,0013
Konjunkturelle Einnahmen (TCHF)	-117	-17
Konjunkturelle Ausgaben (TCHF)	15	2
Konjunktureller Saldo (TCHF)	-132	-19

11.3 Diskretionäre Massnahmen und struktureller Saldo

11.3.1 Diskretionäre Impulse und Massnahmen

Diskretionäre Impulse. Diskretionäre Impulse sind spezifische und punktuelle Entscheidungen, die von der öffentlichen Verwaltung getroffen werden. In der jüngeren Geschichte hat der Bund beispielsweise verschiedene Impulsprogramme zur Bekämpfung einer schlechten konjunkturellen Wirtschaftslage lanciert. Er hat auch Massnahmen ergriffen, um die Teuerung in Überhitzungsphasen zu dämpfen (Ammann 2011). Das Substantiv «Impuls» bringt zum Ausdruck, dass die Gesamtnachfrage (Aufträge) und folglich die Produktion und die Beschäftigung durch eine Veränderung der Höhe der Staatsausgaben oder der obligatorischen Abgaben beeinflusst werden. Das Attribut «diskretionär» stammt sowohl aus dem Verwaltungsrecht als auch aus dem allgemeinen Sprachgebrauch. Es bedeutet, dass ein Gemeinwesen und vor allem seine Legislative den mehr oder weniger grossen Spielraum nutzen, den der geltende rechtliche Rahmen ihnen lässt.

Diskretionäre Massnahmen. Im gleichen Sinne sind auch eine Änderung des rechtlichen Rahmens oder eine souveräne Entscheidung des Gemeinwesens, die zu einer Veränderung der Ausgaben- oder Einnahmenhöhe führen, diskretionäre Massnahmen. Eine Änderung der Lohnskala des öffentlichen Dienstes ist eine diskretionäre Massnahme, die die Höhe der Ausgaben verändert. Eine Verringerung oder Erhöhung der Steuern ist eine diskretionäre Massnahme, die die Höhe der Einnahmen verändert, unabhängig davon, ob sie die Definition der Steuerbemessungsgrundlage (zum Beispiel durch die Einführung neuer oder die Abschaffung bestehender Steuerabzüge) oder den Steuersatz (Erhöhung oder Senkung des Steuersatzes oder des Steuerfaktors) betrifft. Diese Massnahmen beeinflussen, ob gewollt oder nicht, die Gesamtnachfrage.

11.3.2 Auswirkung von diskretionären Massnahmen auf den Haushalt und struktureller Saldo

Strukturelle Auswirkungen auf den Haushalt. Diese diskretionären Entscheidungen haben strukturelle Auswirkungen auf den Haushalt (und die Rechnung) der betreffenden Gemeinwesen: Sie verändern das Haushaltgleichgewicht. Im Gegensatz zu automatischen Schwankungen, bei denen ein konjunkturelles Defizit durch einen späteren konjunkturellen Überschuss wieder ausgeglichen wird, sind die Auswirkungen einer diskretionären Massnahme auf den Haushalt spürbar, solange sie nicht aufgehoben wird.

Struktureller Saldo. Diskretionäre Massnahmen verändern die Struktur des Haushalts. Sie sind somit für die strukturelle Komponente des Haushaltsergebnisses verantwortlich (Abbildung 55). Diskretionäre Massnahmen, die die Ausgaben erhöhen oder die Einnahmen vermindern, verschlechtern den strukturellen Saldo. Sie vergrössern ein bereits bestehendes strukturelles Defizit oder verringern einen bereits bestehenden strukturellen Überschuss. Diskretionäre Massnahmen, die die Ausgaben senken und die Einnahmen erhöhen, steigern einen bereits bestehenden strukturellen Überschuss oder vermindern ein bereits bestehendes strukturelles Defizit.

11.3.3 Schätzung des strukturellen Saldos

Kennt man die konjunkturelle Komponente des Ergebnisses in der Rechnung (Tabelle 44), lässt sich die strukturelle Komponente einfach schätzen. Dazu zieht man den konjunkturellen Saldo vom effektiven Saldo ab:

$$\text{struktureller Saldo} = \text{effektiver Saldo} - \text{konjunktureller Saldo}$$

Struktureller operativer Saldo. In den Kantonen und den Gemeinden ist vor allem der strukturelle Anteil des operativen Ergebnisses in der Erfolgsrechnung von Interesse. Dieses ist zentral. In den meisten Kantonen ist es das Ergebnis der Erfolgsrechnung, das von den gesetzlichen Bestimmungen zur Eindämmung oder Bekämpfung der Verschuldung als Zielgrösse herangezogen wird. Dabei muss auch gewährleistet werden, dass der operative Aufwand (das heisst ohne ausserordentliche Elemente) durch den operativen Ertrag gedeckt wird. Es wäre falsch, sich mit dem ausserordentlichen Aufwand und Ertrag zu befassen und sie in die Überlegungen zur strukturellen Komponente einzubeziehen. Wir erinnern daran, dass die ausserordentlichen Elemente in Wirklichkeit hauptsächlich aus politisch-taktischen Vorgängen ohne wirtschaftlichen Gehalt bestehen. Ausserordentliche Vorgänge, die tatsächlich einen wirtschaftlichen Gehalt haben, sind per Definition sowohl selten als auch äusserst punktuell. Aus diesem Grund haben ausserordentliche Posten nichts mit der Haushaltsstruktur und deren langfristigem Fortbestand zu tun. Die Haushaltführung sollte also darauf abzielen, strukturelle operative Ungleichgewichte zu bekämpfen. Die strukturelle Komponente des operativen Saldos wird durch eine Verfeinerung der oben aufgeführten Berechnung ermittelt:

$$\text{struktureller operativer Saldo} = \text{effektives operatives Ergebnis} - \text{konjunktureller Saldo}$$

Der effektive operative Saldo von MeinGemeinwesen im Jahr t entspricht einem operativen Ertragsüberschuss von TCHF 1034 (Tabelle 17). Dieser Saldo wird in Tabelle 45 übernommen, wobei der konjunkturelle Saldo abgezogen wird, den wir ausgehend vom operativen Aufwand und Ertrag ermittelt haben. Nach der hohen Schätzung (ausgehend vom k-Faktor = 1,0090) verschlechtert die negative Produktionslücke das Ergebnis um TCHF 132. Wäre diese Verschlechterung nicht durch die Konjunktur bedingt, würde der operative Saldo entsprechend höher ausfallen und der strukturelle operative Saldo würde einen Ertragsüberschuss von TCHF 1166 ausweisen. Die niedrige Schätzung (k = 1,0013)

der Produktionslücke zeigt einen strukturellen operativen Ertragsüberschuss von TCHF 1053. Die Schätzung von TCHF 1166 bzw. TCHF 1053 entspricht dem operativen Saldo, den MeinGemeinwesen bei einer ausgeglichenen Konjunktur verzeichnen würde, das heisst also, wenn es weder eine negative noch eine positive Produktionslücke gäbe. Der Haushalt von MeinGemeinwesen weist also ein positives strukturelles Ungleichgewicht auf. Angesichts dieses Ergebnisses und mit der gebührenden Vorsicht könnte MeinGemeinwesen in Erwägung ziehen, entweder seine Leistungen (und seine Aufwendungen) nach oben zu korrigieren oder seine Steuern zu senken.

Tabelle 45 Schätzung des strukturellen operativen Saldos.
Beispiel für MeinGemeinwesen, Jahr t , zwei Szenarien.

k-Faktor	1,0090	1,0013
Effektiver operativer Saldo (TCHF)	1034	
Konjunktureller Saldo (TCHF)	-132	-19
Struktureller operativer Saldo (TCHF)	1166	1053

Ganz anders sähe die Lage aus, wenn die Analyse ein negatives Ungleichgewicht ergeben würde, das heisst einen strukturellen operativen Aufwandüberschuss. Zur Veranschaulichung dieses Falls stellen wir uns vor, dass die Produktionslücke im Jahr t nicht leicht negativ wäre, wie die vorherige Schätzung (PL = 0,13%), sondern massiv positiv (PL = +10,00%)¹⁸⁶. Tabelle 46 zeigt dieses Szenario und rekapituliert zugleich das Vorgehen zur Schätzung des strukturellen Saldos. Läge das effektive BIP 10% über dem potenziellen BIP, würde der k-Faktor $0,91 [= 1 / (0,10 + 1)]$ betragen. Mit den gleichen Elastizitäten wie zuvor würde sich der geschätzte konjunkturelle Saldo auf TCHF +1283 belaufen. Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit wäre also um TCHF +1283 höher als bei einer fehlenden Produktionslücke ($k = 1$). Durch eine Neutralisierung dieses Effekts gelangt man zu einem strukturellen operativen Saldo von TCHF 249. Mit anderen Worten: Die extrem günstige Konjunkturlage würde die Realität verschleiern. Während in der Rechnung ein operativer Ertragsüberschuss von TCHF 1034 ausgewiesen würde, befände sich der Haushalt von MeinGemeinwesen in Tat und Wahrheit in einem strukturellen Ungleichgewicht und würde einen strukturellen Aufwandüberschuss aufweisen. In einem solchen Fall sollte MeinGemeinwesen auf jeden Ausbau der Leistungen und jede Steuersenkung verzichten und vielmehr versuchen, seinen Aufwand zu senken und seine Einnahmen zu erhöhen.

Aus der Schätzung des strukturellen operativen Saldos kann die folgende Lehre gezogen werden: Auch wenn die Rechnung – sogar wiederholt – ein positives operatives Ergebnis ausweist, kann daraus nicht gefolgert werden, dass ein struktureller Ertragsüberschuss vorliegt. Zusätzlich muss die konjunkturelle Lage berücksichtigt und der strukturelle Saldo wie oben aufgezeigt geschätzt werden.

¹⁸⁶ Wir verwenden diese Zahl zu Demonstrationszwecken. Eine solch grosse Produktionslücke ist in Wirklichkeit fast unvorstellbar.

Tabelle 46 Strukturelles operatives Ergebnis, wenn die Produktionslücke positiv ist.
Beispiel für MeinGemeinwesen, Jahr t.

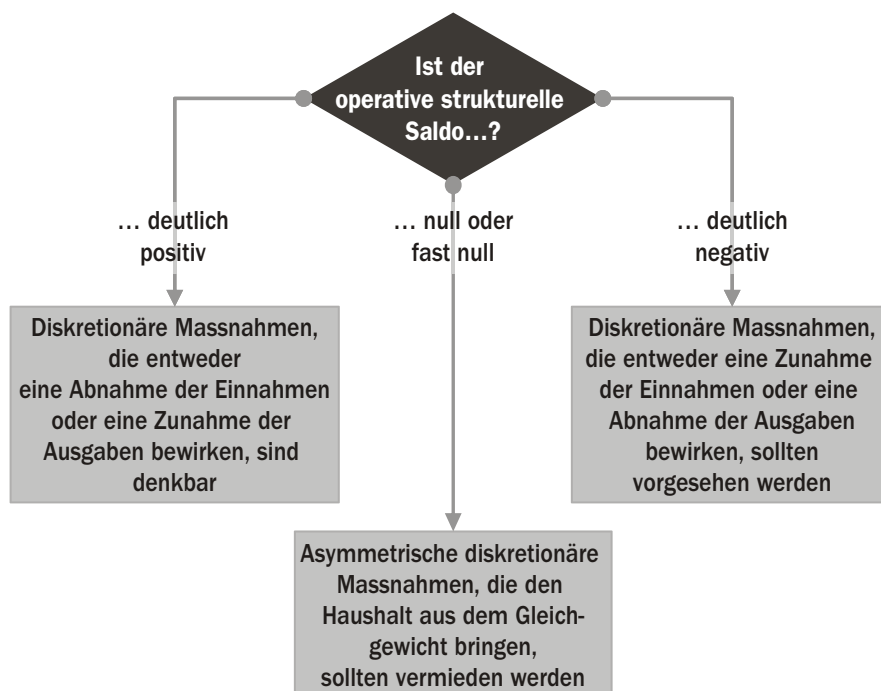
Produktionslücke in % des potenziellen BIP	10%
k-Faktor	0,9091
Steuern der natürlichen Personen	
Effektive Einnahmen (TCHF)	6 231
Elastizität α	1,9300
$1 - k^\alpha$	0,1680
Konjunkturelle Einnahme (TCHF)	1 047
Steuern der juristischen Personen	
Effektive Einnahmen (TCHF)	501
Elastizität α	1,8000
$1 - k^\alpha$	0,1576
Konjunkturelle Einnahmen (TCHF)	79
Ausgaben	
Effektive Ausgaben (TCHF)	12 614
Elastizität β	-0,1300
$1 - k^\beta$	-0,0125
Konjunkturelle Einnahmen (TCHF)	-157
Konjunktureller Saldo (TCHF)	1 283
Effektiver operativer Saldo (TCHF)	1 034
Struktureller operativer Saldo (TCHF)	-249

Die Erfahrungen der Gemeinwesen, die ihre Steuern grob gesagt zwischen 2004 und 2008 deutlich gesenkt haben, verdeutlichen dies. In diesen Jahren profitierten die Gemeinwesen von einem konjunkturellen Ertragsüberschuss, einem positiven konjunkturellen Saldo, der mit einer positiven Produktionslücke verbunden war. Abbildung 54 zeigt dies gut: Der vom Bund geschätzte k-Faktor ist kleiner als eins, was bedeutet, dass das effektive BIP höher ist als das potenzielle BIP. Einige Gemeinwesen haben die zusätzlichen Steuereinnahmen, die durch eine überdurchschnittliche Wirtschaftsleistung erzielt wurden, als Anlass für eine Senkung ihrer Steuern genutzt. Damit haben sie zur Verstärkung des Steuerwettbewerbs beigetragen, der in diesen Jahren besonders deutlich zu sehen war. Steuersenkungen führen aber zu einer strukturellen Veränderung des Haushaltsgleichgewichts. In der Praxis haben einige Gemeinwesen ein strukturelles Defizit geschaffen oder verschärft. Das wurde jedoch erst später deutlich, als die Konjunktur von einer positiven in eine negative Produktionslücke kippte (ab 2009, vgl. Abbildung 54). Dadurch wurde der konjunkturelle Ertragsüberschuss in einen konjunkturellen Aufwandüberschuss umgewandelt. Der konjunkturelle Saldo verschlechterte zudem das in der Rechnung ausgewiesene Ergebnis und führte hier und da zu erheblichen strukturellen Aufwandüberschüssen.

Abbildung 56 zeigt ein Entscheidungsdiagramm, das die Bedeutung der Diagnose vor jeder diskretionären Massnahme hervorhebt, sofern ein ausgeglichener Haushalt angestrebt

wird. Massnahmen, die zu einer strukturellen Abnahme der laufenden Einnahmen (zum Beispiel durch eine Steuersenkung) oder einer strukturellen Zunahme der laufenden Ausgaben führen, sollten nur dann ins Auge gefasst werden, wenn sichergestellt ist, dass ein signifikanter struktureller Ertragsüberschuss vorliegt.¹⁸⁷ Zeigt die Diagnose hingegen einen erheblichen strukturellen Auswandüberschuss, sollten Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts in Betracht gezogen werden: entweder eine strukturelle Erhöhung der laufenden Einnahmen (zum Beispiel durch Steuererhöhungen) oder eine strukturelle Verringerung der laufenden Ausgaben.¹⁸⁸ Ergibt die Diagnose ein operatives Ergebnis, das nahe bei null liegt, sollten keine asymmetrischen Massnahmen ergriffen werden, die den Haushalt aus dem Gleichgewicht bringen. Hingegen können strukturelle symmetrische Massnahmen in Erwägung gezogen werden: Eine strukturelle Erhöhung der Ausgaben sollte mit einer strukturellen Erhöhung der Einnahmen verbunden sein, mit anderen Worten sollte die Finanzierung der neuen Ausgaben gesichert sein, und eine strukturelle Verringerung der Einnahmen mit einer strukturellen Verringerung der Ausgaben einhergehen.

Abbildung 56 Struktureller operativer Saldo und diskretionäre Massnahmen.



187 Die Höhe, ab der ein struktureller Ertragsüberschuss als signifikant betrachtet wird, unterliegt einer Beurteilung. Bei der Bewertung der Kennzahl der Deckung des Aufwands gehen wir davon aus, dass ein operativer Ertragsüberschuss ab 10,00% übermässig wird: Die Note sinkt unter 5 (Abschnitt 9.3.1). Ein struktureller Ertragsüberschuss dieser Grössenordnung sollte, wenn er sich wiederholt, zweifellos zu Massnahmen führen, um die Haushaltsstruktur wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

188 Bei der Bewertung der Kennzahl der Deckung des Aufwands ergibt ein operativer Aufwandsüberschuss von mehr als 1,00% bereits eine Note von unter 5 und ein Aufwandüberschuss von 2,50% eine Note von 4 (Abschnitt 9.3.1). Man kann also davon ausgehen, dass ein wiederkehrender struktureller Aufwandüberschuss, selbst wenn er relativ gering ist, ein Warnsignal dafür sein sollte, die Haushaltsstruktur wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Struktureller Finanzierungssaldo. Wir haben uns oben mit dem operativen Ergebnis beschäftigt, da die Erfolgsrechnung der lokalen Gemeinwesen bei der Verwaltung ihrer Finanzen im Zentrum des Interesses steht. Es ist aber auch möglich, den strukturellen Finanzierungssaldo zu schätzen. Dieser Saldo entspricht der Differenz zwischen den Gesamteinnahmen und den Gesamtausgaben bei einer ausgeglichenen Konjunkturlage. Das bedeutet, dass die Auswirkungen des konjunkturellen Saldos auf den effektiven Finanzierungssaldo neutralisiert werden müssen.

Erinnern wir uns daran, dass die Gesamteinnahmen sowohl die Einnahmen, die in der Erfolgsrechnung verbucht werden (laufende Einnahmen), als auch die in der Investitionsrechnung erfassten Einnahmen (Investitionseinnahmen) umfassen. Die Gesamtausgaben ihrerseits bestehen aus den laufenden und den Investitionsausgaben. Der Finanzierungssaldo zeigt also, ob ein Gemeinwesen für die Finanzierung seiner Gesamtausgaben Kredite aufnehmen muss oder ob seine Einnahmen ausreichend sind.

Der Finanzierungssaldo gibt jedoch nicht nur Auskunft darüber, wie viel Geld aufgenommen oder zurückgezahlt wurde. Er ermöglicht auch eine Beurteilung der makroökonomischen Auswirkungen des Haushalts des Gemeinwesens. Sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen haben nämlich einen Einfluss auf die Gesamtnachfrage und diese ist eines der Schlüsselemente, die der Wirtschaftstätigkeit und damit dem BIP zugrunde liegen. Die Ausgaben der Gemeinwesen tragen zu dieser Nachfrage bei, während ihre Einnahmen im Wesentlichen aus den Abgaben resultieren, die bei den Haushalten und Unternehmen erhoben werden. Die Einnahmen der Gemeinwesen entziehen also den Haushalten und Unternehmen einen Teil ihrer Kaufkraft, was die Gesamtnachfrage negativ beeinflusst. Kennt man die Differenz zwischen den Gesamtausgaben und -einnahmen eines Gemeinwesens, so hat man einen ersten Hinweis auf seinen Beitrag zur Gesamtnachfrage.

Die Finanzierungsrechnung, die der Bund bis 2022 verwendet hat, lieferte diese Information direkt. Der Finanzierungssaldo lässt sich aber auch mit den Informationen aus der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung ermitteln. Dazu muss man sich auf die Rubriken konzentrieren, die sich auf Einnahmen oder Ausgaben beziehen. Nicht geldwirksame, rein buchhalterische Vorgänge wie Abschreibungen, Abgrenzungen (transitorische Aktiven und Passiven), Bildung oder Auflösung von Rückstellungen werden daher ausgeklammert.

Tabelle 47 stellt die Situation von MeinGemeinwesen dar. Sie zeigt die laufenden Einnahmen und Ausgaben ebenso wie die Investitionseinnahmen und -ausgaben, die gemäss HRM2¹⁸⁹ zur Ermittlung des Finanzierungssaldos zu berücksichtigen sind. Für das Jahr t entspricht dieses einem Defizit von TCHF 264. Dieses Defizit lässt sich durch hohe Investitionsausgaben erklären.¹⁹⁰

189 FDK (2008), Anhang C (Finanzkennzahlen: Definition und Berechnung)

190 Das zeigen im Übrigen die Kennzahl der Investitionsanstrengung (K6) und jene des Investitionsanteils (K14^{##}) auf (Abschnitt 9.3).

Tabelle 47 Berechnung des Finanzierungssaldos.
MeinGemeinwesen, Jahr t, in TCHF.

Nr.	Bezeichnung	TCHF	Nr.	Bezeichnung	TCHF
+ 30	Personalaufwand	2 020	+ 40	Fiskalertrag	7 651
+ 31	Sach- und übriger Betriebsaufwand	4 076	+ 41	Regalien und Konzessionen	12
- 3180	Wertberichtigungen und Forderungen	-8	+ 42	Entgelte	5 076
+ 34	Finanzaufwand	125	+ 430	Übrige betriebliche Erträge	0
- 344	Wertberichtigungen Anlagen des Finanzvermögens	0	+ 439	Übriger Ertrag (geldwirksam)	0
+ 36	Transferaufwand	6 393	+ 44	Finanzertrag	167
- 364	Wertberichtigungen Darlehen VV	0	- 444	Wertberichtigungen Anlagen Finanzvermögen	-9
- 365	Wertberichtigungen Beteiligungen VV	0	- 4490	Aufwertungen Verwaltungsvermögen	0
- 366	Abschreibungen Investitionsbeiträge	0	+ 46	Transferertrag	1 373
+ 380	Ausserordentlicher Personalaufwand	0	- 466	Auflösungen passivierter Investitionsbeiträge	0
+ 381	Ausserordentlicher Sach- und Betriebsaufwand	0	+ 481	Ausserordentliche Erträge von Regalien, Konzessionen	0
+ 3840	Geldwirksamer ausserordentlicher Finanzaufwand	0	+ 482	Ausserordentliche Entgelte	0
+ 386	Ausserordentlicher Transferaufwand	0	+ 483	Ausserordentliche verschiedene Erträge	0
			+ 484	Ausserordentliche Finanzerträge	0
			+ 486	Ausserordentliche Transfererträge	0
Laufende Ausgaben		12 606	Laufende Einnahmen		14 270
+ 50	Sachanlagen	1 971	+ 60	Übertragungen von Sachanlagen in das Finanzvermögen	0
+ 51	Investitionen auf Rechnung Dritter	0	+ 61	Rückerstattungen	0
+ 52	Immaterielle Anlagen	0	+ 62	Übertragung immaterieller Anlagen in das Finanzvermögen	0
			+ 63	Investitionsbeiträge für eigene Rechnung	43
+ 54	Darlehen	0	+ 64	Rückzahlung von Darlehen	0
+ 55	Beteiligungen und Grundkapitalien	0	+ 65	Übertragung von Beteiligungen in das Finanzvermögen	0
+ 56	Eigene Investitionsbeiträge	0	+ 66	Rückzahlung eigener Investitionsbeiträge	0
+ 58	Ausserordentliche [a.o.] Investitionsausgaben	0	+ 68	Ausserordentliche [a.o.] Investitionseinnahmen	0
Investitionsausgaben		1 971	Investitionseinnahmen		43
Gesamtausgaben		14 577	Gesamteinnahmen		14 313
Finanzierungssaldo (- Gesamtausgaben + Gesamteinnahmen), hier Finanzierungsdefizit					-264

Ebenso wie das operative Ergebnis wird auch der Finanzierungssaldo durch eine allfällige Produktionslücke beeinflusst und muss um den konjunkturellen Saldo korrigiert werden, um den strukturellen Saldo zu erhalten:

$$\text{struktureller Finanzierungssaldo} = \text{effektiver Finanzierungssaldo} - \text{konjunktureller Saldo}$$

Tabelle 48 zeigt, dass der strukturelle Finanzierungssaldo im Jahr t ohne Produktionslücke gemäss der hohen Schätzung bei TCHF 132 und gemäss der niedrigen Schätzung bei TCHF 245 liegen würde. Weil die Produktionslücke in diesem Jahr negativ ist, wird der Finanzierungssaldo verschlechtert. Durch die Neutralisierung der konjunkturellen Auswirkungen wird das Finanzierungsdefizit verringert. Wäre die Konjunktur ausgeglichener gewesen, hätte MeinGemeinwesen folglich weniger Kredite aufnehmen müssen.

Hier fällt auf, dass zur Bestimmung des strukturellen Finanzierungssaldos die gleiche Schätzung des konjunkturellen Saldos verwendet wird (TCHF 132 bzw. TCHF 19) wie zur Berechnung des strukturellen operativen Saldos. Das ist absolut normal! Die Investitionsausgaben und -einnahmen werden nämlich nicht automatisch von der Entwicklung des Konjunkturzyklus beeinflusst. Ihre Höhe hängt von Massnahmen ab, die von den öffentlichen Gemeinwesen mit Absicht ergriffen werden.

Tabelle 48 Schätzung des strukturellen Finanzierungssaldos.
Beispiel für MeinGemeinwesen, Jahr t, zwei Szenarien.

k-Faktor	1,0090	1,0013
Effektiver Finanzierungssaldo (TCHF)	-264	
Konjunktureller Saldo (TCHF)	-132	-19
Struktureller Finanzierungssaldo (TCHF)	-132	-245

11.3.4 Antizyklizität und Prozyklizität

Stellt ein Gemeinwesen ein strukturelles Ungleichgewicht in seinem operativen oder seinem Finanzierungssaldo fest, muss es sich überlegen, ob dieses Ungleichgewicht behoben werden sollte. Beschliesst es, Massnahmen dagegen zu ergreifen, sollte es sich zudem Gedanken über den richtigen Zeitpunkt dafür machen und dabei die makroökonomischen Auswirkungen seiner Entscheidung berücksichtigen. Denn die Beseitigung eines möglichen strukturellen Ungleichgewichts bedingt diskretionäre Massnahmen, die das Niveau der Einnahmen oder Ausgaben verändern. Diese Massnahmen geben der Gesamtnachfrage und damit der Wirtschaftstätigkeit einen Impuls.

Expansiver oder restriktiver Impuls. Wie Tabelle 49 aufzeigt, können diskretionäre Massnahmen expansiv oder restriktiv sein. Sie geben einen expansiven Impuls, wenn das Gemeinwesen seinen strukturellen Finanzierungssaldo verschlechtert, indem es entweder seine Ausgaben erhöht oder seine Abgaben senkt, insbesondere durch eine Verminderung der Steuerlast. Dadurch wird die Gesamtnachfrage stimuliert, was wiederum

dazu beiträgt, das Wachstum anzukurbeln. Umgekehrt geben die Massnahmen einen restriktiven Impuls, wenn das Gemeinwesen seinen strukturellen Saldo verbessert, indem es seine Ausgaben senkt oder die Abgaben erhöht. In diesem Fall wird die Gesamtnachfrage vermindert und das Wachstum gebremst.

Die Adjektive «expansiv» oder «restriktiv» genügen nicht, um daraus folgern zu können, ob das Gemeinwesen aus konjunkturpolitischer Sicht angemessen oder unangemessen handelt. Um dies beurteilen zu können, muss die Situation zum Zeitpunkt der diskretionären Massnahme berücksichtigt werden.

Antizyklischer Impuls. Ein Impuls ist konjunkturpolitisch betrachtet angemessen, wenn er in einer Phase der schwachen Konjunktur bei einer negativen Produktionslücke expansiv ist. Dann stimuliert er die Gesamtnachfrage und das Wachstum genau zum richtigen Zeitpunkt. Der Impuls ist auch dann angemessen, wenn er in der Hochkonjunktur bei einer positiven Produktionslücke restriktiv ist und dazu beiträgt, die Gesamtnachfrage und das Wachstum zu bremsen. In beiden Fällen ist der Impuls antizyklisch, weil er mithilft, die Schwankungen der Wirtschaftstätigkeit abzuschwächen. Wir erinnern daran, dass die automatischen Stabilisatoren per Definition eine antizyklische Wirkung haben.

Prozyklischer Impuls. Im Gegensatz dazu ist ein Impuls aus konjunkturpolitischer Sicht unangemessen, wenn er in einer schwachen Konjunktur, in der die Produktionslücke negativ ist, restriktiv ist. Ein solcher Impuls beeinträchtigt nämlich die Gesamtnachfrage und das Wachstum zum falschen Zeitpunkt. Ebenso ungeeignet ist ein expansiver Impuls in der Hochkonjunktur, weil er die Nachfrage ankurbelt, während die Produktionslücke bereits positiv ist. In beiden Fällen ist der Impuls prozyklisch, da er die Schwankungen der Wirtschaftstätigkeit verstärkt.

Vereinbarkeit der Ziele. Tabelle 49 zeigt, dass sich das Ziel einer Verringerung eines strukturellen Defizits nur dann zeitlich mit einer antizyklischen Finanzpolitik vereinbaren lässt, wenn eine positive Produktionslücke vorliegt. In diesem Fall führt eine Verminderung der Ausgaben oder eine Erhöhung der Abgaben zu einem restriktiven Impuls auf die Gesamtnachfrage. Ein strukturelles Defizit bekämpfen zu wollen, wenn die Produktionslücke negativ ist, entspricht hingegen einem prozyklischen Verhalten. Ein solches Verhalten ist nicht vereinbar mit dem Verfassungsauftrag an Bund, Kantone und Gemeinden, der von ihnen verlangt, die Konjunkturlage in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik zu berücksichtigen (Art. 100 Abs. 4 BV, siehe Auszug 4). Dasselbe gilt, wenn ein Gemeinwesen sein strukturelles Defizit trotz Hochkonjunktur bewusst ausufern lässt.

Diese Haltung ist in der Schweiz und insbesondere auf der Ebene der Kantone häufig zu beobachten (Soguel 2006; Martin 2011). Letztere setzen oft auf eine Bekämpfung der Defizite, unabhängig von der konjunkturellen Lage. Dies bringt sie dazu, sich prozyklisch zu verhalten, wenn die Produktionslücke negativ ist. Die «Luft», die eine positive Produktionslücke mit sich bringt, wird hingegen oft genutzt, um die Bemühungen um einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu lockern. Auch in diesem Fall ist das Verhalten prozyklisch.

Die jüngsten Entwicklungen bei den kantonalen Haushaltsregeln verstärken dieses Phänomen noch: Die Einschränkung wurden verschärft, ohne dass die Regelungen eine

systematische Berücksichtigung der Konjunkturlage vorsehen,¹⁹¹ wie dies bei der Schuldenbremse des Bundes der Fall ist.

Wir haben gesehen, dass der strukturelle operative Saldo von MeinGemeinwesen im Jahr t aus einem Ertragsüberschuss besteht. Es könnte also vorsichtig in Erwägung ziehen, entweder seine Leistungen (und seine Aufwendungen) zu erhöhen oder seine Steuern zu senken. Tut MeinGemeinwesen dies bereits im Laufe des Jahres t , dann wäre sein Verhalten antizyklisch. In diesem Jahr ist die Produktionslücke nämlich negativ und es würde somit einen – wenn auch bescheidenen – Beitrag zur Ankurbelung der Wirtschaftstätigkeit leisten. Nimmt MeinGemeinwesen hingegen die strukturelle Haushaltsanpassung zu einem späteren Zeitpunkt vor, läuft es Gefahr, sich prozyklisch zu verhalten, da die Produktionslücke dann wieder positiv werden dürfte (k -Faktor kleiner als eins, Abbildung 54).

Tabelle 49 Prozyklische und antizyklische Impulse.

		Expansiver Impuls	Restriktiver Impuls
Ausgaben des öffentlichen Gemeinwesens		Zunahme	Abnahme
Vom Gemeinwesen erhobene Abgaben		Abnahme	Zunahme
Auswirkung auf den strukturellen Saldo		Verschlechterung	Verbesserung
Auswirkung auf die Gesamtnachfrage		Stimulation	Dämpfung
Wenn die Produktionslücke	... negativ ist	Antizyklischer Impuls	Prozyklischer Impuls
	... positiv ist	Prozyklischer Impuls	Antizyklischer Impuls

Auszug 4 Bundesverfassung, Art. 100, Konjunkturpolitik

«¹ Der Bund trifft Massnahmen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung.

² Er berücksichtigt die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Landesgegenden. Er arbeitet mit den Kantonen und der Wirtschaft zusammen.

³ Im Geld- und Kreditwesen, in der Aussenwirtschaft und im Bereich der öffentlichen Finanzen kann er nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

⁴ Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage.

[...]

Quelle: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 7. März 2021).

191 Die kantonalen Gesetzgebungen sehen vor, dass eine Abweichung von der Haushaltsregel nur dann möglich ist, wenn die Wirtschaftslage aussergewöhnlich schwierig ist. Eine Abweichung erfordert die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der Legislative.

12 Die Dynamik der Verschuldung analysieren: Teufelskreis oder Erfolgsspirale

12.1 Tragbarkeit der Verschuldung

Die Frage der Tragbarkeit der Verschuldung wird im Zusammenhang mit der Gesundheit der öffentlichen Finanzen häufig diskutiert. Aber was genau ist unter «Tragbarkeit» zu verstehen? Eine Haushaltspolitik ist dann tragbar, wenn das Gemeinwesen die wichtigsten Finanzparameter, insbesondere seine Ausgaben und seine Steuerbelastung, langfristig auf ihrem aktuellen Niveau bewahren kann und gleichzeitig zahlungsfähig bleibt, das heisst also, seinen Verpflichtungen nachkommen und die versprochenen öffentlichen Leistungen erbringen kann. Davon ausgehend definiert der IWF (2002, S. 4) die Tragbarkeit der Verschuldung als eine Situation, in der der Schuldner (das Gemeinwesen) in der Lage ist, seinen Schuldendienst weiterhin zu finanzieren, ohne in Zukunft ein übermässig grosses Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben korrigieren zu müssen.

Basierend auf dieser Definition ist die Tragbarkeit der Verschuldung nicht gegeben, wenn beispielsweise:

- eine Umschuldung schon jetzt notwendig ist oder notwendig wird;
- das Gemeinwesen seine Schulden kontinuierlich und schneller erhöht, als es den damit verbundenen Schuldendienst bezahlen kann;
- das Gemeinwesen über seinen Verhältnissen lebt und neue Kredite aufnimmt, obwohl es weiss, dass es zur Finanzierung der Passivzinsen früher oder später eine umfassende Haushaltssanierung vornehmen muss (und zwar auch dann, wenn sich das rechtliche oder sozioökonomische Umfeld nicht ändert).

Diese Beispiele machen zunächst deutlich, wie sehr die Finanzierungskosten die Dynamik der Verschuldung (oder des Schuldenabbaus) bestimmen. Zudem zeigen sie, dass die Tragbarkeit mit der Zahlungsfähigkeit (Solvenz) und der Liquidität zusammenhängt. Liquiditätsprobleme entstehen, wenn kurzfristig nicht ausreichend flüssige Mittel zur Verfügung stehen und die Erneuerung von fälligen Krediten schwierig ist, weil potenzielle Kapitalgeber zögern, neues Geld zu verleihen. Das Schweizer Recht sieht die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts vor, schliesst aber die Möglichkeit eines Konkurses dieser Einheiten aus (Porträt 9).

Solvenzprobleme treten auf, wenn die Schulden rascher wachsen als die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens. Die obigen Beispiele zeigen, dass Zahlungsfähigkeit und Tragbarkeit direkt mit der Schuldenquote und deren Entwicklung im Zeitverlauf zusammenhängen.

Porträt 9 Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts

Das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 sieht in Art. 30 vor, dass es nicht für die Zwangsvollstreckung gegen Kantone, Bezirke und Gemeinden gilt, soweit darüber besondere eidgenössische oder kantonale Vorschriften bestehen (SchKG, SR 281.1). Für diese lokalen Gemeinwesen kommt das Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts vom 4. Dezember 1947 zur Anwendung (SchGG, SR 282.11). Dieses Gesetz gilt weder für die Kantone selbst noch für den Bund. Letzterer wird im Übrigen in Art. 30 SchKG nicht erwähnt.

Die Zwangsvollstreckung beschränkt sich auf die Pfändung und die Pfandverwertung. Die Betreibung auf Konkurs ebenso wie der Arrest sind somit ausgeschlossen (Art. 2 SchGG). Das Verwaltungsvermögen ebenso wie Steuerforderungen dürfen nicht gepfändet werden (Art. 9). Pfändbar sind einzig die Finanzvermögenswerte des genannten Gemeinwesens (Art. 7). Dieses Gesetz sieht keine Ausstellung von Verlustscheinen vor, aber einen Ausfallschein, der als Schuldanerkennung gilt und zur Anhebung einer Anfechtungsklage berechtigt (Art. 2).

Das SchGG schliesst zwar eine Betreibung auf Konkurs aus, sieht aber in letzter Instanz die Einsetzung einer sogenannten Beiratschaft vor (Art. 2). Bei einer Beiratschaft wird den Behörden des betreffenden Gemeinwesens die Zuständigkeit für die Finanzverwaltung entzogen und an externe Personen übertragen. Das Ziel besteht darin, die Erbringung öffentlicher Leistungen zu gewährleisten und die fälligen Schulden so rasch wie möglich zu bezahlen. Die Anordnung einer Beiratschaft hat zur Folge, dass alle Betreibungen gegen das betreffende Gemeinwesen sistiert werden (Art. 41). Über die Anordnung einer Beiratschaft entscheidet die kantonale Aufsichtsbehörde (Art. 32). Sie wird auf Verlangen eines Antragsberechtigten angeordnet, wenn sich ein Gemeinwesen als zahlungsunfähig erklärt (Obligatorische Beiratschaft, Art. 28) oder wenn das Gemeinwesen selbst dies verlangt, um die Fortsetzung einer Betreibung zu vermeiden (Fakultative Beiratschaft, Art. 29). Die kantonale Behörde ernennt einen oder mehrere Beiräte (Art. 31–33). Diese sind ermächtigt, einen Finanzplan zu erstellen, Forderungen einzutreiben, das Finanzvermögen zu verwerten sowie Steuern und Abgaben zu erhöhen (Art. 34–37). Die politischen Rechte können gegenüber Massnahmen, die von der Beiratschaft getroffen werden, nicht geltend gemacht werden (Art. 39). Die Beiratschaft kann maximal für die Dauer von drei Jahren angeordnet werden und einmal für maximal drei weitere Jahre verlängert werden (Art. 30). Sie dauert also insgesamt höchstens sechs Jahre.

Durch den Ausschluss eines Konkurses anerkennt der Gesetzgeber, dass ein Gemeinwesen nicht liquidiert werden kann, wie dies bei einem Unternehmen möglich wäre. Ebenso anerkennt er, dass das Gemeinwesen auch bei einer Betreibung funktionsfähig bleiben und die gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen erbringen muss.

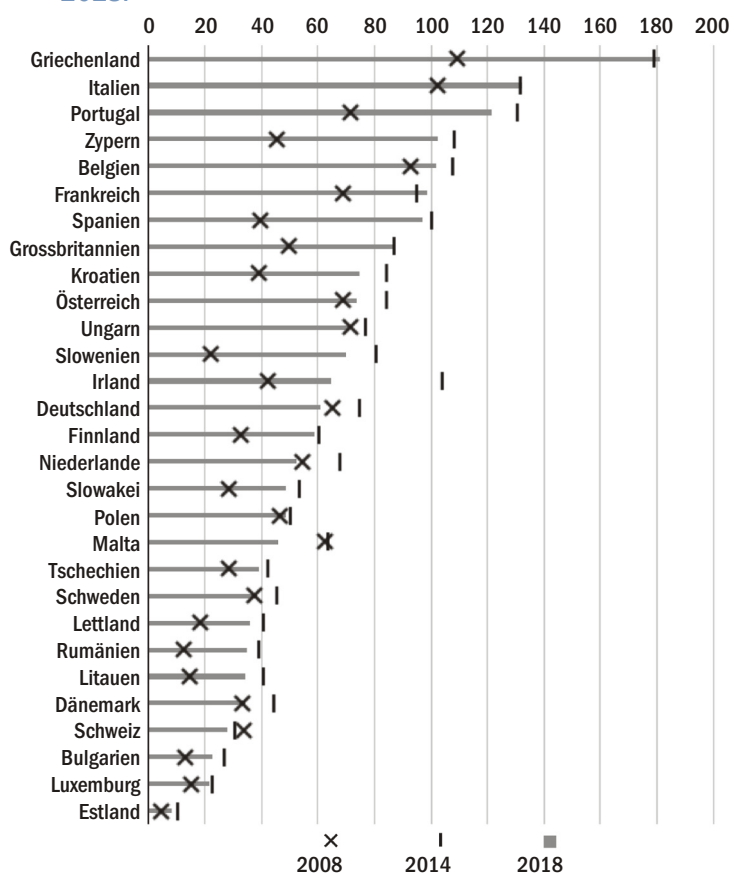
12.2 Schuldenquote

Die Schuldenquote ist eine Kennzahl, die häufig in internationalen Vergleichen verwendet wird. Sie setzt die Verschuldung ins Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) der Länder,

das heisst zum Wohlstand, den die Volkswirtschaften normalerweise im Laufe eines Jahres erwirtschaften. Das BIP widerspiegelt naturgemäss die wirtschaftliche Fähigkeit eines Landes, der Verschuldung ihrer öffentlichen Haushalte Herr zu werden. Zu letzteren zählen alle öffentlichen Gemeinwesen. In der Schweiz umfasst dieser Perimeter den Bund, die Kantone, die interkantonalen Konkordate, die Gemeinden, die Gemeindezweckverbände und die öffentlichen Sozialversicherungen (AHV, IV ..., vgl. Abschnitt 10.4).

Abbildung 57 zeigt die Schuldenquoten der Länder der Europäischen Union (EU). Die grauen Balken machen deutlich, dass im Jahr 2018 die Hälfte der EU-Mitgliedsländer eine Schuldenquote aufweist, die über der im Vertrag von Maastricht festgelegten Norm von 60% liegt. Im Vergleich dazu befinden sich die öffentlichen Haushalte der Schweiz in einer günstigen Situation. Ihre Bruttoschulden machen lediglich 27,7% des nationalen BIP aus. Nur drei EU-Länder liegen darunter (Bulgarien, Luxemburg, Estland). Betrachtet man die grössere geografische Gruppe der OECD-Länder, kommt zu diesen drei Ländern nur noch Neuseeland hinzu.

Abbildung 57 Entwicklung der Bruttoschuldenquote der EU-Länder und der Schweiz. Bruttoschulden der öffentlichen Haushalte in % des BIP, 2008, 2014 und 2018.



Quelle: Eurostat für die Länder der Europäischen Union, Eidgenössische Finanzverwaltung für die Schweiz.

Die Abbildung zeigt neben der Situation von 2018 auch eine dynamische Perspektive und gibt die Höhe der Schuldenquote in den Jahren 2014 und 2008 durch Kreuze (×) und vertikale Striche (|) an. 2008 war das Jahr der letzten grossen Finanzkrise, während 2014 der Höchststand der Schuldenquote in den EU- und OECD-Ländern erreicht wurde. Aus der Abbildung lässt sich erkennen, dass die Schuldenquote der Schweiz sowohl zwischen 2008 und 2014 als auch zwischen 2014 und 2018 gesunken ist. Dieser zweimalige Rückgang in Folge ist in keinem EU-Land zu beobachten. Er zeugt von einer erhöhten Zahlungsfähigkeit und Tragbarkeit der Schweizer Staatsverschuldung. In der gesamten EU hat sich die Tragbarkeit zwischen 2008 (×) und 2014 (|) verschlechtert; zudem verzeichneten einige Länder einen besonders ausgeprägten Anstieg der Schuldenquote, obwohl diese bereits 2008 über 60% lag (vor allem Portugal und Griechenland). Seit 2014 hat sich die Tragbarkeit der Verschuldung in allen europäischen Ländern verbessert mit Ausnahme von Griechenland, Italien und Frankreich, wo die Schuldenquote 2018 höher ist als 2014. Allerdings ist der Anstieg weniger stark als zwischen 2008 und 2014.

Die hier genannten Schuldenquoten werden von Eurostat berechnet. Auch andere Organisationen publizieren Zahlen zu diesem Thema, beispielsweise die OECD oder der IWF. Ihre Statistiken basieren auf den von den einzelnen Ländern übermittelten Informationen. Leider variieren die Informationen aber oft je nachdem, welche Ministerien mit den internationalen Organisationen kommunizieren. Dies beeinflusst sowohl die Messung der Verschuldung als auch jene des BIP. Manchmal weichen auch die statistischen Perimeter leicht voneinander ab. So begnügt sich die Europäische Union beispielsweise mit der reinen Bruttoverschuldung, da das Maastricht-Kriterium auf diesen Parameter abzielt. Andere wiederum erweitern den Begriff der Schulden je nach den übermittelten Informationen um zusätzliche Verpflichtungen. Ein weiterer Grund für Differenzen ist das Bewertungsprinzip. Eurostat verwendet den Nominalwert – oder Nennwert – der Schulden. Demgegenüber stützen sich die OECD und der IWF auf die von den Ländern selbst verwendeten Bewertungsgrundsätze, wobei einige Länder vom Marktwert der Schulden ausgehen. Deshalb liegt die von der OECD veröffentlichte Schuldenquote, die von den von den Ländern gemeldeten Zahlen zu Verschuldung und BIP ausgeht, in der Regel etwa um 20% über der von Eurostat publizierten Schuldenquote. Beispielsweise beträgt die Quote für Frankreich für das Jahr 2018 laut Eurostat 98,5% (Abbildung 57) und laut OECD 122,7%. Für die Schweiz gibt die OECD eine Quote von 41,6% an. Die Eidgenössische Finanzverwaltung hat ihrerseits in Anlehnung an die Eurostat-Definition eine Quote von 29,7% ermittelt, wovon rund die Hälfte auf den Bund, ein gutes Drittel auf die Kantone und ein knappes Drittel auf die Gemeinden entfallen.

Die vom HRM2 vorgeschriebenen Finanzkennzahlen befassen sich ebenfalls mit der Thematik der Verschuldung und deren Tragbarkeit. Eine Kennzahl mit der Bezeichnung «Nettoverschuldungsquotient» setzt die Nettoverpflichtungen ins Verhältnis zu den Steuererträgen. Eine weitere Kennzahl vergleicht die Bruttoschulden mit dem laufenden Ertrag (siehe Abschnitt 9.3.3, Kennzahlen des Ausmasses der Verschuldung).

Hinter der Bezeichnung Schuldenquote verbergen sich also unterschiedliche statistische Grössen. Einige dieser Grössen beschränken sich auf die reine Schuldenstatistik, während andere auf einer umfassenderen Statistik beruhen. Einige Kennzahlen beziehen sich auf Brutto-, andere wiederum auf Nettogrössen. Auf internationaler Ebene werden diese Grössen auf das Bruttoinlandprodukt bezogen. Demgegenüber verwenden die HRM2-Kennzahlen die Steuererträge oder den laufenden Ertrag als Mass für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.

12.3 Brutto- oder Nettogrössen

Internationale Vergleiche basieren mehrheitlich auf Bruttogrössen. Das bedeutet, dass sie nicht berücksichtigen oder ausklammern, dass ein Gemeinwesen zugleich auch Vermögenswerte mit Anlagecharakter halten kann. Dafür gibt es mehrere Gründe.

Der erste Grund ist rein praktischer Natur. Das Rechnungsmodell für öffentliche Gemeinwesen der Schweiz unterscheidet klar zwischen Anlagen im Finanzvermögen und Vermögenswerten, mit denen öffentliche Leistungen erbracht werden; diese gehören zum Verwaltungsvermögen (Abschnitt 3.3.3). Eine solche Aufteilung der Vermögenswerte gibt es in anderen Ländern nicht. Man weiss dort also nicht, welche Vermögenswerte die Gemeinwesen zur Begleichung ihrer Schulden veräussern könnten, ohne dadurch ihre Fähigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu beeinträchtigen. Aber auch wenn es diese Unterscheidung im Ausland geben würde, müssten auch die Bewertungsgrundsätze aller Anlagen überall gleich sein. Schweizer Gemeinwesen müssen die meisten Vermögenswerte des Finanzvermögens in ihrer Bilanz zum Verkehrswert ausweisen. Sowohl die OECD als auch Eurostat ziehen es vor, diese praktischen Schwierigkeiten zu umgehen. Sie konzentrieren sich auf das Fremdkapital, das auf der Passivseite der Bilanz der Gemeinwesen ausgewiesen wird. Sie verwenden also einen Bruttoansatz zur Ermittlung der Höhe der Verschuldung. Nur das Fremdkapital zu bewerten ist einfacher – unabhängig davon, ob diese Bewertung auf dem Nenn- oder dem Verkehrswert basiert.

Der zweite Grund ist ebenfalls praktischer Art. Das Fremdkapital steht in direktem Zusammenhang mit den Passivzinsen, die ein Gemeinwesen zu begleichen hat. Natürlich werden auf diese Weise die durch die Anlagen generierten Erträge ausgeblendet, aber gleichzeitig wird so auch die Analyse vereinfacht.

Der dritte Grund betrifft das kollektive Bewusstsein. Bruttogrössen sind logischerweise grösser als Nettogrössen. Nehmen wir das Beispiel von MeinGemeinwesen: Der Bilanzwert seines Fremdkapitals belief sich am 31. Dezember des Jahres t auf TCHF 6987. Zieht man aber das Finanzvermögen von diesem Fremdkapital ab, dann stellt man fest, dass MeinGemeinwesen in Wirklichkeit Nettoschulden in der Höhe von TCHF 2303 hat. Die Verwendung von Bruttogrössen ermöglicht es also, die Befürchtungen hinsichtlich der Verschuldung der öffentlichen Haushalte zu verstärken.

Die Analyse der Verschuldung sollte möglichst objektiv und rational sein. Stehen zuverlässige statistische Daten zum Wert der Anlagen der Gemeinwesen zur Verfügung, sollten diese auch verwendet werden. Ein auf Nettogrössen basierender Ansatz ist zu bevorzugen. Für Schweizer Gemeinwesen sind diese Informationen verfügbar und gut harmonisiert. Folglich sollten sie auch herangezogen werden, um die Genauigkeit der Analyse zu verbessern.

12.4 Schulden oder Verbindlichkeiten

Rechtlich betrachtet ist eine Schuld eine Verpflichtung einer Einheit gegenüber einem Dritten, der aus Sicht des Dritten einer Forderung gegenübersteht. Die Schuld entsteht entweder durch eine bilaterale Vereinbarung oder eine gesetzliche Bestimmung. Sie erlischt durch die vollständige Erfüllung der Rückzahlungsverpflichtung. Folglich besteht eine Schuld rechtlich nur dann, wenn tatsächlich und effektiv eine Verpflichtung vorhanden ist.

Aus einer wirtschaftlichen und finanziellen Perspektive betrachtet, ist der Begriff der Schulden weiter gefasst. Er erstreckt sich auf potenzielle und zukünftige Verpflichtungen, mit denen eine Einheit vernünftigerweise rechnen muss. Um die Ausweitung dieses Begriffs hervorzuheben, wird gerne auf den Begriff der Verbindlichkeiten zurückgegriffen. Dieser macht deutlich, dass mehr als die strengen tatsächlichen finanziellen Verpflichtungen des Staates betrachtet werden.

Die Alltagssprache tendiert jedoch dazu, systematisch den Begriff Schulden zu verwenden. Auch die Bezeichnung einiger Finanzkennzahlen des HRM2 hält diese Unschärfe aufrecht: Hier wird von Schulden oder Verschuldung gesprochen, wo eigentlich von Verbindlichkeiten die Rede sein müsste (siehe Kennzahl des Nettoverschuldungsquotienten oder Kennzahl der Nettoschulden pro Einwohner). Um in der Analyse der Verschuldungsdynamik jede Unklarheit zu vermeiden, ist es hilfreich, sich auf die im Kontext enthaltenen Aufschlüsselungen zu beziehen. Das ist in Tabelle 50 zu sehen, die zeigt, welche Rubriken die Bruttoschulden, die Nettoschulden, die Bruttoverpflichtungen und die Nettoverpflichtungen definieren. Diese Definitionen entsprechen denjenigen, die im HRM2 selbst festgelegt wurden.¹⁹²

Bruttoschulden. Die Bruttoschulden entsprechen drei Posten auf der Passivseite der Bilanz des Gemeinwesens: Es handelt sich um die laufenden Verbindlichkeiten (Rubrik 200) sowie die kurzfristigen (201) und die langfristigen (206) Finanzverbindlichkeiten. Um ganz genau zu sein, müssten – falls existent – die kurzfristigen (2016) und langfristigen (2066) derivativen Finanzinstrumente ebenso wie etwaige passivierte Investitionsbeiträge (2068) abgezogen werden. Die Bruttoschulden von MeinGemeinwesen belaufen sich am 31. Dezember des Jahres t auf TCHF 6321.

192 FDK (2008), Anhang C (Finanzkennzahlen: Definitionen und Berechnung).

Tabelle 50 Schulden und Verpflichtungen, netto oder brutto.
MeinGemeinwesen, Jahr t, in TCHF.

Nr.	Bezeichnung	TCHF	Nr.	Bezeichnung	TCHF	Bezeichnung	TCHF
100	Flüssige Mittel und kurzfristige Geldanlagen	783	200	Laufende Verbindlichkeiten	1721		
101	Forderungen	1622	201	Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten	0		
102	Kurzfristige Finanzanlagen	0					
106	Vorräte und angefangene Arbeiten	0	206	Langfristige Finanzverbindlichkeiten	4600		
107	Langfristige Finanzanlagen	100					
108	Sachanlagen FV	2014					
	«verfügbares» Finanzvermögen	4519		Bruttoschulden*	6321	Nettoschulden	1802
104	Aktive Rechnungsabgrenzungen	165	204	Passive Rechnungsabgrenzungen	21		
			205	Kurzfristige Rückstellungen	323		
			208	Langfristige Rückstellungen	0		
109	Forderungen gegenüber SpF und Fonds im FK	0	209	Verbindlichkeiten gegenüber SpF und Fonds im FK	322		
10	Finanzvermögen [FV]	4684	20	Fremdkapital (= Bruttoverpflichtungen)	6987	Nettoverpflichtungen	2303

* Um ganz genau zu sein, entsprechen die Bruttoschulden den Rubriken 200, 201, 206, von denen – falls existent – die kurzfristigen (2016) und langfristigen derivativen Finanzinstrumente (2066) sowie die passivierten Investitionsbeiträge (2068) abgezogen werden müssen.

Nettoschulden. Die Nettoschulden erhält man, indem man von den Bruttoschulden das sogenannte «verfügbare» Finanzvermögen abzieht. Dies entspricht den flüssigen Mitteln und kurzfristigen Geldanlagen (100), den Forderungen (101), den kurzfristigen (102) und langfristigen (107) Finanzanlagen, den Vorräten und angefangenen Arbeiten (106) sowie den Sachanlagen (108). Es handelt sich eigentlich um das gesamte Finanzvermögen, aus dem die aktiven Rechnungsabgrenzungen (104) ausgeschlossen werden, weil die passiven Rechnungsabgrenzungen auch nicht in die Bruttoschulden einbezogen sind. Ebenfalls ausgeklammert werden die Forderungen gegenüber Spezialfinanzierungen und Fonds im Fremdkapital (109), da die Verbindlichkeiten gegenüber Spezialfinanzierungen und Fonds ebenfalls nicht in den Bruttoschulden enthalten sind. Für MeinGemeinwesen beläuft sich das «verfügbare» Finanzvermögen auf TCHF 4519. Dieser Betrag muss von den Bruttoschulden abgezogen werden, wodurch man die Nettoschulden von TCHF 1802 erhält.

Bruttoverpflichtungen. Das HRM2 definiert die Bruttoverpflichtungen als das gesamte Fremdkapital (Rubrik 20 auf der Passivseite der Bilanz). Folglich müssen zu den Bruttoschulden die potenziellen und zukünftigen Verpflichtungen des Gemeinwesens hinzugezählt werden, das heisst also die passiven Rechnungsabgrenzungen (204), die kurzfristigen (205) und langfristigen Rückstellungen (208) sowie die Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierungen und Fonds im Fremdkapital (209). Für MeinGemeinwesen belaufen sich die Bruttoverpflichtungen auf TCHF 6987.

Nettoverpflichtungen. Das HRM2 definiert die Nettoverpflichtungen als die Differenz zwischen Fremdkapital (20) und Finanzvermögen (10). Für MeinGemeinwesen beläuft sich das gesamte Finanzvermögen auf TCHF 4684. Dieser Betrag muss von den Bruttoverpflichtungen abgezogen werden, um die Nettoverpflichtungen per Ende des Jahres t zu ermitteln. Sie betragen TCHF 2303.

Für die Analyse der Verschuldungsdynamik betrachten wir die Nettoverpflichtungen. Deren Beträge sind zwar etwas höher als nur die fälligen Verpflichtungen, die ihrerseits die Nettoschulden widerspiegeln. In der Kennzahl des Nettoverschuldungsquotienten des HRM2, die in das hier vorgeschlagene Kennzahlensystem integriert ist (K9[#], Kapitel 9), werden jedoch die Nettoverpflichtungen berücksichtigt.

12.5 Primärsaldo

Die Tragbarkeit der Verschuldung ist weitgehend von den Zinsen abhängig, die das Gemeinwesen zu tragen hat, und von der Fähigkeit des Gemeinwesens, diese Zinsen aus seinen Einnahmen zu bestreiten. Ob das Gemeinwesen die Schuldzinsen zahlen kann, hängt vom Handlungsspielraum innerhalb des Haushalts ab. Dieser Spielraum wird durch den Primärsaldo¹⁹³ oder genauer gesagt durch den primären Finanzierungssaldo ausgedrückt. Der Primärsaldo ist der Saldo, den das Gemeinwesen aufweisen würde, wenn es keine Zinsen zahlen müsste, oder anders ausgedrückt der Saldo ohne Zinsen.

Primärüberschuss. Ein Primärüberschuss liegt vor, wenn Einnahmen für Zinszahlungen verfügbar bleiben, nachdem alle anderen Ausgaben beglichen wurden. In diesem Fall hat der Haushalt einen Spielraum für den «Schuldendienst».

193 Der Primärsaldo der Erfolgsrechnung kann ebenfalls berechnet werden. Er entspricht dem Saldo, den die Rechnung ausweisen würde, wenn das Gemeinwesen keine Zinsen zahlen müsste. Das Ergebnis aus der betrieblichen Tätigkeit, das in der gestuften Erfolgsrechnung erscheint, vermittelt diese Information weitgehend, da es den Finanzaufwand und den Finanzertrag nicht berücksichtigt (siehe dazu Abschnitt 3.3.4 zum Thema Erfolgsrechnung). Bei der Analyse der Verschuldungsdynamik muss man jedoch den primären Finanzierungssaldo betrachten. Der Finanzierungssaldo entspricht nämlich direkt dem Anstieg der Verschuldung bei einem Defizit bzw. dem Rückgang der Verschuldung bei einem Überschuss (siehe dazu Abschnitt 3.4).

Primärdefizit. Im Gegensatz dazu zeigt ein Primärdefizit eine Situation an, in der die Einnahmen selbst ohne Berücksichtigung der Zinsen nicht zur Finanzierung der Ausgaben ausreichen. Das Gemeinwesen müsste sich also auch dann verschulden, wenn es keinen Schuldendienst zu leisten hätte. Das bedeutet auch, dass es seine Schulden erhöhen muss, um nicht nur die Zinsen, sondern auch seine anderen Ausgaben, seien es laufende oder Investitionsausgaben, zu finanzieren. Die Körperschaft hat also keinen haushaltspolitischen Spielraum. Tabelle 51 zeigt, dass MeinGemeinwesen im Jahr t ein geringfügiges Primärdefizit von TCHF -243 aufweist und somit mit einer solchen Situation konfrontiert ist.

Zur Ermittlung des Primärsaldos reicht es nicht aus, nur die laufenden Einnahmen und Ausgaben zu betrachten, die in der Erfolgsrechnung aufgeführt sind. Es müssen auch die Investitionseinnahmen und -ausgaben einbezogen werden. Wir müssen uns also der Finanzierungsrechnung des Gemeinwesens zuwenden (Abschnitt 3.4). Die Kantone und Gemeinden kennen keine Finanzierungsrechnung. Mit den in der Verwaltungsrechnung – das heisst in der Erfolgs- und der Investitionsrechnung – vermittelten Informationen kann dieser Mangel aber kompensiert werden. Bei der Berechnung müssen die Rubriken berücksichtigt werden, die von den Einnahmen und Ausgaben betroffen sind, und jene ausgeklammert werden, die rein buchhalterische Vorgänge erfassen.

Tabelle 51 zeigt das Beispiel von MeinGemeinwesen. Sie führt zunächst die laufenden Ausgaben und Einnahmen und dann die Investitionsausgaben und -einnahmen auf, wobei die Rubriken durch das HRM2¹⁹⁴ vorgegeben werden. Durch Addition erhält man die Gesamtausgaben und -einnahmen. Die Differenz zwischen diesen beiden Grössen entspricht dem Finanzierungssaldo. Für das Jahr t ergibt sich ein geringfügiges Finanzierungsdefizit von TCHF -264. Dieses Defizit ist auf besonders hohe Investitionsausgaben zurückzuführen.¹⁹⁵

Um den Primärsaldo zu ermitteln, müssen vom Finanzierungssaldo noch der Zinsaufwand und in einem weiteren Sinne die anderen durch die Verschuldung und das Finanzvermögen verursachten Kosten abgezogen werden. Diese «Zins»-Ausgaben belaufen sich auf TCHF 125. Sie werden aber teilweise durch die vom Finanzvermögen eingebrachten «Zins»-Einnahmen in Höhe von TCHF 104 wettgemacht. Dieser Betrag umfasst den Zinsertrag, aber auch den Mietertrag aus den Liegenschaften des Finanzvermögens. Netto betragen die mit der Verschuldung verbundenen Kosten also lediglich TCHF -21 (TCHF 104 – TCHF 125). Hätte MeinGemeinwesen sie nicht bezahlen müssen, hätte sich sein Finanzierungssaldo auf TCHF -243 (TCHF -264 + 21) belaufen. Dieser Betrag entspricht seinem Primärsaldo – in diesem Fall seinem Primärdefizit – für das Jahr t.

194 FDK (2008), Anhang A (Kontenrahmen).

195 Das zeigen übrigens die Kennzahl der Investitionsanstrengung (K6) und jene des Investitionsanteils (K14[#]) auf (vgl. Abschnitt 9.3 zu den Finanzkennzahlen).

Tabelle 51 Berechnung des primären Finanzierungssaldos.
MeinGemeinwesen, Jahr t, in TCHF.

Nr.	Bezeichnung	TCHF	Nr.	Bezeichnung	TCHF
+ 30	Personalaufwand	2020	+ 40	Fiskalertrag	7651
+ 31	Sach- und Betriebsaufwand	4076	+ 41	Regalien und Konzessionen	12
- 3180	Wertberichtigungen auf Forderungen	-8	+ 42	Entgelte	5076
+ 34	Finanzaufwand	125	+ 430	Übrige betriebliche Erträge	0
- 344	Wertberichtigungen Anlagen des Finanzvermögens	0	+ 439	Übrige geldwirksame Erträge	0
+ 36	Transferaufwand	6393	+ 44	Finanzertrag	167
- 364	Wertberichtigungen Darlehen VV	0	- 444	Wertberichtigungen Anlagen Finanzvermögen	-9
- 365	Wertberichtigungen Beteiligungen VV	0	- 4490	Aufwertungen W	0
- 366	Abschreibungen Investitionsbeträge	0	+ 46	Transferertrag	1373
+ 380	Ausserordentlicher Personalaufwand	0	- 466	Auflösungen passivierter Investitionsbeiträge	0
+ 381	Ausserordentlicher Sach- und Betriebsaufwand	0	+ 481	Ausserordentliche Erträge von Regalien, Konzessionen	0
+ 3840	Geldwirksamer ausserordentlicher Finanzaufwand	0	+ 482	Ausserordentliche Entgelte	0
+ 386	Ausserordentlicher Transferaufwand	0	+ 483	Ausserordentliche verschiedene Erträge	0
			+ 484	Ausserordentliche Finanzerträge	0
			+ 486	Ausserordentliche Transfererträge	0
Laufende Ausgaben		12606	Laufende Einnahmen		14270
+ 50	Sachanlagen	1971	+ 60	Übertragungen von Sachanlagen in das Finanzvermögen	0
+ 51	Investitionen auf Rechnung Dritter	0	+ 61	Rückerstattungen	0
+ 52	Immaterielle Anlagen	0	+ 62	Übertragung immaterieller Anlagen in das Finanzvermögen	0
			+ 63	Investitionsbeiträge für eigene Rechnung	43
+ 54	Darlehen	0	+ 64	Rückzahlung von Darlehen	0
+ 55	Beteiligungen und Grundkapitalien	0	+ 65	Übertragung von Beteiligungen in das Finanzvermögen	0
+ 56	Eigene Investitionsbeiträge	0	+ 66	Rückzahlung eigener Investitionsbeiträge	0
+ 58	Ausserordentliche [a. o.] Investitionsausgaben	0	+ 68	Ausserordentliche [a. o.] Investitionseinnahmen	0
Investitionsausgaben		1971	Investitionseinnahmen		43
Gesamtausgaben		14577	Gesamteinnahmen		14313
da 340	Zinsaufwand	74	da 440	Zinsertrag	12
von 342	Kapitalbeschaffungs- und Verwaltungskosten	10	von 442	Beteiligungsertrag Finanzvermögen	0
343	Liegenschaftenaufwand Finanzvermögen	41	443	Liegenschaftenertrag Finanzvermögen	92
Total «Zins»-Ausgaben		125	Total «Zins»-Einnahmen		104
Gesamter Finanzierungssaldo (– Gesamtausgaben + Gesamteinnahmen), hier Finanzierungsdefizit					-264
– Nettozinsen (– Total «Zins»-Ausgaben + Total «Zins»-Einnahmen)					-21
Primärsaldo bzw. primärer Finanzierungssaldo (Finanzierungssaldo – Nettozinsen), hier Primärdefizit					-243

12.6 Schneeball der Verschuldung

Die Entwicklung der Verschuldung im Laufe der Zeit unterliegt dynamischen Effekten. Diese können negativ sein, womit das Gemeinwesen in einem Teufelskreis gefangen ist: Die Verschuldung treibt sich insbesondere durch die zu zahlenden Zinsen selbst voran. Eine höhere Verschuldung führt zu höheren Zinsen, die – sofern sie nicht aus dem laufenden Haushalt finanziert werden können – eine erneute Kreditaufnahme erfordern. Dieses Risiko einer Schuldenexplosion kann verstärkt werden, wenn die Kapitalgeber die Risikoprämie des Gemeinwesens erhöhen, womit die Sollzinssätze steigen. Die (Netto-)Schuldenquote steigt und das Schuldenniveau ist nicht mehr tragbar.

Dazu müssen mehrere Bedingungen erfüllt sein, die mit dem Zinssatz, dem Wirtschaftswachstum und dem Primärsaldo des Gemeinwesens zusammenhängen. Ein relativ einfaches Modell, das sogenannte Schneeballmodell, setzt diese Faktoren in Beziehung zueinander (Soguel 1996). Es zeigt, dass ein Gemeinwesen unter zwei Bedingungen in einen Teufelskreis gerät. Erstens muss die Wachstumsrate niedriger sein als der Zinssatz. Die Differenz zwischen diesen beiden Faktoren führt zu einer negativen Hebelwirkung. Zweitens muss das Gemeinwesen wie im Beispiel von MeinGemeinwesen für das Jahr t ein Primärdefizit aufweisen: Seine Einnahmen müssen also vor der Zinszahlung (Nettozinsen) niedriger sein als die Ausgaben. Sind diese beiden Bedingungen erfüllt, wird die Verschuldung wie ein Schneeball und verstärkt sich durch ihre eigene Dynamik.

Die Dynamik kann aber auch positiv sein und eine Erfolgsspirale auslösen, in der sich die Schulden gewissermassen selbst abbauen. Um von einer Erfolgsspirale profitieren zu können, gelten die umgekehrten Bedingungen des Teufelskreises: eine positive Hebelwirkung aufgrund einer Wachstumsrate, die höher ist als der Zinssatz, und/oder ein positiver Primärsaldo. Die Schuldenquote sinkt, was auf eine erhöhte Tragbarkeit der Schulden hindeutet.

Die Entwicklung der Schuldenquote hat somit einen entscheidenden Einfluss auf die Tragbarkeit der Schulden. Wenn diese Quote von einem Jahr zum anderen gleich bleibt, verbessert sich die Tragbarkeit zwar nicht, aber sie verschlechtert sich auch nicht. Wir haben bereits gesehen, dass die Schuldenquote das Verhältnis zwischen den Schulden D (engl. *debt*) am Jahresende und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens zur Begleichung dieser Schulden ist. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird anhand des BIP gemessen, sofern dieses verfügbar ist. In der Schweiz veröffentlicht das Bundesamt für Statistik das BIP für das gesamte Land und für jeden Kanton. Eine Statistik auf kommunaler Ebene gibt es hingegen nicht. Dies ist aber nicht von Belang, da der in der Rechnung ausgewiesene Fiskalertrag Y einen Näherungswert für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit liefert. Wie im HRM2 und in der Kennzahl K9# unseres Kennzahlensystems angegeben, entspricht der Nettoverschuldungsquotient (das heisst die Nettoschuldenquote) somit dem Verhältnis D/Y . Die Verschuldung ist tragbar, wenn die Kennzahl am Ende des Jahres t denselben oder sogar einen tieferen Wert als am Ende des Jahres $t-1$ aufweist. Arithmetisch sieht die Bedingung für die Tragbarkeit also wie folgt aus:

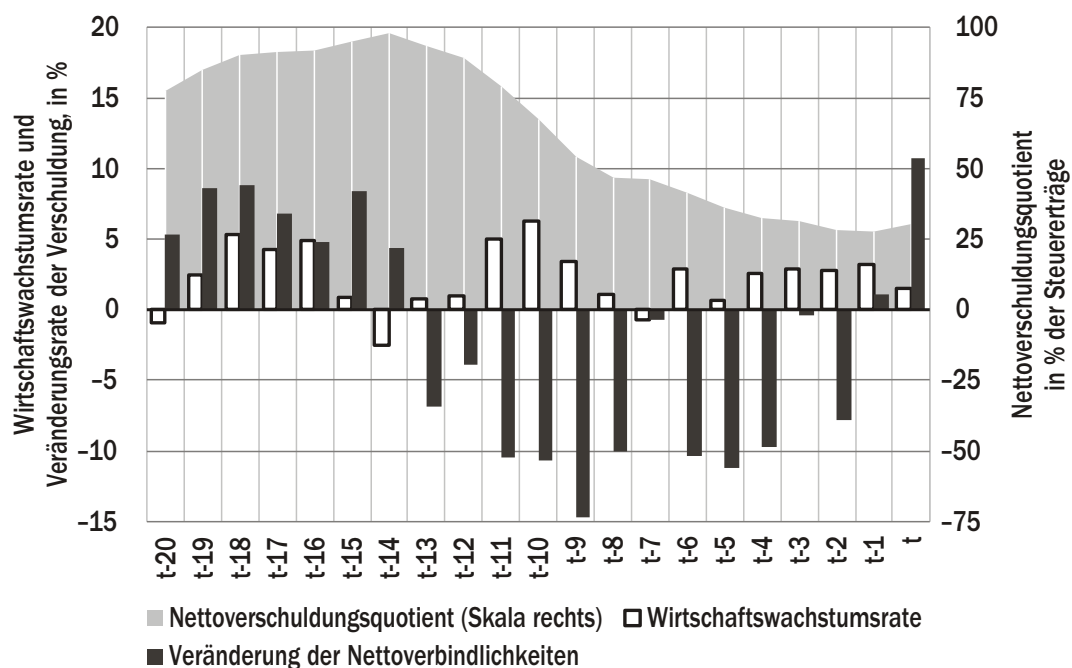
$$\frac{D_t}{Y_t} \leq \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

Im Fall von MeinGemeinwesen belief sich der Fiskalertrag im Jahr t auf TCHF 7651 (Tabelle 51), gegenüber TCHF 7538 im Jahr $t-1$ (siehe Zahlen in der Rechnung für das Jahr $t-1$ im Anhang), was einer Zunahme von 1,5% entspricht. Damit sich die Tragbarkeit der Schulden nicht verändert, hätten die Nettoverpflichtungen, die Ende $t-1$ bei TCHF 2080 lagen, höchstens um denselben Prozentsatz steigen dürfen. Sie hätten also am Ende des Jahres t nicht mehr als TCHF 2111 betragen dürfen. Sie beliefen sich aber auf TCHF 2303 (Tabelle 50). Der Verschuldungsquotient erhöhte sich also von 27,6% im Jahr $t-1$ auf 30,1% am Ende des Jahres t . Somit sind die Schulden weniger tragbar geworden, da:

$$\frac{D_t}{Y_t} > \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

Abbildung 58 zeigt auf, dass sich die Tragbarkeit der Verschuldung von MeinGemeinwesen in den 20 Jahren vor dem Jahr t manchmal verbessert und manchmal verschlechtert hat. Der graue Bereich widerspiegelt die Entwicklung des Nettoverschuldungsquotienten. Die Höhe des Verschuldungsquotienten in Prozent der Steuererträge lässt sich auf der rechten vertikalen Achse ablesen (0 bis 100%).

Abbildung 58 Entwicklung des Verschuldungsquotienten von MeinGemeinwesen unter dem Einfluss des Wirtschaftswachstums und der Veränderung der Verschuldung.
Vom Jahr $t-20$ bis zum Jahr t .



Das Wirtschaftswachstum und die Veränderung der Verschuldung sind auf der linken vertikalen Achse zu sehen, die von +20% bis -15% reicht. Die weissen vertikalen Balken zeigen ein Wirtschaftswachstum – in diesem Fall eine Zunahme des Fiskalertrags – im betreffenden Jahr, wenn sie nach oben gerichtet sind, und einen Wirtschaftsrückgang, wenn sie nach unten zeigen. Die schwarzen Balken stellen die Veränderung der Verschuldung oder genauer gesagt der Nettoverpflichtungen zwischen Anfang und Ende des Jahres dar. Sind der weisse und der schwarze Balken in einem bestimmten Jahr gleich lang, dann entspricht dies einer identischen relativen Veränderung, womit der Verschuldungsquotient stabil bleibt. Das ist in den Jahren $t-16$ (D und Y wachsen beide um fast den gleichen Prozentsatz) und $t-7$ (sie vermindern sich um praktisch den gleichen Prozentsatz) der Fall. In diesen beiden Jahren ist der Verschuldungsquotient identisch mit dem des Vorjahres: 91% in $t-16$ und $t-17$; 46% in $t-7$ und $t-8$. Ist die Wachstumsrate höher als die Veränderungsrate der Verschuldung, vermindert sich der Verschuldungsquotient. Ein Beispiel hierfür ist das Jahr $t-10$, in dem der weisse Balken nach oben zeigt, der schwarze hingegen nach unten. Der Verschuldungsquotient sinkt von 79% im Jahr $t-11$ auf 67% im Jahr $t-10$. Ist die Wachstumsrate hingegen niedriger als die Veränderungsrate der Verschuldung, dann steigt der Verschuldungsquotient. Dies ist im Jahr $t-14$ der Fall. Der weisse Balken zeigt nach unten, während der schwarze nach oben gerichtet ist, womit der Verschuldungsquotient von 95% im Jahr $t-15$ auf 98% im Jahr $t-14$ steigt.

Die Verbesserung oder Verschlechterung der Tragbarkeit der Verschuldung erklärt sich eindeutig aus der Haushaltslage, einschliesslich dem Primärdefizit. Die Nettoverpflichtungen am Jahresende – als D_t bezeichnet – hängen vom Bestand der Verpflichtungen zu Jahresbeginn D_{t-1} ab. Allerdings vermindern sich die Verpflichtungen im Laufe des Jahres (*a*) aufgrund der realisierten Einnahmen (engl. *receipts*) R_t und (*b*) steigen zugleich aufgrund der Ausgaben ohne Zinszahlungen G_t und (*c*) aufgrund der auf dem Bestand an Verbindlichkeiten zu zahlenden Zinsen $i \times D_{t-1}$ (wobei i der Zinssatz ist). Arithmetisch entspricht die Verschuldung am Jahresende also dem folgenden Ausdruck:

$$D_t = D_{t-1} - R_t + G_t + i \times D_{t-1}$$

MeinGemeinwesen weist am Ende des Jahres t eine Verschuldung von TCHF 2303 auf. Das sind TCHF 223 mehr als am Ende des Jahres $t-1$, als die Verschuldung TCHF 2080 betrug. Diese Veränderung entspricht ungefähr dem Finanzierungsdefizit im Jahr t (TCHF -264), das sich aus den Gesamteinnahmen ($R_t = \text{TCHF } 14\,313$), den Gesamtausgaben ohne Nettozinsen ($G_t = \text{TCHF } 14\,556$) und den Nettozinsen ($i \times D_{t-1} = \text{TCHF } 21$) im Jahr t ergibt.¹⁹⁶

196 Hier bleibt eine Differenz zwischen der Veränderung der Nettoverschuldung (TCHF 223) und dem Finanzierungssaldo (TCHF 264) bestehen. Sie ergibt sich insbesondere daraus, dass die mit den laufenden Einnahmen und Ausgaben sowie den Investitionseinnahmen und -ausgaben verbundenen Cashflows – wie sie in der Erfolgs- und in der Investitionsrechnung verbucht sind – nicht immer genau dem betreffenden Rechnungsjahr zugeordnet werden.

G_t bezeichnet die Ausgaben ohne Zinszahlungen. Daher entspricht die Differenz zwischen R_t und G_t ($= R_t - G_t$) dem Primärsaldo S_t (TCHF -243). Der obige Ausdruck kann also auch mit Bezug auf den Primärsaldo S_t formuliert werden:

$$\begin{array}{l} \text{das heisst} \\ \text{oder} \\ \text{also} \end{array} \quad \begin{array}{l} D_t = D_{t-1} - (R_t - G_t) + i \times D_{t-1} \\ D_t = D_{t-1} - S_t + i \times D_{t-1} \\ D_t = D_{t-1} + i \times D_{t-1} - S_t \\ D_t = (1 + i) \times D_{t-1} - S_t \end{array}$$

Ausgehend davon kann der Verschuldungsquotient des Jahres t umgeschrieben werden, indem man einerseits D_t durch den letztgenannten Ausdruck ersetzt und andererseits die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Jahres t durch jene des Jahres $t-1$ plus Wachstumsrate r ausdrückt. Daraus ergibt sich der neue Ausdruck:

$$\frac{D_t}{Y_t} = \frac{(1 + i) \times D_{t-1} - S_t}{(1 + r) \times Y_{t-1}}$$

Die Bedingung der Tragbarkeit der Verschuldung kann nun umgeschrieben werden, indem der Verschuldungsquotient des Jahres t durch diesen neuen Ausdruck ersetzt wird:

$$\frac{(1 + i) \times D_{t-1} - S_t}{(1 + r) \times Y_{t-1}} \leq \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

Durch Vereinfachung und Umstellung erhalten wir den von uns gesuchten Ausdruck:

$$(r - i) \times D_{t-1} + S_t \geq 0$$

Das bedeutet, dass die Verschuldung tragbar bleibt, das heisst, der Verschuldungsquotient bleibt konstant oder sinkt sogar, wenn die Hebelwirkung von Wachstumsrate und Zinssatz $(r-i)$ auf die Schulden D_{t-1} kumuliert mit dem Primärsaldo gleich oder grösser als null ist. Hier finden sich also die beiden zuvor erwähnten Bedingungen wieder: jene der Hebelwirkung und jene des Primärsaldos.

Beide Bedingungen sind in Tabelle 52 kombiniert. Einige Sachverhalte sind eindeutig: Eine positive Hebelwirkung in Verbindung mit einem Primärüberschuss führt zu einer Erfolgsspirale, zu einer Verminderung des Verschuldungsquotienten und somit zu einer tragbaren Verschuldung (Situation in Zelle A der Tabelle).

Sind Wirtschaftswachstumsrate und Zinssatz gleich hoch, ist der Hebeleffekt neutral. Erzielt das Gemeinwesen in diesem Fall einen Primärüberschuss, dann sinkt der Verschuldungsquotient und die Verschuldung bleibt tragbar (Zelle B). Kommt es jedoch zu einem Primärdefizit, steigt der Verschuldungsquotient und die Verschuldung ist nicht tragbar (Zelle Y).

Die Verschuldung ist auch dann nicht tragbar, wenn sowohl die Hebelwirkung als auch der Primärsaldo negativ sind (Zelle Z). Das gleiche Bild ergibt sich, wenn die Hebelwirkung negativ und der Primärsaldo ausgewogen ist (Zelle X).

Tabelle 52 Kombination der Bedingungen für einen Teufelskreis oder eine Erfolgsspirale.

		Hebelwirkung der Zinsen auf die Verschuldung		
		Positive Wirkung ($r-i > 0$)	Neutrale Wirkung ($r-i = 0$)	Negative Wirkung ($r-i < 0$)
Primär- saldo	Primärüberschuss $S > 0$	Erfolgsspirale Tragbare Verschuldung (A)	Erfolgsspirale Tragbare Verschuldung (B)	? (N)
	Ausgewogener Pri- märsaldo $S = 0$	Erfolgsspirale Tragbare Verschuldung (C)	Neutral Tragbare Verschuldung (D)	Teufelskreis Nicht tragbare Verschuldung (X)
	Primärdefizit $S < 0$? (M)	Teufelskreis Nicht tragbare Verschuldung (Y)	Teufelskreis Nicht tragbare Verschuldung (Z)

Es gibt aber zwei Situationen, die nicht eindeutig sind: zum einen bei einer positiven Hebelwirkung und einem negativen Primärsaldo (Zelle M) und zum andern bei einer negativen Hebelwirkung und einem positiven Primärsaldo (Zelle N). Diese Situationen sind in der Tabelle mit einem Fragezeichen gekennzeichnet. Um zu erkennen, ob es sich um einen Teufelskreis oder eine Erfolgsspirale handelt, muss man sich fragen, welchen Handlungsspielraum das Gemeinwesen hat, bevor seine Schulden zu einem Schneeball werden.

Ist die positive Hebelwirkung gross genug, um einen negativen Primärsaldo auszugleichen, dann sinkt der Verschuldungsquotient und die Tragbarkeit der Verschuldung verbessert sich. Bei einer negativen Hebelwirkung kann der Verschuldungsquotient dann sinken, wenn mit dem Primärüberschuss eine Kompensation möglich ist. Folglich muss ermittelt werden:

$$\begin{array}{ll} \text{ob} & (r - i) \times D_{t-1} + S_t > 0, \quad \text{womit eine Erfolgsspirale vorliegt,} \\ \text{oder ob} & (r - i) \times D_{t-1} + S_t < 0, \quad \text{womit ein Teufelskreis vorliegt.} \end{array}$$

Eine positive Abweichung von null deutet auf eine Erfolgsspirale hin. Je grösser die Abweichung ist, desto mehr Handlungsspielraum hat das Gemeinwesen, bevor es in einen Teufelskreis der Verschuldung gerät – bevor seine Schulden also zu einem Schneeball werden. Demgegenüber zeigt eine negative Abweichung von null, dass Sanierungsbemühungen notwendig sind, um dem Teufelskreis der Verschuldung zu entgehen. Das Gemeinwesen hat keinen Handlungsspielraum, ganz im Gegenteil.

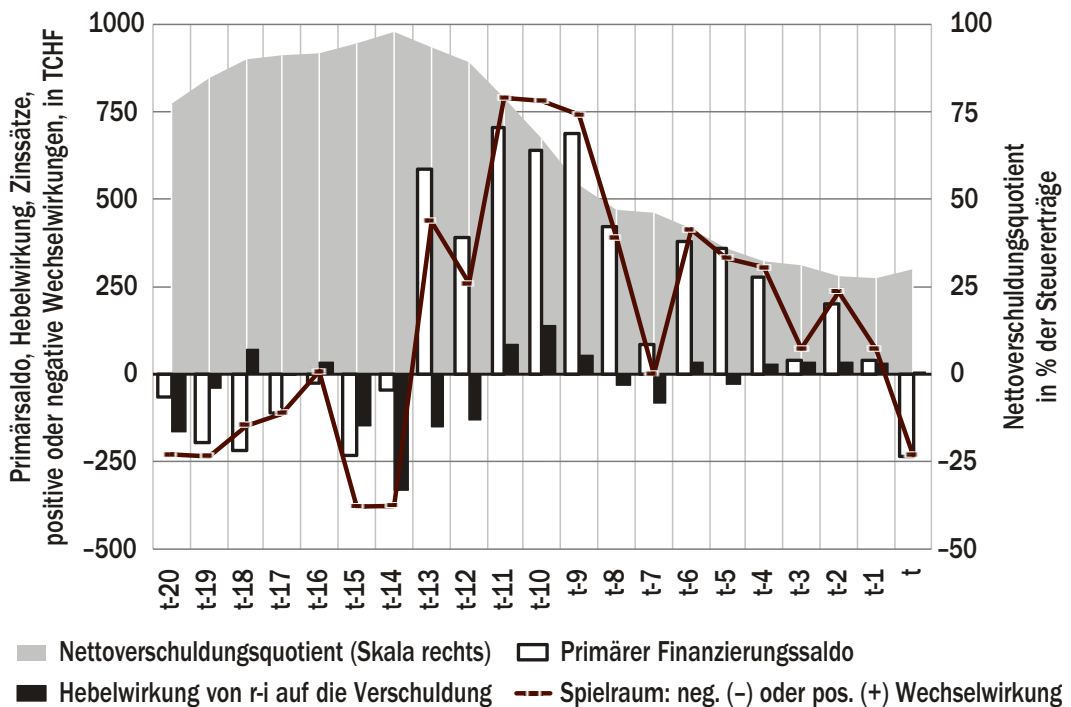
Im Jahr t entspricht der Handlungsspielraum M der folgenden Formel:

$$M_t = (r - i) \times D_{t-1} + S_t$$

Wie wir gesehen haben, liegt die Wachstumsrate des Fiskalertrags r für MeinGemeinwesen im Jahr t bei 1,5% und der durchschnittliche (oder implizite) Schuldzins i bei 1,2% (Kennzahl K8, siehe Abschnitt 9.3.2 zu den Kennzahlen der Qualität der Haushaltsführung). Unter Berücksichtigung der Verschuldung am Ende des Jahres $t-1$ beschränkt sich die Hebelwirkung von Wachstumsrate und Zinssatz auf die Verschuldung auf TCHF 6, das heisst $(0,015-0,012) \times \text{TCHF } 2080$. Da der Primärsaldo des Jahres t TCHF 243 beträgt, ist der Handlungsspielraum um TCHF -237 negativ. Mit anderen Worten: Um aus dem Teufelskreis der Verschuldung, in dem sich das Gemeinwesen im Jahr t befand, herauszukommen, hätte es seinen Finanzierungssaldo mindestens um diesen Betrag verbessern müssen.

Abbildung 59 verdeutlicht genau die Elemente, die wir soeben im Detail beschrieben haben: (a) die Hebelwirkung von Wachstumsrate und Zinssatz, die sich in den schwarzen vertikalen Balken widerspiegelt; (b) den primären Finanzierungssaldo, der durch die weissen Balken dargestellt wird; und (c) den Handlungsspielraum, der entweder einem Teufelskreis oder einer Erfolgsspirale der Verschuldung entspricht und hier durch eine Kurve dargestellt wird. Diese drei Elemente werden auf der linken vertikalen Achse gemessen, die sich zwischen TCHF 1000 und 500 bewegt. Der graue Bereich illustriert die Entwicklung des Nettoverschuldungsquotienten, dessen Wert auf der rechten vertikalen Achse abgelesen werden kann.

Abbildung 59 Entwicklung des Nettoverschuldungsquotienten von MeinGemeinwesen unter dem Einfluss der Hebelwirkung von Wachstumsrate und Zinssatz auf die Verschuldung und den Primärsaldo. Jahr $t-20$ bis t .



Die Abbildung zeigt die Situation von MeinGemeinwesen in den 20 Jahren vor dem Jahr t . Bei einem Primärüberschuss zeigen die weissen Balken nach oben, bei einem Primärdefizit, wie im Jahr t , nach unten. Bei einer positiven Hebelwirkung von Wachstumsrate und Zinssatz auf die Verschuldung, was beispielsweise im Jahr t minim (und in früheren Jahren deutlicher) der Fall ist, sind die schwarzen Balken nach Norden gerichtet, bei einer negativen Wirkung nach Süden.

Zu Beginn des Betrachtungszeitraums sehen wir deutlich Jahre, in denen alle Bedingungen gegeben sind, dass die Schulden zu einem Schneeball werden und der Verschuldungsquotient deutlich steigt. Die Kurve des Handlungsspielraums befindet sich hier ausser im Jahr $t-16$ immer im negativen Bereich.

Danach verbessert sich die Lage insbesondere aufgrund eines primären Finanzierungssaldos, der durchwegs positiv wird, während die Hebelwirkung mal positiv und mal negativ ist, aber immer einen geringen Einfluss hat. Insgesamt zeigt die Kurve aber einen positiven Handlungsspielraum. Eine Ausnahme ist das Jahr $t-7$, in dem MeinGemeinwesen zwar einen Primärüberschuss erwirtschaftet, dieser aber kaum ausreicht, um die negative Hebelwirkung auszugleichen. Im Jahr $t-16$ zeigt sich genau das umgekehrte Phänomen: Ein Primärdefizit wird durch eine positive Hebelwirkung kompensiert. Schliesslich ergibt sich auch im Jahr t eine positive Hebelwirkung. Diese reicht aber bei Weitem nicht aus, um das hohe Primärdefizit wettzumachen, das vor allem auf die hohen Investitionsausgaben zurückzuführen ist. In der Abbildung ist deshalb der negative Handlungsspielraum von TCHF -237 zu sehen, den wir oben im Detail beschrieben haben.

12.7 Kampf gegen den Teufelskreis der Verschuldung

Offt ist es schwierig, aus einem Teufelskreis der Verschuldung auszubrechen. Die oben ausgeführten Elemente helfen dabei, sich dessen bewusst zu werden. Sie zeigen aber auch Lösungsansätze auf.

Ein Gemeinwesen ist kaum in der Lage, allein und kurzfristig auf den impliziten Zinssatz einzuwirken und diesen zu senken (Variable i). Zum einen ergibt sich der Zinssatz aus den laufenden Kreditverträgen; zum andern hängt er davon ab, wie die Kapitalgeber die Zahlungsfähigkeit des Gemeinwesens einschätzen. Beurteilen sie die Zahlungsfähigkeit negativ, werden sie strengere Bedingungen auferlegen und somit einen höheren Zinssatz, das heisst eine Risikoprämie verlangen. Die Hebelwirkung verschlechtert sich dadurch. Ein strafferes Liquiditätsmanagement ermöglicht aber oftmals die Aufnahme von Krediten zu günstigeren Konditionen und damit Einsparungen (siehe Kapitel 7 zu den Kreditbedingungen).

Auch das Wirtschaftswachstum (Variable r) kann ein Gemeinwesen zumindest kurzfristig nur schwer beeinflussen. Wenn dieser Faktor, wie hier gezeigt, anhand des Fiskalertrags bewertet wird, ist es für das Gemeinwesen natürlich einfacher, ihn zu erhöhen, als wenn er mit einer Kennzahl wie dem BIP gemessen wird. Das Gemeinwesen kann nämlich die Steuerbelastung für die in seinem Gebiet ansässigen

natürlichen oder juristischen Personen anheben. Diese relative Flexibilität erklärt auch, warum Kapitalgeber öffentlichen Gemeinwesen günstigere Kreditbedingungen anbieten als Unternehmen aus der Privatwirtschaft. Es ist aber klar, dass diese Flexibilität in einem Umfeld, in dem ein Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinwesen herrscht, mit Vorsicht genutzt werden muss. Andernfalls könnte die höhere Steuerbelastung zu einer ungünstigen Entwicklung der Steuerbemessungsgrundlage und damit der Steuererträge führen.

Die aus der Vergangenheit übernommene Verschuldung gleicht einem Klotz am Bein: Die Variable D_{t-1} ist eine Grösse, die nicht vermindert werden kann. Im Übrigen stimmen die Gläubiger eines Gemeinwesens einer Umschuldung oder einem Schuldenerlass in der Regel nur in Fällen eines extremen Schneeballeffekts mit drohender Insolvenz und Liquiditätsengpässen zu.

Bleibt die Möglichkeit, den Primärsaldo zu beeinflussen, vor allem bei einem Defizit (Variable S_t). Durch die oben erwähnte Erhöhung der Steuerbelastung können natürlich auch die Erträge R angehoben werden. Eine andere Möglichkeit zur Erhöhung der Erträge besteht darin, die Entgelte nach oben zu korrigieren. Dieses Vorgehen wird manchmal als etwas hinterlistig eingestuft. Durch eine systematischere Anwendung von internen Verrechnungen lassen sich die Vollkosten von Leistungen, die ganz oder teilweise nach dem Nutzniesserprinzip finanziert werden, buchhalterisch besser aufzeigen (siehe Kapitel 4 über den Mechanismus der internen Verrechnungen, der die Kosten der Leistungen besser widerspiegelt, und Kapitel 5 über die Spezialfinanzierung bestimmter Leistungen).

Am Beispiel von MeinGemeinwesen haben wir gesehen, dass das Primärdefizit zum Teil durch relativ hohe Investitionsausgaben erklärt werden kann (Kennzahl K6 in Abschnitt 9.3.2 und Kennzahl K14^{##} in Abschnitt 9.3.4). Hier stellt sich die Frage, ob die Investitionsausgaben auch in Zukunft auf diesem hohen Niveau bleiben werden. Sollte dies nicht der Fall sein, dürfte der erwartete Rückgang der Investitionsausgaben eine Rückkehr zur Normalität und einen Ausbruch aus dem Teufelskreis der Verschuldung gewährleisten.

Weist das Gemeinwesen hingegen einen infrastrukturellen Rückstand auf und muss es seine Investitionsanstrengung aufrechterhalten, wird eine Analyse der laufenden Ausgaben wohl unumgänglich sein. Im Fall von MeinGemeinwesen zeigt übrigens die Kennzahl K5, dass die Beherrschung der laufenden Ausgaben ziemlich problematisch ist (Abschnitt 9.3.2). Die Palette der Massnahmen für eine bessere Ausgabenkontrolle ist breit gefächert. Dieses Thema wird teilweise in Kapitel 14 behandelt, in dem einige Möglichkeiten zur Verbesserung der zukünftigen Finanzlage aufgezeigt werden.

13 Die finanzielle Verfassung ans Limit projizieren

13.1 Die finanzielle Verfassung anhand einiger Annahmen projizieren

In den vorangehenden Kapiteln lag der Schwerpunkt auf der Analyse der aktuellen finanziellen Verfassung. Nun ist es an der Zeit, den Blick in die Zukunft zu richten. Das Gemeinwesen muss verschiedene Dokumente erarbeiten, die es dazu zwingen, sich mit seiner Zukunft zu beschäftigen (siehe Abschnitt 2.5 über den Finanzprozess). Die Erstellung des Voranschlags konfrontiert das Gemeinwesen mit seiner unmittelbaren Zukunft, während die Finanzplanung die mittelfristigen Perspektiven betrifft. Diese Instrumente sind aber ungeeignet, um zu ermitteln, wie die finanzielle Verfassung in einem Zeithorizont von 30 oder 50 Jahren aussehen könnte.

Im Alltag verwenden wir manchmal die Formulierung «ans Limit gehen». Damit geben wir zu verstehen, dass wir eine Argumentation oder eine Betrachtungsweise auf die Spitze treiben, ihre Grenzen ausloten. In diesem Kapitel verwenden wir diese Denkweise, um zu ermitteln, wie die finanzielle Verfassung des Gemeinwesens aussehen würde, wenn man in einen extrem weit entfernten Zeithorizont blickt. Wie hoch wären dann der Verschuldungsquotient, der Selbstfinanzierungsgrad oder auch der Zangeneffekt der Abschreibungen und Schuldzinsen auf die Einnahmen? Dazu stützen wir uns auf die von Burgat und Jeanrenaud (1989 und 1991) aufgezeigten internen Mechanismen des harmonisierten Rechnungslegungsmodells, die die Erfolgsrechnung über den Finanzierungsausweis mit den Nettoinvestitionen und der Bilanz verknüpfen (siehe Abschnitt 3.3.6, der sich auch auf die Kapitalflussrechnung bezieht). Diese Mechanismen sind so geartet, dass die Kennzahlen Verschuldungsquotient, Selbstfinanzierung und Zangeneffekt auf einen bestimmten Wert zusteuern, wenn der Zeithorizont ins Unendliche geht. Anders ausgedrückt, tendieren diese Kennzahlen zu einem Grenzwert. Dies gilt, sofern einige grundlegende Annahmen getroffen und Parameter festgelegt werden.

I. Ausgeglichene Erfolgsrechnung. Diese erste Annahme besagt, dass die laufenden Aufwände immer gleich hoch sind wie die laufenden Erträge. Anders ausgedrückt, beträgt die Deckung des Aufwands 100% (Kennzahl K1). Das Ergebnis der Erfolgsrechnung ist null: Es gibt weder einen Aufwand- noch einen Ertragsüberschuss. Diese Annahme entspricht einer in der Finanzgesetzgebung häufig erwähnten Auflage: Die Erfolgsrechnung muss ausgeglichen sein – wenn nicht jährlich, dann doch zumindest mittelfristig. Ist das Ergebnis der Erfolgsrechnung gleich null, dann hat dies unweigerlich vier Auswirkungen: (a) Die Höhe des Eigenkapitals auf der Passivseite der Bilanz bleibt unverändert; (b) die Selbstfinanzierung aus der operativen Tätigkeit entspricht genau den Abschreibungen; (c) der Fremdfinanzierungsbedarf (und damit die Veränderung des Fremdkapitals, das heisst der Nettoverbindlichkeiten zwischen Anfang und Ende jedes Haushaltsjahres) ergibt sich aus der Differenz zwischen den Nettoinvestitionen

und den reinen Abschreibungen und (*d*) die Veränderung der Nettoverbindlichkeiten (nach oben oder unten) ist identisch mit der Veränderung des Verwaltungsvermögens, da letzteres mit den Nettoinvestitionen steigt und mit den Abschreibungen sinkt.¹⁹⁷

II. Einheitlicher und konstanter Abschreibungssatz. Laut dieser zweiten Annahme entsprechen die Abnutzung und Veraltung der Infrastruktur des Gemeinwesens einem konstanten Anteil des Verwaltungsvermögens. Dieser feste Abschreibungssatz wird auf den Restwert des Verwaltungsvermögens in der Bilanz angewendet. Zur Vereinfachung wird dieser Satz als einheitlich angenommen. Er kann als gewichteter Durchschnitt der Sätze betrachtet werden, die für die verschiedenen produktiven Vermögenswerte je nach ihrer Art und Nutzungsdauer angewendet werden. Es wird davon ausgegangen, dass sich der Bestand an Anlagen im Laufe der Zeit nicht ändert und dass neue Anlagen die gleiche Nutzungsdauer haben wie die alten. Dieser k_A -Satz entspricht also dem Verhältnis zwischen der Abschreibung des Verwaltungsvermögens und diesem Vermögen zu Beginn des Haushaltsjahres. Somit bestimmt er die Höhe der jährlichen Abschreibungen auf der Basis des vorhandenen Vermögens:

$$\text{Abschreibungen des Jahres} = k_A \times \text{Vermögen zu Jahresbeginn}$$

III. Konstante Wachstumsrate. Gemäss dieser vierten Annahme verändert sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens im Laufe der Zeit konstant. Genauer gesagt, ist die jährliche Wachstums- oder Rückgangsrage der Steuererträge (und der laufenden Erträge) r fix und bestimmt somit die Höhe der laufenden Erträge des Jahres aufgrund derjenigen des Vorjahres:

$$\text{Nettoinvestitionen des Jahres} = k_I \times \text{laufende Erträge des Jahres}$$

IV. Konstante Wachstumsrate. Die vierte Hypothese besagt, dass sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens im Laufe der Zeit konstant ändert. Genauer gesagt ist die jährliche Wachstums- oder Abnahmerate der Steuereinnahmen (und der laufenden Einnahmen) r fest, d. h. r bestimmt die Höhe der laufenden Einnahmen des Jahres aus den Einnahmen des Vorjahres.

$$\text{Laufende Erträge des Jahres} = (1 + r) \times \text{laufende Erträge des Vorjahres}$$

V. Konstanter Zinssatz. Diese fünfte Annahme besagt, dass der auf die Nettoverpflichtungen zu zahlende Zinssatz i über die Zeit hinweg konstant ist. Er entspricht der Kennzahl K8, die die Passivzinsen ins Verhältnis zu den durchschnittlichen Bruttoschulden zwischen Beginn und Ende des Rechnungsjahres setzt. Somit bestimmt i die Höhe der im Laufe des Jahres zu zahlenden Zinsen aufgrund der Nettoverpflichtungen aus dem Vorjahr:

$$\text{Schuldzinsen des Jahres} = i \times \text{Nettoverpflichtungen am Ende des Vorjahres}$$

¹⁹⁷ Diese Annahme ist im Fall von MeinGemeinwesen und im Jahr t punktuell nicht erfüllt, da die Erfolgsrechnung nach der Neutralisierung der kosmetischen Buchungsvorgänge einen Ertragsüberschuss von fast CHF 1 Mio. aufweist. Dies zeigt im Übrigen auch die Kennzahl K1: Die Deckung des Aufwands durch den Ertrag beträgt fast 108%.

VI. Konstanter Anteil der Steuererträge. Gemäss dieser sechsten Annahme entsprechen die Steuererträge einem festen Anteil der laufenden Erträge. Dieser Anteil k_F entspricht also dem Verhältnis zwischen Steuererträgen und laufenden Erträgen und bestimmt so die Höhe der Steuererträge in Abhängigkeit der laufende Erträge.¹⁹⁸

$$\text{Steuererträge des Jahres} = k_F \times \text{laufende Erträge des Jahres}$$

13.2 Grenzwert des Nettoverschuldungsquotienten

Ausgehend von den oben genannten Annahmen lässt sich der Grenzwert des Nettoverschuldungsquotienten berechnen. Der Nettoverschuldungsquotient entspricht der Kennzahl $K9^\#$, das heisst dem Verhältnis zwischen den Nettoverpflichtungen und Steuererträgen. Die Definition ist somit dieselbe wie diejenige, die in Kapitel 12 zur Analyse der Verschuldungsdynamik verwendet wurde.

Gemäss Burgat und Jeanrenaud (1989) ist der Grenzwert des Verschuldungsquotienten $K9^\#$ abhängig von der Investitionsanstrengung k_I , vom Abschreibungssatz k_A , von der Wachstumsrate r sowie vom Anteil der Steuererträge an den laufenden Erträgen k_F . Daraus ergibt sich der folgende arithmetische Ausdruck:

$$\text{Grenzwert von } K9^\# = \left[k_I \times \frac{1+r}{r+k_A} \right] \times \frac{1}{k_F}$$

Unter der Annahme, dass die im Jahr t beobachteten Werte für die ferne Zukunft repräsentativ sind, liegt der Grenzwert des Verschuldungsquotienten für MeinGemeinwesen bei 277,3%, da die Investitionsanstrengung k_I (Kennzahl K6) im Jahr t 14,6% beträgt, die Wachstumsrate r 1,5%, der Abschreibungssatz k_A 8,7% und der Anteil der Steuererträge an den laufenden Erträgen k_F 52,4%. Abbildung 60 illustriert den Anstieg des Verschuldungsquotienten im Zeitverlauf, ausgehend von 30,1% und berechnet auf der Grundlage der Rechnung des Jahres t .¹⁹⁹ Sie zeigt, dass sich der Verschuldungsquotient allmählich dem Grenzwert nähert, der mit dem obigen Ausdruck berechnet wurde (horizontale graue Linie).

Ein Verschuldungsquotient von mehr als 200% ist extrem hoch und wird in unserem Kennzahlensystem mit der Note 1 bewertet (siehe Abschnitt 9.3.3). Dies wäre eine drastische Veränderung gegenüber den 30% im Jahr t und der damit verbundenen Note 6.

198 Im Gegensatz zu den anderen Parametern ist k_F aus einem rein arithmetischen Grund erforderlich. Burgat und Jeanrenaud (1989) beschäftigten sich mit dem Grenzwert des Verschuldungsquotienten, ausgedrückt im Verhältnis zu den laufenden Erträgen. Im Gegensatz dazu konzentriert sich das HRM2 auf den Grenzwert des Verschuldungsquotienten, ausgedrückt im Verhältnis zu den reinen Steuererträgen. Der Parameter k_F ermöglicht auf einfache Art einen Wechsel zwischen diesen beiden Sichtweisen.

199 In jedem neuen Jahr steigen die Nettoverbindlichkeiten infolge der Nettoinvestitionen (die eine Funktion von k_I und der laufenden Erträge sind) und sinken infolge der Abschreibungen (die eine Funktion von k_A und des Vermögens sind). Parallel dazu erhöhen sich die Erträge in Abhängigkeit der Wachstumsrate r .

Um zu verhindern, dass der prognostizierte Verschuldungsquotient tatsächlich eintritt, müssen wir überlegen, welchen Wert die in die Berechnung einflussenden Parameter aufweisen sollten. Wir haben bereits erwähnt, dass die Investitionsanstrengung im Jahr t zu hoch war (Note von 3,4). Das Bewertungsprofil der Kennzahl K6 zeigt, dass diese idealerweise zwischen 7,0% und 10,0% der laufenden Ausgaben betragen sollte. Mit einer Investitionsanstrengung k_i von 7,5%, einer höheren Wachstumsrate r von 3,0% und einem Abschreibungssatz k_A von 10,0% – ein Satz, der vom HRM1 als Referenzwert verwendet wird – würde der Grenzwert des Nettoverschuldungsquotienten 113,4% betragen, was mit einer deutlich besseren Note von 4,5 bewertet würde.²⁰⁰

Abbildung 60 Entwicklung des Nettoverschuldungsquotienten ($K9^\#$) vom Jahr t bis zum Jahr $t+50$ in Richtung seines Grenzwerts bei strukturellem Gleichgewicht. Mit k_i ($= K6$) = 14,6%; r = 1,5%; k_A = 8,7%; und k_f = 52,4%.

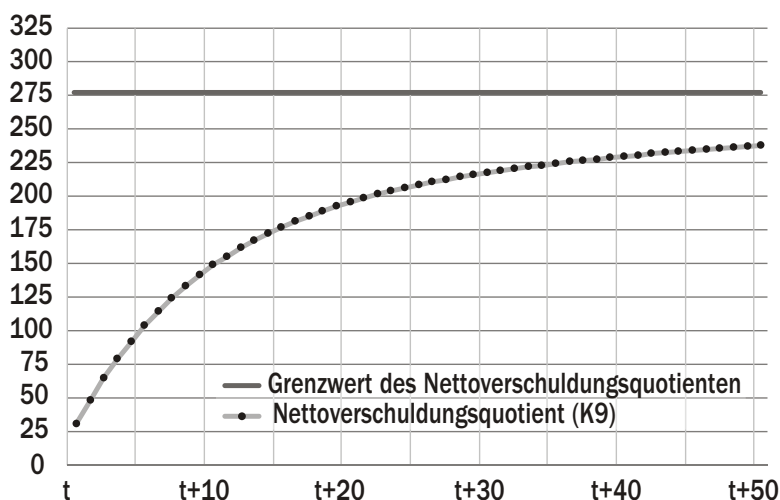


Tabelle 53 gibt Auskunft über die Grenze des Nettoverschuldungsquotienten $K9^\#$ in Abhängigkeit der Wachstumsrate r (1,5%, 3,0% und 4,5%), der Investitionsanstrengung k_i (zwischen 12,5% und 5,0%) und des Abschreibungssatzes (7,5%, 10,0% und 12,5%). Dabei wird angenommen, dass die Steuererträge die Hälfte der laufenden Erträge ausmachen ($k_f = 50\%$). Wichtig ist zu beachten, dass die Werte in der Tabelle nicht spezifisch für MeinGemeinwesen sind. Sie gelten für jedes beliebige Gemeinwesen – Kanton oder Gemeinde – entsprechend den am Anfang der Spalten und Zeilen angezeigten Parametern und unter der Voraussetzung, dass die zuvor aufgestellten Annahmen erfüllt sind.

²⁰⁰ Der Parameter k_f muss als gegeben betrachtet werden. Burgat und Jeanrenaud (1989) stellen ihre mathematische Beziehung auf der Grundlage eines Verschuldungsverhältnisses her, bei dem die Schulden in Prozent der laufenden Erträge ausgedrückt werden. Um die Definition von HRM2 für den Nettoverschuldungsquotienten zu verwenden, müssen wir dieses Verhältnis umwandeln, um von den laufenden Erträgen zu den Steuererträgen zu gelangen. Diese Umwandlung erfordert die Verwendung eines festen Koeffizienten, k_f .

Tabelle 53 Grenzwert des Nettoverschuldungsquotienten ($K9^{\#}$) in Abhängigkeit der Wachstumsrate r , des Abschreibungssatzes k_A und der Investitionsanstrengung k_I ($K6$). Mit $k_f = 50\%$; Parameter und Grenzen in %; Bewertungsnoten in Klammern.

r	$k_I (= K6)$	k_A		
		7,5	10,0	12,5
1,5	12,5	281,9 (1,0)	220,7 (1,0)	181,3 (1,8)
	10,0	225,6 (1,0)	176,5 (1,9)	145,0 (3,2)
	7,5	169,2 (2,2)	132,4 (3,7)	108,8 (4,7)
	5,0	112,8 (4,5)	88,3 (5,2)	72,5 (5,6)
3,0	12,5	245,2 (1,0)	198,1 (1,1)	166,1 (2,4)
	10,0	196,2 (1,2)	158,5 (2,7)	132,9 (3,7)
	7,5	147,1 (3,1)	118,8 (4,2)	99,7 (5,0)
	5,0	98,1 (5,0)	79,2 (5,4)	66,5 (5,7)
4,5	12,5	217,7 (1,0)	180,2 (1,8)	153,7 (2,9)
	10,0	174,2 (2,0)	144,1 (3,2)	122,9 (4,1)
	7,5	130,6 (3,8)	108,1 (4,7)	92,2 (5,2)
	5,0	87,1 (5,3)	72,1 (5,6)	61,5 (5,8)

Diese Zahlen bestätigen die Analyse, die direkt aus dem arithmetischen Ausdruck für den Grenzwert des Verschuldungsquotienten abgeleitet werden kann:

- Dieser Grenzwert ist proportional zur Investitionsanstrengung k_I : Verdoppelt sich die Investitionsanstrengung (zum Beispiel von 5,0% auf 10,0%), verdoppelt sich auch der Verschuldungsquotient.
- Der Grenzwert erhöht sich, wenn ein Gemeinwesen seinen Abschreibungssatz k_A vermindert (sofern es gleichzeitig immer noch eine vollkommen ausgeglichene Erfolgsrechnung vorweist). Das zeigt, dass eine Senkung der Abschreibungssätze mit dem Ziel, den Haushalt auszugleichen, zu einem höheren Verschuldungsquotienten führt. Unter diesen Umständen reicht ein Ausgleich des Haushalts nicht aus, um sich vor einer übermäßigen Verschuldung zu schützen.

- Eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, die zu einem hohen Wachstum r führt, trägt zu einer Verminderung des Grenzwerts des Verschuldungsquotienten bei.
- Schliesslich ist der Grenzwert des Verschuldungsquotienten automatisch umso höher, je geringer der Anteil der Steuererträge an den Gesamterträgen ist. Vermindert sich k_F um die Hälfte – zum Beispiel von 50% auf 25% der Erträge –, wird der Grenzwert des Verschuldungsquotienten verdoppelt. Dies ist aber ein Effekt, der einzig auf die Arithmetik der Formel zurückzuführen ist.

13.3 Grenzwert des Zangeneffekts

Auf der Grundlage der oben genannten Annahmen kann ein weiterer Grenzwert berechnet werden: derjenige des Zangeneffekts, das heisst also der Finanzkennzahl $K13^{##}$ oder des «Kapitaldienst»-Anteil, wie er im HRM2 genannt wird. Der Zangeneffekt entspricht dem Anteil der laufenden Erträge, der für die Nettozinsen und die Abschreibungen des Verwaltungsvermögens aufgewendet werden muss.

Burgat und Jeanrenaud (1991) zeigen über diesen neuen arithmetischen Ausdruck, dass der Grenzwert des Zangeneffekts $K13^{##}$ von der Investitionsanstrengung k_I , der Abschreibungsquote k_A , der Wachstumsrate r und vom Zinssatz i abhängt:

$$\text{Grenzwert von } K13^{##} = k_I \times \frac{i + k_A}{r + k_A}$$

Eine Berechnung für MeinGemeinwesen anhand der im Jahr t beobachteten Werte ergibt einen Grenzwert für den Zangeneffekt von 14,2%. Die Werte der Parameter k_I , k_A und r sind unverändert und die durchschnittlichen Schuldzinsen liegen bei 1,2% (K8). Abbildung 61 zeigt die Erhöhung des Zangeneffekts im Laufe der Zeit, ausgehend von einem Wert von 5,1% im Jahr t .²⁰¹ Die asymptotische Entwicklung des Zangeneffekts in Richtung des Grenzwerts, der mit dem obigen Ausdruck berechnet wurde, ist deutlich zu erkennen. Der Wert von 5,1% für das Jahr t entspricht der Note 5. Der berechnete Wert für die Grenze von 14,2% wäre hingegen zu hoch und würde zu einer Note von 1,3 führen. Bei diesem Wert würden dem Gemeinwesen nur 85,8% seiner laufenden Erträge bleiben, um seine anderen laufenden Ausgaben zu decken; der Zangeneffekt wäre somit äusserst problematisch.

Werden andere Werte für die Parameter eingesetzt, kann man gelassener in die Zukunft blicken. Bei einer verminderten Investitionsanstrengung k_I von 7,5%, einer höheren Wachstumsrate r von 3,0% und einem Abschreibungssatz k_A von 10,0% beispielsweise sinkt der Grenzwert für den Zangeneffekt auf 6,5%, wobei die Note auf 4,4 steigt.

201 Die Zinsen werden in jedem neuen Jahr ausgehend vom Zinssatz i und vom Bestand der aus dem Vorjahr übernommenen Nettoverbindlichkeiten berechnet. Die Abschreibungen hängen von k_A und vom Verwaltungsvermögen ab. Die Erträge steigen unter dem Einfluss der Wachstumsrate r .

Abbildung 61 Entwicklung des Zangeneffekts (K13^{##}) des Jahres t bis zum Jahr $t+50$ in Richtung seines Grenzwertes.

Mit $k_1 (= K6) = 14,6\%$, $r = 1,5\%$, $k_A = 8,7\%$ und $i = 1,2\%$.

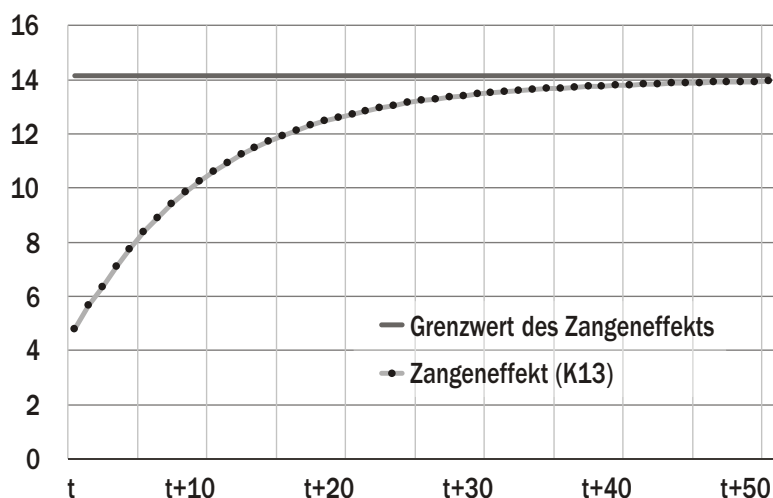


Tabelle 54 gibt Auskunft über den Grenzwert des Zangeneffekts in Abhängigkeit der Wachstumsrate r und des Zinssatzes i (1,5%, 3,0% und 4,5%) sowie der Investitionsanstrengung k_1 (zwischen 12,5% und 5,0%). Hier ist der Einfluss des Abschreibungssatzes auf den Grenzwert vermindert, da k_A sowohl oberhalb als auch unterhalb des Bruchstrichs steht. Deshalb stützt sich diese Tabelle auf einen einheitlichen Wert von 10,0% für k_A . Hier ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die in der Tabelle angezeigten Werte nicht spezifisch für MeinGemeinwesen sind. Sie gelten für alle Gemeinwesen entsprechend den am Anfang der Spalten und Zeilen angezeigten Parametern und unter der Voraussetzung, dass die zuvor aufgestellten Annahmen erfüllt sind.

Diese Zahlen bestätigen die Analyse, die direkt aus dem arithmetischen Ausdruck für die Grenze des Zangeneffekts abgeleitet werden kann:

- Auch hier hat die Investitionsanstrengung einen starken und proportionalen Einfluss auf den Grenzwert. Eine Verdoppelung der Investitionsanstrengung, beispielsweise von 5% auf 10%, verdoppelt den Anteil des Budgets, der durch Zinsen und Abschreibungen absorbiert wird. Eine übermäßige Investitionsanstrengung belastet folglich die verfügbaren Einnahmen zur Finanzierung der operativen Tätigkeiten des Gemeinwesens und insbesondere zur Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen stark.
- Ist die Wachstumsrate der Erträge r (und damit des Budgets) höher als der Zinssatz i , bleibt der Zangeneffekt geringer als die Investitionsanstrengung. Betragen beispielsweise r und i 3,0% und k_1 10%, liegt der Zangeneffekt ebenfalls bei 10%. Sinkt i aber auf 1,5% und wird damit kleiner als r , verringert sich der Zangeneffekt auf 8,8% und liegt damit unterhalb der Investitionsanstrengung. Steigt i hingegen auf 4,5%, dann ist diese Kennzahl grösser als r ; der Zangeneffekt erreicht in diesem Fall 11,2% und übersteigt damit die Investitionsanstrengung.
- Folglich beeinflusst die Hebelwirkung der Zinsen, die wir im vorherigen Kapitel kennengelernt haben – das heisst die positive oder negative Differenz zwischen Wachstum

und Zinssatz, auch den Anteil der Erträge, der im Haushalt verfügbar bleibt. Eine positive Hebelwirkung trägt dazu bei, den Zangeneffekt zu verringern (und gleichzeitig einen negativen Primärsaldo auszugleichen, siehe vorangehendes Kapitel). Eine negative Hebelwirkung verstärkt den Zangeneffekt.

Tabelle 54 Grenze des Zangeneffekts (K13^{##}) in Abhängigkeit der Wachstumsrate r , des Zinssatzes i und der Investitionsanstrengung k_i (K6).
 $k_A = 10,0\%$; Parameter und Grenzen in %; Bewertungsnoten in Klammern.

r	$k_i (= K6)$	i		
		1,5	3,0	4,5
1,5	12,5	12,5	14,1	15,8
		(2,0)	(1,3)	(1,0)
	10,0	10,0	11,3	12,6
		(3,0)	(2,5)	(2,0)
7,5	7,5	8,5	9,5	
	(4,0)	(3,6)	(3,2)	
5,0	5,0	5,7	6,3	
	(5,0)	(4,7)	(4,5)	
3,0	12,5	11,1	12,5	13,9
		(2,6)	(2,0)	(1,4)
	10,0	8,8	10,0	11,2
		(3,5)	(3,0)	(2,5)
7,5	6,6	7,5	8,4	
	(4,3)	(4,0)	(3,7)	
5,0	4,4	5,0	5,6	
	(5,2)	(5,0)	(4,8)	
4,5	12,5	9,9	11,2	12,5
		(3,0)	(2,5)	(2,0)
	10,0	7,9	9,0	10,0
		(3,8)	(3,4)	(3,0)
7,5	5,9	6,7	7,5	
	(4,6)	(4,3)	(4,0)	
5,0	4,0	4,5	5,0	
	(5,4)	(5,2)	(5,0)	

13.4 Grenzwert der Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen

Immer noch unter Berücksichtigung der zu Beginn dieses Kapitels genannten Annahmen lässt sich auch ein Grenzwert der Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen,

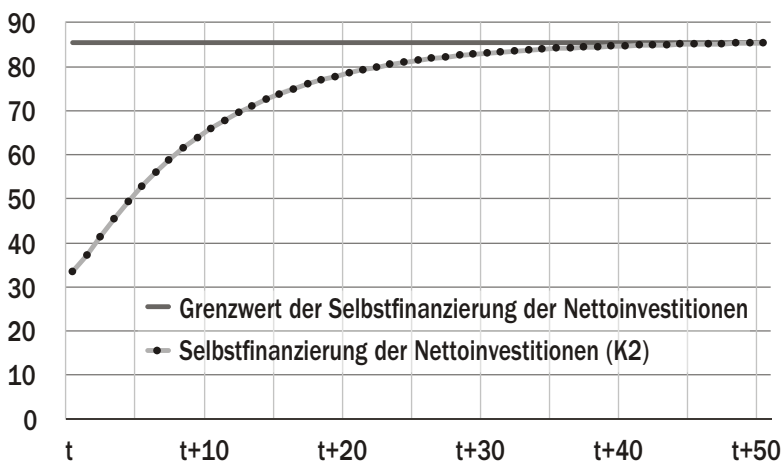
das heisst für die Kennzahl $K2^\#$, berechnen. Wie wir gesehen haben, gibt dieser Indikator Auskunft über den Anteil der Nettoinvestitionen, den das Gemeinwesen aus eigenen Mitteln finanzieren kann, ohne auf Kredite zurückgreifen zu müssen.

Burgat und Jeanrenaud (1991) zeigen, dass der Grenzwert der Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen $K2^\#$ im Extremfall nur vom Abschreibungssatz k_A und der Wachstumsrate r abhängt. Diese beiden Parameter sind im folgenden Ausdruck wie folgt verknüpft:

$$\text{Grenzwert von } K2^\# = \frac{k_A}{r + k_A}$$

Die Berechnung für MeinGemeinwesen anhand der im Jahr t beobachteten Werte für k_A und r ergibt einen Grenzwert von 85,3%. Abbildung 62 zeigt den Anstieg der Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen über die Zeit, ausgehend von 34,8% im Jahr t .²⁰² Dieser Wert unterscheidet sich deutlich von demjenigen, der für die Kennzahl $K2^\#$ im Kennzahlensystem ausgewiesen wird (91,1%, siehe Abschnitt 9.3). Das ist nicht verwunderlich, da MeinGemeinwesen im betreffenden Jahr nach Neutralisierung der politisch-taktischen Buchungsvorgänge einen Ertragsüberschuss von CHF 1 Mio. verzeichnet. Dieser Überschuss kommt zu den Abschreibungen hinzu und stärkt die Selbstfinanzierung. Wir erinnern nochmals daran, dass für die Analyse der Grenzwerte die Annahme gelten muss, dass die Erfolgsrechnung ausgeglichen ist und somit weder die Aufwand- noch die Ertragsseite ein Überschuss ausweisen. Gehen wir also für das Jahr t davon aus, dass die Selbstfinanzierung ausschliesslich durch die Abschreibungen in der Höhe von TCHF 671 generiert wird, und stellen wir diese Selbstfinanzierung den Nettoinvestitionen von TCHF 1928 gegenüber, beträgt die Kennzahl tatsächlich 34,8%.

Abbildung 62 Entwicklung der Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen ($K2^\#$) vom Jahr t bis zum Jahr $t+50$ in Richtung ihres Grenzwerts.
Mit $k_A = 8,7\%$ und $r = 1,5\%$.



202 Die Abschreibungen (und damit die Selbstfinanzierung) sind jedes Jahr abhängig von k_A und vom Verwaltungsvermögen. Die Nettoinvestitionen hängen von k_I und den laufenden Erträgen ab. Die Erträge steigen unter dem Einfluss der Wachstumsrate r .

Die Abbildung unterstreicht, dass die Kennzahl $K2^{\#}$ in Richtung des Grenzwertes von 85,3% tendiert. Die Note für einen solchen Wert liegt bei 5. Die Selbstfinanzierung würde sich also auf einem guten Niveau befinden. Im Grenzbereich müsste das Gemeinwesen zur Finanzierung von lediglich 14,6% seiner Nettoinvestitionen auf Kredite zurückgreifen.

Tabelle 55 gibt Auskunft über die Grenze der Selbstfinanzierung in Abhängigkeit der Wachstumsrate r und des Abschreibungssatzes k_A . Auch hier ist zu beachten, dass die in der Tabelle angegebenen Werte nicht spezifisch für MeinGemeinwesen sind, sondern für alle Gemeinwesen gelten, entsprechend den am Anfang der Spalten und Zeilen angezeigten Parametern und unter der Voraussetzung, dass die zuvor aufgestellten Annahmen erfüllt sind.

Tabelle 55 Grenze der Selbstfinanzierung ($K2^{\#}$) in Abhängigkeit der Wachstumsrate r und des Abschreibungssatzes k_A .
Parameter und Grenzen in %; Bewertungsnoten in Klammern.

r	k_A		
	7,5	10,0	12,5
1,5	83,3 (4,9)	87,0 (5,1)	89,3 (5,3)
3,0	71,4 (4,1)	76,9 (4,5)	80,6 (4,7)
4,5	62,5 (3,5)	69,0 (3,9)	73,5 (4,2)

Diese Zahlen veranschaulichen die Analyse, die direkt aus dem arithmetischen Ausdruck für den Grenzwert der Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen abgeleitet werden kann:

- Das Wirtschaftswachstum, und insbesondere das Ertragswachstum r , hat einen entscheidenden Einfluss auf den Selbstfinanzierungsgrad. Ein Nullwachstum ($r = 0$) führt zu einem Selbstfinanzierungsgrad von 100%. Das bedeutet, dass die Erträge stagnieren und die investierten Beträge konstant bleiben, da letztere aufgrund der Annahmen des Modells bezüglich des Parameters k_I proportional zu den Erträgen sind.
- Demgegenüber verringert ein strikt positives Ertragswachstum ($r > 0$) den Grenzwert des Selbstfinanzierungsgrads. Ein Wachstum führt von Jahr zu Jahr automatisch zu höheren Investitionsausgaben. Diese Ausgaben werden allerdings nur zeitverzögert amortisiert, weil die Abschreibungen über den Parameter k_A vom Verwaltungsvermögen abhängen, das zu Jahresbeginn zur Verfügung steht. Unter diesen Bedingungen liegt der Selbstfinanzierungsgrad unter 100%. Je höher das Wachstumstempo, desto niedriger ist der Selbstfinanzierungsgrad, wenn alle anderen Faktoren gleich bleiben.
- Im HRM1 wurde ein Selbstfinanzierungsziel von 60% empfohlen, wobei zugleich ein Abschreibungssatz von 10% genannt wurde. Tabelle 55 zeigt, dass ein solches Ziel auf Dauer nur erreicht werden kann, wenn sich die Wachstumsrate der Erträge auf einem hohen Niveau einpendelt und konstant bleibt. Dieses Niveau liegt bei 62,3%. Das

HRM2 empfiehlt einen Selbstfinanzierungsgrad von 80%. Das zur Erreichung dieses Ziels notwendige Wachstum liegt auf einem realistischeren Niveau von 2,5%, wobei der Abschreibungssatz von 10% unverändert beibehalten wird.

- Intuitiv könnte man denken, der Grenzwert für die Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen hänge von der Investitionsanstrengung k_I ab. Das ist aber nicht der Fall. Er hängt vom Abschreibungssatz k_A ab.
- Während die Höhe der Investitionsanstrengung als solche den Grenzwert des Selbstfinanzierungsgrads nicht beeinflusst, hat der Inhalt des Investitionsprogramms sehr wohl Auswirkungen auf die Wachstumsaussichten. Die Investitionen beeinflussen also langfristig den Selbstfinanzierungsgrad, allerdings weniger durch ihre Höhe als durch ihre Qualität. Gewisse Investitionen sind zukunftsfruchtiger als andere, weil sie direkt dazu dienen, das Bevölkerungswachstum zu begleiten oder es gar anzuregen respektive die Entwicklung von Unternehmen zu fördern. Das ist selbstverständlich ein Faktor, den es zu beachten gilt, um die zukünftige Finanzlage des Gemeinwesens zu verbessern.

13.5 Strukturelles Ungleichgewicht und Grenze des Nettoverschuldungsquotienten

Möglicherweise möchte ein Gemeinwesen seinen Nettoverschuldungsquotienten auf einen Wert senken, der tiefer ist als derjenige, der sich aufgrund der zu Beginn dieses Kapitels genannten Annahmen ergibt. Um dies zu erreichen, kann es insbesondere einen langfristigen, das heisst einen strukturellen Überschuss erwirtschaften. Burgat und Jeanrenaud (1993) haben ihr Modell ergänzt und die Annahme einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung gelockert. Dies ermöglicht die Berechnung des Grenzwerts des Nettoverschuldungsquotienten bei einer nicht ausgeglichenen Erfolgsrechnung. Der vorgeschlagene Ausdruck wird neben dem Investitionsanstrengung k_I , dem Abschreibungssatz k_A und der Wachstumsrate r sowie dem Anteil der Steuererträge an den laufenden Erträgen k_F auch durch die Ungleichgewichtsrate k_D ergänzt. Die folgenden Parameter sind in diesem Ausdruck enthalten:

$$\text{Grenzwert von } K9^\# \text{ bei einem Ungleichgewicht} = \left[k_I \times \frac{1+r}{r+k_A} - k_D \times \frac{1+r}{r} \right] \times \frac{1}{k_F}$$

Die Ungleichgewichtsrate k_D entspricht dem Saldo der Erfolgsrechnung im Verhältnis zu den laufenden Erträgen.²⁰³ Bei einem Gleichgewicht ist k_D gleich null, womit wir wieder bei der zuvor vorgestellten Formel zur Berechnung des Grenzwerts des Nettoverschuldungsquotienten sind. Dieser neue Ausdruck zeigt aber, dass ein Ertragsüberschuss ($k_D > 0$) den Grenzwert verringert, weil das negative Vorzeichen in diesem Fall erhalten bleibt. Hingegen erhöht ein Aufwandüberschuss ($k_D < 0$) den Grenzwert. Die Auswirkung

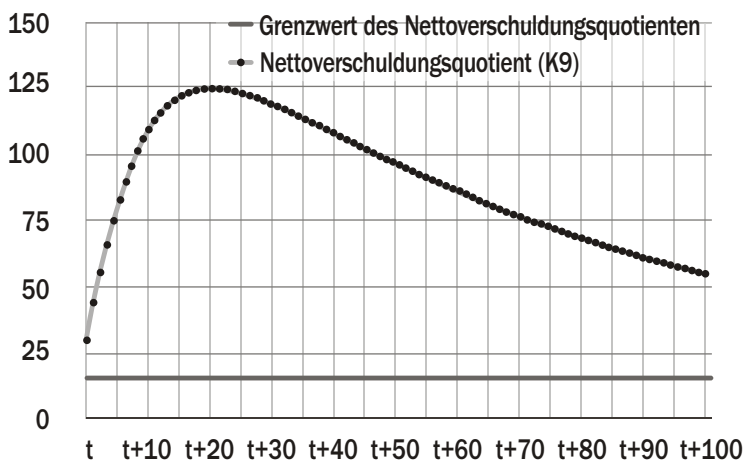
203 $k_D = (\text{laufende Erträge} / \text{laufende Aufwände}) / \text{laufende Erträge} \times 100$. Dieser Wert entspricht im Grossen und Ganzen der Kennzahl zur Deckung des Aufwands $K1$ nach Abzug von 100%: $k_D = K1 - 100\%$. Zur Erinnerung: $K1 = \text{laufende Erträge} / \text{laufende Aufwände} \times 100$.

des Ungleichgewichts – ob positiv oder negativ – auf den Grenzwert ist umso stärker, je niedriger die Wachstumsrate r ist, denn der Wert von $(1 + r) / r$ ist umso höher, je niedriger r ist.²⁰⁴

Für MeinGemeinwesen erinnern wir daran, dass der Grenzwert des Verschuldungsquotienten unter der Annahme einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung bei 277,3% liegt. Bei einem Ertragsüberschuss von 2% sinkt der Wert auf 19,0% (mit $k_1 = 14,6\%$; $r = 1,5\%$; $k_A = 8,7\%$; $k_F = 52,4\%$), ausgehend von einem Quotienten von 30,1% für das Jahr t . Abbildung 63 zeigt, dass der Verschuldungsquotient zunächst steigt, da die Selbstfinanzierung nicht ausreicht, um die Nettoinvestitionen zu decken.²⁰⁵ Die Tatsache, dass das Gemeinwesen einen Ertragsüberschuss erwirtschaftet und somit von einer höheren Selbstfinanzierung profitiert, begrenzt den Anstieg des Verschuldungsquotienten: Dieser liegt nicht über 125%, weshalb die Bewertungsnote nie unter 4 fällt. Ab dem Jahr $t+20$ sinkt der Verschuldungsquotient, da die Selbstfinanzierung höher wird als die Nettoinvestitionen und sich dem Grenzwert von 19,0% nähert. Diese Annäherung erfolgt allerdings sehr langsam. Deshalb umfasst diese Grafik einen Zeithorizont von 100 Jahren, um den asymptotischen Trend besser zu verdeutlichen, während die vorherigen Grafiken einen Zeithorizont von 50 Jahren abdeckten. Der Überschuss muss fast 50 Jahre lang erwirtschaftet werden, damit der Quotient unter 100% fällt und die Note auf 5 steigt. Nach 100 Jahren sinkt der Quotient auf 57,5% und die Note erhöht sich auf 5,9.

Abbildung 63 Entwicklung des Nettoverschuldungsquotienten ($K9^*$) vom Jahr t bis zum Jahr $t+100$ in Richtung seines Grenzwertes, bei einem strukturellen Überschuss.

Mit $k_1 (= K6) = 14,6\%$; $r = 1,5\%$; $k_A = 8,7\%$; $k_D (= K1 - 100\%) = 2,0\%$; $k_F = 52,4\%$.



204 Der vorgeschlagene Ausdruck erlaubt keinen Wert von $r = 0$, da in diesem Fall die Operation $(1 + r) / r$ nicht möglich ist. Bei (positiven oder negativen) r -Werten nahe null (zum Beispiel 0,1 oder -0,1) ist der Grenzwert des Nettoverschuldungsquotienten sehr hoch, was nicht weiter verwunderlich ist. Die Festlegung einer Wachstumsannahme jenseits des Intervalls $[0,5; -0,5]$ oder gar $[1,0; -1,0]$ führt zu weniger extremen Grenzwerten.

205 In jedem neuen Jahr steigt die Höhe der Nettoverpflichtungen aufgrund der Nettoinvestitionen (die eine Funktion von k_1 und den laufenden Erträgen sind), sinkt aufgrund der Abschreibungen (die eine Funktion von k_A und des Verwaltungsvermögens sind) und des Ertragsüberschusses (der eine Funktion von k_D und den laufenden Erträgen ist). Die Erträge ihrerseits steigen unter dem Einfluss der Wachstumsrate r .

Tabelle 56 gibt Auskunft über die Grenzwerte des Verschuldungsquotienten in Abhängigkeit der Wachstumsrate r (1,5%, 3,0% und 4,5%), der Investitionsanstrengung k_I (zwischen 12,5% und 5,0%) und der Ungleichgewichtsrate k_D (zwischen -2% und 2%). Die Grenzwerte werden ausgehend von einer Abschreibungsquote k_A von 10,0% und Steuererträgen in der Höhe von 50% der laufenden Erträge k_F berechnet. Wichtig ist zu beachten, dass die Werte in der Tabelle für jedes beliebige Gemeinwesen – Kanton oder Gemeinde – gelten, entsprechend den am Anfang der Spalten und Zeilen angezeigten Parametern und unter der Voraussetzung, dass die zuvor aufgestellten Annahmen erfüllt sind.

Tabelle 56 Grenzwert des Nettoverschuldungsquotienten ($K9^*$) in Abhängigkeit der Wachstumsrate r , der Investitionsanstrengung k_I ($K6$) und der Ungleichgewichtsrate der Erfolgsrechnung k_D ($= K1 - 100\%$).

Mit $k_A = 10\%$ und $k_F = 50\%$; Parameter und Grenzen in %; Bewertungsnoten in Klammern.

r	k_I (= $K6$)	k_D (= $K1 - 100\%$)				
		-2,0	-1,0	0,0	1,0	2,0
1,5	12,5	491,3 (1,0)	356,0 (1,0)	220,7 (1,0)	85,3 (5,3)	-50,0 (6,0)
		447,2 (1,0)	311,9 (1,0)	176,5 (1,9)	41,2 (6,0)	-94,1 (6,0)
	7,5	403,1 (1,0)	267,7 (1,0)	132,4 (3,7)	-2,9 (6,0)	-138,3 (6,0)
		358,9 (1,0)	223,6 (1,0)	88,3 (5,2)	-47,1 (6,0)	-182,4 (6,0)
3,0	12,5	335,4 (1,0)	266,7 (1,0)	198,1 (1,1)	129,4 (3,8)	60,7 (5,8)
		295,8 (1,0)	227,1 (1,0)	158,5 (2,7)	89,8 (5,2)	21,1 (6,0)
	7,5	256,2 (1,0)	187,5 (1,5)	118,8 (4,2)	50,2 (6,0)	-18,5 (6,0)
		216,6 (1,0)	147,9 (3,1)	79,2 (5,4)	10,6 (6,0)	-58,1 (6,0)
4,5	12,5	273,1 (1,0)	226,6 (1,0)	180,2 (1,8)	133,7 (3,7)	87,3 (5,3)
		237,0 (1,0)	190,6 (1,4)	144,1 (3,2)	97,7 (5,0)	51,2 (6,0)
	7,5	201,0 (1,0)	154,5 (2,8)	108,1 (4,7)	61,7 (5,8)	15,2 (6,0)
		165,0 (2,4)	118,5 (4,3)	72,1 (5,6)	25,6 (6,0)	-20,8 (6,0)

Diese Zahlen bestätigen die Analyse, die direkt aus dem arithmetischen Ausdruck für den Grenzwert des Verschuldungsquotienten bei einem Ungleichgewicht abgeleitet werden kann. Die Ungleichgewichtsrate hat einen starken Einfluss auf den Grenzwert. Verzeichnet das Gemeinwesen einen Ertragsüberschuss, weist der Grenzwert des Nettoverschuldungsquotienten selten problematische Werte auf, ausser bei einem hohen Wachstum r oder einer intensiven Investitionsanstrengung.

14 Die zukünftige Finanzlage verbessern: mögliche Ansätze

Es gibt kein Patentrezept, wie eine problematische Finanzlage verbessert und ein strukturelles Defizit vermindert werden kann. Wenn es ein solches gäbe, würden wir es an dieser Stelle gerne darlegen. Der Erfolg einer solchen Strategie hängt in der Regel von einem Zusammenspiel mehrerer Massnahmen ab, von denen einige zwar kurzfristig nicht spektakulär sind, aber langfristig Wirkung zeigen.

Dieses Kapitel will einige mögliche Ansätze aufzeigen, die auf keine bestimmten Leistungen abzielen. Die Bevorzugung einer bestimmten Leistung gegenüber einer anderen ist in erster Linie eine politische Entscheidung, und das ist ein Gebiet, auf das wir uns nicht vorwagen.

Die hier beschriebenen Ansätze stehen grundsätzlich in Verbindung mit der Verwaltung der Finanzen und der Gestaltung des Budgetverfahrens. Sie betreffen zum einen die Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums und zum anderen ein strategischeres Vorgehen, das auf einer angepassten Investitionstätigkeit und einem angemessenen Wachstumspfad der Aufwendungen basiert. Eine andere Idee ist, den Budgetierungsprozess zu überdenken, um der Exekutive mehr Kontrolle zu geben und die Organisation der Finanzen und die Finanzberichterstattung zu vereinfachen. Schliesslich weisen wir auch spezifisch auf die Folgekosten von Investitionen hin, bevor wir zuletzt einen nicht abschliessenden Katalog von Sanierungsmassnahmen vorstellen, die bei Bedarf in Betracht gezogen werden können.

14.1 Den finanziellen Handlungsspielraum erweitern und die gebundenen Aufwendungen vermindern

Kurzfristige Budgetlogik. Die Politik der öffentlichen Hand braucht Zeit, um ihre Wirkungen zu entfalten. Paradoxerweise konzentrieren sich die Debatten aber auf die Budgetdiskussion. Somit ist man in einer kurzfristigen Logik gefangen, da das Budget im Hinblick auf die prognostizierten Erträge mehr oder weniger ausgeglichen werden muss. Die Ausgaben müssen sich in diesem Rahmen bewegen, insbesondere dann, wenn verbindliche gesetzliche Vorgaben wie etwa die Schuldenbremse zu berücksichtigen sind. Kurzfristig ist der Handlungsspielraum also klein.

Gebundene Aufwendungen. Die öffentlichen Gemeinwesen beklagen sich oft, dass ein Grossteil ihrer Aufwendungen gebunden ist. Der Begriff «gebundene Aufwendungen» ist in den gesetzlichen Vorschriften nicht verankert. Er macht aber die Schwierigkeiten der Haushaltsführung deutlich, die dadurch entstehen, dass ein erheblicher Teil der im Budget vorgesehenen Erträge zwingend zur Finanzierung von Aufwendungen verwendet werden muss, die kurzfristig kaum oder gar nicht beeinflussbar sind.

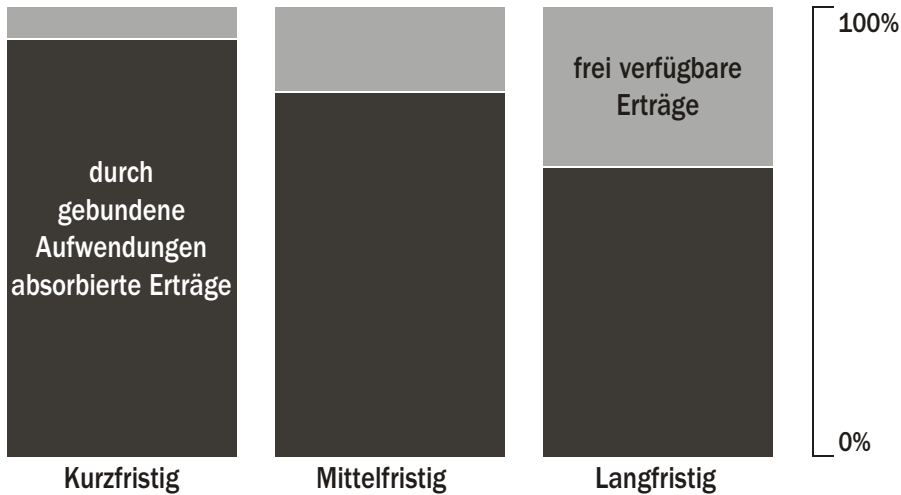
Aufwendungen sind gebunden, wenn gesetzliche Bestimmungen eine direkte Zuweisung von Erträgen vorschreiben. Beispielsweise sieht die Bundesverfassung vor, dass

den Kantonen ein Anteil der direkten Bundessteuer zufällt (Art. 128 Abs. 4). Dieser Anteil stellt für den Bund eine gebundene Ausgabe dar. Die Ausgaben der Kantone und Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs sind ebenfalls von gesetzlichen Bestimmungen abhängig. In diesen beiden Fällen sind diese gesetzlichen Bestimmungen höherrangig. Folglich können die Gemeinwesen nur sehr schwer auf sie einwirken, um sie zu ändern. Hängen die gesetzlichen Bestimmungen direkt vom Gemeinwesen ab, das von den gebundenen Aufwendungen betroffen ist, können diese einfacher revidiert werden. Das erfordert allerdings Zeit, vor allem wenn die Revision einem Referendum unterstellt ist. Eine solche Revision lässt sich deshalb nicht mit dem Zeitplan für die Budgeterstellung vereinbaren. Der Bund qualifiziert diese Art von Ausgaben als stark gebunden. Für das Jahr 2016 schätzt er sie auf etwa 57% seiner Ausgaben, was einem Betrag von rund CHF 38 Mrd. entspricht (EFV 2017).

Andere Aufwendungen sind an manchmal mehrjährige oder zeitlich unbeschränkte Verträge gebunden, die vom betreffenden Gemeinwesen eingegangen wurden. Dabei handelt es sich vor allem um Verträge, die Beitragszahlungen an Dritteinheiten vorsehen. Arbeitsverträge binden das Gemeinwesen selbstverständlich an seine Mitarbeitenden. Damit verbunden ist die Überweisung der Löhne ebenso wie die Bezahlung der Sozialversicherungsbeiträge. Kredit- und Darlehensverträge verpflichten das Gemeinwesen gegenüber seinen Gläubigern und erfordern die Bezahlung von Zinsen. Aber auch die getätigten Investitionen generieren gebundene Aufwendungen, so etwa für Abschreibungen oder Unterhalt. Der Bund betrachtet solche Ausgaben als schwach gebunden oder ungebunden. Sie machen den Rest der budgetierten Ausgaben aus: rund 43% der Ausgaben gemäss den Schätzungen für 2016, das heisst CHF 29 Mrd. (EFV 2017). Dieser Anteil der Ausgaben bietet somit einen gewissen Handlungsspielraum im Rahmen der Budgeterstellung. Natürlich ist es immer schwierig, Verträge zu kündigen oder neu zu verhandeln. Es ist aber möglich, auslaufende Verträge nicht systematisch weiterzuführen oder neu zu prüfen. Geht man im Personalbereich davon aus, dass eine Person durchschnittlich 10 bis 20 Jahre beim gleichen Gemeinwesen beschäftigt bleibt, dann ergibt dies eine Fluktuationsrate von rund 5% bis 10% pro Jahr ($100\% / 20$ bzw. $100\% / 10$). Aktuell macht der Personalaufwand im Durchschnitt rund ein Drittel des Aufwands der Kantone oder Gemeinden aus (beim Bund etwas mehr als 10%) (EFV 2019c). Folglich ergibt sich allein aufgrund der Personalfluktuationsrate ein Handlungsspielraum von durchschnittlich 2% bis 3% im Budget eines Kantons oder einer Gemeinde. Natürlich darf diese Zahl nicht als Betrag interpretiert werden, der eingespart werden muss, sondern vielmehr als ein Element, das in der Vorbereitung und Diskussion des Budgets zu berücksichtigen ist. Wir nennen diese Elemente nur als Beispiel: Sowohl auf der Aufwand- als auch auf der Ertragsseite könnten in anderen Bereichen auch andere Elemente erwähnt werden.

Frei verfügbare Erträge. In jedem Fall wird im Zeitfenster, das vom Budget abgedeckt wird, der grösste Teil der Erträge durch gebundene Aufwendungen absorbiert und nur ein kleiner Anteil der Erträge steht zur freien Verfügung. Die Situation ändert sich aber, wenn man antizipiert und plant oder, anders ausgedrückt, wenn man den zeitlichen Horizont erweitert. Abbildung 64 veranschaulicht dies.

Abbildung 64 Eine Erweiterung des zeitlichen Horizonts erhöht den Anteil der frei verfügbaren Erträge.



Der zeitliche Horizont des Finanzplans ist mittelfristig und reicht rund drei bis vier Jahre über das Budget hinaus. In diesem Zeitraum kann ein grösseres Polster an frei verfügbaren Erträgen erwirtschaftet werden. Zum einen können die Erträge – vor allem die Steuererträge – in dieser Zeit durch eine Erhöhung der Bemessungsgrundlagen deutlich zunehmen. Zum andern laufen Verträge aus, bei denen die Möglichkeit besteht, dass sie nicht oder zu anderen Bedingungen erneuert werden. Und schliesslich hat man genügend Zeit, um Gesetze und Reglemente, die überarbeitet werden müssen, auch tatsächlich zu revidieren.

Wenn man den Reflexionshorizont erweitert und die Lebensdauer der Installationen berücksichtigt, wird der Handlungsspielraum nochmals deutlich grösser. In dieser langfristigen Optik werden die Erträge, die zur Abschreibung der betreffenden Vermögenswerte und zur Zahlung der damit verbundenen Schuldzinsen verwendet werden müssen, nach und nach wieder frei verfügbar. Somit wird auch der Zangeneffekt auf das Budget schrittweise gelockert (Abschnitte 9.3.4 und 13.3).

14.2 Die Investitionstätigkeit und den Wachstumspfad der Aufwendungen aufeinander abstimmen

Eine Erweiterung des zeitlichen Horizonts über den Zeitraum des Budgets hinaus bedingt eine andere Herangehensweise an die Planung. Die Erarbeitung eines Budgets stützt sich fast immer auf die voraussichtlichen Erträge des kommenden Jahres. Eine Vorhersage der Erträge ist aber kein einfaches Unterfangen, vor allem, weil sie mehrere Monate vor Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres vorgenommen wird. Da eine solche Prognose für das Budget bereits kurzfristig sehr schwierig ist, kann man sich gut vorstellen, dass dies mittelfristig für den Finanzplan umso mehr gilt. Die makroökonomischen,

demografischen, sozialen, gesetzlichen und weiteren Unsicherheiten sind so gross, dass solche Prognosen höchst willkürlich sind.

Muss man also auf mittel- und langfristige Überlegungen und Planung verzichten? Keineswegs! Aber es empfiehlt sich, sich von einem ertragszentrierten Denken zu lösen und stattdessen einen strategischeren Ansatz zu wählen. Das Kapitel, das der Vorhersage der zukünftigen finanziellen Verfassung und der Ermittlung von Grenzwerten gewidmet ist, hat aufgezeigt, wie wichtig die Kennzahl der Investitionsanstrengung ist (Kapitel 13). Wird diese Kennzahl auf ein vernünftiges Niveau festgelegt, kann eine tragbare Verschuldungsquote gewährleistet und der Zangeneffekt begrenzt werden, der andernfalls die Umsetzung der öffentlichen Politiken beeinträchtigt. Ein Nettoinvestitionsvolumen, das im Durchschnitt rund 8% der laufenden Ausgaben entspricht, bewahrt das Gemeinwesen vor bösen Überraschungen. Voraussetzung dafür ist, dass das Gemeinwesen von einem – wenn auch nur geringen – Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum profitieren kann, das ihm ein Ertragswachstum von 1% bis 2% garantiert. Ein Wachstumspfad der Aufwendungen, der im Durchschnitt diesen Prozentsätzen entspricht, bietet dem Gemeinwesen natürlich eine gewisse Sicherheit. Die Wachstumsrate der Ausgaben und die langfristige Investitionsanstrengung sollten deshalb bei der Revision des Finanzplans immer nochmals überprüft werden. So kann man sich vergewissern, dass deren Werte mit Blick auf die letzten Jahresrechnungen nicht über die finanziellen Möglichkeiten hinausgehen.

Man könnte nun denken, dass ein Gemeinwesen durch die Festlegung einer Regel respektive einer Quote für die mittel- und langfristige Investitionsanstrengung und das Wachstum des Aufwands seinen Handlungsspielraum selbst einschränkt. Dem ist aber nicht so: Das Gemeinwesen gibt sich damit vielmehr eine Vision für die Entwicklung seiner Infrastruktur – eine Vision, mit der es sich strategisch positioniert und das von ihm angestrebte Entwicklungspotenzial offen darlegt. Innerhalb dieses Potenzials, dieses Rahmens möglicher Investitionen und Aufwendungen, verfügen das Gemeinwesen und seine Mitglieder durchaus über einen Spielraum.

Je früher darüber nachgedacht wird, wie dieser Spielraum genutzt werden soll, desto besser sind die Entscheide. Die drei oder vier Jahre, die ein Finanzplan abdeckt, sind wenig im Verhältnis zur Lebensdauer der meisten öffentlichen Einrichtungen. Man denke hier etwa an Schulen oder Strassen, deren Nutzungsdauer mindestens 30 Jahre beträgt. Indem solche Investitionen über einen langen zeitlichen Horizont geplant werden, können dringend notwendige Bauten priorisiert und andere zurückgestellt werden.

14.3 Den Budgetierungsprozess reformieren

Die Gemeinwesen sind mit immer strengeren Budgetrichtlinien konfrontiert. Angesichts dieser Entwicklung kann der Budgetierungsprozess neu gestaltet werden, um einerseits die Verwaltungskosten zu senken und andererseits das Ergebnis zu verbessern. Die Top-down-Budgetierung (*top-down budgeting*) entspricht diesem Bedürfnis und bricht mit dem traditionellen Bottom-up-Ansatz (*bottom-up budgeting*).

Bottom-up-Budgetierung. Beim Bottom-up-Ansatz erstellen die Verwaltungseinheiten ihre Budgets auf der Grundlage von Budgetweisungen, wobei sie über relativ grosse Freiheiten verfügen. Diese Weisungen sind in der Regel nicht sehr spezifisch und damit auch nicht sehr verbindlich. In der Praxis bereiten die Einheiten ihre Anträge vor, indem sie einfach ihr letztes genehmigtes Budget anpassen. Sie nutzen also eine inkrementale Methode (Wildavsky 1975). Danach unterbreiten sie ihre Wünsche der Finanzdirektion, wobei sie tendenziell höhere Mittel beantragen, als sie tatsächlich benötigen, da sie erwarten, dass diese Beträge noch diskutiert und nach unten korrigiert werden. Addiert man die beantragten Mittel aller Einheiten, erhält man unweigerlich einen Gesamtbetrag, der die veranschlagten Erträge übersteigt. Dies zwingt die Finanzdirektion zu Verhandlungen. Meist sind mehrere Verhandlungsrunden nötig, wobei nicht garantiert ist, dass eine Einigung erzielt werden kann. Letztlich obliegt es den Mitgliedern der Exekutive, die letzten Differenzen zu bereinigen, das Budget unter Dach und Fach zu bringen und es der Legislative vorzulegen. Dieses System weist der Finanzdirektion eindeutig eine zentrale Rolle zu. Sie muss die Budgetanträge der anderen Einheiten kontrollieren und gegebenenfalls Druck ausüben, um das Budget auszugleichen.

Es wurden mehrere Versuche unternommen, die Schwächen der Bottom-up-Budgetierung zu beheben, allen voran die Tendenz zur inkrementellen Budgetierung und zur taktischen Überschätzung der finanziellen Bedürfnisse. Am bekanntesten sind ein System, das Planung, Programmierung und Budgetierung verbindet (*Planning, Programming, and Budgeting System, PPBS*, Porträt 10), sowie die Idee, das Budget ausgehend von einer Null-Basis zu erstellen (*Zero-Based Budgeting, ZBB*, Porträt 11). Diese Versuche sind allerdings aufgrund der damit verbundenen administrativen Schwerfälligkeit gescheitert, wobei in der Schweiz und andernorts noch gewisse Spuren des PPBS im Konzept des «New Public Management» zu finden sind.

Porträt 10 *Planning, Programming, and Budgeting System*

Das System, das Planung, Programmierung und Budgetierung miteinander verbindet (besser bekannt unter der englischen Abkürzung PPBS), wurde erstmals 1961 im amerikanischen Verteidigungsministerium eingeführt und 1965 auf das Budget der US-Bundesregierung ausgedehnt. Die Idee dahinter ist, die Ziele der Regierungsprogramme vorgängig zu definieren und danach die Kosten und den Nutzen von verschiedenen Programmen zu vergleichen, mit denen diese Ziele erreicht werden können.

In der Praxis hatte das PPBS allerdings nur geringe Auswirkungen auf die Erstellung des Budgets der US-Bundesregierung. Zwei Gründe sind für dieses Scheitern verantwortlich: Zum einen lassen sich die konkreten Ziele von Regierungsprogrammen nur schwer formulieren und zum andern erfordert eine umfassende Evaluation der alternativen Programme zu viel Zeit. Das PPBS wurde 1971 wieder aufgegeben.

Quelle: Harlow (1973).

Porträt 11 Zero-Based Budgeting

Die Null-Basis-Budgetierung (besser bekannt unter ihrer englischen Bezeichnung *Zero-Based Budgeting* oder ZBB) ist eine Methode, gemäss der alle Aufwendungen begründet werden müssen – wenn nicht im Rahmen jeder Budgeterstellung, so doch zumindest in regelmässigen Abständen. Wie die Bezeichnung bereits sagt, geht man bei diesem Ansatz immer von null aus, um jeden Aufwand neu zu überdenken. Für jede Verwaltungseinheit werden die Kosten mit den erreichten Ergebnissen und den zukünftigen Zielsetzungen verglichen. Dieser Vergleich ermöglicht es den übergeordneten Hierarchiestufen und letztlich der Exekutive, die Mittel eher aufgrund der aktuellen Bedürfnisse als wie bei der inkrementellen Budgetierung anhand der historischen Ausgaben zuzuweisen. Folglich kann das Budget jeder Einheit deutlich höher oder tiefer ausfallen als das vorangehende.

Das ZBB wurde ursprünglich im Technologieunternehmen Texas Instruments entwickelt. Als Jimmy Carter Gouverneur von Georgia war, übernahm er diese Methode für die Erstellung des Budgets dieses Bundesstaates für das Jahr 1973. Als Präsident der USA führte er das ZBB 1977 für die Erstellung des Budgets des Parlaments, der Exekutive und der Regierungsbehörden auf der Ebene ihrer Direktion und Departementsleitungen ein. Das ZBB wurde von der amerikanischen Regierung 1981 für die Budgeterstellung offiziell abgeschafft. Zwei Gründe waren dafür verantwortlich: Zum einen erwies sich dieser Ansatz als zu schwerfällig, um im Rahmen des jährlichen Haushaltszeitplans effizient angewendet werden zu können. Zum andern fehlten aktuelle Informationen, um das erreichte Leistungsniveau einschätzen zu können.

Quelle: Pyhrr (2012).

Top-down-Budgetierung. Dänemark ab den 1960er- und Kanada ab den 1970er-Jahren spielten eine Vorreiterrolle, indem sie das Paradigma der Bottom-up-Budgetierung aufgaben und die Top-down-Budgetierung einführten (Kim & Park 2006). Damit legten sie die Priorität auf die Ausgabenkontrolle und eine strikte Budgetdisziplin.

Diese Art von Budgetierung wird als Top-down bezeichnet, weil der erste Schritt des Prozesses darin besteht, die Gesamthöhe der erwarteten Erträge zu prognostizieren und ein verbindliches Budgetziel festzulegen. Dieses Ziel ist oft ein Gleichgewicht oder ein Quasi-Gleichgewicht. Folglich bestimmt das erwartete Ertragsniveau den Rahmen der Gesamtmittel, die den verschiedenen öffentlichen Politiken oder Verwaltungseinheiten zugewiesen werden können. Die Entscheidung über die Zuweisung der Mittel wird somit ganz zu Beginn des Budgetprozesses von der Exekutive getroffen. Diese Zuweisung nach Politikbereich oder Einheit wird somit zu einer verbindlichen Vorgabe für die Direktionen der Verwaltungseinheiten und diejenigen, die für die öffentlichen Politiken zuständig sind. Dank diesem Ansatz verfügt die Finanzdirektion über einen vorgängigen Entscheid der Exekutive, auf den sie sich stützen

kann, und die Direktionen müssen ihr Budget innerhalb des Rahmens erstellen, der ihnen zugewiesen wird. Die Exekutive kann ihrerseits die Ausgabenentwicklung und damit das Haushaltsergebnis besser im Griff haben.

Die Top-down-Budgetierung erfordert ein grösseres anfängliches Engagement der Exekutive, um die Globalbudgets pro Verwaltungseinheit oder Politikbereich festzulegen. Auch die Finanzdirektion, die die Exekutive bei ihrer Aufgabe unterstützt, muss zu Beginn des Prozesses einen grösseren Einsatz leisten. Danach wird der Prozess aber erleichtert, da die vielen mit der Bottom-up-Methode verbundenen Verhandlungen nicht mehr notwendig sind. Dies setzt natürlich voraus, dass man den Direktionen mehr Freiheit und Flexibilität bei der Organisation ihrer Tätigkeiten einräumt.

Die Rollen sind somit klarer abgegrenzt. Die Exekutive konzentriert sich, mit Unterstützung der Finanzdirektion, stärker auf ihre strategische Rolle. Sie greift nicht mehr in die Details der Budgets der verschiedenen Einheiten ein. Letztere nehmen ihre operative Rolle wahr, um ihre Aufgaben zu erfüllen und die Zielsetzungen zu erreichen, die meist von vornherein von der Gesetzgebung vorgeschrieben sind. Dabei organisieren sie sich innerhalb des ihnen zugewiesenen Budgetrahmens selbst. Schliesslich dürfte der Top-down-Ansatz auch die Budgetqualität verbessern und damit die Effizienz verstärken. Einerseits stimmt das Budget besser mit der Strategie der Exekutive überein. Andererseits entwickeln die Direktionen das Gefühl, dass sie über die ihnen zugewiesenen Mittel verfügen können, und übernehmen Verantwortung für deren Einsatz. Dies kommt auch der Effizienz zugute.

14.4 Die finanzielle Organisation und Berichterstattung vereinfachen

Wir haben aufgezeigt, dass die Gemeinwesen ihre Finanzdaten aus drei Blickwinkeln darstellen müssen: aus demjenigen der organischen Gliederung, aus demjenigen der Artengliederung und aus demjenigen der funktionalen Gliederung (vgl. Abschnitt 3.2.4 zum Kontenrahmen).²⁰⁶ Wir haben auch darauf hingewiesen, dass die funktionale Gliederung zur Lösung der Probleme der Vergleichbarkeit, die sich durch die organische Gliederung ergeben haben, eingeführt werden musste. Letztere widerspiegelt das Organigramm des Gemeinwesens, das allerdings von einem Gemeinwesen zum andern variiert und sich im Laufe von Restrukturierungen verändert.

Diese Vervielfachung der Art und Weise, wie die Erfolgs- und Investitionsrechnung darzustellen sind, erschwert den Zugang zu den Finanzinformationen für Laien. Ausserdem ist sie kostspielig, weil sie die Verwaltung dazu zwingt, für jeden Vorgang einen Kontierungsschlüssel zu erfassen, der alle drei Gliederungen abdeckt, und die Daten in allen drei Dimensionen zu verarbeiten.

²⁰⁶ Gewisse Gemeinwesen, vor allem Kantone, haben die Komplexität noch erhöht, indem sie eine Präsentation des Voranschlags und der Rechnung anhand eines eigenen, auf sie zugeschnittenen Leistungskatalogs eingeführt haben, der nicht der funktionalen Gliederung entspricht.

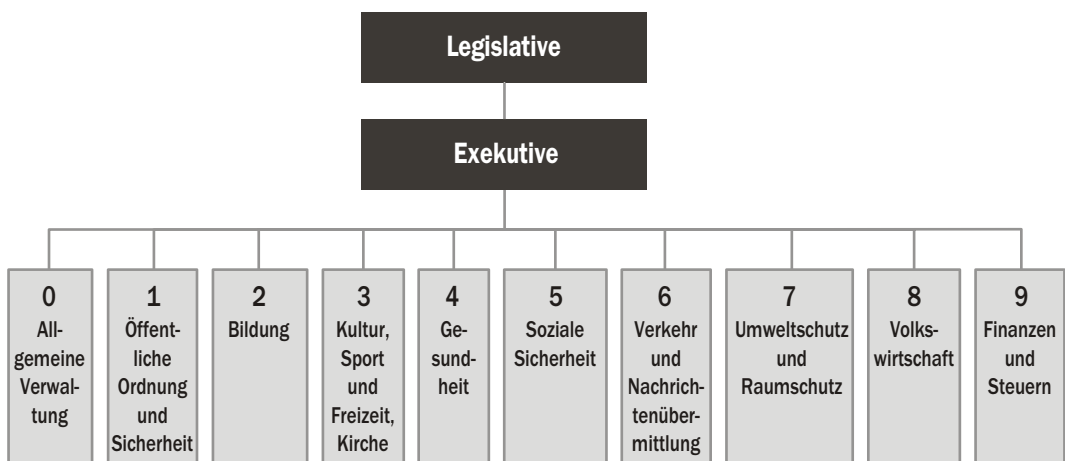
Diese Nachteile lassen sich vermeiden, wenn die Organisation des Gemeinwesens auf die funktionale Gliederung abgestimmt ist, das heisst, wenn das Organigramm der funktionalen Gliederung entspricht, wie in Abbildung 65 illustriert. So erhält man zehn Verwaltungseinheiten (Direktionen oder Departemente), die der Exekutive unterstellt sind. Die Einheiten 1 bis 8 sind je für eine der grossen Funktionen des Staates zuständig, genauer gesagt für eine der zehn grossen öffentlichen Leistungen und Politikbereiche. Die Einheiten 0 und 9 sind eher Unterstützungseinheiten. Die funktionale Gliederung legt innerhalb jeder Funktion Unterfunktionen fest, die den Unterabteilungen der Verwaltungseinheiten zugeordnet werden.²⁰⁷

Somit beruht die Darstellungslogik des Voranschlags und der Rechnung nur noch auf zwei Gliederungen: auf der Artengliederung und der organisch-funktionalen Gliederung. Die Jahresabschlüsse sind stärker verdichtet und damit auch verständlicher. Ausserdem eröffnet dies *de facto* den Weg hin zu einer leistungsorientierten Verwaltung.

Selbstverständlich haben nicht alle Exekutiven genau zehn Mitglieder. Das macht aber nichts! Wenn die Exekutive weniger Personen umfasst – was meist der Fall ist –, können zwei oder gar drei Einheiten der Verantwortung eines Mitglieds des Kollegiums unterstellt werden. Sollte die Exekutive vielköpfiger sein, kann man eine Funktion unter mehreren Mitgliedern aufteilen und dabei jedem Mitglied die Verantwortung für eine Unterabteilung übertragen.

Zahlreiche Gemeinden haben diesen Systemwechsel bereits vor mehreren Jahren vollzogen. So bleibt ihr Organigramm über die Legislaturperioden hinweg stabil. Die Exekutive kann aber trotzdem von einer Legislatur zur andern die Verantwortung für die Funktionen/Einheiten neu unter ihren Mitgliedern aufteilen, um Rücksicht auf politische Zwänge, aber auch auf Kompetenzen und Vorlieben der gewählten Personen zu nehmen.

Abbildung 65 Organigramm auf der Grundlage der funktionalen Gliederung.



207 Für weitere Details zur funktionalen Gliederung vgl. Anhang B des Handbuchs HRM2, FDK (2008).

14.5 An die Folgekosten von Investitionen denken

Wird über allfällige Investitionen nachgedacht, müssen die jährlichen Folgekosten berücksichtigt werden. Diese Folgekosten sind Teil der gebundenen Aufwendungen. Tabelle 57 zeigt die Schätzungen des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern. Sie betreffen verschiedene Arten von Bauobjekten (AGR 2001).

So sieht man beispielsweise, dass die Folgekosten für eine Schule 2,5% der Bruttoinvestitionen, das heisst der Ausgaben vor Abzug jeglicher Subventionen entsprechen. Diese Kosten werden verursacht durch den werterhaltenden Unterhalt, den Verbrauch an Strom, Wasser und Heizung sowie die Hauswartskosten. Nicht darin enthalten sind Abschreibungen. Diese belaufen sich ebenfalls auf 2,5%, sofern sie linear sind und man von einer Nutzungsdauer von 40 Jahren ausgeht. Bei einer Bruttoinvestition von CHF 50 Mio. müssen der Erfolgsrechnung also jährlich CHF 2,5 Mio. belastet werden (5% von CHF 50 Mio.). Ebenso müssen Passivzinsen berücksichtigt werden, die auf den nicht selbstfinanzierten Teil der Investition zu zahlen sind und die je nach den Bedingungen der Kreditaufnahme variieren (vgl. Kapitel 7 zur Finanzierung von Investitionen und Identifikation von geeigneten Krediten).

Tabelle 57 Jährliche Folgekosten in Prozent der geplanten Bruttoinvestition.
Laufender Unterhalt, Werterhaltung, Heizung, Wasser, Strom und Reinigung,
inklusive Hauswartskosten (ohne Zinsen und Abschreibungen).

Kategorie von Bauobjekten	%
Anspruchslose Bauaufgaben	
Lagerhallen, Einstellgaragen	1,0
Werkhöfe, Zeughäuser	1,5
Friedhofanlagen, Sportplätze, Garderoben, Schiessanlagen, Spielplätze, Zivilschutzanlagen	2,0
Mittlere Bauaufgaben	
Alterswohnungen, Kindergärten, Schulen, Turnhallen, Mehrzweckhallen, Freizeitzentren, Feuerwehrgebäude	2,5
Kinder-, Alters- und Pflegeheime, Berufsschulen, Kirchengemeindehäuser, Mehrzweckgebäude, Hallenbäder	3,5
Verwaltungsgebäude, Spitalbauten	4,0
Aussergewöhnliche Bauaufgaben	
Behandlungstrakte von Spitalbauten und Kliniken, Museen, Kongresshäuser	4,5

Quelle: AGR (2001).

Indem solche Folgekosten – und allfällige Folgeerträge – bei der Ausgabenplanung im Auge behalten werden, können böse Überraschungen vermieden werden. Bei der Präsentation von Investitionsprojekten wird der Umfang dieser Elemente aus taktischen Gründen allerdings oft unterbewertet, um die Akzeptanz der Projekte zu fördern. Diese fehlende Transparenz führt aber nach der Inbetriebnahme der neuen Infrastruktur zu einer unerwarteten Zunahme des Aufwands. Übersteigt dieser Anstieg das Haushaltgleichgewicht, müssen Kompensationsmassnahmen zur strukturellen Sanierung ergriffen werden.

14.6 Die zweckmässigsten Massnahmen zur finanziellen Sanierung wählen

Nicht abschliessender Katalog der Massnahmen. Der Katalog der Massnahmen zur finanziellen Sanierung ist umfangreich. Vorstellbar sind Massnahmen mit dem Ziel, die Erträge zu erhöhen, die Aufwendungen zu vermindern, die Produktivität zu steigern, das wirtschaftliche und demografische Umfeld zu beeinflussen oder – spezifischer – den Budgetierungsprozess zu verbessern.

In Tabelle 58 beschränken wir uns darauf, für jedes dieser Ziele einige Massnahmen zu erwähnen, die von Gemeinden ergriffen werden können. Wir gehen dabei aber nicht ins Detail und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Ebenso wurde diese Liste ohne Wertung oder Voreingenommenheit erstellt. Wir sind uns bewusst, dass die Entscheidung für oder gegen eine Massnahme meist von den Geboten der politischen Machbarkeit diktiert wird.

Auswirkung von Ausgabenminderungen und Einnahmeerhöhungen. Mehrere Studien haben die Auswirkungen von Sanierungsmassnahmen, die auf einer Ausgabenminderung basieren, mit solchen verglichen, die auf einer Erhöhung der Einnahmen und insbesondere der Steuereinnahmen gründen (Guichard *et al.* 2007; Alesina & Ardagna 2010). Diese Studien untersuchen die Auswirkungen eher auf Länder- als auf Gemeindeebene. Sie beurteilen die Massnahmen anhand von zwei Kriterien: (a) ihrer Wirksamkeit in Bezug auf die Verminderung des Defizits und der Verschuldungsquote sowie (b) allfälliger negativer Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Diesen Studien zufolge wirkt sich eine Verminderung der strukturellen Defizite in der Regel kurzfristig nachteilig auf die Gesamtnachfrage und das Wirtschaftswachstum aus. Langfristig ist eine Haushaltskonsolidierung aber günstig für die Wirtschaftstätigkeit. Wenn die Sanierungsbemühungen auf einer Verminderung der Ausgaben basieren, sind die langfristigen Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit günstiger als bei einer Sanierung über eine Erhöhung der Einnahmen und insbesondere der Steuereinnahmen. Allerdings gilt diese Schlussfolgerung nur, wenn die Ausgabenminderung Konsum- und Transferausgaben betrifft und die produktiven Ausgaben wie etwa Investitionsausgaben davon ausgeklammert bleiben. Der kurzfristig negative Effekt kann beschränkt werden, wenn die Konsolidierungsmassnahmen die Unsicherheit rund um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen beenden. Denn solche Massnahmen können dazu beitragen, das Vertrauen der Haushalte und der Unternehmen zu bewahren oder gar wieder aufzubauen.

Tabelle 58 Nicht abschliessender Katalog möglicher Sanierungsmassnahmen.**Erträge erhöhen**

Den Steuerertrag erhöhen (Erhöhung des Steuersatzes, Kampf gegen Steuerbetrug, Überwachung von Steuerschuldnern)

Die Entgelte erhöhen (bessere Schätzung der Gesamtkosten von Leistungen, Erhöhung der Tarife)

Das Volumen der verkauften Güter und Dienstleistung sowie Nutzungsgrad von kostenpflichtigen Einrichtungen erhöhen

Die Entschädigungen erhöhen, die den Gemeinwesen, die uns Aufgaben übertragen, in Rechnung gestellt werden

Die Elemente des Verwaltungsvermögens, die nicht mehr der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben dienen, ins Finanzvermögen übertragen

Die Anlagerendite dank einer dynamischeren Steuerung erhöhen

Aufwendungen vermindern

Die Nutzungsdauer der Einrichtungen verlängern, um die Abschreibungen zu staffeln

Die Investitionstätigkeit nach unten korrigieren, Projekte strenger auswählen

Den Katalog der angebotenen Leistungen überprüfen und solche mit wenig Nutzen streichen

Die Wartungsarbeiten an Einrichtungen auf die wirklich notwendigen beschränken

Die allgemeinen, nicht direkt mit den Leistungen verbundenen Kosten reduzieren

Die Fremdkapitalkosten durch eine dynamischere Steuerung vermindern

Bessere Lieferbedingungen aushandeln (Gruppenkäufe, Ausschreibungen)

Personalbestand einfrieren oder gar abbauen, Löhne einfrieren

Produktivität steigern

Das Organigramm überprüfen und zu kleine Einheiten bündeln, um effizienter arbeiten zu können

Verstärkt auf neue Technologien setzen, wenn diese einen Produktivitätsgewinn ermöglichen

Die administrativen Prozesse vereinfachen und redundante Aktivitäten streichen

Gewisse Tätigkeiten/Leistungen an andere öffentliche Körperschaften oder private Auftragnehmer delegieren

Gemeindezweckverbänden oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen beitreten oder solche gründen

Das eigene Gemeinwesen anhand von *Benchmarking* systematischer mit anderen vergleichen

Freiwillige und die Zivilgesellschaft dazu anregen, öffentliche Aktivitäten durchzuführen

Das wirtschaftliche und soziodemografische Umfeld beeinflussen

Die Ansiedlung neuer wirtschaftlicher Aktivitäten fördern

Ein demografisches Wachstum oder zumindest eine Stabilisierung im Gemeinwesen fördern

Die Selbsthilfe und das Vereinsleben zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts fördern

15 Strategische Tragweite der Finanzen meines Gemeinwesens

Dieses Kapitel hätte auch das erste sein können. Wir haben uns aber entschieden, dass es dieses Buch abschliessen soll. Es soll uns daran erinnern, dass die Haushaltsführung kein Selbstzweck ist. Sie ist auch nicht einer kleinen, von der Aussenwelt abgekapselten Gruppe von Spezialistinnen und Spezialisten innerhalb einer Verwaltungseinheit – der Finanzdirektion – vorbehalten. Die Finanzen eines Gemeinwesens haben eine strategische Dimension, die zur Erfüllung der meisten Aufgaben des Staates beiträgt.

Institutionelle öffentliche Politik. Die Haushaltsführung ist genauso eine eigenständige öffentliche Politik wie die anderen öffentlichen Politiken auch – mit allem, was dies an Würde und Dienstbarkeiten mit sich bringt. Sie hat aber ihre Besonderheiten, weil sie anders als die Bildungs- oder Gesundheitspolitik keine substantielle öffentliche Politik ist. Letztere erbringt direkte oder indirekte Leistungen für Haushalte und Unternehmen.

Die Haushaltsführung ist insofern eine institutionelle Politik, als sie dem reibungslosen Funktionieren der Institution «Gemeinwesen» dient. Dank ihr verfügen die anderen öffentlichen Politiken über die notwendigen personellen, materiellen oder auch infrastrukturellen Ressourcen, um umgesetzt zu werden. Die Haushaltsführung stellt diese Ressourcen über das Budget zur Verfügung, sie überwacht ihren Verbrauch im Laufe des Jahres und prüft ihre korrekte Verwendung anhand der Jahresrechnung. Ohne eine angemessene Haushaltsführung wäre es für jede substantielle öffentliche Politik schwierig, langfristig Bestand zu haben.

Aufgaben des Staates. Der Beitrag der Haushaltsführung darf nicht allein auf die Bereitstellung der Ressourcen zugunsten der anderen öffentlichen Politiken reduziert werden. Die Haushaltsführung trägt tatsächlich direkt zu den grossen Aufgaben des Staates bei und beeinflusst damit die gesellschaftliche Wohlfahrt. Genauer betrachtet und gemäss Musgrave (1959) muss der Staat eingreifen, um ungelöste oder durch die Marktwirtschaft geschaffene Probleme zu bewältigen, die sich drei Kategorien zuordnen lassen: Allokation, Umverteilung und Stabilisierung.

Allokation. Die erste Kategorie umfasst Probleme, die sich aus der Unfähigkeit des Marktes ergeben, die personellen, materiellen, infrastrukturellen und ökologischen Ressourcen in bestimmten Fällen optimal auf die verschiedenen Tätigkeiten, Güter oder Dienstleistungen aufzuteilen, die wir als Gemeinschaft benötigen. Es gibt drei solcher Fälle. Der erste Fall betrifft die Kollektivgüter und der zweite die natürlichen Monopole. Auf diese beiden Fälle gehen wir hier nicht näher ein, weil der erste spezifische öffentliche Politiken betrifft (Gesundheitswesen, öffentliche Sicherheit, Landesverteidigung usw.) und der zweite vor allem die staatliche Regulierungstätigkeit in netzgebundenen Wirtschaftszweigen anbelangt (Wasser, Strom, Strassen, Eisenbahnen, Telekommunikation usw.).²⁰⁸ Der dritte Fall ist jener der externen Effekte: Er verdient hier mehr Aufmerksamkeit, da er für die Gemeinwesen potenziell und auf direkte Weise Ein- und Auszahlungen generiert.

Ohne Intervention des Staates würde das sozioökonomische System manchmal zu viele Ressourcen verbrauchen. Umweltschäden sind ein Beispiel für eine solche ineffiziente Allokation, die durch den Markt verursacht wird. Ökonomen sprechen in diesem Fall in ihrem Jargon von negativen externen Effekten oder Externalitäten. Es können aber auch positive externe Effekte auftreten: Hier weist der Markt, wenn er sich selbst überlassen wird, gewissen Tätigkeiten nicht genügend Ressourcen zu. Ein Beispiel dafür ist die Bildung. Der Staat kann Mittel für die Umsetzung von substanziellen öffentlichen Politiken bereitstellen, um solche externen Effekte zu bekämpfen – beispielsweise für die Umwelt- oder Bildungspolitik. Aber er kann auch auf seine steuerlichen und steuerähnlichen Regelungen zurückgreifen. Die sogenannten Internalisierungsabgaben sollen die Wirtschaftsteilnehmer davon abhalten, negative externe Effekte zu schaffen. Ebenso können Subventionen für die gleichen Akteure ein Anreiz sein, keine solchen externen Effekte zu generieren. Zudem können Subventionen oder Steuerabzüge eingeführt werden, um jene zu belohnen, die positive externe Effekte schaffen.²⁰⁹ Diese Beispiele zeigen, dass die öffentlichen Finanzen die Entscheide von Einzelpersonen und Unternehmen ebenso wie deren Verhalten direkt beeinflussen können.

Umverteilung. Die zweite Kategorie umfasst ungelöste oder durch die Marktwirtschaft geschaffene Ungleichheiten in Bezug auf den physischen Zustand oder den Wohlstand. Diese Ungleichheiten können zwischen Einzelpersonen, Generationen oder auch Regionen bestehen. Die Gesellschaft überträgt dem Staat die Aufgabe, ein gewisses Gleichgewicht herzustellen, das dem vorherrschenden Verständnis von sozialer Gerechtigkeit entspricht.

Wie wir in Kapitel 6 gezeigt haben, bieten die Finanzen der Gemeinwesen einen direkten Hebel, um über Sozialtransfers oder den Finanzausgleich einzugreifen. Aber die Gemeinwesen intervenieren auch über ihre direkte Besteuerung, vor allem bei einer progressiven Steuer, oder ihre indirekte Besteuerung, insbesondere, wenn spezifisch gewisse Güter oder Aktivitäten besteuert werden.

Stabilisierung. Die letzte Kategorie betrifft die makroökonomischen Schwankungen, ob diese nun durch die Marktwirtschaft verursacht werden oder nicht. Die Wirtschaftsteilnehmer sind aufgrund ihres Verhaltens, in dem Phasen von Übermut und Mutlosigkeit aufeinanderfolgen, für diese Schwankungen verantwortlich. Marktfremde Faktoren spielen oft ebenfalls eine Rolle: politische Turbulenzen, Kriege, Hungersnöte, Versorgungskrisen mit Rohstoffen und Energieträgern. In diesem Bereich wird vom Staat oft erwartet, dass er auf die Leistungsfähigkeit der Makroökonomie, der Gesamtwirtschaft also, achtet. Die damit verbundenen Zielsetzungen sind ein hohes Beschäftigungsniveau, eine relative Preisstabilität, eine ausreichende Wachstumsrate und manchmal auch ein ausgewogener Aussenhandel.

Beschäftigung und Inflation hängen vor allem davon ab, ob die Gesamtnachfrage die Produktion absorbieren kann. Diese Nachfrage wird aber von den Konsum- oder auch Investitionsentscheiden einer Vielzahl von Wirtschaftsteilnehmern beeinflusst.

209 Ökonomen verwenden im Übrigen eher den Begriff der Steuerausgaben als jenen der Steuerabzüge. Damit wird unterstrichen, dass der Staat durch die Gewährung eines Abzugs als Anreiz für ein Verhalten, das dem kollektiven Interesse entspricht, auf Steuereinnahmen verzichtet.

Diese Entscheide hängen wiederum von vielen Faktoren ab und nichts garantiert, dass die Gesamtnachfrage ein ausreichendes Niveau erreicht, insbesondere wenn der Preis- und Lohnmechanismus Rigiditäten aufweist, die Anpassungen verzögern. In der Regel werden antizyklische expansive Massnahmen gefordert, um die Gesamtnachfrage zu stimulieren. Wenn hingegen ein Inflationsdruck auftaucht, sind restriktive Massnahmen gefragt. Aus einer keynesianischen Perspektive kommt hier nicht nur der Geldpolitik, für die die Nationalbank die Verantwortung trägt, sondern auch den Finanzen der öffentlichen Gemeinwesen eine wichtige Rolle zu, wie wir in Kapitel 11 aufgezeigt haben.

Das Geld des Staates ist jenes der Steuerzahler. Man sieht, dass die Erwartungen der Gesellschaft gegenüber dem Staat gross und potenziell grenzenlos sind. Es gibt aber sehr wohl eine Grenze. Sie hängt von den Ressourcen ab, die durch die Haushaltführung im öffentlichen Sektor mobilisiert und den substantiellen öffentlichen Politiken zugeordnet werden können. 1983 mahnte die damalige Premierministerin von Grossbritannien, Margaret Thatcher, in einer Rede vor dem Kongress der britischen konservativen Partei: «Es gibt keine öffentlichen Gelder, es gibt nur das Geld der Steuerzahler.» Ob man die politischen Überzeugungen der Eisernen Lady nun teilt oder nicht: Der Staat finanziert sich tatsächlich aus den Einnahmen der Haushalte und, in geringerer Masse, der Unternehmen. Das erhöht die Verantwortung der öffentlichen Gemeinwesen. Ein Gemeinwesen und seine Behörden sind gegenüber den Personen, von denen sie Steuern erheben und bei denen sie Darlehen aufnehmen, verantwortlich und rechenschaftspflichtig. Die Finanzen des eigenen Gemeinwesens verstehen und wirksam verwalten ist deshalb umso wichtiger.

Bibliografie

- Alesina, A. & Ardagna, S. (2010). «Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending». *Tax Policy and the Economy*, 24(1), 35–68.
- Ammann, Y. (2009). *Importance et utilisation des stabilisateurs automatiques*, Papier de discussion n°17, Bern: SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft.
- Ammann, Y. (2011). «Conjoncture et politique discrétionnaire de la Confédération», in: Soguel, N. (Hrsg.), *Des politiques au chevet de la conjoncture*. Lausanne: PPUR-Presses polytechniques et universitaires romandes, 175–205.
- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR (2001). *Handbuch Gemeindefinanzen*. Bern: AGR.
- Aschwanden, E. & Gerny, D. (15. August 2013). «16 Kantone schnüren ein Sparpaket». *Neue Zürcher Zeitung*.
- Bundesrat (2000). *Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000*. Bern: Bundesblatt 2000 4653.
- Bundesrat (2009). *Kostentransparenz für staatliche Leistungen: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 04.3445 der Freisinnig-demokratischen Fraktion vom 21. September 2004*. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement.
- Bundesrat (2015). *Mehr Transparenz bei Spezialfonds und Spezialfinanzierungen: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fischer Roland vom 12. Dezember 2013 (13.4214)*. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement.
- Burgat, P. & Jeanrenaud, C. (1989). «L'équilibre budgétaire et l'endettement des collectivités publiques locales». *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, 125(4), 597–607.
- Burgat, P. & Jeanrenaud, C. (1991). «Effet de tenailles et degré d'autofinancement des investissements dans le cas de l'équilibre budgétaire». *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, 127(1), 35–53.
- Burgat, P. & Jeanrenaud, C. (1993). *Endettement des collectivités publiques : cas du canton de Genève*. IRER working paper 9302. Neuchâtel: IRER-Institut de recherches économiques et régionales, Université de Neuchâtel.
- Buschor, E. & Jéquier, R. (1985). *Gestion et planification financières dans le secteur public*. Genf: Banque hypothécaire du canton de Genève.
- Busslinger, L. (6. Dezember 2006). «La liturgie du budget occupe un Grand Conseil presque serein». *24 Heures*, 27.
- Chatagny, F. & Soguel, N. (2012). «The Effect of Tax Revenue Budgeting Errors on Fiscal Balance: Evidence from Swiss Cantons». *International Tax and Public Finance*, 19(3), 319–337.
- Christen, R. & Soguel, N. (2018). «Spezialkässeli – Gesonderte Rechnungen der öffentlichen Verwaltung». *Rechnungswesen & Controlling*, 3|2018, 18–19.
- Clémenceau, M. & Soguel, N. (2014). «Impact des imputations internes sur le niveau des déficits publics : Le cas des cantons suisses», in: Djouldem, M., Tellier, G. & de Visscher, C. (Hrsg.), *Les réformes des finances publiques : Enjeux politiques et gestionnaires*. Brüssel: Editions Bruylant, 187–216.
- Clémenceau, M. & Soguel, N. (2015). «La présentation des comptes publics au service du politique : Enjeux et conséquences du recours à la cosmétique comptable dans les cantons suisses». *Expert Focus*, 10|15, 703–707.

- Clémenceau, M. & Soguel, N. (2017). «Does Personal Background Influence a Finance Minister to Cook the Books? An Investigation of Creative Accounting in Swiss Cantons». *Applied Economics*, 49(10), 941–953.
- Clémenceau, M. & Soguel, N. (2018). «How Does Depreciations Management Affect Subsequent Fiscal Performance? The Case of the Swiss Cantons». *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 154(7), 1–15.
- Dafflon, B. (1994). *La gestion des finances publiques locales*. Paris: Economica.
- Dafflon, B. (2007). *Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*. Freiburg: Département d'économie politique, Université de Fribourg.
- Däniken, A. (26. Mai 2017). «Budget: Es geht um alles oder nichts». *Luzerner Zeitung*.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2006). *NRM. Das neue Rechnungsmodell des Bundes*. Bern: Bundespublikationen.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2017). *Gebundene Ausgaben des Bundes. Inventar und Ansatzpunkte für Reformen*. Bern: Bundespublikationen.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2018). *Bericht zum Voranschlag 2019 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2020–2022*. Bern: Bundespublikationen.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2019a). *Finanzstatistik der Schweiz 2017: Jahresbericht*. Neuchâtel: BFS-Bundesamt für Statistik
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2019b). *Ökonomische, rechtliche und organisatorische Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes*. Bern: Bundespublikationen.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2019c). *Schweizerische Eidgenossenschaft. Bericht zur Staatsrechnung 2018*. Bern: Bundespublikationen.
- Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV (März 2018). «Unterschied zwischen Steuern und anderen öffentlichen Abgaben». *Dokumentation und Steuerinformation*. Bern: Schweizerische Steuerkonferenz (SSK).
- Europäische Union, Eurostat (1996). *Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ESVG 1995*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Union, Eurostat (2014). *Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ESVG 2010*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Feld, L. & Kirchgässner, G. (2008). «On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience», in: Neck, R. & Sturm, J.-E. (Hrsg.), *Sustainability of Public Debt*. Cambridge: MIT Press, 223–255.
- Fourastié, J. & Kovacs, A. (1995). *La comptabilité*. Paris: PUF-Presses universitaires de France.
- Funk, P. & Gathmann, C. (2011). «Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data 1890–2000». *The Economic Journal*, 121, 1252–1280.
- Gilles, W. (2009). *Les principes budgétaires et comptables publics*. Paris: LGDJ-Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Girouard, N. & André, C. (2005). *Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries*. OECD Economic Department Working Paper 434. Paris: OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Guichard, S., Kennedy, M., Wurzel, E. & André, C. (2007). *What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences*. OECD Economic Department Working Paper 553. Paris: OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Harlow, R.L. (1973). «On the Decline and Possible Fall of PPBS». *Public Finance Quarterly*, 1(1), 85–105.

- Hart, A. (1945). «Model-building and Fiscal Policy». *American Economic Review*, 35(4), 531–558.
- Hodrick, R.J. & Prescott, E.C. (1980). *Postwar U.S. Business Cycles: an Empirical Investigation*. Mimeo. Pittsburgh P.A.: Carnegie-Mellon University.
- Huet, G. (3. Juni 2010). *Banques et collectivités locales : quelques règles de bon sens* [Blog-Beitrag]. Aufgerufen unter ACOFIL, Association des consultants en finances locales. <http://acofil.canalblog.com/>
- International Monetary Fund (2001). *Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001)*. Washington D.C.: International Monetary Fund, Statistics Department.
- International Monetary Fund (28. Mai 2002). *Assessing Sustainability*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (2014). *Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014)*. Washington D.C.: International Monetary Fund, Statistics Department.
- Jeanrenaud, C. & Soguel, N. (1988). *Un tableau de bord à l'usage des communes*. Dossier 14. Neuchâtel: IRER-Institut de recherches économiques et régionales, Université de Neuchâtel.
- Kim, J.M. & Park, C.-K. (2006). «Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management». *OECD Journal on Budgeting*, 6(1), 87–125.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren FDK (1982). *Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte*. Bern: Paul Haupt.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren FDK (2002). *Handbuch Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden (KOLIBRI)*. Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF). Solothurn: Verlag der FkF, Amt für Finanzen des Kantons Solothurn.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren FDK (2008). *Handbuch – Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2*. Bern: FDK.
- Lee, D.R. & Wagner, R.E. (1991). «The Political Economy of Tax Earmarking», in: Wagner, R.E. (Hrsg.), *Charging for Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*. New York: Routledge, 110–124.
- Legay, M.-L. (Hrsg.) (2010). *Dictionnaire historique de la comptabilité publique*. Rennes: PUR-Presses universitaires de Rennes.
- Lienhard, A. & Marti Locher, F. (2015). «Art. 126», in: Waldmann B., Belser, E.M. & Epiney, A. (Hrsg.), *Bundesverfassung, Basler Kommentar*. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2025–2038.
- Lienhard, A., Mächler, A. & Zielniewicz, A. (2017). *Öffentliches Finanzrecht*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Luck, S. (2011). *Strukturelle und konjunkturelle Defizite der Kantone, Gemeinden und öffentlichen Sozialversicherungen 1990–2009*. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung.
- Mabut, J.-F. (12. Dezember 2014). «Abécédaire du budget 2015». *Tribune de Genève*.
- Martin, M.-J. (2011). «Les dépenses publiques ont-elles exercé des impulsions procycliques ou anticycliques de 1970 et 2007 ?», in: Soguel N. (Hrsg.), *Des politiques au chevet de la conjoncture*. Lausanne: PPUR-Presses polytechniques et universitaires romandes, 27–50.
- Müller-Marqués Berger, T. (2018). *IPSAS Explained. A Summary of International Public Sector Accounting Standards*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Naser, K. & Pendlebury, M. (1992). «A Note on the Use of Creative Accounting». *The British Accounting Review*, 24(2), 111–118.
- Nikitin, M. (2001). «The Birth of a Modern Public Sector Accounting System in France and Britain and the Influence of Count Mollien». *Accounting History*, 6(1), 75–101.

- Organisation de coopération et de développement économiques OECD (2018). *Statistiques des recettes publiques 2018*, Paris: OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pasqualini, E. (2019). *Comptabilité analytique de gestion*. Limal: Anthémis.
- Pfäffli, S. (2011). *Budgetierung im öffentlichen Sektor: ein Handbuch für Studium und Praxis aus finanzwissenschaftlicher Sicht*. Bern: Haupt Verlag AG.
- Price, R.W.R., Dang, T.-T. & Botev, J. (2015). *Adjusting Fiscal Balances for the Business Cycle: New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for OECD Countries*. OECD Economic Department Working Paper 1275. Paris: OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pyhrr, P.A. (2012). «Zero-Based Budgeting», in: Lalli, W.R. (Hrsg.), *Handbook of Budgeting*, Hoboken (NJ): John Wiley & Sons Ltd, 677–696.
- Rühli, L., Frey, M. & Frey, R.L. (2013). *Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. Zürich: Avenir Suisse.
- Schwab Christe, N. (1996). *Les communes de Suisse romande face à l'austérité budgétaire : processus décisionnels et stratégies adoptées*. Neuchâtel: EDES-Editions de la Division économique et sociale.
- Soguel, N. (1996). «Sind die Schulden der Eidgenossenschaft besorgniserregend?». *Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen*. Bern: SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft, 2/96, 3-8.
- Soguel, N. (2004). *Comprendre le fonds de péréquation intercommunal vaudois*. Working paper de l'IDHEAP 7/2004. Lausanne: IDHEAP-Institut de hautes études en administration publique, Université de Lausanne.
- Soguel, N. (2006). «Coordination et décentralisation des règles budgétaires dans une structure fédéraliste. Le cas des cantons suisses». *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1, 27–48.
- Soguel, N. (2011). *Des politiques au chevet de la conjoncture*. Lausanne: PPUR-Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Soguel, N. & Munier, E. (2018). *Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen–Methodik 2.0. Comparatif des finances cantonales et communales–Méthodologie 2.0*. Cahier de l'IDHEAP 304. Lausanne: IDHEAP-Institut de hautes études en administration publique, Université de Lausanne.
- Stenghele, G.V. (2006). *Gestion de la dette cantonale : Une étude sur les bonnes pratiques pour la gestion de la dette cantonale à l'exemple des cantons de Bâle-Ville, Berne, Genève, Vaud et Zurich*. Working paper de l'IDHEAP 15/2006. Lausanne: IDHEAP, Institut de hautes études en administration publique, Université de Lausanne.
- United Nations, European Commission, Organisation for Economic Co-operation and Development, International Monetary Fund & World Bank (2010). *System of National Accounts 2008*. New York: UN, EC, OECD, IMF & WB.
- Vlaeminck, J.-H. (1956). *Histoire et doctrines de la comptabilité*, Brüssel: Éditions du Treurenber.
- Weber, L., Zarin-Nejadan, M. & Schönenberger, A. (2017). *Economie et finances publiques*. Paris: Economica.
- Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston & Toronto: Little, Brown and Co.
- Yerly, N. (2014). «Zwischen flexiblen und strikten Budgetregeln – die Situation der Schweizer Kantone». *Die Volkswirtschaft*, 6, 38–40.

Anhänge

Anhang 1 Rechnung von MeinGemeinwesen für das Jahr t

Dieser Anhang enthält die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung und die Bilanz von MeinGemeinwesen für das Jahr t. Die hier aufgeführten Beträge dienen als Berechnungsgrundlage für die Beispiele in den verschiedenen Kapiteln dieses Buches. Die Grössen entsprechen denen einer Gemeinde mit etwa 3000 Einwohnern. Natürlich sind sie abhängig von der sozioökonomischen Situation und den Haushaltsentscheidungen der Gemeinde sowie vom Kanton, in dem sie sich befindet, insbesondere aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

Verschiedene Rubriken weisen Nullwerte auf. Wir haben uns entschieden, sie trotzdem in diesen Anhang aufzunehmen. Unser Ziel ist es, einen Überblick über den aktuellen Stand des harmonisierten Kontenplans (Stand 1. Januar 2020) zu geben. In der Regel werden Nullwerte in den veröffentlichten Jahresrechnungen der Gemeinwesen nicht ausgewiesen.

Erfolgsrechnung Aufwand in TCHF		Jahr t		Jahr t-1
		Rechnung	Budget	Rechnung
3	Aufwand	14 546	14 643	13 741
30	Personalaufwand	2 020	2 064	1 986
300	Behörden, Kommissionen und Richter	175	183	178
301	Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals	1 525	1 542	1 497
302	Löhne der Lehrpersonen	0	0	0
303	Temporäre Arbeitskräfte	0	0	0
304	Zulagen	0	0	0
305	Arbeitgeberbeiträge	295	307	283
306	Arbeitgeberleistungen	0	0	0
309	Übriger Personalaufwand	25	32	28
31	Sach- und übriger Betriebsaufwand	4 076	4 595	4 086
310	Material- und Warenaufwand	1 725	1 800	1 755
311	Nicht aktivierbare Anlagen	130	168	105
312	Ver- und Entsorgung Liegenschaften VV	191	242	232
313	Dienstleistungen und Honorare	976	1 196	913
314	Baulicher und betrieblicher Unterhalt	699	833	716
315	Unterhalt Mobilien und immaterielle Anlagen	123	169	154
316	Mieten, Leasing, Pachten, Benützungskosten	57	48	50
317	Spesenentschädigungen	58	56	57
318	Wertberichtigungen auf Forderungen	96	57	79
319	Übriger Betriebsaufwand	21	26	25
32	Rüstungsaufwand (Konto reserviert für den Bund)	0	0	0
33	Abschreibungen Verwaltungsvermögen	671	709	677
330	Abschreibungen Sachanlagen VV	671	709	677
332	Abschreibungen immaterielle Anlagen VV	0	0	0
34	Finanzaufwand	125	219	135
340	Zinsaufwand	74	81	92
341	Realisierte Verluste Finanzvermögen	0	0	0
342	Kapitalbeschaffungs- und Verwaltungskosten	10	65	9
343	Liegenschaftenaufwand Finanzvermögen	41	73	34
344	Wertberichtigungen Anlagen des Finanzvermögens	0	0	0
349	Übriger Finanzaufwand	0	0	0
35	Einlagen in Spezialfinanzierungen [SpF] und Fonds	0	0	0
350	Einlagen in SpF und Fonds des Fremdkapitals	0	0	0
351	Einlagen in SpF und Fonds des Eigenkapitals	0	0	0
36	Transferaufwand	6 393	6 186	5 924
360	Ertragsanteile an Dritte	0	0	0
361	Entschädigungen an öffentliche Gemeinwesen	3 905	3 793	3 541
362	Finanz- und Lastenausgleich	564	552	551
363	Beiträge an öffentliche Gemeinwesen und Dritte	1 924	1 841	1 832
364	Wertberichtigungen Darlehen VV	0	0	0
[...]				

Erfolgsrechnung Aufwand [Fortsetzung] in TCHF	Jahr t		Jahr t-1
	Rechnung	Budget	Rechnung
[...]			
365 Wertberichtigungen Beteiligungen VV	0	0	0
366 Abschreibungen Investitionsbeiträge	0	0	0
369 Übriger Transferaufwand	0	0	0
37 Durchlaufende Beiträge	0	0	0
370 Durchlaufende Beiträge	0	0	0
38 Ausserordentlicher [a. o.] Aufwand	991	613	645
380 Ausserordentlicher Personalaufwand	0	0	0
381 Ausserordentlicher Sach- und Betriebsaufwand	0	0	0
383 Zusätzliche Abschreibungen [zus. Ab]	0	0	0
384 Ausserordentlicher Finanzaufwand	0	0	0
386 Ausserordentlicher Transferaufwand	0	0	0
387 Zus. Ab auf Darlehen, Beteiligungen und Investitionsbeiträgen	0	0	0
389 Einlagen in das Eigenkapital	991	613	645
39 Interne Verrechnungen	270	257	288
390 Material- und Warenbezüge	0	0	0
391 Dienstleistungen	144	134	160
392 Pacht, Mieten, Benützungskosten	0	0	0
393 Betriebs- und Verwaltungskosten	116	108	118
394 Kalk. Zinsen und Finanzaufwand	10	15	10
395 Planmässige und ausserplanmässige Abschreibungen	0	0	0
398 Übertragungen	0	0	0
399 Übrige interne Verrechnungen	0	0	0

Erfolgsrechnung Ertrag in TCHF		Jahr t		Jahr t-1
		Rechnung	Budget	Rechnung
4	Ertrag	14 610	14 127	14 236
40	Fiskalertrag	7 651	7 107	7 538
400	Direkte Steuern natürliche Personen	6 231	6 160	6 235
401	Direkte Steuern juristische Personen	501	212	476
402	Übrige direkte Steuern	898	716	805
403	Besitz- und Aufwandsteuern	21	19	22
41	Regalien und Konzessionen	12	12	12
410	Regalien	0	0	0
411	Schweiz. Nationalbank	0	0	0
412	Konzessionen	12	12	12
413	Ertragsanteile an Lotterien, Sport-Toto, Wetten	0	0	0
42	Entgelte	5 076	5 097	4 852
420	Ersatzabgaben	192	175	195
421	Gebühren für Amtshandlungen	73	61	57
422	Spital- und Heimtaxen, Kostgelder	0	0	0
423	Schul- und Kursgelder	0	0	0
424	Benützungsgebühren und Dienstleistungen	4 651	4 717	4 406
425	Erlös aus Verkäufen	92	88	96
426	Rückerstattungen	68	56	98
427	Bussen	0	0	0
429	Übrige Entgelte	0	0	0
43	Übrige Erträge	17	0	0
430	Übrige betriebliche Erträge	0	0	0
431	Aktivierung Eigenleistung	17	0	0
432	Bestandsveränderungen	0	0	0
439	Übrige Erträge	0	0	0
44	Finanzertrag	167	155	160
440	Zinsertrag	12	20	16
441	Realisierte Gewinne Finanzvermögen	0	0	0
442	Beteiligungsertrag Finanzvermögen	0	0	0
443	Liegenschaftenertrag Finanzvermögen	92	85	90
444	Wertberichtigungen Anlagen Finanzvermögen	9	0	3
445	Finanzerträge aus Darlehen und Beteiligungen VV	8	8	8
446	Finanzertrag von öffentlichen Unternehmungen	0	0	0
447	Liegenschaftenertrag Verwaltungsvermögen	46	42	43
448	Erträge von gemieteten Liegenschaften	0	0	0
449	Übrige Finanzerträge	0	0	0
45	Entnahmen aus Spezialfinanzierungen [SpF] und Fonds	23	0	3
450	Entnahmen aus SpF und Fonds des Fremdkapitals	23	0	3
451	Entnahmen aus SpF und Fonds des Eigenkapitals	0	0	0

[...]

Erfolgsrechnung Ertrag [Fortsetzung] in TCHF		Jahr t		Jahr t-1
		Rechnung	Budget	Rechnung
[...]				
46	Transferertrag	1373	1373	1366
460	Ertragsanteile von Dritten	0	0	0
461	Entschädigungen von öffentlichen Gemeinwesen	645	639	623
462	Finanz- und Lastenausgleich	610	657	663
463	Beiträge von öffentlichen Gemeinwesen und Dritten	117	76	79
466	Auflösungen passivierter Investitionsbeiträge	0	0	0
469	Übriger Transferertrag	1	1	1
47	Durchlaufende Beiträge	0	0	0
470	Durchlaufende Beiträge	0	0	0
48	Ausserordentliche [a. o.] Erträge	21	126	17
481	Ausserordentliche Erträge von Regalien, Konzessionen	0	0	0
482	Ausserordentliche Entgelte	0	0	0
483	Ausserordentliche verschiedene Erträge	0	0	0
484	Ausserordentliche Finanzerträge	0	0	0
486	Ausserordentliche Transfererträge	0	0	0
487	Zusätzliche Auflösungen passivierter Investitionsbeiträge	0	0	0
489	Entnahmen aus dem Eigenkapital	21	126	17
49	Interne Verrechnungen	270	257	288
490	Material- und Warenbezüge	0	0	0
491	Dienstleistungen	144	134	160
492	Pacht, Mieten, Benützungskosten	0	0	0
493	Betriebs- und Verwaltungskosten	116	108	118
494	Kalk. Zinsen und Finanzaufwand	10	15	10
495	Planmässige und ausserplanmässige Abschreibungen	0	0	0
498	Übertragungen	0	0	0
499	Übrige interne Verrechnungen	0	0	0
4-3	Resultat der Erfolgsrechnung	64	-516	495

Investitionsrechnung Ausgaben in TCHF		Jahr t		Jahr t-1
		Rechnung	Budget	Rechnung
5	Investitionsausgaben	1971	2403	1775
50	Sachanlagen	1971	2359	1775
500	Grundstücke	0	0	0
501	Strassen und Verkehrswege	183	308	309
502	Wasserbau	0	0	0
503	Übriger Tiefbau	893	941	1 116
504	Hochbauten	895	1060	274
505	Waldungen	0	0	0
506	Mobilien	0	50	76
509	Übrige Sachanlagen	0	0	0
51	Investitionen auf Rechnung Dritter	0	0	0
510	Grundstücke	0	0	0
511	Strassen und Verkehrswege	0	0	0
512	Wasserbau	0	0	0
513	Übriger Tiefbau	0	0	0
514	Hochbauten	0	0	0
515	Waldungen	0	0	0
516	Mobilien	0	0	0
519	Übrige Sachanlagen	0	0	0
52	Immaterielle Anlagen	0	0	0
520	Software	0	0	0
521	Lizenzen, Nutzungsrechte, Markenrechte	0	0	0
529	Übrige immaterielle Anlagen	0	0	0
54	Darlehen	0	0	0
540	Bund	0	0	0
541	Kantone und Konkordate	0	0	0
542	Gemeinden und Gemeindezweckverbände	0	0	0
543	Öffentliche Sozialversicherungen	0	0	0
544	Öffentliche Unternehmungen	0	0	0
545	Private Unternehmungen	0	0	0
546	Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0	0	0
547	Private Haushalte	0	0	0
548	Ausland	0	0	0
55	Beteiligungen und Grundkapitalien	0	0	0
550	Bund	0	0	0
551	Kantone und Konkordate	0	0	0
552	Gemeinden und Gemeindezweckverbände	0	0	0
553	Öffentliche Sozialversicherungen	0	0	0
554	Öffentliche Unternehmungen	0	0	0
555	Private Unternehmungen	0	0	0
556	Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0	0	0
[...]				

Investitionsrechnung Ausgaben [Fortsetzung] in TCHF	Jahr t		Jahr t-1
	Rechnung	Budget	Rechnung
[...]			
557 Private Haushalte	0	0	0
558 Ausland	0	0	0
56 Eigene Investitionsbeiträge	0	44	0
560 Bund	0	0	0
561 Kantone und Konkordate	0	0	0
562 Gemeinden und Gemeindezweckverbände	0	44	0
563 Öffentliche Sozialversicherungen	0	0	0
564 Öffentliche Unternehmungen	0	0	0
565 Private Unternehmungen	0	0	0
566 Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0	0	0
567 Private Haushalte	0	0	0
568 Ausland	0	0	0
57 Durchlaufende Investitionsbeiträge	0	0	0
570 Bund	0	0	0
571 Kantone und Konkordate	0	0	0
572 Gemeinden und Gemeindezweckverbände	0	0	0
573 Öffentliche Sozialversicherungen	0	0	0
574 Öffentliche Unternehmungen	0	0	0
575 Private Unternehmungen	0	0	0
576 Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0	0	0
577 Private Haushalte	0	0	0
578 Ausland	0	0	0
58 Ausserordentliche [a. o.] Investitionsausgaben	0	0	0
580 Ausserordentliche Investitionen für Sachanlagen	0	0	0
582 Ausserordentliche Investitionen für immaterielle Anlagen	0	0	0
584 Ausserordentliche Investitionen für Darlehen	0	0	0
585 A. o. Investitionen für Beteiligungen und Grundkapitalien	0	0	0
586 Ausserordentliche Investitionsbeiträge	0	0	0
589 Übrige ausserordentliche Investitionen	0	0	0

Investitionsrechnung Einnahmen in TCHF		Jahr t		Jahr t-1
		Rechnung	Budget	Rechnung
6	Investitionseinnahmen	43	500	10
60	Übertragungen von Sachanlagen in das Finanzvermögen	0	0	0
600	Übertragungen von Grundstücken	0	0	0
601	Übertragungen von Strassen und Verkehrswegen	0	0	0
602	Übertragungen von Wasserbauten	0	0	0
603	Übertragungen von übrigen Tiefbauten	0	0	0
604	Übertragungen von Hochbauten	0	0	0
605	Übertragungen von Waldungen	0	0	0
606	Übertragungen von Mobilien	0	0	0
609	Übertragungen von übrigen Sachanlagen	0	0	0
61	Rückerstattungen	0	0	0
610	Grundstücke	0	0	0
611	Strassen und Verkehrswege	0	0	0
612	Wasserbau	0	0	0
613	Übriger Tiefbau	0	0	0
614	Hochbauten	0	0	0
615	Waldungen	0	0	0
616	Mobilien	0	0	0
619	Übrige Sachanlagen	0	0	0
62	Übertragung immaterieller Anlagen in das Finanzvermögen	0	0	0
620	Software	0	0	0
621	Lizenzen, Nutzungsrechte, Markenrechte	0	0	0
629	Übrige immaterielle Anlagen	0	0	0
63	Investitionsbeiträge für eigene Rechnung	43	500	10
630	Bund	0	0	0
631	Kantone und Konkordate	0	100	0
632	Gemeinden und Gemeindezweckverbände	0	0	0
633	Öffentliche Sozialversicherungen	0	0	0
634	Öffentliche Unternehmungen	3	0	10
635	Private Unternehmungen	40	400	0
636	Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0	0	0
637	Private Haushalte	0	0	0
638	Ausland	0	0	0
64	Rückzahlung von Darlehen	0	0	0
640	Bund	0	0	0
641	Kantone und Konkordate	0	0	0
642	Gemeinden und Gemeindezweckverbände	0	0	0
643	Öffentliche Sozialversicherungen	0	0	0
644	Öffentliche Unternehmungen	0	0	0
645	Private Unternehmungen	0	0	0
646	Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0	0	0
647	Private Haushalte	0	0	0
648	Ausland	0	0	0
[...]				

Investitionsrechnung Einnahmen [Fortsetzung] in TCHF	Jahr t		Jahr t-1
	Rechnung	Budget	Rechnung
[...]			
65 Übertragung von Beteiligungen in das Finanzvermögen	0	0	0
650 Bund	0	0	0
651 Kantone und Konkordate	0	0	0
652 Gemeinden und Gemeindezweckverbände	0	0	0
653 Öffentliche Sozialversicherungen	0	0	0
654 Öffentliche Unternehmungen	0	0	0
655 Private Unternehmungen	0	0	0
656 Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0	0	0
657 Private Haushalte	0	0	0
658 Ausland	0	0	0
66 Rückzahlung eigener Investitionsbeiträge	0	0	0
660 Bund	0	0	0
661 Kantone und Konkordate	0	0	0
662 Gemeinden und Gemeindezweckverbände	0	0	0
663 Öffentliche Sozialversicherungen	0	0	0
664 Öffentliche Unternehmungen	0	0	0
665 Private Unternehmungen	0	0	0
666 Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0	0	0
667 Private Haushalte	0	0	0
668 Ausland	0	0	0
67 Durchlaufende Investitionsbeiträge	0	0	0
670 Bund	0	0	0
671 Kantone und Konkordate	0	0	0
672 Gemeinden und Gemeindezweckverbände	0	0	0
673 Öffentliche Sozialversicherungen	0	0	0
674 Öffentliche Unternehmungen	0	0	0
675 Private Unternehmungen	0	0	0
676 Private Organisationen ohne Erwerbszweck	0	0	0
677 Private Haushalte	0	0	0
678 Ausland	0	0	0
68 Ausserordentliche [a. o.] Investitionseinnahmen	0	0	0
680 Ausserordentliche Investitionseinnahmen für Sachanlagen	0	0	0
682 Ausserordentliche Investitionseinnahmen für immaterielle Anlagen	0	0	0
683 Ausserordentliche Investitionsbeiträge für eigene Rechnung	0	0	0
684 Ausserordentliche Rückzahlung von Darlehen	0	0	0
685 Ausserordentliche Übertragungen von Beteiligungen	0	0	0
686 Ausserordentliche Rückzahlungen eigener Investitionsbeiträge	0	0	0
689 Übrige ausserordentliche Investitionseinnahmen	0	0	0
5-6 Nettoinvestitionen	1928	1903	1765

Bilanz Aktiven in TCHF	01.01. Jahr t	Veränderung		31.12. Jahr t
		Zunahme	Abnahme	
1 Aktiven	13 274	41 303	40 901	13 676
10 Finanzvermögen [FV]	5 539	39 332	40 187	4 684
100 Flüssige Mittel und kurzfristige Geldanlagen	1 605	16 094	16 916	783
101 Forderungen	1 733	23 064	23 175	1 622
102 Kurzfristige Finanzanlagen	0	0	0	0
104 Aktive Rechnungsabgrenzungen	96	165	96	165
106 Vorräte und angefangene Arbeiten	0	0	0	0
107 Langfristige Finanzanlagen	91	9	0	100
108 Sachanlagen FV	2 014	0	0	2 014
109 Forderungen gegenüber SpF und Fonds im FK	0	0	0	0
14 Verwaltungsvermögen [VV]	7 735	1 971	714	8 992
140 Sachanlagen VV	7 419	1 971	714	8 676
142 Immaterielle Anlagen VV	0	0	0	0
144 Darlehen VV	0	0	0	0
145 Beteiligungen, Grundkapitalien VV	316	0	0	316
146 Investitionsbeiträge	0	0	0	0
148 Kumulierte zusätzliche Abschreibungen	0	0	0	0

Bilanz Passiven in TCHF	01.01. Jahr t	Veränderung		31.12. Jahr t
		Zunahme	Abnahme	
2 Passiven	13 274	19 795	19 393	13 676
20 Fremdkapital [FK]	7 619	16 834	17 466	6 987
200 Laufende Verbindlichkeiten	1 461	15 631	15 371	1 721
201 Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten	0	500	500	0
204 Passive Rechnungsabgrenzungen	33	21	33	21
205 Kurzfristige Rückstellungen	277	82	36	323
206 Langfristige Finanzverbindlichkeiten	5 500	600	1 500	4 600
208 Langfristige Rückstellungen	0	0	0	0
209 Verbindlichkeiten gegenüber SpF und Fonds im FK	348	0	26	322
29 Eigenkapital [EK]	5 655	2 961	1 927	6 689
290 Spezialfinanzierungen im Eigenkapital	1 670	130	76	1 724
291 Fonds im Eigenkapital	0	0	0	0
292 Rücklagen der Globalbudgetbereiche	0	0	0	0
293 Vorfinanzierungen	1 126	991	21	2 096
294 Finanzpolitische Reserven	120	0	0	120
295 Aufwertungsreserve VV (Einführung HRM2)	0	0	0	0
296 Neubewertungsreserven FV	0	0	0	0
298 Übriges Eigenkapital	0	0	0	0
299 Bilanzüberschuss/-fehlbetrag	2 739	1 840	1 830	2 749

Anhang 2 Berechnung der Finanzkennzahlen

Die Kennzahlen mit dem Vermerk # werden vom HRM2 als erste Priorität empfohlen. Diejenigen mit dem Vermerk ## werden als zweite Priorität empfohlen.

K1 Deckung des Aufwands	
$\frac{\text{laufender Ertrag} \times 100}{\text{laufender Aufwand}}$	
Details HRM1	Details HRM2
<i>Laufender Ertrag</i>	<i>Laufender Ertrag</i>
+ Ertrag der LR 4	+ Erträge 40 - 46
- Durchlaufende Beiträge 47	+ Ausserordentlicher Ertrag 48
- Entnahmen aus SpF 48	- Zus. Auflösung pass. Inv.beiträge 487
- Interne Verrechnungen 49	- Entnahmen aus Eigenkapital 489
	+ Entnahmen aus Aufwertungsres. 4895
<i>Laufender Aufwand</i>	<i>Laufender Aufwand</i>
+ Aufwand der LR 3	+ Aufwand 30 - 36
- zusätzliche Abschreibungen 332	+ a. o. Aufwand 380 - 381
- Abschreibung Bilanzfehlbetrag 333	+ a. o. Finanzaufwand 384
- Durchlaufende Beiträge 37	+ a. o. Transferaufwand 386
- Einlagen in SpF 38	
- Interne Verrechnungen 39	

K2# Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen	
$\frac{\text{Selbstfinanzierung} \times 100}{\text{Nettoinvestitionen}^*}$	
*Durchschnitt der letzten drei Jahre	
Details HRM1	Details HRM2
<i>Selbstfinanzierung</i>	<i>Selbstfinanzierung</i>
+ Ertragsüberschuss der LR	Saldo der Erfolgsrechnung
- Aufwandüberschuss der LR	+ Abschreibungen VV 33
+ Ordentliche Abschreibungen VV 331	+ Einlagen in Fonds und SpF 35
+ Zusätzliche Abschreibungen 332	- Entnahmen aus Fonds und SF45 45
+ Abschreibung Bilanzfehlbetrag 333	+ Wertbericht. Darlehen VV 364
	+ Wertbericht. Beteiligungen VV 365
	+ Abschreibungen Inv.beiträge 366
	- Auflösung passiv. Inv.beiträge 466
	+ Zusätzliche Abschreibungen 383
	+ Zusätzliche Abschr. Darl./Bet. und Investitionsbeiträge 387
	- Zus. Auflösung pass. Inv.beitr. 487
	+ Einlagen in das EK 389
	- Entnahmen aus dem EK 489
	- Aufwertungen VV 4490
<i>Nettoinvestitionen</i>	<i>Nettoinvestitionen</i>
+ Investitionsausgaben 50 - 58	+ Investitionsausgaben (ord.) 50 - 56
- Investitionseinnahmen 60 - 67	+ a. o. Investitionsausgaben 58
	- Investitionseinnahmen (ord.) 60 - 66
	- a. o. Investitionseinnahmen 68

K3 Zusätzliche Nettoverpflichtungen			
<u>(Nettoverpflichtungen 31.12. - Nettoverpflichtungen 01.01.) × 100</u> laufende Ausgaben Rechnungsjahr			
Details HRM1		Details HRM2	
<i>Nettoverpflichtungen</i>		<i>Nettoverpflichtungen</i>	
+ Fremdkapital	20 - 25	+ Fremdkapital	20
- Finanzvermögen	10 - 13	- Passivierte Investitionsbeiträge	2068
		- Finanzvermögen	10
<i>Laufende Ausgaben</i>		<i>Laufende Ausgaben</i>	
+ Aufwand der LR	3	+ Personalaufwand	30
- Abschreibungen	33	+ Sach- und übr. Betriebsaufwand	31
- Durchlaufende Beiträge	37	- Wertbericht. auf Forderungen	3180
- Einlagen SpF	38	+ Finanzaufwand	34
- Interne Verrechnungen	39	- Wertberechtigungen Anlagen FV	344
		+ Transferaufwand	36
		- Wertberichtigungen Darlehen VV	364
		- Wertbericht. Beteiligungen VV	365
		- Abschreibungen Inv.beiträge	366
		+ a. o. Aufwände	380 - 381
		+ a. o. Finanzaufwand (geldflusswirksam)	3840
		+ a. o. Transferaufwand	386

K4 Nettozinsbelastung			
<u>Nettozinsen × 100</u> grundlegende Steuererträge			
Details HRM1		Details HRM2	
<i>Nettozinsen</i>		<i>Nettozinsen</i>	
+ Passivzinsen	32	+ Zinsaufwand	340
- Vermögenserträge Banken	420	+ Kapitalbeschaffungs- und Vw-Kosten	342
- Vermögenserträge Guthaben	421	+ Liegenschaftenaufwand FV	343
- Vermögenserträge Anlagen FV	422	+ übriger Finanzaufwand	3499
- Liegenschaftserträge FV	423	- Zinsertrag	440
		- Dividenden	4420
		- Liegenschaftenertrag FV	443
		- Finanzvertrag aus VV	445
		- Liegenschaftenertrag VV	447
		- Erträge von gemieteten Liegensch.	448
		- Übriger Finanzertrag	4499
<i>Grundlegende Steuereinnahmen</i>		<i>Grundlegende Steuererträge</i>	
+ Einkommens- und Vermögenssteuern	400	+ Direkte Steuern nat. Personen	400
+ Gewinn- und Kapitalsteuern	401	+ Direkte Steuern jur. Personen	401
+ Liegenschaftssteuern	402	+ Grundsteuern	4021
+ Kapitalgewinnsteuern	403	+ Vermögensgewinnsteuern	4022
+ Handänderungs- und Stempelsteuern	404	+ Vermögensverkehrssteuern	4023

K5 Beherrschung der laufenden Ausgaben	
$\frac{(\text{laufende Ausgaben} - \text{laufende Ausgaben Vorjahr}) \times 100}{\text{laufende Ausgaben Vorjahr}}$	
Details HRM1	Details HRM2
<i>Laufende Ausgaben</i>	<i>Laufende Ausgaben</i>
+ Aufwand der LR 3	+ Personalaufwand 30
- Abschreibungen 33	+ Sach- und übr. Betriebsaufwand 31
- Durchlaufende Beiträge 37	- Wertbericht. auf Forderungen 3180
- Einlagen in SpF 38	+ Finanzaufwand 34
- Interne Verrechnungen 39	- Wertberichtigungen Anlagen FV 344
	+ Transferaufwand 36
	- Wertberichtigungen Darlehen VV 364
	- Wertbericht. Beteiligungen VV 365
	- Abschreibungen Inv.beiträge 366
	+ a. o. Aufwände 380 - 381
	+ a. o. Finanzaufwand (geldflusswirksam) 3840
	+ a. o. Transferaufwand 386

K6 Investitionsanstrengung	
$\frac{\text{Nettoinvestitionen}^* \times 100}{\text{laufende Ausgaben}^*}$	
* Durchschnitt der letzten drei Jahre	
Details HRM1	Details HRM2
<i>Nettoinvestitionen</i>	<i>Nettoinvestitionen</i>
+ Investitionsausgaben 50 - 58	+ Investitionsausgaben (ord.) 50 - 56
- Investitionseinnahmen 60 - 67	+ a. o. Investitionsausgaben 58
	- Investitionseinnahmen (ord.) 60 - 66
	- a. o. Investitionseinnahme 68
<i>Laufende Ausgaben</i>	<i>Laufende Ausgaben</i>
+ Aufwand der LR 3	+ Personalaufwand 30
- Abschreibungen 33	+ Sach- und übr. Betriebsaufwand 31
- Durchlaufende Beiträge 37	- Wertbericht. auf Forderungen 3180
- Einlagen in SpF 38	+ Finanzaufwand 34
- Interne Verrechnungen 39	- Wertberichtigungen Anlagen FV 344
	+ Transferaufwand 36
	- Wertberichtigungen Darlehen VV 364
	- Wertbericht. Beteiligungen VV 365
	- Abschreibungen Inv.beiträge 366
	+ a. o. Aufwände 380 - 381
	+ a. o. Finanzaufwand (geldflusswirksam) 3840
	+ a. o. Transferaufwand 386

K7 Genauigkeit der Steuerprognose			
$\frac{(\text{budgetierte grundleg. Steuererträge} - \text{effektive grundleg. Steuererträge}) \times 100}{\text{effektive grundlegende Steuererträge}}$			
Details HRM1		Details HRM2	
<i>Grundlegende Steuererträge</i>		<i>Grundlegende Steuereinnahmen</i>	
+ Einkommens- und Vermögenssteuer	400	+ Direkte Steuern nat. Personen	400
+ Gewinn- und Kapitalsteuern	401	+ Direkte Steuern jur. Personen	401

K8 Durchschnittliche Schuldzinsen			
$\frac{\text{Passivzinsen} \times 100}{\text{durchschnittliche Bruttoschulden per Anfang und Ende Rechnungsjahr}}$			
Detail HRM1		Details HRM2	
<i>Passivzinsen</i>		<i>Passivzinsen</i>	
+ Kurzfristiger Zinsaufwand	321	+ Verzinsung Finanzverbindlichkeiten	3401
+ Mittel- und langfristiger Zinsaufwand	322		
+ Verzinsung auf Sonderrechnung	323		
<i>Verzinsliche Bruttoschulden</i>		<i>Verzinsliche Bruttoschulden</i>	
+ Kurzfristige Schulden	21	+ Kfr. Finanzverbindlichkeiten	201
+ Mittel- und langfristige Schulden	22	- Kfr. derivative Finanzinstrumente	2016
+ Verpflichtungen für Sonderrechnungen	23	+ Lfr. Finanzverbindlichkeiten	206
		- Lfr. derivative Finanzinstrumente	2066
		- Passivierte Investitionsbeiträge	2068

K9# Nettoverschuldungsquotient			
$\frac{\text{Nettoverpflichtungen} \times 100}{\text{Steuererträge}}$			
Details HRM1		Details HRM2	
<i>Nettoverpflichtungen</i>		<i>Nettoverpflichtungen</i>	
+ Fremdkapital	20 - 25	+ Fremdkapital	20
- Finanzvermögen	10 - 13	- Passivierte Investitionsbeiträge	2068
		- Finanzvermögen	10
<i>Steuern</i>	40	<i>Fiskalertrag</i>	40

K 10## Bruttoverschuldungsanteil			
<u>Bruttoschulden × 100</u> laufender Ertrag			
Details HRM1		Details HRM2	
<i>Bruttoschulden</i>		<i>Bruttoschulden</i>	
+ Laufende Verpflichtungen	20	+ Laufende Verbindlichkeiten	200
+ Kurzfristige Schulden	21	+ Kfr. Finanzverbindlichkeiten	201
+ Mittel- und langfristige Schulden	22	- Kfr. derivative Finanzinstrumente	2016
+ Verpflichtungen für Sonderrechnungen	23	+ Lfr. Finanzverbindlichkeiten	206
		- Lfr. derivative Finanzinstrumente	2066
		- Passivierte Investitionsbeiträge	2068
<i>Laufender Ertrag</i>		<i>Laufender Ertrag</i>	
+ Ertrag der LR	4	+ Erträge	40 - 46
- Durchlaufende Beiträge	47	+ Ausserordentlicher Ertrag	48
- Entnahmen aus SpF	48	- Zus. Auflösung pass. Inv.beiträge	487
- Interne Verrechnungen	49	- Entnahmen aus Eigenkapital	489
		+ Entnahmen aus Aufwertungsres.	4895

K11## Selbstfinanzierungsanteil			
<u>Selbstfinanzierung × 100</u> laufender Ertrag			
Details HRM1		Details HRM2	
<i>Selbstfinanzierung</i>		<i>Selbstfinanzierung</i>	
+ Ertragsüberschuss der LR		Saldo der Erfolgsrechnung	
- Aufwandüberschuss der LR		+ Abschreibungen VV	33
+ Ordentliche Abschreibungen VV	331	+ Einlagen in Fonds und SpF	35
+ Zusätzliche Abschreibungen	332	- Entnahmen aus Fonds und SF 45	45
+ Abschr. Bilanzfehlbetrag	333	+ Wertbericht. Darlehen VV	364
		+ Wertbericht. Beteiligungen VV	365
		+ Abschreibungen Inv.beiträge	366
		- Auflösung passiv. Inv.beiträge	466
		+ Zusätzliche Abschreibungen	383
		+ Zusätzliche Abschr. Darl./Bet. und Investitionsbeiträge	387
		- Zus. Auflösung pass. Inv.beiträge	487
		+ Einlagen in das EK	389
		- Entnahmen aus dem EK	489
		- Aufwertungen VV	4490
<i>Laufender Ertrag</i>		<i>Laufender Ertrag</i>	
+ Ertrag der LR	4	+ Erträge	40 - 46
- Durchlaufende Beiträge	47	+ Ausserordentlicher Ertrag	48
- Entnahmen aus SpF	48	- Zus. Auflösung pass. Inv.beiträge	487
- Interne Verrechnungen	49	- Entnahmen aus Eigenkapital	489
		+ Entnahmen aus Aufwertungsres.	4895

K12# Zinsbelastungsanteil	
$\frac{\text{Nettozinsen} \times 100}{\text{laufender Ertrag}}$	
Details HRM1	Details HRM2
<i>Nettozinsen</i>	<i>Nettozinsen</i>
+ Passivzinsen 32	+ Zinsaufwand 340
- Vermögenserträge Banken 420	- Zinsertrag 440
- Vermögenserträge Guthaben 421	
- Vermögenserträge Anlagen FV 422	
<i>Laufender Ertrag</i>	<i>Laufender Ertrag</i>
+ Ertrag der LR 4	+ Erträge 40 - 46
- Durchlaufende Beiträge 47	+ Ausserordentlicher Ertrag 48
- Entnahmen aus SpF 48	- Zus. Auflösung pass. Inv. beitr. 487
- Interne Verrechnungen 49	- Entnahmen aus Eigenkapital 489
	+ Entnahmen aus Aufwertungsres. 4895

K13## «Kapitaldienst»-Anteil	
$\frac{\text{«Kapitaldienst»} \times 100}{\text{laufender Ertrag}}$	
Details HRM1	Details HRM2
<i>«Kapitaldienst»</i>	<i>«Kapitaldienst»</i>
+ Passivzinsen 32	+ Zinsaufwand 340
- Vermögenserträge Banken 420	- Zinsertrag 440
- Vermögenserträge Guthaben 421	+ Abschreibungen VV 33
- Vermögenserträge Anlagen FV 422	+ Wertbericht. Darlehen VV 364
+ Ordentliche Abschreibungen VV 331	+ Wertbericht. Beteiligungen VV 365
	+ Abschreibungen Inv.beiträge 366
	- Auflösung passiv. Inv.beiträge 466
<i>Laufender Ertrag</i>	<i>Laufender Ertrag</i>
+ Ertrag der LR 4	+ Erträge 40 - 46
- Durchlaufende Beiträge 47	+ Ausserordentlicher Ertrag 48
- Entnahmen aus SpF 48	- Zus. Auflösung pass. Inv.beiträge 487
- Interne Verrechnungen 49	- Entnahmen aus Eigenkapital 489
	+ Entnahmen aus Aufwertungsres. 4895

K14## Investitionsanteil			
<u>Bruttoinvestitionen × 100</u> Gesamtausgaben			
Details HRM1		Details HRM2	
<i>Bruttoinvestitionen</i>		<i>Bruttoinvestitionen</i>	
+ Investitionsausgaben	50 - 58	+ Investitionsausgaben (ord.)	50 - 56
		+ a.o. Investitionsausgaben	58
<i>Gesamtausgaben</i>		<i>Gesamtausgaben</i>	
+ Aufwand der LR	3	+ Personalaufwand	30
- Abschreibungen	33	+ Sach- und übr. Betriebsaufwand	31
- Durchlaufende Beiträge	37	- Wertbericht. auf Forderungen	3180
- Einlagen in SpF	38	+ Finanzaufwand	34
- Interne Verrechnungen	39	- Wertberichtigungen Anlagen FV	344
+ Investitionsausgaben	50 - 58	+ Transferaufwand	36
		- Wertberichtigungen Darlehen VV	364
		- Wertbericht. Beteiligungen VV	365
		- Abschreibungen Inv.beiträge	366
		+ a.o. Aufwände	380 - 381
		+ a.o. Finanzaufwand (geldflusswirksam)	3840
		+ a.o. Transferaufwand	386
		+ Investitionsausgaben (ord.)	50 - 56
		+ a.o. Investitionsausgaben	58

K15## Nettoschulden pro Einwohner			
<u>Nettoschulden</u> ständige Wohnbevölkerung			
Details HRM1		Details HRM2	
<i>Nettoverpflichtungen</i>		<i>Nettoverpflichtungen</i>	
+ Fremdkapital	20 - 25	+ Fremdkapital	20
- Finanzvermögen	10 - 13	- Passivierte Investitionsbeiträge	2068
		- Finanzvermögen	10

Annexe 3 Verschuldungsdynamik für die Jahre t-20 bis t

	r_t	Y_t	R_t	G_t	D_t	i_t	$r_t - i_t$	$(r_t - i_t)D_{t-1}$	$I_t = i_t \times D_{t-1}$	$S_t = R_t - G_t$	$SF_t = R_t - G_t - I_t$	$B_t = (r_t - i_t)D_{t-1} + S_t$
	Wirtschaftswachstumsrate	Steuererträge	Gesamteinnahmen	Ausgaben ohne Zinsen	Nettoverbindlichkeiten	Zinssatz	Hebelwirkung der Zinssätze	... auf den Schulden	Nettozinsen	Primärsaldo	Finanzierungssaldo	Existenz (-), Fehlen (+) eines Schneeballeffekts
	%	TCHF	TCHF	TCHF	TCHF	%	%	TCHF	TCHF	TCHF	TCHF	TCHF
1996 t-21	0,49	4928	8871	9000	3632	4,00	-3,51			-129		
1997 t-20	-0,96	4953	8786	8850	3826	3,59	-4,55	-165	130	-64	-194	-229
1998 t-19	2,49	4905	9005	9200	4155	3,50	-1,01	-39	134	-195	-329	-234
1999 t-18	5,31	5027	9483	9700	4523	3,63	1,69	70	151	-217	-368	-147
2000 t-17	4,29	5294	9890	10000	4829	4,33	-0,04	-2	196	-110	-306	-112
2001 t-16	4,90	5521	10375	10400	5058	4,22	0,68	33	204	-25	-229	7
2002 t-15	0,90	5792	10468	10700	5482	3,79	-2,89	-146	192	-232	-424	-378
2003 t-14	-2,52	5844	10205	10250	5720	3,52	-6,04	-331	193	-45	-238	-376
2004 t-13	0,81	5697	10287	9700	5330	3,45	-2,64	-151	197	587	390	436
2005 t-12	1,01	5743	10391	10000	5124	3,45	-2,45	-130	184	391	207	260
2006 t-11	4,95	5801	10905	10200	4587	3,30	1,65	85	169	705	536	790
2007 t-10	6,29	6088	11591	10950	4096	3,26	3,03	139	149	641	492	780
2008 t-9	3,43	6471	11989	11300	3495	2,15	1,28	52	88	689	601	741
2009 t-8	1,10	6693	12121	11700	3143	2,00	-0,89	-31	70	421	352	390
2010 t-7	-0,70	6767	12037	11952	3120	1,95	-2,65	-83	61	85	23	1
2011 t-6	2,85	6720	12380	12000	2796	1,78	1,07	33	56	380	324	413
2012 t-5	0,64	6911	12459	12100	2482	1,62	-0,98	-27	45	359	314	332
2013 t-4	2,54	6956	12776	12500	2240	1,41	1,14	28	35	276	241	304
2014 t-3	2,84	7133	13139	13100	2231	1,33	1,50	34	30	39	9	72
2015 t-2	2,77	7335	13502	13300	2057	1,26	1,51	34	28	202	174	236
2016 t-1	3,21	7538	13935	13923	2080	1,69	1,51	31	-29	41	70	72
2017 t	1,50	7651	14313	14556	2303	1,20	0,30	6	21	-243	-264	-237

Index

- Abschreibungen 56, 91
- Abschreibungssatz 93, 272
- Administrative Gliederung, s. organische Gliederung 106
- Aktiven 47, 55, 57, 75
- Aktivierungsgrenze 189
- Allokation 297
- Amortisation 173
- Anhang zur Jahresrechnung 105
- Anlage 74
- Anlagentätigkeit 101, 104
- Anlagevermögen 60
- Anschaffungswert 75, 91
- Anschlussgebühr 131
- Antizyklischer Impuls 251
- Äquivalenzprinzip 126
- Artengliederung 106, 218, 223, 291
- Aufgaben des Staates 297
- Aufwand 49
- Aufwandüberschuss 82, 88
- Ausgabe 76
- Ausgleichsskala 161
- Ausgleichszahlungen 163
- Ausmass der Verschuldung 211, 212
- Ausserordentliche Erträge 87, 154
- Ausserordentlicher Aufwand 84, 188
- Ausserordentliches Ergebnis 90
- Automatische Schwankungen 237
- Automatische Stabilisatoren 238
- Autonomie 11

- Bankkredit 172
- Bedürfnisse im Zusammenhang mit der sozialen Zusammensetzung 150
- Bedürfnisse im Zusammenhang mit der Topografie 150
- Beherrschung der laufenden Ausgaben 199
- Beiträge 147
- Benchmarking 69, 215
- Betriebs- oder operative Ausgaben 76
- Betriebsbuchhaltung 113
- Betriebsgebühr 132

- Betriebskosten 82, 117
- Betriebswert 58
- Bewertungsgrundsätze 75
- Bilanz 47, 57, 70, 71, 184
- Bilanzfehlbetrag 59
- Bottom-up-Budgetierung 289
- Bruttobetriebsergebnis 55
- Bruttodarstellung 17
- Bruttoschulden 75, 224, 256, 258
- Bruttoverpflichtungen 258, 260
- Bruttoverschuldungsanteil 205
- Buchhalterische Abschreibung 96, 173
- Buchhalterische Kosmetik 185, 187
- Budgetierungsprozess 14, 288
- Budgetprozess 14

- Classification of the Functions of Government, COFOG 218

- Dauerhaftes Kapital 60
- Deckung des Aufwands 82, 88
- Degressive Abschreibung 92
- Demokratie 28
- Dienstleistungsstellen 121
- Direkte Deckung 91, 112, 171
- Direkter Aufwand 119
- Diskretionärer Impuls 243
- Doppelte Buchführung 20, 41, 44, 64
- Doppelter Erfolgsnachweis 47
- Dringlichkeit 13
- Durchschnittliche Schuldzinsen 203

- Effektives BIP 229
- Effizienz 13
- Eidgenössische Finanzverwaltung 215
- Eigenkapital 57, 59
- Einfache Buchführung 40
- Einheit 15
- Einnahmen 49
- Eintrag 46

- Elastizität der Ausgaben 241
- Elastizität der Einnahmen 239
- Empfehlungen 64, 70, 187
- Endogen bedingte Disparitäten 148
- Erfolgsrechnung 76, 82, 184, 271
- Erstellung der Jahresrechnung 35
- Ertrag 49
- Ertragsüberschuss 82
- Exogen bedingte Disparitäten 148, 149, 151
- Expansiver Impuls 250

- Fester Vorschuss 171
- Festverzinslicher Kredit 174
- Finanzausgleich 147, 298
- Finanzbuchhaltung 113
- Finanzielle Abschreibung 95
- Finanzierung 77
- Finanzierungsausweis 98
- Finanzierungsrechnung 110
- Finanzierungssaldo 111, 238, 248
- Finanzierungsstruktur 149
- Finanzierungstätigkeit 101, 104, 171
- Finanzplan 28
- Finanzpolitik 84
- Finanzrechnung 64, 110
- Finanzreferendum 27
- Finanzstatistik 37, 215
- Finanzvermögen 73
- Folgekosten 293
- Fonds 133
- Fonds de Roulement 60
- Fortführung 18
- Frei verfügbare Erträge 286
- Fremdkapital 57, 75, 99, 257
- FS-Modell 227
- Funktionale Gliederung 70, 107, 113, 218, 223, 291

- Gebühren 124
- Gebundene Aufwendungen 285, 293
- Geldflussrechnung 101, 184
- Gemeindezweckverbände 221
- Genauigkeit der Steuerprognosen 202
- Genehmigung der Jahresrechnung 37

- Gesamtergebnis 90, 187
- Gesamtnachfrage 243, 250, 294, 299
- Gesetzmässigkeit 13
- Gesperrter Kredit 22
- Gestufter Erfolgsausweis 88
- Gewinn und Verlust 45
- Grenzwert 271
- Grundgebühr 132

- Haben 42
- Harmonisierter Fiskalertrag 156
- Harmonisiertes Rechnungsmodell der ersten Generation 64
- Harmonisiertes Rechnungsmodell der zweiten Generation 66
- Hauptbuch 46
- Haushaltgleichgewicht 36, 184, 185, 243, 294
- Haushaltskonsolidierung 294
- Haushaltskonto 50
- Haushaltspolitik 218, 253
- Haushaltsregeln 25
- Hebelwirkung 263
- Hilfskennzahlen 191, 212
- Homogene Kostenstellen 121

- Impulskredit 176
- Indirekter Aufwand 119
- Initiativrecht 27
- Inkrementelle Budgetierung 289
- Institutionelle Gliederung, s. organische Gliederung 106
- Institutionelle öffentliche Politik 297
- Integrierbarer Aufwand 120
- Internalisierungsabgaben 298
- Inventar 52, 57
- Investition 73
- Investitionsanstrengung 200, 272, 287
- Investitionsanteil 209
- Investitionsausgaben 76, 79, 112, 172
- Investitionsbeiträge 91
- Investitionseinnahmen 79
- Investitionsrechnung 76
- Investitionstätigkeit 101, 102

- Jährlichkeit 16
Journal 46
- Kameralistische Buchführung 40
Kapital 57
«Kapitaldienst»-Anteil 208
Kassaprinzip 111, 183
Kassenbuchführung 40, 113, 187
Kausalabgabe 124
Kausalabgabebetrachtung 123
Kausalabgaben 117
Kennzahlen 191, 315
Kennzahlensystem 191
Kollektivgüter 297
Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen
über die Gemeindefinanzen 79
Konferenz der kantonalen Finanzdirektorin-
nen und Finanzdirektoren 64
Konjunkturelle Ausgaben 241
Konjunkturelle Einnahmen 240
Konjunktureller Saldo 237, 238, 242
Konjunkturfaktor 235
Konkordate 221
Konsolidierung 222
Kontenrahmen 50, 62
Konto auf Rechnung Dritter 42
Kontokorrentkredit 171
Kosten-/Leistungsrechnung 113
Kostentransparenz 117
Kredit durch Privatvertrag 172
Kredit mit variablem Zinssatz 174
Kreditlinie 171
Kreditüberschreitung 22
Kreditübertragung 23
- Lastenausgleich 147, 150, 151, 164
Laufende Ausgaben 76, 83, 172
Laufende Rechnung 76
Laufzeit 173
Legislaturprogramm 28
Libor 174
Lineare Abschreibung 92
Lokale Bedürfnisse 150
Lokale Präferenzen 149
- Mittelverwendung 57
- Nachträgliche Deckung 91
Nachtragskredit 22, 35
Negative externe Effekte 298
Nettodarstellung 17
Nettoschulden 75, 259
Nettoschulden pro Einwohner 210
Nettoverpflichtungen 97, 258
Nettoverschuldungsquotient 204, 273
Nettozinsbelastung 198
Neutrale Zone 163
Neutralität 19
New Public Management 32, 65, 289
Nicht geldwirksamer Vorgang 95
Nicht integrierbarer Aufwand 120
Nicht homogene Kostenstellen 121
Nichtverrechnung 17
Nummerierung 108, 115, 133
Nutzniesserprinzip 130
Nutzungsdauer 91, 92
- Objektkredit 25
Obligationenanleihe 175
Öffentliche Haushalte 219
Ökonomische Abschreibung 96
Operationelle Stellen 121
Operative Tätigkeit 101
Operativer Saldo 238
Operatives Ergebnis 90
Ordnungsmässigkeit 20, 185
Ordnungsmässigkeitsprüfung 36
Organische Gliederung 106, 218, 291
- Partizipative Finanzierung 177
Passiven 47, 57
Perimeter 219
Periodenabgrenzung 18, 35, 183
Periodengerechte Buchführung,
s. Periodenabgrenzung 111, 113, 187
Periodengerechte Verbuchung,
s. Periodenabgrenzung 65
Periodizität 18

- Planning, Programming, and Budgeting System 289
- Positive externe Effekte 298
- Potenzielles BIP 229
- Primärdefizit 261
- Primärer Finanzierungssaldo 262
- Primärsaldo 260
- Primärüberschuss 260
- Privatkredit 172
- Produktionskosten 150
- Produktionslücke 231
- Produktives Kapital 74
- Prozyklischer Impuls 251
- Public Private Partnerships 176

- Qualität der Haushaltsführung 193, 199
- Qualitative Spezifikation 15
- Quantitative Spezifikation 16

- Rahmenkredit 25
- Realisierbarer (veräusserbarer) Wert 58
- Realisierbarkeit 73
- Rechnungsabgrenzung 56, 183
- Rechnungslegung 17
- Rechnungsmodell des Bundes 110
- Reserven 48, 57, 187
- Ressourcen 57
- Ressourcenausgleich 150, 152
- Ressourcenindex 153, 159
- Restriktiver Impuls 250
- Revision 186, 187
- Revisor 36
- Risikoprämie 263
- Rücklagen 48, 85
- Rückstellungen 48, 55, 183

- Saldo der Erfolgsrechnung 88
- Sanierungsmassnahmen 294
- Schneeball 263
- Schuldenquote 254, 263
- Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor 70

- Sektorisierung 219, 221
- Selbstfinanzierung 60, 99, 170
- Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen 196, 278
- Selbstfinanzierungsanteil 206
- Soll 42
- Sollprinzip 18
- Soziale Gerechtigkeit 68, 298
- Sozialtransfers 298
- Sparsamkeit 13
- Spezialfinanzierung 123
- Spezialität 15
- Spezifikation 15, 21
- Stabilisierung 239, 298
- Standardkosten pro Einheit 167
- Statistisches Modell 227
- Stetigkeit der Methoden 20
- Steuer 123
- Steuerkraft 153
- Steuersubstrat 149, 155
- Struktureller Finanzierungssaldo 248
- Struktureller operativer Saldo 244
- Struktureller Saldo 244
- Substanzielle öffentliche Politik 297
- Subventionen im wirtschaftlichen Sinne 147

- Top-down-Budgetierung 290
- Tragbarkeit 253, 256, 260, 263
- Transfers 145
- Transitorische Konten 56
- Trend-BIP 231

- Umverteilung 298
- Ungleichgewicht 229, 244, 250, 253, 281

- Veränderung der flüssigen Mitte 104
- Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern 14, 130
- Verbraucherprinzip 128, 130, 133
- Verfügbarer Wert 58
- Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen 191

- Vergleichbarkeit 20, 217, 291
Verkehrswert 75
Vermögenskonto 44
Vermögenswerte 72, 73, 170
Verpflichtungskredit 24, 30, 35, 73, 79
Verschuldung 75, 253, 273
Verständlichkeit 19, 183
Verursacherprinzip 68, 78, 91, 126, 130, 154
Verwaltungsrechnung 76
Verwaltungsvermögen 71, 75
Vollständigkeit 14
Voranschlag 31, 33, 35
Voranschlagskredit 22, 31, 34, 35, 73
Vorfinanzierungen 187
Vorgänge innerhalb der Bilanz 189
Vorgängige Deckung 91
Vorherigkeit 16
Vorsicht 31
Vorzugslasten 15
- Wachstumspfad der Aufwendungen 125,
131
Wachstumsrate 287
Wahrheitsgetreue Darstellung 263, 272
Wertberichtigung 19
Wertkonto 97
Wertminderung des Vermögens 44
Wertminderung des Verwaltungsvermögens
50
Wesentlichkeit 78, 91
Wirksamkeit 18
Wirtschaftliche Abschreibung 13
Wirtschaftlichkeit 173
- Zahlungsfähigkeit 13
Zangeneffekt 98, 175, 253
Zeitliche Spezifikation 276
Zero-Based Budgeting 16
Zinsbelastungsanteil 289
Zinssatz 207
Zusatzkredit 174, 272
Zusätzliche Abschreibungen 25
Zusätzliche Nettoverpflichtungen 20, 54,
120, 187
Zuverlässigkeit 197
Zweckgebundene Aufwendungen 19, 183,
185

Verzeichnisse

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1	Strukturierung der finanziellen Grundsätze	12
Abbildung 2	Beginn des Haushaltsjahrs	17
Abbildung 3	Gestaltung der Kredite	21
Abbildung 4	Koppelung zwischen Verpflichtungskredit und Voranschlagskrediten	24
Abbildung 5	Finanzprozess und Entscheidungsorgane	29
Abbildung 6	Das Unternehmen: Vermögen und Austausch von Werten	49
Abbildung 7	Eine Buchhaltung, fünf Kontenarten	55
Abbildung 8	Darstellung der Aktiven und Passiven in Kategorien	58
Abbildung 9	Die Kapitalisierung des Verlustes führt zu einem Fehlbetrag	59
Abbildung 10	Die grundlegende Regel des Finanzierungsgleichgewichts	60
Abbildung 11	Die Selbstfinanzierung entspricht den Ersparnissen des Unternehmens	62
Abbildung 12	Einführung des HRM2 in den Kantonen und Gemeinden	67
Abbildung 13	Ein methodischer Kontenrahmen steht im Zentrum des Modells	70
Abbildung 14	Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen in der Bilanz	72
Abbildung 15	Kriterium der Realisierbarkeit zur Unterscheidung des Verwaltungsvermögens vom Finanzvermögen	74
Abbildung 16	Kriterium der Nutzungsdauer zur Unterscheidung zwischen laufenden Ausgaben und Investitionsausgaben	77
Abbildung 17	Sehr unterschiedliche ausserordentliche Aufwände	85
Abbildung 18	Abschreibungsverfahren mit nachträglicher Deckung	92
Abbildung 19	Restwert in der Bilanz bei linearer und degressiver Abschreibung	94
Abbildung 20	Finanzierungsausweis gemäss HRM1	100
Abbildung 21	Buchhaltungsinformationen beantworten verwaltungsrelevante Fragestellungen	110
Abbildung 22	Unterscheidung zwischen direktem und indirektem Aufwand	120
Abbildung 23	Interne Verrechnung mit einer Mengeneinheit oder mit einem Verteilschlüssel je nachdem, ob die Einheit homogen ist oder nicht	122
Abbildung 24	Unterscheidung zwischen Steuern und Kausalabgaben	123
Abbildung 25	Entscheidungsbaum zur Wahl zwischen einer Finanzierung aufgrund des Äquivalenzprinzips oder aufgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips	129
Abbildung 26	Je nach Gesetzgebung sind Spezialfinanzierungen oder Fonds als Eigenkapital oder Fremdkapital zu betrachten	136
Abbildung 27	Die Zuweisung des Ertragsüberschusses im Bereich Abfallwirtschaft erhöht die entsprechende Spezialfinanzierung	142
Abbildung 28	Aufschlüsselung des Ergebnisses unter Berücksichtigung der Schwankungen der Spezialfinanzierungen (SpF)	143

Abbildung 29	Nur exogen bedingte Disparitäten rechtfertigen einen Ausgleich	151
Abbildung 30	Aufstellung der Gemeinwesen nach dem Ressourcenindex	159
Abbildung 31	Zwei extreme Ausgleichslösungen: wirkungsloses und vereinheitlichendes System	160
Abbildung 32	Beispiel einer Ausgleichsskala	162
Abbildung 33	Den Gemeinwesen zur Verfügung stehende Quellen zur Finanzierung von Investitionen	169
Abbildung 34	Entscheidungsbaum für die Wahl eines Finanzierungsinstruments	179
Abbildung 35	Darstellung der Finanzlage je nach Rechnungslegungsstandard	186
Abbildung 36	Zusätzliche Abschreibungen und Vorfinanzierungen nach Kantonen	188
Abbildung 37	Bewertung der Deckung des Aufwands – K1	195
Abbildung 38	Bewertung der Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen – K2 [#]	197
Abbildung 39	Bewertung der zusätzlichen Nettoverpflichtungen – K3	198
Abbildung 40	Bewertung der Nettozinsbelastung – K4	199
Abbildung 41	Bewertung der Beherrschung der laufenden Ausgaben pro Einwohner – K5	200
Abbildung 42	Bewertung der Investitionsanstrengung – K6	201
Abbildung 43	Bewertung der Genauigkeit der Steuerprognosen – K7	202
Abbildung 44	Bewertung der durchschnittlichen Schuldzinsen – K8	203
Abbildung 45	Bewertung des Nettoverschuldungsquotienten – K9 [#]	204
Abbildung 46	Bewertung des Bruttoverschuldungsanteils – K10 ^{##}	206
Abbildung 47	Bewertung des Selbstfinanzierungsanteils – K11 ^{##}	207
Abbildung 48	Bewertung des Zinsbelastungsanteils – K12 ^{##}	208
Abbildung 49	Bewertung des «Kapitaldienst»-Anteil – K13 ^{##}	209
Abbildung 50	Bewertung des Investitionsanteils – K14 ^{##}	210
Abbildung 51	Bewertung der Nettoschulden pro Einwohner – K15 ^{##}	211
Abbildung 52	Der statistische Perimeter eines öffentlichen Haushalts schliesst öffentliche Unternehmen aus	220
Abbildung 53	Wichtigste Phasen und Situationen innerhalb eines Konjunkturzyklus	230
Abbildung 54	Jährliche Werte des geschätzten Konjunkturfaktors k für die Anwendung der Schuldenbremse	236
Abbildung 55	Automatische Budgetschwankungen und konjunktureller Saldo, Auswirkungen von diskretionären Impulsen und struktureller Saldo	238
Abbildung 56	Struktureller operativer Saldo und diskretionäre Massnahmen	247
Abbildung 57	Entwicklung der Bruttoschuldenquote der EU-Länder und der Schweiz	255
Abbildung 58	Entwicklung des Verschuldungsquotienten von MeinGemeinwesen unter dem Einfluss des Wirtschaftswachstums und der Veränderung der Verschuldung	264
Abbildung 59	Entwicklung des Nettoverschuldungsquotienten von MeinGemeinwesen unter dem Einfluss der Hebelwirkung von Wachstumsrate und Zinssatz auf die Verschuldung und den Primärsaldo	268

Abbildung 60	Entwicklung des Nettoverschuldungsquotienten ($K9^{\#}$) vom Jahr t bis zum Jahr $t+50$ in Richtung seines Grenzwerts bei strukturellem Gleichgewicht	274
Abbildung 61	Entwicklung des Zangeneffekts ($K13^{\#\#}$) des Jahres t bis zum Jahr $t+50$ in Richtung seines Grenzwertes	277
Abbildung 62	Entwicklung der Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen ($K2^{\#}$) vom Jahr t bis zum Jahr $t+50$ in Richtung ihres Grenzwerts	279
Abbildung 63	Entwicklung des Nettoverschuldungsquotienten ($K9^{\#}$) vom Jahr t bis zum Jahr $t+100$ in Richtung seines Grenzwertes, bei einem strukturellen Überschuss	282
Abbildung 64	Eine Erweiterung des zeitlichen Horizonts erhöht den Anteil der frei verfügbaren Erträge	287
Abbildung 65	Organigramm auf der Grundlage der funktionalen Gliederung.	292

Verzeichnis der Porträts

Porträt 1	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren	65
Porträt 2	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>	66
Porträt 3	Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor	71
Porträt 4	Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen	79
Porträt 5	Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen des IDHEAP	192
Porträt 6	Eidgenössische Finanzverwaltung	215
Porträt 7	Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates	219
Porträt 8	Öffentliche Haushalte	221
Porträt 9	Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts	254
Porträt 10	<i>Planning, Programming, and Budgeting System</i>	289
Porträt 11	<i>Zero-Based Budgeting</i>	290

Verzeichnis der Auszüge

Auszug 1	Bundesverfassung, Art. 126 Haushaltsführung	27
Auszug 2	Im Dezember ist die Sache entschieden ...	33
Auszug 3	Die buchhalterische Kosmetik findet vor aller Augen statt	186
Auszug 4	Bundesverfassung, Art. 100, Konjunkturpolitik	252

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Einnahmen und Ausgaben der Familie Thénardier	40
Tabelle 2	Eine Spalte für die Einnahmen, eine für die Ausgaben	41
Tabelle 3	Rechnung des Schuldners X	42
Tabelle 4	Der Schuldner zahlt seine Schuld zurück: Beide Konten sind betroffen	43
Tabelle 5	Das Unternehmen leistet eine Rückzahlung an seinen Gläubiger	43
Tabelle 6	Das Gewinn- und Verlustkonto erfasst die Wertveränderung	45
Tabelle 7	Einige Einträge eines Journals	46
Tabelle 8	Die Saldi der Vermögens- und GuV-Konten werden in die Bilanz übertragen	47
Tabelle 9	Rückstellungen und Reserven kommen auch in der Bilanz vor.	48
Tabelle 10	Die Saldi der Vermögenskonten werden vorgetragen	51
Tabelle 11	Die Haushaltskonten, einschliesslich GuV, werden umgebucht	52
Tabelle 12	Ablauf des Jahresabschlusses: ein Fallbeispiel	53
Tabelle 13	Journal des Jahres 1820	54
Tabelle 14	Aktivierungsgrenze	79
Tabelle 15	Rubriken der Investitionsrechnung gemäss der Artengliederung	81
Tabelle 16	Rubriken der Ergebnisrechnung gemäss Artengliederung	84
Tabelle 17	Gestufte Darstellung der Erfolgsrechnung	87
Tabelle 18	Nutzungsdauer und Abschreibungssatz	93
Tabelle 19	Vom HRM2 empfohlene Geldflussrechnung	103
Tabelle 20	Erfolgs- und Investitionsrechnung nach der funktionalen Gliederung	108
Tabelle 21	Systematik der Nummerierung von Vorgängen	109
Tabelle 22	Finanzierungsrechnung des Bundes	111
Tabelle 23	Umfang der internen Verrechnungen im Total des Aufwands und Ertrags	115
Tabelle 24	Interne Verrechnungen in den Verwaltungseinheiten und funktionalen Kategorien	116
Tabelle 25	Anteil der Fiskalerträge und der Entgelte an den Gesamterträgen	125
Tabelle 26	Kategorisierung des Aufwands für die Abfallwirtschaft	134
Tabelle 27	Die Abfallwirtschaft erwirtschaftet vor der Zuweisung zum Eigenkapital einen Ertragsüberschuss	134
Tabelle 28	Kategorisierung der Erträge der Abfallwirtschaft	135
Tabelle 29	Spezialfinanzierungen oder Fonds in den Passiven der Bilanz	138
Tabelle 30	Abschluss im Bereich Abfallwirtschaft	141
Tabelle 31	Ausgleich im Bereich Abfallwirtschaft nach Einlage des Saldos in das Eigenkapital	141
Tabelle 32	Umfang der Transferzahlungen am Total des Aufwands und Ertrags.	145
Tabelle 33	Erträge, die in die Schätzung des Steuerpotenzials einzubeziehen sind	154
Tabelle 34	Schätzung des Steuerpotenzials anhand des harmonisierten Fiskalertrags	157

Tabelle 35	Wirkung eines progressiven Steuertarifs auf das Steuerpotenzial bei einem gleichen Steuersubstrat zweier Gemeinden	159
Tabelle 36	Zu erhaltende oder zu zahlende Ausgleichszahlungen	163
Tabelle 37	Vorgeschlagenes Kennzahlensystem und Verbindung zu den Kennzahlen, die vom Handbuch HRM2 empfohlen werden	192
Tabelle 38	Gewichtung der Kennzahlen	212
Tabelle 39	Gesamtnote für MeinGemeinwesen im Jahr t	213
Tabelle 40	Schätzung des potenziellen BIP und der Produktionslücke.	234
Tabelle 41	Schätzung des Konjunkturfaktors k ausgehend vom berechneten potenziellen BIP	237
Tabelle 42	Schätzung der konjunkturellen Einnahmen	241
Tabelle 43	Schätzung der konjunkturellen Ausgaben	242
Tabelle 44	Schätzung des konjunkturellen Saldos	243
Tabelle 45	Schätzung des strukturellen operativen Saldos	245
Tabelle 46	Strukturelles operatives Ergebnis, wenn die Produktionslücke positiv ist	246
Tabelle 47	Berechnung des Finanzierungssaldos	249
Tabelle 48	Schätzung des strukturellen Finanzierungssaldos	250
Tabelle 49	Prozyklische und antizyklische Impulse	252
Tabelle 50	Schulden und Verpflichtungen, netto oder brutto	259
Tabelle 51	Berechnung des primären Finanzierungssaldos	262
Tabelle 52	Kombination der Bedingungen für einen Teufelskreis oder eine Erfolgsspirale	267
Tabelle 53	Grenzwert des Nettoverschuldungsquotienten ($K9^{\#}$) in Abhängigkeit der Wachstumsrate r, des Abschreibungssatzes k_A und der Investitionsanstrengung k_I ($K6$)	275
Tabelle 54	Grenze des Zangeneffekts ($K13^{\#\#}$) in Abhängigkeit der Wachstumsrate r, des Zinssatzes i und der Investitionsanstrengung k_I ($K6$)	278
Tabelle 55	Grenze der Selbstfinanzierung ($K2^{\#}$) in Abhängigkeit der Wachstumsrate r und des Abschreibungssatzes k_A	280
Tabelle 56	Grenzwert des Nettoverschuldungsquotienten ($K9^{\#}$) in Abhängigkeit der Wachstumsrate r, der Investitionsanstrengung k_I ($K6$) und der Ungleichgewichtsrate der Erfolgsrechnung k_D (= $K1 - 100\%$)	283
Tabelle 57	Jährliche Folgekosten in Prozent der geplanten Bruttoinvestition	293
Tabelle 58	Nicht abschliessender Katalog möglicher Sanierungsmassnahmen	295

Abkürzungen

a. o.	ausserordentlich (Aufwände oder Erträge)
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGR	Bundesgesetz über die Regionalpolitik
BIP	Bruttoinlandprodukt
CHF	Schweizer Franken
COFOG	Classification of the Functions of Government
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EK	Eigenkapital
ERV	Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung der Banken und Wertpapierhäuser (Eigenmittelverordnung)
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ESVG	Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
EURIBOR	Euro interbank offered rate
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (Finanzdirektorenkonferenz)
Fds	Fonds
FK	Fremdkapital
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FV	Finanzvermögen
GFSM	Government Finance Statistics Manual
GSchG	Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
HRM1	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell der ersten Generation
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell der zweiten Generation
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique (Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung)
IHG	Bundesgesetz über Investitionshilfe in Berggebieten
Invest.	Investition
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IWF	Internationaler Währungsfonds
TCHF	Tausend Schweizer Franken
Libor	London interbank offered rate
LR	Laufende Rechnung
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
Neubew.	Neubewertung
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes

NRP	Neue Regionalpolitik
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PPP	Public Private Partnership
Pers.	Personen
SchKG	Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs
SNA	System of National Accounts
SNB	Schweizerische Nationalbank
SpF	Spezialfinanzierungen
SR	Systematische Rechtssammlung
SRS-CSPCP	Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor – Conseil suisse de présentation des comptes publics
Subv.	Subvention
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz)
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VV	Verwaltungsvermögen
WB	Weltbank
ZA	Zusätzliche Abschreibungen
ZS	Zivilschutz

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Ein paar Worte ...	7
1 Einige Hinweise zur Nutzung dieses Buches	9
2 Die Akteure und Grundlagen der Haushaltsführung identifizieren	11
2.1 Finanzielle Grundsätze	12
2.2 Kreditrecht	21
2.3 Haushaltsregeln	25
2.4 Finanzreferendum und Initiativrecht	27
2.5 Finanzprozess und wichtigste Akteure	28
3 Den Aufbau der Rechnung und der Voranschläge entschlüsseln	39
3.1 Die Buchführung im Laufe der Geschichte	39
3.2 Umweg über die Unternehmensbuchhaltung	49
3.3 Rechnungsmodell der Schweizer Kantone und Gemeinden	63
3.4 Rechnungsmodell des Bundes	110
4 Interne Verrechnungen nutzen, um die Kosten von Leistungen zu ermitteln	113
4.1 Finanzbuchhaltung und Betriebsbuchhaltung	113
4.2 Interne Verrechnung	114
4.3 Elemente der Kostenanalyse	119
5 Die Spezialfinanzierung bestimmter Leistungen verstehen	123
5.1 Unterschied zwischen Steuern und Kausalabgaben	123
5.2 Das Äquivalenzprinzip und die Bedingungen für seine Anwendung	126
5.3 Taktische Zweckbindung von Einnahmen	129
5.4 Gesetzliche Bestimmungen	130
5.5 Modalitäten der Rechnungslegung bei Spezialfinanzierungen und Fonds	132
6 Die Mechanismen der Transfers und des Finanzausgleichs kennen	145
6.1 Transfertypen nach Artengliederung	145
6.2 Disparitäten und Ausgleich	148
6.3 Ressourcenausgleich	152
6.4 Lastenausgleich	164
7 Investitionen finanzieren und geeignete Kredite identifizieren	169
7.1 Bandbreite der Finanzierungsquellen von Investitionen	169
7.2 Finanzierung aus Eigenmitteln	170
7.3 Finanzierung aus Fremdmitteln	171
7.4 Einige wichtige Regeln	178

8	Die finanzpolitische Taktik erkennen	183
8.1	Zuverlässigkeit und Verständlichkeit	183
8.2	Eine Transparenz, die Risiken mit sich bringt	184
8.3	Spannung zwischen Zuverlässigkeit und Ordnungsmässigkeit	185
8.4	Buchhalterische Kosmetik	187
9	Die finanzielle Verfassung mithilfe von Kennzahlen diagnostizieren	191
9.1	Kennzahlen und Kennzahlensystem	191
9.2	Vorgeschlagenes Kennzahlensystem	191
9.3	Kennzahlen	195
10	Die Finanzdaten für einen Vergleich finden	215
10.1	Bedürfnis nach einem Vergleich	215
10.2	Herausforderungen des Vergleichs	217
10.3	Ursachen der Schwierigkeiten bei Vergleichen	217
10.4	Von den Rechnungen zur Statistik	218
10.5	Die Gemeinden untereinander vergleichen	222
10.6	Die Kantone untereinander vergleichen	225
10.7	Die Schweiz mit anderen Ländern vergleichen	227
11	Den Ursprung von Defiziten analysieren: Konjunktur oder Struktur	229
11.1	Konjunkturzyklus und Produktionslücke	229
11.2	Automatische Budgetschwankungen, konjunktureller Saldo und automatische Stabilisatoren	237
11.3	Diskretionäre Massnahmen und struktureller Saldo	243
12	Die Dynamik der Verschuldung analysieren: Teufelskreis oder Erfolgsspirale	253
12.1	Tragbarkeit der Verschuldung	253
12.2	Schuldenquote	254
12.3	Brutto- oder Nettogrössen	257
12.4	Schulden oder Verbindlichkeiten	258
12.5	Primärsaldo	260
12.6	Schneeball der Verschuldung	263
12.7	Kampf gegen den Teufelskreis der Verschuldung	269
13	Die finanzielle Verfassung ans Limit projizieren	271
13.1	Die finanzielle Verfassung anhand einiger Annahmen projizieren	271
13.2	Grenzwert des Nettoverschuldungsquotienten	273
13.3	Grenzwert des Zangeneffekts	276
13.4	Grenzwert der Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen	278
13.5	Strukturelles Ungleichgewicht und Grenze des Nettoverschuldungsquotienten	281

14 Die zukünftige Finanzlage verbessern: mögliche Ansätze	285
14.1 Den finanziellen Handlungsspielraum erweitern und die gebundenen Aufwendungen vermindern	285
14.2 Die Investitionstätigkeit und den Wachstumspfad der Aufwendungen aufeinander abstimmen	287
14.3 Den Budgetierungsprozess reformieren	288
14.4 Die finanzielle Organisation und Berichterstattung vereinfachen	291
14.5 An die Folgekosten von Investitionen denken	293
14.6 Die zweckmässigsten Massnahmen zur finanziellen Sanierung wählen	294
15 Strategische Tragweite der Finanzen meines Gemeinwesens	297
Bibliografie	301
Anhänge	305
Anhang 1 – Rechnung von MeinGemeinwesen für das Jahr t	305
Anhang 2 – Berechnung der Finanzkennzahlen	315
Annexe 3 – Verschuldungsdynamik für die Jahre t-20 bis t	322
Index	323
Verzeichnisse	329
Verzeichnis der Abbildungen	329
Verzeichnis der Porträts	331
Verzeichnis der Auszüge	331
Verzeichnis der Tabellen	332
Abkürzungen	335
Biografie	340

Biografie

Nils Soguel ist ordentlicher Professor für Finanzwissenschaften und Direktor des Hochschulinstituts für Öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne. Er ist ausserdem Präsident des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor, des Standardsetzers der Rechnungslegung für alle öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz. Sein Fachwissen wird häufig von der Bundes-, den Kantons- und Gemeindeverwaltungen in den Bereichen Finanzmanagement, Organisation, Fusionen, Finanzausgleich und Aufgabenteilung sowie Bewertung von nicht marktgängigen Gütern in Anspruch genommen. In diesen Bereichen hat er mehrere Bücher und zahlreiche Artikel in internationalen wissenschaftlichen Zeitschriften veröffentlicht. Ausserdem ist er verantwortlich für die jährliche Veröffentlichung des Vergleichs der Kantons- und Gemeindefinanzen des IDHEAP.

Die Finanzen meines Gemeinwesens verstehen und verwalten

Nils Soguel

Dies ist ein einzigartiges Handbuch, das es Ihnen Schritt für Schritt ermöglicht, die Finanzen Ihres Gemeinwesens zu verstehen, um es verwalten zu können. Ein umfassendes Werk, das die vielen Aspekte der Verwaltung der Finanzen auf detaillierte, aber leicht verständliche Weise behandelt: den Budgetierungsprozess, das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure, die nach neuesten Standards organisierte Rechnungslegung, den Finanzausgleich, die Steuern und andere Beiträge. Das Buch erläutert zudem Diagnoseinstrumente, um die wichtigsten Herausforderungen zu meistern: die Kosten von Leistungen ermitteln, ein Kennzahlensystem einrichten, die Schuldendynamik erfassen, den Einfluss der Konjunktur auf die Finanzen nachverfolgen, eine politische Taktik in der Rechnungslegung erkennen und gegebenenfalls nutzen. Aufgezeigt werden aber auch Wege zur Verbesserung der finanziellen Verfassung, falls dies notwendig ist. Die vorgeschlagenen Instrumente werden systematisch auf den Fall eines echten Gemeinwesens angewendet, das Leistungen für seine Bevölkerung erbringt und seinem Personal Löhne zahlt, das Steuern und Abgaben erhebt, das investiert und sich verschuldet – kurz gesagt ein Gemeinwesen, das lebt. Das Buch orientiert sich somit an der Realität der Schweizer Gemeinwesen: der Kantone und Gemeinden.

Nils Soguel ist ordentlicher Professor für Finanzwissenschaften und Direktor des Hochschulinstituts für Öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne. Er ist ausserdem Präsident des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor, des Standardsetzers der Rechnungslegung für alle öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz.

somedia
BUCHVERLAG

ISBN 978-3-7253-1089-0

