
Die Finanzlage der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz vergleichen

Die Informationen, die der Jahresabschluss einer öffentlichen oder privaten Organisation liefert, sind weitgehend unbearbeitet. Um eine aussagekräftige Diagnose der Finanzlage zu erstellen, und insbesondere zu Vergleichszwecken, müssen Finanzkennzahlen herangezogen werden.



Nils Soguel

Kennzahlen sind gängige Instrumente zur Bewertung, zur Unterstützung der Risikokontrolle und zur Entscheidungsfindung. Durch die Zusammenfassung mehrerer Kennzahlen lässt sich ein Kennzahlensystem erstellen. Dieses System ist umso nützlicher, je sorgfältiger die Kennzahlen ausgewählt und je logischer sie angeordnet sind. 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 nicht verwässert.



Evelyn Munier

Unabhängig davon, ob eine Organisation dem privaten oder dem öffentlichen Sektor angehört, sollte sie sich Gedanken darüber machen, welche Kennzahlen ihre spezifischen Ziele oder Schwierigkeiten am besten widerspiegeln. Das hier vorgestellte Kennzahlensystem basiert auf dem Modell, das das Institut für öffentliche Verwaltung IDHEAP für seinen jährlichen Vergleich der Finanzen der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz verwendet.¹ Es nutzt eine Reihe von 15 Kennzahlen, die verschiedene Anliegen der Haushaltsführung abdecken. Dazu gehören auch die acht vom HRM2-Handbuch vorgeschriebenen Kennzahlen. Innerhalb des Kennzahlensystems sind die Kennzahlen in drei thematische Gruppen und eine Gruppe mit Hilfskennzahlen eingeteilt.

Die erste Gruppe beschäftigt sich mit dem Haushaltsgleichgewicht des Gemeinwesens. Die dazugehörigen 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?

Eine dritte Gruppe gibt Auskunft über das Ausmass der Verschuldung und die angesammelten Verpflichtungen. Die angehäuften Schulden stellen die grössten Verpflichtungen gegenüber Dritten dar. Das Ausmass all dieser Verpflichtungen wird einerseits den Steuererträgen und andererseits dem laufenden Ertrag gegenübergestellt. So lässt sich bestimmen, während wie vieler Jahre die Steuererträge respektive der laufende Ertrag zur Schuldentilgung aufgewendet werden müssten.

Eine vierte, heterogenere Gruppe umfasst fünf Hilfskennzahlen. Sie werden vom HRM2-Handbuch zwar empfohlen, darin aber meist nur als Kennzahlen zweiter Priorität betrachtet (##).

Jede dieser Gruppen hat ihre Daseinsberechtigung. Es ist wichtig zu wissen, ob das Haushaltsgleichgewicht bewahrt werden kann. Ebenso zentral ist aber die Analyse der Qualität der Haushaltsführung. Diese beiden

¹ Soguel, N. (2020). Comprendre et gérer les finances de ma collectivité. Lausanne : EPFL Press (chapitre 9). Soguel, N./Munier, E. (2022). Vergleich 2021 der Kantons- und Gemeindefinanzen. Cahier 321, Lausanne : IDHEAP.

Gruppen	Kennzahlen in der Übersicht	Kennzahlen HRM2	
		1. Priorität	2. Priorität
Haushalts- gleichgewicht	Deckung des Aufwands	K1	
	Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen	K2	# ¹
	Zusätzliche Nettoverpflichtungen	K3	
	Nettozinsbelastung	K4	
Qualität der Haushaltsführung	Beherrschung der laufenden Ausgaben/Einwohner	K5	
	Investitionsanstrengung	K6	
	Genauigkeit der Steuerprognose	K7	
	Durchschnittliche Schuldzinsen	K8	
Ausmass der Verschuldung	Nettoverschuldungsquotient	K9	#
	Bruttoverschuldungsanteil	K10	##
Hilfskennzahlen	Selbstfinanzierungsanteil	K11	##
	Zinsbelastungsanteil	K12	# ²
	Kapitaldienstanteil	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.

Tabelle 1: Kennzahlensystem und Verbindung zu den Kennzahlen, die vom Handbuch HRM2 empfohlen werden.

Thematiken sind nämlich miteinander verbunden. Über längere Zeit betrachtet hängt das Haushaltsgleichgewicht 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 Haushaltsungleichgewicht ausweist, die Verschuldung zunehmen. Zugleich strapazieren grosse Verpflichtungen wegen der daraus resultierenden Zinsbelastung die zukünftigen Haushaltsgleichgewichte.

Aggregation und Überblick über die Kennzahlen

Das System bietet für jede Kennzahl die Möglichkeit, den berechneten Wert auf einer Skala von 6 (ausgezeichnete Situation) bis 1 (sehr problematische Situation, die erhebliche Korrekturmassnahmen erfordert) zu bewerten. Dies ist einer der grossen Vorteile dieses Systems. 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.

Um die Ergebnisse zu aggregieren, muss erst entschieden werden, welches Gewicht jeder Kennzahl und jeder Kennzahlengruppe 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. Soll mit dieser Regel ein Aufwandsüberschuss begrenzt werden, müsste die Kennzahl der Deckung des Aufwands (K1) stärker gewichtet werden. Schreibt die Regel hingegen eine minimale Finanzierung der Investitionen durch eigene Mittel vor, dann wäre der Kennzahl der Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen (K2[#]) ein stärkeres Gewicht beizumessen. Und begrenzt die Regel das Schuldenvolumen, würde eine Kennzahl der Verschuldung mehr Gewicht erhalten (z. B. K9[#] oder K10[#]). Aus diesem Grund sollten die Benutzer dieses Systems eigene Überlegungen anstellen und eine eigene Gewichtung festlegen.

Im Sinne eines Denkstosses 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 – Haushaltsgleichgewicht, Qualität der Haushaltsführung, Ausmass der Verschuldung – je für eine oder zwei Kennzahlen entscheiden müssten. Diesen Kennzahlen haben wir ein doppeltes Gewicht (2) und den anderen Kennzahlen ein einfaches Gewicht (1) zugewiesen.

In der Gruppe, die sich mit dem Haushaltsgleichgewicht 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

Gruppen	Kennzahlen in der Übersicht	Gewichtung		
		Kennzahlen	Gruppen	
Haushaltsgleichgewicht	Deckung des Aufwands	K1	2	1
	Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen	K2 [#]	2	
	Zusätzliche Nettoverpflichtungen	K3	2	
	Nettozinsbelastung	K4	1	
Qualität der Haushaltsführung	Beherrschung der laufenden Ausgaben/Einwohner	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 1. Priorität
^{##} Kennzahl HRM2 der 2. Priorität

Tabelle 2: Gewichtung der Kennzahlen.

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.

Was die Kennzahlengruppen anbelangt, geben wir dem Haushaltsgleichgewicht 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.

Eine Datenbank und ein Arbeitsblatt

Seit 1999 veröffentlicht das IDHEAP jährlich seinen Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen. Eine Datenbank mit den Kennzahlenwerten für sämtliche Jahre ab 1999 für Bund und Kantone sowie ab 2001 für Städte steht auf der Homepage des IDHEAP der Universität Lausanne zum Herunterladen zur Verfügung: www.unil.ch/idheap/Vergleich.

Ausserdem kann ein Arbeitsblatt heruntergeladen werden, mit dem die verschiedenen Kennzahlen einfach berechnet werden können. Dabei wird für jede Kennzahl eine Note von 6 (ausgezeichnete Situation) bis 1 (sehr beunruhigende Situation) vergeben. Diese Berechnungen lassen sich mit den Informationen aus der Jahresrechnung des Gemeinwesens einfach durchführen.

Fazit

Das Kennzahlensystem kann auf verschiedene Weise eingesetzt werden. Zunächst dient es dazu, die finanzielle Verfassung des Gemeinwesens auf der Grundlage 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. 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 Investitionen, zusätzliche Verpflichtungen). 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.

Nils Soguel, Prof. Dr. rer. pol., ordentlicher Professor für öffentliche Finanzen am Institut für öffentliche Verwaltung-IDHEAP der Universität Lausanne, Vorsitzender des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor (SRS CSPCP), nils.soguel@unil.ch

Evelyn Munier, mag. rer. pol., dipl. Expertin in Rechnungslegung und Controlling, wissenschaftliche Sekretärin des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP), evelyn.munier@unil.ch

PROFFIX

Software für KMU

«SIE HABEN DAS **GESCHÄFT.** PROFFIX DIE **SOFTWARE.**»

Peter Herger, Geschäftsführer PROFFIX Software AG



JETZT IM VIDEO Erfahren Sie, weshalb PROFFIX heute zu den erfolgreichsten Schweizer KMU-Softwareanbietern zählt. www.proffix.net