

---

# «Spezialkässeli» – Gesonderte Rechnungen der öffentlichen Verwaltung

---

Die Kantone unterhalten in vielen Bereichen Sonderrechnungen mit zweckgebundenen Einnahmen. Aufgrund der kantonal unterschiedlichen Handhabung war ein Vergleich bisher schwierig. Um deren Auswirkungen zu untersuchen, ist eine Übersicht aber unabdingbar.

---



Ramon Christen



Nils Soguel

Im harmonisierten Rechnungslegungsmodell (HRM2) hat sich die Konferenz der Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren auf 20 Fachempfehlungen geeinigt, an denen sich die Kantone bei ihrer Rechnungslegung orientieren. Die konkrete Ausgestaltung bleibt jedoch den Kantonen überlassen. Eine dieser Empfehlungen behandelt Spezialfinanzierungen, deren Zweck eine vollständige oder teilweise Zuordnung von Einnahmen an bestimmte Aufgaben ist. Dadurch soll der Aufwand eines bestimmten Bereichs nachweisbar via Einnahmen desselben Bereichs gedeckt werden.

Abbildung 1 zeigt exemplarisch die buchhalterischen Vorgänge einer positiv abschliessenden Spezialfinanzierung (oberhalb der gestrichelten Linie) und einer negativ abschliessenden Erfolgsrechnung (unterhalb) am Bilanzstichtag. Beim Jahresabschluss werden die zweckgebundenen Einnahmen dem Aufwand innerhalb des vorgesehenen Bereichs gegenübergestellt und separat von der restlichen Erfolgsrechnung saldiert. Der Saldo wird dann der Spezialfinanzierung in der Bilanz gutgeschrieben. Gleichzeitig übersteigt der Aufwand der restlichen Erfolgsrechnung deren Einnahmen, was zu einer Abnahme des Eigenkapitals führt.

Neben Spezialfinanzierungen kennt HRM2 weitere Instrumente, welche dem Charakter von Spezialfinanzierungen stark ähneln. (Spezial)Fonds, beispielsweise, werden ebenfalls durch zweckgebundene Einnahmen geäufnet, die jedoch keinen kausalen Zusammenhang

mit ihrem vorgesehenen Verwendungszweck haben müssen. Demgegenüber verwenden gewisse Kantone die Spezialfinanzierung so, dass sie ihre zentrale Eigenschaft verliert. Werden Spezialfinanzierungen am Ende der Rechnungsperiode nicht via Bilanz ausgeglichen, wirken sie sich auf den Saldo der Erfolgsrechnung aus. Diese Praxis findet beispielsweise im Kanton Solothurn beim Strassenbaufonds Anwendung. Solche kantonalen Eigenheiten erschweren die Vergleichbarkeit, was das Fehlen einer umfassenden Datenbasis erklärt. Unsere Studie stellt die Daten von Sonderrechnungen mit Spezialfinanzierungscharakter von 21 Kantonen über die Jahre 2000 bis 2014 zusammen und gewährt eine Übersicht über deren Relevanz. Es fehlen Glarus, Graubünden, Luzern, Thurgau und Waadt, da die Daten nicht öffentlich zugänglich sind und nicht zur Verfügung gestellt wurden. Nebst einer gewissen Harmonisierung wurden die Sonderrechnungen nach staatlichen Funktionen kategorisiert. Die Kategorisierung folgt der funktionalen Gliederung nach HRM2, die sich auf der obersten Stufe in zehn Funktionen aufteilt; da der Bereich Finanzen und Steuern keine eigentliche Staatstätigkeit umfasst, sondern lediglich rein finanzielle Vorgänge wie den Zinsdienst beinhaltet, wird diese Funktion ausgeklammert.

Abbildung 2 zeigt das Ergebnis der Auswertung. Sie setzt den Aufwand, der innerhalb von Sonderrechnungen anfällt (vgl. Aufwand für bestimmte Aufgabe in Abbildung 1), ins Verhältnis des Gesamtaufwands je Staatsfunktion. Auffallend sind die beiden Funktionen «Kultur, Sport und Freizeit, Kirche», sowie «Verkehr und Nachrichtenübermittlung». Die verhältnismässig hohen Ausgaben via Sonderrechnungen im Kulturbereich lassen sich durch die kantonalen Lotteriefonds erklären. Im Verkehrsbereich sind die weit verbreiteten Strassenkassen ausschlaggebend.

Neben einer erstmaligen Erfassung der kantonalen Sonderrechnungen befasst sich die Studie mit der Frage nach deren Auswirkungen auf die Effizienz kantonalen

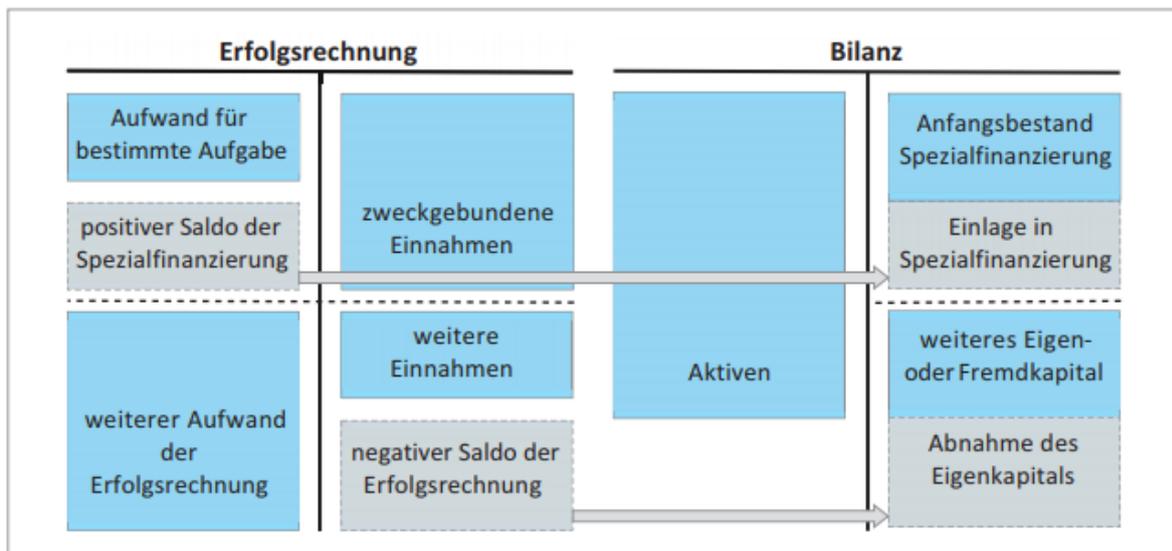


Abbildung 1: Rechnungsmodell von Spezialfinanzierungen

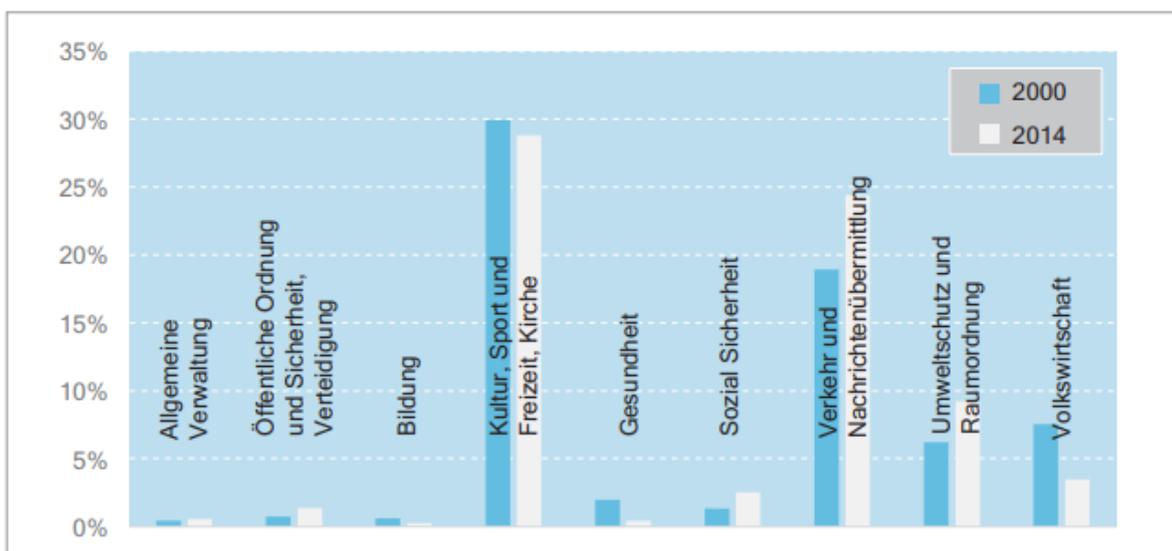


Abbildung 2: Anteil kantonaler Sonderrechnungen pro Staatsfunktion an Gesamtausgaben

Aufgabenerbringung. Die Untersuchung fokussiert auf die beiden oben genannten Bereiche. Es zeigt sich mit statistischer Signifikanz, dass sich Sonderrechnungen positiv auf die kantonale Effizienz im Verkehrsbereich auswirken, jedoch einen negativen Einfluss im Kulturbereich haben. Ein Grund könnte die erwähnte Kausalität zwischen den zweckgebundenen Einnahmen und den damit finanzierten Leistungen sein. Während ein starker Zusammenhang zwischen der Mineralölsteuer, der LSVA etc. und dem Strassenbau besteht, ist kein solcher zwischen Lottereerträgen und den Ausgaben im Kulturbereich erkennbar. Die Kausalität im Verkehrsbereich vereinfacht die Formierung einer Interessengruppe für Strassen, die auf eine effiziente Verwendung der Gelder pocht. Dies ist im Kulturbereich nicht der Fall, weil Lotteriespieler wenig mit Kulturliebhabern gemein haben.

Ramon Christen, MA Public Management and Policy, Doktorand am Lehrstuhl Öffentliche Finanzen am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung-IDHEAP der Universität Lausanne, [ramon.christen@unil.ch](mailto:ramon.christen@unil.ch)

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