

## Politforum Thun 2019

# Schuldenfalle Infrastrukturfinanzierung?

Referat Michael Käsermann  
Partner, Leiter öffentliche Verwaltungen

Als **Schuldenfalle** wird eine Situation definiert, «in der die Aufwendungen, Ausgaben o. Ä. die Einkünfte, Einnahmen beträchtlich übersteigen und somit eine Schuldentilgung unmöglich wird». <sup>1</sup> Im internationalen Vergleich steht die Schweiz mit einer Brutto Staatsverschuldung von 43 % gemessen am Bruttoinlandprodukt sehr gut da. Die Situation ist in Japan mit 236 %, Griechenland mit 181 % und in Italien 131 % weitaus dramatischer als in der Schweiz. <sup>2</sup> Dank der weltweit guten Konjunktur böte sich für Zentralbanken die Gelegenheit, Zinsen anzuheben. Es stellt sich aber die Frage, ob aufgrund der hohen Staatsverschuldung, einige Staaten die höhere Zinsbelastung überhaupt stemmen könnten.

Im Zusammenhang mit Infrastruktur können grundsätzlich vier Wirkungen auf eine allfällige Schuldenfalle einwirken:

- Infrastrukturkosten
- Strategische Infrastrukturplanung
- Finanzpolitik
- Öffentliches Interesse

Egal auf welcher staatlichen Ebene, Infrastruktur kostet Geld. Die **Infrastrukturkosten** teilen sich in mittelbare Kosten (Investitionskosten sowie den Folgekosten) als auch in unmittelbare Kosten (ökologische, soziale oder Opportunitätskosten) auf. Vielfach werden in der Praxis aufgrund fehlender Angaben, fehlendem Fachwissen aber auch aufgrund der komplexen Projekte nicht immer sämtliche Kosten (insbesondere Kosten) bei der Evaluation eines Projektes berücksichtigt. Umso wichtiger ist es, sich als strategisches Führungsgremium einer Gemeinde mit einer **strategischen Infrastrukturplanung** auseinanderzusetzen. Aus der Praxis muss jedoch festgehalten werden, dass eine Infrastrukturstrategie in den Gemeinden meist fehlt oder nur ein eingeschränkter Planungshorizont (bspw. Legislatur) gewählt wird. Weiter fehlen Analysen über den Zustand der Infrastruktur, was dazu führt, dass unerwartete resp. ungeplante Mehrkosten entstehen können. Ein weiterer Einfluss auf die Schuldenfalle hat die Finanzpolitik. Auch wenn eine strategische Infrastrukturplanung besteht und ein allfälliger Sanierungsbedarf grundsätzlich bekannt ist, werden manchmal Projekte aus **finanzpolitischer** Sicht hinausgezögert. Dies lässt auf eine fehlende dynamische Verflechtung zwischen Investitions- und Finanzplanung rückschliessen. Auch politische Motive sind zu beobachten, so dass Sanierungsinvestitionen nachkommenden Generationen oder auch den nachkommenden Gemeinderäten in die Verantwortung gegeben werden. Letztendlich ist natürlich auch die Frage der Selbst- oder Fremdfinanzierung entscheidend für die Auslösung einer Schuldenfalle. Eine solche Situation kann aber auch dadurch entstehen oder verstärkt werden, wenn das **öffentliche Interesse bzw. der Anspruch der Bevölkerung** für eine Durchführung eines Projektes oder einer finanziellen Unterstützung so hoch sind, dass die finanzielle Machbarkeit in den Hintergrund der Argumentation rückt. Vielfach kommt dem Staat auch die Rolle eines Monopolisten zu, wenn es bspw. keinen Sinn macht, mehrere Infrastrukturnetze aufzubauen oder niemand der Privatwirtschaft gewillt ist, Verluste zu tragen um eine Leistung anzubieten. Dies birgt jedoch auch die Gefahr eines Fehlanreizes, wenn bspw. aufgrund des öffentlichen Interesses Branchen unterstützt werden, welche bereits mit massiv strukturellen Problemen konfrontiert sind (bspw. Berg- und Seilbahnen).

<sup>1</sup> Duden (2016)

<sup>2</sup> IWF (2017)

Wesentliche Investitionen sollten strategisch geplant und ihre finanzielle Machbarkeit bis zum Ende der Lebensdauer durchgedacht und transparent gemacht wurden. In den letzten 15 Jahren ist aber der Anteil der Investitionen vor allem bei den Kantonen sinkend. Die Investitionstätigkeit der Kantone kann als schwach (unter dem Richtwert von 10 - 20 %) eingestuft werden. Für den Bund und die Gemeinden ergibt sich eine mittlere Investitionstätigkeit. Bei Gemeinden liegt der Investitionsanteil mit ca. 15 % in den letzten 10 Jahren auf konstantem Niveau.

Eine Grösse zur Beurteilung der Verschuldungssituation ist der *Bruttoverschuldungsanteil*. Im Jahr 2016 kommt für den Sektor Staat ein Bruttoverschuldungsanteil von guter Güte (50 % bis 100 %) zustande. Gegenüber 2015 nimmt diese Grösse um 2,7 Prozentpunkte auf 97,8 % ab. Für die Gemeinden ergibt sich im Jahr 2016 ein mittlerer Richtwert (108,4 %; -2,8 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr). Einzig der Bruttoverschuldungsanteil der Kantone wächst gegenüber 2015, dieser beträgt im Jahr 2016 75 %. Für den Bund ergibt sich dagegen ein Rückgang von 6,7 Prozentpunkten. Sein Bruttoverschuldungsanteil beträgt 140,8 %, damit steht seine Verschuldung im Vergleich zu den laufenden Erträgen in einem «mittlerem» Verhältnis. Angesichts des tiefen Zinsniveaus müsste davon ausgegangen werden, dass die Investitionstätigkeit höher liegt und vor allem, dass mit fremden Mitteln versucht wird, fällige Investitionen zu tätigen. Das Bild der Bruttoverschuldung der öffentlichen Hand in der Schweiz sieht jedoch anders aus. Im Jahr 2016 kommt für den Sektor Staat ein Bruttoverschuldungsanteil von guter Güte (50 % bis 100 %) zustande. Die Verschuldung in den letzten Jahren war eher abnehmend und steht im Vergleich zu den Erträgen in einem mittleren Verhältnis. Es kann also festgehalten werden, dass das günstige Zinsumfeld von der öffentlichen Hand bisher nicht genutzt wurde um zusätzliche Investitionen zu tätigen. Das Eigenkapital ist eher gewachsen und die Bonität hat zugenommen. Die Verschuldung hingegen blieb konstant.<sup>3</sup>

Ein Blick auf den Kanton Bern zeigt, dass die Investitionstätigkeit in den Berner Gemeinden im Jahr 2016 sehr unterschiedlich ist. Nur gerade 60 Gemeinden weisen eine starke bis sehr starke Investitionstätigkeit von über 20 % aus. Der Median liegt bei 10 %, was noch knapp als mittlere Investitionstätigkeit gilt. Im interkantonalen Vergleich liegt der Bern damit im unteren Drittel. Hingegen kann erwähnt werden, dass die Berner Gemeinden mehrheitlich einen idealen Wert von 100 % oder mehr bei der Selbstfinanzierung ausweisen. Das heisst, sie sind in der Lage, ihre Investitionen ohne zusätzliche Fremdmittel vorzunehmen. Auch beim Selbstfinanzierungsanteil, welcher zeigt, welcher Anteil des Ertrags zur Finanzierung der Investitionen oder zum Abbau von Schulden aufgewendet werden kann, positionieren sich die Gemeinden mehrheitlich mittel bis gut (5 - 15 %). Nur 21 Gemeinden wiesen 2016 einen kritischen Wert von unter 5 % Selbstfinanzierungsanteil auf. Die Verschuldung der Berner Gemeinden stehen aber immer noch in einem angemessenen Verhältnis zu den erwirtschafteten Erträgen. Die Mehrheit der Berner Gemeinden hat weiterhin einen sehr gesunden Bruttoverschuldungsanteil von unter 50 %. Nur gerade 10 Gemeinden haben einen schlechten Wert von über 150 % auszuweisen. Eine weitere Information über die finanzielle Situation liefert der Zinsbelastungsanteil, welcher aufzeigt, welchen Anteil des laufenden Ertrags für den Nettoszinsaufwand gebunden ist. Der Grossteil der Berner Gemeinden wies im Jahr 2016 einen Zinsbelastungsanteil in der Bandbreite zwischen - 1 % und + 1 % aus. Dies entspricht einer sehr tiefen bis tiefen Zinsbelastung. Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Zinsbelastung der Berner Gemeinden generell tief ist und die Berner Gemeinden mehrheitlich ein Nettovermögen ausweisen. Die Investitionstätigkeit der Berner Gemeinden war aber auch eher schwach und die Möglichkeit zur Selbstfinanzierung divergieren stark.<sup>4</sup> Es kann also für den Kanton Bern nicht von einer systemischen Schuldenfalle gesprochen werden.

Nichtsdestotrotz ist der Einsatz von geeigneten Führungsinstrumenten notwendig, um nicht selbstverschuldet in die Schuldenfalle zu treten. Bestimmungen des Gemeindegesetzes (GG; BSG 170.11), der Gemeindeverordnung (GV; BSG 170.111) sowie der Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHDV; BSG 170.511) schreiben den Gemeinden solche Instrumente vor. Als Beispiel kann der Finanzplan genannt werden, welcher aus der geplanten Investitionstätigkeit sowie der allgemeinen Entwicklung der Gemeindefinanzen besteht. In der Investitionsplanung soll eine übergeordnete strategische Grundlage zur Infrastrukturplanung sowie allfällige Zustandsanalysen einfließen. Weiter werden Investitionsbegehren der Politik bzw. der Bevölkerung berücksichtigt. Der Investitionsplan als Teil des Finanzplans soll einen Planungszeitraum von 4 - 8 Jahren umfassen. Für Gemeinden ist es aber unverzichtbar, die Kosten über die gesamte Lebensdauer abzubilden und zu planen. Hierzu ist die Anlagebuchhaltung ein effektives Instrument. In die Anlagebuchhaltung werden Vermögenswerte erfasst, die über mehrere Jahre genutzt

<sup>3</sup> Eidgenössische Finanzverwaltung, öffentliche Verwaltung und Finanzen (2018)

<sup>4</sup> Amt für Gemeinden und Raumordnung, Bericht Gemeindefinanzen 2016 (2018)

werden. Sie werden in unterschiedliche Anlagekategorien unterteilt (bspw. Grundstücke, Gebäude/Hochbauten, Tiefbauten etc.).<sup>5</sup> Mit der Anlagebuchhaltung sollen nicht nur die kumulierten Werte der Anlagen zu Beginn und Ende einer Periode aufgezeigt werden, sondern die Veränderung der Anlagewerte unter dem Jahr werden transparent und die Art oder Ursache der Veränderung (bspw. Kauf oder Wertverlust durch Schaden) werden sichtbar. Mit der Umstellung von HRM1 auf HRM2 kam es zudem zu einer Praxisänderung, so dass das Verwaltungsvermögen neu linear nach der Nutzungsdauer auf dem Anschaffungswert oder Herstellungswert abgeschrieben werden. Die Aktivierungsgrenzen und insbesondere die Nutzungsdauern unterscheiden sich von Kanton zu Kanton teilweise massiv. Beispielsweise wurde eine Mehrzweckhalle unter HRM1 degressiv (10 % vom Restbuchwert) abgeschrieben, was einer Abschreibungsdauer von 33 Jahre entsprach. Unter HRM2 wird diese Anlage im Kanton Bern über 25 Jahre abgeschrieben. Andere Kantone sehen hier deutlich längere Nutzungsdauern vor. Dies hat einen direkten Effekt auf die Tragbarkeit einer Investition.

Ein weiteres Instrument welches mit HRM2 den Weg in die öffentliche Rechnungslegung gefunden hat ist die Geldflussrechnung. Als Bestandteil der Jahresrechnung gibt die Geldflussrechnung Auskunft über die Herkunft und die Verwendung der Geldmittel. Der Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit stellt die eigentliche Finanzstärke einer Gemeinde dar und gibt Auskunft, wie viele Mittel erwirtschaftet wurden, um Investitionen zu tragen oder Schulden abzubauen.

Um also nicht in die Schuldenfalle zu geraten, müssen die gegebenen Instrumente gezielt eingesetzt werden. HRM2 hat dazu geführt, dass bekannte/bewährte Führungsinstrumente von HRM1 weitergeführt und ergänzt wurden. Für Sie als Exponenten von Gemeinden gilt es deren Möglichkeiten und deren Nutzen zu erkennen. Auch wenn es zu herausfordernden Situationen wie beispielsweise bei der zunehmenden jährlichen Abschreibungslast unter Berücksichtigung der tatsächlichen Nutzungsdauer kommen wird, gilt es die Chancen beispielsweise einer Anlagebuchhaltung gezielt zu nutzen. Der Einsatz von geeigneten Führungsinstrumente sollte aber bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht Halt machen, sondern sollte bei Bedarf durch eigene, ereignisbezogene und standardisierte Führungsinstrumente ergänzt werden (bspw. Projektreporting)

---

<sup>5</sup> Amt für Gemeinden und Raumordnung, Arbeitshilfe Gemeindefinanzen)