

Fachempfehlung 18 **Finanzkennzahlen**

Empfehlung

- 1 Zur Beurteilung der Finanzlage sollen folgende Finanzkennzahlen (1. Priorität) herangezogen werden (alphabetische Reihenfolge):**
 - **Nettoverschuldungsquotient;**
 - **Selbstfinanzierungsgrad;**
 - **Zinsbelastungsanteil.**
- 2 In 2. Priorität oder für einzelne Teilbereichs-Analysen sollen auch die folgenden Finanzkennzahlen herangezogen werden (alphabetische Reihenfolge):**
 - **Bruttoverschuldungsanteil,**
 - **Investitionsanteil.**
 - **Kapitaldienstanteil,**
 - **Nettoschuld in Franken pro Einwohner,**
 - **Selbstfinanzierungsanteil.**

Erläuterung

Zu Ziffer 1

- 3** Die Berechnung von Kennzahlen und die Steuerung der Haushalte auf den verschiedenen Ebenen sind untrennbar miteinander verbunden. Dabei haben die aus dem Rechnungswesen gewonnenen Daten und Kennzahlen die Aufgabe, den verschiedenen Adressaten die notwendigen Informationen zu liefern. Als Informationsempfänger des Rechnungswesens stehen im Vordergrund:
 - Öffentlichkeit und Politik: Festlegung der politischen Prioritäten;
 - interne Führung: Sicherstellung einer effizienten Aufgabenerfüllung;
 - Kapitalgeber: Beurteilung der Risikosituation eines öffentlichen Gemeinwesens;
 - Finanzstatistik (Bund, FkF): gesamtwirtschaftliche Aussagen, Vergleiche der öffentlichen Gemeinwesen.
- 4** Die einzelnen Adressaten haben verschiedene Anforderungen, aus denen sich die Kennzahlen zur Beurteilung der Finanzlage ergeben. Es gibt andere Kennzahlensysteme, welche im Folgenden nicht behandelt werden:
 - gesamtwirtschaftliche Kennzahlen wie Staatsquoten, Steuerquoten usw.;
 - Kennzahlen zur Beurteilung der Bonität oder Liquidität eines öffentlichen Gemeinwesens (Ratings);

– betriebswirtschaftliche Kennzahlen (z.B. Schüler pro Klasse, Strassenunterhaltskosten pro Quadratmeter).

- 5 Öffentlichkeit und Politik haben die Aufgabe, die politischen Prioritäten festzulegen. Die Beurteilung der Steuerung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte erfolgt über die Zuweisung der finanziellen Mittel zu den einzelnen Aufgaben. Eine sachgerechte Gliederung der Ausgaben nach Arten, Funktionen und/oder Leistungsgruppen ist daher von zentraler Bedeutung (siehe dazu auch Fachempfehlung 03 betreffend den Kontenrahmen und die funktionale Gliederung). Folgende spezifische Anforderungen ergeben sich für Öffentlichkeit und Politik aus ihren Aufgaben heraus:
- 6 *Steuerung der Einzelhaushalte*: Die Steuerung des Gesamthaushalts erfolgt auf der Ebene des öffentlichen Gemeinwesens. Die Steuerung der Leistungen der Leistungsempfänger muss hingegen auf der Ebene der einzelnen (nicht konsolidierten) Einheiten erfolgen. Die finanzpolitischen Kennzahlen müssen sowohl beim Budget als auch bei der Rechnungsablage zur Verfügung stehen. Da sich einzelne Finanzkennzahlen auf Bestandesgrößen beziehen, muss jeweils auch eine Planbilanz erstellt werden.
- 7 *Mittelfristiger Ausgleich des kumulierten Ergebnisses der Erfolgsrechnung*: Entscheidend für die Finanzpolitik ist letztlich das über mehrere Jahre kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung. Über einen Konjunkturzyklus betrachtet soll am Ende der Periode das Eigenkapital denselben Bestand aufweisen wie zu Beginn der Periode. Das Erfordernis eines jährlichen Ausgleichs der Erfolgsrechnung würde eine kurzfristige Betrachtungsweise fördern und wäre volkswirtschaftlich betrachtet nicht angemessen. Dabei steht der Gesamtsaldo der Erfolgsrechnung im Vordergrund, die Teilsaldi im gestuften Erfolgsausweis dienen lediglich der Feinanalyse.
- 8 *Finanzierung der Investitionen*: Neben dem Ausgleich der laufenden Rechnung steht im HRM1 die Finanzierung der Investitionen im Vordergrund. Als ausreichend wurde ein Selbstfinanzierungsgrad von rund 60 % erachtet. Aus damaliger Sicht und in einer Zeit relativ hoher Inflation, welche die Staatsschuld laufend entwertete, mögen die angestrebten 60% angemessen gewesen sein. Mit der zunehmenden Kritik an der Staatsverschuldung dürfte diese Zielgröße heute eher höher liegen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sollte diese Zielgröße in Abhängigkeit der Konjunkturlage definiert werden. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass eine konjunkturpolitische Steuerung der Ausgaben kaum möglich ist (Zeitbedarf der Anpassung, Widerstand gegen Ausgabenkürzungen). Hingegen ist es möglich, durch eine bewusste Steuerung des Ertragsüberschusses oder der zusätzlichen Abschreibungen die Finanzierung der Investitionen konjunkturpolitisch vorzunehmen. In der Hochkonjunktur werden die zusätzlichen Abschreibungen hoch gehalten, in der Krise wird auf zusätzliche Abschreibungen verzichtet. Dies ermöglicht eine konjunkturgerechte Stabilisierung des Steuerfusses. In kleineren öffentlichen Gemeinwesen, in welchen einzelne Investitionsvorhaben stark ins Gewicht fallen, lassen sich die Zielgrößen nicht immer einhalten.

9 *Vergleichbarkeit der öffentlichen Gemeinwesen:* Vergleiche mit anderen öffentlichen Gemeinwesen spielen aus einzelwirtschaftlicher Sicht bei finanzpolitischen Entscheiden nur eine untergeordnete Rolle. Ob ein Spital, eine Schule oder eine Strasse gebaut wird, hängt nicht von Vergleichen mit anderen Gemeinden ab, sondern vom Kosten und Nutzen der Investition für die Einwohner. Auf Ebene eines Kantons oder einer Gemeinde werden Vergleiche z.B. bezüglich Verschuldung, Selbstfinanzierung, Kapitaldienst und Steuerbelastung angestellt. Daraus ergeben sich die entscheidenden Kennzahlen. Vergleiche zwischen Teilbereichen eines Haushaltes mögen zusätzliche Informationen liefern. Sie sind jedoch –wegen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen– immer erklärungsbedürftig. Derartige Vergleiche sind deshalb eher als Teil der internen Führung zu betrachten.

10 *Interne Führung:* Für die interne Führung stehen –je nach Aufgabenstellung und Grösse des öffentlichen Gemeinwesens– verschiedene Instrumente zur Verfügung:

- Erfolgsrechnung (nach Arten, Funktionen) sowie Leistungskennzahlen;
- Globalbudgets und Leistungskennzahlen;
- Kosten- / Leistungsrechnungen.

Unter dem Aspekt der internen Führung kann auch die Frage der verursachergerechten Finanzierung einzelner Aufgabengebiete subsumiert werden. Das Rechnungswesen muss für diese Zwecke die erforderlichen Basisinformationen liefern. Dabei müssen die Kosten und Erträge auf möglichst niedriger Stufe, d.h. auf der Stufe der einzelnen Leistung bzw. des Produktes ermittelt werden können (Kosten eines Schülers auf der Primarschulstufe, Kosten des Strassenunterhaltes pro m² usw.). In welchem Detaillierungsgrad dies zu erfolgen hat, hängt von den unterschiedlichen Aufgabenstellungen ab und ist Sache der einzelnen öffentlichen Gemeinwesen. Kennzahlen können hier nicht abgeleitet oder vorgegeben werden. Als Sonderaufgabe der internen Führung kann die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit betrachtet werden. Hiefür steht die Geldflussrechnung zur Verfügung.

11 *Kapitalgeber:* Aus Sicht der Kapitalgeber ist die Gewährleistung des Kapitaldienstes und der Zahlungsfähigkeit zentral: Nettoschulden pro Kopf oder bezogen auf den Steuerertrag, der Kapitaldienstanteil und die Entwicklung der Liquidität sind deshalb die zentralen Grössen. Mit dem Entscheid, auf eine Neubewertung des Verwaltungsvermögens zu verzichten, wird klar, dass Kennzahlen, welche auf dem Eigenkapital aufbauen, nicht im Zentrum stehen können. Dies ist richtig, weil das Eigenkapital zu einem grossen Teil im Verwaltungsvermögen gebunden ist und dieses nicht als Sicherheit zur Verfügung steht.

- 12** *Finanzstatistik*: Der Finanzstatistik stehen alle bisher erwähnten Kennzahlen zur Verfügung. Im Vordergrund stehen der Saldo der Erfolgsrechnung, der Saldo der Finanzierungsrechnung und der Schuldenstand. In der Finanzierungsrechnung der Finanzstatistik werden nur die liquiditätswirksamen Positionen der Erfolgs- und Investitionsrechnung berücksichtigt. Zusätzlich zu den Statistiken nach der Artengliederung (Sachgruppen) werden statistische Ausweise nach Aufgabengebieten (funktionale Gliederung) ermittelt.
- 13** Folgende Schuldendefinitionen sind bei der Beurteilung der Finanzlage von Bedeutung:
- *Bruttoschulden*: Die „Bruttoschulden“ werden im Anhang des Handbuchs definiert. Diese Kennzahl ist vorab für die Finanzstatistik des Bundes von Bedeutung. In der Definition der Finanzstatistik sind nebst der passiven Rechnungsabgrenzung (204) und den Rückstellungen (205/208) auch die Verbindlichkeiten gegenüber Spezialfinanzierungen und Fonds im Fremdkapital (209) sowie insbesondere die Finanzderivate (2016) nicht enthalten. Anzumerken ist zudem, dass bei dieser Definition des Schuldenstandes des Staates in Anlehnung an die Kriterien der EU (Maastricht) die Bewertung der Verbindlichkeiten zum Nominalwert zu erfolgen hat und die Abgrenzung (Sektorisierung resp. Konsolidierung) des öffentlichen Haushaltes den Kriterien der Finanz- und Wirtschaftsstatistik genügen muss. Die Finanzstatistik gibt die entsprechenden Vorgaben. Diese Definition der Schulden wiedergibt die Sicht des Schuldners.
 - *Nettoschulden I*: „Nettoschulden I“ ist eine Basiszahl der Bilanzanalyse. Sie wird im Anhang des Handbuchs definiert. Sie kann auf zwei verschiedene Arten berechnet werden. Entweder als Fremdkapital (20) minus passivierte Investitionsbeiträge (2068) minus Finanzvermögen (10) (Version 1) oder als Verwaltungsvermögen (14) minus passivierte Investitionsbeiträge (2068) minus Eigenkapital (29) (Version 2). Mit der Zuordnung der Spezialfinanzierungen zum Eigen- oder Fremdkapital wird die bisherige Unklarheit beseitigt und die beiden Definitionen sind –mathematisch zwingend– identisch. Nicht identisch sind jedoch die Verständlichkeit und der innere Gehalt. Unmittelbar einsichtiger ist die Version 1, da sie vom Grundbegriff der Schulden, dem Fremdkapital, ausgeht
 - *Nettoschulden II*: „Nettoschulden II“ ist definiert als Verwaltungsvermögen (14) minus Darlehen und Beteiligungen/Grundkapitalien (144 und 145) minus passivierte Investitionsbeiträge (2068) minus Eigenkapital (29). Weil die Darlehen und Beteiligungen/Grundkapitalien nicht abgeschrieben, sondern allenfalls nur wertberichtigt werden und in der Regel einen Ertrag abwerfen, werden sie ausgeklammert. Unter dem Risikoaspekt ist die Kennzahl „Nettoschulden I“ vorzuziehen.
- 14** Die drei Kennzahlen erster Priorität sind die Kennzahlen mit der grössten Aussagekraft, und die für die meisten Anspruchsgruppen interessant sind.

Zu Ziffer 2

- 15** Die Finanzkennzahlen zweiter Priorität sind ebenfalls wichtig. Sie werden heute vorab auf Gemeindeebene verwendet. Es wäre anzustreben, dass alle acht hier erwähnten Finanzkennzahlen für die Kantone und Gemeinden flächendeckend berechnet, zentral ausgewertet und publiziert würden.
- 16** Die Einzelheiten zur Berechnung der acht erwähnten Kennzahlen befinden sich in den Tabellen im Anhang des Handbuchs.

Beispiele und Illustrationen

Tabelle 18-1 Zusammenfassung der Fragestellungen bei Kennzahlen

Adressat	Fragestellungen	Instrumente / Wichtigste Kennzahlen
Öffentlichkeit und Politik	- Welche Mittel werden für welche Zwecke verwendet?	- Details der Erfolgsrechnung - Funktionale Gliederung - Globalbudget
	- Kann der Aufwand gedeckt werden?	- Saldo der Erfolgsrechnung - Stufe operatives Ergebnis - Stufe Gesamtergebnis
	- Können die Investitionen finanziert werden?	- Selbstfinanzierungsgrad
	- Wie hoch sind die Finanzkraft und der finanzielle Spielraum des öffentlichen Gemeinwesens?	- Selbstfinanzierungsanteil
	- In welchem Ausmass tätigt das öffentliche Gemeinwesen Investitionen?	- Investitionsanteil
	- Wie entwickeln sich die Netto-/Bruttoschulden?	- Netto-/Bruttoschulden: - absolut - pro Einwohner - Bruttoverschuldungsanteil - Nettoverschuldungsquotient
	- Welcher Anteil der Mittel ist für den Zinsaufwand gebunden?	- Zinsbelastungsanteil
	- Welcher Anteil der Mittel ist für den gesamten Kapitaldienst gebunden?	- Kapitaldienstanteil
Interne Führung	- Welche Mittel werden für welche Zwecke verwendet?	- Details der Erfolgsrechnung - Funktionale Gliederung
	- Werden die Leistungen wirtschaftlich erbracht?	- Kostenrechnungen
	- Ist die Zahlungsfähigkeit gewährleistet?	- Selbstfinanzierung - Verhältnis zwischen Selbstfinanzierung und Investitionen
	- Wie rentiert das Finanzvermögen?	- Bruttorendite und weitere Kennzahlen

Tabelle 18-1 (Fortsetzung)

Adressat	Fragestellungen	Instrumente / Wichtigste Kennzahlen
Kapitalgeber	- Sind die Schulden durch Finanzvermögen gedeckt?	- Nettoschulden: - absolut - pro Einwohner - Bruttoverschuldungsanteil - Nettoverschuldungsquotient
	- Können die Investitionen finanziert werden?	- Selbstfinanzierungsgrad
	- Wie hoch sind die Finanzkraft und der finanzielle Spielraum des öffentlichen Gemeinwesens?	- Selbstfinanzierungsanteil
	- In welchem Ausmass, gemessen am laufenden Aufwand, tätigt das öffentliche Gemeinwesen Investitionen?	- Investitionsanteil
	- Ist die Zahlungsfähigkeit gewährleistet?	- Finanzertrag / Finanzaufwand
	- Welcher Anteil der Mittel ist durch den Kapitaldienst gebunden?	- Zinsbelastungsanteil - Selbstfinanzierung - Verhältnis zwischen Selbstfinanzierung und Investitionen - Kapitaldienstanteil
Finanzstatistik	- Aufwand/Ausgaben und Ertrag/Einnahmen in der Artengliederung (nach Sachgruppen)	- Erfolgsrechnung - Investitionsrechnung - Finanzierungsrechnung
	- Ausgaben und Einnahmen nach Funktionen	- Funktionale Gliederung
	- Bilanz (als Ausgangs- und Endpunkt der Erfolgsrechnung)	- Schulden