

Hoher Selbstfinanzierungsgrad beim Staat: Kein Qualitätssiegel

Der Selbstfinanzierungsgrad von Bund und Kantonen lag – zumindest vor der Pandemie – bei weit über 100 Prozent. Bei einer genaueren Betrachtung hat der Investitionsprozess aber erhebliche Schwächen. *Philipp Weckherlin*

Abstract Im Gegensatz zu börsenkotierten Unternehmen ist ein hoher Selbstfinanzierungsgrad bei Staaten kein Zeichen von Stärke. Der Hauptgrund liegt darin, dass der Staat kein disziplinierter Investor und Bilanzbewirtschafter ist. Denn er geht irrtümlicherweise davon aus, dass Eigenkapital billiger ist als Fremdkapital. Zudem rechnet er Investitionsentscheide falsch und schliesst Fremdfinanzierung meist von vornherein aus. Aus betriebswirtschaftlicher Optik wäre es deshalb wichtig, dass der Staat seine Investitionsdisziplin erhöht und alle Optionen seriös prüft. Mehr investieren ist dabei ebenso wenig per se eine gute Sache wie ein hoher Selbstfinanzierungsgrad. Das Ziel muss vielmehr sein, ressourcenschonend einen nachhaltigen Mehrwert zu schaffen.

Ein hoher Selbstfinanzierungsgrad gilt bei börsenkotierten Unternehmen als Indiz der Stärke – beim Staat hingegen ist dies nicht der Fall. Warum?

Zunächst eine Definition: Der Selbstfinanzierungsgrad gibt Auskunft darüber, inwiefern Nettoneuinvestitionen durch die selbst erwirtschafteten Mittel bezahlt werden können (siehe *Kasten*). Bei privaten Unternehmen stammt das Geld normalerweise aus den Erträgen, beim Staat vorwiegend aus den Steuereinnahmen.

Bei börsenkotierten Unternehmen wird vorausgesetzt, dass sie im Wettbewerb stehen, Wachstum finanzieren, disziplinierte Investoren und Bilanzbewirtschafter sind, ihre Kapitalkosten korrekt rechnen sowie hohen Transparenz-, Rechenschafts- und Corporate-Governance-Ansprüchen genügen. Erfolgreiche Unternehmen stossen nicht betriebsnotwendige Vermögen konsequent ab und prüfen neben einer teuren Selbstfinanzierung auch eine billigere Fremdfinanzierung. Zudem fällen sie konsequente Make-or-Buy-Entscheide. Sprich: Sie prüfen, ob sie ein Produkt selber herstellen oder extern beziehen.

Nachlässiger Investor

Staaten hingegen, als ewige gemeinnützige Genossenschaften konzipiert, sind weder dem Wachstum noch dem Gewinn verpflichtet und stehen nicht im Wettbewerb. Dies macht sie zu nachlässigen Investoren und Bilanzbewirtschaftern. Disziplinierte und

korrekt gerechnete Make-or-Buy-Entscheide sind hier nicht der Regelfall – und wenn, dann rechnet der Staat nicht mit den Vollkosten. Kommt hinzu: Viele Protagonisten in Verwaltung und Politik sind nach wie vor der Meinung, dass man «die Kuh im Eigentum haben muss, um ein Glas Milch zu bekommen».

Im Gegensatz zu börsenkotierten Unternehmen veräussert der Staat die nicht mehr betriebsnotwendigen Vermögen nur selten. Kaum ein Thema sind auch das Bilanzwachstum und die daraus folgenden Kosten – ebenso wenig wie die Vermögensverwaltung oder der Schutz des Eigenkapitals. Eine Fremdfinanzierung wird meist gar nicht ernsthaft in Erwägung gezogen, die Regel ist die Selbstfinanzierung über Steuergelder.

Fehlentscheide vorprogrammiert

Die meisten politischen Entscheidungsträger gehen irrtümlicherweise davon aus, dass Eigenkapital gratis und Fremdkapital teurer ist. Sie verkennen dabei, dass die entzogenen Mittel nicht mehr für Ausgaben und Investitionen der Eigentümer (die Bürgerinnen und Bürger) zur Verfügung stehen und dass dies Opportunitätskosten, in Form von entgangenen Erträgen, verursacht. Diesen entgangenen Mehrwert müssten staatliche Investitionen kompensieren.

Da aber die staatliche Transparenz und Rechenschaftsablage ungleich tiefer als bei börsenkotierten Unternehmen üblich und gesetzlich eingefordert ist, weil die Beweisführung für den geschaffenen Mehrwert

nicht erbracht wird, und da sich der Staat zudem bei Governance-Fragen Freiheiten herausnimmt, welche er privaten Organisationen nie erlauben würde, können die Bürgerinnen und Bürger den Mehrwert gar nicht ermitteln: Wir zahlen einfach unsere Steuern.

Ein hoher Selbstfinanzierungsgrad lässt im staatlichen Umfeld zu, dass die Bilanz unkontrolliert wächst und damit auch die damit einhergehenden Kosten steigen. Seit der Einführung des Buchhaltungsstandards «Harmonisiertes Rechnungsmodell» (HRM2) für Bund, Kantone und Gemeinden in der Schweiz werden diese Zusammenhänge nun zum Glück transparenter. HRM2 ist an privatwirtschaftliche Buchführungsprinzipien angelehnt; es besteht ein grösserer Spielraum.

Vor der Corona-Pandemie, im Jahr 2019, lag der Selbstfinanzierungsgrad des Bundes bei 137 Prozent, und auch bei den Kantonen liegt er im Mittelwert deutlich über 100 Prozent.¹ Alles gut somit?

Leider nein. Während der Bund die Chance packte und Schulden reduzierte, nahm die Verschuldung bei den Kantonen zu.² Auch mit diesem zusätzlichen Wissen, wie ein Selbstfinanzierungsgrad beim Staat zustande kommt, kann also nicht gefolgert werden, dass eine hohe Selbstfinanzierung ein Indiz für Stärke und Unabhängigkeit ist. Im Gegenteil: Ein hoher Selbstfinanzierungsgrad ist ein Ausdruck davon, dass netto auf eigene Rechnung viel zu viel investiert wird und der Cashflow-Bedarf aus Steuergeldern für die zu unterhaltenden und die zu tätigenden Investitionen deutlich zu hoch ist. Was ist also zu tun?

Disziplin gefordert

Gut investieren hat immer mit Disziplin und Systematik zu tun. Zudem geht es immer um viel Geld. Bürgerinnen und Bürger haben deshalb als Eigentümer ein zentrales Interesse

¹ Soguel und Munier (2019).

² Soguel und Munier (2019), ohne staatliche Beteiligungen.



Freizeitanlagen sind teuer
im Unterhalt. Strandbad
Thun.

daran, dass der Staat haushälterisch und weitsichtig investiert. Hierfür müssen die Finanzverwaltungen die entsprechenden Instrumente einsetzen und Rechenschaft ablegen. Ähnlich wie bei einer Aktiengesellschaft, wo die Geschäftsleitung und der Verwaltungsrat die Treuhänder der Aktionäre sind, sind beim Staat Parlament, Regierung und Verwaltung die Treuhänder der Bürgerinnen und Bürger.

Klar ist: Auch bei staatlichen Investitionen fallen diverse Kosten an. Dazu gehören insbesondere Abschreibungen, Ersatzinvestitionen, Unterhaltskosten, das Management der Anlage selbst und allenfalls entgangene Gewinne, weil die Anlage nicht kostendeckend «vermietet» wird. Bei einer auf 50 Jahre ausgelegten Investition – beispielsweise bei einem Verwaltungsgebäude oder einer Freizeitanlage – können diese jährlichen Kosten problemlos 5 bis 6 Prozent des Investitionsvolumens ausmachen. Hinzu kommen die Kapitalkosten.

Eine selbst finanzierte Investition generiert für die Bürger somit weit höhere Kosten als eine solche, die fremdfinanziert ist, was in die Investitionsrechnung einfließen müsste. Wie die Realität heute in der Schweiz zeigt, erheben die Verwaltungen die Investitionsvollkosten aber gar nicht. Da hilft auch eine Akteneinsicht in die unzähligen Buchungsbelege nichts.

Fremdfinanzierung prüfen

Eine ungenügende Disziplin im Investmentprozess führt unweigerlich zu mehr Selbstfinanzierungsentscheidungen – insbesondere wenn die Investitionsentscheide auf unvollständige Informationen abstellen und die Eigenkapitalkosten nicht berücksichtigt werden. Solche Beschlüsse sind im Moment

zwar «mehrheitsfähig» – wären sie aber faktenbasiert, würden sie sich als Fehlentscheide entpuppen.

Dieses Unwissen kann beispielsweise dazu führen, dass Vermögen zu billig «vermietet» wird oder dass die Mittel für eine Ersatzinvestition am Ende der Nutzungsdauer nicht mehr zur Verfügung stehen, weil man sie schon ausgegeben hat oder der Unterhalt von Investitionen aus vorgängigen Legislaturen vernachlässigt wird. Denkbar ist auch, dass Ersatzinvestitionen getätigt werden, obschon das Lebensende einer Anlage noch nicht in Reichweite ist, dass die Kosten der ungesteuert wachsenden Bilanz zu einem der grössten Budgetposten werden und nachfolgende Generationen einschränken. In den meisten Gemeinden verschlingt der Gebäudeunterhalt einen grossen Teil der Steuereinnahmen.

Ein Beispiel: Nach dem Zweiten Weltkrieg haben viele Gemeinden historische Gebäude aufgekauft, um sie so vor der Zerstörung zu schützen. Ab den Siebzigerjahren haben die meisten Kantone die Gesetzgebung zum Denkmalschutz verschärft – und so auf effiziente Weise die Erhaltung der Ortsbilder gesichert. Statt die historischen Gebäude wieder zu verkaufen, befinden sich diese im Unterhalt oft teuren Immobilien seither aber weiterhin in Staatsbesitz. So wird den Bürgerinnen und Bürgern viel Geld entzogen.

Eine Fremdfinanzierung gilt es dabei stets als Option zu prüfen. Denn sie erhöht die Investitionsdisziplin. Zum einen, weil ein objektfinanzierender Kapitalgeber mit hoher Wahrscheinlichkeit genauer hinschaut und erst einsteigt, wenn die Investition einen Sinn ergibt. Zum anderen führt eine fremdfinanzierte Investition, welche im Umfang der Abschreibungen jährlich amortisiert wird, dazu, dass eine Anlage am Ende

Der Selbstfinanzierungsgrad

Der Selbstfinanzierungsgrad errechnet sich durch die Formel: $(\text{Selbst erwirtschaftete Mittel} / \text{Nettoneuinvestitionen}) \cdot 100$. Die selbst erwirtschafteten Mittel entsprechen – vereinfacht gesagt – dem Mittelfluss aus der betrieblichen Tätigkeit («Cashflow from Operations»). Nettoinvestitionen sind die Neuinvestitionen abzüglich der in derselben Periode veräusserten Anlagen. Für eine ausführliche Definition siehe Soguel und Munier (2019).

ihres Lebenszyklus mittelschonend erneuert werden kann.

Da eine Schuld von allen Eigentümern gleichverteilt getragen wird, wird eine Selbstfinanzierung aufgrund der Steuerprogression ungleich geschultert. Deshalb führt schon eine partielle Erwägung einer Fremdfinanzierung dazu, dass mehr Bürgerinnen disziplinierter und kritischer hinschauen, als dies bei einer Selbstfinanzierung der Fall ist, und damit das Ziel, mit möglichst wenig Kapital möglichst viel nachhaltigen Mehrwert zu schaffen, eher erreicht wird.



Philipp Weckherlin

Dr. oec., Ökonom und Public-Governance-Experte, Erlenbach ZH

Literatur

Soguel, Nils und Munier, Evelyn (2019). Vergleich 2019 der Kantons- und Gemeindefinanzen, Cahier de l'IDHEAP 312/2020.