

Wer Schulden machen muss, macht sie besser gleich richtig

Ein sorgfältiger Umgang mit den Schulden lohnt sich für jede Gemeinde. Es genügt, einfache Regeln einzuhalten, um grobe Unfälle bei der Schuldenaufnahme zu verhindern und die Zinskosten langfristig zu senken.

Achtung, Deckung. Es kommt Ungemach auf die Kantone und vor allem auf die Gemeinden zu. Schon durch die Unternehmenssteuerreform III (USR III), die vom eidgenössischen Parlament in der letzten Sommersession verabschiedet wurde, befürchten viele Gemeinden eine erhebliche Mehrbelastung. Sollte beispielsweise der Kanton Aargau den Gewinnsteuersatz um 15 Prozent senken müssen, um konkurrenzfähig zu bleiben, hätten die Gemeinden durchschnittlich 1,5 Prozent weniger Steuereinnahmen. Das hat die Aargauer Regierung vorge-rechnet. Der Kanton Zürich seinerseits hat ermittelt, dass er auf Basis seines Vollzugsmodells einen Steuerausfall von rund einer halben Milliarde pro Jahr gewärtigen muss (siehe dazu auch Artikel in der SG 7/8/2016, «Wie wirkt sich die USR III im Kanton Zürich aus?»). Und die Stadt Bern rechnet mit 35 Millionen Franken weniger Steuereinnahmen. Insgesamt werden Bund, Kantone und Gemeinden wegen der USR III Steuerausfälle von mindestens 1,4 Milliarden Franken zu verkraften haben.

Furcht vor Zusatzlasten

Doch noch weit teurer könnte die demografische Zeitbombe werden, die in Bezug auf die Sozialversicherungen tickt. Dies erneut vor allem bei Kantonen und Gemeinden, wie eine Prognose des Bundesamtes für Statistik zeigt. Während die Schuldenquoten des Bundes und der Sozialversicherungen in den nächsten 30 Jahren sinken und sich bei den Sozialversicherungen sogar ein Vermögen aufbaut, zeigt sich bei Kantonen und Gemeinden genau die gegenteilige Entwicklung, nämlich ein starker Schuldenanstieg. Der Hauptgrund für dieses Auseinanderklaffen: Für die Bereiche Langzeitpflege und Gesundheit sind praktisch nur die Kantone und Gemeinden zuständig.

Arthur Blaser, Gründungspartner bei FinAvant AG, einer Firma, die sich auf die Strukturierung von Schuldenportfolios spezialisiert hat, sieht ebenfalls erhebliche Zusatzlasten auf die Gemeinden zukommen: «Einen grösseren Nachholbedarf sehe ich insbesondere bei Infrastrukturprojekten wie Schulhäusern, die zu einer grossen Zahl in den

1970er-Jahren gebaut wurden, wie auch bei Altersheimen. Zusätzlich ist ein Rückgang bei den Sozialkosten nicht in Sicht, was die Budgets noch weiter strapazieren wird.»

Ebenfalls kein positives Bild zeichnet Alexander Gulde, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Gemeindeamt des Kantons Zürich: «Seit der Finanzkrise stagnieren die Steuereinnahmen der Gemeinden, ihre Ausgaben sind jedoch weiterhin angestiegen. Dies hat zu einer Verknappung der öffentlichen Mittel bei den Gliedstaaten geführt.» Nun liege es an den Gemeinden, wie sie im Rahmen ihrer finanzpolitischen Autonomie darauf reagieren wollten. Mögliche Alternativen sind nach Gulde Einsparungen, Steuererhöhungen oder Aufwandüberschüsse, finanziert via Schulden.

Weniger dramatisch sieht man die Schuldenentwicklung bei den Gemeindebehörden anderer Kantone. Bruno Schaible, Abteilungsleiter Finanzausgleich und Reformen beim Kanton St. Gallen, erwartet grundsätzlich keinen Schuldenanstieg bei den Gemeinden: «Unsere Gemeinden

Langzeitpflege, Schulhausrenovationen, Unternehmenssteuerreform: Die Lasten für die Gemeinden steigen.

Bild: Kurt Michel/pixelio.de



sind mit wenigen Ausnahmen infrastrukturell gut aufgestellt und haben nur in wenigen Fällen wirklichen Nachholbedarf», erklärt er. Der Kanton St. Gallen hat dementsprechend keine Vorgaben dazu erlassen, wie die Gemeinden mit ihren Schulden umzugehen haben. Die einzige im Gemeindegesetz definierte Pflicht: Allfällige Aufwandüberschüsse müssen in der kommenden Jahresrechnung wieder budgetiert werden, was einer eigentlichen Schuldenbremse gleichkommt.

Im Kanton Bern deutete der Trend in der Vergangenheit ebenfalls nicht darauf hin, dass grössere Schuldenprobleme auf die Gemeinden zukommen: «Da die Mehrheit der Gemeinden aktuell sogar ein Nettovermögen ausweist oder über Finanzvermögen verfügt, würde selbst ein Zinsanstieg nicht zu einer wesentlichen oder raschen Verschlechterung der Lage führen», erklärt Iris Markwalder, Leiterin Gemeindefinanzen im Kanton Bern.

Alles paletti also? Wohl kaum. Verschiedene Beispiele von Gemeinden zeigen, dass durchaus Handlungsbedarf besteht. So ist es mehrfach vorgekommen, dass Gemeinden auf intransparente, schwer verständliche Finanzinstrumente gesetzt haben, obschon das nötige Know-how auf den jeweiligen Verwaltungen fehlte. Zudem sind in der Vergangenheit oft zu grosse Wetten eingegangen worden. In einem Beispiel ist ein scheinbar günstiger Schuldzins von 2,5 Prozent sehr langfristig fixiert worden. Heute könnte diese Gemeinde angesichts der aktuell ausserordentlichen Zinssituation von weit besseren Konditionen profitieren. Wie auch immer: Ein sorgfältigerer Umgang mit den Schuldenportfolios der Gemeinden macht auf jeden Fall Sinn.

Schulden strategisch ausrichten

Nach Ansicht des Schuldenspezialisten Blaser sollte sich ein Schuldner im Idealfall bereits vor der Geldaufnahme strategische Überlegungen zum Schuldenportfolio machen. Beispielsweise dazu, in welche Richtung er das Schuldenportfolio steuern möchte. Weitere Fragen, die vorher abzuklären sind:

- Welches ist der angemessene Anteil an variablen Schulden?
- Welches sind die maximalen Fälligkeiten in einem einzelnen Jahr?
- Welche Ziellaufzeit soll angestrebt werden?
- Wie lassen sich grössere Konzentrationen in der Zukunft vermeiden?
- Ist eine genügende Schuldnerdiversifikation vorhanden?

Häufig fehlen in den Gemeinden laut Blaser allerdings Richtlinien zur Struktur des Schuldenportfolios. Dies hat zur Folge, dass bei Schuldenaufnahme oft die Bedürfnisse von Investoren und Geldgebern in den Vordergrund rücken und nicht die langfristigen Bedürfnisse einer Gemeinde. Häufig machen Schuldner den Fehler, dass sie für ihre Verhältnisse viel zu grosse Stückelungen aufnehmen. Das ist zwar für den Investor bequem, kann aber für den Schuldner zu mehreren Problemen führen:

- zum Problem etwa, was man mit dem überschüssigen Geld hier und jetzt machen soll;
- zur Ungewissheit, was mit dem Steuerfuss passiert, wenn bei Fälligkeit der Refinanzierung eines Grossteils des Schuldenportfolios ein viel höheres Zinsniveau herrscht.
- Falls ein grosses Darlehen später zurückbezahlt werden soll: Wie kann dieser Betrag vorfinanziert werden?

«Um sich vor diesen Problemen zu schützen, muss der Schuldner emanzipierter auftreten und sich getrauen, bei den Geldgebern nach Alternativen zu fragen», erklärt Blaser. Ein Investor sei oft bereit, anstatt eine Finanzierung von zum Beispiel 30 Millionen über zehn Jahre abzuschliessen, eine solche von je zehn Millionen über neun, zehn und elf Jahre zu akzeptieren. Gemeinden und Städte, die sich an einfache Grundsätze wie regelmässige Verteilung, keine zu grossen Einzelblöcke oder gute Diversifikation über die Laufzeiten gehalten haben, profitieren heute vom tiefen Zinsniveau und liegen bezüglich Durchschnittskosten im guten Mittelfeld. Durch solche Regeln können aber auch einige klassi-

sche Missbildungen im Portfolio vermieden werden.

Deutschland macht es vor

Für einmal sind hier die deutschen Städte fortschrittlicher. So schreibt zum Beispiel das Bundesland Nordrhein-Westfalen, den Gemeinden eine Dienstanweisung dazu vor, wie mit Finanzgeschäften und Risiken umgegangen werden soll. Und diese Richtlinien müssen dann auch von einer Drittstelle überprüft werden. «Wären solche Dienstanweisungen auch in der Schweiz verbindlich gewesen, dann hätten wahrscheinlich verschiedene Unfälle verhindert werden können», ist Blaser überzeugt. Fälle wie beispielsweise jener der Stadt La Chaux-de-Fonds, die mit strukturierten Produkten auf die Nase gefallen ist, oder jener der Stadt Wädenswil, die zu viele Swaps zur Zinsabsicherung abgeschlossen hat.

Es gibt aber auch positive Beispiele dazu, wie Gemeinden mit Schulden umgehen:

- Die Stadt St. Gallen lässt vierteljährlich extern überprüfen, ob das Schuldenportfolio ausgewogen ist und ob für die Zukunft nicht zu grosse Risiken aufgebaut werden. Durch die offene, periodische Diskussion mit einem aussenstehenden Anbieter, der das ganze Portfolio kennt und keine Partikularinteressen hat, kann langfristig ein Mehrwert generiert werden. Im Vordergrund steht dabei nicht eine kurzfristige Zinssenkung, sondern das langfristige Verhindern von Ausreisern nach oben.
- Die Stadt Schaffhausen verfügt über ein sehr gut diversifiziertes Portfolio mit vielen Einzelpositionen. «Vielleicht sind es sogar zu viele», sagt Blaser.
- Der Kanton Basel-Stadt hat sich vor Jahren ein explizites durchschnittliches Laufzeitenziel für die Schulden gesetzt, das er jahrelang konsequent eingehalten hat. Dadurch konnte der Kanton enorm viel Geld einsparen.

Fredy Gilgen

Anzeige

www.loanboox.ch

loanboox.
Die Schweizer Geld- und Kapitalmarkt-Plattform für
Kantone, Gemeinden und institutionelle Kapitalgeber