

Rating Kantone und Gemeinden

Überblick über die methodische Ratingvergabe
an Gebietskörperschaften

Februar 2018

Einleitung

Die Ratingvergabe an Kantone und Gemeinden unterscheidet sich fundamental von der Bonitätsbeurteilung im Privat- und Firmenkundengeschäft.¹ Die Anforderungen an Architektur und Konzeption eines fundierten Ratingmodells für öffentliche Schuldner sind komplex. Die wohl grösste Herausforderung besteht darin, die finanziell-rechtlichen Verflechtungen in einer föderalistischen Staatsstruktur und die sehr vielfältigen bonitätsrelevanten institutionellen Rahmenbedingungen systematisch zu berücksichtigen und konsistent zu beurteilen. Dies trägt der Tatsache gebührend Rechnung, dass ein wesentlicher Teil des Bonitätsrisikos von Gebietskörperschaften auf den unteren Staatsebenen nicht durch die exekutiven Amtsträger vor Ort direkt beeinflusst werden kann, sondern von Parlamenten auf den höheren Staatsebenen zu verantworten ist.

Die föderalistischen Staatsstrukturen in der Schweiz unterscheiden sich von den Strukturen in Deutschland und Österreich primär durch die umfangreichen Steuererhebungskompetenzen der Kantone und Gemeinden (Finanzautonomie) sowie die ausgeprägten Mitspracherechte der Stimmbürger (Referendum). Ferner basiert die öffentliche Rechnungslegung in der Schweiz seit über 30 Jahren auf der doppelten Buchhaltung mit einer Bestandesrechnung,

Erfolgsrechnung und einer Investitionsrechnung. Die nach Schweizer Vorbild gestalteten föderalistischen Staatsstrukturen sind zweifellos geeignet, eine starke Fiskaldisziplin mit wirksamen Anreizen für eine effiziente Leistungserbringung von öffentlichen Gütern und einer vergleichsweise geringen Verschwendung von Steuermitteln zu generieren. Der Föderalismus bietet grundsätzlich attraktive Möglichkeiten, gesunde Staatsfinanzen auf allen Staatsebenen zu fördern. Vor diesem Hintergrund wird in vielen Staaten Europas über eine grundlegende Föderalismusreform gestritten. In Deutschland und Österreich sind im Bereich der öffentlichen Rechnungslegung bereits wichtige Reformschritte mit dem Übergang von der Kameralistik hin zur Doppik im Gange.

Status Quo

Die Risikowahrnehmung von institutionellen Investoren gegenüber Gebietskörperschaften hat sich in der Schweiz bereits vor der jüngsten Finanzkrise grundlegend verändert. Ein erster Auslöser für das Umdenken bei den Investoren war das im Oktober 1998 publik gewordene Finanzdesaster der Munizipalgemeinde Leukerbad. Der erste Ausfall einer Schweizer Gemeinde seit über fünfzig Jahren hat in breiten Kreisen der Öffentlichkeit hohe Wellen geschlagen. Die anfänglich in Finanzkreisen geäusserte Hoffnung auf eine „implizite“ Staatsgarantie, wonach Bund und/oder Kantone in irgendeiner Form für die Schulden

¹ Sinngemäss gelten die Ausführungen für alle Gebietskörperschaften mit autonomer Steuererhebungskompetenz (Kantone, Politische Gemeinden, Kirchgemeinden usw.)

ihrer Gemeinden haften würden, hat sich zerschlagen. In einem wegweisenden Entscheid schloss das Schweizerische Bundesgericht in seinem Urteil vom 4. Juni 2003 eine Staatshaftung aus der Aufsichtspflichtverletzung eines Kantons für seine Gemeinden de facto aus.

Finanzautonomie

Vor allem die 90er-Jahre waren in der Schweiz durch ein besorgniserregendes Schuldenwachstum der öffentlichen Hand geprägt. Seit dem Jahr 1990 haben sich die Schulden auf Bundesebene rund verdreifacht, auf Kantonsebene verdoppelt und auf Gemeindeebene um etwa einen Fünftel erhöht. Trotz des insgesamt moderaten Schuldenanstiegs auf der untersten Staatsebene sind die individuellen Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden beträchtlich. Schweizer Gemeinden stossen wie auch andernorts zunehmend an die natürlichen Grenzen ihrer Leistungs- und Handlungsfähigkeit. Insbesondere leiden die Gemeinden auf der untersten Staatsebene spürbar unter dem Trend zur Dezentralisierung von Staatsaufgaben. Dabei handelt es sich nicht selten um besonders kostenintensive Aufgaben in den Bereichen „soziale Sicherheit“ und „Gesundheit“. Generell sind die zu bewältigenden Aufgaben im Vergleich zu früher aber auch viel anspruchsvoller und komplexer geworden, während die Ansprüche der Stimmbürger an kommunale öffentliche Güter und Dienstleistungen ständig wachsen.

Bonitätsrisiko

Seit dem Ausfall der Munizipalgemeinde Leukerbad ist eine Reihe von Gemeinden aus verschiedenen Schweizer Kantonen in Zahlungsschwierigkeiten geraten. Das Verlustrisiko für institutionelle Investoren in diesem Marktsegment kann dabei beträchtlich ausfallen. Im Fall von Leukerbad mussten die geschädigten Investoren einen Grossteil der ursprünglichen Forderungen von rund CHF 350 Millionen aus ihren Büchern streichen. Darüber hinaus nehmen Geldgeber gelegentlich auch finanzielle Einbussen im Zusammenhang mit der Restrukturierung ihrer Schuldforderungen als Voraussetzung für die langfristige Sanierung eines kommunalen Finanzhaushalts bewusst in Kauf. Die veränderte Risikowahrnehmung hat vor allem bei längerfristig orientierten institutionellen Investoren Anstrengungen

zur Professionalisierung ihres Kreditrisikomanagements im Hinblick auf Selektion, Pricing und Bewertung von Forderungen gegenüber Schuldnern der öffentlichen Hand ausgelöst. Gleichzeitig hat die differenzierte Entschädigung von Bonitätsrisiken in der Schweizer Gemeindefinanzierung das Reformpotential bei ineffizienten institutionellen Rahmenbedingungen wieder verstärkt ins Bewusstsein der politischen Akteure getragen. In der vergangenen Dekade sind in zahlreichen Kantonen kontinuierliche Reformschritte in verschiedenen Bereichen der Gesetzgebung durchgeführt worden, die u.a. vorhandene Fehlanreize in der öffentlichen Leistungserbringung von Kantonen und ihren Gemeinden reduzieren helfen. Parallel dazu hat nach Jahrzehnten des Stillstands inzwischen eine regelrechte Welle von Gemeindefusionen mit einer Bereinigung kleinräumiger Gemeindestrukturen eingesetzt. Diese Fusionsprojekte werden oft aus eigenem Antrieb der Gemeinden in Angriff genommen, im Falle von Gemeinden mit ernsthaften Finanzproblemen aber auch fallweise durch die Kantone mit sanftem Druck und grosszügigen Fusionsbeiträgen „gefördert“.

Ratingkonzept

Das von fedafin entwickelte Ratingmodell für Gebietskörperschaften ist als Expertensystem konzipiert und trägt durch einen modularen Aufbau dem Umstand Rechnung, dass die Bonität von lokalen Gebietskörperschaften sowohl von aussen (exogen) als auch von innen (endogen) determiniert wird. In einer ersten Stufe werden die exogenen Bonitätsfaktoren systematisch analysiert, identifiziert und bewertet. In einer zweiten Stufe werden die endogenen Bonitätsfaktoren auf der Basis eines Kennziffersystems systematisch beurteilt.

Die zentrale Ursache für die finanzielle Schieflage einer lokalen Gebietskörperschaft liegt in Fehlleistungen bei der politischen Steuerung von Produktion, Verteilung und Finanzierung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen. In der Schweiz bedürfen all diese Staatsaktivitäten aufgrund des Legalitätsprinzips einer expliziten Rechtsgrundlage. Je nach Ausgestaltung der entsprechenden Vorschriften können sie den Verschuldungsspielraum wirksam und

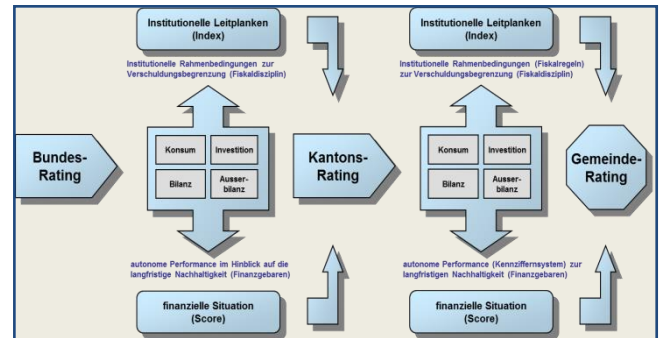
dauerhaft einschränken oder aber Informationsprobleme in Form von Moral-Hazard Situationen schaffen, welche wiederum problematische Anreize zur Neuverschuldung generieren.

Ratingarchitektur

Der Bonität der Eidgenossenschaft kommt aufgrund ihrer hoheitlichen Kompetenzen grundsätzlich eine Ankerfunktion für die Kantonsratings zu. Für die Beurteilung der Bundesbonität wird auf das Ergebnis der internationalen Ratingagenturen S&P, Moody's, Fitch abgestellt (siehe dazu die Ausführungen zur Verwendung externer Ratings im Offenlegungsdokument auf der Frontpage von fedafin). Der Bund wird bonitätsmässig als exzellenter Schuldner mit der höchsten Note Aaa eingestuft. Über dieses Ergebnis der Ratingagenturen herrscht ein breiter Konsens. Eine Änderung des Bundesratings würde sich entsprechend der Ankerfunktion auf die Kantonsratings auswirken. Für das Verhältnis zwischen Bund und den Kantonen reduzieren sich die finanziell-rechtlichen Verflechtungen auf ein Minimum. In der Bundesverfassung ist die Verteilung von Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen explizit und für alle Kantone gleich geregelt. Eigentliche Aufsichtspflichten des Bundes über die kantonalen Finanzhaushalte existieren nicht. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips im Schweizer Staatsrecht verfügt international wohl keine mittlere Staatsebene über eine derart grosse Autonomie wie die Schweizer Kantone.

Eine ähnliche Ankerfunktion kommt den Kantonsratings für die kommunale Bonitätsbeurteilung zu, da die aktiven Einflussmöglichkeiten eines Kantons auf seine Gemeinden in finanziell-rechtlicher Hinsicht in der Regel beträchtlich ausfallen. Eine Änderung der Kantonsratings würde sich entsprechend der Ankerfunktion auf die kommunalen Ratings auswirken. Erfahrungsgemäss werden gerade die finanziell gut situierten Gemeinden eines Kantons überproportional von Sanierungsmassnahmen auf Kantonsebene betroffen. Die Bonitätseinschätzung für eine erstklassige Gemeinde wird daher mit abnehmender Bonität des Standortkantons zunehmend restriktiv erfolgen. Dadurch wird sichergestellt, dass auch die für das Kantonsrating relevanten Bonitätsfaktoren die Gemeinderatings innerhalb

des Kantons in eine adäquate Richtung beeinflussen. Das Ratingmodell erlaubt die explizite Berücksichtigung dieser für föderalistische Staatsstrukturen typischen finanziell-rechtlichen Verflechtung zwischen den einzelnen Staatsebenen (vgl. Abb. 1).



1 Ratingarchitektur für die Bonitätsbeurteilung von Gebietskörperschaften

Eines der zentralen Probleme bei der Beurteilung der Bonitätsrisiken von Schweizer Gemeinden liegt hingegen darin, dass sich die institutionellen Rahmenbedingungen zwischen den verschiedenen Kantonen und den Gemeinden in ihrem Hoheitsgebiet teilweise massiv unterscheiden. Die Wirkung solcher Rechtsnormen auf die Bonität von Gemeinden variiert stark und reicht von einem sehr engmaschigen bis hin zu einem grobmaschigen Sicherheitsnetz für die langfristige finanzielle Stabilität von kommunalen Gebietskörperschaften. Infolgedessen unterscheidet sich zwingend der untere Ratingbereich für die Gemeinden der einzelnen Kantone. Letztlich können nur auf diese Weise landesweit konsistente und direkt miteinander vergleichbare Gemeinderatings ermittelt werden.

Ratingmethodik

Das methodische Fundament der Ratingvergabe bildet eine asymmetrisch erweiterte Logit-Funktion, welche die Dynamik von Bonitätsrisiken realitätsnah abbildet. Insbesondere erlaubt sie eine konsistente Berücksichtigung der finanziell-rechtlichen Verflechtungen zwischen den verschiedenen Staatsebenen durch diverse Parameter und Indizes. Die methodische Systematik erlaubt eine risiko-adäquate und objektiv direkt vergleichbare Bonitätsbeurteilung von Gebietskörperschaften.

Ratingkriterien

Wie bei jeder fundierten Bonitätsbeurteilung werden für die Vergabe eines Kantonsratings oder Gemeinderatings sowohl quantitative als auch qualitative Elemente berücksichtigt. Im quantitativen Teil wird das Bonitätsrisiko aufgrund von spezifischen Kennziffern aus Bilanzen und Erfolgsrechnungen der vergangenen Jahre identifiziert, analysiert und bewertet (ex-post Situation). Dadurch erhält man ein objektives Bild über das autonome Finanzgebaren im Vergleich mit anderen Gebietskörperschaften. Im qualitativen Teil wird die Bonitätsbeurteilung um diverse Risiko- und Erfolgsfaktoren ergänzt, die einen systematischen Einfluss auf die zukünftige Entwicklung des Bonitätsrisikos ausüben (ex-ante Trend). Dazu zählen in erster Linie institutionelle Rahmenbedingungen, in denen Kantone und Gemeinden ihren Leistungsauftrag erfüllen.

Qualitative Ratingkriterien

Die systematische Identifizierung und Bewertung bonitätsrelevanter Rahmenbedingungen des Kantons für die Gemeinden erfolgt in Form eines Index¹. Dieser erfüllt eine wichtige Prognosefunktion bezüglich der zukünftigen Gemeindebonität. Wir unterscheiden grundsätzlich vier bonitätsrelevante Sachverhalte im Bereich der institutionellen Rahmenbedingungen:

Finanziell-rechtliche Verflechtungen zwischen über- und untergeordneter Staatsebene

- Aufgaben- und Kompetenzverteilung
- Finanzielle Garantien der oberen Staatsebenen
- Aufsichtspflichten, -haftung und -praxis
- Wirkung des kantonalen Finanzausgleichssystems

Vorschriften bezüglich Verschuldungsbegrenzung auf Ebene Verwaltungsrechnung

- Kompetenzverteilung im Budgetprozess
- Vorschriften für den Budgetausgleich
- Abgrenzung Konsum- und Investitionsrechnung
- Amortisation des Verwaltungsvermögens

Vorschriften bezüglich Verschuldungsbegrenzung auf Ebene Bestandesrechnung

- Kompetenzverteilung für finanzielle Anlagen
- Vorschriften für die Bewertung des Finanzvermögens
- Vorschriften für die Konsolidierung

Vorschriften bezüglich Verschuldungsbegrenzung auf Ausserbilanzebene

- Kompetenzverteilung für Ausserbilanzverpflichtungen
- Vorschriften für Haftungs- und Defizitgarantien
- Vorschriften für Finanzierungsverpflichtungen

Die Wirksamkeit von Vorschriften zur Eingrenzung des Verschuldungsspielraums hängt wesentlich von der lückenlosen Erfüllung dreier Anforderungen ab. Dazu zählen ein eindeutig und verbindlich formuliertes Zielkriterium, ein ebenso eindeutig und verbindlich formulierter Sanktionsmechanismus im Falle der Nichterfüllung sowie die effektive Kontrolle durch eine unabhängige Drittinstanz.

Quantitative Ratingkriterien

Für eine abschliessende Ratingvergabe werden bonitätsrelevante Sachverhalte beleuchtet, die innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Leitplanken primär im Autonomiebereich der Gemeinden selbst liegen. Bei einigen Kantonen und insbesondere bei den Gemeinden handelt es sich um relativ kleine wirtschaftliche Gebilde – vergleichbar etwa mit Klein- und Mittelunternehmen. Viele finanzrelevante Grössen weisen aufgrund dieser Ausgangslage von Jahr zu Jahr beträchtliche Schwankungen auf. Aufgrund der spezifischen Aufgaben und Funktionen der öffentlichen Hand lässt sich aus solch kurzfristigen Schwankungen aber noch kein zwingender Rückschluss auf eine wesentliche Veränderung der Zahlungsfähigkeit eines kommunalen Finanzhaushalts ziehen. Als Beispiel dafür sei auf die erheblichen Fluktuationen beim Selbstfinanzierungsgrad hingewiesen. Mit der Bonitätsbeurteilung soll nicht der Schnupfen eines Patienten, sondern sein allgemeiner Gesundheitszustand evaluiert werden. Anhand eines eigens entwickelten Kennziffersystems wird daher die finanzielle Nachhaltigkeit der kommunalen Leistungserbringung überprüft. Jede Kennziffer erfüllt eine Reihe strenger

Anforderungen bezüglich Bonitätsrelevanz, Rangierbarkeit, Vergleichbarkeit, Manipulationsresistenz und Robustheit.

Die systematische Identifizierung und Bewertung der finanziellen Ist-Situation einer Gemeinde erfolgt in Form eines Scores. Dieser erfüllt eine wichtige Informationsfunktion bezüglich der aktuellen Risikofähigkeit des kommunalen Finanzhaushalts. Wir unterscheiden grundsätzlich drei bonitätsrelevante Sachverhalte im primären Autonomie- und Einflussbereich der Gemeinden:

Beurteilung der Kapitalstruktur und Verschuldung

- Schuldenlast und -deckung
- Nettozinsbelastung
- Fremdfinanzierungspotential

Beurteilung von Ertragskraft und Cash-Flow

- Tilgungsquoten
- Abschreibungsquoten
- Operativer Cash-Flow
- Freier Cash-Flow

Beurteilung des Finanzpotenzials

- Steuerkraft und Standortattraktivität
- Struktur- und Spezialrisiken (Verwaltungsrechnung)
- Klumpen- und Bewertungsrisiken (Bestandesrechnung)
- Eventual- und Haftungsrisiken (Ausserbilanzbereich)

Ausblick

Die Schweiz ist nach wie vor einem intensiven Standort- und Steuerwettbewerb für juristische Personen, aber auch für natürliche Personen mit hohem Einkommen ausgesetzt. Spielräume für weitere Steuersenkungen scheinen inzwischen vielerorts kaum mehr vorhanden zu sein. Im Gegenteil zeichnen sich angesichts angespannter Finanzhaushalte dunkle Wolken am Horizont zahlreicher Gebietskörperschaften ab.

Während die finanziellen Ressourcen manchenorts bereits heute erschöpft sind, muss auch mit künftigen Steuerausfällen aufgrund von politischen Zugeständnissen der

Schweiz gegenüber dem internationalen Druck in Sachen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (Steuervorlage 17) gerechnet werden. Gleichzeitig treibt die in den vergangenen Jahren überdurchschnittlich hohe Einwanderung in die Schweiz viele Bereiche der öffentlichen Infrastruktur und Grundversorgung an ihre Kapazitätsgrenze oder bereits sogar darüber hinaus. Daran wird wohl auch die am 9. Februar 2014 vom Schweizer Volk angenommene Initiative gegen die Masseneinwanderung nichts Grundlegendes ändern. Gelingt es im Rahmen der Umsetzung dieser Initiative nicht, den Marktzugang in die Europäische Union in ihrer Substanz beizubehalten, wären zusätzliche Schwierigkeiten für grosse Teile der Schweizer Exportwirtschaft wohl nicht ausgeschlossen.

Daher ist davon auszugehen, dass zahlreiche Kantone, Städte und Gemeinden in der Schweiz auch zukünftig mit substantziellen finanziellen Herausforderungen konfrontiert sein werden. ■

Kontakt

fedafin AG
Galerieweg 8
CH-9443 Widnau

Telefon: +41 71 552 32 00
E-Mail: info@fedafin.ch
Internet: www.fedafin.ch

Disclaimer

© Copyright 2002-2018 fedafin AG. Alle Urheberrechte bleiben vorbehalten. Das Reproduzieren, Übermitteln, Modifizieren oder Benutzen von Elementen und Informationen in diesem Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke ist ohne vorherige schriftliche Genehmigung der fedafin AG ausdrücklich untersagt. Sämtliche Informationen stammen aus Quellen, die als zuverlässig und akkurat eingestuft werden. Dennoch kann fedafin AG die Genauigkeit, Richtigkeit oder Vollständigkeit der verwendeten Informationen aus Gründen von menschlichen, technischen oder anderen Fehlern nicht garantieren und lehnt daher jede Haftung für irgendwelche Schäden aus der Verwendung dieser Informationen ab. Überdies stellen die Informationen in diesem Dokument keinerlei Aufforderungen, Ratschläge oder Empfehlungen für irgendwelche wirtschaftlichen Tätigkeiten dar.