



Rohstoff

Datum: 26.02.2015

Entwicklung der Staatsfinanzen: erste Resultate 2013 und Prognosen 2014-2015

Die Finanzstatistik gibt einen Gesamtüberblick über die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte (Bund, Kantone, Gemeinden und öffentliche Sozialversicherungen). Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) hat soeben die neusten Ergebnisse für die Kennzahlen zu den Staatsfinanzen veröffentlicht. Die vorliegende Übersicht enthält die provisorischen Resultate der Finanzstatistik 2013 von Bund, Kantonen und Sozialversicherungen, Schätzungen für die Gemeinden sowie Prognosen für alle Teilsektoren der öffentlichen Haushalte für die Jahre 2014 und 2015. Nachfolgend werden diese Daten vertieft dargestellt und ausgewertet. Umfassende Zeitreihen und detaillierte Daten zu den verschiedenen Teilsektoren der öffentlichen Haushalte sind im Internet abrufbar¹.

Infolge der Aufhebung des Mindestkurses von 1.20 Franken pro Euro durch die Schweizerische Nationalbank besteht eine grosse Unsicherheit bezüglich der zu erwartenden negativen Auswirkungen auf die Budgets und Finanzpläne von Bund und Kantonen für die Jahre 2016 bis 2019. Deshalb verzichtet die EFV bei dieser Publikation für die Finanzplanjahre auf Prognosen zum Sektor Staat. Sobald die überarbeiteten Einnahmen- und Ausgabenpläne des Bundes diesen Sommer zur Verfügung stehen, wird die EFV mit der Veröffentlichung der definitiven Ergebnisse für das Rechnungsjahr 2013 eine Vorausschau auf die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte bis 2019 publizieren.

Revision der Finanzstatistik

Die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) befindet sich in einer Phase der Umstellung. Das nach den finanzstatistischen Standards des Internationalen Währungsfonds (IWF) erstellte GFS-Modell (Government Finance Statistics) wird vom GFSM2001² auf den neuen GFSM2014² Standard angepasst. Zugleich findet ein Abgleich zwischen dem GFS-Modell der Finanzstatistik und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Bundesamts für Statistik (BFS) statt. Per 30. September 2014 wurde die VGR (national und regional)

¹ <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/berichterstattung.php>

² Government Finance Statistics Manual 2001 und 2014 des IWF.

zum ersten Mal nach dem aktuellen Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG2010) publiziert. Dadurch bedingt kommt es auch zu Anpassungen in der Basisstatistik des internationalen GFS-Modells der Finanzstatistik, welches auf den Daten des nationalen FS-Modells aufbaut.³ Die Anpassungen betreffen in erster Linie das nationale FS-Modell. Es ist vorgesehen, das internationale GFS-Modell per Ende September 2015 vom GFSM2001 auf das GFSM2014 umzustellen. Deshalb ist das GFS-Modell von diesen Änderungen vorerst noch nicht betroffen.

Die Modelle der Finanzstatistik im Überblick

Die Erfassung, Bearbeitung und Auswertung der Daten der Finanzstatistik entsprechen den Anforderungen des Rechnungslegungsmodells des Bundes (NRM) sowie des harmonisierten Rechnungslegungsmodells der Kantone und Gemeinden (HRM2). Diese Daten werden von der Finanzstatistik im so genannten **FS-Modell** ausgewiesen.

Zusätzlich wird die Statistik nach dem **GFS-Modell** (Government Finance Statistics Modell) ausgewiesen, in welchem die internationalen finanzstatistischen Standards des Internationalen Währungsfonds (IWF) umgesetzt werden.

In beiden Modellen werden für die Bestimmung der Konsolidierungskreise die gleichen Abgrenzungskriterien wie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) verwendet. Sie unterscheiden die Wirtschaftsteilsektoren von Bund (inkl. Sonderrechnungen und dezentrale Verwaltungseinheiten), Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen sowie den konsolidierten Gesamtsektor der öffentlichen Haushalte. Beide Modelle dienen jedoch unterschiedlichen Verwendungszwecken (Tabelle 1). Der Einbezug der Sonderrechnungen und der dezentralen Verwaltungseinheiten⁴ führt namentlich im Teilssektor Bund zu Kennzahlen, die sich nicht direkt mit denjenigen der Finanzberichterstattung des Bundes vergleichen lassen.

Tabelle 1: Differenzierung der statistischen Modelle

	FS-Modell	GFS-Modell
Grundlage	Nationale Rechnungslegungsmodelle des Bundes (NRM) sowie der Kantone und Gemeinden (HRM2)	Internationale Finanzstatistikstandards des IWF (GFSM2001)
Ziel	Nationale Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte	Internationale Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte
Ergebnisse	Erfolgs-, Investitions-, Finanzierungsrechnung und Bilanz (Bruttoschulden, Schuldenquote)	Erfolgs-, Anlage- und Vermögensrechnung (Defizit-/Überschussquote, Fiskalquote, Staatsquote, Fremdkapitalquote)
Abdeckung	Auf Stufe Wirtschaftsteilsektor (Bund, Kantone, Gemeinden, öffentliche Sozialversicherungen) und Gesamtsektor Staat bis auf Stufe einzelner Haushalte (Städte, Kantone, Sozialversicherungen)	Nur auf Stufe Wirtschaftsteilsektor (Bund, Kantone, Gemeinden, öffentliche Sozialversicherungen) und Gesamtsektor Staat

³ Eine Beschreibung der Revisionen findet sich unter <http://www.efv.admin.ch/dokumentation/finanzstatistik/methoden.php>. Technische Notizen, Anpassungen im FS-Modell per 29.08.2014.

⁴ Zusätzlich zur Bundesrechnung werden im Teilssektor Bund für die Finanzstatistik die Sonderrechnungen (Fonds für die Eisenbahngrossprojekte und ab 2016 neuer Bahninfrastrukturfonds, Infrastrukturfonds, ETH-Bereich, Eidgenössische Alkoholverwaltung) zugebucht sowie die vorwiegend über Steuern finanzierten dezentralen Verwaltungseinheiten (Eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung, Schweizerisches Nationalmuseum, Pro Helvetia, Schweizerischer Nationalfonds, Schweiz Tourismus, Eidg. Institut für Metrologie).

1. Konsolidierte Rechnungsabschlüsse der öffentlichen Haushalte (FS-Modell)

Für die nationale Sicht der Finanzstatistik gemäss FS-Modell werden die Rechnungsabschlüsse der öffentlichen Haushalte in eine einheitliche Struktur gebracht, basierend auf dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2). Diese Darstellung dient der Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte innerhalb der Schweiz. Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse der Finanzierungsrechnung der Jahre 2009-2015 gemäss FS-Modell. Dabei entspricht das *ordentliche Finanzierungsergebnis* dem Saldo aus ordentlichen Einnahmen und Ausgaben; das *Finanzierungsergebnis* berücksichtigt zusätzlich auch ausserordentliche Transaktionen und entspricht damit dem Gesamtergebnis der Finanzierungsrechnung. Konjunkturelle Aspekte lassen sich deshalb besser anhand des ordentlichen Finanzierungsergebnisses beschreiben. Die Aufteilung in ordentliche und ausserordentliche Effekte ist dieselbe, wie sie in den Rechnungen von Bund, Kantonen und Gemeinden gemäss ihren jeweiligen rechtlichen Grundlagen verwendet wird.

Das **ordentliche Finanzierungsergebnis** des Staates dürfte sich gegenüber 2012 leicht verbessern und 2013 einen Überschuss von ungefähr 2,2 Milliarden ausweisen. Mit beinahe 1,2 Milliarden verbessert sich der ordentliche Saldo des Bundes 2013 um 252 Millionen. Die definitiven Ergebnisse der Kantone weisen das zweite Jahr in Folge einen negativen ordentlichen Saldo aus. Er beträgt 2013 -772 Millionen. Die Rechnungen der Kantone haben sich gegenüber 2012 um 587 Millionen verbessert. Die Einnahmen der Kantone sind um 1,9 % gestiegen, hauptsächlich aufgrund einer Zunahme beim Steueraufkommen der natürlichen und juristischen Personen. Gleichzeitig wuchsen ihre ordentlichen Ausgaben weniger schnell. Die Gemeinden dürften 2013 wie bereits 2012 mit einem leicht defizitären ordentlichen Saldo abschliessen. Die Rechnung der Sozialversicherungen hingegen liegt 2013 mit 2,1 Milliarden im Plus, was hauptsächlich auf die positiven Rechnungsabschlüsse von Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Arbeitslosenversicherung (ALV) und Invalidenversicherung (IV) zurückzuführen ist.

Tabelle 2: Rechnungsabschlüsse 2009-2015 in Mio. CHF

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Staat	Einnahmen	196'944	192'625	199'414	199'534	204'961	205'840	211'344
	Ausgaben	186'465	190'574	197'631	199'209	202'719	206'361	209'822
	Finanzierungsergebnis	10'479	2'051	1'783	325	2'242	-521	1'522
	<i>Ordentliches Finanzierungsergebnis</i>	3'914	2'853	5'514	1'976	2'264	1'032	1'594
Bund ¹	Einnahmen	68'071	62'924	64'660	63'829	66'347	64'653	67'062
	Ausgaben	58'693	60'013	64'075	62'188	63'885	64'576	66'658
	Finanzierungsergebnis	9'378	2'912	585	1'642	2'462	77	405
	<i>Ordentliches Finanzierungsergebnis</i>	2'570	2'912	1'443	904	1'156	-136	266
Kantone	Einnahmen	76'391	77'488	79'437	79'908	81'449	82'053	85'556
	Ausgaben	74'142	76'457	81'095	83'232	83'548	85'336	86'224
	Finanzierungsergebnis	2'249	1'031	-1'658	-3'324	-2'099	-3'283	-668
	<i>Ordentliches Finanzierungsergebnis</i>	2'200	1'814	1'174	-1'359	-772	-1'518	-457
Gemeinden	Einnahmen	42'558	42'681	44'067	44'270	44'997	45'648	46'872
	Ausgaben	43'074	43'237	43'981	45'141	45'256	45'939	46'943
	Finanzierungsergebnis	-516	-556	86	-870	-259	-290	-71
	<i>Ordentliches Finanzierungsergebnis</i>	-223	-537	127	-447	-259	-290	-71
Sozialversicherungen	Einnahmen	53'249	53'557	57'929	58'628	59'680	61'258	61'530
	Ausgaben	53'881	54'893	55'159	55'750	57'541	58'282	59'673
	Finanzierungsergebnis	-632	-1'335	2'770	2'878	2'139	2'976	1'856
	<i>Ordentliches Finanzierungsergebnis</i>	-632	-1'335	2'770	2'878	2'139	2'976	1'856

¹ Einschliesslich Sonderrechnungen und dezentrale Verwaltungseinheiten

Schattiert: Prognosen

Die aktuellen Prognosen gehen von einer Verschlechterung des ordentlichen Saldo der öffentlichen Haushalte aus. Dank einem Überschuss bei den Sozialversicherungen wird er 2014 trotzdem 1 Milliarde erreichen. Erstmals seit 2003 dürften die ordentlichen Ergebnisse von Bund, Kantonen und Gemeinden negativ ausfallen. Nur die Sozialversicherungen dürften erneut Überschüsse erzielen und dem Finanzierungsergebnis aller öffentlichen Haushalte erlauben, die defizitären Ergebnisse der übrigen Teilsektoren zu kompensieren. Die Prognosen für 2014 und 2015 beruhen auf den jüngsten Ergebnissen des Bundes für 2014 sowie auf den Voranschlägen 2015. Die Aufgabe der Franken-Untergrenze durch die SNB und die starke Aufwertung des Frankens gegenüber dem Euro führen jedoch dazu, dass diese Prognosen, denen teilweise die Voranschläge 2014 und 2015 zugrunde liegen, mit Unsicherheiten behaftet sind.

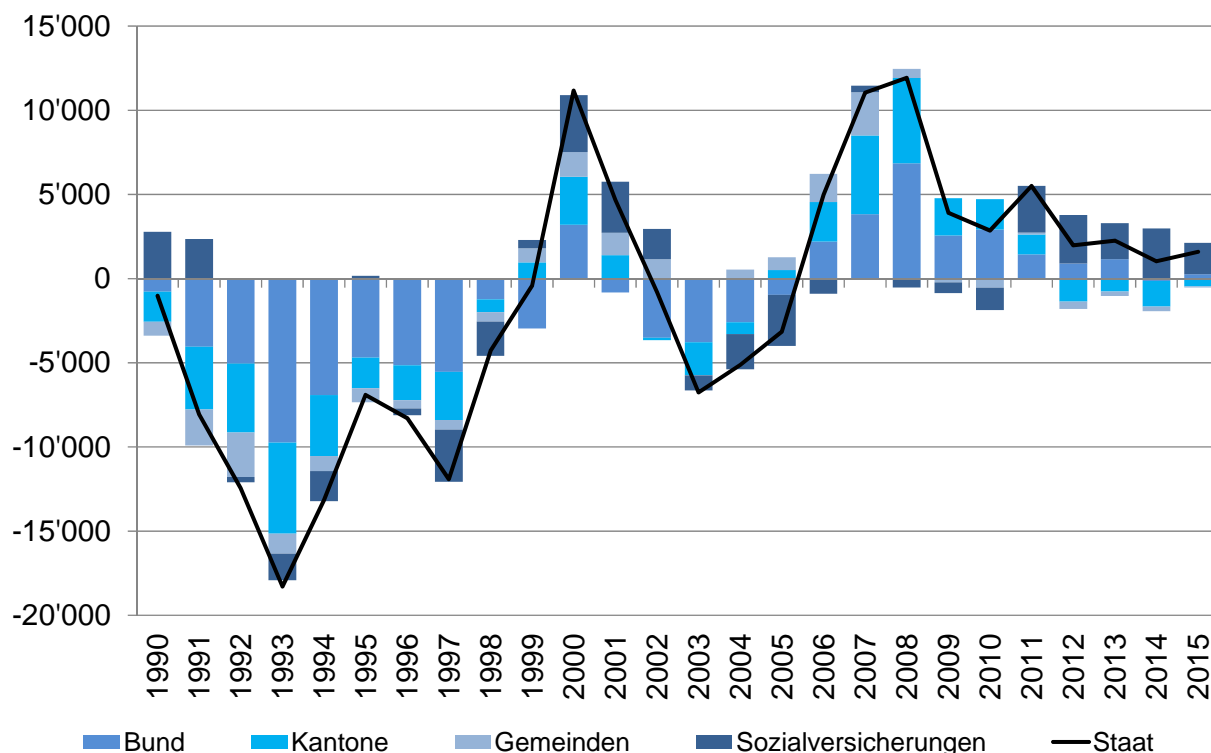
Das ordentliche Finanzierungsergebnis des Bundes dürfte 2014 aufgrund der provisorischen Daten um 1,3 Milliarden sinken und negativ (-136 Mio.) ausfallen. Der Grund dafür sind zum einen der Negativsaldo der Sonderrechnung des Bundes (Fonds für Eisenbahngrossprojekte) und zum andern Mindereinnahmen des Bundes. Letztere sind hauptsächlich durch rückläufige Einnahmen bei der direkten Bundessteuer bedingt⁵. Gemäss den aktuellen Budgetzahlen dürfte der Saldo 2015 ausgewogen sein. Dennoch ist diese Prognose wegen den Auswirkungen der jüngsten Aufwertung des Frankens gegenüber dem Euro mit Unsicherheiten behaftet.

Bei den Rechnungen der Kantone zeichnet sich aufgrund der verfügbaren Daten eine Verschlechterung des ordentlichen Saldos 2014 ab. Mehrere Kantone waren für dieses Jahr von einer Gewinnausschüttung durch die SNB ausgegangen, doch am Ende blieb diese aus. Die Ergebnisse der Kantone dürften 2015 besser ausfallen, insbesondere wegen einer Zusatzausschüttung durch die SNB, durch die sich deren Gesamtausschüttung an die Kantone auf 1,3 Milliarden erhöhen wird⁶. Trotz dieser Ausschüttung dürften die Kantone 2015 defizitär abschliessen. Der ordentliche Finanzierungssaldo der Gemeinden dürfte 2014 noch negativ sein und sich 2015 dem positiven Bereich nähern. Der Saldo 2014 der Sozialversicherungen dürfte sich vor allem dank dem positiven Saldo von IV und ALV verbessern. Die konjunkturelle Entwicklung ist noch ungewiss, doch die aktuellen Prognosen rechnen für 2015 mit einem rückläufigen Überschuss der Sozialversicherungen.

⁵ Eidgenössische Finanzverwaltung (2015). Staatsrechnung 2014 mit einer roten Null - Korrekturen im Budget 2016 notwendig. Medienmitteilung vom 11.02.2015, Bern.

⁶ Eidgenössische Finanzverwaltung (2015). EFD und SNB einigen sich über die Zusatzausschüttung an Bund und Kantone. Medienmitteilung vom 30.01.2015.

Abbildung 1: Ordentliches Finanzierungsergebnis 1990-2015 in Mio. CHF



2013 dürfte das **Finanzierungsergebnis** des Staates ungefähr 2,2 Milliarden betragen. Obwohl die Differenz zwischen dem ordentlichen Finanzierungssaldo und dem Finanzierungsergebnis bei den öffentlichen Haushalten relativ klein ist, kann sie in einzelnen Teilsektoren signifikanter ausfallen. Diese Differenz ist auf verschiedene ausserordentlicher Aufwände oder Erträge zurückzuführen. Beim Finanzierungsergebnis des Bundes erklärt sich diese Differenz weitgehend mit der Reduktion der Bundesbeteiligung an der Swisscom AG. Der Verkaufserlös der Aktien belief sich auf 1,2 Milliarden; die übrige Differenz stammt aus der Gewinneinziehung bei einer Bank durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA). Bei den Kantonen ist die Differenz von 1,3 Milliarden auf ausserordentliche Rekapitalisierungen mehrerer kantonaler Pensionskassen, vor allem in den Kantonen Waadt (788 Mio.), Tessin (470 Mio.) und Neuchâtel (223 Mio.) zurückzuführen.

Das Finanzierungsergebnis des Staates liegt 2014 rund 1,5 Milliarden unter dem ordentlichen Saldo. Die Differenz zwischen den beiden Saldi beim Bund ist grösstenteils auf die Gewinneinziehung bei mehreren Banken durch die FINMA und auf den Verkaufserlös der Aktien der Swisscom AG zurückzuführen. Bei den Kantonen drückt die Rekapitalisierung öffentlicher Pensionskassen hauptsächlich in den Kantonen Basel-Landschaft (ca. 1,4 Mia.) und St. Gallen (287 Mio.) auf das Ergebnis.

Die Rekapitalisierung der Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften infolge der am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)⁷ wird den Finanzierungssaldo der Kantone weiter belasten. Soweit bekannt, wurden solche Rekapitalisierungen in den Prognosen der EFV berücksichtigt. 2015 planen verschiedene Kantone die Rekapitalisierung ihrer Pensionskassen (z.B. BE, SO und SZ).

⁷ SR 831.40, Änderung vom 17. Dezember 2010

2. Finanzstatistik gemäss GFS-Modell

Die Finanzen der öffentlichen Haushalte werden von der Finanzstatistik seit dem Rechnungsjahr 2008 zusätzlich im sogenannten GFS-Modell gemäss den Standards des Internationalen Währungsfonds (IWF) veröffentlicht. Diese werden ausgehend von den Resultaten des FS-Modells berechnet. Das Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM2001) des IWF bietet dafür die methodische Grundlage.

Das Government Finance Statistics Modell

Wie auch im FS-Modell gilt im GFS-Modell das Accrual-Prinzip, welches insbesondere die korrekte Periodenabgrenzung der Geschäftsvorgänge anstrebt. Das GFS-Modell kennt die Aufteilung in ordentliche und ausserordentliche Ergebnisse nicht, unterscheidet aber zwischen Transaktionen und sonstigen wirtschaftlichen Strömen. Während der Erfolg⁸ und der Finanzierungssaldo⁹ von den Transaktionen abgeleitet werden und finanzpolitisch steuerbar sind, gelten unvorhersehbare Ereignisse¹⁰ wie Wertänderungen von Bestandesgrössen als sonstige wirtschaftliche Ströme, die sich der politischen Kontrolle entziehen. Bestände werden nach dem «true and fair view»-Prinzip bewertet, wobei insbesondere handelbare Aktiva und Verbindlichkeiten zum Marktwert in die Vermögensrechnung¹¹ einfließen.

Auch die Investitionen werden im GFS-Modell anders ausgewiesen als im FS-Modell. Zentrale Grösse der Anlagerechnung im GFS-Modell ist der so genannte Nettozugang an Vermögensgütern. Er entspricht dem Erwerb von Vermögensgütern abzüglich deren Veräusserung sowie abzüglich des Wertverzehr von Sachvermögen.¹² Gewährte Investitionsdarlehen und Beteiligungserhöhungen hingegen werden im Gegensatz zum FS-Modell nicht als Investitionen verbucht und daher bei der Berechnung der Ausgaben nicht berücksichtigt. Investitionsbeiträge an andere Staatsebenen werden als so genannte öffentliche Transfers in der Erfolgsrechnung verbucht.

Die von der Finanzstatistik ausgewiesenen Kennzahlen der öffentlichen Haushalte umfassen fünf Aggregate, welche jeweils im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandprodukt (BIP) ausgedrückt werden. Die BIP-Entwicklung für 2014 und 2015 beruht auf den jüngsten offiziellen Prognosen des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco), welche am 18. Dezember 2014 publiziert wurden¹³. Basierend auf dem GFS-Modell werden die finanzstatistischen Kennzahlen nach den Standards des IWF ausgewiesen (Tabelle 3). Eine Ausnahme bildet die Schuldenquote, welche zusätzlich in Anlehnung an die Maastricht-Kriterien der EU berechnet wird. So wird sichergestellt, dass die Kennzahlen international vergleichbar sind. Analog zu den Daten des FS-Modells liegen diesen Quoten die Rechnungsergebnisse für den Bund, die Kantone, die Gemeinden und die Sozialversicherungen zugrunde.

⁸ Erfolg = Ertrag – Aufwand

⁹ Finanzierungssaldo = Erfolg – Nettozugang an Vermögensgütern
= Staatseinnahmen – Staatsausgaben

¹⁰ Die unvorhersehbaren Ereignisse des GFS-Modells sind nicht mit den ausserordentlichen Transaktionen des FS-Modells zu verwechseln. Beispielsweise gilt die Rekapitalisierung der Pensionskassen im GFS-Modell nicht als unvorhersehbares Ereignis. Die Folgen einer Naturkatastrophe oder Bewertungsänderungen aufgrund veränderter Marktpreise werden dagegen als unvorhersehbare Ereignisse eingestuft, die sich der finanzpolitischen Steuerung entziehen.

¹¹ Im GFS-Modell wird anstelle des Begriffs *Bilanz* der Begriff *Vermögensrechnung* verwendet.

¹² Im GFS-Modell wird anstelle des ungenauen Begriffs *Abschreibungen* der Begriff *Wertverzehr von Sachvermögen* benutzt.

¹³ Staatssekretariat für Wirtschaft (2014). Relativ freundliche Konjunkturaussichten trotz Risiken. Medienmitteilung vom 18. Dezember 2014, Bern.

Tabelle 3: Kennzahlen 2009-2015, in % des BIP

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Defizit-/Überschussquote	Staat	0.5	0.1	0.3	-0.1	-0.1	-0.1	0.1
	Bund ¹	0.4	0.3	0.1	0.1	-0.1	0.0	0.0
	Kantone	0.4	0.2	-0.2	-0.4	-0.3	-0.5	-0.1
	Gemeinden	-0.1	-0.1	0.0	-0.2	-0.1	-0.1	0.0
	Sozialversicherungen	-0.2	-0.3	0.5	0.5	0.3	0.4	0.2
Fiskalquote	Staat	27.1	26.5	27.0	26.9	26.9	26.7	26.8
	Bund ¹	9.8	9.6	9.8	9.5	9.4	9.3	9.4
	Kantone	6.6	6.5	6.5	6.6	6.6	6.6	6.6
	Gemeinden	4.2	4.1	4.1	4.1	4.1	4.0	4.0
	Sozialversicherungen	6.5	6.3	6.6	6.7	6.7	6.7	6.7
Staatsquote	Staat	31.3	31.0	31.4	31.4	31.5	31.3	31.2
	Bund ¹	9.9	9.8	10.2	9.9	10.1	9.8	9.9
	Kantone	12.4	12.4	12.9	13.0	12.9	13.0	12.9
	Gemeinden	7.2	7.0	7.0	7.1	7.0	6.9	6.9
	Sozialversicherungen	9.2	9.1	8.9	8.9	9.1	9.0	9.0
Schuldenquote (in Anlehnung an die Definition von Maas-tricht)	Staat	35.6	34.3	33.6	34.6	34.9	34.2	33.8
	Bund ¹	18.9	18.1	17.8	18.0	17.6	16.8	16.4
	Kantone	9.0	8.7	8.3	8.8	9.7	9.8	9.8
	Gemeinden	7.7	7.6	7.5	7.6	7.6	7.6	7.5
	Sozialversicherungen	1.0	1.2	1.0	1.0	0.7	0.5	0.4
Fremdkapitalquote	Staat	46.9	45.9	46.1	47.4	46.4	45.9	45.6
	Bund ¹	24.4	23.9	24.0	24.1	23.0	22.2	21.7
	Kantone	11.9	11.4	11.6	12.5	12.6	12.9	13.1
	Gemeinden	10.6	10.4	10.5	10.6	10.7	10.7	10.7
	Sozialversicherungen	1.1	1.3	1.0	1.1	0.8	0.6	0.5

¹ Einschliesslich Sonderrechnungen und dezentrale Verwaltungseinheiten

Schattiert: Prognosen

Die **Defizit-/Überschussquote** des GFS-Modells wird nach anderen Standards ermittelt als das Finanzierungsergebnis im FS-Modell. Von 2012 bis 2013 dürfte die Defizit-/Überschussquote des Staates unverändert bei -0,1 % des BIP liegen. Gemäss definitiver Rechnung wachsen beim Bund die Ausgaben stärker als die Einnahmen, weshalb sich seine Saldoquote auf -0,1 % verschlechtert. Die Defizit-/Überschussquote im GFS-Modell liegt deutlich unter dem Finanzierungsergebnis nach FS-Modell. Zum einen wird der Erlös aus dem Verkauf der Swisscom-Aktien in der Vermögensrechnung im GFS-Modell nicht berücksichtigt. Zum andern werden die Erträge und Aufwände der korrekten Rechnungsperiode zugeordnet (z.B. wird die Rückstellung für die Rückerstattung der Verrechnungssteuer als Ertragsminderung verbucht). Bei den Kantonen beträgt die Quote -0,3 % des BIP; negativ bleibt sie hauptsächlich wegen der Rekapitalisierungen öffentlich-rechtlicher Pensionskassen. Bei den Gemeinden dürfte die Saldoquote negativ bleiben und -0,1% des BIP erreichen. Bei den Sozialversicherungen sinkt die Quote auf +0,3 % des BIP.

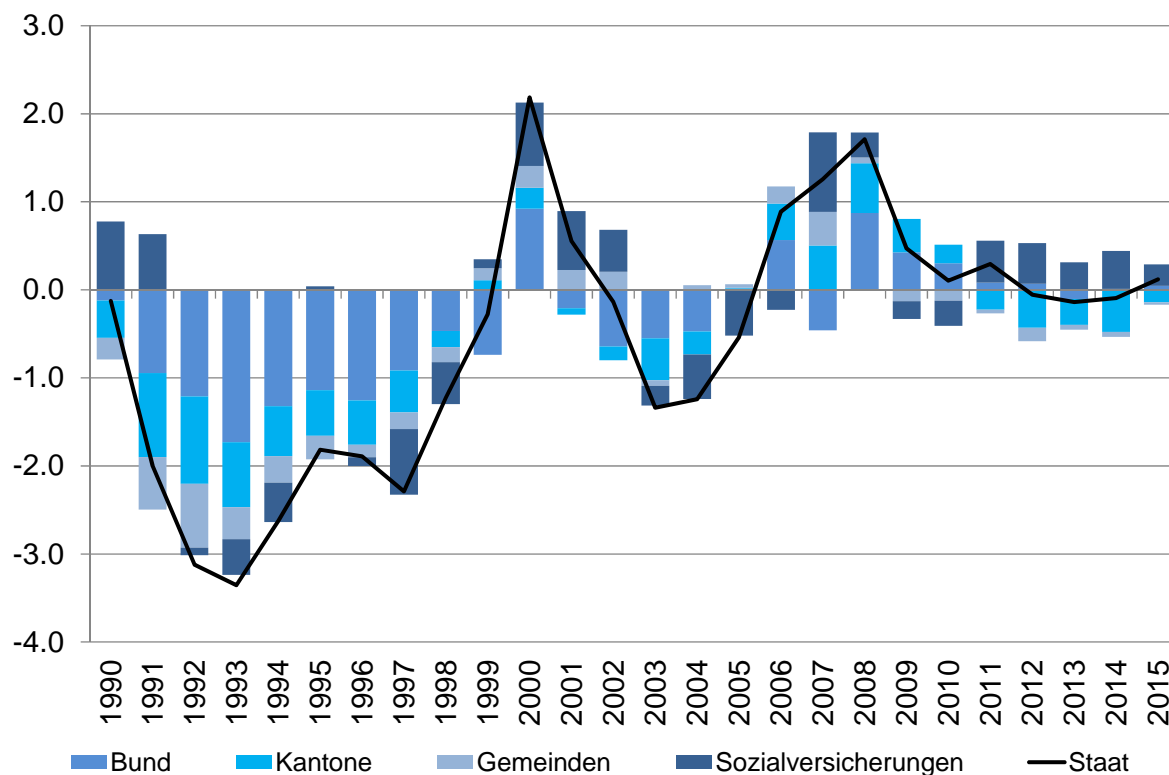
Die Defizit-/Überschussquote des Staates 2014 bleibt gegenüber 2013 unverändert. Der Saldo der Sozialversicherungen dürfte positiv und derjenige des Bundes ausgewogen ausfallen. Im Übrigen gab es 2014 keine Gewinnausschüttung der SNB an Bund und Kantone. Die rückläufigen Fiskaleinnahmen des Bundes werden durch Minderausgaben kompensiert¹⁴. Bei den Kantonen verschlechtert sich das Ergebnis ausserdem aufgrund weiterer Pensionskassensanierungen. Bei den Sozialversicherungen dürfte sich die Überschussquote leicht verbessern und bei 0,4% des BIP zu liegen kommen.

Die konjunkturelle Entwicklung in den folgenden Jahren bleibt ungewiss. 2015 dürften sich die Rechnungen insbesondere wegen der Zusatzausschüttung der SNB verbessern, durch die

¹⁴ Siehe Fussnote 5

sich die Gesamtausschüttung an Bund und Kantone auf 2 Milliarden¹⁵ erhöht. Beim Bund, den Gemeinden und den Sozialversicherungen dürfte der Saldo fast ausgeglichen sein. Bei den Kantonen verbessert er sich zwar, bleibt 2015 aber in erster Linie wegen den bisher bekannten Rekapitalisierungen der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen wahrscheinlich noch negativ.

Abbildung 2: Defizit-/Überschussquote 1990-2015, in % des BIP



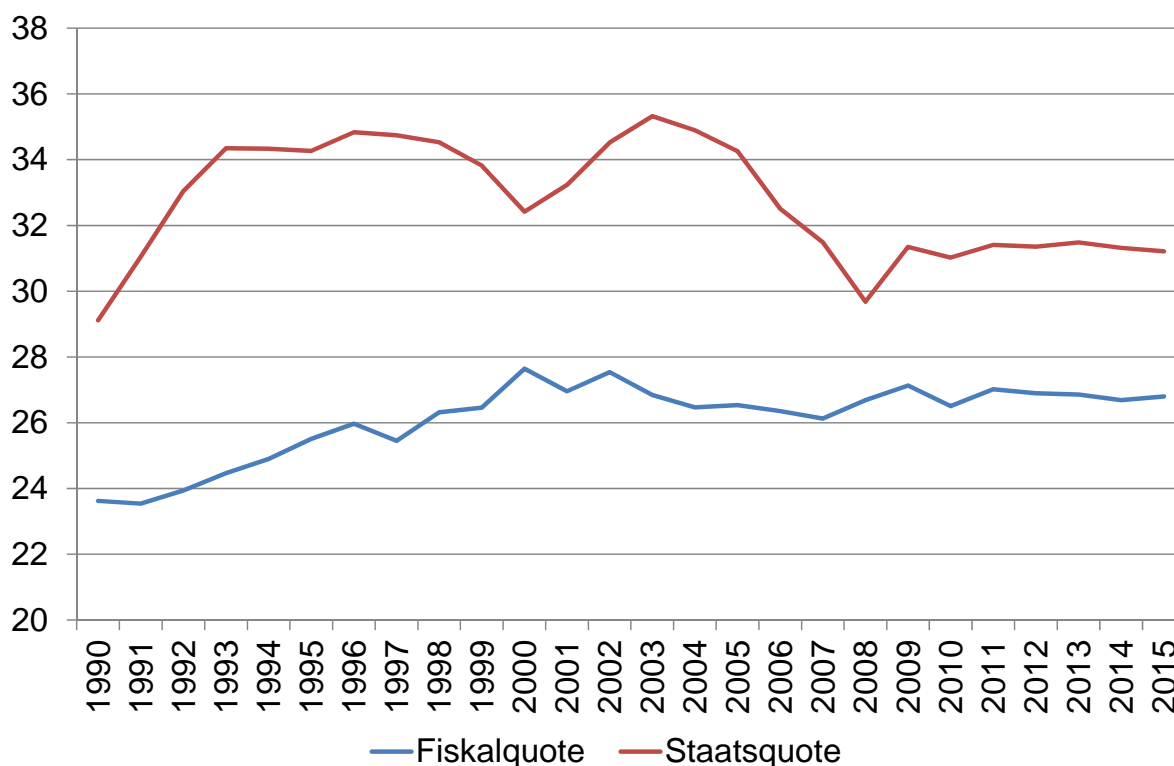
Die **Fiskalquote** ist die Summe der Steuereinnahmen und der Sozialversicherungsabgaben, ausgedrückt in Prozent des nominalen Bruttoinlandprodukts. Sie drückt den Anteil des BIP aus, den der Staat zur Finanzierung seiner Aufgaben beansprucht. Nach dem Anstieg der 1990er Jahre hat sich die Fiskalquote der öffentlichen Haushalte seit der Jahrtausendwende zwischen 26 % und 29 % des BIP stabilisiert (Abbildung 3).

2013 dürfte sich die Fiskalquote der öffentlichen Haushalte wie 2012 auf 26,9 % des BIP belaufen. Die Steuereinnahmen des Bundes waren leicht rückläufig, so dass seine Steuerquote zwischen 2012 und 2013 von 9,5% auf 9,4% des BIP sank. 2012 lag die Steuerquote etwas höher, weil der Bund 2012 ausserordentliche Einnahmen von 738 Millionen aus der Veräusserung von Mobilfunkfrequenzen verzeichnet hatte. Die Fiskalerträge der Kantone stiegen gleich stark wie das BIP, so dass die Steuerquote bei 6,6 % des BIP verharret. Die Abgabenquote ist auch bei den Sozialversicherungen konstant geblieben (6,7 % des BIP), ebenso die Steuerquote bei den Gemeinden (4,1 % des BIP).

2014 dürfte die Fiskalquote der öffentlichen Haushalte bei 26,7 % des BIP liegen. Grund für diesen geringfügigen Rückgang sind leicht rückläufige Fiskalerträge des Bundes, namentlich der direkten Bundessteuer, sowie ein leichtes Minus bei den Gemeinden. 2015 dürfte die Fiskalquote der öffentlichen Haushalte 26,8 % des BIP erreichen.

¹⁵ Siehe Fussnote 6

Abbildung 3: Fiskal- und Staatsquote der öffentlichen Haushalte 1990-2018, in % des BIP



Die **Staatsquote** entspricht den Ausgaben der öffentlichen Haushalte in Prozent des nominalen BIP. Die Entwicklung dieser Quote war in den Jahren 2003 bis 2008 von der sehr guten konjunkturellen Lage sowie diversen Entlastungsmassnahmen gezeichnet und konnte von 35,3 % auf 29,7 % deutlich reduziert werden (Abbildung 3). Der Rückgang der Staatsquote im Jahr 2008 war zusätzlich auf die revidierte Abgrenzung des Staatssektors zurückzuführen, vor allem auf Kantons- und Gemeindeebene (siehe auch Anhang 1). Der markante Anstieg der Quote 2009 ist auf die schlechte Wirtschaftslage zurückzuführen, die in allen Sektoren von Mehrausgaben begleitet war.

2013 dürfte die Staatsquote bei 31,5 % des BIP liegen und damit gegenüber dem Vorjahr ganz leicht steigen. Die Entwicklung der beiden Teilsektoren Bund und Kantone verläuft jedoch unterschiedlich. Die Zunahme beim Bund ist hauptsächlich auf Mehrausgaben in den GFS-Funktionen „militärische Verteidigung“, „Grundlagenforschung“ und „Krankheit“ (Militärversicherung) zurückzuführen. Bei den Kantonen wachsen die Ausgaben weniger rasch als das BIP, was eine leicht rückläufige Ausgabenquote nach sich zieht. Wie bereits 2012 verzeichnen die Kantone jedoch einen starken Anstieg bei den Gesundheitskosten, namentlich in der GFS-Funktion „Spitaldienste“.

2014 dürfte die Staatsquote auf 31,3 % des BIP sinken. Das Ausgabenwachstum beim Bund dürfte deutlich unter dem BIP-Wachstum liegen. Demgegenüber bleiben die Kennzahlen für die übrigen Teilsektoren der öffentlichen Haushalte gegenüber dem Vorjahr annähernd beständig.

Bleibt die Konjunkturlage stabil, dürfte die Staatsquote 2015 leicht sinken. Diese Abnahme wird in erster Linie die Folge rückläufiger Quoten bei den Kantonen sein, während die Quote beim Bund leicht steigen dürfte. Demgegenüber dürften die Ausgabenquoten der Gemeinden und der Sozialversicherungen stabil bleiben.

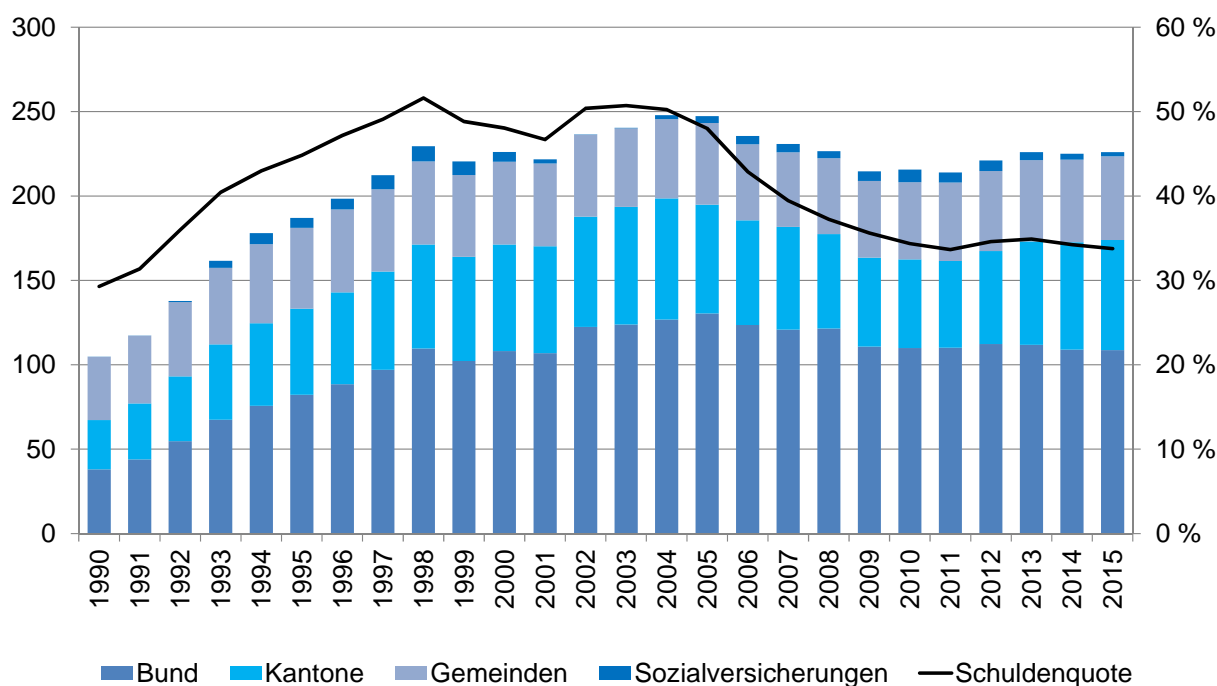
Die **Schuldenquote** der öffentlichen Haushalte wird in der Finanzstatistik in Anlehnung an die Maastricht-Kriterien der EU ermittelt. Dank teilweise hohen Überschüssen konnte seit 2003

die Bruttoschuldenquote der einzelnen Sektoren gesenkt werden. Die Bruttoschuldenquote liegt seit 2007 unter 40 % des BIP und sank bis 2011 auf 33,6 % (Abbildung 4).

Der rückläufige Trend wurde 2012 gebrochen. Die Schuldenquote der öffentlichen Haushalte stieg damals auf 34,6 % des BIP an und wird 2013 bei 34,9 % zu liegen kommen. 2012 musste der Bund zur Rückzahlung einer 2013 fälligen Anleihe zusätzliche Liquidität aufbauen. Die Schuldenquote der Kantone weist eine steigende Tendenz auf. Sie erhöhte sich 2013 um 0,9 Prozentpunkte, hauptsächlich aufgrund der Entwicklung in den Kantonen Genf, Basel-Stadt, Zürich und Tessin. Ursache dafür ist die Verschlechterung ihrer Finanzlage in den letzten Jahren.

Aufgrund der aktuellen Konjunkturlage sind Prognosen hinsichtlich der Schuldenquote mit grossen Unsicherheiten verbunden. Die Schuldenquote dürfte jedoch in allen Teilsektoren der öffentlichen Haushalte mit Ausnahme der Kantone ab 2014 rückläufig sein. Nach den derzeit verfügbaren Zahlen ist in mehreren Kantonen mit einem Schuldenanstieg zu rechnen, vor allem wegen der Verschlechterung ihrer Finanzlage in den vergangenen Jahren. 2015 dürfte sich der Schuldenanstieg der Kantone in geringerem Masse fortsetzen. Bei den Sozialversicherungen ist bis Ende 2017 die vollständige Schuldenrückzahlung der Arbeitslosenversicherung gegenüber dem Bund vorgesehen. Der langfristige Schuldenabbau in den Teilsektoren Bund und Sozialversicherungen lässt für den Gesamtstaat im Jahr 2015 eine Bruttoschuldenquote von 33,8 % des BIP erwarten.

Abbildung 4: Bruttoschulden 1990-2015, in Mrd. CHF für alle Teilsektoren (linke Skala) und in % des BIP für den Gesamtstaat (rechte Skala)



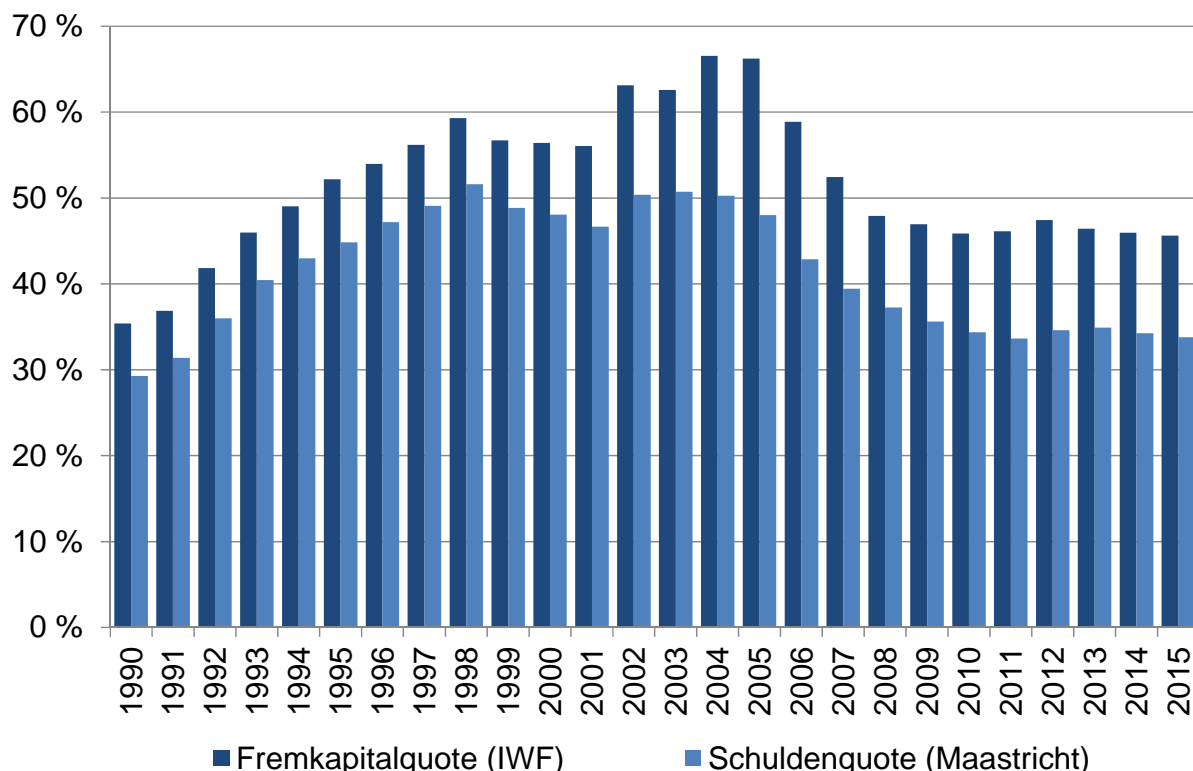
Die **Fremdkapitalquote** stellt die Staatsschulden gemäss der Definition des IWF in Prozent des BIP dar. Sie umfasst mehr Positionen der Vermögensrechnung¹⁶ als die Maastricht-Schuld und ist daher im Prinzip immer grösser als letztere. Ein weiterer gewichtiger Unterschied besteht darin, dass der IWF die Marktbewertung des Fremdkapitals fordert. Dadurch ist die Fremdkapitalquote auch wesentlich stärkeren Schwankungen unterworfen als die

¹⁶ Zusätzlich werden die *sonstigen Verbindlichkeiten* berücksichtigt, welche Handelskredite, transitorische Passiva sowie nicht auf dem Vorsichtsprinzip beruhende Rückstellungen enthalten. Ausserdem kommen die *versicherungstechnischen Rückstellungen* hinzu.

Schuldenquote nach Maastricht, in welcher die Schulden zum Nennwert eingehen. Die Fremdkapitalquote weist dennoch einen ähnlichen Verlauf wie die Maastricht-Schuld auf.

Dank der hohen Überschüsse der Vorjahre sinkt die Fremdkapitalquote bis 2010 auf 45,9 % des BIP (Abbildung 5). Sie steigt 2012 insbesondere aus den obgenannten Gründen leicht an. 2013 dürfte sie wiederum um einen Prozentpunkt auf 46,4 % des BIP sinken, was hauptsächlich auf den Schuldenabbau des Bundes sowie auf einen rückläufigen Marktwert der Bundesobligationen zurückzuführen ist. Danach dürfte die Fremdkapitalquote bis 2015 weiter bis auf ca. 45,6 % des BIP sinken.

Abbildung 5: Schuldenquote nach Maastricht und Fremdkapitalquote der öffentlichen Haushalte nach GFSM2001; 1990-2015, in % des BIP



Abgrenzung der Bruttoschulden und des Fremdkapitals

Eine wichtige finanzpolitische Steuerungsgrösse ist die Bruttoschuldenquote der öffentlichen Haushalte. Diese wird im FS-Modell in Anlehnung an die Maastricht-Kriterien berechnet. Im GFS-Modell jedoch stellen das Fremdkapital und dessen Anteil am BIP gemäss der Definition des IWF die wichtigere Grösse dar. Abbildung 5 vergleicht die beiden Kennzahlen von 1990 bis 2015. Da die Bruttoschuld ein Bestandteil des Fremdkapitals ist, liegt die Fremdkapitalquote immer höher als die Bruttoschuldenquote. In Anlehnung an die Definition von Maastricht umfasst der Schuldenstand des Staates nur die Verbindlichkeiten von *Bargeld und Einlagen*, *Schuldtiteln* und *Krediten*. Nicht enthalten sind unter anderem alle Arten von *Rückstellungen* und *transitorische Passiva*. Die Bewertung erfolgt zu Nennwerten.

Die internationalen Standards des IWF fokussieren dagegen auf die Fremdkapitalquote, welche zum Beispiel auch in den Statistiken der OECD eine zentrale Grösse darstellt. Bei der Berechnung der Fremdkapitalquote wird das gesamte Fremdkapital mit Ausnahme der Finanzderivate berücksichtigt. Die IWF-Standards fordern zudem die Bewertung der Verbindlichkeiten nach ihrem Marktwert. Insbesondere Obligationen und andere auf Märkten gehandelte Schuldpapiere erreichen dadurch in den vergangenen Jahren einen im Vergleich zum Nennwert höheren Bestand.

Anhang 1: Abgrenzung Finanzstatistik – Staatsrechnungen

Die nachfolgenden Ausführungen legen die Unterschiede zwischen den Publikationen der Finanzstatistik und den eigenen Staatsrechnungen der öffentlichen Haushalte dar. Entsprechende Abweichungen können bei allen Teilsektoren des Sektors Staat (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen) auftreten. Sie entstehen hauptsächlich aufgrund von konzeptionellen Unterschieden in Bezug auf den Konsolidierungskreis, d.h. der so genannten Sektorisierung der Finanzstatistik. In der Finanzstatistik werden die Einheiten, die in den Sektor Staat integriert werden, nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG1995) bestimmt. So werden neben den Stammhäusern des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Sozialversicherungen auch alle weiteren Einheiten erhoben, welche diese Kriterien erfüllen. In der Finanzstatistik gehören sämtliche Einheiten zum Sektor Staat, die eigenständige Institutionen unter staatlicher Kontrolle sind und entweder:

- Steuern erheben,
- Einkommen und Vermögen umverteilen oder
- weniger als 50 % ihrer Produktionskosten über den Markt erwirtschaften.

Institutionen, die diese Kriterien nicht erfüllen, werden nicht erfasst oder aus den Staatsrechnungen ausgegliedert. Öffentliche Unternehmungen wie zum Beispiel Spitäler, Elektrizitäts-, Gas- und Fernheizwerke, Verkehrsbetriebe, Wasserwerke, Kehrrichtverbrennungsanlagen und Antennenanlagen, welche über 50 % ihrer Produktionskosten über den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen oder durch Gebühren decken, zählen deshalb nicht zum Sektor Staat. Ebenfalls nicht zum Sektor Staat gehören staatliche Finanzinstitute und Finanzdienstleister wie z.B. die Nationalbank, die Kantonalbanken oder die öffentlichen Pensionskassen. Sie werden zum Sektor der finanziellen Kapitalgesellschaften gezählt.

Die nachfolgenden Ausführungen zeigen am Beispiel des Bundes die unterschiedlichen Abgrenzungen zwischen Finanzstatistik und Staatsrechnung gemäss Finanzberichterstattung auf. Der Teilsektor Bund umfasst gemäss Finanzstatistik das Stammhaus Bund sowie diejenigen Sonderrechnungen, welche zwar in der Finanzberichterstattung des Bundes ausgewiesen, aber nicht mit dem Stammhaus konsolidiert werden (ETH-Bereich, Eidg. Alkoholverwaltung, Infrastrukturfonds, Fonds für die Eisenbahngrossprojekte und ab 2016 dem diesen ablösenden Bahninfrastrukturfonds BIF). Dazu kommen dezentrale Einheiten, welche gemäss den genannten Kriterien des ESGV1995 zu mehr als 50 % durch den Bund finanziert sind (Schweizerischer Nationalfonds, Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung, Stiftung Pro Helvetia, Schweizerisches Nationalmuseum, Schweiz Tourismus und Eidgenössisches Institut für Metrologie METAS). Demgegenüber finanzieren sich die FINMA und ihre Vorgängerinstitutionen hauptsächlich durch Gebühren und Aufsichtsabgaben der Beaufsichtigten und werden deshalb nicht erfasst bzw. im Jahr 2008 aus der Staatsrechnung ausgebucht. Ab 2009 ist die FINMA auch kein Bestandteil der Staatsrechnung des Bundes mehr. Ebenfalls zu berücksichtigen sind die Unterschiede zwischen dem nationalen FS-Modell und dem internationalen GFS-Modell. Sie entstehen hauptsächlich durch die im GFS-Modell gesonderte Verbuchung von sonstigen wirtschaftlichen Strömen. Dies führt im GFS-Modell zu einem enger definierten Ertrags- und Aufwandkonzept. Tabelle 1 zeigt die Schritte von den Saldi der Staatsrechnung gemäss Finanzberichterstattung zu den Saldi gemäss GFS-Modell.

**Tabelle 4: Differenzen Bund: Finanzberichterstattung (FBE) – FS-Modell – GFS-Modell,
in Mio. CHF**

Bund	2010	2011	2012	2013
Ordentliches Ergebnis Finanzberichterstattung Bund	3568	1912	1262	1332
+ Ausserordentliches Ergebnis Finanzberichterstattung Bund	-427	-1708	738	1306
Finanzierungsergebnis Finanzberichterstattung Bund	3140	205	2000	2638
+ Saldo Konsolidierung der Sonderrechnungen der Bundesrechnung (1)	-210	341	-384	-244
+ Saldo Konsolidierung der vorwiegend mit Steuern finanzierten dezentralen Verwaltungseinheiten (2)	-18	40	26	68
Finanzierungsergebnis FS	2912	585	1642	2462
+ Bereinigung Saldo Bilanztransaktionen (3)	795	652	1154	-1121
+ Bereinigung Saldo Sonstige wirtschaftliche Ströme (3)	-186	-454	-233	-178
+ Periodengerechte und übrige Abgrenzung (4)	-1699	-272	-2130	-1812
Finanzierungssaldo GFS	1822	511	433	-649

(1) ETH, FinÖV, IF, EAV

(2) Sonderrechnungen gemäss Finanzstatistik (EHB, SNF, Pro Helvetia, Schweiz Tourismus, Schweizerisches Nationalmuseum, METAS)

(3) im Saldo gemäss GFS nicht enthalten

(4) nicht-finanzwirksame Buchungen (im GFS-Saldo enthalten), übrige Ertragsabgrenzung GFS

Anhang 2: Datenherkunft

Die Finanzstatistik basiert auf Erhebungen der Staatsrechnungen des Bundes, sämtlicher Kantone sowie der Jahresrechnungen von rund 900 Gemeinden. Dabei werden alle Städte und Kantonshauptorte sowie pro Kanton zufällig bestimmte Stichprobengemeinden einbezogen. Aufgrund der erhobenen Gemeinderechnungen werden für die fehlenden Gemeinden pro Kanton Schätzungen und Hochrechnungen gemacht. Zudem werden die öffentlichen Sozialversicherungen (AHV, IV, EO, ALV, Familienzulagen in der Landwirtschaft, Mutterschaftsversicherung Genf) einbezogen. Die zu den öffentlichen Haushalten zu zählenden Institutionen, die nicht in den Staats- und Gemeinderechnungen enthalten sind, werden der Vergleichbarkeit und Vollständigkeit halber in die Statistik integriert. Öffentliche Unternehmen, welche in den Staats- und Gemeinderechnungen konsolidiert sind, werden hingegen ausgebucht (siehe Anhang 1). Aus diesen Gründen stimmen die Auswertungen der Finanzstatistik nicht notwendigerweise mit den publizierten Rechnungen des Bundes, der Kantone, der Gemeinden oder der öffentlichen Sozialversicherungen überein.

Aufgrund des durch den föderalen Aufbau der öffentlichen Haushalte bedingten grossen Erhebungs- und Harmonisierungsaufwands liegen die definitiven Resultate eines Rechnungsjahres jeweils mit einer Verzögerung von rund eineinhalb Jahren vor. Mithilfe von Schätzungen sind jedoch auch aktuellere Aussagen und Prognosen für den gesamten Staatssektor (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen) und die einzelnen Teilsektoren möglich (Tabelle 5). Bis zum Jahr 2012 stützt sich die Finanzstatistik auf die Rechnungen. Für den Bund (inklusive Sonderrechnungen und dezentrale Verwaltungseinheiten) beruhen die Zahlen 2013 auf den entsprechenden Rechnungen. Die Prognosen für 2014 stützen sich auf die definitive Staatsrechnung des Bundes und die provisorischen Rechnungen der Sonderrechnungen und der dezentralen Verwaltungseinheiten. Die Prognosen für 2015 basieren auf dem Budget respektive den Finanzplänen. Bei den Kantonen beruhen die Daten für 2013 auf den Rechnungen und die Prognosen auf einer Umfrage zu den Rechnungen (2014) und den Kantonsbudgets (2015). Die Prognosen 2013-2015 für die Gemeinden basieren auf mehreren Indikatoren. Die

Zahlen der Sozialversicherungen für 2013 und 2014 beruhen auf den Rechnungen beziehungsweise den provisorischen Rechnungen und die Prognosen 2015 auf ihren Budget- respektive Finanzplanzahlen.

Bei den Kantonen und Gemeinden gilt es zu berücksichtigen, dass nicht auf einheitliche Budgets und Finanzpläne zur Erstellung der Prognosen zurückgegriffen werden kann. Diskretionäre Massnahmen (z.B. Entlastungsprogramme, Ausfinanzierungen von Pensionskassen) dieser Haushalte sind somit nicht immer Teil der prognostizierten Daten.

Die aktualisierten Daten sind am 26. Februar 2015 publiziert worden. Sämtliche Datentabellen und Informationen zu den Methoden sind im Internet¹⁷ abrufbar.

Tabelle 5 Grundlage der Daten der Finanzstatistik, Februar 2015

Teilsektor	bis 2012	2013	2014	2015
Staat	Rechnung	Prognosen	Prognosen	Prognosen
Bund ¹	Rechnung	Rechnung	Provisorische Rechnung	Budget/Finanzpläne
Kantone	Rechnung	Rechnung	Umfrage Rechnung	Umfrage Budget
Gemeinden	Rechnung	Prognosen	Prognosen	Prognosen
Sozialversicherungen	Rechnung	Rechnung	Provisorische Rechnung	Budget/Finanzpläne

¹ Einschliesslich Sonderrechnungen und dezentrale Verwaltungseinheiten

Schattiert: Prognosen

¹⁷ <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/berichterstattung.php>