



Anhang zur Medienmitteilung vom 27. November 2019

## Fragen und Antworten zur Optimierung und Vereinfachung der Haushaltssteuerung

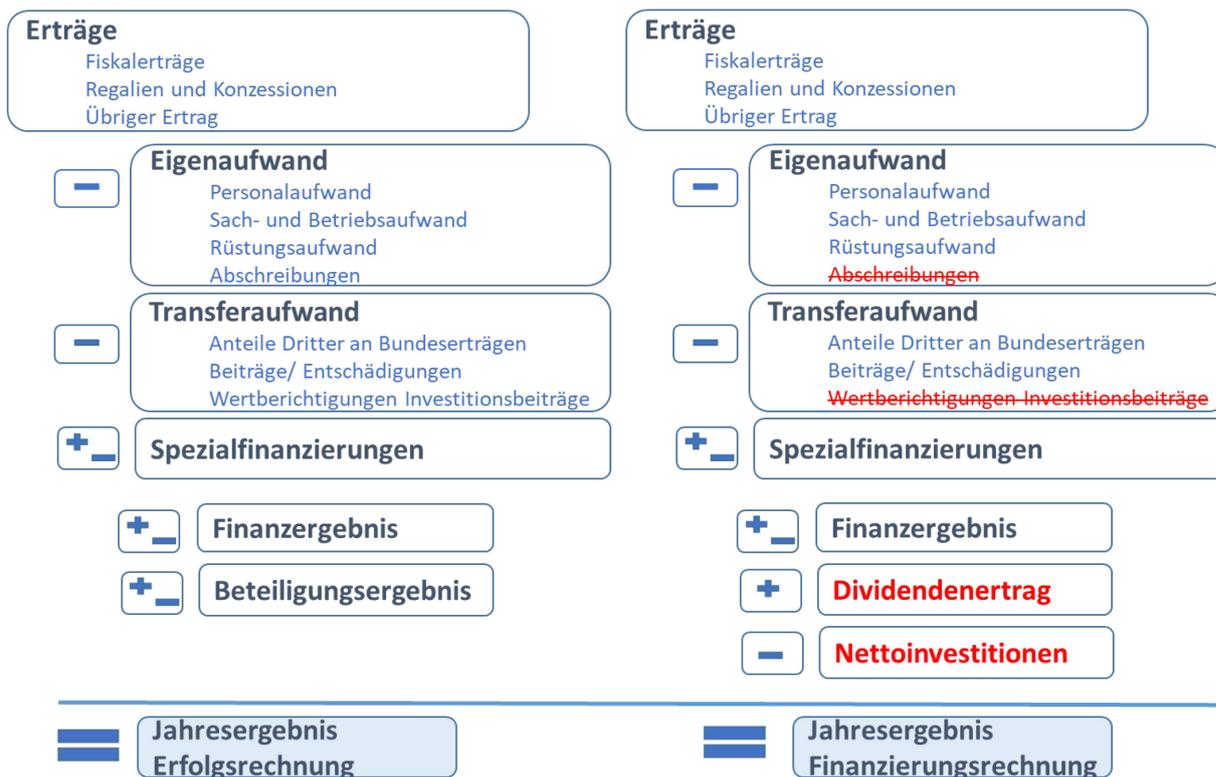
### 1. Weshalb wird die Finanzierungs- an die Erfolgsrechnung angenähert?

Die Finanzierungs- und die Erfolgsrechnung beleuchten den Bundeshaushalt aus zwei Perspektiven. Während die Erfolgsrechnung die Vermögensveränderung des Bundes zeigt, schaut die Finanzierungsrechnung, ob es dem Bund gelungen ist, seinen Konsum und seine Investitionen ohne Neuverschuldung zu tätigen, wie dies die Schuldenbremse verlangt. Der Zusammenhang der beiden Rechnungen soll durch die Gesetzesrevision verständlicher werden. Der inhaltliche Hauptunterschied der beiden Rechnungen ist der Umgang mit Investitionen (s. nachfolgende Frage). Dieser bleibt bestehen. Weitere gewichtige Abweichungen zwischen der Erfolgs- und der Finanzierungsrechnung können jedoch beseitigt werden. Dazu gehört insbesondere die bildungsweise Auflösung von Abgrenzungen und Rückstellungen, welche heute erst teilweise und künftig vollständig in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt wird. Die Haushaltszahlen werden durch die periodengerechtere Verbuchung aussagekräftiger und sind somit eine bessere Basis für die Haushaltssteuerung.

### 2. Welches sind die verbleibenden Unterschiede zwischen Finanzierungs- und Erfolgsrechnung?

Der wesentlichste Unterschied zwischen der Erfolgs- und der Finanzierungsrechnung sind die Investitionen. Sie werden in der Finanzierungsrechnung zum Zeitpunkt berücksichtigt, in dem sie getätigt werden. Die Beträge werden in der eigens dafür konzipierten Investitionsrechnung dargestellt und fließen unmittelbar in die Finanzierungsrechnung ein, wie es die Schuldenbremse verlangt. In der Erfolgsrechnung hingegen finden die Investitionsausgaben beziehungsweise -einnahmen keinen unmittelbaren Niederschlag, da sie im Zeitpunkt der Vornahme der Investition zu einem Vermögenswert oder Aktivum (z. B. einer Immobilie) führen. Dafür berücksichtigt die Erfolgsrechnung anschliessend den Wertverzehr des Vermögenswerts (insbesondere mittels Abschreibungen) oder auftretenden Wertschwankungen während der Haltedauer (z.B. Wertänderungen der Beteiligungen).

Die nachfolgende Grafik zeigt den Vergleich von Erfolgs- und Finanzierungsrechnung. Dieser wird durch die Gleichbehandlung von Abgrenzungen und Rückstellungen in beiden Rechnungen einfacher:



### 3. Warum soll die Schuldenbremse nicht auf die Erfolgsrechnung ausgerichtet werden?

Der Geltungsbereich der Schuldenbremse würde eingeschränkt. Mit der Einführung der Schuldenbremse wurde explizit festgehalten, dass der Einbezug von Investitionen für deren Wirksamkeit von grosser Bedeutung ist. Nur damit wird der Bundeshaushalt vollständig erfasst. Mit einer Steuerung des Haushalts über die Erfolgsrechnung würden die Investitionen zum Investitionszeitpunkt nicht mehr der Schuldenbremse unterstehen. Damit verbunden wäre der Fehlanreiz, Investitionen gegenüber anderen Ausgaben zu bevorzugen, da ihre tatsächlichen Kosten erst in den Folgejahren über die Abschreibungen die Schuldenbremse belastet würden. So könnten trotz ausgeglichener Erfolgsrechnung die Schulden ansteigen und zu einer Einschränkung des finanzpolitischen Handlungsspielraums in der Zukunft führen.

Eine strikte Ausrichtung der Haushaltssteuerung auf die Erfolgsrechnung, ohne ergänzende Investitionsregel, hätte also Auswirkungen auf die Schuldenbremse in ihrer heutigen Form und bedürfte einer Verfassungsänderung (Art. 126 Bundesverfassung). Mit der Umstellung würde sich auch die Zielgrösse ändern, das heisst, es würden nicht mehr die Schulden, sondern das Eigenkapital stabilisiert. Um einen Schuldenanstieg weiterhin zu verhindern, müsste mit dem Wechsel auf die Erfolgsrechnung zusätzlich eine Regel eingeführt werden, dass Investitionen nicht über Schulden finanziert werden dürfen (Selbstfinanzierungsgrad der Investitionen von 100 %). Einige Kantone kennen eine solche Regel. Um die Einhaltung dieser Regel zu überprüfen, muss aber wiederum eine Finanzierungsrechnung erstellt werden. Dies entspricht inhaltlich der vom Bundesrat vorgeschlagenen Neuregelung und brächte somit keinen Mehrwert.

### 4. Mit welchen Auswirkungen der Gesetzesrevision auf das Finanzierungsergebnis von Budget und Rechnung ist zu rechnen?

Die vorgeschlagenen Änderungen werden den finanzpolitischen Handlungsspielraum im Budget kaum verändern. In Zahlen ausgedrückt wären in den Jahren 2007–2018 die Vorschläge im Durchschnitt um 60 Millionen entlastet worden (weil die Erträge aus Mobilfunklizenzen neu ordentlich verbucht und über die Jahre abgegrenzt werden; vgl. Frage 5). Die

Rechnungsergebnisse werden künftig mutmasslich etwas tiefer ausfallen, sofern wie in den vergangenen Jahren mehr neue Rückstellungen gebildet als bestehende verwendet werden. Im Schnitt der Jahre 2007–2018 wären die Rechnungsergebnisse um 180 Millionen tiefer ausgefallen. Dies auch aufgrund der Tatsache, dass Rückstellungen in der Regel erst im Jahresabschluss bekannt sind und nicht budgetiert werden können. Die Rückstellungen belasten die Finanzierungsrechnung neu früher als bisher (Bildung der Rückstellung). Demgegenüber werden die Folgejahre entlastet (Verwendung oder Auflösung der Rückstellung).

#### **5. Hat die Gesetzesrevision Auswirkungen auf die Funktionsweise der Schuldenbremse?**

Nein, die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Funktionsweise der Schuldenbremse. Mit der Neuregelung wird jedoch eine Anpassung des Ausgleichskontos notwendig. Dieses bildet das «Gedächtnis» der Schuldenbremse und widerspiegelt die kumulierten Gewinne beziehungsweise Verluste seit 2007. Künftig werden die Finanzierungsrechnungen und das Ausgleichskonto durch die Verwendung einer Rückstellung nicht mehr belastet, da sie schon durch deren Bildung belastet wurden. Da seit Einführung der Schuldenbremse mehr Rückstellungen gebildet als verwendet wurden, muss das Ausgleichskonto rückwirkend um diesen Betrag korrigiert werden. Dafür wird die Finanzierungsrechnung bei deren Verwendung beziehungsweise Auflösung entlastet. Im Rahmen der Staatsrechnung 2017 wurde bereits eine vergleichbare Anpassung aufgrund der Praxisänderung bei den Agios/Disagios von eidgenössischen Anleihen und bei der Rückstellung zur Verrechnungssteuer vorgenommen. Der Stand des Ausgleichskontos betrug per 31. Dezember 2018 27,5 Milliarden. Für die Jahre 2007–2018 müsste dieser um insgesamt 2,1 Milliarden reduziert werden. Der genaue Anpassungsbetrag ist abhängig von den Jahresergebnissen bis zur Inkraftsetzung der Vorlage.

Auch das Amortisationskonto muss angepasst werden. Die Erträge aus der Auktion von Mobilfunklizenzen wurden bisher als ausserordentliche Einnahmen verbucht. Neu werden diese ordentlich budgetiert und abgegrenzt, weshalb das Amortisationskonto entsprechend reduziert werden muss. Der Stand des Amortisationskontos betrug per 31. Dezember 2018 2,9 Milliarden. Davon müssten 1,0 Milliarden in Abzug gebracht werden. Der genaue Anpassungsbetrag ist auch hier abhängig von den Jahresergebnissen bis zur Inkraftsetzung der Vorlage.

#### **6. Welche Vereinfachungen sind im Nachtragsverfahren geplant?**

Bei stark gebundenen Voranschlagskrediten, bei denen Bundesrat und Verwaltung im Budgetvollzug keinen Ermessensspielraum haben, soll auf Nachträge verzichtet werden. Weiter sollen Voranschlagskredite im verwaltungseigenen Bereich um 1 % und maximal 10 Mio. überschritten werden dürfen, ohne dass ein Nachtrag nötig ist. Diese beiden Massnahmen zielen darauf, die Sicherheitsmargen der Bundesämter bei der Budgetierung zu reduzieren. Dies sollte die Kreditreste am Ende des Rechnungsjahrs reduzieren und die Budgetgenauigkeit verbessern. Der Bundesrat hat diese Vereinfachungen bereits am 11.04.2018 und 22.05.2019 beschlossen. Sie werden nun mit dieser Gesetzesrevision umgesetzt.

#### **7. Konnte die Meinungsverschiedenheit mit der Eidgenössischer Finanzkontrolle (EFK) bezüglich Rückstellung bei der Verrechnungssteuer mit dieser Vorlage behoben werden? Oder gibt es nach wie vor Differenzen zwischen der EFK und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)?**

Mit der Gesetzesrevision wird die gemäss EFK fehlende rechtliche Grundlage für die Berücksichtigung der Rückstellungsveränderungen bei der Verrechnungssteuer in der Finanzierungsrechnung explizit geschaffen. Damit wird die Differenz zwischen der EFK und der EFV bereinigt.