



Anhang zur Medienmitteilung vom 19. Februar 2020

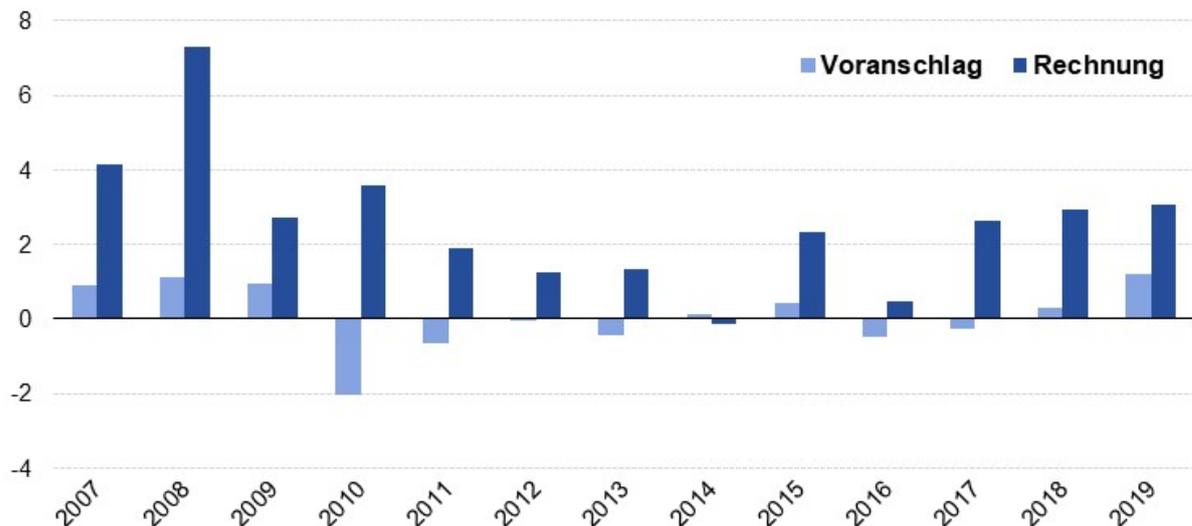
## Hat sich der Bund verrechnet?

*Der Bund schrieb 2019 einen Überschuss von 3,1 Milliarden Franken. Budgetiert waren 1,2 Milliarden. Warum schliesst die Rechnung meistens besser ab als das Budget? Fragen und Antworten.*

### Sind die Rechnungsergebnisse des Bundes tatsächlich oftmals besser als budgetiert?

In den vergangenen Jahren war dies meistens der Fall. Einzig im Jahr 2014 lag das Rechnungsergebnis leicht unter dem Voranschlagswert (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Ordentliche Finanzierungsergebnisse 2007-2019 (in Mrd.)



### Woher kommt diese Differenz zwischen Rechnung und Budget?

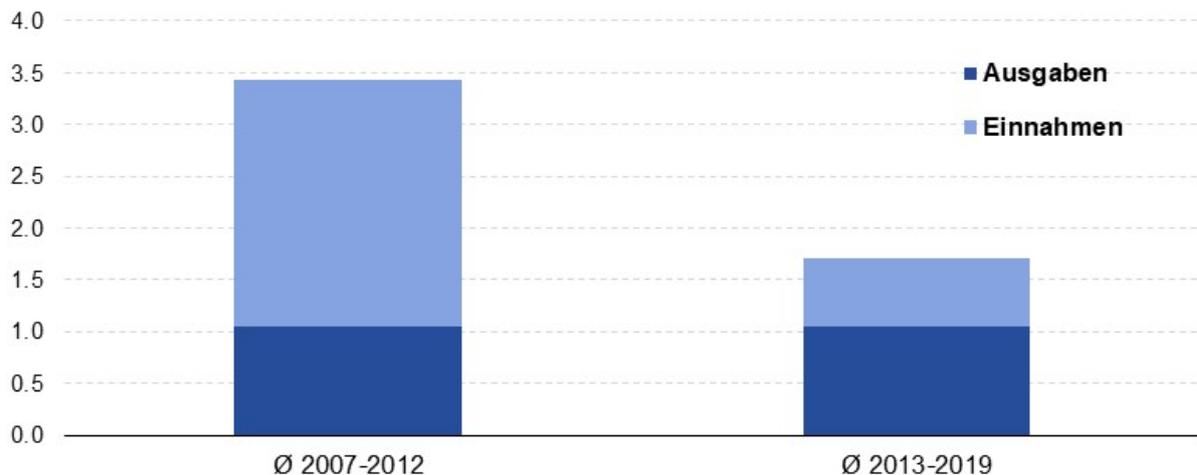
Die besseren Rechnungsabschlüsse lassen sich einerseits durch Mehreinnahmen erklären (Unterschätzung der Einnahmen im Budget), andererseits durch Minderausgaben (Überschätzung der Ausgaben).

Fehler bei den Einnahmenschätzungen sind unvermeidlich, da die Einnahmenentwicklung relativ starken Schwankungen unterliegt. Die Schätzfehler sollten sich jedoch über die Zeit ausgleichen.

Auf der Ausgabenseite kommt es systembedingt zu Budgetunterschreitungen, weil die vom Parlament genehmigten Budgetkredite nicht überschritten werden dürfen. Die Verwaltungseinheiten tendieren deshalb zu einer vorsichtigen Budgettierung, aber auch zu einer sparsamen Mittelverwendung.

Abbildung 2 zeigt die einnahmen- und ausgabenseitigen Budgetabweichungen seit 2007. Es wird ersichtlich, dass sich die Qualität der Einnahmenschätzungen in den letzten Jahren deutlich verbessert hat.

Abbildung 2: Budgetabweichungen 2007-2012 / 2013-2019 (Durchschnitt pro Jahr, in Mrd.)



### Wo liegen die Schwierigkeiten bei den Einnahmenschätzungen?

Die Unterschätzung der Einnahmen ist zum grössten Teil auf die Verrechnungssteuer zurückzuführen, wo seit 2005 ein Wachstumstrend beobachtet werden kann. Trotz dieses Trends ist die Entwicklung der Verrechnungssteuer sehr volatil und deshalb schwierig zu prognostizieren.

### Warum?

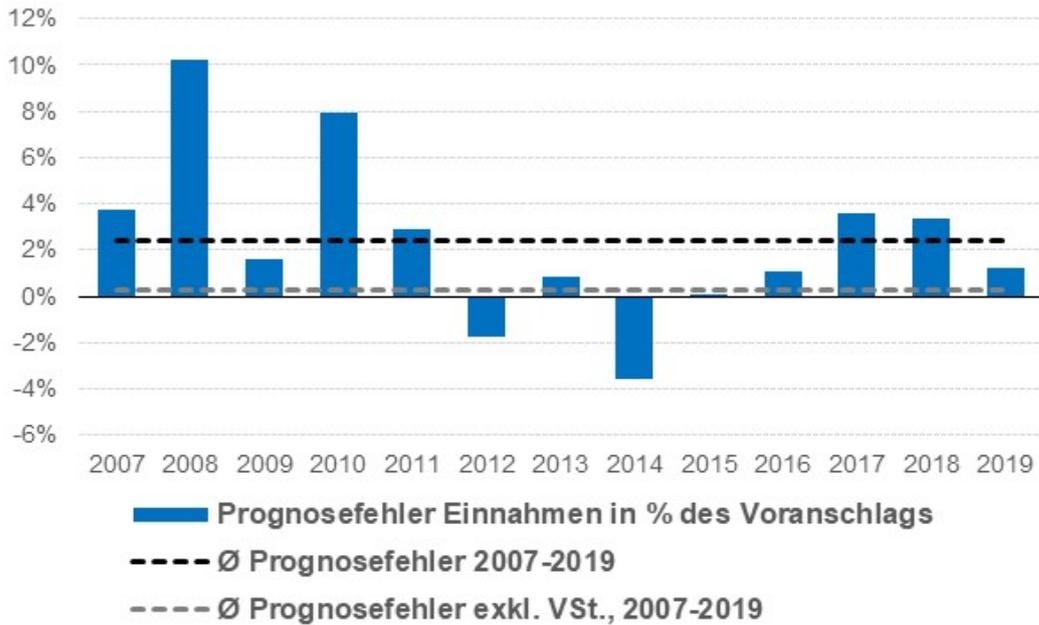
Erstens schwanken sowohl die Gewinne als auch die ausgeschütteten Dividenden der Unternehmen stark. Zweitens können Unternehmen die Verrechnungssteuer über 3 Jahre zurückfordern. Drittens können grosse Einzelfälle die Einnahmen stark verzerren. All diese Elemente kombiniert führen dazu, dass die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer stark schwanken.

### Wie haben sich die Einnahmenschätzungen in den letzten Jahren entwickelt und konnten die Schätzungen verbessert werden?

Die Qualität der Einnahmenschätzungen hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. Im Zeitraum 2013-2019 wurden die Einnahmen im Durchschnitt um 0,7 Milliarden oder 0,9 Prozent unterschätzt. Davor war der durchschnittliche Schätzfehler höher (2007-2012: 2,4 Mrd. oder 4,1 %). Die Verbesserung ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass für die Verrechnungssteuer seit 2012 ein neues Schätzmodell verwendet wird.

Abbildung 3 zeigt die Prognosefehler der Einnahmen pro Jahr. Ein positiver Wert bedeutet, dass die Einnahmen im Budget unterschätzt worden sind. Die grössten Abweichungen sind auf die Verrechnungssteuer zurückzuführen. Das zeigen die durchschnittlichen Prognosefehler mit und ohne Verrechnungssteuer (schwarze und graue Linie). Die Abbildung zeigt auch, dass die Schätzfehler vom Konjunkturverlauf abhängen. Die Einnahmen werden im Aufschwung tendenziell unterschätzt (positiver Prognosefehler) und im Abschwung überschätzt (negativer Prognosefehler). Über einen Konjunkturzyklus wiegen sich diese beiden Effekte annähernd auf.

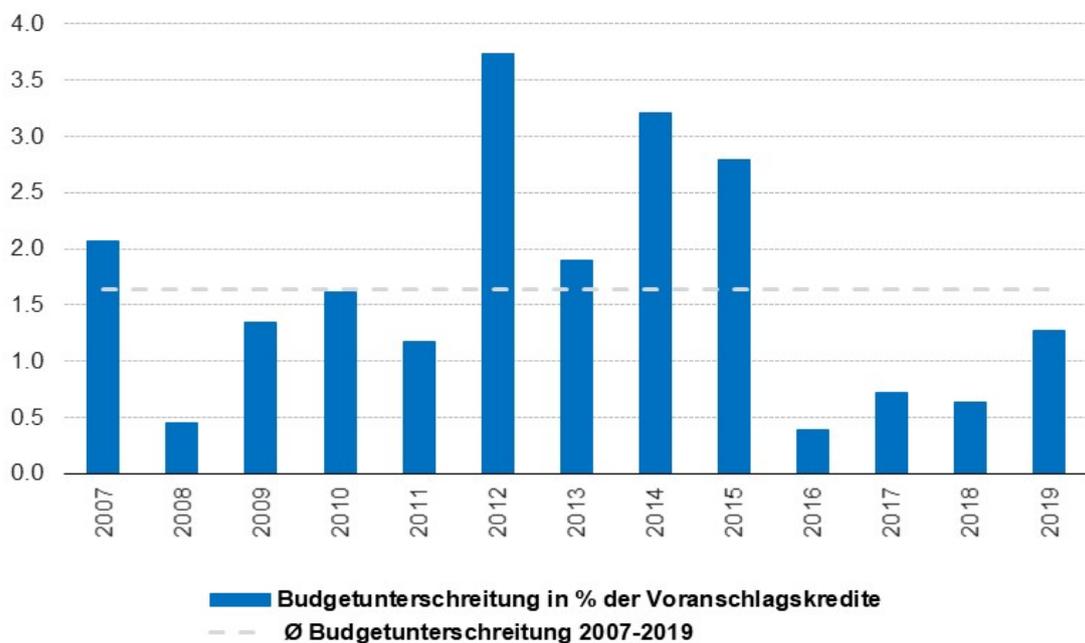
Abbildung 3: Einnahmenseitige Budgetabweichungen 2007-2019 (in % des Budgets)



### Wie genau werden die Ausgaben budgetiert?

Im Jahr 2019 beliefen sich die Ausgaben auf insgesamt 71,4 Milliarden. Das sind 1,3 Prozent weniger als budgetiert. Im Zeitraum 2007-2019 sind die effektiven Ausgaben stets unter dem Budget geblieben. Im Durchschnitt betragen die Minderausgaben 1,6 Prozent (vgl. Abb. 4).

Abbildung 4: Ausgabenseitige Budgetabweichungen 2007-2019 (Minderausgaben in % des Budgets)



Die Ausgaben liegen am Ende des Jahres in der Regel unter dem Budget. Dies liegt daran, dass pro Budgetposition eine Obergrenze für die zu tätigen Ausgaben festgelegt wird, die nicht überschritten werden darf. Die Budgetierung erfolgt daher eher vorsichtig. Die zu viel budgetierten Mittel verfallen. Die Existenz von Budgetunterschreitungen auf der Ausgabenseite zeigt aber auch, dass die Verwaltung haushälterisch mit den bewilligten Mitteln umgeht (kein «Dezemberfieber»).

Die Budgetunterschreitungen verteilen sich prinzipiell auf viele einzelne Budgetpositionen, daneben gibt es aber auch grössere Einflussfaktoren wie die direkt einnahmenabhängigen Ausgaben. Beispielsweise haben Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer Minderausgaben beim entsprechenden Kantonsanteil zur Folge. Auch grössere Einzelfälle führen regelmässig zu Budgetunterschreitungen (z.B. abgelehnte Beschaffung des Kampfflugzeugs «Gripen», Verlust der Vollassoziierung für das EU-Forschungsprogramm «Horizon 2020», tiefere Anzahl von Asylgesuchen).

### **Wo fielen 2019 die grössten Minderausgaben an?**

Unter dem Budget blieben vor allem die Ausgaben für «Soziale Wohlfahrt» (-0,6 Mrd.), «Sicherheit» (-0,3 Mrd.) und «Verkehr» (-0,2 Mrd.). Im Bereich der Sozialen Wohlfahrt kam es einerseits aufgrund der tieferen Asylzahlen zu Minderausgaben, andererseits fielen die an die Mehrwertsteuer gekoppelten Beiträge an die AHV und IV tiefer aus. Im Aufgabengebiet Sicherheit blieben wegen Projektverzögerungen die Rüstungsausgaben unter dem Budget, während beim Verkehr die Einlagen in die Verkehrsfonds tiefer waren, ebenfalls aufgrund von tieferen Einnahmen.

### **Warum wurde das Modell für die Rückstellung der Verrechnungssteuer angepasst?**

Für die noch erwarteten Rückforderungen der Verrechnungssteuer wird seit 2007 in der Bilanz eine Rückstellung geführt. Das entsprechende Schätzmodell wird seit 2007 verwendet. Bei der Überprüfung dieses Modells wurde festgestellt, dass es von zu stark vereinfachten Annahmen bezüglich des Zeitpunkts der Rückforderungen ausging. Da neu detailliertere Informationen verfügbar sind, kann der Rückstellungsbedarf besser abgeschätzt werden. Es zeigte sich, dass seit 2007 zu wenig Rückstellungen gebildet worden sind.

### **Was sind die Folgen davon?**

Die Erhöhung der Rückstellung erfordert ein Restatement für den Jahresabschluss 2018. Dies bedeutet, dass die Zahlen des Jahres 2018 rückwirkend geändert und gemäss der neuen Methode ausgewiesen werden. Damit wird ein aussagekräftiger Vergleich zwischen der Rechnung 2018 und 2019 ermöglicht.

Das Restatement hat die folgenden Auswirkungen:

- Die Rückstellung beläuft sich im Jahr 2018 neu auf 19,3 Milliarden (bisher 11,5 Mrd.) und wird im Jahr 2019 auf 20,8 Milliarden erhöht. Im Vergleich zum bisherigen Modell ist der Rückstellungsbedarf seit 2007 deutlich höher als bisher vermutet; bereits anfangs 2007 hätte die Rückstellung 13,5 Milliarden statt 7,6 Milliarden betragen müssen.
- An der Entwicklung der Nettoeinnahmen aus der Verrechnungssteuer ändert sich wenig. Diese verzeichnen weiterhin einen steigenden Trend. Im Jahr 2018 resultieren neu Einnahmen von 7,9 Milliarden (bisher 7,7 Mrd.), die 2019 auf 8,3 Milliarden steigen.

Mit dem neuen Rückstellungsmodell wären die Nettoeinnahmen der Verrechnungssteuer seit 2007 um insgesamt 1,9 Milliarden (oder 2,8 %) tiefer ausgefallen. Um diesen Betrag muss das Ausgleichskonto der Schuldenbremse reduziert werden.