

Staatsrechnung 2005: Noch 121 Mio. Franken Defizit

Die Finanzrechnung 2005 des Bundes schliesst mit einem Defizit von 121 Mio. Franken ab. Dies ist im Vergleich zu dem mit der Schuldenbremse verankerten Abbaupfad und zum Voranschlag erfreulich tief. Gemäss Abbaupfad wäre im vergangenen Jahr noch ein strukturelles Defizit von 2 Mrd. Franken erlaubt gewesen. Budgetiert war für 2005 ein Defizit von 1,8 Mrd. Franken. Ermöglicht haben diese Verbesserung Mehreinnahmen von gut 0,5 Mrd. Franken und vor allem Minderausgaben von über 1,1 Mrd. Franken. Das Ergebnis 2005 widerspiegelt eine weitere Gesundung in Richtung eines strukturell ausgeglichenen Bundeshaushalts. Allerdings drohen Mindereinnahmen und Mehrausgaben, die noch in keiner Finanzplanung berücksichtigt sind.



Mit dem unerwartet kleinen Defizit von 121 Mio. Franken im Jahr 2005 bewegt sich der Bundeshaushalt in Richtung einer strukturell ausgeglichenen Rechnung. Damit rückt eines der wichtigsten Legislaturziele in Griffnähe. Bild: Keystone

Das Wichtigste in Kürze

Wie schon im Vorjahr schliesst die *Finanzrechnung 2005* besser ab als budgetiert. Mit einem Defizit von 121 Mio. Franken bewegt sich der Bundeshaushalt in Richtung einer strukturell ausgeglichenen Rechnung, womit eines der wichtigsten Legislaturziele in Griffnähe rückt. Die drohenden Mindereinnahmen und Mehrausgaben, die noch in keiner Finanzplanung berücksichtigt sind, können indes das bisher Erreichte gefährden. Vor diesem Hintergrund dürfen die Anstrengungen zur Sanierung der Bundesfinanzen nicht nachlassen. Es sind Handlungsspielräume zu



Andreas Pfammatter
Leiter der Sektion
Finanzplanung, Budget,
Rechnung, Eidg. Finanz-
verwaltung (EFV), Bern

schaffen, um die Finanzpolitik wieder vermehrt in den Dienst einer Wachstumspolitik zu stellen.

Die Verbesserung gegenüber dem Budget kam sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite zustande. Die *Ausgaben* wuchsen dank der Einführung der Schuldenbremse weniger rasch als die Einnahmen, sodass sich das Defizit weiter zurückgebildet hat. Die Unterschreitung von 1,1 Mrd. Franken entspricht gut 2% der mit dem Voranschlag bewilligten Mittel, was im Mehrjahresvergleich nichts Aussergewöhnliches darstellt.

Die Budgetabweichung bei den *Einnahmen* ist mit 0,5 Mrd. Franken oder 1% erneut sehr klein. Sie bestätigt, dass der Bund mit seiner Budgetierung keine Schönfärberei betreibt und von realistischen Konjunkturannahmen ausgeht. Die Mehreinnahmen stammen bei den Fiskaleinnahmen vor allem von der volatilen Verrechnungssteuer, welche im Vergleich zum längerfristigen Durchschnitt rund 1 Mrd. Franken mehr einbrachte als budgetiert. Die Spielbankenabgabe und die Verkehrsabgaben weisen ebenso Mehrerträge aus. Im nicht-fiskalischen Bereich liegen die Ursachen für die Mehreinnahmen hauptsächlich in höhe-

ren Entgelten und Vermögenserträgen sowie zusätzlichen Darlehensrückzahlungen.

Mit einem Aufwandüberschuss von 2,6 Mrd. Franken schloss die *Erfolgsrechnung* erneut schlechter ab als die Finanzrechnung. Der Hauptgrund liegt in erster Linie in ausserordentlichen Abschreibungen im Zusammenhang mit Bereinigungen der Altlasten der Pensionskassen des Bundes und seiner ehemaligen Regiebetriebe. Die Eidg. Räte haben seinerzeit entschieden, diese Altlasten über mehrere Jahre abzuschreiben, da sie bekanntlich auch nicht in einem Jahr entstanden sind. Ende 2005 verbleibt ein noch abzuschreibender Betrag von 7,7 Mrd. Franken. Die *Bruttoschulden* kletterten um 3,7 Mrd. Franken auf 130,3 Mrd. Franken. Neben der Bevorschussung des Fonds für Eisenbahngrossprojekte (0,9 Mrd. Fr.) waren vorab die zusätzlichen Darlehen an die Arbeitslosenversicherung (1,8 Mrd. Fr.) für den Zuwachs verantwortlich.

Der Ausgabenplafonds – gemäss *Schuldenbremse* mit dem gestaffelten Abbau der strukturellen Defizite – wurde im vergangenen Jahr eingehalten. Im Umfang der Unterschreitung des zulässigen Ausgabenplafonds kommt es zu einer erneuten Gutschrift im Ausgleichskonto von 1,8 Mrd. Franken. Das Ausgleichskonto wird ausserhalb der Finanzrechnung geführt und stellt lediglich eine statistische Grösse dar, auf welchem die Schätzfehler – angefangen vom wirtschaftlichen Umfeld über die Einnahmen bis hin zu den Ausgaben – erfasst werden. Die Gutschrift beträgt Ende 2005 3,8 Mrd. Franken und dient zum Ausgleich von allfälligen Belastungen in der Zukunft. Gemäss den Bestimmungen des neuen Finanzhaushaltsgesetzes wird das Guthaben Ende 2006 auf null gesetzt.

Die *Staatsquote* ist mit 11,2% rückläufig. Zu diesem Ergebnis hat – neben den Fortschritten in den Stabilisierungsbemühungen – der Umstand beigetragen, dass das wirtschaftliche Wachstum mit 2,5% höher war als das Ausgabenwachstum im Bundshaushalt. Der Anstieg der *Steuerquote* im vergangenen Jahr auf 10,4% steht im Zusammenhang mit dem Konjunkturaufschwung und den unerwarteten Mehreinnahmen aus der Verrechnungssteuer. Die Verschuldungsquote verharrt mit 28,5% nahezu auf dem Niveau der letzten Jahre. Gemäss Maastrichter-Kriterien – der Saldo des Fonds für Eisenbahngrossprojekte und des ETH-Bereichs ist hier mit zu berücksichtigen – würde das Defizit auf Bundesebene 1,3 Mrd. Franken betragen. Gemessen am Indikator der Veränderung der effektiven Defizite war die Finanzpolitik des Bundes 2005 restriktiv, was angesichts der im letzten Jahr insgesamt recht guten Wirtschaftslage als vertretbar bezeichnet werden kann. Die Besei-

tigung von strukturellen Defiziten lässt sich im Übrigen ohne eine vorübergehend restriktive Finanzpolitik nicht bewerkstelligen.

Ausgaben unter dem Wirtschaftswachstum

Die Ausgaben nehmen im Vorjahresvergleich um 1118 Mio. Franken oder 2,2% zu, was unter dem nominellen Wirtschaftswachstum von 2,5% liegt. Ein beträchtlicher Teil des Ausgabenwachstums ist auf die Erhöhung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) zurückzuführen. Die Mittel der LSVA werden zu zwei Dritteln an den Fonds für Eisenbahngrossprojekte und zu einem Drittel an die Kantone weitergeleitet; sie schlagen sich in einer entsprechenden Erhöhung der Ausgaben nieder. Ohne diesen Durchlaufposten reduziert sich das Ausgabenwachstum auf 1,2%, was genau der ausgewiesenen Teuerung entspricht.

Im Einzelnen zeichnet sich die Ausgabenentwicklung in den wichtigsten Bereichen durch folgende Merkmale aus:

- *Finanzen und Steuern (+799 Mio. Fr., +8,5%)*: Die Ausgaben dieses Aufgabengebietes setzen sich aus den Anteilen Dritter an Bundeseinnahmen und aus den Passivzinsen zusammen. Die Anteile Dritter an Bundeseinnahmen wuchsen mit 476 Mio. Franken oder 7,9% überdurchschnittlich. Zugenommen haben sowohl die Anteile der LSVA und der Verrechnungssteuer als auch der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer für die AHV. Die höheren Passivzinsen gehen zum grössten Teil auf die tieferen Agios zurück, welche sich bei den Passivzinsen im Jahr der Aufstockung einer Anleihe in der Rechnung ausgabenmindernd niederschlagen.
- *Verkehr (+369 Mio. Fr., +5,0%)*: Der grösste Teil des überdurchschnittlichen Zuwachses kam dem öffentlichen Verkehr – und hier dem Fonds für Eisenbahngrossprojekte als Folge der LSVA-Erhöhung, der 1. Etappe der Bahn 2000 sowie den Konzessionierten Transportunternehmen (KTU) – zugute. Der Rückgang im Strassenbereich entfiel wegen ungenügender Baureife einzelner Abschnitte fast ausschliesslich auf den Nationalstrassenbau.
- *Soziale Wohlfahrt (+330 Mio. Fr., +2,4%)*: Die Ausgaben dieses Aufgabengebietes wuchsen auch im vergangenen Jahr wiederum rascher als die Gesamtausgaben. Innerhalb des Aufgabengebietes kam es indes zu einer gegenläufigen Entwicklung: Während mehr Mittel für die AHV, die IV sowie für die Krankenversicherung aufgewendet werden mussten, war bei der Flüchtlingshilfe und dem sozialen Woh-

Tabelle 1

Wichtige Gesamtzahlen 2004/05

In Mio. Franken	Rechnung 2004	Voranschlag ^a 2005	Rechnung ^b 2005
Finanzrechnung			
Ausgaben	50 285	52 547	51 403
Veränderung gegenüber Vorjahr (in %)	+0.6	+2.2	+2.2
Einnahmen	48 629	50 749	51 282
Veränderung gegenüber Vorjahr (in %)	3.1	+5.9	+1.1
Saldo	-1656	-1798	-121
Erfolgsrechnung			
Aufwand-/Ertragsüberschuss	-5749	-3934	-2647
Bilanz			
Gesamtschulden	126 685	-	130 339
Fehlbetrag	92 909	-	94 209 ^c
	Rechnung 2003	Rechnung 2004	Rechnung 2005
Kennzahlen			
Staatsquote (in % des BIP)	11.5	11.3	11.2
Steuerquote (in % des BIP)	10.0	10.1	10.4
Saldo Finanzrechnung (in % des BIP)	-0.6	-0.4	0.0
Verschuldungsquote (in % des BIP)	28.5	28.5	28.5
Passivzinsen (in % der Ausgaben)	6.6	6.3	7.0
Vergleich Voranschlag^a/Rechnung			
Ausgaben	-1140	-1125	-1144
in % des Voranschlags	-2.2	-2.2	-2.2
Einnahmen	-3695	+685	+533
in % des Voranschlags	-7.3	1.4	1.1
Nachtragskredite	746	631	317
in % des Voranschlags	1.5	1.3	0.6
Kreditreste	1886	1821	1461

a Ohne Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen; Vergleich mit Voranschlag des Vorjahres.

b exkl. Golderlös (7038 Mio. Fr.) und Swisscom-Aktienverkauf (1350 Mio. Fr.).

c Inkl. Swisscom-Aktienverkauf (1350 Mio. Fr.).

Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

nungsbau ein Rückgang zu verzeichnen. Beim sozialen Wohnungsbau ist die rückläufige Entwicklung auf die mit dem Entlastungsprogramm (EP) 03 beschlossene Sistierung der Wohnbauförderung zurückzuführen. Eine Abnahme verzeichnete auch die Arbeitslosenversicherung.

- *Beziehungen zum Ausland (+27 Mio. Fr., +1,1%)*: Die Veränderung ist auf gegenläufige Entwicklungen zurückzuführen. Höheren Ausgaben im Zusammenhang mit den politischen Beziehungen und der Entwicklungshilfe stehen Minderausgaben bei den wirtschaftlichen Beziehungen gegenüber.
- *Bildung und Grundlagenforschung (+23 Mio. Fr., +0,6%)*: Die ausgewiesene Zuwachsrates ist durch zwei Sonderfaktoren verzerrt. Denn ohne Berücksichtigung der Vorwirkung des EP 04 auf den Nationalfonds (Reserveauflösung), welche zu keiner Verminderung des Fördervolumens

führt, und dem ausserordentlichen Beitragsvorschuss an das Cern beträgt der Zuwachs in diesem prioritären Aufgabengebiet 2,6%. Den prozentual höchsten Anstieg verzeichneten die Bereiche Fachhochschulen und Berufsausbildung. Aber auch die Mittel zugunsten der Bundeshochschulen und der kantonalen Universitäten wurden aufgestockt.

- *Landesverteidigung (-64 Mio. Fr., -1,4%)*: In der Landesverteidigung wurden die Sparanstrengungen im vergangenen Jahr fortgesetzt. Die Ausgabenminderung ist das Ergebnis der Entwicklung in der militärischen Landesverteidigung und widerspiegelt einerseits den mit der Umsetzung der Armee XXI verbundenen Personalabbau und andererseits die Ausgabenreduzierung beim Rüstungsmaterial. Dies ist zu einem guten Teil auf die Sparvorgaben des EP 03, aber auch auf interne Umschichtungen zurückzuführen.
- *Landwirtschaft (-131 Mio. Fr., -3,4%)*: Rund zwei Drittel der landwirtschaftlichen Ausgaben werden als Direktzahlungen ausgerichtet. Die Mittel zugunsten der Preis- und Absatzsicherung nahmen um weitere 79 Mio. Franken ab; relativ stabil blieb der Mitteleinsatz für Forschung und Beratung sowie zur Verbesserung der Produktionsgrundlagen.
- *Übrige Aufgabengebiete (-233 Mio. Fr., -4,9%)*: Zu diesen Aufgaben gehören unter anderem Kultur und Freizeit, Justiz und Polizei, Gesundheit, Umwelt und Raumordnung sowie die allgemeine Verwaltung. Einzig der Bereich Kultur und Freizeit verharnte mehr oder weniger auf dem Stand des Vorjahres, während die anderen Bereiche erneut niedrigere Ausgaben als noch im Vorjahr aufwiesen.

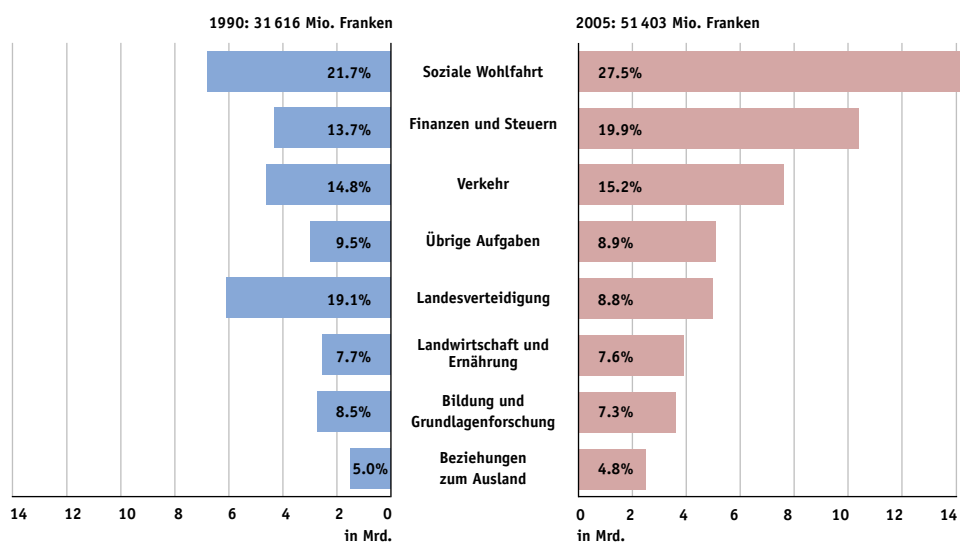
Einnahmen gut geschätzt

Mit 51,3 Mrd. Franken lagen die *Gesamteinnahmen* um 0,5 Mrd. Franken über dem Voranschlag. Die Abweichungen sind damit erneut bescheiden ausgefallen. Über den Budgeterwartungen lagen bei den *Fiskaleinnahmen* die Verrechnungssteuer, die Spielbankabgabe sowie die Verkehrsabgaben. Weniger eingebracht als erwartet haben vorab die Stempelabgaben – und hier die Umsatzabgabe auf Wertschriftentransaktionen und die Emissionsabgaben – sowie die direkte Bundessteuer und die Tabaksteuer. Weniger ausgeprägt war der Rückgang bei den Einfuhrzöllen. Bei der Mineralölsteuer und bei der Mehrwertsteuer sind die Abweichungen bescheiden und lassen sich angesichts der bei allen Einnahmen bestehenden Zufälligkeiten im Einzelnen nicht erklären.

Grafik 1

Ausgabenstärkste Aufgabengebiete, 1990 und 2005

In % der Gesamtausgaben



Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

Bei der finanzpolitischen Beurteilung der Mehreinnahmen im Vergleich zum Voranschlag gilt es namentlich in Rechnung zu stellen, dass die Mehreinnahmen aus der Schwerkverkehrs- und Spielbankenabgabe an Dritte vorab an den Fonds für Eisenbahngrossprojekte und die AHV fliessen, während Darlehensrückzahlungen kein tragfähiges Fundament für die nachhaltige Finanzierung von Ausgaben verkörpern. Bei den genannten Fiskaleinnahmen handelt es sich um zweckbestimmte Einnahmen, welche zwar die Fiskal- und Staatsquote erhöhen, das Ergebnis der Finanzrechnung indes unberührt lassen. Im weniger bedeutenden *nicht fiskalischen Bereich* wurden die Budgeterwartungen ebenso übertroffen. Die Ursachen für die Mehreinnahmen liegen – neben höheren Dividendenausschüttungen der Swisscom – in erster Linie in vermehrten Entgelten und zusätzlichen Kostenrückerstattungen sowie in grösseren Darlehensrückzahlungen der Wohnbauförderung.

Die unter den Erwartungen ausgefallenen Einnahmen bei der *direkten Bundessteuer* sind auf die tieferen Eingänge der juristischen Personen aus früheren Steuerperioden sowie auf die tieferen Eingänge der natürlichen Personen aus dem Hauptfälligkeitjahr 2004 zurückzuführen. Bei der *Mehrwertsteuer*, der ertragsstärksten Fiskalquelle des Bundes, wurden die budgetierten Einnahmen knapp übertroffen. Mit vier Mrd. Franken überstieg die *Verrechnungssteuer* den als Durchschnittswert der letzten 10 Jahre eingestellten Budgetbetrag um 1 Mrd. Franken. Die zusätzlichen Einnah-

men sind die Folge von höheren Dividendenausschüttungen, Aktienrückkäufen von Unternehmen, Ausschüttungen von Anlagefonds und tieferer Akontozahlungen bei den Rückerstattungen. Aufgrund von erfahrungsgemäss hohen Rückerstattungsquoten werden diese Erträge mit zeitlicher Verzögerung zum allergrössten Teil an die Steuerpflichtigen zurückfliessen. Die unter dem Voranschlag liegenden Erträge aus den *Stempelabgaben* sind auf die unter den Erwartungen gebliebenen Börsenumsätze und Emissionsabgaben zurückzuführen. Bei der *LSVA* wurden die im Zusammenhang mit der auf 1. Januar 2005 in Kraft gesetzten Abgabenerhöhung zu erzielenden Mehreinnahmen unterschätzt. Die Mehreinnahmen bei der *Spielbankenabgabe* ergeben sich aus den erzielten Mehrumsätzen. Die Einnahmen dieser neuen Abgabe konnten mangels empirischer Daten noch nicht zuverlässig geschätzt werden. Trotz der deutlichen Erhöhung im Herbst 2004 resultierten bei der *Tabaksteuer* keine nennenswerten Mehreinnahmen.

Ausserordentliche Einnahmen

Im Sinne der Schuldenbremse werden in der Rechnung 2005 *ausserordentliche Einnahmen* in der Höhe von 8388 Mio. Franken ausgewiesen. Sie stammen mit 7038 Mio. Franken aus dem Bundesanteil am Verkaufserlös der überschüssigen Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und mit 1350 Mio. Franken aus dem Verkauf von Swisscom-Aktien. Der Bundesanteil am Ver-

kaufserlös des Nationalbank-Goldes steht dem Bund voraussichtlich nur befristet zur Verfügung, weshalb in der Bilanz des Bundes eine Rückstellung in gleichem Umfang vorgenommen wurde. Der Erlös aus dem Swisscom-Aktienverkauf wird zur Schuldentilgung eingesetzt.

Gemäss der Botschaft zur Schuldenbremse ist es nicht gerechtfertigt, die Ausgaben infolge von einmaligen Einnahmenspitzen nach oben anzupassen. Dies wäre nicht sachgerecht und stünde im Widerspruch zu einer berechenbaren und nachhaltigen Finanzpolitik. Beide genannten Fälle erfüllen den Tatbestand der Ausserordentlichkeit. Beim Bundesanteil am Verkaufserlös des SNB-Goldes kommt hinzu, dass dieser dem Bund voraussichtlich nur befristet zur Verfügung steht und im Jahre 2007 beziehungsweise 2008 zu einer ausserordentlichen Ausgabe in entsprechender Höhe führen wird.

Goldreserven der SNB

Die Aufhebung der Goldbindung des Schweizerfrankens führte dazu, dass die SNB über grössere Währungsreserven verfügte, als sie für die Führung der Geld- und Währungspolitik benötigte. Ein Vermögen im Gegenwert von 1300 Tonnen Gold – oder rund 21 Mrd. Franken – stand für andere öffentliche Zwecke zur Verfügung. Der Bundesrat beschloss am 2. Februar 2005, das Goldvermögen der SNB nach geltendem Recht (Art. 99 Abs. 4 BV, Art. 30/31 NBG) an Bund und Kantone ausschütten zu lassen. In der Folge wurde der Erlös von 21 Mrd. Franken an den Bund ($\frac{1}{3}$) und die Kantone ($\frac{2}{3}$) ausbezahlt. In der Wintersession 2005 einigten sich beide Räte darauf, dass der dem Bund zufallende Anteil am Erlös aus dem Goldvermögen von rund 7 Mrd. Franken dem Ausgleichsfonds der AHV gutgeschrieben werden soll, sofern

die Kosa-Initiative zurückgezogen oder am 24. September 2006 vom Stimmvolk abgelehnt wird. Das Bundesgesetz über die Verwendung des Bundesanteils am Nationalbankgold stellt einen indirekten Gegenvorschlag zur Kosa-Initiative dar. Der Bundesanteil am Erlös aus dem Goldverkauf bleibt somit vorerst im Bundeshaushalt.

Verkauf von Swisscom-Aktien

Der Bund hat im vergangenen Jahr Swisscom-Aktien im Wert von 1350 Mio. Franken veräussert. Ende Februar 2005 wurden Aktien aus der Wandlung einer Wandelanleihe verkauft, was Einnahmen von knapp 412 Mio. Franken einbrachte. Ferner hat sich der Bund mit 939 Mio. Franken am Aktienrückkauf 2005 beteiligt. Der im vergangenen Jahr erfolgte Aktienverkauf entspricht der strategischen Absicht des Bundesrates, den Bundesanteil an der Swisscom unter Berücksichtigung der Marktverhältnisse schrittweise zu senken. Mit flankierenden Massnahmen sollen die Grundversorgung und die Eigenständigkeit der Swisscom gewährleistet werden.

Ausblick

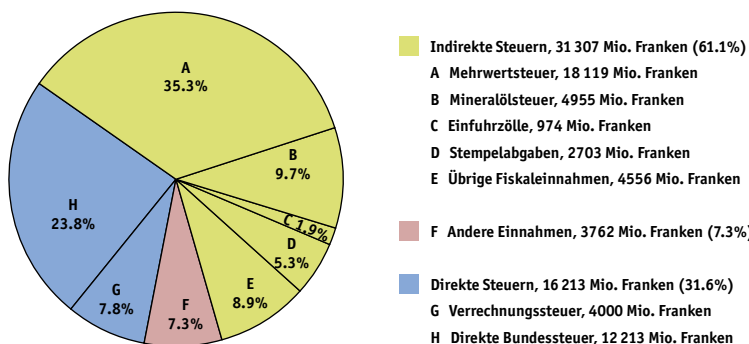
Die Stabilisierung des Bundeshaushalts hat im abgelaufenen Jahr weiter *Fortschritte* gemacht. Das Defizit konnte gegenüber dem Vorjahr um rund 1,5 Mrd. Franken reduziert werden. Unter Ausklammerung der LSVA-Anteile steigen die Ausgaben im Rahmen der Teuerung an, was angesichts der Ausgabendynamik in gewissen Aufgabengebieten nicht unerwähnt bleiben darf.

Die *Beseitigung der strukturellen Defizite* bis 2007 ist eines der vorrangigen Ziele des Bundesrates in der laufenden Legislatur. Der strukturelle Ausgleich des Bundeshaushalts ist allerdings noch nicht gesichert, da verschiedene Vorhaben und Projekte mit Mehrausgaben oder Mindereinnahmen anstehen, die im gültigen Finanzplan nicht eingerechnet sind. Für eine nachhaltige Konsolidierung des Bundeshaushalts reichen – angesichts der zunehmenden Last staatlicher Aufgaben – kurzfristig wirksame, herkömmliche Entlastungsprogramme alleine jedoch nicht aus. Dazu braucht es strukturelle Reformen und politischen Aufgabenverzicht. Da solche Vorlagen einer langen Vorbereitungszeit sowie einer eingehenden politischen Diskussion bedürfen, könnten sich Entlastungen aus diesen Massnahmen im Bundeshaushalt erst mittel- bis langfristig einstellen.

Grafik 2

Struktur der Bundeseinnahmen, 2005

Total Einnahmen Rechnung 2005: 51 282 Mio. Franken



Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft