



# Bericht zur Entwicklung der Budgetunterschreitungen

Datum: 22.05.2019

---

## Inhaltsverzeichnis

|    |  |   |
|----|--|---|
| 1. | Ausgangslage .....   | 1 |
| 2. | Ziel des vorliegenden Berichts .....   | 1 |
| 3. | Budgetunterschreitungen .....  | 1 |
| 4. | Budgetunterschreitungen ohne Agios und direkt einnahmenabhängige Ausgaben ..   | 2 |
| 5. | Aufteilung der Budgetunterschreitungen in Eigenausgaben und Transferausgaben . | 3 |
| 6. | Budgetunterschreitungen bei den Eigenausgaben .....                            | 4 |
| 7. | Fazit .....  | 5 |
|    | Anhang: Entwicklung der Budgetunterschreitungen 2007-2018 .....                | 6 |

### 1. Ausgangslage

Die Schuldenbremse wurde im Jahr 2003 eingeführt. Seit 2006 schloss die Bundesrechnung durchgehend mit strukturellen Überschüssen ab. Diese wurden für die Reduktion der Schulden verwendet. Seit 2005 konnte der Bund seine Schulden von 130 Milliarden auf 99 Milliarden im Jahr 2018 abtragen. Damit wurde das Mindestziel der Schuldenbremse, die nominale Schuldenstabilisierung, übertroffen. Aufgrund der Schuldenreduktion setzte der Bundesrat im Jahr 2017 eine Expertengruppe ein, um eine Ergänzung der Schuldenbremse zu prüfen. Diese empfahl, keine Änderungen vorzunehmen und abzuwarten, wie sich die Budgetunterschreitungen mit der Einführung des Neuen Führungsmodells entwickeln.

### 2. Ziel des vorliegenden Berichts

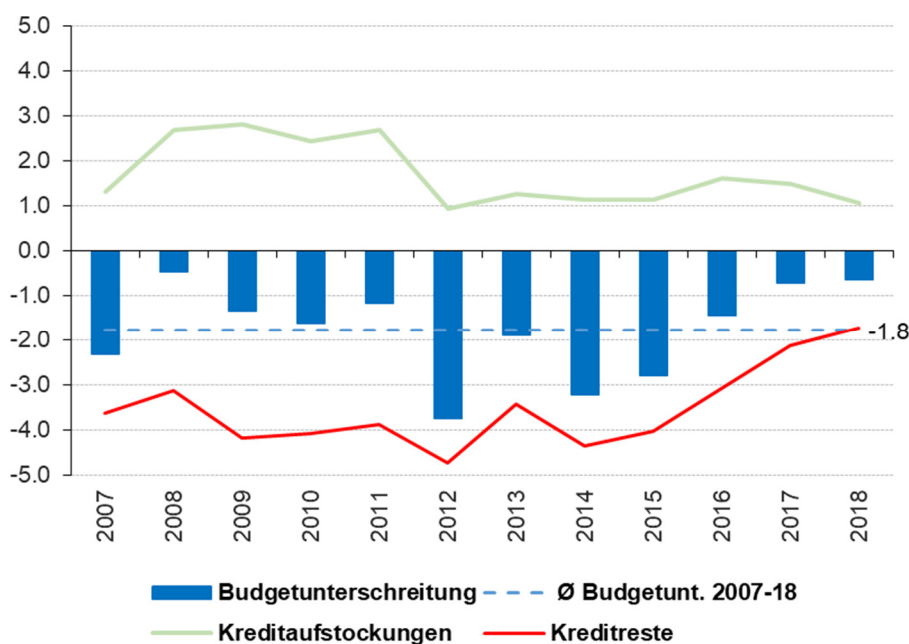
Der vorliegende Bericht soll über die Entwicklung und Zusammensetzung der Budgetunterschreitungen Auskunft geben und zeigen, ob die von der Expertengruppe erwartete Tendenz zu tieferen Budgetunterschreitungen sichtbar ist. Es wurde die Entwicklung der Budgetunterschreitung im Zeitraum 2007 bis 2018 analysiert.

### 3. Budgetunterschreitungen

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Budgetunterschreitungen seit 2007 (blaue Säulen). Die Budgetunterschreitungen können aufgeteilt werden in Kreditreste (rote Linie) und Kreditaufstockungen (grüne Linie). Kreditreste fallen am Jahresende an, wenn Voranschlagskre-

dite nicht vollständig ausgeschöpft werden. Kreditaufstockungen entstehen durch die unterjährige Erhöhung von Voranschlagskrediten (z.B. Nachtragskredit im Laufe des Jahres oder Übertragung von Krediten aus dem Vorjahr auf das laufende Jahr). Aus der Abbildung wird ersichtlich, dass die Budgetunterschreitungen der letzten beiden Jahre im Vergleich zum Durchschnitt 2007-2018 von 1,8 Prozent (gestrichelte Linie) sehr tief waren, weil die Kreditreste deutlich zurückgegangen sind.

Abbildung 1: Budgetunterschreitungen der Ausgaben 2007-2018 (in % budgetierte ordentliche Ausgaben)

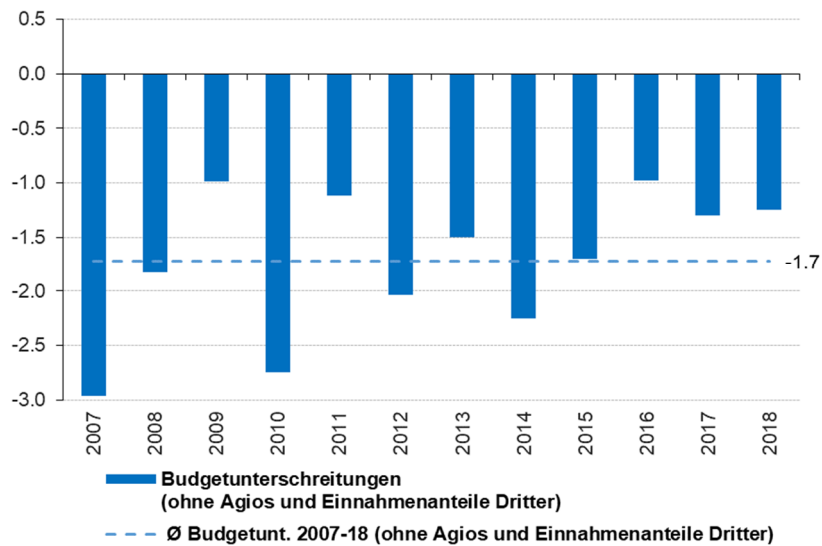


Ein wichtiger Grund für die reduzierten Kreditreste in den Jahren 2017-2018 ist die periodengerechte Verbuchung der Agios auf den Bundesanleihen. Bis 2016 wurden die Agios vollständig im Jahr der Emission vereinnahmt. Seit 2017 werden die Agios über ihre restliche Laufzeit der Anleihen verteilt, so dass keine namhaften Budgetunterschreitungen mehr entstehen. Ein zweiter Grund sind die Einnahmenanteile Dritter. Bei diesen einnahmenabhängigen Ausgaben handelt es sich um die Anteile der Kantone und der Sozialversicherungen an den Bundeseinnahmen sowie um die Rückverteilung der Lenkungsabgaben. Die Mehreinnahmen gegenüber dem Budget bei der Verrechnungssteuer und der direkten Bundessteuer führten 2017 und 2018 zu Mehrausgaben bei den entsprechenden Kantonsanteilen, was die Budgetunterschreitungen reduzierte.

#### 4. Budgetunterschreitungen ohne Agios und direkt einnahmenabhängige Ausgaben

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Budgetunterschreitungen seit 2007 in Prozent der budgetierten Ausgaben (blaue Säulen). Bereinigt um die Agios und die Einnahmenanteile Dritter liegt der Durchschnitt der Budgetunterschreitungen für die Jahre 2007-2018 bei rund 1,7 Prozent oder 1,1 Milliarden. Die Budgetunterschreitungen haben in den vergangenen Jahren abgenommen und betragen in den letzten drei Jahren rund 800 Millionen (1,2 %).

Abbildung 2: Budgetunterschreitungen der Ausgaben 2007-2018 ohne Agios und Einnahmenanteile Dritter (in % budgetierte ordentliche Ausgaben)



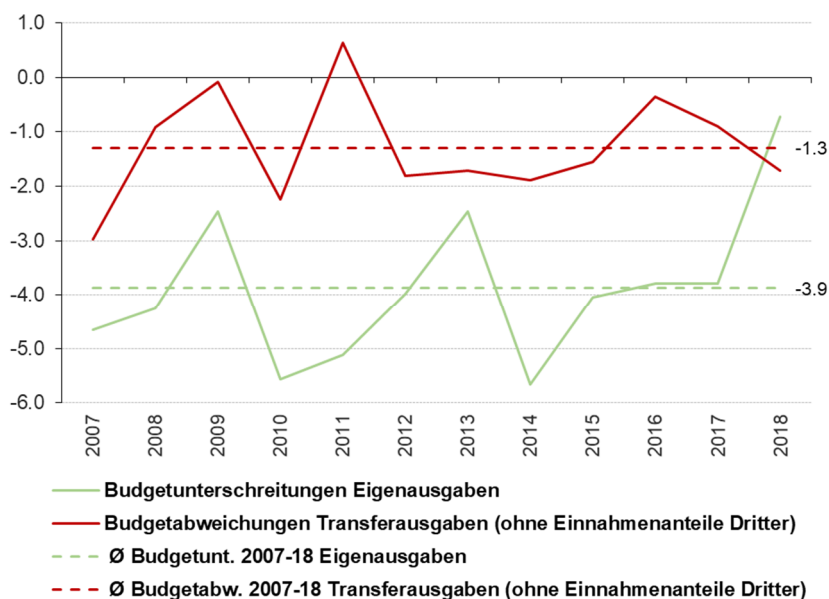
Für einen aussagekräftigen Vergleich wurden die Budgetunterschreitungen der Vorjahre um die Agios und die direkt einnahmenabhängigen Positionen korrigiert. Die Budgetabweichungen der direkt einnahmenabhängigen Positionen gleichen sich auf Dauer aus, weil sich die Über- und Unterschätzung der Einnahmen auf Dauer ausgleichen.<sup>1</sup>

### 5. Aufteilung der Budgetunterschreitungen in Eigenausgaben und Transferausgaben

Die Budgetunterschreitungen lassen sich in die beiden Kategorien Eigenausgaben und Transferausgaben aufteilen (vgl. Abbildung 3). Die Eigenausgaben umfassen die Ausgaben und Investitionen, welche die Verwaltungseinheiten für ihre Aufgabenerfüllung benötigen. Bei den Transferausgaben handelt es sich neben den abgezogenen Einnahmenanteilen Dritter um Entschädigungen an Gemeinwesen, Beiträge an eigene Institutionen, Beiträge an Dritte und Beiträge an Sozialversicherungen.

<sup>1</sup> Siehe dazu Anhang zur Medienmitteilung vom 13.2.2019 «Hat sich der Bund verrechnet?» auf <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/55629.pdf>

Abbildung 3: Budgetabweichungen der Eigen- und Transferausgaben (ohne Einnahmenanteile Dritter) 2007-2018 (in % der jeweiligen Budgetwerte)



Die Budgetabweichungen der Eigenausgaben beliefen sich in den Jahren 2007-2018 im Durchschnitt auf 3,9 Prozent ihres Budgetwerts. Die prozentuale Abweichung war damit deutlich höher als bei den Transferausgaben mit 1,3 Prozent. Gleichzeitig schwanken die Abweichungen bei den Eigenausgaben etwas stärker als bei den Transferausgaben.<sup>2</sup>

Ein wesentlicher Grund für die unterschiedliche Schätzgenauigkeit dürfte die Tatsache sein, dass die Budgetumsetzung im Eigenbereich mit einer grösseren Unsicherheit verbunden ist (z.B. Projektverzögerungen) als im Transferbereich. Im Eigenbereich wird deshalb tendenziell mit einer grösseren Sicherheitsmarge budgetiert.

Aufgrund der hohen Budgetabweichungen bei den Eigenausgaben werden diese im Folgenden genauer betrachtet.

## 6. Budgetunterschreitungen bei den Eigenausgaben

Bei den Eigenausgaben wurde davon ausgegangen, dass die Budgetunterschreitungen aufgrund der Einführung von flächendeckenden Globalbudgets per 1.1.2017 abnehmen werden. In den Jahren 2017 und 2018 konnte unter Ausklammerung des Sondereffekts (siehe Fussnote 2) keine Entwicklung festgestellt werden. Ob die Budgetunterschreitungen künftig aufgrund der Globalbudgets des neuen Führungsmodells tiefer ausfallen werden, ist aufgrund der kurzen Untersuchungsperiode von zwei Jahren schwer zu beurteilen.

<sup>2</sup> Bei den Eigenausgaben entstand die auffällig kleine Budgetunterschreitung im Jahr 2018 durch eine Einlage von 362 Millionen aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds. Ohne diese einmalige Transaktion wäre die Budgetunterschreitung im Eigenbereich 2018 in einer ähnlichen Grössenordnung wie 2017.

Abbildung 4: Budgetabweichungen der verschiedenen Eigenausgaben 2007-2018 (in % der jeweiligen Budgetwerte)

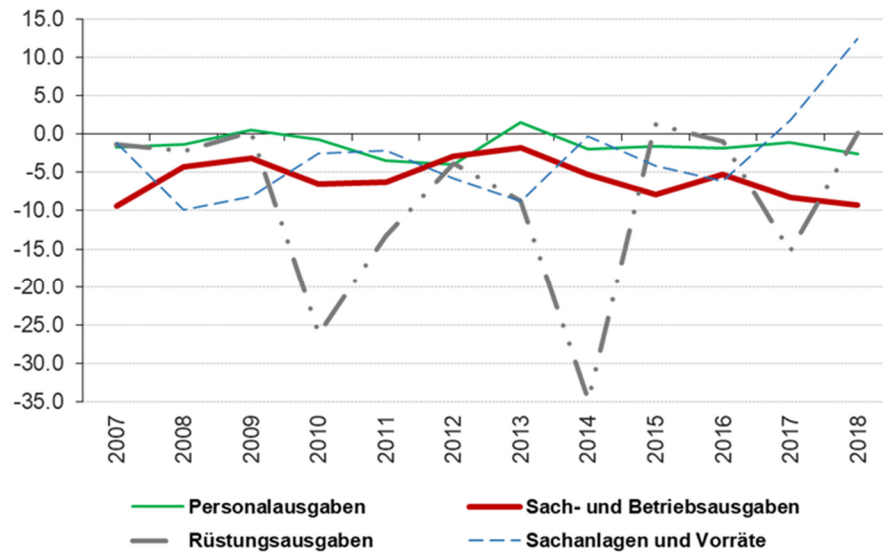


Abbildung 4 zeigt eine Aufteilung der Eigenausgaben auf die wichtigsten Bereiche. Die Budgetunterschreitungen bei den *Personalausgaben* und den *Sach- und Betriebsausgaben* fallen relativ konstant an. In den Jahren 2007-2018 beliefen sich diese im Durchschnitt auf jährlich 1,5 Prozent (81 Mio.) bei den Personalausgaben und 5,8 Prozent (227 Mio.) bei den Sach- und Betriebsausgaben.

Bei den *Rüstungsausgaben* konnten seit 2015 grosse Budgetunterschreitungen vermieden werden. Insbesondere in den Jahren 2010 (diverse Projektverzögerungen Rüstungsmaterial 354 Mio.) und 2014 (Einlage Gripen-Fonds 425 Mio.) fielen in diesem Bereich noch hohe Budgetunterschreitungen an. Die Schwankungen der Rüstungsausgaben sind der Hauptgrund für die Schwankungen im Total der Eigenausgaben.

Bei den *Sachanlagen und Vorräten* ergaben sich in den letzten zwei Jahren sogar Budgetüberschreitungen, wobei diese auf einmalige Transaktionen zurückzuführen sind. Im Jahr 2017 entstanden diese aufgrund von Rüstungsinvestitionen, im Jahr 2018 aufgrund eines Sonderfalls (siehe Fussnote 2).

## 7. Fazit

Die Budgetunterschreitungen beliefen sich in den letzten drei Jahren, bereinigt um die Budgetabweichungen aus den Agios und den Einnahmenanteilen Dritter, auf rund 800 Millionen oder 1,2 Prozent der budgetierten Ausgaben und blieben damit auf einem stabilen Niveau. Die Budgetunterschreitungen bei den Transferausgaben können durch die vorgesehene Vereinfachung des Nachtragsverfahrens noch etwas gesenkt werden. Ob die Budgetunterschreitungen im Eigenbereich durch die Einführung der Globalbudgets nachhaltig tiefer ausfallen werden, ist aufgrund der kurzen Untersuchungsperiode von 2 Jahren schwer zu beurteilen. Daneben werden die Budgetabweichungen auch in Zukunft durch schwer abschätzbare grössere Einzelfälle geprägt sein.

## Anhang: Entwicklung der Budgetunterschreitungen 2007-2018

|        | Ordentliche Ausgaben    |             | Eigenausgaben   |      |                         |             | Transferausgaben                         |       |  |      |  |       |   |        |   |              |
|--------|-------------------------|-------------|---|------|-------------------------|-------------|--|-------|--|------|--|-------|---|--------|---|--------------|
|        | Budgetunterschreitungen |             | Budgetunterschreitungen ohne Agios und Einnahmenanteile Dritter |      | Budgetunterschreitungen |             | Budgetunterschreitungen Personalausgaben |       | Budgetunterschreitungen Sach- und Betriebsausgaben |      | Budgetunterschreitungen Rüstungsausgaben |       | Budgetunterschreitungen Sachanlagen und Vorräte |        | Budgetunterschreitungen ohne Einnahmenanteile Dritter |              |
|        | in Mio.                 | in %        | in Mio.   | in % | in Mio.                 | in %        | in Mio.                                  | in %  | in Mio.  | in % | in Mio.                                  | in %  | in Mio.   | in %   | in Mio.   | in %         |
| 2007   | <b>1'276</b>            | <b>2.3%</b> | 1'636   | 3.0% | <b>456</b>              | <b>4.6%</b> | 77                                       | 1.7%  | 295  | 9.4% | 16                                       | 1.4%  | 10  | 1.1%   | <b>979</b>  | <b>3.0%</b>  |
| 2008   | <b>256</b>              | <b>0.5%</b> | 1'039   | 1.8% | <b>506</b>              | <b>4.3%</b> | 61                                       | 1.3%  | 148  | 4.3% | 28                                       | 2.3%  | 249   | 9.9%   | <b>315</b>  | <b>0.9%</b>  |
| 2009   | <b>792</b>              | <b>1.3%</b> | 583   | 1.0% | <b>302</b>              | <b>2.5%</b> | -26                                      | -0.5% | 117  | 3.1% | -3                                       | -0.3% | 206   | 8.2%   | <b>31</b>   | <b>0.1%</b>  |
| 2010   | <b>972</b>              | <b>1.6%</b> | 1'655   | 2.7% | <b>715</b>              | <b>5.6%</b> | 33                                       | 0.7%  | 250  | 6.5% | 354                                      | 26.1% | 69  | 2.6%   | <b>838</b>  | <b>2.2%</b>  |
| 2011   | <b>736</b>              | <b>1.2%</b> | 707   | 1.1% | <b>661</b>              | <b>5.1%</b> | 175                                      | 3.4%  | 245  | 6.2% | 178                                      | 13.3% | 52  | 2.1%   | <b>-248</b>   | <b>-0.6%</b> |
| 2012   | <b>2'395</b>            | <b>3.7%</b> | 1'307   | 2.0% | <b>512</b>              | <b>4.0%</b> | 208                                      | 3.9%  | 114  | 2.9% | 40                                       | 3.9%  | 144   | 5.8%   | <b>715</b>  | <b>1.8%</b>  |
| 2013   | <b>1'229</b>            | <b>1.9%</b> | 975   | 1.5% | <b>327</b>              | <b>2.5%</b> | -80                                      | -1.5% | 76   | 1.9% | 92                                       | 8.6%  | 233   | 8.8%   | <b>694</b>  | <b>1.7%</b>  |
| 2014   | <b>2'124</b>            | <b>3.2%</b> | 1'488   | 2.3% | <b>766</b>              | <b>5.7%</b> | 112                                      | 2.0%  | 213  | 5.2% | 425                                      | 34.7% | 8   | 0.3%   | <b>774</b>  | <b>1.9%</b>  |
| 2015   | <b>1'873</b>            | <b>2.8%</b> | 1'140   | 1.7% | <b>548</b>              | <b>4.1%</b> | 90                                       | 1.6%  | 341  | 7.9% | -11                                      | -1.3% | 115   | 4.2%   | <b>654</b>  | <b>1.6%</b>  |
| 2016   | <b>968</b>              | <b>1.4%</b> | 659   | 1.0% | <b>513</b>              | <b>3.8%</b> | 106                                      | 1.9%  | 225  | 5.3% | 9  | 0.9%  | 167   | 6.2%   | <b>154</b>  | <b>0.4%</b>  |
| 2017   | <b>492</b>              | <b>0.7%</b> | 893   | 1.3% | <b>514</b>              | <b>3.8%</b> | 65                                       | 1.1%  | 341  | 8.3% | 133                                      | 15.3% | -53   | -1.9%  | <b>394</b>  | <b>0.9%</b>  |
| 2018   | <b>453</b>              | <b>0.6%</b> | 885   | 1.2% | <b>105</b>              | <b>0.7%</b> | 153                                      | 2.6%  | 386  | 9.3% | -1                                       | -0.2% | -455  | -12.4% | <b>788</b>  | <b>1.7%</b>  |
| Ø07-18 | <b>1'130</b>            | <b>1.8%</b> | 1'081   | 1.7% | <b>494</b>              | <b>3.9%</b> | 81                                       | 1.5%  | 229  | 5.8% | 105                                      | 8.7%  | 62  | 2.9%   | <b>507</b>  | <b>1.3%</b>  |
| Ø16-18 | <b>638</b>              | <b>0.9%</b> | 812   | 1.2% | <b>377</b>              | <b>2.8%</b> | 108                                      | 1.9%  | 317  | 7.6% | 47                                       | 5.3%  | -114  | -2.7%  | <b>445</b>  | <b>1.0%</b>  |