



Technische Notiz

Anpassungen im FS- und im GFS-Modell der Finanzstatistik per 28.09.2020

1. Einleitung

Seit dem 24.09.2015 publiziert die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) Daten und Kennziffern nach den aktuellen finanzstatistischen Richtlinien (GFSM 2014¹) des Internationalen Währungsfonds (IWF). Zusammen mit der Umstellung auf das GFSM 2014 wurde die erste Etappe des methodischen Abgleichs mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)² des Bundesamts für Statistik (BFS) abgeschlossen. Mit der Publikation vom 07.09.2017 wurden die bisher ausgewiesenen Daten des GFS-Modells im Rahmen der nicht-finanziellen Transaktionen und Bestände der Vermögensrechnung mit der VGR abgeglichen. Mit der Revision 2020 wurden nun auch die finanziellen Transaktionen auf Forderungen und Verbindlichkeiten sowie die Sonstigen Wirtschaftlichen Ströme (SWS³) mit der VGR abgeglichen und im GFS-Modell publiziert. Die Anpassungen beziehen sich dabei, wo gerechtfertigt, auf die gesamte Zeitreihe seit 1990.

Mit der Revision beschränken sich die Unterschiede zwischen dem GFS-Modell der Finanzstatistik und der VGR der Schweiz für den Sektor Staat auf die unterschiedlich gewählten Optiken in der Darstellung der Ergebnisse sowie den Umfang der Konsolidierung. Dabei stellt das GFS-Modell die Staatsfinanzen aus der Optik der Fiskalanalyse und -politik dar, wogegen in der VGR der Schwerpunkt auf die Produktion respektive die Wertschöpfung gelegt wird.

2. Wichtigste Anpassungen der aktuellen Revision im GFS-Modell

Allgemeine Radio- und Fernsehgebühr

Bis zum Jahr 2018 galt in der Schweiz die geräteabhängige Empfangsgebühr für Radio und TV. Die sogenannte Billag-Gebühr wurde nur bei denjenigen Haushalten erhoben, welche auch nachweislich ein Empfangsgerät besaßen. In der VGR wurde diese Gebühr als Konsumausgabe der Haushalte bzw. Vorleistung für die Unternehmen betrachtet und der Sektor Staat war davon nicht betroffen. Mit der Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) wurde die geräteabhängige Empfangsgebühr per 1.1.2019 durch eine *allgemeine Radio- und Fernsehgebühr* ersetzt. Gemäss Definition des MGDD⁴ ist die neue Empfangsgebühr als Steuer (GFS-Position 114523) zu verbuchen, welche von Haushalten und Unternehmen zu entrichten ist. Die Steuereinnahmen fließen an den Bund und werden an die Radio- und TV-Anbieter weitergeleitet. Entsprechend müssen diese Zahlungen auch zusätzlich als Subvention (GFS-Position 2521) erfasst werden. Die Verbuchung über den Sektor Staat ist somit praktisch saldoneutral und beträgt jährlich rund 1 Milliarde Franken. Aufgrund einer Klarstellung im MGDD im Jahr 2016 durch Eurostat wurde zudem deutlich, dass auch die frühere Billag-Gebühr als Steuer zu behandeln ist, weil schon dort für die Besitzer von Empfangsgeräten keine Möglichkeit für ein Opting-Out

¹ Government Finance Statistics Manual 2014 (<https://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/>).

² Die VGR basiert auf dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010), welches mit dem GFSM 2014 kompatibel ist. Sowohl das ESGV 2010 als auch das GFSM 2014 basieren auf dem Standardwerk der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, dem System of National Accounts (SNA 2008) der internationalen Organisationen (UNO, OECD, IWF, Weltbank, Europäische Kommission).

³ Das GFSM 2014 unterscheidet bei den Geschäftsvorgängen, welche Bilanzpositionen betreffen, zwischen nicht-finanziellen und finanziellen Transaktionen sowie sonstigen wirtschaftlichen Strömen (Other Economic Flows). Während Transaktionen finanzpolitisch steuerbar sind und die für finanzpolitische Analysen massgebenden Kennzahlen ausweisen, werden unvorhersehbare, nicht steuerbare Ströme gesondert als „sonstige wirtschaftliche Ströme“ verbucht. Diese sind für den Nachvollzug der Veränderung des Reinvermögens von einer Periode zur nächsten relevant.

⁴ Manual on Government Deficit and Debt, 2019 (aktuelle Version), 1.2.4.7., §145.

existierte⁵. Aus diesem Grund wird die Billag-Gebühr ebenfalls rückwirkend als Steuer und Subvention (GFS-Positionen 114523 und 2521) behandelt.

Erträge aus Auktionen (Mobilfunklizenzen u.ä.)

Erträge aus Mobilfunkauktionen wurden beim Bund vor 2017 zum Zeitpunkt des Mittelflusses als ausserordentlicher Ertrag (i.S. der Schuldenbremse) verbucht, auch wenn die Erträge mehrjährige Konzessionsdauern betrafen. Seit dem Rechnungsjahr 2017 werden diese Erträge in der Rechnungslegung des Bundes neu über die gesamte Laufzeit der erteilten Funkkonzessionen periodengerecht abgegrenzt. Dies ist im Einklang mit der «Eurostat Guidance Note Amending the MGDD 2016» vom 27.3.2017, die solche Erträge über die gesamte Laufzeit als Pachteinkommen (GFS-Position 1415) behandelt. Aus diesem Grund werden die Erträge aus Mobilfunkauktionen rückwirkend periodengerecht unter dieser GFS-Position verbucht. Dies gilt auch für Erträge aus ähnlichen Auktionen (Wireless Local Loop, WLL und UMTS Lizenzen).

Autobahnvignette und Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)

Einnahmen aus der *Autobahnvignette* und der *Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA)* werden nicht mehr wie bisher als Steuern («Sonstige Produktionsabgaben» bzw. «Sonstige direkte Steuern und Abgaben»; GFS-Position 11452), sondern neu als «Zahlungen für Nichtmarktproduktion» (GFS-Position 1423) betrachtet. Dies ist damit zu begründen, dass das ESVG 2010 im Falle von Steuern keine Erträge aus dem Ausland vorsieht, was bei der Autobahnvignette und der LSVA aber der Fall ist. Zudem ist bei den Steuern keine wirkliche Gegenleistung gegeben.

Zuteilung zu COFOG

Die Zuteilungen zur *Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staats (COFOG)*⁶ wurden teilweise angepasst. So entspricht nun beispielsweise die Zuteilung der Abschreibungen derjenigen der Methode 6 gemäss COFOG Manual von Eurostat⁷. Weiter gab es Anpassungen in den Bereichen F&E Ausgaben: die Zuteilung erfolgt nicht wie bisher einzig auf die Position 01.4 Grundlagenforschung, sondern wurde auf weitere Positionen⁸ ausgeweitet.

Movetia

Die *Schweizerische Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität (SFAM)*, welche für den operativen Betrieb unter dem Namen *Movetia* auftritt⁹, wird gemäss ESVG2010-Sektorisierungsvorgaben neu ab dem Rechnungsjahr 2017 als *Sonderrechnung des Bundes* erfasst. Es handelt sich um eine institutionelle Einheit bzw. einen Nichtmarktproduzenten, der vom Bund kontrolliert wird. Mit rund 38 Millionen Gesamtaufwand im Jahr 2018 ist der Einfluss dieser neu konsolidierten Einheit auf den Teilssektor Bund jedoch vernachlässigbar.

Weitere Anpassungen

Zudem wurden mit der vorliegenden Revision diverse weitere *Anpassungen in der Zuweisung der Positionen von ESVG 2010* vorgenommen, welche sich teilweise auf die Bilanzpositionen auswirken.

⁵ Manual on Government Deficit and Debt, 2019 (aktuelle Version), 1.2.4.7., §148.

⁶ Classification of the Functions of Government. Diese wurde 1999 in ihrer derzeitigen Fassung von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erarbeitet und von der Statistikabteilung der Vereinten Nationen als Standardklassifikation für die Zwecke staatlicher Aktivitäten veröffentlicht.

⁷ Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics - Classification of the Functions of Government (COFOG) — 2019 edition.

⁸ 02.4 Landesverteidigung, 03.5 öffentliche Ordnung und Sicherheit, 04.81 F&E Allgemeine Wirtschafts-, Handels- und Arbeitsangelegenheiten, 05.5 Umweltschutz, 06.5 Wohnungswesen und öffentliche Einrichtungen, 07.5 Gesundheit, 08.5 Freizeit, Kultur und Kirche, 09.7 Bildung und Erziehung, 10.8 soziale Sicherheit.

⁹ Movetia wurde im März 2016 vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), dem Bundesamt für Kultur (BAK), dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) gegründet. Ihre Aufgabe ist es, den Austausch und die Mobilität in der Aus- und Weiterbildung sowie im ausserschulischen Bereich - in der Schweiz, in Europa und weltweit zu fördern. Die Stiftung versteht sich als Drehscheibe für Vermittlung von Kontakten und Informationen rund um Austausch und Mobilität. Sie sensibilisiert Gesellschaft, Politik und Medien für die Bedeutung des Themas. Sie ist zudem für die Abwicklung der Austausch- und Mobilitätsprogramme im In- und mit dem Ausland zuständig.

Ebenfalls mussten *Korrekturen* vorgenommen werden, welche im Rahmen dieser Revision auf festgestellte Inkonsistenzen in den Daten zurückzuführen sind. Weitere Details dazu finden sich in Kapitel 3.

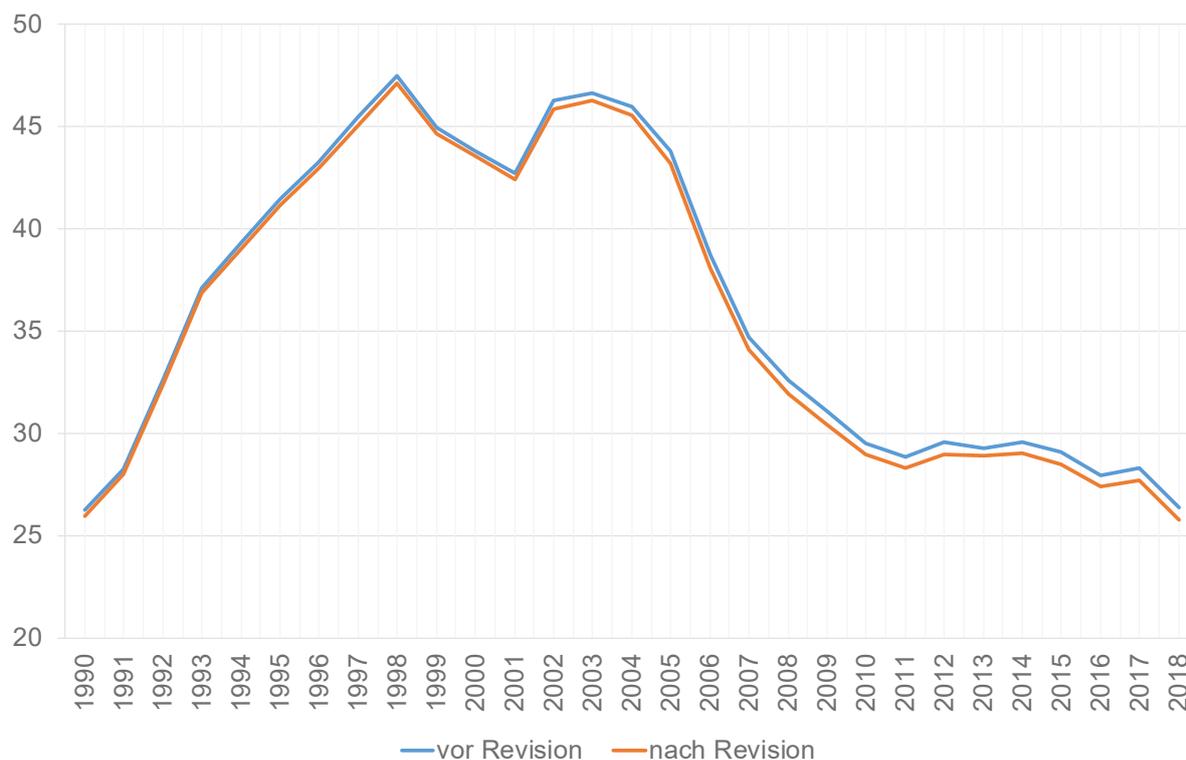
3. Wichtigste Folgen der aktuellen Revision im GFS-Modell¹⁰

3.1. Positionen der Vermögensrechnung (Bestandesgrössen)

Bruttoschulden gemäss Maastricht-Kriterien

Barhinterlagen, Depotkonten mit beschlagnahmten Vermögenswerten sowie diverse übrige laufende Verbindlichkeiten stellen gemäss ESVG 2010 keine «Handelskredite und Anzahlungen» (GFS-Position 6304) dar, sondern sind als «übrige Forderungen/Verbindlichkeiten ohne Handelskredite und Vorschüsse» (GFS-Position 63082) zu betrachten. Weil letztere nicht Teil der Bruttoschuld gemäss Maastricht-Kriterien sind, sinkt die entsprechende Quote praktisch ausschliesslich aufgrund dieser Korrektur um durchschnittlich 0.44 Prozentpunkte (seit 1990). Im Jahr 2018 liegt die Quote neu bei 25,8% (vorher 26,4%).

Abbildung 1: Sektor Staat, Schuldenquote nach Maastricht, in % des BIP

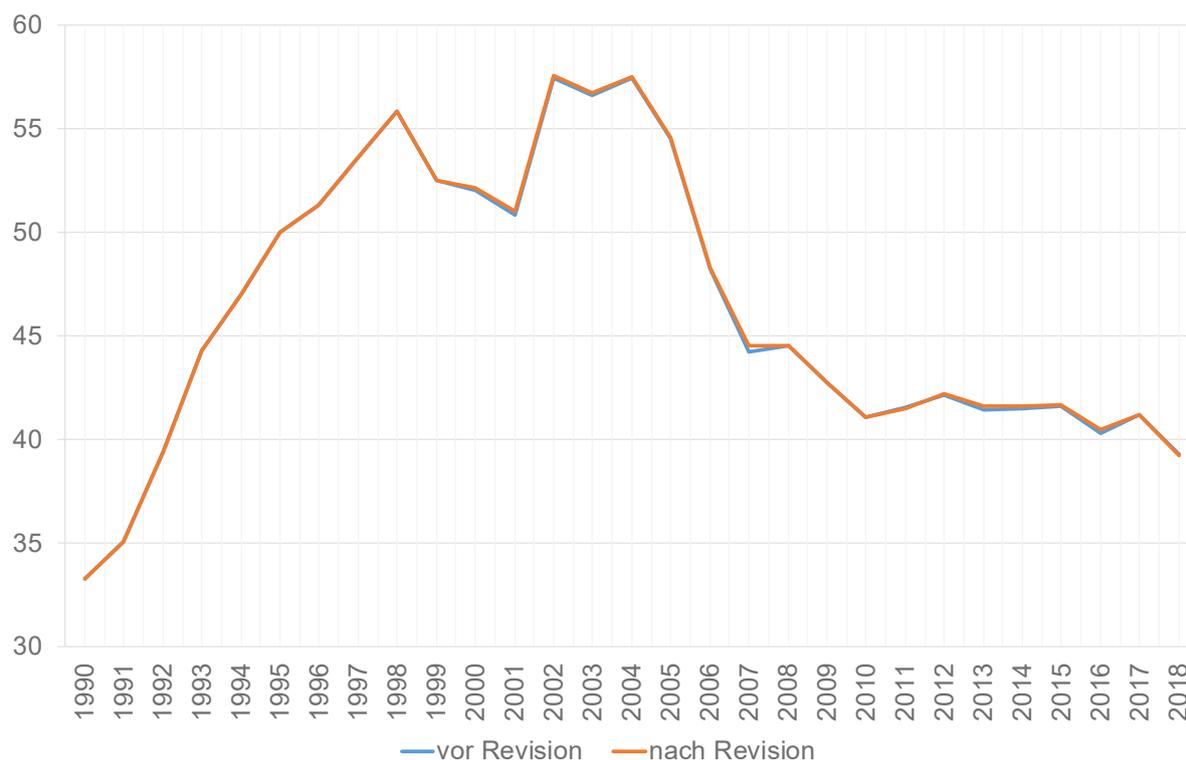


Schuldenquote gemäss IWF (Fremdkapitalquote)

Die Position «übrige Forderungen/Verbindlichkeiten ohne Handelskredite und Vorschüsse» ist im Gegensatz zur Maastrichter Bruttoschuldenquote in der Definition der IWF-Schuld enthalten. Aus diesem Grund ergibt sich – mit Ausnahme von betragsmässig unwesentlichen Korrekturen im Rahmen dieser Revision – praktisch keine Veränderung dieser Quote.

¹⁰ Aus Vergleichbarkeitsgründen wurden alle in den folgenden Grafiken dargestellten Quoten (sowohl vor wie auch nach Revision) mit dem aktuellen nominellen BIP gemäss Revision 2020 (publiziert vom BFS am 28.9.2020) berechnet.

Abbildung 2: Sektor Staat, Fremdkapitalquote gemäss IWF, in % des BIP



Finanzielle Vermögenswerte

Das Bilanzkonto Wertberichtigungen Darlehen im Verwaltungsvermögen ist gemäss ESVG 2010 nicht als Abzugsposten in den finanziellen Vermögenswerten zu berücksichtigen, weil einseitige Wertberichtigungen interne Buchführungsmaßnahmen des Gläubigers darstellen und daher nicht einfließen dürfen, es sei denn, sie wurden in gegenseitigem Einvernehmen mit dem Schuldner vorgenommen. Dies ist bei den Darlehen im Verwaltungsvermögen des Bundes nicht der Fall. Die Nicht-Berücksichtigung dieser Wertberichtigungen hat einen entsprechenden Anstieg der finanziellen Vermögenswerte (GFS-Position 6204) zur Folge. Für das Jahr 2018 beträgt er 2,22 Milliarden Franken. In früheren Jahren ist die Differenz sogar teilweise über 10 Milliarden Franken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass vor der Einführung des IPSAS Rechnungslegungsstandards für Finanzinstrumente mit Rechnungsjahr 2017 noch deutlich höhere Wertberichtigungen auf den Darlehen im Verwaltungsvermögen vorgenommen wurden.

Nicht-finanzielle Vermögenswerte

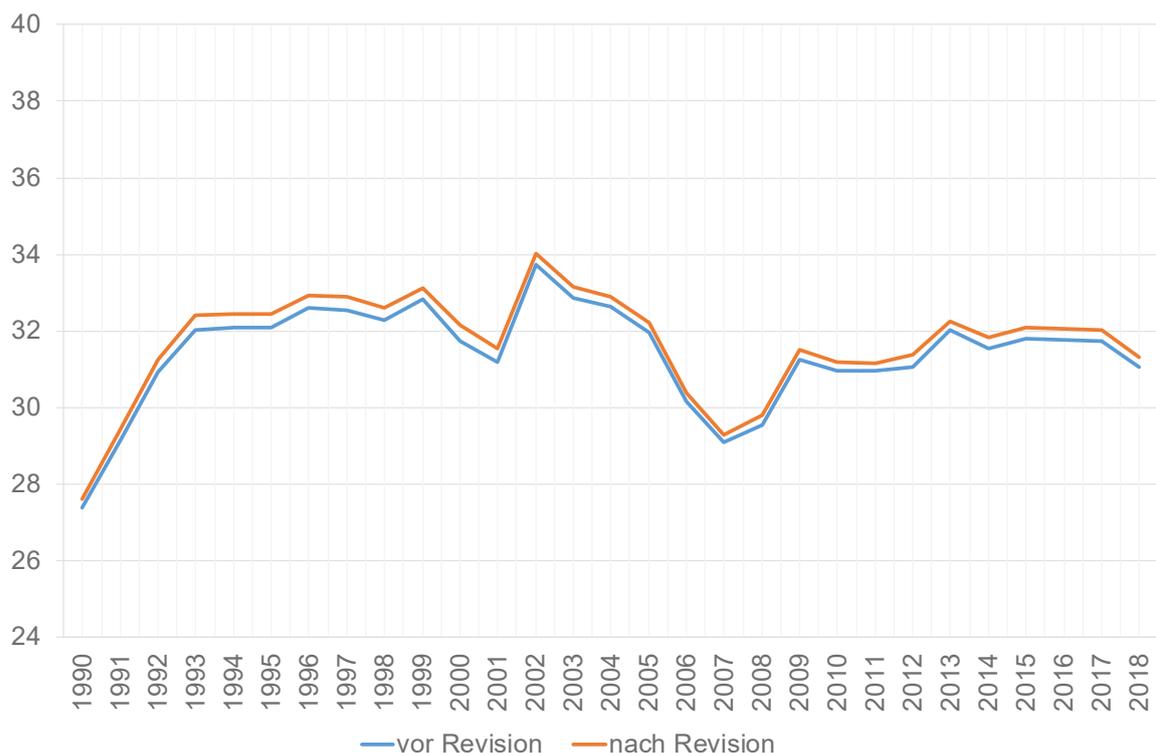
Bislang wurden sämtliche Nationalstrassen im Bau, welche beim Bundesamt für Strassen (ASTRA), beim Infrastrukturfonds (IF, bis Ende 2017) sowie beim Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF; ab 2018) aktiviert waren, in den Daten berücksichtigt (GFS-Position 61113). Im Rahmen der Arbeiten zur aktuellen Revision wurde jedoch festgestellt, dass beim Übergang der Anlagen im Bau in den NAF (bzw. früher in den IF) die entsprechenden Buchwerte für die Anlagen im Bau beim ASTRA verbleiben und nicht ausgebucht werden. Dies hatte zur Folge, dass die Anlagen im Bau doppelt berücksichtigt wurden. Dieser Fehler wurde korrigiert und es wird nur noch auf die Anlagen im Bau beim ASTRA abgestützt. Dadurch nimmt die Position nicht-finanzielle Vermögenswerte (Anlagebauten) ab. Für das Jahr 2018 beträgt die Reduktion 6,65 Milliarden Franken.

3.2. Transaktionen (Flussgrößen) der Erfolgs- und Anlagerechnung

Staatsquote

Die leichte Erhöhung der Staatsquote um durchschnittlich 0,29 Prozentpunkte (seit 1990) ist im Wesentlichen die Folge der neuen Berücksichtigung der RTVG Beiträge an TV-/Radiostationen als Subventionen (siehe Kapitel 2). Dies entspricht im Jahr 2018 rund 1,32 Milliarden Franken.

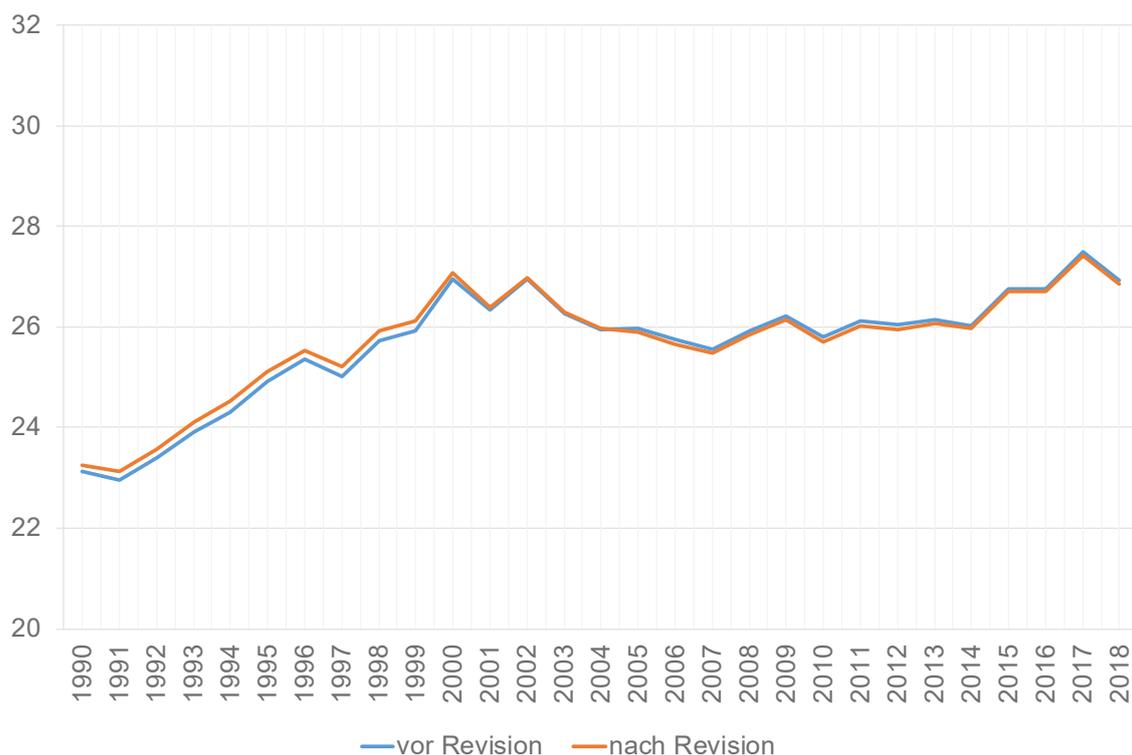
Abbildung 3: Sektor Staat, Staatsquote in % des BIP



Fiskalquote

Mit der Revision erhöht sich die Fiskalquote seit 1990 im Durchschnitt nur leicht (+0,03 Prozentpunkte). Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich zwei unterschiedliche Effekte mehrheitlich ausgleichen (siehe auch Kapitel 2): Zum einen sind die Einnahmen aus dem Verkauf der Autobahnvignette sowie aus der LSVA nicht mehr als Steuereinnahmen zu behandeln, sondern als Verkäufe aus Gütern und Dienstleistungen. Zum anderen gelten Radio und Fernsehgebühren neu als Steuern. Allerdings überwiegt je nach zeitlicher Periode einer der Effekte. In den Jahren 1990-2004 übersteigen die hinzugekommenen Radio und Fernsehgebühren die Einnahmen aus der Autobahnvignette und LSVA, so dass die Fiskalquote durchschnittlich um 0,14 Prozentpunkte steigt, während es in der Periode 2005-2018 gerade umgekehrt ist (-0,08 Prozentpunkte).

Abbildung 4: Sektor Staat, Fiskalquote in % des BIP



Übriger Ertrag

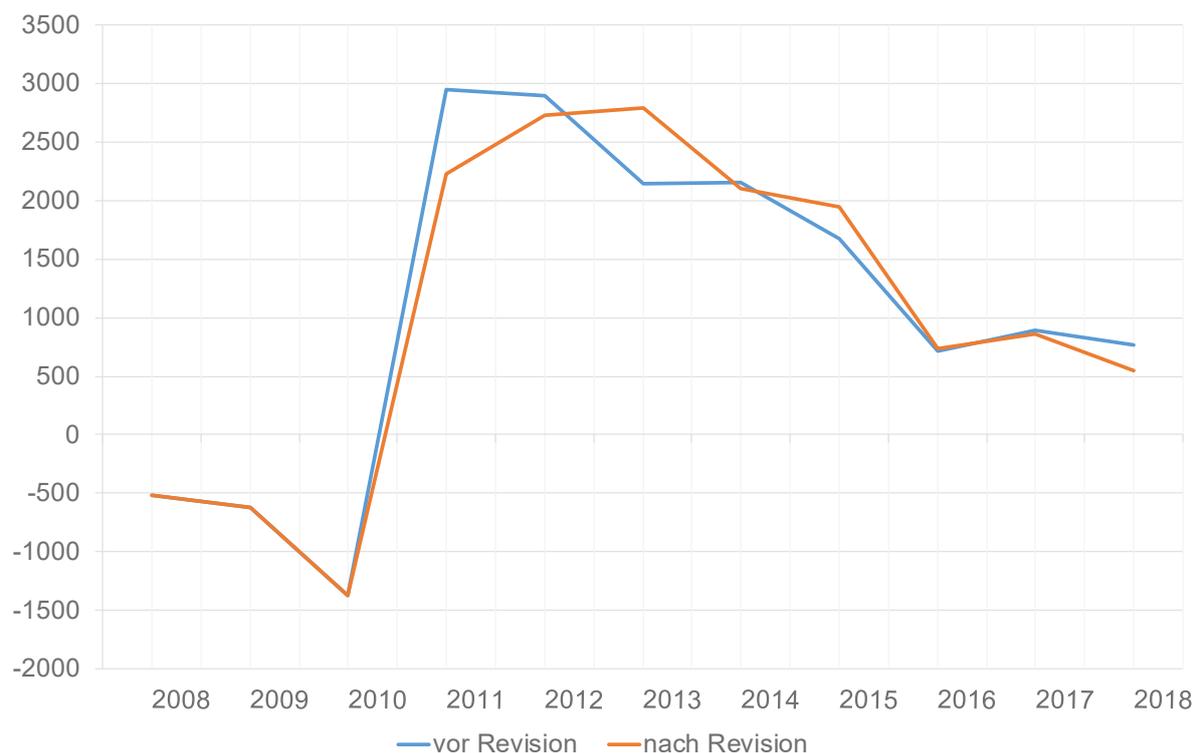
Weil die Einnahmen aus dem Verkauf der Autobahnvignette sowie der LSVa neu im übrigen Ertrag verbucht werden, erhöht sich diese Position in einem ähnlichen Ausmass, wie die Steuereinnahmen aufgrund dieses Effektes abnehmen. Zudem führt die Periodisierung der Einnahmen aus den Mobilfunklizenzen ebenfalls zu einer Zunahme. Dies entspricht im Jahr 2018 insgesamt rund 2,14 Milliarden Franken.

4. Wichtigste Folgen der aktuellen Revision im nationalen FS-Modell

Seit dem Rechnungsjahr 2008 bildet das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) die Grundlage für das nationale FS-Modell. Die Daten vor 2008 wurden nach dem früheren HRM1 erfasst, dessen Detaillierungsgrad geringer als derjenige des HRM2 war.

Beim Sektor Sozialversicherungen wurden seit dem Rechnungsjahr 2011 realisierte und nicht-realisierte Gewinne/Verluste aus Finanzinstrumenten auf einem Konto ausgewiesen und hatten nur einen Einfluss auf den Saldo der Erfolgsrechnung. Mit der vorliegenden Revision wurden neue Informationen beschafft, welche die Trennung des realisierten und nicht-realisierten Erfolgs rückwirkend auf zwei jeweils unterschiedlichen Aufwand- bzw. Ertragskonten erlauben. Diese Trennung hat zur Folge, dass die *realisierten Gewinne/Verluste* neu zusätzlich auch in der *Finanzierungsrechnung* erscheinen. Die Auswirkungen auf den Saldo der Finanzierungsrechnung der Sozialversicherungen ist in der nachfolgenden Grafik ersichtlich:

Abbildung 5: Sektor Sozialversicherungen, Saldo der Finanzierungsrechnung, in Mio. CHF



Weiter wurde die Stiftung Movetia ab dem Rechnungsjahr 2017 auch im nationalen FS-Modell als Sonderrechnung des Bundes erfasst. Keinen Einfluss auf die für das FS-Modell relevante Bruttoschuldenquote in Anlehnung an die Definition von HRM2 hat hingegen die Neubehandlung der Barhinterlagen, Depotkonten und übrigen laufenden Verbindlichkeiten als «übrige Forderungen/Verbindlichkeiten ohne Handelskredite und Vorschüsse» (siehe Kapitel 3.1).