



Technische Notiz

Anpassungen im GFS-Modell der Finanzstatistik per 07.09.2017

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 konnten die bisher ausgewiesenen Daten des GFS-Modells (nicht-finanzielle Transaktionen und Bestände der Vermögensrechnung) mit der VGR abgeglichen werden. Damit konnte das Ziel erreicht werden, einheitliche volkswirtschaftliche Kennziffern zu den Staatsfinanzen auszuweisen. Es verbleiben einzig die finanziellen Transaktionen auf Forderungen und Verbindlichkeiten, deren Abgleich noch offen ist und welche bisher nicht im GFS-Modell publiziert wurden.

Die künftigen Publikationen des GFS-Modells der Finanzstatistik richten sich nach folgender Revisionspolitik:

- Laufende Revisionen
 - Ende August/Anfang September werden jeweils provisorische Zahlen zum vergangenen Jahr publiziert sowie die beiden Vorjahre revidiert.
 - Ende Februar/Anfang März des Folgejahres erfolgt eine Aktualisierung, weil zu diesem Zeitpunkt die Kantone für das Vor-Vorjahr voll erhoben sind.
- Umfassende Revisionen
 - Änderungen der methodologischen Grundlagen (z.B. Neuerungen in finanzstatistischen Referenzwerken wie dem GFSM oder dem SNA, Änderungen in den Basisdaten) finden erfahrungsgemäss alle 5 bis 10 Jahre statt. In solchen Fällen werden jeweils die gesamten Zeitreihen revidiert.

Mit der aktuellen 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.

Während im GFS-Modell eine Vollkonsolidierung aller Transaktionen zwischen den öffentlichen Haushalten vorgenommen wird, erfolgt in der VGR nur eine Teilkonsolidierung. Die produktionsrelevanten Vorleistungsbezüge und Vorleistungserbringungen zwischen öffentlichen Haushalten werden in der VGR nicht konsolidiert. In der Schweiz handelt es sich dabei hauptsächlich um die im nationalen FS-Modell³ der Finanzstatistik ausgewiesenen Entschädigungen.

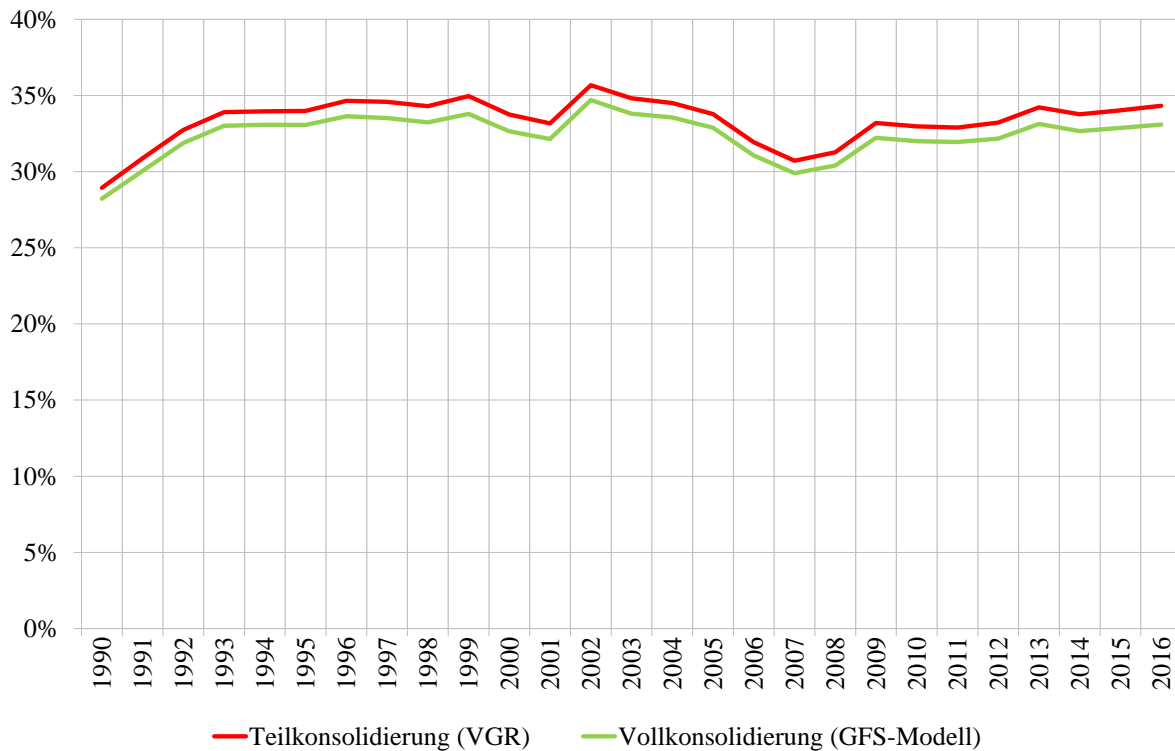
¹ Government Finance Statistics Manual 2014 (<https://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/>).

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 Im FS-Modell werden die Zahlen der Finanzstatistik gemäss den nationalen Normen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells der Kantone und Gemeinden HRM2 von 2008 ausgewiesen. Das nationale FS-Modell dient dem internationalen GFS-Modell weitgehend als Basisstatistik.

Die Teilkonsolidierung in der VGR hat zur Folge, dass im Vergleich zum GFS-Modell die Staatsausgaben und -einnahmen um den gleichen Betrag respektive durchschnittlich je um gut 3 % aufgebläht werden. Auf die Defizit- / Überschussquoten der öffentlichen Haushalte hat dies keinen Einfluss, die Staatsquote fällt deswegen in der VGR aber um durchschnittlich 1 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu hoch aus. Die Fiskalquote ist nicht betroffen, da Steuern und Beiträge an die öffentlichen Sozialversicherungen nicht Gegenstand der Konsolidierung sind.

Abbildung 1: Sektor Staat, Staatsquote in % des BIP, Auswirkungen der Teilkonsolidierung



2 Wichtigste Folgen der aktuellen Revision

2.1 Allgemeine Informationen

Neuerfassung Bund 2007

Der Bund führte 2007 das Neue Rechnungsmodell (NRM) ein, welches auf den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS⁴) basiert. Seit Einführung des NRM erfolgt die Rechnungslegung des Bundes somit nach betriebswirtschaftlichen Kriterien. Die Einführung neuer Rechnungslegungsstandards kann zu gewissen Reihenbrüchen in den Zeitreihen der betroffenen Rechnungen führen.

In der Finanzstatistik wurde der Bund jedoch erst ab 2008 gemäss dem NRM erfasst, das Jahr 2007 wurde noch gemäss den Grundsätzen der alten Rechnungslegungsvorschriften, welche bis 2006 in Kraft waren, erfasst. Das Jahr 2008 ist in der Rechnung des Bundes jedoch vor allem wegen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) speziell. Es kann somit 2008 in den betroffenen Aufgabengebieten (z.B. ging die Verantwortung für die Nationalstrassen von den Kantonen zum Bund über) zu deutlichen Reihenbrüchen kommen. Damit sich die politisch gewollten Verschiebungen und die dadurch verursachten Reihenbrüche nicht mit allfälligen

⁴ Die IPSAS sind Rechnungslegungsstandards, die gemäss den Empfehlungen des IPSAS-Board (<https://www.ipsasb.org/>) von öffentlichen Haushalten angewendet werden sollten.

Brüchen aufgrund der Einführung des NRM überlagern, hat die Finanzstatistik mit der aktuellen Revision auch das Rechnungsjahr 2007 des Bundes neu gemäss NRM erfasst.

Gemeindebilanzen 1990-2007

Mit der aktuellen Revision erfolgte für die Jahre 1990-2007 eine Hochrechnung der Bilanzen der Gemeinden. Deshalb können im GFS-Modell der Finanzstatistik neu auch die Bestände der Vermögensrechnung für die Gemeinden und den Sektor Staat ab 1990 ausgewiesen werden. Vor der Revision wurden diese Zeitreihen erst ab 2008 publiziert.

Hochrechnungen und Prognosen zum abgelaufenen Jahr

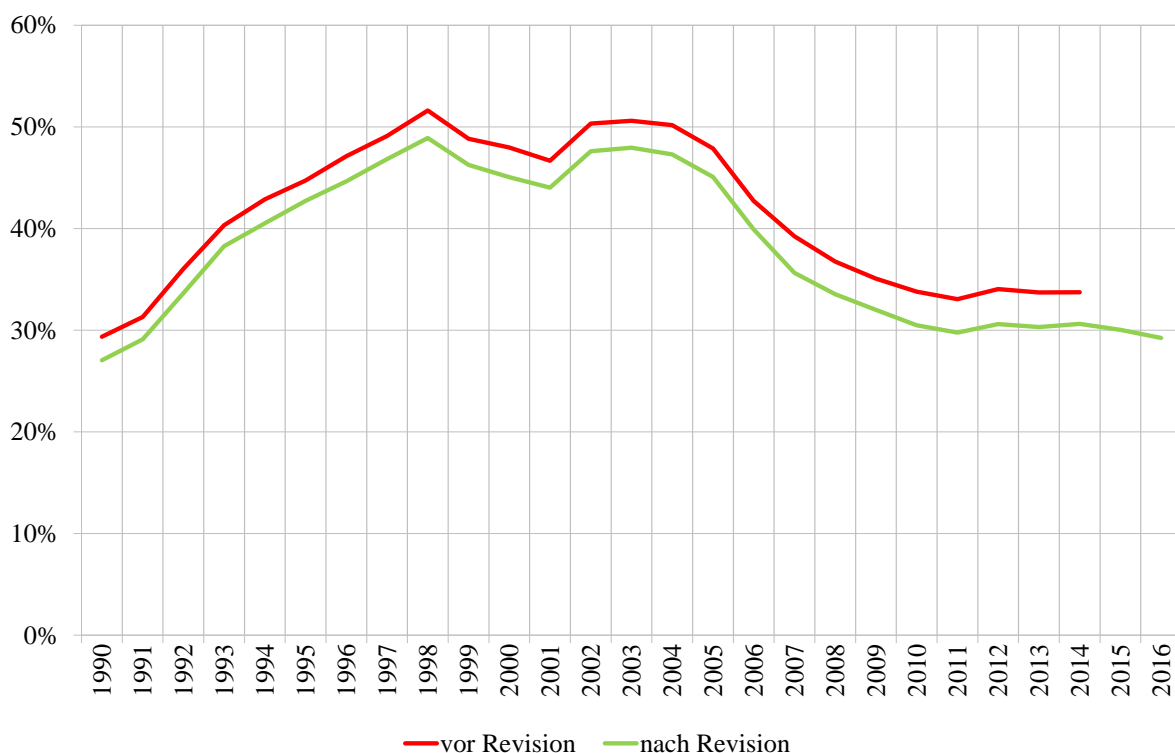
Im nationalen FS-Modell stehen Daten zum abgelaufenen Jahr (aktuell 2016) erst 14 (Kantone) respektive 20 Monate (Gemeinden) nach Jahresende zur Verfügung. Mit der aktuellen Revision werden im internationalen GFS-Modell erste Daten zum abgelaufenen Jahr bereits 8 Monate nach Jahresende publiziert. Diese Daten stützen sich für 2016 auf die Rechnungen (Bund, Sozialversicherungen), bereits vorhandene Rechnungsdaten (Kantone) und Prognosen anhand von Indikatoren (Gemeinden).

2.2 Positionen der Vermögensrechnung (Bestandesgrössen)

Bruttoschulden gemäss Maastricht-Kriterien

Vor der aktuellen Revision hat die Finanzstatistik in Anlehnung an die Definition von Maastricht die Bruttoschulden gemäss der Definition im HRM2 der Kantone und Gemeinden publiziert. Diese werden im nationalen FS-Modell der Finanzstatistik berechnet. Mit der aktuellen Revision werden die Bruttoschulden direkt im internationalen GFS-Modell der Finanzstatistik gemäss der Maastricht-Definition ermittelt. Die HRM2-Definition umfasst einige Positionen mehr als die Maastricht-Definition – insbesondere Anzahlungen und Handelskredite. Deshalb sinkt die Bruttoschuldenquote nach der Revision um durchschnittlich 2.8 % des BIP.

Abbildung 2: Sektor Staat, Bruttoschulden, in % des BIP – in Anlehnung an die Definition von Maastricht (vor Revision) vs. Maastricht-Schuld (nach Revision)



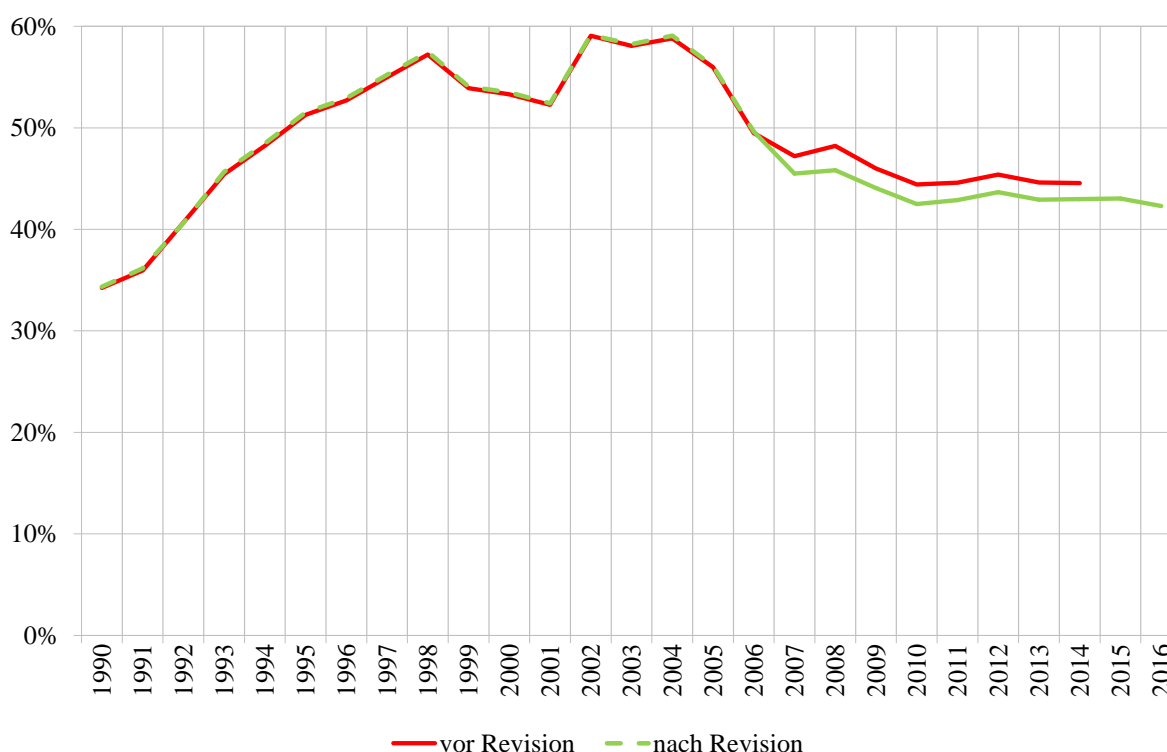
Rückstellungen

Die Rechnungslegungsvorschriften des Bundes (NRM) sowie der Kantone und Gemeinden (HRM2) basieren auf den IPSAS respektive lehnen sich an diesen an. Die IPSAS sind Rechnungslegungsstandards für die öffentlichen Haushalte, welche betriebswirtschaftlichen Prinzipien folgen. Durch periodengerechte Verbuchungspraxis ("accrual accounting") sowie korrekte Bewertungen von Aktiven und Passiven soll ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ("true and fair view") der öffentlichen Haushalte vermittelt werden.

Die den IPSAS zugrundeliegenden Prinzipien sind kompatibel mit den finanzstatistischen Standards des GFSM 2014 sowie des ESGV 2010. Deshalb hat die Finanzstatistik bis anhin die durch öffentliche Haushalte nach IPSAS gebildeten Rückstellungen⁵ in die Vermögensrechnung des GFS-Modells übernommen. Rückstellungen sind unilaterale Handlungen ohne Gegenpartei. In der VGR muss jedoch zu jeder Verbindlichkeit eine Gegenpartei mit entsprechender Forderung existieren und umgekehrt. Da bei unilateral durch öffentliche Haushalte gebildeten Rückstellungen keine Gegenpartei mit entsprechender Forderung existiert, werden die Rückstellungen mit der aktuellen Reform nicht mehr in die Vermögensrechnung des GFS-Modells übernommen. Dies bedeutet auch, dass die zu den Rückstellungsbeständen gehörenden Flussgrössen (Einlagen in und Entnahmen aus Rückstellungen) nicht mehr als Transaktionen im GFS-Modell erfasst werden.

Diese Praxisänderung führt unter anderem dazu, dass die Fremdkapitalquote (Schuldenquote gemäss IWF) ab 2007 um durchschnittlich um 1.8 % des BIP tiefer ausfällt. Dies ist grösstenteils auf eine nicht mehr berücksichtigte Rückstellung im Zusammenhang mit der Verrechnungssteuer beim Bund zurückzuführen. Diese Rückstellung wird in der Staatsrechnung des Bundes seit der Einführung des NRM ab 2007 ausgewiesen.

Abbildung 3: Sektor Staat, Fremdkapitalquote (Schuldenquote gemäss IWF), in % des BIP



⁵ Solche Rückstellungen betreffen Verpflichtungen, welche aus Ereignissen in der Vergangenheit entstanden sind, deren Eintretenswahrscheinlichkeit hoch und deren Ausmass berechenbar ist. Es handelt sich also nicht um Rückstellungen, welche einzig aufgrund des Vorsichtsprinzips gemacht wurden.

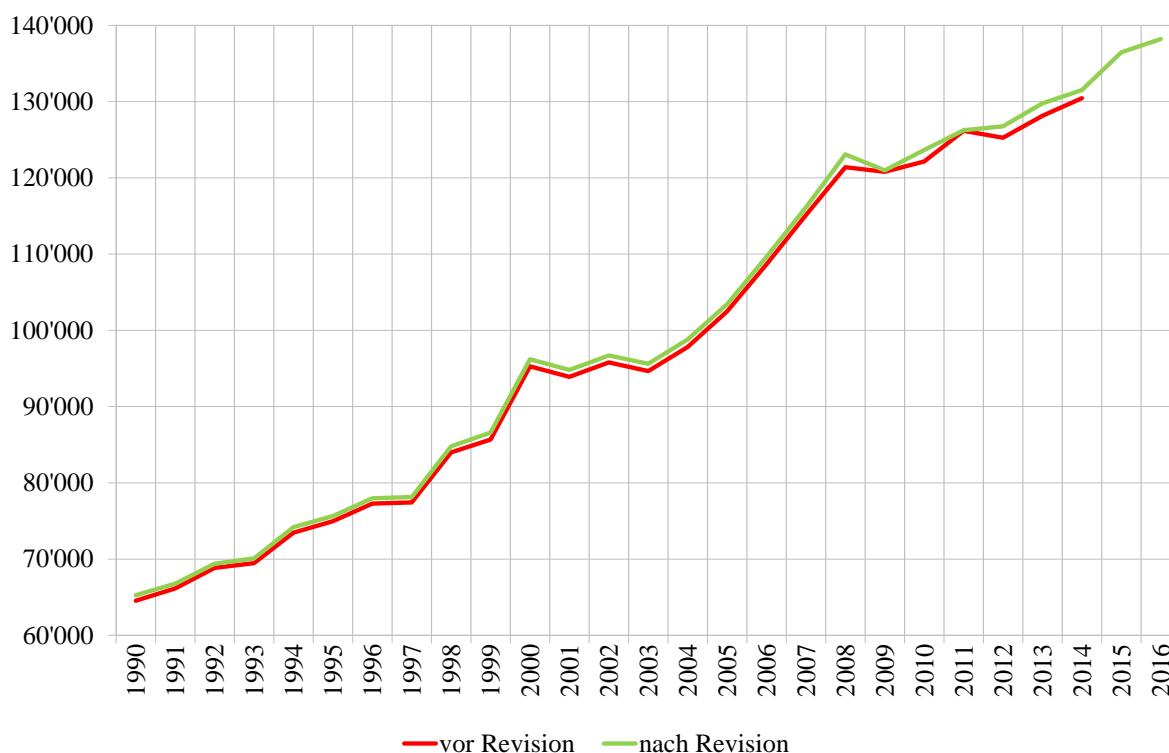
2.3 Transaktionen (Flussgrößen) der Erfolgs- und der Anlagerechnung

Steuerertrag

Der Steuerertrag fällt neu durchschnittlich um 0.9 % höher aus als vor der Revision. Mit Abschluss der ersten Etappe des Abgleichs mit der VGR am 24.09.2015 hat die EFV bei den Vermögensverkehrssteuern der Kantone und Gemeinden das damalige Vorgehen in der VGR übernommen. Dieses beruhte auf einer Schätzung der Anteile an Handänderungssteuern, welche als Gebühr und nicht als Steuer klassifiziert worden ist. Mit der aktuellen Revision wurde dieses Vorgehen korrigiert, da es sich beim Grossteil der Handänderungssteuern tatsächlich um Steuern und nicht um Gebühren handelt. Diese Praxisänderung hat eine Verschiebung von den *Sonstigen nichtfiskalischen Einnahmen* (GFS Position 14) zu den *Steuern* (GFS Position 11) zur Folge.

Die Verlaufsänderung des Steuerertrags ab 2007 ist auf die oben erwähnte Praxisänderung bei den Rückstellungen zurückzuführen. So werden unter anderem die Einlagen in die sowie die Entnahmen aus der Rückstellung Verrechnungssteuer nicht mehr als Steuerertrag erfasst.

Abbildung 4: Sektor Staat, Steuerertrag vor und nach Revision, Mio. CHF

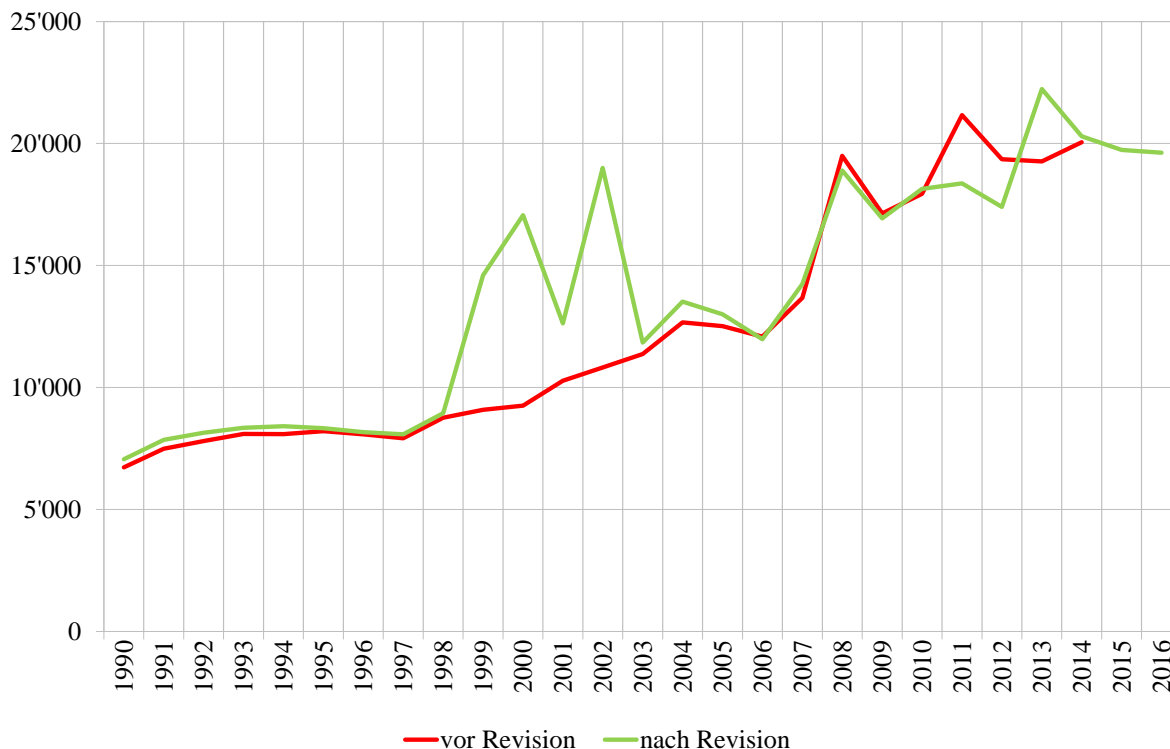


Kapitalzuschüsse an unterdeckte öffentlich-rechtliche Pensionskassen

Beim Bund wurden die Ausfinanzierungen öffentlich-rechtlicher Pensionskassen vor Einführung des NRM und damit vor 2007 hauptsächlich über die Bilanz abgehandelt. In der damaligen Finanzrechnung des Bundes, welche die Basis für die Finanzstatistik und somit das nationale FS-Modell darstellte, wurden diese Kapitalzuschüsse nicht ausgewiesen. Weil das nationale FS-Modell als Basisstatistik für das internationale GFS-Modell dient, wurden diese Kapitalzuschüsse auch im GFS-Modell nicht ausgewiesen. Mit der aktuellen Revision wurden die Kapitalzuschüsse, welche vom Bund an unterdeckte öffentlich-rechtliche Pensionskassen flossen, anhand der Bilanz und der sehr rudimentären Erfolgsrechnung soweit möglich ermittelt und ins GFS-Modell übernommen.

Abbildung 5 stellt die Veränderungen im *übrigen Aufwand* (GFS Position 28) dar. Die Veränderungen 1990-2006 sind grösstenteils auf die Aktualisierung der Datenlage bei den Kapitalzuschüssen des Bundes an unterdeckte Pensionskassen zurückzuführen.

Abbildung 5: Sektor Staat, übriger Aufwand (enthält Kapitalzuschüsse an Pensionskassen), Mio. CHF



Bei Kantonen und Gemeinden war die periodengerechte Rechnungslegung schon vor Einführung des HRM2 als Standard etabliert⁶. Die Ausfinanzierung öffentlich-rechtlicher Pensionskassen erfolgt bei Kantonen und Gemeinden jedoch meist über die Bildung einer Rückstellung zugunsten der betroffenen Pensionskasse, sobald die Notwendigkeit der Ausfinanzierung erkannt wird und die Höhe der damit einhergehenden Verbindlichkeit abschätzbar ist. In den Erfolgsrechnungen sind dann die mit dieser Rückstellung verbundenen Einlagen und Entnahmen ersichtlich, welche im FS-Modell als Flussgrössen im Zusammenhang mit der Ausfinanzierung der Pensionskasse erfasst werden. Bei diesen Einlagen und Entnahmen handelt es sich grösstenteils um rein buchhalterische Flussgrössen; die eigentlichen Geldflüsse vom öffentlichen Haushalt zur Pensionskasse sind in den Erfolgsrechnungen jedoch oft nicht ersichtlich.

Da die Bildung einer Rückstellung eine unilaterale Handlung des öffentlichen Haushalts ohne Gegenpartei darstellt, erscheinen die damit verbundenen Bestände und Flüsse bei der designierten Gegenpartei, der unterfinanzierten öffentlich-rechtlichen Pensionskasse, jedoch nicht als Forderung in deren Bilanz respektive als Kapitalzuschuss in deren Erfolgsrechnung. Die mit einer Ausfinanzierung einhergehenden Kapitalzuschüsse erscheinen bei den Pensionskassen in der Regel dann in deren Rechnungen, wenn der eigentliche Geldfluss stattfindet. Deshalb dienen ab der aktuellen Revision für die Ausfinanzierung unterdeckter Pensionskassen durch Kantone und Gemeinden nicht mehr deren Rechnungen und damit das FS-Modell als Quelle für die damit einhergehenden Bestände und Flüsse. Im GFS-Modell stützt sich die Finanzstatistik neu auf die durch die VGR bearbeitete Pensionskassenstatistik des

⁶ Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden HRM1 von 1981 führte schon in den 1980er Jahren betriebswirtschaftliche Standards wie Periodengerechtigkeit in die Rechnungslegung öffentlicher Haushalte ein.

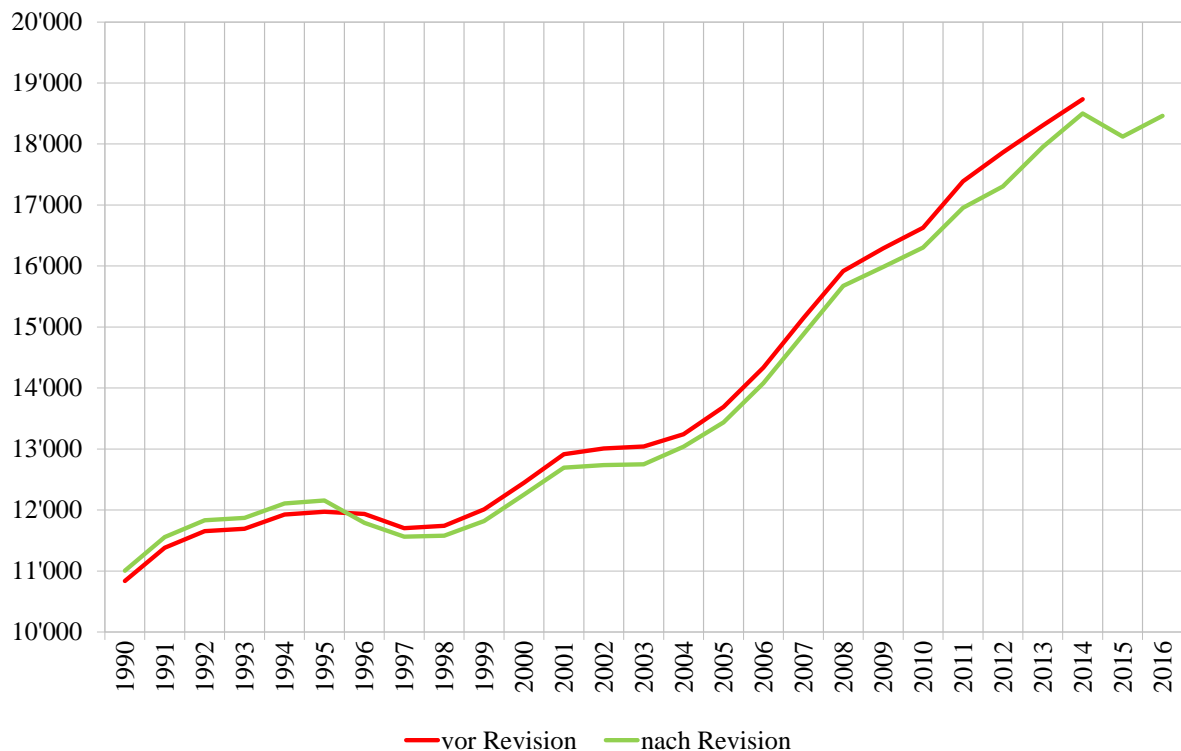
BFS ab, um die Verbindlichkeiten und Kapitalzuschüsse der Kantone und Gemeinden im Zusammenhang mit unterfinanzierten öffentlichen Pensionskassen abzubilden.

Wertverzehr von Vermögensgütern (Abschreibungen)

Neben Beständen und Flüssen im Zusammenhang mit der Ausfinanzierung unterdeckter öffentlicher Pensionskassen durch Kantone und Gemeinden werden auch andere Sachverhalte aus externen Quellen und somit nicht aus den im FS-Modell abgebildeten Rechnungen der öffentlichen Haushalte übernommen. Stellvertretend für diese Kategorie von Daten sei hier auf den wichtigen *Wertverzehr von Vermögensgütern* (GFS Position 23) hingewiesen. Dabei handelt es sich um die Abschreibungen des Kapitalstocks⁷ der öffentlichen Haushalte. Die Abschreibungen werden vom BFS mittels Perpetual Inventory Method (PIM) ermittelt und von der Finanzstatistik im GFS-Modell anstelle der Abschreibungen im nationalen FS-Modell übernommen.

Die meisten vom BFS ermittelten und in das GFS-Modell der Finanzstatistik integrierten externen Zeitreihen wurden aufgrund der aktuellen Revision vom BFS über den gesamten Zeitraum revidiert, so auch die in Abbildung 6 dargestellten Abschreibungen.

Abbildung 6: Sektor Staat, Wertverzehr von Vermögensgütern (Abschreibungen), Mio. CHF



Externe Zeitreihen, welche im GFS-Modell anstelle der im FS-Modell erfassten Information aus den Rechnungen der öffentlichen Haushalte einfließen, führen zu Veränderungen bei wichtigen Kennzahlen zum Sektor Staat wie z.B. der Überschuss-/Defizitquote oder der Staatsquote. Der Vollständigkeit halber sei hier noch erwähnt, dass der Grossteil der ins GFS-Modell der Finanzstatistik übernommenen externen Daten bloss der Verfeinerung der im nationalen FS-Modell enthaltenen Basisinformation dient und sich somit nicht auf die zum Sektor Staat ermittelten Kennzahlen auswirkt.

⁷ Unter dem Kapitalstock ist der Bestand an nichtfinanziellen Aktiven wie Gebäuden, Strassen, Mobilien u.a. zu verstehen. Nicht zum Kapitalstock zählen die finanziellen Aktiva wie z.B. Darlehen und Beteiligungen.