

Budgetierung ausser Rand und Band

Teil 1: Analyse der kantonalen Überschüsse

Lukas Rühli und Eveline Hutter

Viele Kantone budgetieren für 2023 und 2024 mit roten Zahlen. Das wäre ein Grund zur Sorge – wenn nicht die vergangenen Jahre gezeigt hätten, dass diese Budgets oft deutlich zu pessimistisch gerechnet sind. Die Abweichungen der Jahresrechnung zum Voranschlag sind teilweise so gross, dass sie die Frage aufwerfen, wie viel Kalkül hinter dem Budgetierungsprozess steckt.

In Hollywood sind Remakes und Sequels von Filmen ein sicheres Business – sie dominieren darum das Kinogeschäft. Bei Avenir Suisse hingegen versuchen wir, unnötige Wiederholungen zu vermeiden. Doch das gelingt nicht immer. So auch in diesem Herbst, in dem die Kantone einmal mehr vor drohenden Defiziten warnten. Auf 420 Mio. Fr. soll sich ihr kumuliertes Defizit im nächsten Jahr belaufen. Sogar ein Defizit von 1343 Mio. Fr. hatten die 26 Kantone für das laufende Jahr budgetiert. Müssen wir uns Sorgen machen? Eher nicht. Denn die vergangenen Jahre liefen – trotz angekündigter Defizite – zuverlässig unter dem Motto «Und täglich grüsst das Murmeltier» bzw. unter «Und jährlich grüsst der Staatsüberschuss».

Die 2022er-Jahresrechnung schlossen die Kantone zum wiederholten Mal viel besser ab als budgetiert. Die Differenz ist sogar noch deutlich grösser, als verschiedene Medien wie SRF, Tages Anzeiger und Blick im Frühjahr 2023 berichtet haben. Um unfassbare 7,7 Mrd. Fr. übertrifft das kumulierte operative Ergebnis aller Kantone deren Voranschläge. Damit wird beinahe der Rekordwert aus dem Vorjahr⁻¹ erreicht, in dem sich die Differenzen auf 8,3 Mrd. Fr. kumulierten (Rühli, 2023). Und schon im ersten Covid-Jahr 2020 schlossen die Kantone um gut 2,7 Mrd. Fr. besser ab als budgetiert, was damals mit besonderem Stauen quittiert wurde.

Um es vorab klarzustellen: Natürlich sind Überschüsse im Zweifel positiver zu werten als Defizite. Am besten wären aber korrekte Prognosen und ausgeglichene Budgets. So sind langjährige Überschüsse beispielsweise genauso wenig generationengerecht wie langjährige Defizite. Im Falle von langjährigen Überschüssen erhalten die aktuellen Steuerzahler keine staatlichen Leistungen im Gegenwert ihrer fiskalischen Beiträge.

Aus Minus wird Plus

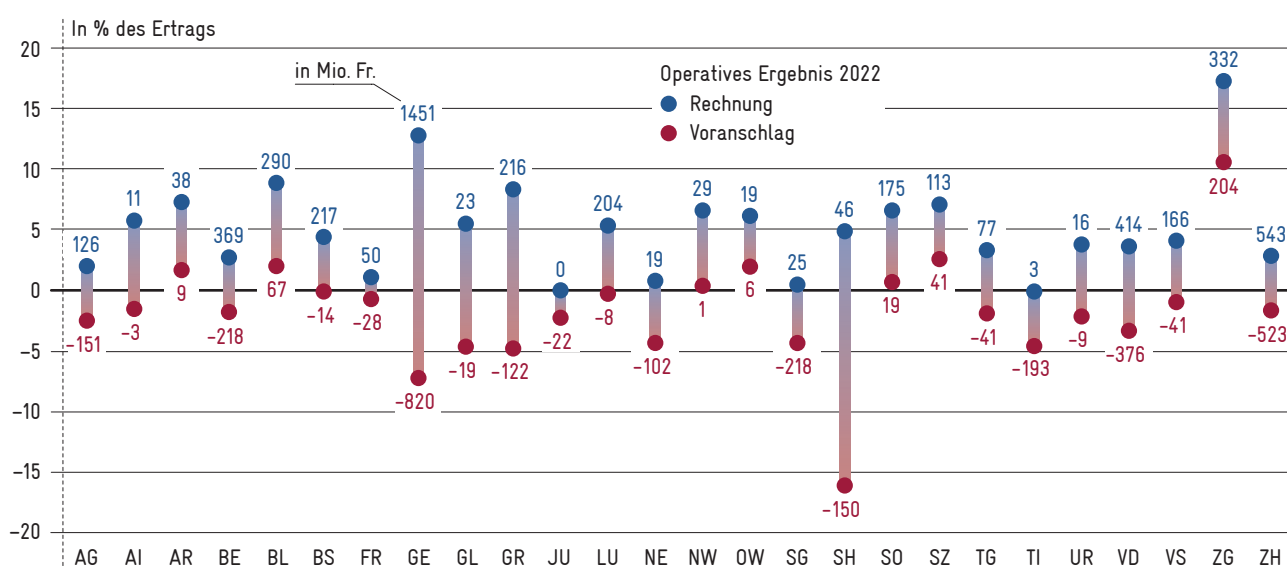
2022 war ein kumuliertes Defizit von 2,7 Mrd. Fr. budgetiert (also weit höher als das für 2023 veranschlagte Defizit), resultiert hat letztlich ein kumulierter Überschuss von 5 Mrd. Franken. Hatten nicht weniger als 19 der 26 Kantone ein Defizit budgetiert, so resultierte letzten Endes in keinem einzigen (!) Kanton eines. Alle 26 erzielten – teilweise massive – Überschüsse. In jedem einzelnen Kanton übertraf das operative Ergebnis den Voranschlag. Die grössten Abweichungen – relativ zu den gesamten Einnahmen des Kantons – gab es in den Kantonen Schaffhausen (21%), Genf (20,2%), Graubünden (13,2%) und Glarus (10,3%).

Schaffhausen: Die Differenz zwischen Jahresabschluss und Voranschlag betrug im Kanton Schaffhausen 196 Mio. Franken. In der Jahresrechnung erwähnt werden um 27 Mio. Fr. un-

terschätzte Beteiligungserträge (Nationalbank, Kantonbank, Axpo), der Anteil an der direkten Bundessteuer (+10 Mio. Fr.) und der Fiskalertrag, der um 30 Mio. Fr. höher ausfiel als erwartet. Das erklärt jedoch erst einen Drittel der Differenz. Unerwähnt bleibt ein massives Plus beim Transferertrag von 94 Mio. Fr. (297 statt 203 Mio. Fr.). Umso mehr Fragen wirft diese Fehleinschätzung auf, als Schaffhausen schon im Jahr 2021 einen Transferertrag von 300 Mio. Fr. erzielte, aber für 2022 bloss gut 200 Mio. Fr. budgetierte. Um 38 Mio. Fr. schliesslich fiel der Aufwand geringer aus als budgetiert. Was noch zur Gesamtdifferenz von 196 Mio. Fr. fehlt, wurde im Finanzierungsertrag «verschätzt» (Kanton Schaffhausen, 2023). Mit massiven 21% des Gesamtertrags verzeichnet Schaffhausen von allen Kantonen die grösste *relative* Abweichung der Jahresrechnung gegenüber dem Voranschlag.

Abbildung 1: Defizite beim Voranschlag, Überschüsse in der Rechnung

In jedem einzelnen Kanton fiel das Jahresergebnis 2022 besser aus als budgetiert. Am grössten sind die relativen Abweichungen in den Kantonen SH, GE, GR und GL. Die Differenzen kumulieren sich auf enorme 7,7 Milliarden Franken.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf FDK (2023)

Genf: Noch erstaunlicher in ihrer *absoluten* Grösse sind die Zahlen von Genf. Der Jahresabschluss des Kantons fiel um unglaubliche 2271 Mio. Fr. besser aus als budgetiert. Statt eines Defizits von 820 Mio. Fr. wurde ein Überschuss von 1451 Mio. Fr. erzielt. Die Abweichung ist in erster Linie das Resultat massiv höherer Steuererträge. Bei den Einkommenssteuern natürlicher Personen resultierte gegenüber dem Voranschlag ein Plus von 682 Mio. Fr. (15%), bei der Unternehmensbesteuerung kumulierte sich das Plus auf 672 Mio. Franken. Diese Zahl liegt um satte 49% höher als im Budget einkalkuliert. Auch die übrigen fiskalischen Erträge fielen 207 Mio. Fr. höher aus als budgetiert. Zudem fiel der Transferaufwand um 292 Mio. Fr. niedriger aus als erwartet (Etat de Genève, 2023).

Graubünden: Der Bergkanton budgetierte um 338 Mio. Fr. (13,2%) zu pessimistisch. Damit liegt man immerhin weniger weit daneben als im Jahr zuvor, als man mit einer relativen Abweichung von 18% von allen Kantonen das Ziel am weitesten überschoss. Der Löwenanteil kommt durch einen massiv überschätzten Transferaufwand zustande. Um 192 Mio. Fr. fiel dieser niedriger aus als budgetiert, allein um 140 Mio. überschätzte man die Transfers an «öffentliche Gemeinwesen

und Dritte» (darunter z. B. die Verbilligung der Krankenkassenprämien). Des weiteren fiel aber auch der Fiskalertrag höher aus als erwartet, während beim Sach- und Betriebsaufwand wie auch dem Personalaufwand Budgetkredite ungenutzt blieben (Kanton Graubünden).

Glarus: Im kleinen Kanton Glarus entspricht die Treffgenauigkeit von 10,3% einer Differenz von 42 Mio. Fr. zum Voranschlag. Die Abweichung ergibt sich aus vielen einzelnen Posten. Tatsächlich wurde die grosse Mehrheit der Aufwände über- und die grosse Mehrheit der Erträge unterschätzt. Ohne gegenüber dem Budget deutlich erhöhte Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen wäre die Differenz sogar noch deutlich grösser ausgefallen. Spezifisch resultierten die Mehrerträge insbesondere aus dem Stromhandel, aus der SNB-Gewinnausschüttung sowie bei den Erbschafts- und Schenkungssteuern und bei den Grundstücksgewinnsteuern. Dagegen fielen die Sozialausgaben niedriger aus als erwartet (Kanton Glarus, 2023).

Treffsichere Kantone Jura und Freiburg: Ziemlich punktgenau budgetierten einzig die Kantone Jura und Freiburg. Jura budgetierte ein Defizit von 22 Mio. Fr. und schrieb eine schwarze Null, was einer Abweichung von

Methodik

Die diskutierten Zahlen stützen auf der konsolidierten Statistik der Finanzdirektorenkonferenz ab (FDK, 2023).

Für die Jahre seit Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells (HRM 2), in denen neu zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Erträgen bzw. Aufwänden unterschieden wird, wird das operative Ergebnis herangezogen, also das Ergebnis ohne ausserordentliche Staatsrechnung. Denn das ausserordentliche Ergebnis enthält Einnahmen und Ausgaben, die sozusagen per Definition ungeplant sind, und daher den Vergleich von Budget und Rechnung verzerren würden. In der Folge grosser Überschüsse kann z. B. auch die Entscheidung gefällt werden, Einlagen ins Eigenkapital zu tätigen. Diese werden als ausserordentlicher Aufwand verbucht. Ihre Berücksichtigung beim Abgleich von Budget und Rechnung würde den Zweck dieses Vergleichs ad absurdum führen. So hat beispielsweise der Kanton Schaffhausen (vgl. unten) aufgrund seines massiven 2022er-Überschusses 55 Mio. Fr. Einlagen ins Eigenkapital verbucht.

Weitere Unterschiede zu den medial schon im Frühjahr genannten Zahlen ergeben sich aufgrund der Berücksichtigung aller Nachtragskredite in der konsolidierten FDK-Statistik.

2,3% des Ertrags entspricht. Freiburg budgetierte ein Defizit von 28 Mio. Fr. und erreichte einen Überschuss von 50 Mio. Fr. (Abweichung von 1,8% des Ertrags). Beide Kantone verzeichneten schon im Vorjahr nur geringe Abweichungen. Das spricht dafür, dass die Treffsicherheit nicht Zufall ist, sondern durchaus mit der Art des Budgetierungsprozesses zusammenhängt.

Unerwartete Überschüsse kein ehernes Gesetz

Die hohen Abweichungen von 7,7 bzw. sogar 8,3 Mrd. Fr. zwischen Staatsrechnung von Budget aus den vergangenen zwei Jahren übertreffen alles bisher Gesehene bei weitem. Sie dürften teilweise auch mit der Covid-Krise zu begründen sein – die Budgets werden jeweils im September des Vorjahres (hier also: September 2020 und September 2021) erstellt. Die meisten Kantone rechneten wohl mit ei-

nem stärkeren wirtschaftlichen Einbruch und mit geringeren Transferzahlungen seitens des Bundes.

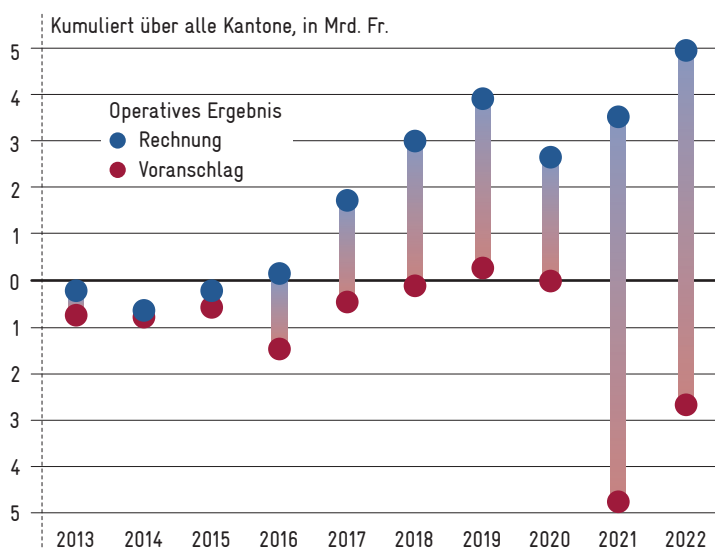
Auch die Jahre zuvor fielen die Rechnungen (kumuliert über alle 26 Kantone) allerdings deutlich besser aus als die Voranschläge, aber die Differenz betrug «nur» zwischen 1,6 bis 3,6 Mrd. Fr., und angekündigt waren keine massiven Defizite. Sogar sehr treffsicher waren die Jahre 2013 bis 2015, wo die Differenz über alle Kantone jeweils nur einige 100 Mio. Fr. betrug (vgl. Abbildung 2).

Nun könnte es immer noch sein, dass die geringeren kumulierten Differenzen jener Jahre nicht die Folge von treffgenaueren Budgets der Kantone sind, sondern dass die Fehlschätzungen früher einfach stärker in beide Richtungen gingen und sich darum trotz grosser einzelner Ausmasse insgesamt ungefähr ausglich. Dass das nicht zutrifft, zeigt Abbildung 3. Auch auf Ebene der einzelnen Kantone nahmen die Abweichungen zwischen Rechnung und Budget während der letzten zehn Jahre ziemlich kontinuierlich zu, deutlich sichtbar z. B. an den Kantonen Schaffhausen und Zürich. Die Jahre 2013 bis 2015 zeigen, dass eine treffgenaue Budgetierung durchaus möglich ist. Von total 260 Jahren (26 mal 10) war die Budgetierung nur in 20 signifikant⁻² zu optimistisch.

Im Verlauf der zehn Jahre mit Abstand am treffsichersten erweist sich die Budgetierung des schon erwähnten Kantons Freiburg. Im Schnitt betrug hier die Abweichung weniger als 1% des Ertrags. Auch Jura, Neuenburg, Bern und Appenzell Innerrhoden budgetieren normalerweise ziemlich treffsicher. Die höchsten Abweichungen zwischen Rechnung und Budget weist der Kanton Schaffhausen auf. In den Jahren 2022 und 2021 türmten sich diese zu über 20% des Ertrags auf, im 10-Jahres-Schnitt budgetierte Schaffhausen im Ausmass von 8,4% des Ertrags zu pessimistisch. Auch in Basel-Stadt, Schwyz, Graubünden, Zug, Appenzell Auser Rhoden und Glarus resultieren üblicherweise hohe Differenzen zwi-

Abbildung 2: Wachsende Abweichungen zwischen Budget und Rechnung

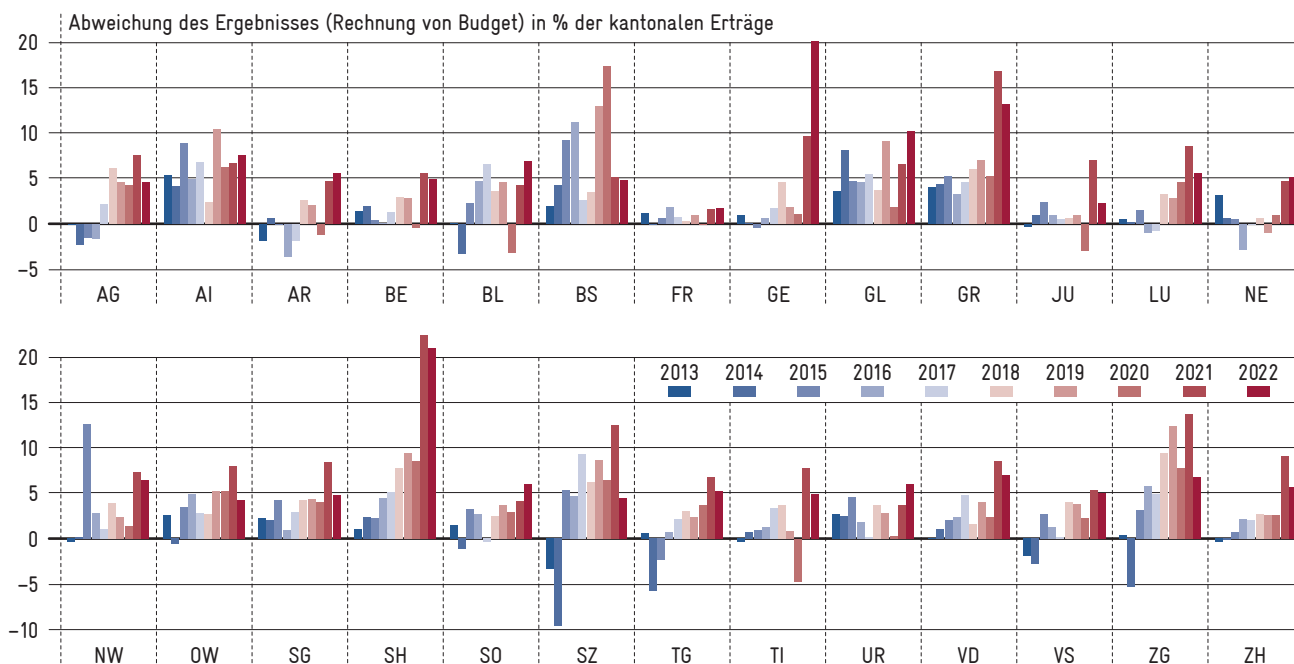
Mit – kumuliert über alle Kantone – massivem Überschuss statt massivem Defizit ergibt sich für 2022 das gleiche Bild wie für 2021. In den Jahren zuvor waren die Abweichungen noch nicht so exorbitant, von 2013–2015 waren die Budgets sogar ziemlich treffsicher.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf FDK (2023)

Abbildung 3: Fehlbudgetierungen: Zunahme des Ausmasses bei fast allen Kantonen

Auch auf Ebene der einzelnen Kantone nahmen die Abweichungen zwischen Rechnung und Budget während der letzten zehn Jahre zu, besonders deutlich sichtbar z. B. an den Kantonen Schaffhausen und Zürich.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf FDK (2023)

schen Rechnung und Budget. Im Kanton Genf dagegen ist die riesige Abweichung 2022 eine Ausnahme. Von 2013 bis 2020 budgetierte der Kanton ziemlich treffsicher.

Gut gemeint oder strategisch eingesetzt?

Besonders anfällig auf Fehlprognosen waren 2022 die Transfers⁻³. Im Übrigen sind dieses Jahr bei den vier genauer betrachteten Kantonen mit den grossen Abweichungen weniger klare Parallelen auszumachen als in der letztjährigen Analyse (Rühli, 2023). Einnahmen wurden durchs Band unter-, Ausgaben durchs Band überschätzt.

Dass die Kantone – ganz ähnlich dem Bund – statt der oft budgetierten Defizite wieder und wieder deutliche Überschüsse schreiben, sollte Anlass dazu sein, den Budgetierungsprozess strukturell unter die Lupe zu nehmen. An sich ist es zwar zu begrüssen, dass die Schweizer Kantone konservativ budgetieren; im Ausland, wo die Schuldenberge

vieler Staaten ungeahnte Höhe erklimmen, würde man von einer dergleichen Disziplin nicht einmal träumen. Doch eine derart regelmässig und deutlich zu pessimistische Budgetierung hat auch ihre Schattenseiten. Wie eingangs erwähnt, sind langjährige Überschüsse nicht generationengerecht, oder – wenn man nicht gleich in ganzen Generationen denken will – sie verletzen die «intertemporale fiskalische Äquivalenz». Etwas salopper und ohne Fremdwörter formuliert: Bei laufenden Überschüssen zahlen die aktuellen Steuerzahler zu viel im Verhältnis zu den Leistungen, die sie erhalten.

Das Problem ist schliesslich keineswegs nur auf den Bund und die Kantone beschränkt. Auch auf Gemeindeebene lässt sich eine zu vorsichtige Budgetierung erkennen. So ist etwa die Stadt Zürich mittlerweile notorisch dafür bekannt, dass sie Steuersenkungen mit pessimistischen Finanzierungsaussichten abwehrt (NZZ, 2023), obwohl sie zuletzt Mal für

Mal – und entgegen der Prognosen – deutliche Überschüsse erzielt hat. Dass diese Argumentation überhaupt noch politisch verfährt, ist verblüffend. Es ist kaum vorstellbar, dass die Halbwertszeit des Gedächtnisses der Entscheidungsträger wirklich so kurz ist – was wiederum fast nur den Schluss zulässt, dass hinter den Prognosen politisches Kalkül steckt.

Ebenfalls dienlich sind pessimistische Prognosen für all jene, die eine Agenda in der Debatte um die optimale Aufgabenteilung verfolgen – sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch zwischen Kanton und Gemeinden. Die jeweils untere Staatsebene kann damit die Karte des (finanziell) notleitenden Vollzugsorgans spielen und so eine Aufgabe bzw. deren Finanzierung auf die nächsthöhere Staatsebene abschieben – zuletzt gesehen beispielsweise beim Rettungsschirm für den Stromkonzern Axpo.

Die Übervorsichtigkeit bei der Budgetierung in den Kantonen (und Städten) dürfte also eher nicht nach bestem Wissen und Gewissen erfolgen. Das gilt umso mehr, als unter anderem der Kanton Freiburg seit Jahren zeigt, dass zielgenaues Budgetieren durchaus möglich ist. Die Vermutung liegt nahe, dass viele Kantone die zu pessimistischen Prognosen beibehalten, um sich nicht unnötigerweise finanziellen Spielraum im laufenden Geschäftsjahr zu verbauen. Ironischerweise fördert diese zu konservative Budgetierung nicht einen sorgsam Umgang mit Steuergeldern. Im Gegenteil: Wenn beispielsweise Budgetkredite zu hoch bemessen sind, dürfte das die Sparsamkeitsanreize in betroffenen Ämtern senken. Aus Sicht der Steuerzahler ist das ein Grund mehr, in Zukunft auf eine treffsicherere Budgetierung zu pochen.

In Teil 2 folgt: **Diskussion möglicher Massnahmen**

Endnoten

- 1 Im letztjährigen Blogartikel (Rühli, 2023) war noch von 6,8 Mrd. Fr. die Rede. Unter Berücksichtigung aller Nachtragskredite ergibt sich aber eine Differenz von 8,3 Mrd. Franken.
- 2 Definiert als eine Abweichung der Rechnung vom Budget von betragsmässig über 1% des Gesamtertrags.
- 3 Darunter fallen auf der Ertragsseite der Anteil an Bundeserträgen (direkte Bundessteuer), Entschädigungen

(von den Gemeinden, von anderen Kantonen/Konkordaten und vom Bund), der Finanz- und Lastenausgleich sowie Beiträge anderer Staatsebenen (v. a. Bund) für die Aufgabenerfüllung. Die Aufwandseite ist dominiert von «Beiträgen an Gemeinwesen und Dritte», wozu die Transfers an öffentliche und private Unternehmen und an Haushalte gehören.

Quellen

- Blick (2023): Alle Kantone schreiben schwarze Zahlen. www.blick.ch/politik/das-gabs-zuletzt-2008-alle-kantone-schreiben-schwarze-zahlen-18556800.html, Zugriff: 20.10.2023.
- Etat de Genève (2023): Comptes de l'Etat 2022. www.ge.ch/document/comptes-etat-2022. Zugriff: 20.10.2023
- Finanzdirektorenkonferenz, FDK (2023): Budget und Rechnung der Kantone. www.fdk-cdf.ch/finanzdaten. Zugriff: 20.10.2023
- Kanton Glarus (2023): Rechnung 2022 mit erfreulichem Ertragsüberschuss. www.gl.ch/public-newsroom.html/31/newsroomnews/6017/title/rechnung-mit-erfreulichem-ertrags%C3%BCberschuss. Zugriff: 20.10.2023
- Kanton Graubünden (2023): Jahresrechnung 2022. www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/ds/dokumentation/rechnungen/2021-2030/Seiten/Rechnung-2022.aspx. Zugriff: 20.10.2023
- Kanton Schaffhausen (2023): Staatsrechnung 2022. sb.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Parlament/Der-Kantonsrat/Portal-Kantonsrat--Ratsbetrieb/Vorlagen-Regierung-12645663-DE.html. Zugriff 20.10.2023
- Neue Zürcher Zeitung, NZZ (2023): Die Credit-Suisse-Pleite kann der Stadt Zürich nichts anhaben, das Steuergeld sprudelt – trotzdem will Finanzvorstand Daniel Leupi die Steuern nicht senken. www.nzz.ch/zuerich/eine-halbe-milliarde-franken-spuelt-der-liegenschaftsandel-in-die-kasse-der-stadt-zuerich-dennoch-ist-das-budget-rot-ld.1757981. Zugriff: 20.10.2023.
- Rühli, Lukas (2023): Übervorsichtige Kantone. www.avenir-suisse.ch/uebervorsichtige-kantone/. Zugriff: 20.10.2023
- SNB (2021): Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der Schweizerischen Nationalbank über die Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank vom 29. Januar 2021. www.snb.ch/de/i/about/snb/annacc/id/snb_annac_profit. Zugriff: 20.10.2023
- SRF (2023): Kantone verzeichnen nach trüben Prognosen üppige Gewinne. www.srf.ch/news/schweiz/schiefe-budgetierung-kantone-verzeichnen-nach-trueben-prognosen-ueppige-gewinne. Zugriff: 20.10.2023
- Tages Anzeiger (2023): Statt Defizite machen Kantone Milliarden – profitieren nun Familien davon? www.tagesanzeiger.ch/statt-defizite-machen-kantone-milliarden-profitieren-nun-familien-davon-280434629254. Zugriff: 20.10.2023

Autoren Lukas Rühli, Eveline Hutter
Herausgeber Avenir Suisse, Zürich
ISSN 2813-8473
Download avenir-suisse.ch/publication/budgetierung-ausser-rand-und-band/

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Abbildungen dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

avenir-suisse.ch info@avenir-suisse.ch +41 44 445 90 00

avenir suisse

