

Bundesfinanzen: Unternehmenssteuerreform III als Hauptaufgabe

dossierpolitik

17. November 2014 Nummer 8

Finanzpolitik Selten war die finanzielle Entwicklung des Bundes so unsicher. Der Bund erwartet zwar in den nächsten Jahren hohe Überschüsse. Diese sind aber nur bei guter Konjunktur möglich. Sodann braucht es die positive Aussicht, dass der Unternehmensstandort Schweiz auch mittel- und längerfristig noch attraktiv ist. Ob diese Bedingungen in den nächsten Jahren gegeben sein werden, ist heute nicht klar. Eine stärkere volkswirtschaftliche Eintrübung und aufkommende Zweifel am Willen der Schweiz, Steuerprobleme rasch und entschieden zu lösen, könnten die finanzielle Lage des Bundes dramatisch verschlechtern. Für das Jahr 2015 plant der Bundesrat einen geringen strukturellen Überschuss. Entlastungsmassnahmen zur Einhaltung der Schuldenbremse werden im nächsten und auch im übernächsten Jahr nötig sein.

Position economiesuisse

- ▶ Angesichts der unsicheren konjunkturellen Entwicklung und der finanziellen Herausforderungen des Bundes müssen die vorhandenen Entlastungsmöglichkeiten konsequent genutzt werden. Namentlich das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket (KAP) ist vollumfänglich umzusetzen.
- ▶ Die Unternehmenssteuerreform III hat beim Bund höchste Priorität. Finanzpolitisch und volkswirtschaftlich ist diese Reform für die Schweiz vital.
- ▶ Die Reform kann vom Bund ohne neue Steuern und ohne kurzfristige Sparprogramme finanziert werden. Nötig sind dafür eine vorausschauende Finanzpolitik und massvolle Ausgabenentscheide.
- ▶ Für die Unternehmenssteuerreform III sollen finanzielle Spielräume aufgebaut und erhalten werden.

Bundesfinanzen: Vorausschauende Finanzpolitik nötig

Gute, aber unsichere finanzielle Aussichten

Schon lange waren die finanziellen Aussichten des Bundes nicht mehr so unsicher. Das liegt zum einen an der Konjunktur. Die aktuelle Finanzplanung des Bundes reicht bis 2018. Sie rechnet mit einem positiven bis durchschnittlichen Wirtschaftswachstum. Ob diese Prognose so eintreffen wird, weiss heute niemand. Die aktuellen Daten deuten auf eine Abschwächung, wenn nicht gar auf eine Eintrübung der Wirtschaft hin. Ein negativer Wirtschaftsverlauf hätte für die Bundesfinanzen mittelfristig spürbare Auswirkungen.

► Überschüsse dank starker Gewinnsteuer.

Unter der Annahme einer günstigen Konjunktur plant der Bundesrat Überschüsse, die bis 2018 auf über 2 Milliarden Franken steigen sollen. Verantwortlich für die Überschüsse ist vor allem das überproportional starke Wachstum der Gewinnsteuer. Eine nachlassende Konjunktur würde das Wachstum dämpfen. Schädlich wären aber auch Zweifel am Willen und Vermögen der Schweiz, den Wirtschaftsstandort für internationale Unternehmen attraktiv zu erhalten, denn mehrheitlich stammt das starke Gewinnsteuerwachstum von den internationalen Unternehmen. Die Zukunft der Personenfreizügigkeit und das künftige Verhältnis der Schweiz mit der Europäischen Union sind in diesem Zusammenhang ein Thema, der Steuerstandort und seine Weiterentwicklung das andere.

► Weitere Entwicklung mit Risiken; 2015 wird ein wichtiges Jahr.

So schwankt die Perspektive der Bundesfinanzen aktuell zwischen zwei Polen: Kommt es gut, schreibt der Bund bis in wenigen Jahren hohe Überschüsse, mit denen sich einiges finanzieren lassen wird. Geht es dagegen in die andere Richtung, steht der Bund vor finanziellen Problemen, wie er sie seit der Einführung der Schuldenbremse vor zehn Jahren nicht mehr gekannt hat. Das Jahr 2015 wird zeigen, in welche Richtung die Entwicklung gehen wird. Gegen die Unwägbarkeiten der Konjunktur kann der Bund wenig ausrichten. In Hinsicht auf eine vorausschauende, umsichtige Finanzpolitik und gute Rahmenbedingungen für die Wirtschaft – nicht nur, aber besonders in der Steuerpolitik – jedoch schon.

Hochrechnung 2014: Tiefere Einnahmen und noch tiefere Ausgaben

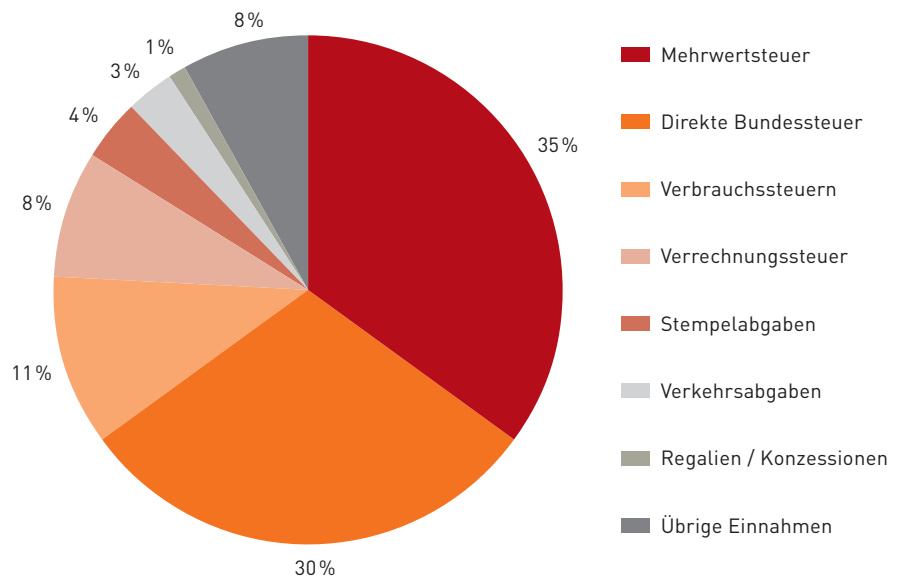
Die aktuelle Hochrechnung der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum laufenden Haushaltsjahr 2014 zeigt, dass der Bundeshaushalt mit einem Überschuss in der Grössenordnung von einer halben Milliarde Franken abschliessen wird. Budgetiert war ein Überschuss von 0,1 Milliarden Franken. Für das bessere Ergebnis gibt es zwei Ursachen. Einerseits bleiben die Einnahmen deutlich unter den Erwartungen (–2 Milliarden). Vor allem die direkte Bundessteuer wurde überschätzt (–1,4 Milliarden). Andererseits sind auch die Ausgaben um geschätzte 2,3 Milliarden Franken tiefer als budgetiert. Im Ergebnis resultiert ein Überschuss von 0,5 Milliarden Franken.

Grafik 1

► Die Mehrwertsteuer ist die wichtigste Einnahmequelle des Bundes. Weil die Gewinnsteuer stark steigt, liegt die direkte Steuer aber bald gleichauf. Mehrwertsteuer und direkte Bundessteuer finanzieren den Bund zu zwei Dritteln. Der Steuermix in der Schweiz ist ungewöhnlich. In den meisten Industrieländern sind die indirekten Steuern deutlich wichtiger als die direkten Steuern. Direkte Steuern gelten für das Wachstum als schädlicher. Die OECD empfiehlt der Schweiz, stärker auf indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer zu setzen.

Bundeseinnahmen (2015): Immer höhere direkte Steuern

Anteil der Einnahmequellen an den Gesamteinnahmen in Prozent



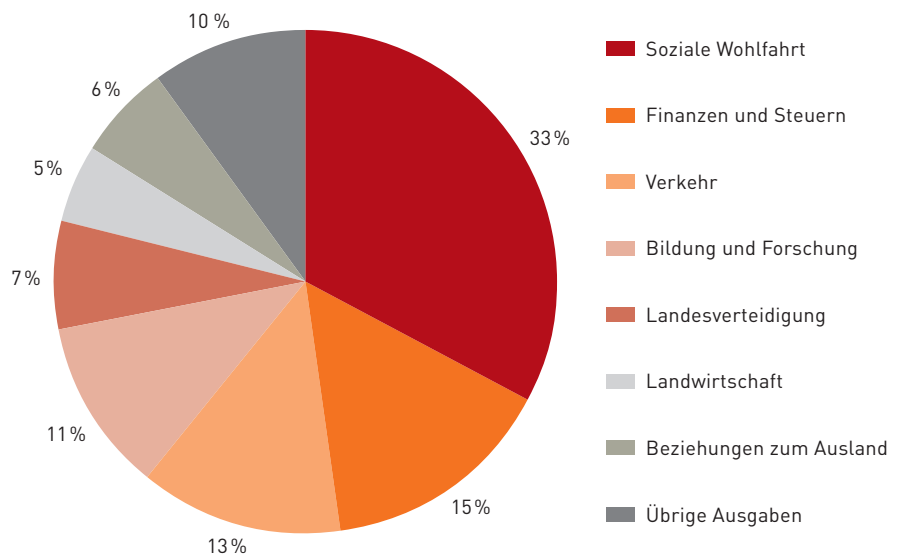
Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (2014), Bericht zum Voranschlag 2015.

Grafik 2

► Jeder dritte Bundesfranken wird heute für die Soziale Wohlfahrt ausgegeben (1990: jeder fünfte). Die meisten Sozialmittel werden für die AHV verwendet. Da die demografische Alterung weiter zunimmt, werden auch die AHV-Ausgaben weiter steigen. Um zu verhindern, dass die übrigen Aufgaben des Bundes finanziell unter Druck geraten, müssten die AHV-Beiträge des Bundes von der AHV-Kostendynamik entflochten werden. Aufgrund gesetzlicher Ausgabenbindungen, wie sie bei der AHV, aber auch in vielen anderen Bereichen bestehen, nimmt der finanzielle Spielraum des Bundes ab.

Bundesausgaben (2015): Finanzpolitischer Spielraum sinkt

Anteil der Ausgabenquellen an den Gesamtausgaben in Prozent



Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (2014), Bericht zum Voranschlag 2015.

Voranschlag 2015: Geringer Überschuss dank Entlastungen

Der Bundesrat schlägt für das Budget 2015 ordentliche Einnahmen von 67,5 Milliarden und Ausgaben von 67,0 Milliarden Franken vor. Im Ergebnis resultiert ein ordentlicher Überschuss von 500 Millionen Franken. Darin enthalten ist eine konjunkturelle Komponente von 338 Millionen Franken, die von der Schuldenbremse aufgrund des unterstellten anziehenden Wirtschaftsgangs (BIP: +2,6 Prozent) gefordert wird; im laufenden Jahr hat die Schuldenbremse noch ein geringfügiges Defizit zugelassen. Der restliche Überschuss von 186 Millionen Franken ist strukturell. Er stellt ein finanzielles Polster dar, das in der Vergangenheit vor allem für den Schuldenabbau genutzt wurde.

Im Voranschlag sind Entlastungsmassnahmen von 700 Millionen Franken enthalten. Sie setzen sich zusammen aus Massnahmen des Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspakets (KAP, 380 Millionen), aus Querschnittskürzungen (vor allem Teuerungskorrekturen, 290 Millionen) und Kürzungen im Eigenbereich des Bundes (Sach- und Betriebsaufwand, 40 Millionen). Im Umfang des von der Schuldenbremse geforderten konjunkturellen Überschusses (338 Millionen) sind die Entlastungen zwingend. Besonders betroffen sind die Landwirtschaft und der Verkehr.

Die Einnahmen des Bundes wachsen 2015 deutlich stärker als die Ausgaben. Aktualisiert und bereinigt um Sondereffekte rechnet man mit einem Wachstum der Einnahmen von 3,1 Prozent. Führende Einnahmentreiber sind die direkte Bundessteuer (+5,6 Prozent, vor allem Gewinnsteuerwachstum: +8,6 Prozent), die Mehrwertsteuer (+3,1 Prozent) und die Verrechnungssteuer; für Letztere ist ein Spitzenwachstum von über zehn Prozent geplant. Die Ausgaben wachsen um 1,3 Prozent. Das massvolle Wachstum ist auf die KAP-Massnahmen zurückzuführen, auf die tiefe Teuerung und Einsparungen bei den Zinsausgaben als Folge des tiefen Zinsniveaus und des substanziellen Schuldenabbaus der letzten Jahre. Die Mehrausgaben von knapp 900 Millionen Franken entfallen zu zwei Dritteln auf die Soziale Wohlfahrt und dort vor allem auf die AHV (+222 Millionen). Ein starkes Wachstum infolge eines Sondereffekts ist bei der Prämienverbilligung geplant (+7,5 Prozent bzw. 170 Millionen). Die stärksten Wachstumsraten verzeichnen die Bereiche internationale Zusammenarbeit (+3,7 Prozent, das gesamte Wachstum entfällt auf die Entwicklungshilfe: +7,7 Prozent bzw. 191 Millionen), Soziale Wohlfahrt (2,7 Prozent) und Bildung und Forschung (2,2 Prozent). Im Aufgabenbereich Finanzen und Steuern sinken aufgrund des tieferen Zinsaufwands die Ausgaben leicht (-0,1 Prozent). Weitere Bereiche mit absolut sinkenden Ausgaben sind die Landesverteidigung (-3,1 Prozent, vor allem aufgrund der Ablehnung des Gripen) und die Landwirtschaft (-3,6 Prozent, aufgrund der KAP-Kürzungen).

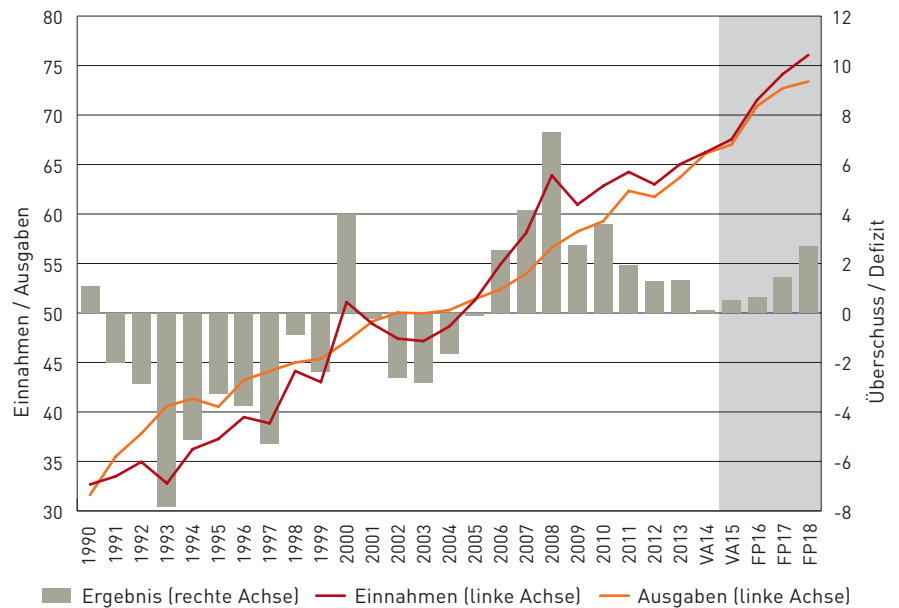
Der Voranschlag wird in dieser Wintersession im Parlament von beiden Räten behandelt. Die Finanzkommission des Nationalrats (FK-N) empfiehlt ihrem Rat, die Gelder für die Entwicklungshilfe um knapp 100 Millionen Franken zu senken und gleichzeitig die Mittel bei der Landwirtschaft um über 100 Millionen Franken aufzustocken. Am 0,5-Prozent-Ziel des Bruttonationaleinkommens (BNE) wird trotz zeitlicher Verzögerung festgehalten. Die Finanzkommission des Ständerats (FK-S) möchte weniger weit vorgehen. Bei der Landwirtschaft schlägt sie ihrem Rat eine Erhöhung des Budgets um knapp 65 Millionen Franken vor, allerdings ohne dabei gleichzeitig die Mittel für die Entwicklungshilfe zu senken. Weiter sprach sich die FK-S dafür aus, die Mittel für die familienergänzende Kinderbetreuung um 7,5 Millionen Franken aufzustocken.

Grafik 3

► Bis 2018 steigen die Einnahmen des Bundes stärker als die Ausgaben. Es entstehen Überschüsse von bis zu 2,7 Milliarden Franken. Sie sind erforderlich, um prioritäre Projekte des Bundes zu finanzieren. An erster Stelle steht die Unternehmenssteuerreform III. Nachlassendes Wirtschaftswachstum und Anpassungen bei den Einnahmenschätzungen könnten die Überschüsse schmälern. Umso wichtiger ist es, dass mögliche Entlastungsmassnahmen konsequent umgesetzt werden.

Entwicklung des Bundeshaushalts (1990 bis 2018)

Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungsergebnis in Milliarden Franken



Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (2014), Finanzplan 2016–2018.

► Massnahmen aus dem KAP wurden in den Voranschlag 2015 eingebaut.

Vorsichtige Finanzpolitik: das KAP und weitere Entlastungen

Der Bundesrat weiss um die Haushaltsrisiken und verfolgt seit längerem eine mehrheitlich vorsichtige, vorausschauende Finanzpolitik. Ein Element in dieser Politik ist das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket (KAP). Das KAP war ursprünglich für das Jahr 2014 geplant. In der parlamentarischen Beratung wurde es unterschiedlich beurteilt. Am Ende wies es der Nationalrat mit Ergänzungsaufträgen an den Bundesrat zurück. Die Rückweisung hatte zur Folge, dass im laufenden Haushaltsjahr (2014) keine Kürzungen aus dem KAP umgesetzt werden. Im kommenden Jahr (2015) werden jedoch Kürzungen erforderlich sein, da sonst die Vorgaben der Schuldenbremse nicht erreicht werden können. Der Bundesrat hat deshalb Massnahmen aus dem KAP direkt in den Voranschlag eingebaut. Das ist möglich, weil die gewählten Massnahmen keine Gesetzesänderungen erfordern. Mit diesem Schritt hat der Bundesrat den grössten Teil des KAP umgesetzt. Er hat lediglich auf drei Massnahmen verzichtet (darunter die Senkung des deutlich zu hohen Zinssatzes zur Verzinsung der IV-Schulden bei der AHV). Auch in den Jahren 2016 und 2017 sollen KAP-Massnahmen umgesetzt werden, um die Schuldenbremse einzuhalten. Ab 2017 dienen die Massnahmen auch dazu, finanzielle Spielräume aufzubauen.

► Zusatzbotschaft: Massnahmen beim Bundespersonal; unklare Behandlung.

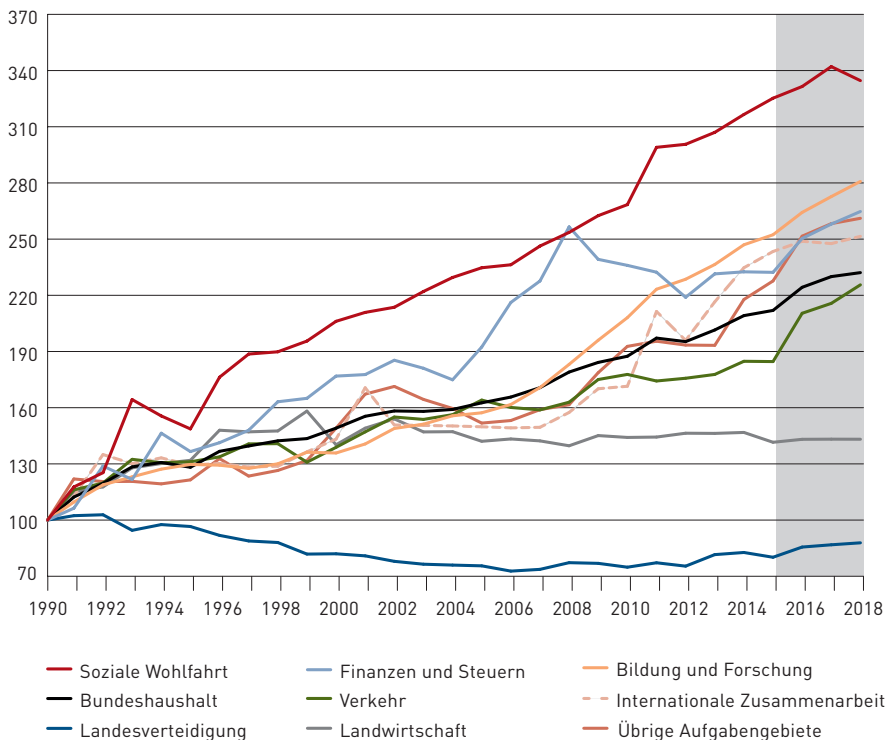
Wie es mit dem eigentlichen KAP weitergeht, bleibt offen. Der Bundesrat hat im September eine Zusatzbotschaft vorgelegt, die ausgabenseitige Massnahmen beim Bundespersonal enthält. Der Nationalrat hatte solche Massnahmen im Umfang von 300 Millionen Franken verlangt. Der Bundesrat zeigt in der Zusatzbotschaft verschiedene Möglichkeiten zur Umsetzung der Vorgabe. Alle Varianten enthalten jeweils den Abbau von 2000 und mehr Bundesstellen. Da rund 70 Prozent des Personalaufwands in den Departementen Verteidigung (VBS, 33 Prozent), Finanzen (EFD, 27 Prozent) und Äusseres (EDA, 11 Prozent) anfallen, sind diese Bereiche von den Kürzungen am stärksten betroffen. Der Bundesrat macht geltend, dass mit einem namhaften Personalabbau Leistungsanpassungen verbunden wären. Er zeigt auf, wo die Anpassungen mit welchen Konsequenzen vorgenommen werden müssten. Die finanzpolitische Lage rechtfertigt nach Ansicht des Bundesrats einen substanziellen Personal- und Leistungsab-

bau derzeit nicht. Ob sich das Parlament mit der Zusatzbotschaft auseinandersetzen wird, ist unklar. In einem Grundsatzentscheid beschloss die nationalrätliche Finanzkommission, am ursprünglichen KAP festzuhalten und auf weitergehende Diskussionen zu verzichten – eine Haltung, die auch vom Bundesrat geteilt wird. Das ursprüngliche KAP wird, wie erwähnt, grösstenteils im Voranschlag bereits umgesetzt.

Grafik 4

► Die Soziale Wohlfahrt als grösster Ausgabenposten des Bundes wird bis 2018 fast dreieinhalbmal mehr Mittel beanspruchen als 1990. Unterdurchschnittlich entwickelt haben sich die Verkehrsausgaben. Aufgrund der FABI-Vorlage, eventuell noch verstärkt durch die geplante Neuordnung der Strassenfinanzierung (NAF), wird der Verkehrsbereich aber aufholen. Ähnlich entwickelt hat sich die internationale Entwicklungszusammenarbeit (IZA), die in den letzten Jahren ebenfalls stark ausgebaut wurde. Einzig die Landesverteidigung weist heute tiefere Ausgaben als vor zwei Jahrzehnten auf.

Ungleiche Ausgabenentwicklung; IZA und Verkehr holen auf
Entwicklung der Bundesausgaben, indiziert auf 1990 = 100



Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (2014), Finanzplan 2016–2018.

**Finanzplan 2016–2018:
Strukturelle Überschüsse dank starker Gewinnsteuer**

In den Finanzplanjahren plant der Bundesrat ein nominelles BIP-Wachstum von durchschnittlich 2,9 Prozent. Das geplante Einnahmenwachstum ist mit durchschnittlich 3,4 Prozent vergleichsweise stärker. Da die Ausgaben (2,6 Prozent) weniger stark wachsen, ist für 2018 ein struktureller Überschuss von 2,7 Milliarden Franken geplant. Das Jahr 2016 präsentiert sich noch ähnlich wie 2015: Der strukturelle Überschuss ist noch gering (180 Millionen), Entlastungsmassnahmen bleiben aus heutiger Sicht weiterhin erforderlich. 2017 steigt der Überschuss auf über 1 Milliarde Franken.

Diese positive Entwicklung ist auf die optimistischen Einnahmeprognozen und die massvolle Ausgabenentwicklung zurückzuführen. Einnahmeseitig wird mit einer weiterhin sehr dynamischen Gewinnsteuer gerechnet (jährliches Wachstum von 7,5 Prozent; direkte Bundessteuer insgesamt 6,7 Prozent). Zusammen mit der ebenfalls starken Verrechnungssteuer (+4,6 Prozent) beträgt das jährliche Einnahmenwachstum durchschnittlich 3,4 Prozent.

Bei den Ausgaben wächst der Verkehrsbereich am stärksten (+5,1 Prozent), gefolgt von der Bildung und Forschung (3,3 Prozent). Das starke Wachstum der Verkehrsausgaben ist auf die FABI-Vorlage und die dort beschlossenen zusätzlichen Bundesmittel zurückzuführen (öffentlicher Verkehr +6,5 Prozent). In der Entwicklungshilfe verlangsamt sich das in den letzten Jahren sehr starke Ausgabenwachstum, weil das vom Parlament beschlossene Ausgabenziel von 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) erreicht wird. Der grösste Ausgabenbereich des Bundes, die Soziale Wohlfahrt, wird mit 1,4 Prozent unterdurchschnittlich wachsen. Der Grund ist vor allem die per 2018 auslaufende IV-Zusatzfinanzierung. Die Ausgaben für die Prämienverbilligung wachsen mit 4,2 Prozent weiterhin relativ stark. Ein noch stärkeres Wachstum ist bei den Ergänzungsleistungen (4,5 Prozent) geplant.

► Die Konjunktur beeinflusst den Bund vor allem mittel- und längerfristig; bei einem Konjunkturreinbruch drohen hohe Mindereinnahmen.

Risiko «Konjunktur»

Einen massgebenden Einfluss auf die Bundesfinanzen hat naturgemäss die Konjunktur. Für die Jahre bis 2018 unterstellt der Bundesrat ein mittleres Wirtschaftswachstum von real 2,0 Prozent bzw. 1,7 Prozent. Einzig für 2015 wird mit einer stärker anziehenden Wirtschaft gerechnet (BIP +2,5 Prozent). Was passiert, wenn das Wirtschaftswachstum von den Annahmen abweicht, ermittelt der Bundesrat mit Szenarien. In Bezug auf ein Haushaltsjahr sind die Auswirkungen wenig bedeutend. Die Schuldenbremse passt sich der Konjunktur an. 2015 könnte zum Beispiel im Fall einer deutlichen wirtschaftlichen Verschlechterung statt dem geplanten strukturellen Überschuss von 200 Millionen Franken ein Defizit in ähnlicher Grössenordnung resultieren; ein solches Defizit wäre für den Bund mit keinen grösseren Problemen verbunden. Die Folgen der Konjunktur machen sich vor allem mittel- und längerfristig bemerkbar. Würde beispielsweise das durchschnittliche jährliche BIP-Wachstum im Zeitraum 2014 bis 2018 nicht wie angenommen zwei Prozent betragen, sondern lediglich 1,5 Prozent, hätte dies für den Bund markant tiefere Einnahmen von 4,7 Milliarden Franken zur Folge. Mindereinnahmen in dieser Grössenordnung würden die Schuldenbremse in ihrer Ausgleichswirkung überfordern und müssten mindestens teilweise kompensiert werden. Der Bundesrat geht davon aus, dass Massnahmen von 1 Milliarde Franken nötig wären (zum Vergleich: das KAP 2014 beträgt rund 700 Millionen Franken). Umgekehrt hätte ein starker Wirtschaftsaufschwung höhere Überschüsse zur Folge. Ein solches Szenario zeichnet sich im Moment jedoch nicht ab.

► Das überproportionale Wachstum der Unternehmenssteuer...

Gewinnsteuer als Einnahmentreiber

Neben der Konjunktur beeinflussen die Unternehmenssteuereinnahmen die finanzielle Entwicklung des Bundes massgeblich. Wie keine andere Einnahmequelle des Bundes steigt die Gewinnsteuer derzeit stark. Das Wachstum war schon in den letzten Jahren hoch. Der Bundesrat erwartet, dass es auch in den nächsten Jahren weiter anziehen wird. Von den gesamten Mehreinnahmen von 8,5 Milliarden Franken bis 2018 sollen 2,3 Milliarden – also über 27 Prozent – auf die Zunahme der Gewinnsteuer entfallen. Der Anteil der Gewinnsteuer an den Bundeseinnahmen beträgt rund 16 Prozent. Das Wachstum ist also deutlich überproportional stark.

► ... ist abhängig von der internationalen Konjunktur und einer erfolgreichen Unternehmenssteuerreform III.

Zwei Voraussetzungen sind nötig, damit die Gewinnsteuer weiterhin expandiert: Erstens muss die konjunkturelle Entwicklung international anhalten, und zweitens muss sich die Schweiz weiter als Standort für internationale Unternehmen empfehlen. Das heisst, internationale Firmen in der Schweiz müssen die Perspektive haben, dass unser Land auch in Zukunft insbesondere für nicht standortgebundene, mobile Unternehmensfunktionen wie Forschung und Entwicklung, Finanzierung und Grosswarenhandel attraktiv bleibt. Damit die letzte

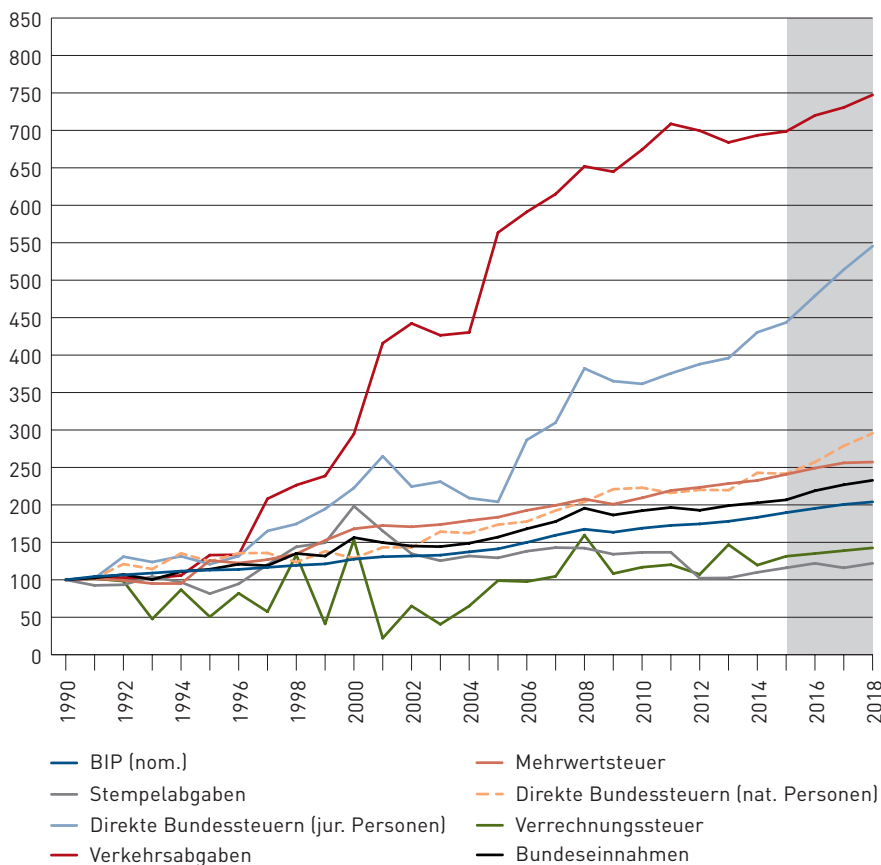
Voraussetzung erfüllt ist, braucht es vor allem eine entschlossene, erfolgreiche Unternehmenssteuerreform III. Der Bundesrat sagt klar: «Das dynamische Einnahmenwachstum setzt voraus, dass die Attraktivität des Schweizer Steuersystems mit der Unternehmenssteuerreform III (USR III) erhalten werden kann.» (Finanzplan 2016–2018, Seite 12)

Grafik 5

► Bis 2018 werden die Unternehmen knapp 16 Prozent der Bundeseinnahmen direkt finanzieren, neun Prozentpunkte mehr als 1990 (6,8 Prozent).

Jeder sechste Bundesfranken stammt von den Firmengewinnen

Entwicklung der Bundeseinnahmen, indiziert auf 1990 = 100



Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (2014), Finanzplan 2016–2018.

Das weitaus stärkste Einnahmenwachstum seit 1990 verzeichnen die Verkehrsabgaben. Das Wachstum ist vor allem auf die Einführung der Automobilsteuer (1997) sowie der LSVA (2001) zurückzuführen. Am zweitstärksten gewachsen ist die Unternehmenssteuer (direkte Bundessteuer der juristischen Personen). Bis 2018 werden die Unternehmen knapp 16 Prozent der Bundeseinnahmen direkt finanzieren, neun Prozentpunkte mehr als 1990 (6,8 Prozent). Jeder sechste Bundesfranken stammt dann direkt von der Besteuerung der Unternehmensgewinne.

Bis 2018 werden die Gewinnsteuereinnahmen fünfeinhalbmal so hoch sein wie 1990 (+450 Prozent). Die Bundeseinnahmen insgesamt werden sich im gleichen Zeitraum «lediglich» ungefähr verdoppelt haben (+130 Prozent). Wäre die Unternehmenssteuer im Gleichschritt mit der Einkommenssteuer gewachsen, wäre der Bund heute um über 3,7 Milliarden Franken «ärmer» – ein Betrag, der über den Ausgaben des Bundes für die Landwirtschaft oder die Entwicklungshilfe liegt. Die Ursache für das Wachstum sind anders als bei den Verkehrsabgaben nicht neue Steuern. In den Zeitraum seit 1990 fallen zwei Unternehmenssteuerreformen, die den Unternehmensstandort Schweiz für internationale Firmen und KMU attraktiver gemacht haben.

▶ Internationale Entwicklung erfordert steuerliche Anpassungen.

Unternehmenssteuerreform III: finanzpolitisch vitale Reform

Aufgrund der internationalen steuerlichen Entwicklung muss die Schweiz ihre Unternehmensbesteuerung teilweise anpassen. Die Unternehmenssteuerreform III soll diese Anpassungen vollziehen. Die Reform verfolgt drei Ziele: den Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz, die Sicherstellung der internationalen Akzeptanz unseres Steuersystems und den Erhalt des Steuersubstrats. Die Unternehmenssteuerreform III ist für die Schweiz finanzpolitisch und volkswirtschaftlich vital. Von der internationalen Attraktivität des Steuerstandorts Schweiz hängen mehrere Hunderttausend Arbeitsplätze und weit über 5 Milliarden Franken Steuereinnahmen auf allen Staatsebenen ab.

▶ Der Bund unterstützt die Standortreform.

Zur Unternehmenssteuerreform III läuft derzeit die Vernehmlassung (bis Januar 2015). Die Vorlage, wie sie der Bundesrat vorschlägt, ist breit angelegt und enthält neben eigentlichen Standortreformen auch weitere Massnahmen, die mit dem Ziel der Unternehmenssteuerreform nichts zu tun haben. Die unverzichtbaren Standortreformen schlugen beim Bund mit einem Betrag von derzeit rund 1,5 Milliarden Franken zu Buche. Mehrheitlich geht es um die finanzielle Unterstützung des Bundes an die Kantone, die von der Reform direkt am stärksten betroffen sind. Der Bund nimmt von internationalen Firmen gegen 4 Milliarden Franken ein. Diese Gelder stehen auf dem Spiel. Deshalb unterstützt der Bund die Kantone bei der Umsetzung von Ersatzmassnahmen und namentlich bei der Senkung der Gewinnsteuersätze als längerfristig Erfolg versprechendste Massnahme.

▶ Aufbau struktureller Überschüsse zur Finanzierung der USR III.

Die Finanzierung des Bundesbeitrags an die Unternehmenssteuerreform ist eine zentrale finanzpolitische Aufgabe, die sich dem Bund in den nächsten Jahren stellt. Der Bundesrat macht dazu in der Vernehmlassungsvorlage Vorschläge. Neben einnahmenseitigen Massnahmen (neue Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften und Einstellung zusätzlicher Steuerkontrolleure) steht eine ausgabenseitige Lösung im Vordergrund: der Aufbau und die Nutzung von strukturellen Überschüssen des Bundes.

▶ Finanzpolitische Weichenstellungen in der nächsten Legislatur.

Wie dargestellt, bauen sich ab 2017 Überschüsse in namhaftem Umfang auf. Voraussetzung dafür ist, dass die Konjunktur nicht einbricht und für internationale Firmen die Perspektive besteht, dass die Unternehmenssteuerreform III erfolgreich zum Ziel gebracht werden kann. Der Aufbau von Überschüssen kann gefördert werden, indem finanzpolitische Weichen, auf die der Bund in den nächsten Jahren trifft, sorgfältig gestellt werden. Zu diesen Weichen gehören die Festlegung der Zielwachstumsraten, die der Bundesrat für die grossen Aufgabengebiete zu Beginn der nächsten Legislatur vornehmen wird, sowie der daran anschliessende Beschluss über die Neudotierung der grossen Zahlungsrahmen für die Periode 2017 bis 2020 (BFI-Botschaft, internationale Zusammenarbeit, Landwirtschaft). Die finanziellen Eckwerte sollen hierbei so gefällt werden, dass der Aufbau von Überschüssen zur Finanzierung der Unternehmenssteuerreform III und anderer prioritärer Projekte des Bundes (darunter vor allem die neue Strassenfinanzierung [NAF]) unterstützt wird. Die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III ist ab 2019 geplant. Finanziell voll wirksam wird die Reform für den Bund erst ab 2022.

Position economieuisse

► Prioritäten setzen, um drastische Eingriffe zu vermeiden.

In unserer letztjährigen Publikation zu den Bundesfinanzen haben wir eine finanzpolitische Gesamtschau und die Priorisierung der Vorlagen gefordert.¹ Der Bundesrat kommt im aktuellen Finanzplan zum gleichen Schluss (S. 43):

«Angesichts der wirtschaftlichen Unsicherheiten und der möglichen Belastungen durch noch nicht eingeplante Projekte ist es unumgänglich, Prioritäten zu setzen. Dies gilt insbesondere für die Steuerpolitik, wo derzeit die gewichtigsten möglichen Mehrbelastungen diskutiert werden. Der Bundesrat wird im Herbst 2014 die Vernehmlassung zur USR III eröffnen. Dieses Projekt ist nicht nur steuerpolitisch, sondern auch finanz- und wirtschaftspolitisch von zentraler Bedeutung für die Schweiz. Aber der Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Ergiebigkeit der Unternehmensbesteuerung wird für den Bund seinen Preis haben. Gerade mit Blick auf die Belastung aus dieser Reform ist es wichtig, dass der Spielraum im Finanzplan möglichst erhalten werden kann. So kann verhindert werden, dass die Reformkosten drastische Eingriffe auf der Ausgaben- oder der Einnahmenseite nach sich ziehen.»

► Unternehmenssteuerreform III als zentrale Vorlage für den Wohlstand der Schweiz.

Dem ist wenig hinzuzufügen. Der Bundesrat beurteilt die Lage treffsicher. Mehr noch als letztes Jahr zeigt sich die Unternehmenssteuerreform als die kommende zentrale Vorlage für die Schweiz. Ihre Bedeutung für die Steuereinnahmen und Arbeitsplätze in diesem Land ist kaum zu überschätzen. Entsprechend sorgfältig muss die Finanzierung angegangen werden. Die Wirtschaft wehrt sich gegen einnahmenseitige Massnahmen, namentlich gegen das Abenteuer einer Kapitalgewinnsteuer. Eine Kapitalgewinnsteuer wäre nicht nur sachlich fragwürdig (praktisch gleiches Steuersubstrat wie die Vermögenssteuer, hoher Aufwand, zweifelhafte, schwankende Ergiebigkeit), sie wäre auch politisch sehr riskant: Aufgrund breiter Widerstände würde sie die Unterstützung der Unternehmenssteuerreform III ernsthaft infrage stellen.

Neben der Kapitalgewinnsteuer hat der Bundesrat weitere Massnahmen in den Entwurf der Reformvorlage gepackt, die mit dem unmittelbaren Standortproblem nichts zu tun haben. Ein Teil der Massnahmen ist mit Kosten in Form von Steuerausfällen für den Bund, aber auch für die Kantone verbunden. Zur finanzpolitischen Sorgfalt gehört auch, dass auf Massnahmen, die nicht notwendig sind und nach denen niemand verlangt hat, verzichtet wird (Anpassung von Verlustverrechnung, Beteiligungsabzug und Dividenden-Teilbesteuerung).

► Verwendung von Überschüssen für prioritäre Projekte – kein finanzpolitischer Übermut.

Ausgabenseitig führt an der Prioritätensetzung kein Weg vorbei. Wenn sich ohne grosses Zutun des Bundes (vor allem, weil die Gewinnsteuereinnahmen weiter stark wachsen) Überschüsse auftun, ist das schön. Sie sind für den Erhalt jenes Steuersubstrats zu verwenden, das sie überhaupt erst möglich macht (das heisst für die internationalen Firmen in der Schweiz, deren steuerliche Lage sich massiv zu verschlechtern droht). Überschüsse sind jedoch nicht garantiert und müssen in jedem Fall durch eine gezielte, vorausschauende Finanzpolitik gefördert bzw. erst aufgebaut werden. Der Bundesrat warnt in diesem Zusammenhang zu Recht vor finanzpolitischem Übermut. Von allen zu finanzierenden Projekten muss die Unternehmenssteuerreform III im Eigeninteresse der Schweiz in den nächsten Jahren an erster Stelle stehen. Dies gilt erst recht, wenn sich die Spielräume im Bundeshaushalt verengen sollten.

¹ Siehe economieuisse [2013], «Bundesfinanzen: Ohne Prioritäten steigen die Risiken markant», dossierpolitik Nr. 13.

► Konsequente Nutzung von Entlastungsmassnahmen.

Um den Aufbau von Spielräumen zu fördern, müssen Möglichkeiten für Entlastungsmassnahmen konsequent genutzt werden. Aktuell gilt das vor allem für das KAP, das der Bundesrat zu Recht über den unmittelbaren Bedarf der Schuldenbremse hinaus in den nächsten Jahren umsetzen will. Ein massvolles Ausgabenwachstum ist der beste Garant dafür, dass benötigte Überschüsse tatsächlich auch aufgebaut werden.²

► Weitere punktuelle Massnahmen prüfen – wichtiger aber: insgesamt solide Finanzpolitik.

Weitere Entlastungsmassnahmen, wie sie sich etwa in der KAP-Zusatzbotschaft zum Personalbereich finden, will der Bundesrat im Moment nicht diskutieren. Er macht geltend, dass (einzig) im Falle einer schwerwiegenden finanziellen Krise, die den Bund zu tief greifenden Kürzungen zwingen würde, auf Massnahmen dieser Art zurückgegriffen werden könnte. Für die Grössenordnung, von der in der Zusatzbotschaft ausgegangen wird (300 Millionen Franken, 2000 Stellen), mag das richtig sein. Die Frage stellt sich aber, ob die Alles-oder-nichts-Vorgabe, die der Bundesrat anwendet, gelten muss, oder ob Massnahmen nicht punktuell möglich und sinnvoll sind. Voll und ganz zuzustimmen ist dem Bundesrat aber jedenfalls, wenn er mit Bezug auf den Eventualfall einer künftig notwendigen Sanierung in der Zusatzbotschaft zum KAP schreibt: *«Noch zielgerichteter aber ist es, eine solche Situation [i.e. eine notwendige Sanierung] durch eine vorausschauende Finanzpolitik, moderate Ausgabenzuwachsraten und eine wachstumsorientierte Wirtschafts- und Fiskalpolitik gar nicht erst entstehen zu lassen.»* (S. 21)

► Die Finanzierung der USR III ist ohne Sparprogramme und Steuererhöhungen möglich. Die Zukunft der Schweiz als einer der weltweit führenden Firmensandorte steht auf dem Spiel.

Die Finanzierung des Bundesbeitrags an die Unternehmenssteuerreform III ist ohne einnenseitige Massnahmen in Form von Steuererhöhungen und, bei entsprechender Voraussicht und Planung, grundsätzlich auch ohne kurzfristige Sparprogramme möglich. Dies zumal der Bund seinen Beitrag erst im vierten Jahr der Umsetzung der Reform in der vollen Höhe leisten müssen, das heisst in etwa acht Jahren (2022). Der Bund hat die Entwicklungshilfegelder in einem vergleichbaren Zeitraum in ähnlichem Umfang aufgestockt. Steuererhöhungen waren dafür nicht notwendig, und von neuen Steuern war auch nie die Rede. Die Unternehmenssteuerreform mag in einer Gesamtsicht nicht wichtiger sein als andere aktuelle Grossvorlagen, etwa die Energiestrategie 2050 oder die Reform der Altersvorsorge. Finanzpolitisch und volkswirtschaftlich hängt von ihr aber enorm viel ab.

So unsicher die finanziellen Perspektiven des Bundes derzeit sein mögen, politisch kann einiges für mehr Sicherheit getan werden. Die Konjunktur kann der Bund nicht beeinflussen – eine Finanzpolitik, die auf einen weiterhin starken Wirtschaftsstandort Schweiz ausgerichtet ist, ist aber gut möglich. Die öffentlichen Haushalte der Schweiz und zuvorderst der Bund werden es danken.

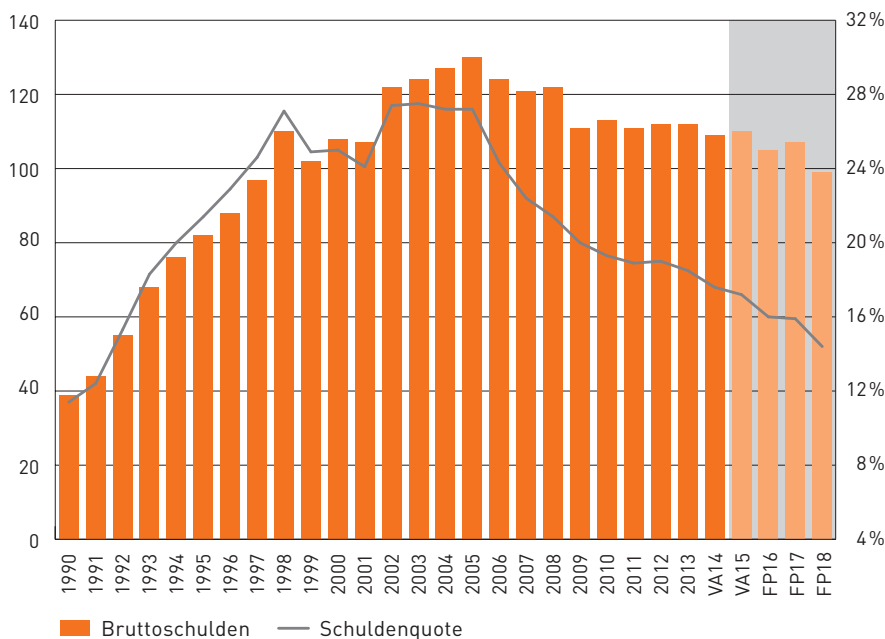
² «Überschüsse dürfen nicht zu finanzpolitischem Hochmut verleiten. [...] Nicht zuletzt werden die Überschüsse zur Gegenfinanzierung der prioritären Steuerreformen, allen voran der Unternehmenssteuerreform III (USR III), eingesetzt werden müssen. Es erscheint aus heutiger Sicht aber durchaus realistisch, die USR III ohne zusätzliche kurzfristige Sparpakete auffangen zu können. Dies bedingt, dass Bundesrat und Parlament bei Entscheiden über neue Ausgaben Mass halten und das Ausgabenwachstum entsprechend tief bleibt. Das vom Bundesrat vorgelegte KAP 2014 trägt diesem Ziel Rechnung. Es handelt sich dabei um ein ausgewogenes Paket von Massnahmen, das alle Aufgabengebiete des Bundes betrifft.» (Zusatzbotschaft KAP, S. 26 f.).

Grafik 6

▶ Zwischen 1990 und 2005 schrieb der Bund Defizite. Die Schulden verdreifachten sich. Die Verschuldungsquote stieg von 11,3 Prozent auf über 27 Prozent. 2003 wurde die Schuldenbremse eingeführt mit dem Ziel, die Bundes-schuld zu stabilisieren. Seit dem Schuldenhöchststand im Jahr 2005 hat der Bund seine Schulden um 13 Prozentpunkte oder 20 Milliarden Franken abgebaut. Bis 2018 wird die Schuldenquote gegenüber 2005 fast halbiert sein. Die Schuldenbremse hat massgeblich zu dieser positiven Entwicklung beigetragen.

Substanziell sinkende Bundesschulden dank Schuldenbremse

Bruttoschulden in Milliarden Franken, Schuldenquote in Prozent des BIP



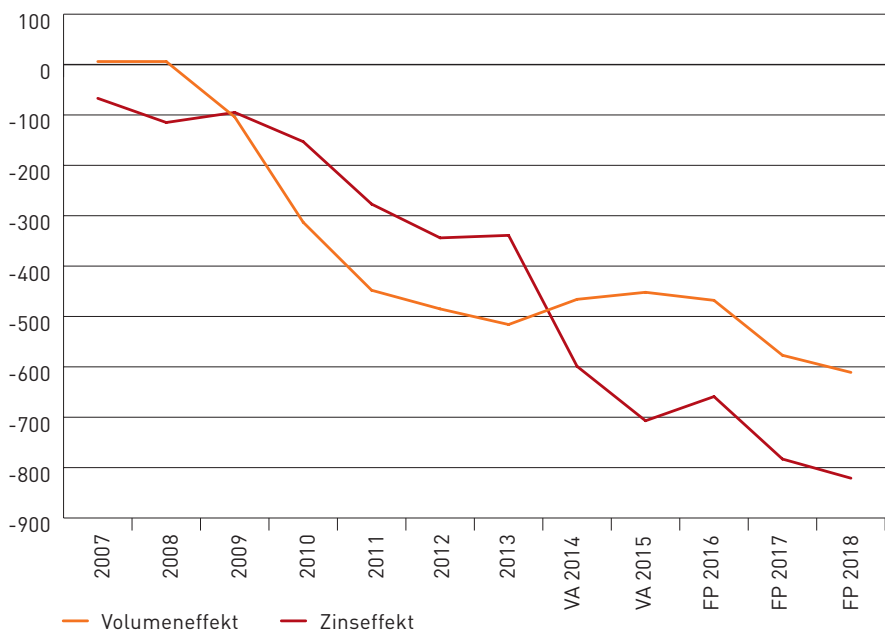
Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (2014), Finanzplan 2016–2018.

Grafik 7

▶ Der Schuldenabbau hat dazu geführt, dass die Zinsbelastung des Bundes seit 2006 um eine halbe Milliarde Franken gesunken ist. Aufgrund einer geplanten Refinanzierung wird sich der Schuldenstand im Jahr 2016 wieder leicht erhöhen. 2017 soll der Schuldenabbau aber fortgesetzt werden. Der Schuldenabbau entlastet den Bund nachhaltig und schafft finanzielle Spielräume. Zusätzlich zum Schuldenabbau haben auch die tiefen Zinsen den Bund entlastet. Bis 2018 liegen die Zinsausgaben insgesamt um 1,4 Milliarden Franken tiefer als 2006.

Schuldenabbau schafft neuen finanziellen Spielraum

Volumen- und Zinseffekt gegenüber Höchststand der Zinsausgaben 2006 (in Millionen Franken)



Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (2014), Finanzplan 2016–2018.

Rückfragen:

frank.marty@economiesuisse.ch
frederic.pittet@economiesuisse.ch

Ihr IHZ-Kontakt:

Adrian Derungs, Wirtschaftspolitischer Mitarbeiter
Tel. 041 417 01 46, Mail: adrian.derungs@ihz.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch

Tabelle 1

Eckwerte zum Voranschlag 2015 und Finanzplan 2016–2018
 Beträge in Millionen Franken

	VA 2014	VA 2015	FP 2016	FP 2017	FP 2018	Ø-Wachstum
Ordentliche Einnahmen	66'245	67'527	71'514	74'134	76'064	3,5
Fiskaleinnahmen	62'270	63'755	67'058	69'615	71'466	3,5
Mehrwertsteuer	22'960	23'770	24'590	25'280	25'390	2,5
Direkte Bundessteuer	20'113	20'369	21'841	23'581	25'013	5,6
Verrechnungssteuer	4'837	5'314	5'465	5'616	5'767	4,5
Verkehrsabgaben	2'273	2'290	2'360	2'395	2'450	1,9
Stempelabgaben	2'300	2'425	2'550	2'425	2'550	2,6
Übrige Einnahmen	13'762	13'359	14'708	14'837	14'894	2,0
Ordentliche Ausgaben	66'124	67'003	70'906	72'710	73'383	2,6
Soziale Wohlfahrt	21'763	22'360	22'790	23'520	23'006	1,4
Altersversicherung	10'856	11'078	11'323	11'719	11'988	2,5
Invalidenversicherung	5'015	5'160	5'180	5'316	4'420	-3,1
Krankenversicherung	2'286	2'456	2'555	2'668	2'679	4,2
Ergänzungsleistungen	1'446	1'496	1'623	1'672	1'725	4,5
Übrige	2'160	2'170	2'109	2'145	2'194	0,4
Finanzen und Steuern	9'963	9'951	10'726	11'055	11'343	3,3
Verkehr	8'549	8'542	9'735	9'980	10'438	5,1
Bildung und Forschung	7'201	7'357	7'705	7'951	8'187	3,3
Landesverteidigung	4'856	4'706	5'026	5'097	5'159	1,5
Landwirtschaft und Ernährung	3'719	3'586	3'626	3'628	3'627	-0,6
Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit	3'569	3'701	3'784	3'765	3'824	1,7
Übrige Aufgabengebiete	6'504	6'800	7'514	7'714	7'799	3,4
Ordentliches Finanzierungsergebnis	121	524	608	1'424	2'681	
Ausserordentliche Einnahmen	-	139	145	-	-	
Ausserordentliche Ausgaben	-	-	-	-	-	
Finanzierungsergebnis	121	662	753	1'424	2'681	
Vorgaben der Schuldenbremse						
Struktureller Überschuss/Defizit	452	186	179	1'201	2'681	
Höchstzulässige Ausgaben	66'576	67'189	71'085	73'912	76'064	
Handlungsspielraum/Bereinigungsbedarf	452	223	179	1'201	2'681	
Volkswirtschaftliche Eckwerte						
Reales BIP-Wachstum in Prozent	2,1	2,6	2,0	1,7	1,7	2,0
Nominales BIP-Wachstum in Prozent	2,3	3,1	3,0	2,7	2,7	2,9
Teuerung	0,2	0,4	1,0	1,0	1,0	0,8

Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (2014), Voranschlag 2015, Finanzplan 2016–2018.