



Bern, 16.12.2022

Die Resilienz der Schweizer Unternehmen stärken

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 20.3544 Noser vom
9. Juni 2020



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Resilienz – eine Eingrenzung	5
3 Hintergrund und Geschichte der Arbeitsbeschaffungsreserven	10
4 Handlungsbedarf und mögliche Massnahmen	12
4.1 Handlungsbedarf	12
4.1.1 Unternehmensbefragung und Experteninterviews	13
4.1.2 Folgerungen zum Handlungsbedarf	15
4.2 Massnahmen zur Steigerung der Resilienz	16
5 Auswirkungen möglicher Massnahmen und Empfehlungen der Studie	20
5.1 Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen und Gesamtwirtschaft	20
5.2 Zweckmässigkeit im Vollzug und mögliche Alternativen	21
5.3 Schlussfolgerungen der RFA und Einordnung	23
6 Schlussfolgerungen des Bundesrates	24
7 Anhang: Postulat im Wortlaut	26

Zusammenfassung

Das Postulat 20.3544 Noser «Die Resilienz der Schweizer Unternehmen stärken» vom 9. Juni 2020 beauftragte den Bundesrat zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie angesichts der Corona-Krise die Risikovorsorge der Schweizer Unternehmen gestärkt werden kann. Der Bundesrat unterzieht im Rahmen des Postulates das Verhältnis zwischen Staat und Unternehmen im Nachgang der Covid-19-Pandemie vertieften Reflexionen.

Es wurde ein Mandat zur Erstellung einer vertieften Regulierungsfolgenabschätzung extern an Ecoplan vergeben. Die mandatierte Autorenschaft legte am 13. Mai 2022 ihre finalisierte Studie vor, auf deren Grundlage der vorliegende Bundesratsbericht beruht. Die Ermittlung des potenziellen Handlungsbedarfs stellt sich im Kontext des Postulates in den Bereichen Marktversagen und Regulierungsversagen. Um diese Fragen aus erster Hand zu beantworten und um eine generelle Bestandsaufnahme zu machen, führten die Autoren der Studie eine breit angelegte Unternehmensbefragung durch, die durch Experteninterviews ergänzt wurde.

Die Studie kommt zum Schluss, dass kein Handlungsbedarf besteht, der über die bestehenden Instrumente zur Reserven-Bildung hinausgeht. Ein ordnungspolitischer Eingriff lässt sich aufgrund des fehlenden Marktversagens nicht rechtfertigen. Zumal werden mit der Einführung einer steuerlich begünstigten Reserven-Bildung neue Verzerrungen geschaffen. Es dürften jene Firmen profitieren, welche die für die Reserven-Bildung erforderlichen Gewinne erwirtschaften und vielfach bereits über solide Reserven verfügen.

Wird die Auslegeordnung losgelöst vom fehlenden Handlungsbedarf betrachtet, wären gemäss Studie grundsätzlich diverse Instrumente denkbar. Steuerbegünstigte Reserveinstrumente mit enger Zweckbindung nach dem Vorbild der Arbeitsbeschaffungsreserven sind aufgrund der geringen zu erwartenden Inanspruchnahme nicht geeignet. Eine Ausgestaltung mit loser Zweckbindung und einem möglichst einfach überprüfbaren Freigabekriterium erscheint am ehesten als zweckmässig. Doch auch wenn hier die administrativen Kosten wesentlich tiefer ausfallen, bleibt die potenzielle Wirkung mit Blick auf das angestrebte Ziel fraglich. Die Studie hält fest, dass dadurch wohl primär diejenigen Unternehmen profitieren dürften, die nicht im Fokus der gewünschten Stärkung der Resilienz stehen. Die allfälligen positiven Auswirkungen würden zudem mit beachtlichen Mitnahmeeffekten einhergehen. Hinzu kommt, dass ein neues Instrument das Investitionsverhalten der Unternehmen beeinflussen kann. Legen Unternehmen aufgrund steuerlicher Anreize mehr Mittel in ihre Reserven ein, stehen weniger Mittel zur Verfügung, um Investitionen zu tätigen.

Etablierte Instrumente, wie etwa die automatischen Stabilisatoren, spielen bei der Bewältigung von Krisen eine weitaus wichtigere Rolle als ein allfälliges neues Instrument. Die Studie hält deshalb fest, dass die Weiterführung des Status Quo gegenüber der Einführung zusätzlicher Instrumente klar zu bevorzugen ist. Unternehmen können selber am besten entscheiden, welche Teile des Gewinns sie reinvestieren, welche sie ausschütten und welche sie zur Reserven-Bildung verwenden sollen.

Es gibt aus Sicht des Bundesrates keinen Grund, mit neuen steuerlichen Instrumenten diese betriebswirtschaftlichen Entscheide zu beeinflussen. Diese Überlegungen gelten grundsätzlich auch für die aktuell hohen Energiepreise.

1 Einleitung

Die Leistungsfähigkeit von Unternehmen wird in konjunkturellen Abschwüngen auf die Probe gestellt. Für diese schwierigen Zeiten sind finanziell widerstandsfähige Unternehmen besser gewappnet. Unternehmen haben somit ein Eigeninteresse, im Rahmen ihrer Möglichkeiten in guten Geschäftsjahren für herausfordernde Zeiten vorzusorgen. Die Widerstandsfähigkeit gegenüber negativen Schocks wie Rezessionen wird als Resilienz bezeichnet. Diese Resilienz ist Gegenstand des Postulates [20.3544](#) «Die Resilienz der Schweizer Unternehmen stärken», das am 9. Juni 2020 von Ständerat Ruedi Noser eingereicht und am 24. September 2020 vom Ständerat angenommen wurde.

Der Postulant ist der Ansicht, dass sich viele Unternehmen in der Corona-Krise als wenig widerstandsfähig erwiesen haben. Mit dem Postulat wird der Bundesrat beauftragt zu prüfen, wie die Risikovorsorge der Unternehmen gestärkt werden kann. Im Vordergrund stehen soll dabei «die Bildung steuerbefreierter Reserven, die von den Firmen in ausserordentlichen Situationen wie Seuchen, Kriegen oder schweren Störungen des Finanzsystems auf Beschluss des Bundesrats aufgelöst werden können». Mit dem vorliegenden Bericht wird diesem Anliegen nachgekommen und die Abschreibung des Postulates beantragt.

Der Bundesrat hatte das Postulat dem Parlament mit Verweis auf die bestehenden automatischen Stabilisatoren sowie die Erfahrungen mit den früheren Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR) zur Ablehnung empfohlen. Er kann aber die Überlegungen, die zur Annahme des Postulates geführt haben, nachvollziehen und begrüsst die Gelegenheit, das Verhältnis zwischen Staat und Unternehmen im Nachgang der Covid-19-Pandemie vertieften Reflexionen zu unterziehen. Die Bekämpfung der Ausbreitung von Covid-19 erforderte behördliche Eingriffe in einem nie dagewesenen Ausmass. Gleichzeitig hat der Bund die Auswirkungen der Krise auf die Unternehmen mit Stützungsmaßnahmen in historisch einmaligem Umfang abgefedert. Der Bundesrat hat wiederholt darauf hingewiesen, dass nach der Krise eine Rückkehr zu den bewährten Regelungen und Verantwortlichkeiten erfolgen muss. In erster Linie ist es Aufgabe der Unternehmen selber, Krisenvorsorge zu betreiben. Sie können nicht erwarten, dass der Bund in künftigen Krisen, wie z.B. einer Rezession, erneut ausserordentliche Unterstützungsmassnahmen ergreifen wird. Bereits die Aussicht auf erneute ausserordentliche Massnahmen im Krisenfall dürfte die Bereitschaft zur Bildung angemessener Reserven beeinträchtigen (Moral Hazard). Vor diesem Hintergrund erscheint eine Auslegeordnung, ob und wie der Staat die Unternehmen bei der eigenverantwortlichen Bildung von Reserven unterstützen kann, sinnvoll.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat als fachliche Grundlage für den vorliegenden Bericht im November 2021 ein externes Mandat an das Büro Ecoplan vergeben. Aufgrund der Eignung des Untersuchungsgegenstands wurde die Studie als vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchgeführt. Die am 13. Mai 2022 finalisierte Studie «Stärkung der Resilienz der Schweizer Unternehmen» kann auf der Website des SECO abgerufen werden.¹ Zur thematischen Abgrenzung, zur Konsolidierung des Auftragsverständnisses und zur Begleitung der Studie wurde die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) in die Arbeiten einbezogen.

Unternehmen können aus unterschiedlichen Gründen in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Neben Finanz- oder Währungskrisen auf makroökonomischer Ebene und wirtschaftlichen Einbrüchen auf Kunden- oder Lieferantenseite sind auch Naturereignisse wie Erdbeben oder Pandemien als mögliche Gründe zu nennen. Je nach Art der Krise können dabei unterschiedliche Elemente für die Resilienz entscheidend sein. So mindert eine Diversifizierung der Lieferketten die Abhängigkeit in der Produktion, und agiles, kompetentes Management und Personal helfen, Herausforderungen flexibel zu begegnen.

Die Optimierung der Lieferketten und die Vermeidung von Versorgungsengpässen liegen in der Verantwortung der einzelnen Unternehmen.² Sie kennen die Risiken in Bezug auf ihre Lieferketten am

¹ Abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Regulierungsfolgenabschätzung > Vertiefte RFA

² Einzig im Fall einer (drohenden) schweren Mangellage besteht eine subsidiäre Rolle für den Bundesrat, die Versorgung mit vordefinierten lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen mit Hilfe der Instrumente der wirtschaftlichen Landesversorgung sicherzustellen.

besten, zumal sich diese Faktoren von Unternehmen zu Unternehmen unterscheiden. Als Teil freier Wettbewerbsmärkte liegt es im Interesse der Firmen, eine ausreichende Resilienz im Rahmen ihrer Wettbewerbsfähigkeit aufzubauen und sich gegen Risiken abzusichern. Der Bundesrat stellt in seinem Bericht «Essentielle Güter. Wirtschaftliche Abhängigkeit verringern» von 2022 fest, dass die Schweizer Unternehmen während der letzten Krisen ihre starke Anpassungsfähigkeit bewiesen haben.³

Die Fähigkeit eines Unternehmens, auf neue Umstände rasch zu reagieren, hängt nicht zuletzt vom Personal ab. Es ist Aufgabe der Unternehmensleitung, Risiken zu antizipieren und im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu absorbieren. Die Agilität des Personals kann mit abteilungsübergreifender Koordination, Weiterbildungen oder flexiblen Arbeitsbedingungen gefördert werden. Patentrezepte gibt es nicht. Arbeitgebende und Arbeitnehmende wissen gemeinsam am besten, mit welchen Massnahmen die Resilienz des Unternehmens optimiert werden kann.

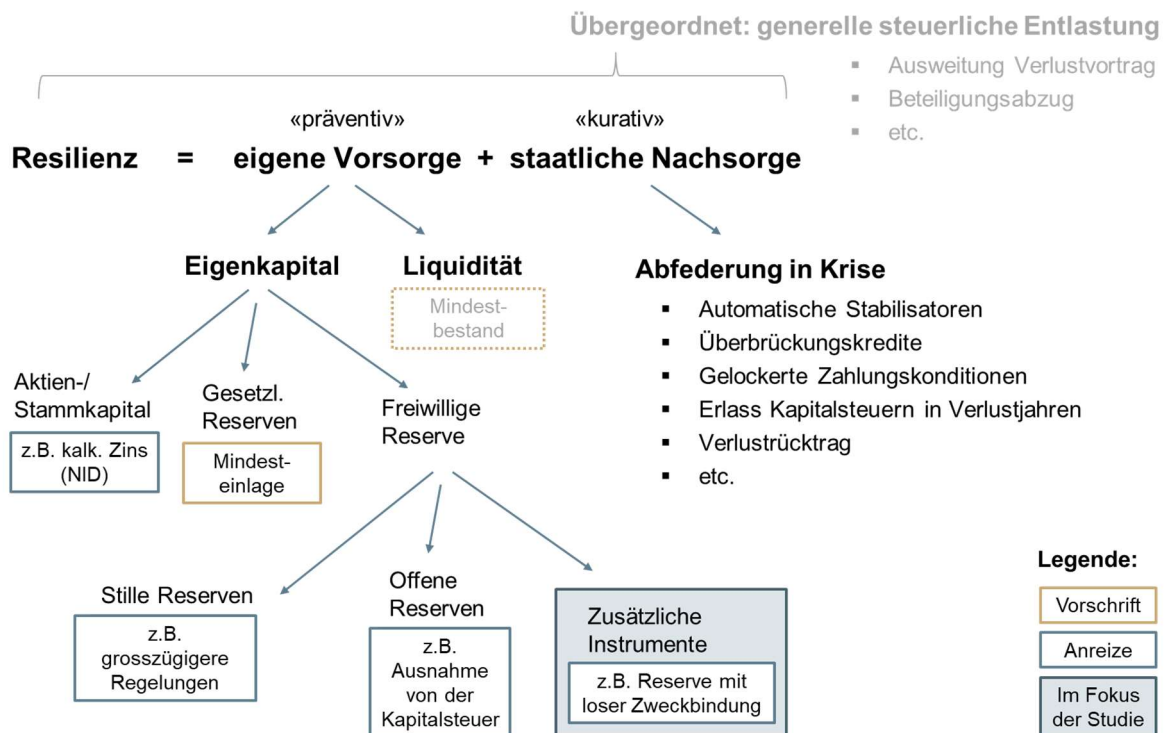
Der vorliegende Bericht richtet den Fokus dem Postulat folgend auf die finanzielle Dimension der Resilienz. Im nächsten Kapitel werden verschiedene Aspekte dieser finanziellen Widerstandsfähigkeit aufgezeigt und eine Eingrenzung vorgenommen. Das Postulat verweist exemplarisch auf die im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II abgeschafften Arbeitsbeschaffungsreserven. Kapitel 3 dieses Berichts widmet sich dem Hintergrund und der Geschichte der ABR. Kapitel 4 analysiert auf Grundlage einer Unternehmensbefragung und von Experteninterviews den Handlungsbedarf und identifiziert mögliche Massnahmen. In Kapitel 5 werden die Auswirkungen der möglichen Massnahmen diskutiert und die Empfehlungen der externen Studie dargestellt. Kapitel 6 enthält die Schlussfolgerungen des Bundesrates.

2 Resilienz – eine Eingrenzung

Resilienz (Widerstandsfähigkeit) ist ein breiter Begriff, der eine Vielzahl verschiedener Dimensionen beinhaltet. Der Fokus des vorliegenden Berichts liegt auf der mikroökonomischen Perspektive und dabei besonders auf der *finanziellen* Resilienz von Unternehmen. Die finanzielle Resilienz lässt sich nicht in einem einzelnen Indikator abbilden. Eine wichtige Messgrösse ist die Eigenkapitalquote, welche den Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital angibt. Sie gibt Aufschluss über den Umfang verkraftbarer Verluste, bevor eine Überschuldung droht. Je höher die Eigenkapitalquote eines Unternehmens ist, umso besser ist tendenziell seine Resilienz. Allerdings ist die Eigenkapitalquote stets in Abhängigkeit der Branchenzugehörigkeit, des Alters des betreffenden Unternehmens und der Opportunitätskosten der Eigenkapitalhaltung zu interpretieren. Die im Postulat beschriebene Bildung von Reserven spielt für die Resilienz also eine wichtige Rolle. Vor diesem Hintergrund ist folgende, in der externen Studie ausgearbeitete Auslegeordnung möglicher Massnahmen zur Stärkung der Resilienz zu verstehen, die in diesem Bericht vertieft wird:

³ [Bericht zur Motion Häberli-Koller vom 4. Mai 2020 «Essentielle Güter. Wirtschaftliche Abhängigkeit reduzieren»](#)

Abbildung 1 Abgrenzung möglicher Ansatzpunkte zur Stärkung der Resilienz von Unternehmen



Quelle: Ecoplan (2022)

Übergeordnete Massnahmen: steuerliche Entlastung

Abbildung 1 (aus der Studie entnommen) nimmt Bezug auf die übergeordnete Diskussion zu steuerlichen Erleichterungen, bei der es verschiedene Vorschläge gibt, die direkt oder indirekt einen positiven Einfluss auf die Resilienz von Unternehmen haben können. Zur Stärkung der Resilienz sind namentlich Massnahmen geeignet, die Unternehmen gezielt in Situationen entlasten, in denen sie Verluste schreiben oder zusätzliches Kapital brauchen. Darunter fallen etwa die Reduktion substanzzehrender (Kapital-)Steuern, Optimierungen beim Beteiligungsabzug, die Abschaffung der Emissionsabgabe oder ein Ausbau der Verlustverrechnung. Im Folgenden wird auf diese Ansatzpunkte kurz eingegangen.⁴

Das Eigenkapital von Unternehmen unterliegt einer Substanzsteuer, welche auf das Eigenkapital selber zugreift und nicht auf das daraus erwirtschaftete Einkommen. Diese Kapitalsteuer nagt vor allem in Zeiten geringer oder fehlender Gewinne an der Substanz. Diese Belastung kann gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Situation der Unternehmen weiter schwächen. Die Reduktion oder Abschaffung dieser substanzzehrenden Steuer generell oder insbesondere in Verlustjahren könnte die Resilienz der Unternehmen stärken.

Auch der Beteiligungsabzug bietet Raum zur Stärkung der Resilienz. Heute gilt die Methode der *indirekten* Freistellung von Beteiligungserträgen. Diese kann sich für Unternehmen in Verlustsituation ungünstig auswirken. Da die Beteiligungserträge mit den Verlusten oder Verlustvorträgen verrechnet werden, werden die Verlustvorträge reduziert, obwohl die Beteiligungserträge eigentlich unbesteuert bleiben sollten. Diese Effekte würden sich durch einen Übergang zur *direkten* Freistellung von Beteiligungserträgen beheben lassen. Eine solche direkte Freistellung hätte jedoch weitreichende Auswirkungen mit potenziell gewichtigem Verlust von Steuereinnahmen, insbesondere wären

⁴ Der [Bericht «Steuerstandort Schweiz»](#) der vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzten Expertengruppe Bund/Kantone/Wirtschaft/Wissenschaft aus dem Jahr 2020 diskutiert die hier erwähnten steuerlichen Massnahmen in ähnlicher Form ebenfalls.

Abschreibungen und Wertberichtigungen auf Beteiligungen konsequenterweise nicht mehr gewinnsteuerrelevant.

Auch die in der Volksabstimmung vom 13. Februar 2022 gescheiterte Abschaffung der Emissionsabgabe hätte nach Auffassung des Bundesrates die Resilienz der Unternehmen gestärkt. Die Emissionsabgabe ist eine Steuer, die bei der Aufnahme von Eigenkapital erhoben wird. Die Höhe der Steuer beträgt 1% des aufgenommenen Eigenkapitals, wobei ein Freibetrag von 1 Million Franken gilt. Für Fremdkapital existiert keine solche Steuer, weshalb die Emissionsabgabe die Finanzierung mit Eigenkapital gegenüber der Fremdfinanzierung benachteiligt (vgl. Kasten). In der Antwort zur Interpellation 22.3275 Regazzi, «Auswirkungen einer Erhöhung des Freibetrags bei der Emissionsabgabe für KMU und Start-ups», äussert sich der Bundesrat zu einer möglichen Erhöhung des Freibetrages. Eine solche hätte aus Sicht des Bundesrates positive volkswirtschaftliche Auswirkungen. Er sieht sie aber im Konflikt mit dem in der Verfassung verankerten Prinzip der Allgemeinheit der Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 BV).

Als letzter Punkt bei den übergeordneten steuerlichen Massnahmen zur Stärkung der Resilienz ist der Verlustvortrag zu erwähnen. Verluste aus den sieben der Steuerperiode vorangegangenen Geschäftsjahren können von den steuerbaren Einkünften abgezogen werden. Bleiben nach diesen sieben Jahren noch Verlustvorträge übrig, verfallen diese. Gerade bei jungen, wachstumsstarken Unternehmen kann es oft mehr als sieben Jahre dauern, bis steuerbare Gewinne ausgewiesen werden.

Geltende steuerliche Behandlung von Fremd- und Eigenkapital

Unternehmen können sich grundsätzlich über Fremd- und Eigenkapital finanzieren. Die lange Tiefzinsphase steigerte die Attraktivität der Fremdkapital-Finanzierung relativ zur Eigenkapital-Finanzierung. Die Fremdkapital-Finanzierung ist auch steuerlich attraktiv. Die Kapitalstrukturneutralität verlangt, dass das Steuerrecht die betrieblichen Entscheide über die Anteile von Fremd- und Eigenkapital am Gesamtkapital nicht verzerrt. Die geltende Besteuerung der juristischen Personen in der Schweiz kennt aber Elemente, die Eigenkapital gegenüber Fremdkapital benachteiligen und damit die betrieblichen Kapitalstrukturentscheide in Richtung niedrigerer Eigenkapitalquoten verzerren.

- *Fehlende Abzugsfähigkeit des Eigenkapitalzinses:* Während die Fremdkapitalzinsen generell steuerlich abzugsfähig sind, sind die Eigenkapitalkosten in der Regel nicht abzugsfähig. Die Kantone können seit der Umsetzung der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) einen Abzug des kalkulatorischen Eigenkapitalzinses auf einen Teil des Eigenkapitals (sog. Sicherheitseigenkapital) zulassen, wenn die kantonale Steuerbelastung ein gewisses Niveau erreicht. Bisher hat ausschliesslich der Kanton Zürich einen solchen Abzug eingeführt (Stand 2022).
- *Kapitalsteuer:* Die Kapitalsteuer belastet den Eigenkapitalbestand der Unternehmen. Sie wird ausschliesslich von den Kantonen erhoben; die Steuersätze variieren zwischen den Kantonen. Einige Kantone sehen eine Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer vor, womit die Kapitalsteuer ab einer gewissen Profitabilität des Unternehmens entfällt. Für Fremdkapital existiert keine solche Steuer.
- *Emissionsabgabe auf Eigenkapital:* Die Emissionsabgabe belastet die Aufnahme von Eigenkapital. Die Höhe der Steuer beträgt 1% des aufgenommenen Eigenkapitals, wobei ein Freibetrag von 1 Million Franken gilt. Für Fremdkapital existiert keine solche Steuer.

Die genannten übergeordneten Ansatzpunkte waren oder sind Gegenstand von politischen Diskussionen. So hat das Parlament mit der Überweisung der Motion 21.3001 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats am 12. Juni 2022 den Bundesrat bezüglich der

Verlustverrechnung beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass Verluste, die ab dem Jahr 2020 eingetreten sind, während zehn Jahren (anstatt wie heute während sieben Jahren) steuerwirksam vorgetragen werden können. Die Vernehmlassungsvorlage zur Unternehmenssteuerreform III hatte einen zeitlich unbegrenzten Verlustvortrag vorgesehen. Die Massnahme war verbunden mit der Bestimmung, dass die Unternehmen jährlich jeweils 20% des Reingewinns vor Verlustverrechnung versteuern müssen (eine vollständige Verrechnung von laufenden Gewinnen mit Verlustvorträgen wäre damit ausgeschlossen). Der Übergang von der indirekten zur direkten Freistellung von Beteiligungserträgen war ebenfalls Teil der Vernehmlassungsvorlage. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse nahm der Bundesrat diese Massnahmen anschliessend nicht in die Botschaft auf. Auch die Abschaffung der Emissionsabgabe wurde jüngst eingehend diskutiert. In der Volksabstimmung vom 13. Februar 2022 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine diesbezügliche Änderung des entsprechenden Bundesgesetzes ab.

Staatliche Nachsorge: Abfederung in Krisen

Abbildung 1 zeigt weiter, dass im Bereich der Finanzpolitik die sogenannten automatischen Stabilisatoren die Resilienz der Unternehmen und der Volkswirtschaft stärken. Als automatische Stabilisatoren wirken Institutionen, deren Einnahmen- und Ausgabenströme sich selbstständig der konjunkturellen Lage anpassen, ohne dass hierfür politische Entscheide gefällt werden müssen. In einem konjunkturellen Abschwung fliessen zusätzliche Mittel von den betreffenden Institutionen an die Wirtschaftsakteure und/oder die Akteure haben weniger Abgaben/Steuern zu leisten. Umgekehrt fliessen im Aufschwung weniger Mittel an die Wirtschaftsakteure bzw. es werden wieder mehr Abgaben/Steuern fällig. Automatische Stabilisatoren sollten sich über einen Konjunkturzyklus finanziell ausgleichen, indem die in Abschwüngen aufgelaufenen Defizite in Aufschwüngen wieder durch Überschüsse kompensiert werden. Zudem sollte von ihnen möglichst keine verzerrende Wirkung auf die Wirtschaft ausgehen. In der Schweiz sind die Arbeitslosenversicherung (ALV) mit der Arbeitslosen- und der Kurzarbeitsentschädigung sowie das Steuersystem in Verbindung mit der Schuldenbremse die wichtigsten automatischen Stabilisatoren.

In der ALV nehmen in einer Rezession mit steigender Arbeitslosigkeit die ausbezahlten Taggelder zu und stützen dank einer hohen Ersatzrate von 70-80% des versicherten Verdienstes die Einkommen der betreffenden Personen rasch und wirksam. Makroökonomisch wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage über den privaten Konsum gestützt, was wiederum den Unternehmen zugutekommt. Bei wieder sinkender Arbeitslosigkeit fällt dieser zusätzliche Impuls weg und kehrt sich während einer Phase mit tiefer Arbeitslosigkeit um.

Mit der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) steht innerhalb der ALV ein weiteres Instrument zur Verfügung. Die KAE deckt den Unternehmen einen Teil der Lohnkosten der durch Kurzarbeit betroffenen Arbeitnehmenden. Damit soll verhindert werden, dass infolge kurzfristiger, unvermeidbarer und voraussichtlich vorübergehender Arbeitsausfälle Kündigungen ausgesprochen werden und so Arbeitsplätze verloren gehen. Der Arbeitgeber kann durch KAE die Kosten der Personalfluktuations (Einarbeitungskosten, Verlust von betrieblichem Know-how etc.) verringern und behält die kurzfristige Verfügbarkeit über die Arbeitskräfte.

Der Staat hat bei Bedarf grundsätzlich die Möglichkeit, ausserordentliche Massnahmen zur Stützung der Wirtschaft zu ergreifen. In ausserordentlichen Situationen stützt sich der Bundesrat bei der Auswahl solcher Massnahmen auf die drei T-Kriterien: Die Massnahmen müssen zielgerichtet sein (targeted), rechtzeitig (timely) und zeitlich beschränkt wirken (temporary).⁵

⁵ Bereits in der frühen Phase der Corona-Krise wurden diverse solcher Massnahmen ergriffen, verbunden mit dem Ziel, Liquiditätsengpässe bei den Unternehmen zu verhindern oder zu entschärfen. Zu nennen sind etwa die verbürgten COVID-Kredite, gelockerte Zahlungskonditionen bei Steuern und Abgaben oder der Beschluss, dass die Arbeitgeber für die Bezahlung der Arbeitnehmerbeiträge an die berufliche Vorsorge vorübergehend die von ihnen geäußneten Arbeitgeberbeitragsreserven verwenden durften.

- Targeted: Wirkt die Massnahme zielgerichtet? Hier spielt vor allem das Profil der Krise eine Rolle. Es müssen die betroffenen makroökonomischen Aggregate (z.B. Konsum oder Investitionen) oder Branchen unterstützt werden. Mitnahmeeffekte sind zu vermeiden.
- Timely: Wirkt die Massnahme rechtzeitig? Bei vielen potenziellen Stabilisierungsmassnahmen besteht die Gefahr, dass sie aufgrund einer langen Planungsdauer, Einsparungen oder anderen zeitlichen Verzögerungen zu spät und dadurch gar kontraproduktiv wirken.
- Temporary: Ist die Massnahme vorübergehender Art? Es muss plausibel sein, dass die Massnahme nach der Krise zurückgefahren werden kann und der Staat zum früheren Zustand zurückkehrt.

Allfällige ausserordentliche Massnahmen müssten nicht nur die Kriterien zielgerichtet, zeitgerecht und befristet erfüllen, sie müssten auch die Kosten sowie die Situation der Bundesfinanzen miteinbeziehen. Massnahmen können darüber hinaus verschiedene unerwünschte Nebenwirkungen haben, die ebenfalls in die Beurteilung miteinzufliessen hätten. Weiter sollten Mitnahmeeffekte, welche beispielsweise durch breit angelegte Massnahmen entstehen, vermieden werden. Schliesslich müssten bei der Beurteilung auch der administrative Aufwand, die Vollzugstauglichkeit und die gesamtwirtschaftlichen Effekte bewertet werden.

Zusammengefasst spielen das steuerliche Setting und die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für die Resilienz der Unternehmen sowie der Gesamtwirtschaft an sich eine zentrale Rolle.

Eigene Vorsorge

Der Fokus dieses Berichts liegt auf der betrieblichen Ebene und somit der unternehmenseigenen Krisenvorsorge. Diese ist in Abbildung 1 im linken Ast dargestellt. Dort wird inhaltlich zwischen Eigenkapital und Liquidität sowie ausgestalterisch zwischen gesetzlichen Vorschriften und Anreizen unterschieden.

Systemrelevante Finanzinstitute müssen besondere Anforderungen an Kapital und Liquidität erfüllen, um resilienter gegenüber unerwarteten Verlusten zu sein. Damit wird den sogenannten negativen Externalitäten Rechnung getragen, die von diesen Akteuren ausgehen können. Zu diesen Externalitäten gehören Zusammenbrüche dieser grossen Finanzinstitute, welche das Finanzsystem und schliesslich die Realwirtschaft in Mitleidenschaft ziehen können. Umfassende Regulierungen, insbesondere gesetzliche Mindestanforderungen an die Liquiditätshaltung, sind also ein Instrument, um ein Marktversagen bei Akteuren zu adressieren, die für das Funktionieren des Finanzsystems eine kritische Rolle spielen.⁶

Von nicht systemrelevanten Akteuren gehen keine Externalitäten aus, welche im Falle eines Konkurses die Realwirtschaft als Ganzes über Gebühr in Mitleidenschaft ziehen können. Entsprechende Regulierungen des Eigenkapitals und der Liquidität sind deshalb so zurückhaltend wie möglich zu gestalten. Die Sicherung ebendieser liegt in der Verantwortung beziehungsweise im Eigeninteresse der Unternehmen. Sie können sich bei Engpässen über neue Kredite refinanzieren und ihre ausstehenden kurzfristigen Forderungen mit zusätzlich beschaffter Liquidität begleichen. Im Kreditmarkt werden Kredite unter Berücksichtigung der Kreditwürdigkeit vergeben. Es entspricht dem normalen Marktmechanismus, dass Unternehmen mit schlechter Bonität von den Banken mit einem höheren Risiko eingeschätzt und deshalb ein Kredit verweigert oder höhere Zinsen verlangt werden. Dadurch stellen die Kreditgeber sicher, dass sie sich nicht übermässigen Risiken aussetzen.

Komplementär agiert das Bürgschaftswesen für KMU. Die vom Bund unterstützten Bürgschaftsgenossenschaften verschaffen den KMU einen leichteren Zugang zu Bankkrediten. Sie können den Banken, die Unternehmen Geld leihen, Garantien bieten. Derzeit gibt es in der Schweiz vier Bürgschaftsgenossenschaften, die für Kredite in Höhe von bis zu einer Million Franken bürgen. Der Bund sichert ihr Verlustrisiko mit bis zu 65% ab. Zudem beteiligt sich der Bund an den

⁶ Vgl. u.a. Liquiditätsverordnung (LiqV, SR 952.06) sowie diverse Publikationen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basel III-Standards).

Verwaltungskosten der Organisationen. Bürgschaftsgesuche sind direkt an die zuständigen Bürgschaftsorganisationen zu richten. Wenn der Antrag alle Voraussetzungen erfüllt, wird das Vertragsverhältnis zwischen KMU, Bürgschaftsgenossenschaft sowie der Bank geregelt und anschliessend der Kredit freigegeben.

Liquiditätshilfen könnten kurzfristige Abhilfe schaffen. Tieferliegende Probleme werden damit nicht angegangen. Ist ein Unternehmen nicht mit ausreichend Eigenkapital ausgestattet, droht mittel- bis langfristig die Überschuldung. Der Fokus des vorliegenden Berichts wird deshalb auf Massnahmen gerichtet, die beim Eigenkapital ansetzen und dort wiederum nicht bei gesetzlichen Vorschriften, sondern bei steuerlichen Anreizen.

Im Eigenkapitalzweig der Abbildung 1 entsprechen also die freiwilligen Reserven dem Anliegen des Postulates. Bei den freiwilligen Reserven könnte zu deren Stärkung bei bestehenden Möglichkeiten angesetzt werden (stille Reserven, offene Reserven) oder bei der Schaffung zusätzlicher, neuer Instrumente. Die Studie von Ecoplan fokussiert auf zusätzliche Instrumente, deren mögliche Ausgestaltung in Kapitel 4 näher beschrieben wird.

Das Postulat verweist exemplarisch auf das frühere Instrument der Arbeitsbeschaffungsreserven. Dieses Instrument ist den freiwilligen Reserven zuzuordnen. Das folgende Kapitel geht auf die Entstehung der ABR und die Erfahrungen mit diesem Instrument ein.

3 Hintergrund und Geschichte der Arbeitsbeschaffungsreserven

Ein Bericht des Bundesrates vom 12. Juni 1950 «über Massnahmen der Arbeitsbeschaffung» liefert Hinweise zu den Hintergründen, die zur Einführung der Arbeitsbeschaffungsreserven geführt haben.⁷ Das Ende des zweiten Weltkriegs war von einer prekären Beschäftigungslage geprägt. Ab Mitte 1944 geriet die Schweizer Wirtschaft wegen mangelnder Rohstoffe und einer Rückbildung des Aussenhandels zunehmend in Schwierigkeiten. Entgegen vieler Befürchtungen konnte aber die Beschäftigung nach Kriegsende aufrechterhalten werden. Eine schnell zunehmende Aussennachfrage, aber auch eine Steigerung der Binnennachfrage trugen zu einer unerwartet günstigen wirtschaftlichen Entwicklung bei. Ab 1946 fand sogar ein starker wirtschaftlicher Aufschwung statt. Anstatt von Arbeitslosigkeit waren die Nachkriegsjahre von Vollbeschäftigung geprägt. Mit dem Aufschwung der Wirtschaft und der weiterhin vorhandenen Warenknappheit rückte das Risiko einer inflationären Entwicklung in den Fokus. In der Folge zielten die Bemühungen des Bundes auf die Vermeidung einer konjunkturellen Überhitzung ab.

Der abrupte Übergang von Kriegszustand und schlechter Wirtschaftslage hin zu Hochkonjunktur rückte die Herausforderungen von starken konjunkturellen Schwankungen ins Bewusstsein. Deshalb beschäftigten sich die Behörden mit der Frage, wie solche Schwankungen gedämpft werden können. Als Ansatzpunkt wurde die Beeinflussung von privaten Investitionen identifiziert. Die Behörden beobachteten, dass die Hochkonjunktur mit einem hohen Mass an Aufträgen und Bestellungen einherging. Viele Aufträge würden wegen der günstigen Wirtschaftslage vorgeschoben und, so die Überlegung, dann während späteren Konjunkturrückschlägen ausfallen.⁸ Die Möglichkeit, sogenannte steuerbegünstigte Arbeitsbeschaffungsreserven zu bilden, würde die Unternehmen dazu bewegen, einen Teil der Investitionen bei guter konjunktureller Lage aufzuschieben, um sie dann bei schwächerer Konjunktur zu tätigen. Auf diese Weise sollten die Konjunkturschwankungen gedämpft und bei schwacher Wirtschaftslage die Beschäftigung stabilisiert werden.

⁷ [BBI 1950 II 21](#)

⁸ [BBI 1951 II 721 - Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft \(Vom 10. August 1951\)](#)

Das Gesetz über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven trat am 25. Januar 1952 in Kraft. Der fiskalpolitische Anreiz bestand darin, einen Teil der Unternehmenserträge in ABR umzuwandeln und von der Gewinnsteuer zu befreien. Bei drohenden oder bereits eingetretenen Beschäftigungsschwierigkeiten konnte der Bundesrat die Freigabe der Reserven beschliessen. Die steuerliche Belohnung bestand in der Rückerstattung der auf den gebildeten Reserven bezahlten Steuern in dem Ausmass, als der Nachweis über durchgeführte Arbeitsbeschaffungsmassnahmen erbracht wurde. Als Arbeitsbeschaffungsmassnahmen galten unter anderem die Investitionen in Gebäude oder Produktionsinfrastruktur. Die Unternehmen konnten die Auflösung der Reserven bei Schwierigkeiten auch einzeln beim Bundesamt für Konjunkturfragen beantragen.

Ein zentraler Punkt der ABR war der Grundsatz der Freiwilligkeit bei der Bildung und Auflösung der Reserven. Eine Verpflichtung war zunächst aufgrund der in der Verfassung verankerten Handels- und Gewerbefreiheit ausgeschlossen. Das änderte sich im Jahre 1978 mit der Erneuerung des Konjunkturartikels der Bundesverfassung (Art. 31^{quinquies}), der dem Bund ermöglichte, Unternehmen zur Bildung von ABR zu verpflichten. Der Bund hat von dieser Verfassungskompetenz aber nicht Gebrauch gemacht.

Im Jahr 1984 beantragte der Bundesrat, das Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft⁹ durch ein neues Bundesgesetz abzulösen. Die Botschaft zum Bundesgesetz über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven (ABRG)¹⁰ beinhaltete eine Bilanzierung der bisherigen Erfahrungen.¹¹ Der Bestand der ABR war bis in die sechziger Jahre auf knapp eine halbe Milliarde Franken angestiegen, verteilt auf rund 1'400 Unternehmen. Anschliessend waren die Reserven kontinuierlich zurückgegangen. Insbesondere wurde festgestellt, dass diejenigen Unternehmen, die am meisten von entsprechenden Reserven hätten profitieren können, keine ABR gebildet hatten. Die freiwillige Reserven-Bildung wurde als ungenügend beurteilt. Ziel des neu konzipierten Gesetzes war, das Instrument der ABR für die Unternehmen attraktiver zu gestalten.

Hierzu sah das neue Gesetz wesentliche Änderungen vor. Der fiskalische Anreiz wurde verstärkt, indem die Steuerentlastung auf den Zeitpunkt der Bildung der Reserve vorgeschoben wurde. Eine weitere wichtige Änderung waren Erleichterungen bei der Freigabe der Reserven (z.B. auch für Forschungs- und Entwicklungsausgaben oder Umschulungen und Weiterbildungen).

Die Unternehmen konnten auf freiwilliger Basis jährlich maximal 15% ihres handelsrechtlichen Gewinns auf ein Sperrkonto bei einer Bank oder beim Bund einzahlen. Diese Einlage konnte steuerlich als geschäftsmässig begründeter Aufwand geltend gemacht werden. Mit der Bildung von ABR konnten Unternehmen ihren steuerbaren Gewinn und entsprechend ihre Gewinnsteuerbelastung reduzieren. Die Summe der so gebildeten Reserve, d.h. der Bestand der angehäuften ABR, war auf 20% der AHV-pflichtigen Lohnsumme begrenzt – für besonders kapitalintensive Unternehmen konnte der Bundesrat auch 30% vorsehen. Die Reserven wurden zu marktüblichen Konditionen verzinst. Zur Bildung von ABR waren in fast allen Kantonen Unternehmen mit mindestens zehn Mitarbeitenden berechtigt. Kleinere Unternehmen sowie Selbstständigerwerbende waren davon ausgeschlossen.

In wirtschaftlich schwierigen Zeiten konnte der Bund weiterhin die allgemeine Freigabe der ABR beschliessen. Die Unternehmen konnten ihre ABR für Massnahmen verwenden, die dazu dienen, eine ausgeglichene Beschäftigung zu fördern oder die längerfristige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Unternehmens zu stärken. Darunter fielen insbesondere Investitionen, aber auch Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Exportförderung oder die Umschulung und Weiterbildung von Arbeitnehmenden. Setzten die Unternehmen die Mittel für solche Massnahmen ein, wurde die Auflösung der ABR nicht besteuert. Verwendeten Unternehmen die freigegebenen Reserven nicht für den zugedachten Zweck, wurden sie zum Höchstsatz der Gewinnsteuer nachbesteuert. Nebst der

⁹ AS 1952 13 / SR 823.32

¹⁰ AS 1988 1420 / SR 823.33

¹¹ [BBl 1984 I 1129](#)

allgemeinen Freigabe für alle Unternehmen existierte weiterhin auch die Einzelfreigabe auf Antrag einzelner Unternehmen.

Die Neukonzeption der ABR erbrachte nicht die gewünschten Resultate. In der Botschaft zur Unternehmenssteuerreform II von 2005 hielt der Bundesrat fest, dass das Instrument dem Ziel, antizyklisches Investitionsverhalten zu fördern, weiterhin nicht gerecht geworden war.¹² Die Unternehmen bildeten nicht genügend ABR. Der im Jahre 1984 festgelegte gewünschte Bestand von zwei Milliarden Franken wurde nie auch nur annähernd erreicht; zwischen 1988 und 2004 bewegte er sich in der Grössenordnung von 50 bis 350 Mio. Franken.¹³ Auch in Jahren mit steigenden Unternehmensgewinnen nahm die Bildung von ABR nicht zu. Zudem nutzten die Unternehmen die ABR bei Schwierigkeiten unabhängig von der Konjunkturlage. Schliesslich stellte der Bundesrat auch fest, dass die Unternehmen bei der Bildung von ABR wegen der Steuerersparnis aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht optimal über ihre Gewinnverwendung entschieden. In Perioden allgemeiner Freigabe wiederum konnte ein Anreiz bestehen, Investitionen durchzuführen, die sich für das Unternehmen einzig im Lichte der Steuerersparnis rechnen.

Auf Antrag des Bundesrates wurde im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II 2007 die Abschaffung des Bundesgesetzes beschlossen. Ab diesem Zeitpunkt war die Bildung neuer ABR nicht mehr möglich. Nach einer Übergangsfrist hob der Bundesrat das ABRG per 1. Januar 2016 auf.

4 Handlungsbedarf und mögliche Massnahmen

Dieses und das nächste Kapitel basieren auf der von Ecoplan durchgeführten Studie. Diese widerspiegelt nicht zwingend die Meinung des Bundesrates. Ecoplan wurde beauftragt, eine lösungsneutrale Auslegeordnung möglicher Massnahmen zur Stärkung der Resilienz der Schweizer Unternehmen mittels Bildung steuerbefreiter Reserven zu erarbeiten. Ausserdem sollte aufgezeigt werden, welche vergleichbaren Lösungen zur aktiven Stärkung der Resilienz im Ausland existieren und welche wirtschaftspolitischen und steuertechnischen Folgen sich aus den Massnahmen ergeben. Die möglichen Massnahmen sollten im Hinblick auf ihre wirtschafts- und steuerpolitischen Folgen eingeschätzt werden. Es ging darum, das Vorliegen eines Handlungsbedarfs, mögliche Lösungsansätze und deren Auswirkungen zu untersuchen. Angesichts dieser Ausgangslage hat die Studie eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) entlang der folgenden Prüfpunkte gemäss RFA-Richtlinien¹⁴ durchgeführt:

1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
2. Alternative Regelungen
3. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
4. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
5. Zweckmässigkeit im Vollzug

4.1 Handlungsbedarf

Ordnungspolitische Eingriffe bedürfen grundsätzlich des Vorliegens eines Markt- oder Regulierungsversagens. Die Ermittlung eines potenziellen Handlungsbedarfs zur Stärkung der

¹² [BBI 2005 4733](#)

¹³ Nach dem Inkrafttreten des ABRG am 20. Dezember 1985 wurde viermal eine allgemeine Freigabe zwecks Stützung der Konjunktur verfügt. Ausgenommen die letztmalige allgemeine Freigabe von Ende 2008 vermochte keine der andern drei Freigabeaktionen einen expansiven Konjunkturstimulus zu erzeugen. Der positive Effekt der letzten allgemeinen Freigabe ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass das Instrument abgeschafft wurde und deshalb alle Unternehmen die ABR de facto auflösen und Arbeitsbeschaffungsmassnahmen tätigen mussten, sofern sie die ABR nicht einer nachträglichen Besteuerung unterwerfen wollten.

¹⁴ BBI 2019 8519 Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes.

Resilienz stellt sich vor diesem Hintergrund. Um diese Fragen aus erster Hand zu beantworten und um eine generelle Bestandsaufnahme zu machen, führten die Autoren der Studie eine breit angelegte Unternehmensbefragung durch, die durch Experteninterviews ergänzt wurde.

4.1.1 Unternehmensbefragung und Experteninterviews

Im Rahmen der Studie wurden eine repräsentative Unternehmensbefragung und Experteninterviews durchgeführt, um Erkenntnisse zum Handlungsbedarf aus Sicht der Unternehmen und zu erwarteten Reaktionen auf steuerliche Anreize zu gewinnen. Dabei wurde einerseits ein Rückblick auf die Corona-Krise vorgenommen, andererseits wurden auch generelle Aspekte der Resilienz befragt.

Unternehmensbefragung

Es wurden rund 3'600 Unternehmen angeschrieben. 981 Unternehmen nahmen an der Online-Befragung teil, was einem Rücklauf von 27% entspricht.

Rückblick auf vergangene Krisen

Eine deutliche Mehrheit der Unternehmen ist gemäss der Befragung gut durch die Corona-Krise gekommen: 25% der Unternehmen beantworten eine entsprechende Frage mit sehr gut, 56% mit eher gut. Eine Minderheit der Unternehmen gibt an, dass sie eher schlecht (13%) oder sehr schlecht (4%) durch die Krise gekommen ist. Diese Ergebnisse sind stark von der Branche abhängig. Das Gastgewerbe und die Kunst-, Unterhaltungs- und Erholungsbranche ziehen eine klar schlechtere Bilanz als der Durchschnitt der Befragten: In diesen Branchen gibt die Hälfte der Unternehmen an, eher schlecht bis sehr schlecht durch die Corona-Krise gekommen zu sein.

Die Covid-19-Pandemie entspricht aufgrund der ergriffenen Massnahmen (z.B. Zwangsschliessungen) sowie der ausserordentlichen staatlichen Unterstützungen (z.B. Covid-Kredite und Härtefall-Hilfen) nicht dem Profil einer «normalen» Krise. Deshalb wurden die Unternehmen zusätzlich allgemeiner zu vergangenen Krisen befragt. Als zentrale Faktoren zur Bewältigung von vergangenen Krisen im Allgemeinen werden in erster Linie die unternehmenseigene Flexibilität und Agilität sowie die eigene Reservehaltung (Eigenkapital) genannt (je für rund 90% der Unternehmen wichtig oder sehr wichtig). Dahinter folgen das «Schweizer Gesamtsystem» (z.B. flexibler Arbeitsmarkt, politische Stabilität) sowie staatliche Krisenbewältigungsmassnahmen (z.B. Kurzarbeitsentschädigung).

Die Unternehmen wurden auch nach ergriffenen Massnahmen gefragt, welche sie aufgrund vergangener Krisen implementiert haben. Unter den Unternehmen, die Massnahmen ergriffen haben, wird mit Abstand am häufigsten die Anpassung interner Prozesse genannt (42% der Unternehmen), gefolgt von der Optimierung der Lieferketten und der Erhöhung der liquiden Mittel bzw. der Kreditlimite (je 17%). Relativ wenige Unternehmen nennen die Erhöhung des Eigenkapitals (7%) und des Gesellschaftskapitals (2%). Immerhin 41% der Unternehmen geben an, keine Massnahmen aufgrund vergangener Krisen ergriffen zu haben.

Puffer und Einschätzung der eigenen Reservehaltung

Als Indikator für den Puffer für künftige Krisen kann der Prozentsatz des Ertragsausfalls dienen, welcher mit Reserven aufgefangen werden kann. Die meisten Unternehmen geben an, zwischen 10% und 30% eines jährlichen Ertragsausfalls mit Reserven decken zu können. Eine Minderheit von knapp 6% gibt an, einen Ertragsausfall überhaupt nicht mit Reserven decken zu können.

Trotz unmittelbar zurückliegender Corona-Krise schätzen knapp die Hälfte der befragten Unternehmen ihre Reserven als (eher) ausreichend ein, um für eine grössere Krise gewappnet zu sein. Ein Viertel

findet dies eher nicht und 18% verneinen, dass die Reserven für den Fall einer grösseren Krise ausreichen. Diese Ergebnisse sind von Branche, Grösse und Alter der Unternehmen abhängig. Je älter und grösser das Unternehmen ist, umso eher werden die Reserven für eine grössere Krise als ausreichend eingestuft. Bei den Branchen sticht wiederum das Gastgewerbe hervor, in welchem lediglich 18% der befragten Unternehmen ihre Reserven als ausreichend für eine grössere Krise erachten.

Freiwillige und gesetzliche Reserven

Unternehmen, die gesetzlich vorgeschriebene allgemeine Reserven halten müssen, wurden gefragt, ob sie darüber hinaus weitere Reserven halten. 37% antworteten mit «Ja» und ebenso viele mit «Nein». Bei den Unternehmen, die zusätzliche Reserven halten, übersteigen bei einer Mehrheit die tatsächlich gehaltenen Reserven die gesetzlich geforderten Reserven deutlich. Diese Unternehmen geben an, dass sie diese zusätzlichen Reserven aus Gründen der Sicherheit bei Krisen halten. Einige Unternehmen erwähnen zudem, die zusätzlichen Reserven auch für Investitionen, bei Umsatzverlust oder bei Gewinnschwankungen einzusetzen.

Handlungsbedarf aus Sicht der Unternehmen

Knapp zwei Drittel der Unternehmen stimmen der Aussage zu, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen ausreichend Möglichkeiten bieten, um Reserven zu bilden. 23% stimmen dieser Aussage nicht zu. Vor allem im Gastgewerbe ist die Zustimmung mit 40% gering. Die Frage, ob aus Sicht der Unternehmen ein Bedarf für eine stärkere steuerliche Förderung der Reserven-Bildung besteht, wird von 32% mit «Ja» und von 41% mit «eher Ja» beantwortet. Auf den ersten Blick scheint dies im Widerspruch zur obigen Einschätzung der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen zu stehen. Von jenen Unternehmen, die einen Bedarf orten, stuft nur ein Viertel die Rahmenbedingungen als (eher) unzureichend ein. Insofern ist nicht von einem dringenden Bedürfnis der Wirtschaft auszugehen.

Steuerliche Anreize zur Bildung von Reserven

Knapp zwei Drittel der Unternehmen geben an, mehr Reserven bilden zu wollen, falls diese steuerlich privilegiert würden. Ecoplan relativiert die Aussagekraft der Antworten zu dieser offenen Frage. Die Befragten dürften allfällige Nachteile oder Einschränkungen, die sich aus der konkreten Ausgestaltung ergeben können, nicht berücksichtigt haben. Die früheren ABR sind nur 11% der Unternehmen noch ein Begriff. Rund 3% hatten dieses Instrument je genutzt. Die Hälfte der Unternehmen, die mit den ABR vertraut sind, geben an, sie würden die ABR oder ein ähnliches Instrument, welches die Bildung von zweckgebundenen Reserven begünstigt, wieder nutzen. In der Untergruppe der bejahenden Unternehmen, die damals die ABR hätten nutzen können, hatte dies aber nur die Hälfte auch tatsächlich getan.

Aus den Rückmeldungen zu den offenen Fragen wird eine grundsätzliche Bereitschaft, mehr Reserven zu halten, an die Bedingung der steuerlichen Begünstigung geknüpft. Einige Unternehmen bedürften für eine zusätzliche Reservehaltung aber zunächst einer Umsatzsteigerung bzw. einer Erhöhung der Gewinnmarge. Die Mittel, die einer Reserve zugewiesen werden sollen, müssen erst einmal über Erträge erwirtschaftet werden. Ein (Teil-)Erlass der Kapitalsteuer in Verlustjahren und eine schweizweite Einführung eines Verlustrücktrags finden grosse Zustimmung.

Experteninterviews

Die Unternehmensbefragung wurde durch Interviews mit fünf Experten für die Branchen Metall- und Maschinenindustrie, Baugewerbe/Bauwesen, Pharma/Life Sciences, Detailhandel sowie Transportbranche/Luxusbranche ergänzt. Zudem wurden ein Experte für Steuersysteme, ein Experte für Unternehmensrestrukturierungen sowie ein Experte für die Förderung des Unternehmensstandorts Schweiz befragt.

Die Experten sehen die finanzielle Resilienz eines Unternehmens primär als Resultat der (finanziellen) Führung. Die Unternehmensleitung ist für Antizipation und Absorption von Risiken verantwortlich. Der Einführung von präventiven Instrumenten wie ABR wird der gewünschte Effekt abgesprochen. Viele kleinere/mittlere und junge Unternehmen dürften nicht genügend Gewinne erwirtschaften, um Reserven anlegen zu können. Grosse Unternehmen hingegen könnten das Instrument zu Steuer-optimierungszwecken einsetzen, was zu einem Wettbewerbsvorteil führen würde. Börsennotierte Unternehmen wiederum seien mit Erwartungen konfrontiert, Gewinne zu investieren oder als Dividenden auszuschütten. Auch sei die Entscheidung für eine Reserve mit Opportunitätskosten verbunden. Einer Reserve zugeordnete Gewinne können nicht für die Weiterentwicklung des Unternehmens genutzt werden.

Soll dennoch ein Instrument zur Bildung steuerbefreiter Reserven eingeführt werden, so sollte dieses gemäss den Experten mit einer geringen Zweckbindung ausgestaltet werden. Für kurzfristige, unvorhersehbare Krisen, welche durch externe Schocks ausgelöst werden, seien Instrumente wie die Kurzarbeitsentschädigung besser geeignet. Auch die Auswirkungen von branchenspezifischen strukturellen und langandauernden Krisen könnten über Instrumente wie die ABR nur bedingt abgedeckt werden. In solchen Krisensituationen sei in erster Linie die Agilität des Managements gefordert.

Andere Instrumente zur Förderung der Resilienz sehen die Experten beispielsweise in der Verlängerung der steuerlichen Absetzbarkeit von Verlusten über die aktuell geltenden sieben Jahre hinaus. Eine weitere Möglichkeit könnte in der Förderung der Attraktivität von Nachlassverfahren bestehen. Diese seien heute teuer und zeitaufwendig. Oft würde aus diesem Grund ein Unternehmen in den Konkurs getrieben, obwohl gewisse Teile des Unternehmens noch lebensfähig wären.

4.1.2 Folgerungen zum Handlungsbedarf

Ordnungspolitische Eingriffe bedingen grundsätzlich das Vorliegen eines Marktversagens. Gemäss der Studie könnte sich im vorliegenden Kontext ein Marktversagen durch Externalitäten oder mangelnden Wettbewerb im Kreditmarkt äussern. Negative Externalitäten kämen in Frage, wenn es im vorliegenden Fall um systemrelevante Akteure gehen würde, deren Zusammenbrüche Schockwellen durch die ganze Wirtschaft senden können. Von nicht systemrelevanten Akteuren gehen keine solchen Externalitäten aus.

Die RFA sieht keinen Handlungsbedarf, der über die bestehenden Instrumente zur Reserven-Bildung hinausgeht. Zum von vielen Unternehmen geäusserten Wunsch einer stärkeren steuerlichen Förderung der Bildung von Reserven positioniert sich die Studie skeptisch. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die eigene Reservehaltung wurden von den befragten Unternehmen als ausreichend bezeichnet und den Opportunitätskosten wurden gemäss Einschätzung der Experten in der Umfrage zu wenig Rechnung getragen.

4.2 Massnahmen zur Steigerung der Resilienz

Losgelöst vom fehlenden Handlungsbedarf identifiziert die Studie diverse theoretisch mögliche Instrumente zur Stärkung der Resilienz. Diese wurden in der Einleitung dieses Berichts anhand der Abbildung 1 ausgelegt.

Als Hauptgrund für die mangelnde Attraktivität der früheren ABR wird der eng gefasste Verwendungszweck identifiziert. Interviews mit Experten untermauern diesen Eindruck. Die Bestimmungen über den Verwendungszweck wurden in der Revision 1984 zwar gelockert, dennoch unterlag die steuerbefreite Auflösung der ABR einer weiterhin relativ eng gefassten Liste von Nutzungsmöglichkeiten. Aus diesem Grund wurden in der Studie die Instrumente zur Bildung steuerbefreiter Reserven nach der Vorgabe bezüglich ihrer Zweckbindung unterschieden.

Die Studie unterscheidet drei Varianten: enge, fehlende und lose Zweckbindungen. Bei all diesen Varianten kann das Unternehmen zum Zeitpunkt der Bildung von Reserven einen Betrag im Umfang der Reserven-Bildung vom steuerbaren Gewinn abziehen. Es entsteht für das Unternehmen also eine steuerliche Entlastung zum Zeitpunkt der Bildung der Reserven. Konzeptionell unterscheiden sich die Varianten mit Zweckbindung (lose oder enge Zweckbindung) von der Variante mit fehlender Zweckbindung.

Über die Studie hinausgehend ist hier festzuhalten, dass es bei den Varianten mit Zweckbindung zum Zeitpunkt der Auflösung der Reserven zu keiner Nachbesteuerung kommt, sofern das Unternehmen die Reserven im Sinne der Zweckbindung einsetzt. Bei der Variante mit fehlender Zweckbindung kann das Unternehmen die Reserven jederzeit auflösen, wobei es in aller Regel zu einer Form der Nachbesteuerung kommt. Mit diesem Modell kann das Unternehmen im Wesentlichen eine Verschiebung der Steuerbelastung auf der Zeitachse erwirken.

Enge Zweckbindung

Als erste Variante unterscheidet die Studie eng gefasste Verwendungszwecke steuerbefreier Reserven. Dies wirft die Frage nach der Durchsetzbarkeit auf. Bei explizit festgehaltenen Zwecken muss eine glaubhafte Prüfung durch den Staat erfolgen. Denkbar sind stichprobenartige oder automatisierte Kontrollen von eingereichten Unterlagen.

Eine Liste mit mehreren Verwendungszwecken ist ein Versuch, der Vielfalt unternehmensspezifischer Bedürfnisse zur Sicherung der Resilienz Rechnung zu tragen. Dies entspricht den ABR, welche die steuerbefreite Nutzung der Reserven für Zwecke wie Investitionen, Ausgaben für Forschung und Entwicklung oder auch die Weiterbildung von Arbeitnehmenden vorsahen. Eine solche Liste von Verwendungszwecken muss regelmässig evaluiert werden. Dabei ist in Kauf zu nehmen, dass keine Liste die Vielfalt unternehmerisch sinnvoller Nutzungsmöglichkeiten der Reserven vollständig abdecken kann. Eine Liste von Verwendungszwecken ist darüber hinaus sowohl für die Unternehmen als auch für den Staat mit potenziell hohem administrativen Aufwand verbunden. Für Unternehmen kann Unsicherheit entstehen, ob die getätigte Investition auch tatsächlich regelkonform ist.

Ein einziger, klar definierter Verwendungszweck kann den Aufwand am ehesten für alle Seiten tief halten. Als Beispiel kann das bestehende Instrument der Arbeitgeberbeitragsreserven dienen. Die von den Unternehmen hälftig geschuldeten Beiträge an die berufliche Vorsorge (2. Säule) können von den Unternehmen aus eigenen Mitteln beglichen werden oder aus Beitragsreserven bei der Vorsorgeeinrichtung, die zu diesem Zweck vorgängig geäuftet wurden. Konkret haben die Unternehmen die Möglichkeit, in guten Jahren Zusatzbeiträge auf ein Sperrkonto bei der Vorsorgeeinrichtung zu überweisen, die als Arbeitgeberbeitragsreserven für schwierigere Geschäftsjahre dienen. Der maximale Bestand der Arbeitgeberbeitragsreserven ist auf das Drei- bis Fünffache der jährlich geschuldeten Beiträge limitiert. Diese Einlagen sind steuerlich abzugsfähig. Eine Rückerstattung an den Arbeitgeber ist nicht möglich. Der Arbeitgeber kann frei entscheiden, wann er

die geschuldeten Beiträge via Arbeitgeberbeitragsreserven begleichen möchte. Auf diese Weise können Arbeitgeberbeitragsreserven helfen, Liquiditätsengpässe zu überbrücken.

Damit das Instrument die gewünschte Wirksamkeit entfalten kann, muss es aus Sicht der Unternehmen attraktiv sein. Eine enge Zweckbindung geht grundsätzlich mit einer tieferen Attraktivität des entsprechenden Instruments einher.

Fehlende Zweckbindung

Ein Instrument ohne Zweckbindung findet sich in Schweden, wo Unternehmen Einlagen in eine Reserve tätigen und so ihren steuerbaren Gewinn reduzieren können («tax allocation reserve»). Der Zeitpunkt der Auflösung und der Verwendungszweck liegen im Ermessen der Unternehmen selbst, die Auflösung ist aber auf sechs Jahre begrenzt. Eine Auflösung lohnt sich für Unternehmen steuerlich in Verlustjahren, denn dann können sie die einbehaltenen und nicht versteuerten Gewinne mit den anfallenden Verlusten verrechnen. Schwedens Instrument ist also kein explizites Krisenvorsorge-Instrument. Ein solches Instrument könnte grundsätzlich auch in der Schweiz eingeführt werden, wobei verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten denkbar wären. Beispielsweise könnte der Satz der Nachbesteuerung oder die maximale Einlage variiert werden. Statt einer zeitlichen Befristung könnte eine Begrenzung des Bestands, z.B. auf einen Anteil der Personalkosten, vorgesehen werden.

Ein ähnliches Instrument ist der Verlustrücktrag, der etwa in Deutschland oder auch im Kanton Thurgau bei den Kantonssteuern möglich ist. Dieser ist als Revisionsgrund ausgestaltet, was die Praktikabilität im Vollzug in Frage stellt. Das Rückkommen auf eine bereits rechtskräftige Verfügung ist mit erheblichem Aufwand verbunden. Wird ein Verlustrücktrag gewährt, müssten unter Umständen bereits entrichtete Steuerbeträge zurückbezahlt werden. Unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit ist dies heikel.

Alternativ könnte bei den bestehenden Möglichkeiten der freien Reserven angesetzt werden. So könnte die Förderung der Bildung stiller Reserven durch grosszügigere gesetzliche Regelungen erreicht werden. Dem gegenüber stehen offene Reserven. Die zugrundeliegenden Gewinne unterlagen bereits der Gewinnsteuer. Die offenen Reserven unterliegen zudem weiterhin der Kapitalsteuer. Eine Änderung der Kapitalsteuer könnte deshalb darin bestehen, einen Teil der offenen Reserve als Krisenreserve zu definieren, welcher von der Kapitalsteuer ausgenommen wäre.

Eine freie Verwendung der Reserven ist für die Unternehmen attraktiv. Wenn sie bei Auflösung der Reserven selbst über den Verwendungszweck entscheiden können, kann ein stärkerer Anreiz für die Äufnung von Reserven gegeben sein. Aus Sicht des Staats lässt sich dadurch aber nicht sicherstellen, dass der gewünschte Zweck erfüllt wird. Zudem wäre das Instrument mit Mindereinnahmen für die öffentliche Hand verbunden.

Lose Zweckbindung

Eine enge Zweckbindung sichert die erwünschte Nutzung des Instruments, ist für Unternehmen aber aufgrund der mangelnden Flexibilität wenig attraktiv. In der Studie von Ecoplan wird deshalb die Möglichkeit einer losen Zweckbindung im Zusammenspiel mit einem möglichst einfach überprüfbaren Freigabekriterium ins Spiel gebracht. Diese Variante ist konzeptionell gleich wie die Variante mit enger Zweckbindung. Sie ist für die Unternehmen insofern attraktiver, als sie bei der Verwendung der gebildeten Reserven mehr Flexibilität bietet.

Alternative Massnahmen

Die Studie hält fest, dass das Eigenkapital auch mit anderen Massnahmen gestärkt werden kann als mit der in der im Postulat vorgeschlagenen Bildung steuerbefreiter Reserven. Soll die Unternehmensführung generell darin bestärkt werden, ihr Unternehmen mit mehr Eigenkapital

auszustatten, könnte versucht werden, dessen Attraktivität zu steigern. Die Finanzierung über Eigenkapital ist im heutigen Steuersystem der Schweiz weniger attraktiv als die Aufnahme von Fremdkapital. Dies liegt u.a. an der fehlenden Abzugsfähigkeit des Eigenkapitalzinses. Dem könnte mit einem kalkulatorischen Zinssatz auf Eigenkapital entgegengewirkt werden (sog. «Notional Interest Deduction»). Im Zuge der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) wurde diese Möglichkeit im Kanton Zürich eingeführt. Solche Überlegungen reihen sich jedoch in die übergeordnete Diskussion zum Steuersystem der Schweiz ein und stehen nicht im Vordergrund der Analyse dieses Berichtes.

Theoretisch denkbar wäre auch eine Verschärfung der gesetzlichen Vorschriften zur Reserven-Bildung. Aktiengesellschaften müssen heute, vereinfacht dargestellt, 5% des Jahresgewinnes der allgemeinen Reserve zuweisen, bis diese 20% des einbezahlten Aktienkapitals erreicht hat (OR Art. 671). Eine Verschärfung der Vorschriften könnte in einer Anhebung dieser Prozentsätze bestehen. Gesetzliche Mindestanforderungen an die Liquiditätshaltung sind nur bei systemrelevanten Akteuren sinnvoll und werden in der Studie deshalb nicht weiterverfolgt. Die übrigen Unternehmen können sich grundsätzlich über neue Kredite refinanzieren und ihre ausstehenden kurzfristigen Forderungen mit auf diese Weise zusätzlich beschaffter Liquidität begleichen (siehe Kapitel 2 und 4.1.2).

Tabelle 1 fasst die möglichen Massnahmen zusammen, welche in der Studie identifiziert wurden:

Tabelle 1: Mögliche Massnahmen zur Stärkung der Resilienz

Varianten	Beurteilung durch die Studie
Steuerbefreite Reserven mit enger Zweckbindung	- Die Erfahrung zeigt, dass die Durchsetzbarkeit im Vollzug aufwendig ist. - Die Möglichkeit mehrerer Verwendungszwecke kommt den Unternehmen entgegen, erhöht jedoch den administrativen Aufwand. - Ein einziger Verwendungszweck würde den Aufwand für alle Seiten tief halten, geht aber mit einer tieferen Attraktivität für die Unternehmen einher. Ohne Zwang würde das Instrument wohl kaum oder zumindest nicht ausreichend genutzt.
Steuerbefreite Reserven mit fehlender Zweckbindung	- Beispiel Schweden: Zeitpunkt der Auflösung der Reserven liegt im Ermessen der Unternehmen selber. - Eine entsprechende Massnahme wäre bei den bestehenden Reservemöglichkeiten anzusetzen (freie Reserven, offene Reserven). - Entspricht nicht einem Krisenvorsorge-Instrument. - Für Unternehmen attraktiv; sichert jedoch nicht, dass damit der gewünschte Zweck der Stärkung der Resilienz erfüllt wird, sondern v.a. zur Steueroptimierung genutzt wird.
Steuerbefreite Reserven mit loser Zweckbindung	- Kompromiss der Vor- und Nachteile von enger und fehlender Zweckbindung - Profitieren dürften vor allem jene Unternehmen, die ausreichend Gewinne zur Reservebildung erwirtschaften und somit bereits heute verhältnismässig gut aufgestellt sind. - Dort ist zudem mit hohen Mitnahmeeffekten zu rechnen. - Wenig profitable Unternehmen dürften kaum Möglichkeiten haben, Reserven aus einbehaltenen Gewinnen aufzubauen. - Beeinflussung des Investitionsverhaltens der Unternehmen mit potenziell negativen Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit.
Steigerung der Attraktivität des Eigenkapitals	- Ein stärkeres Eigenkapital würde zur Resilienz beitragen, verursacht aber auch Opportunitätskosten.
Verschärfung der gesetzlichen Vorschriften zur Reserven-Bildung	- Nur bei systemrelevanten Akteuren sinnvoll - Starker Eingriff in die Unternehmensfreiheit

Freiwillige Reserven und staatliche Nachsorge

Gemäss der Studie stellt sich grundsätzlich die Frage, wie der Staat bei der Ergreifung ausserordentlicher Massnahmen in Krisen mit der vorangegangenen Möglichkeit der Äufnung freiwilliger Reserven umgehen soll. Theoretisch könnte eine ausserordentliche Hilfe an die Bedingung geknüpft werden, dass in den guten Geschäftsjahren der Spielraum zur Äufnung freiwilliger Reserven (aus-)genutzt wurde und dass eine ausserordentliche staatliche Hilfe nur subsidiär nach Aufbrauchen der Reserven greift. Es ist allerdings äusserst fraglich, ob die Ankündigung einer solchen Vorgehensweise glaubwürdig wäre und sich im Krisenfall politisch durchsetzen liesse. Die Möglichkeit zur Reserven-Bildung ist zudem nicht allen Unternehmen gleichermassen gegeben. Die Unternehmensbefragung hat bestätigt, dass gewisse Branchen wegen tiefer Gewinne kaum in der Lage sind, Reserven anzulegen. Darüber hinaus dürfte es für ein staatliches Kontrollorgan kaum oder nur mit unverhältnismässig viel Aufwand nachzuvollziehen sein, ob eine ungenutzte Möglichkeit zur Reserven-Bildung im Einzelfall auf tiefe Gewinne oder auf fehlenden Willen zurückzuführen ist, zumal diese Einschätzungen im Krisenfall äusserst rasch vorliegen müssen.

5 Auswirkungen möglicher Massnahmen und Empfehlungen der Studie

Die RFA analysiert zudem die Auswirkungen möglicher Instrumente, die Zweckmässigkeit des Vollzugs und allenfalls zweckmässigere Alternativen. Abschliessend folgen die Empfehlungen der RFA, die Ecoplan im Rahmen der Studie durchgeführt hat.

5.1 Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen und Gesamtwirtschaft

Unternehmen

Die Ergebnisse aus der Unternehmensbefragung und den Experteninterviews lassen darauf schliessen, dass die Reservehaltung der Schweizer Unternehmen insgesamt gut ist. Die steuerliche Förderung einer höheren Reservehaltung käme ausschliesslich Unternehmen mit Gewinnen zu Gute. Diese könnten so ihre finanzielle Widerstandsfähigkeit weiter ausbauen. Dem gegenüber stehen die Opportunitätskosten der Mittelbindung, ein abnehmender Resilienzeffekt von zusätzlichen Reserven sowie Mitnahmeeffekte bei Unternehmen, die diese Reserven auch ohne neue Instrumente äufnen würden. Wenig profitable Unternehmen haben nicht den erforderlichen Gewinn, um eine Reserve aufbauen zu können. In einigen Branchen, etwa der Bau- und Gastrobranche, sind die Margen tief, so dass dort ein Instrument auf Basis steuerbegünstigter Reserven kaum genutzt werden dürfte.

Die Stärke des Resilienzeffekts hängt von der konkreten Ausgestaltung des entsprechenden Instruments ab. Je loser die Zweckbindung von Reserven ist, desto attraktiver ist das Instrument für Unternehmen, desto kleiner ist aber die beabsichtigte Wirkung und desto ist grösser auch die mögliche Zweckentfremdung zur Steueroptimierung. Die Studie stuft die direkten Auswirkungen auf Unternehmen als schwach positiv bis neutral ein. Als indirekt negative Auswirkungen werden Wettbewerbsnachteile für nicht für das Instrument in Frage kommende Akteure und aufgeschobene Investitionen aufgrund steuerlicher Anreize erwähnt.

Gesamtwirtschaft

Aus makroökonomischer Sicht könnte ein Krisenreserve-Instrument die Wirkung der bewährten automatischen Stabilisatoren stärken. Eine antizyklische Wirkung könnte am ehesten durch eine lose

Ausgestaltung der Zweckbindung in Kombination mit einem einfachen, überprüfbaren Freigabekriterium erreicht werden. Der Resilienzeffekt würde entscheidend davon abhängen, wie viele Unternehmen dieses Instrument nutzen würden und wie stark dieser Effekt wirken würde angesichts der guten Ausgangslage durch die automatischen Stabilisatoren.

Gesellschaft

Für die Gesellschaft würden sich gemäss der Studie nur indirekte Auswirkungen ergeben. Arbeitnehmende wären bei einer stärkeren Reservehaltung der Unternehmen während ausserordentlichen Krisen noch stärker vor Entlassungen geschützt. Allerdings besteht mit der Kurzarbeitsentschädigung bereits ein zielgerichtetes Instrument, das Arbeitnehmende während Krisen vor Entlassungen schützt. Ferner können sich auch gesellschaftliche Auswirkungen ergeben, wenn die Gesamtwirtschaft durch eine stärkere Reservehaltung gestützt und eine drohende Krise abgewendet oder eine eingetretene Krise besser überwunden werden kann. Aufgrund des geringen zu erwartenden Effekts der angedachten Instrumente auf die Gesamtwirtschaft dürften diese Auswirkungen aber klein ausfallen. Falls durch ein neues Instrument Investitionen gehemmt werden, sind auch negative Auswirkungen auf die Gesellschaft denkbar.

Staat

Der administrative Aufwand für die Verwaltung wäre abhängig von der Ausgestaltung des Instruments. Allerdings wäre das Instrument in jedem Fall mit einem nicht vernachlässigbaren Aufwand für die Verwaltung verbunden. Bund und Kantone müssten zudem entsprechende Gesetze und Verordnungen erlassen und abstimmen. Durch die steuerlichen Anreize wäre mit entgangenen Steuereinnahmen zu rechnen. Auch ein allfälliger Rückgang des Wirtschaftswachstums aufgrund der oben erwähnten Konkurrenzierung der Bildung von Reserven mit Investitionen in den Geschäftsgang wäre dem Steuersubstrat abträglich. Demgegenüber sind resiliente Unternehmen im Krisenfall seltener auf allfällige staatliche finanzielle Unterstützung angewiesen.

5.2 Zweckmässigkeit im Vollzug und mögliche Alternativen

Ein Instrument in direkter Anlehnung an die ABR ist gemäss der Studie, selbst mit punktuellen Optimierungen, nicht sinnvoll. Die Erfahrung zeige, dass sich eine enge Zweckbindung im Vollzug nicht wirksam realisieren liess. Ein neues Instrument müsste deshalb möglichst flexibel in der Nutzung ausgestaltet werden. Dennoch wäre bis zur Freigabe eine Einzahlung auf ein Sperrkonto angezeigt. Von der Möglichkeit von Einzelfreigaben aufgrund individueller Umstände wäre wegen des administrativen Aufwands abzusehen. Das Freigabekriterium auf individueller Ebene müsste vielmehr an ein einfach überprüfbares Kriterium festgemacht werden, beispielsweise dem erlittenen Umsatzeinbruch.

Unter dem Gesichtspunkt eines schlanken Vollzugs schneiden Massnahmen mit fehlender Zweckbindung am besten ab. Gleichzeitig müssten aber Abschlüsse bei der angestrebten Wirkung des Instruments gemacht und in Kauf genommen werden, dass das Instrument zu Steuer-optimierungszwecken eingesetzt wird und dadurch beträchtliche Mindereinnahmen in Kauf genommen werden müssten. Ein effizienter und wirksamer Vollzug eines zusätzlich einzuführenden Instruments wäre am ehesten bei einer losen Zweckbindung denkbar. Weil die Wirkung des Instruments insgesamt bescheiden ausfallen dürfte, könnten sich alternative Handlungsoptionen als zweckmässiger erweisen.

Denkbar wäre auch, dass die Nutzung bestehender Krisenvorsorgeinstrumente gefördert wird. Mit den Arbeitgeberbeitragsreserven existiert bereits ein steuerbegünstigtes Vorsorgeinstrument, allerdings mit einem sehr engen Verwendungszweck.

Zur Abfederung von wirtschaftlichen Einbrüchen wären auch zusätzliche Instrumente denkbar, die nicht bei der Vorsorge ansetzen, sondern erst dann greifen, wenn die Krise eingetreten ist. Aus Unternehmenssicht wäre gemäss der Unternehmensbefragung z.B. auch die Einführung eines schweizweiten Verlustrücktrags positiv zu beurteilen. Bei Kriseneintritt könnten Unternehmen für das vorangehende Jahr bereits entrichtete Steuerzahlungen mit Verweis auf den sich abzeichnenden Verlust im laufenden Jahr zurückfordern, was kurzfristig ihre Liquidität erhöhen würde. Gegenüber dem Verlustrücktrag wären aus einer Gesamtoptik Instrumente zu bevorzugen, die bei der firmeneigenen Vorsorge ansetzen. Denn eine «tax allocation reserve», wie sie in Schweden existiert, verfolgt gemäss Ecoplan im Grunde dasselbe Ziel, nämlich eine über die Jahre ausgeglichene Gewinnsteuerbelastung. Für die finanzielle Widerstandsfähigkeit dürfte ein Vorsorgeinstrument jedoch relevanter sein. Beim Verlustrücktrag besteht grundsätzlich das Problem, dass auch Steuern für Unternehmen zurückerstattet werden, bei denen der Konkurs bereits nicht mehr abwendbar ist. Würde ein Verlustrücktrag zusätzlich zu einem Krisenvorsorgeinstrument eingeführt, könnte er ausserdem eine hemmende Wirkung auf die Nutzung des Vorsorgeinstruments haben. Der Anreiz, steuerbegünstigte Gewinnreserven anzulegen und dadurch für eine Krise vorzusorgen, könnte gemindert werden, wenn auch erst im Krisenfall eine Rückerstattung der Gewinnsteuer möglich wäre.

Einen weiteren alternativen Ansatzpunkt bietet die Kapitalsteuer, die im Gegensatz zur Gewinnsteuer unabhängig vom Geschäftsgang anfällt. Als substanzzehrende Steuer fällt sie insbesondere in Geschäftsjahren ins Gewicht, in denen keine Gewinne geschrieben werden. Hier könnte eine Ausnahme vorgesehen werden, wenn Unternehmen Verluste schreiben. Denkbar wäre ein teilweiser oder vollständiger Erlass der Kapitalsteuer in Verlustjahren, je nachdem, wie gross der Verlust ausfällt. Grundsätzlich könnte eine höhere Reservehaltung auch gesetzlich vorgeschrieben werden, z.B. mit strengeren Anforderungen an die gesetzlichen Reserven nach OR.

Bei der Prüfung von Alternativen gilt es immer auch, die Weiterführung des Status quo zu berücksichtigen. Im vorliegenden Fall ist dieser gemäss der Studie klar zu bevorzugen, weil die Grundvoraussetzung für einen staatlichen Eingriff nicht gegeben ist. Zudem bestehen mit den automatischen Stabilisatoren bereits etablierte Mechanismen, die im Krisenfall greifen und eine antizyklische Wirkung entfalten. Verschiedene Stossrichtungen aus der übergeordneten Diskussion zum Steuerstandort Schweiz würden sich indirekt ebenfalls positiv auf die Resilienz von Unternehmen auswirken. Darunter fallen die in Kapitel 2 erwähnte Reduktion substanzzehrender Steuern, die Abschaffung der Emissionsabgabe oder ein Abbau der steuerlichen Benachteiligung von Eigen gegenüber Fremdkapital bei der Abzugsfähigkeit der Kapitalkosten.

Um die bestehende steuerliche Diskriminierung von Eigenkapital gegenüber Fremdkapital abzubauen, haben verschiedene Länder die steuerliche Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalkosten über einen kalkulatorischen Zinssatz eingeführt. Im Zuge der STAF wurde diese Möglichkeit auch in der Schweiz diskutiert und schliesslich unter restriktiven Bedingungen auf der kantonalen Gewinnsteuer ermöglicht. Das Parlament beschränkte die Möglichkeit auf diejenigen Kantone, bei denen «im Hauptort des Kantons das kumulierte Steuermass von Kanton, Gemeinde und allfälligen anderen Selbstverwaltungskörpern über den gesamten Tarifverlauf mindestens 13.5 Prozent beträgt» (Art. 25a^{bis} Abs. 1 StHG). In den Jahren 2020 und 2021 erfüllten gemäss der Studie von Ecoplan nur die Kantone Zürich und Tessin diese Voraussetzungen; umgesetzt wurde der Abzug nur im Kanton Zürich.

Aus der Schweiz, wo die Möglichkeit seit gut zwei Jahren besteht, lassen sich noch keine Lehren ziehen. In der EU haben Belgien, Italien, Malta, Polen, Portugal und Zypern die steuerliche Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalkosten über einen kalkulatorischen Zinssatz eingeführt.¹⁵ Prüfwert wäre daher, ob in der Schweiz für die Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalkosten künftig weniger strenge Restriktionen gelten könnten.

¹⁵ Die EU-Kommission hat im Mai 2022 eine Ausweitung auf die übrigen 21 EU-Staaten vorgeschlagen (vgl. [COM\(2022\) 216 final](#)).

5.3 Schlussfolgerungen der RFA und Einordnung

Die Studie resümiert, dass eine Notwendigkeit staatlichen Handelns, die über die bestehenden Instrumente zur Reserven-Bildung hinausgeht, nicht gegeben ist. Ein ordnungspolitischer Eingriff lässt sich aufgrund des fehlenden Marktversagens nicht rechtfertigen.

Mit der Einführung einer steuerlich begünstigten Reserven-Bildung würden vielmehr neue Verzerrungen geschaffen. Es dürften jene Firmen profitieren, welche die für die Reserven-Bildung erforderlichen Gewinne erwirtschaften und vielfach bereits über solide Reserven verfügen. Somit entstünde eine Bevorteilung von profitablen gegenüber weniger profitablen Unternehmen.

Für die Hypothese, dass viele Schweizer Unternehmen für schwere Krisen wenig widerstandsfähig aufgestellt sind, findet die Studie keine belastbaren Indizien. Die Schweizer Wirtschaft hat sich in vergangenen Krisen insgesamt als widerstandsfähig erwiesen. Zum einen haben Unternehmen rasch und flexibel auf geänderte Rahmenbedingungen reagiert. Zum andern haben sich die bestehenden Krisenbewältigungsmechanismen bewährt. Die im Rahmen der Studie befragten Unternehmen sind mit dem bestehenden Massnahmenpaket grossmehrheitlich gut durch die Pandemie gekommen und sind auch bezüglich Reserven gut ausgestattet.

Internationale Einschätzungen stützen diese Schlussfolgerung. Das jüngste OECD-Länderexamen Schweiz 2022 hält fest, dass sich die Schweizer Wirtschaft trotz ihrer Einbindung in globale Wertschöpfungsketten und ihrer Abhängigkeit von der Auslandsnachfrage als widerstandsfähig gegenüber der globalen Krise erwiesen habe.¹⁶ Das stabile makroökonomische Umfeld, der flexible Arbeitsmarkt und die wettbewerbsfähige Wirtschaft sind Faktoren, die zu dieser Widerstandsfähigkeit beitragen. Auch der Internationale Währungsfonds (IWF) stellt der Schweiz ein gutes Zeugnis aus.¹⁷ Die regelmässige Konsultation gemäss Artikel IV des IWF-Übereinkommens hat im April 2022 festgestellt, dass sich die Schweiz von der Pandemie stark erholt habe, was auf eine solide, unterstützende und agile Innenpolitik und eine Erholung der Weltwirtschaft zurückzuführen sei.

Wird die Auslegeordnung losgelöst vom fehlenden Handlungsbedarf betrachtet, identifiziert die Studie grundsätzlich diverse Instrumente. Steuerbegünstigte Reserveinstrumente mit enger Zweckbindung nach dem Vorbild der ABR sind aufgrund der geringen zu erwartenden Inanspruchnahme nicht geeignet. Ausserdem kann die Prüfung zu erheblichem administrativen Aufwand für die Verwaltung und die Begünstigung zu Mindereinnahmen für die öffentliche Hand führen. Solche Instrumente weisen somit ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf und sind als nicht zweckmässig einzustufen. Bei Instrumenten ohne Zweckbindung ist zwar der Aufwand tief, aber es müssen eine weniger zielgerichtete Wirkung und Mitnahmeeffekte in Kauf genommen werden.

Eine Ausgestaltung mit loser Zweckbindung erscheint unter diesen Gesichtspunkten am ehesten als zweckmässig. Der Verwendungszweck wäre dabei über ein möglichst einfaches Freigabekriterium zu definieren. Doch auch wenn hier die administrativen Kosten wesentlich tiefer ausfallen, bleibt die potenzielle Wirkung mit Blick auf das angestrebte Ziel fraglich. Zwar dürfte die Wirkung auf Ebene der Unternehmen mehrheitlich positiv ausfallen, allerdings nicht zwingend für jene Unternehmen, die im Fokus der gewünschten Stärkung der Resilienz stehen. Die positiven Auswirkungen dürften mit beachtlichen Mitnahmeeffekten einhergehen.

Auch sind die marginalen Effekte zusätzlicher Instrumente auf die Resilienz im Zusammenspiel mit den bestehenden Massnahmen zu evaluieren. Etablierte Instrumente, wie etwa die automatischen Stabilisatoren, spielen bei der Bewältigung von Krisen eine weitaus wichtigere Rolle als ein allfälliges neues Instrument. Der zusätzliche Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung im Krisenfall dürfte daher klein ausfallen.

Hinzu kommt, dass ein neues Instrument das Investitionsverhalten der Unternehmen beeinflussen kann. Legen Unternehmen aufgrund steuerlicher Anreize mehr Mittel in ihre Reserven ein, stehen weniger

¹⁶ [OECD Economic Surveys: Switzerland 2022](#)

¹⁷ [Switzerland: Staff Concluding Statement of the 2022 Article IV Mission](#)

Mittel zur Verfügung, um Investitionen zu tätigen. Diese sind jedoch für die Innovationskraft und Weiterentwicklung der einzelnen Unternehmen – und damit auch indirekt für ihre Resilienz – wie auch des Schweizer Wirtschaftsstandorts essenziell. Die steuerlichen Anreize können also zu einer sub-optimalen Ressourcenallokation führen, insbesondere aus makroökonomischer Perspektive, aber auch aus Sicht der einzelnen Unternehmen. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass sich die staatlich gesetzten Anreize mittel- bis längerfristig negativ auf die Resilienz von Unternehmen auswirken. Denn einer allfälligen gestärkten Resilienz durch zusätzliche Reserven sind entgangene Gewinne aufgrund nicht getätigter Investitionen gegenüberzustellen. Diese Gewinne bilden die Grundlage, um überhaupt Gewinnreserven anlegen zu können.

Die Studie hält deshalb fest, dass die Weiterführung des Status Quo gegenüber der Einführung zusätzlicher Instrumente klar zu bevorzugen ist. Optimierungen bei den generellen Rahmenbedingungen für Unternehmen wären aber grundsätzlich denkbar, etwa indem bestehende Fehlanreize angegangen werden, die im derzeitigen Steuersystem eine Bevorzugung von Fremdkapital gegenüber Eigenkapital bewirken.

6 Schlussfolgerungen des Bundesrates

Im Einklang mit dem zugrundeliegenden Postulat wird die Resilienz im vorliegenden Bericht mit Fokus auf die finanzielle Widerstandsfähigkeit der Unternehmen diskutiert. Finanziell widerstandsfähige Unternehmen sind für wirtschaftlich herausfordernde Zeiten besser gewappnet. Dem Bundesrat ist es ein Anliegen, dass die Unternehmen im Rahmen ihrer Möglichkeiten ihrer Risikovorsorge nachgehen können. Dafür setzt er die geeigneten Rahmenbedingungen.

Unternehmen können ihre Resilienz entlang mehrerer Dimensionen eigenständig stärken. Diese Dimensionen beinhalten Elemente wie die Lieferketten, diversifizierte Absatzmärkte, das Personal, die internen Prozesse, eine vorausschauende Unternehmensleitung, aber auch finanzielle Reserven. Auf Seite des Staats tragen ein ausgewogenes Steuersystem und gute ordnungspolitische Rahmenbedingungen ihren Teil zur Stärkung der Resilienz bei. Dazu steht eine Reihe von steuerlichen Mechanismen und finanzpolitischen Instrumenten bereit. Diese sind dem Überbegriff der automatischen Stabilisatoren zuzuordnen. Sie sind so konzipiert, dass sie bei konjunkturellen Einbrüchen automatisch greifen und eine stabilisierende Wirkung entfalten. Sie entfalten ihre Wirkung also dann, wenn sie tatsächlich gebraucht werden. Zu diesen Stabilisatoren zählen insbesondere die ALV, die KAE, aber auch die Ausgestaltung des Steuersystems und die Schuldenbremse. Zusätzlich zu den automatischen Stabilisatoren kann der Staat in ausserordentlichen Situationen auch Massnahmen zur Stützung der Wirtschaft ergreifen. Diese müssen zielgerichtet sein, zur richtigen Zeit wirken, vorübergehender Art sein und unerwünschte Nebenwirkungen minimieren.

Die als fachliche Grundlage für den vorliegenden Bericht von Ecoplan erstellte RFA identifiziert keinen Handlungsbedarf zur Förderung der Reserven-Bildung, der über die bestehenden Instrumente hinausgeht. Dies deckt sich mit der Einschätzung des Bundesrates. Es besteht im Bereich der Reserven-Bildung von Unternehmen ausserhalb des Finanzsektors kein Marktversagen.

Es liegt auch kein mangelnder Wettbewerb im Kreditmarkt vor. Der Bundesrat hat im Bericht "Rasch wachsende Jungunternehmen in der Schweiz"¹⁸ von 2017 festgestellt, dass der Schweizer Risikokapitalmarkt insgesamt gut funktioniert.

Im Bericht «Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen»¹⁹ von 2013 hat der Bundesrat festgehalten, dass sich das Bürgschaftswesen positiv entwickelt hat und auf einer guten und soliden Grundlage steht. Die Unternehmensbefragung und die Experteninterviews lassen auch nicht auf einen unwirksamen oder zu aufwändigen Vollzug der bisherigen Regelungen schliessen. Die grosse Mehrheit der Unternehmen

¹⁸ Abrufbar unter: www.parlament.ch > 13.4237 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

¹⁹ Abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Standortförderung > KMU-Politik > Bürgschaften für KMU > Berichte

stimmen der Aussage zu, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen ausreichend Möglichkeiten bieten, um Reserven zu bilden. Die interviewten Experten sehen diesbezüglich ebenso keinen Mangel. Ein Regulierungsversagen liegt demnach ebenfalls nicht vor.

Unternehmen können selber am besten entscheiden, welche Teile des Gewinns sie reinvestieren, welche sie ausschütten und welche sie zur Reserven-Bildung verwenden sollen. Es gibt aus Sicht des Bundesrates keinen Grund, mit steuerlichen Instrumenten diese betriebswirtschaftlichen Entscheide zu beeinflussen. Diese Überlegungen gelten grundsätzlich auch für die aktuell hohen Energiepreise. Die Erfahrungen mit den früheren ABR sowie die Analysen von Ecoplan verdeutlichen zudem, dass alle Ansatzpunkte zur Förderung der Reserven-Bildung mit gewichtigen Nachteilen und einem äusserst ungünstigen Kosten/Nutzen-Verhältnis verbunden sind.

Die Abfederungsmassnahmen während der Corona-Pandemie waren ausserordentliche und einmalige Massnahmen. Die Unternehmen dürfen diese Massnahmen nicht zum Anlass nehmen, davon auszugehen, dass der Staat auch bei künftigen Krisen ausserordentliche Massnahmen ergreifen wird. Es liegt in der Verantwortung und im Interesse der einzelnen Unternehmen, angemessene Reserven für Krisen aufzubauen. Der vorliegende Bericht zeigt, dass das bestehende Instrumentarium des Bundes hierfür gute Rahmenbedingungen bietet.

7 Anhang: Postulat im Wortlaut

20.3544

Postulat Noser

"Resilienz der Schweizer Unternehmen stärken"

Wortlaut des Postulates vom 09.06.2020:

Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie die Risikovorsorge der Schweizer Unternehmen gestärkt werden kann. Im Vordergrund steht die Bildung steuerbefreiter Reserven, die von den Firmen in ausserordentlichen Situationen wie Seuchen, Kriegen oder schweren Störungen des Finanzsystems auf Beschluss des Bundesrats aufgelöst werden können. Eine Lösung kann an das frühere Instrument der Arbeitsbeschaffungsreserven anlehnen, wobei Optimierungen vorzuschlagen wären. Die Vor- und Nachteile, einschliesslich der wettbewerbspolitischen Folgen für die Firmen und den Schweizer Unternehmensstandort, sind umfassend zu beurteilen.

Mitunterzeichnende

Michel (1)

Begründung

Viele Schweizer Unternehmen haben sich in der Coronakrise als wenig widerstandskräftig erwiesen. Die Fähigkeit, in einer schweren Krise über eine gewisse Zeit zu bestehen, ohne ausserordentliche staatliche Hilfeleistungen in Anspruch nehmen zu müssen, ist offenbar wenig ausgeprägt, obwohl volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch wünschbar. Artikel 100 Absatz 6 der Bundesverfassung sieht vor, dass der Bund die Unternehmen zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven verpflichten kann; er gewährt dafür Steuererleichterungen und kann dazu auch die Kantone verpflichten. Das frühere Instrument der Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR) wurde im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II abgeschafft (2007). Die ARB hatten sich gemäss damaliger Beurteilung des Bundesrats nicht bewährt, vor allem weil die Volumen insgesamt zu gering waren. Die Bildung von ARB war für die Unternehmen freiwillig. Kleine Firmen unter 10 Mitarbeitenden waren vom Instrument ausgeschlossen. Die ABR konnten auch in individuellen Notlagen aufgelöst werden.

Ein neues Kriseninstrument kann sich dennoch an den ABR orientieren, wobei Optimierungen vorzuschlagen wären:

1. Die frühere Regelung der ABR sah vor, dass die jährliche Einlage höchstens 15 Prozent des handelsrechtlichen Gewinns betragen durfte und die Summe der Reserve auf 20 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme beschränkt war. Erachtet der Bundesrat diese Eckwerte als grundsätzlich sinnvoll oder sollte zur Steigerung der Resilienz z.B. die Reservesumme erhöht werden (beispielsweise auf 30% der AHV-pflichtigen Lohnsumme)?
2. Erachtet es der Bundesrat als sinnvoll, ein neues Kriseninstrument für alle Firmen obligatorisch zu machen und namentlich auch für Selbständigerwerbende? Sollten sich Unternehmen umgekehrt befreien lassen können, wenn sie nachweisen, dass sie über genügend Reserven verfügen, die in Krisen sofort verfügbar sind?

3. Die früheren ABR waren beim Bund oder einer Bank auf ein Sperrkonto einzubezahlen. Sollte zur maximalen Absicherung ein Sperrkonto bei der SNB in Betracht gezogen werden? Wie würde eine Bundeslösung aussehen, und wie wäre bez. der Verzinsung zu verfahren?
4. Der Verwendungszweck der ABR war gesetzlich definiert. Als Arbeitsbeschaffungsmassnahmen galten insbesondere bauliche Massnahmen, Forschungs- und Entwicklungsausgaben, Umschulung und Weiterbildung, Exportförderung und Marketing-Kampagnen. Der Nachweis über die ordnungsgemässe Verwendung der Reserven war zu erbringen, andernfalls es zu einer Nachbesteuerung kam. Erachtet der Bundesrat die früheren Verwendungszwecke als grundsätzlich sinnvoll, oder wären im Lichte der jüngsten Krisenerfahrungen weitere Verwendungszwecke ins Auge zu fassen (z.B. Mieten) bzw. sollte die Verwendung den Firmen ganz frei gestellt werden, wie die Bundesverfassung dies in Artikel 100 Absatz 6. vorsieht?
5. Ist es sinnvoll, auf die früher mögliche Freigabe für einzelne Unternehmen zu verzichten, und sollten die Reserven ausschliesslich für grosse, ausserordentliche Krisensituationen reserviert werden?
6. Welche wettbewerblichen Folgen für die Unternehmen ergäben sich, und gibt es international vergleichbare/bessere Lösungen?