



---

SCHLUSSBERICHT – 13.05.2022

---

# **Stärkung der Resilienz der Schweizer Unternehmen**

Auslegeordnung möglicher Massnahmen  
im Rahmen einer vertieften  
Regulierungsfolgenabschätzung RFA

Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO

# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan  
Titel: Stärkung der Resilienz der Schweizer Unternehmen  
Untertitel: Auslegeordnung möglicher Massnahmen im Rahmen einer vertieften Regulierungsfolgenabschätzung RFA  
Auftraggeber: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Ort: Bern  
Datum: 13.05.2022

## Begleitgruppe

Dragan Ilic, SECO  
Stefan Leist, SECO  
Damien Vacheron, SECO  
David Staubli, ESTV

## Projektteam Ecoplan

Michael Marti  
Ramin Mohagheghi  
Svenja Strahm

## Projektteam KPMG

Marc-André Giger  
Fabian Gähwiler

Die Studie wurde von Ecoplan in Zusammenarbeit mit KPMG erstellt, wobei KPMG ausschliesslich für die Erstellung des Kapitels 5 zuständig war.

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

## ECOPLAN AG

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Dätwylerstrasse 25  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Inhaltsübersicht

	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>2</b>
	<b>Résumé .....</b>	<b>4</b>
	<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Allgemeine Grundlagen.....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Mögliche Massnahmen zur Stärkung der Resilienz .....</b>	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>Unternehmensbefragung .....</b>	<b>20</b>
<b>5</b>	<b>Praxisreport .....</b>	<b>27</b>
<b>6</b>	<b>Analyse entlang der RFA-Prüfpunkte .....</b>	<b>34</b>
<b>7</b>	<b>Schlussfolgerungen.....</b>	<b>41</b>
	<b>Anhang A: Rücklauf Unternehmensbefragung.....</b>	<b>43</b>
	<b>Anhang B: Entwicklung Kennzahlen nach Branchen .....</b>	<b>45</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>47</b>

## Zusammenfassung

### Hintergrund und Ausgangslage

Auslöser dieses Berichts ist das Postulat 20.3544 Noser<sup>1</sup>, wonach der Bundesrat prüfen soll, wie die Risikovorsorge der Schweizer Unternehmen in ausserordentlichen Situationen gestärkt werden kann. Im Vordergrund steht dabei laut Postulat die Bildung steuerbefreiter Reserven, welche die Unternehmen im Krisenfall auflösen könnten. Als mögliche Lösung wird eine Anlehnung an das frühere Instrument der Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR) genannt, wobei Optimierungen vorzuschlagen wären.

### Analyse des Handlungsbedarfs

Die Notwendigkeit für einen staatlichen Eingriff lässt sich nicht mit dem Vorliegen eines Marktversagens rechtfertigen. Es gibt keine Externalitäten aus zu tiefer Reservehaltung und damit keinen hinreichenden Grund, mit staatlichen Massnahmen auf die Reservebildung von Unternehmen einzuwirken. Vielmehr liegt es im Interesse jedes Unternehmens, soweit möglich und sinnvoll, Reserven für weniger gute Zeiten anzulegen. Eine repräsentative Umfrage hat zudem ergeben, dass die Schweizer Unternehmen bezüglich ihrer Reservehaltung gut aufgestellt sind. Gestützt wird diese Erkenntnis durch die Einschätzungen verschiedener Experten aus Wirtschaft und Wissenschaft.

### Wirkung möglicher Massnahmen

Würde entgegen dem fehlenden Handlungsdruck ein Instrument eingeführt, wäre vermutlich eine Ausgestaltung mit loser Zweckbindung und einem möglichst einfach überprüfbareren Freigabekriterium zu bevorzugen. Steuerbegünstigte Reserveinstrumente mit enger Zweckbindung nach dem Vorbild der ABR sind dagegen nicht geeignet, weil erstens die erwartete Wirkung gering ausfällt und sie zweitens mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden sind. Sie weisen also ein sehr unvorteilhaftes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Dies lässt sich auch durch alternative Ausgestaltungen kaum wesentlich verbessern. Denn auch bei Instrumenten mit loser oder keiner Zweckbindung bleibt die potenzielle Wirkung mit Blick auf das angedachte Ziel fraglich. Profitieren dürften vor allem jene Firmen, die ausreichend Gewinne zur Reservebildung erwirtschaften. Gerade jene Unternehmen, die (gem. Postulat) gestärkt werden sollten, dürften aber tendenziell wenig profitabel sein, und damit kaum Möglichkeiten haben, Reserven aus einbehaltenen Gewinnen aufzubauen. Neben der verfehlten Wirkung ist auch mit beachtlichen Mitnahmeeffekten zu rechnen. Hinzu kommt, dass der Staat mit Anreizen zur Reservebildung auch das Investitionsverhalten beeinflusst und somit Unternehmen womöglich nicht optimal über ihren Ressourceneinsatz entscheiden. Wird weniger in die Innovationskraft investiert, kann sich dies mittel- bis langfristig in tieferen Unternehmensgewinnen niederschlagen. Diese bilden jedoch die Grundlage, um Gewinnreserven anlegen zu können.

---

<sup>1</sup> [Postulat 20.3544](#) «Die Resilienz der Schweizer Unternehmen stärken».

### **Schlussfolgerungen**

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Weiterführung des Status Quo gegenüber der Einführung zusätzlicher Instrumente klar zu bevorzugen ist. Es besteht einerseits kein Handlungsbedarf. Andererseits ist auch die Wirkung der untersuchten Instrumente als gering einzustufen. Dabei spielen auch die bereits etablierten Krisenbewältigungsmassnahmen eine wichtige Rolle. Eine Empfehlung für eine alternative Handlungsoption kann aufgrund der durchgeführten Analyse nicht abgegeben werden. Optimierungen bei den generellen Rahmenbedingungen für Unternehmen sind aber denkbar, etwa indem bestehende Fehlanreize angegangen werden, die im derzeitigen Steuersystem eine Bevorzugung von Fremdkapital gegenüber Eigenkapital bewirken.

## Résumé

### Contexte et situation initiale

Ce rapport a pour origine le postulat 20.3544 Noser<sup>2</sup>, qui demande au Conseil fédéral d'examiner comment renforcer la prévention des risques au sein des entreprises suisses dans des situations extraordinaires. Selon le postulat, la constitution de réserves exonérées d'impôt que les entreprises pourraient dissoudre en cas de crise se trouvent au premier plan. Une solution possible évoquée est de s'inspirer de l'ancien instrument des réserves de crise, tout en proposant des optimisations.

### Analyse de la nécessité d'agir

L'absence de défaillance de marché ne permet pas de conclure à la nécessité d'une intervention de l'État. Il n'y a pas d'externalités dues à des réserves trop faibles et donc pas de raison suffisante pour que l'Etat intervienne dans la constitution de réserves par les entreprises. Au contraire, il est dans l'intérêt de chaque entreprise de constituer, dans la mesure du possible, des réserves pour les périodes moins favorables. Une enquête représentative a en outre montré que la situation des entreprises suisses est plutôt bonne en ce qui concerne la constitution de réserves. Différents experts de l'économie et de la science partagent également ce constat.

### Effet de possibles mesures

Si un instrument devait être introduit malgré l'absence de nécessité d'agir, il faudrait probablement privilégier une conception sans affectation des réserves à un but précis et avec un critère de libération facilement vérifiable. En revanche, les instruments tels que des réserves bénéficiant d'avantages fiscaux associés à une stricte affectation des réserves, à l'instar des anciens réserves de crise, ne sont pas appropriés. D'une part parce que l'effet escompté est faible et d'autre part parce que ces instruments entraînent une charge administrative considérable et présentent donc un rapport coût-bénéfice très défavorable. Il n'est guère possible d'améliorer sensiblement ce dernier par des configurations alternatives. Car même pour les instruments avec des critères d'affectation plus large ou sans critère précis, l'effet potentiel au regard de l'objectif visé reste discutable. Ce sont surtout les entreprises qui réalisent suffisamment de bénéfices qui pourraient en bénéficier. Les entreprises qui, selon le postulat, devraient se renforcer, ont toutefois tendance à être peu rentables et n'ont donc guère la possibilité de constituer des réserves à partir de bénéfices non distribués. Outre le fait que l'effet visé est manqué, il faut également s'attendre à des effets d'aubaine considérables. A cela s'ajoute le fait que l'Etat, en incitant à la constitution de réserves, influence également le comportement d'investissement des entreprises. Celles-ci risquent de ne pas allouer leurs ressources de manière optimale. Si l'on investit moins dans la force d'innovation, cela peut se traduire à moyen et long terme par une baisse des bénéfices des entreprises. Or, ces derniers constituent la base de la constitution de réserves.

---

<sup>2</sup> [Postulat 20.3544](#) « Renforcer la résistance des entreprises suisses ».

## **Conclusions**

En conclusion, on peut affirmer que le maintien du statu quo est clairement préférable à l'introduction d'instruments supplémentaires. D'une part, aucune action n'est requise. D'autre part, l'impact des instruments examinés est faible. De plus, les mesures de gestion de crise déjà établies jouent également un rôle important. Sur la base de l'analyse effectuée, il n'est pas possible de recommander une option alternative. Il est toutefois envisageable d'optimiser les conditions-cadres générales pour les entreprises, par exemple en corrigeant les incitations erronées qui, dans le système fiscal actuel, favorisent les fonds étrangers par rapport aux fonds propres.

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>2</b>
	<b>Résumé</b> .....	<b>4</b>
	<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>7</b>
1.1	Ausgangslage und zentrale Fragestellungen.....	7
1.2	Untersuchungskonzept .....	7
1.3	Aufbau des Berichts .....	8
<b>2</b>	<b>Allgemeine Grundlagen</b> .....	<b>9</b>
2.1	Zum Begriff der Resilienz.....	9
2.2	Hintergrund zu den Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR).....	11
<b>3</b>	<b>Mögliche Massnahmen zur Stärkung der Resilienz</b> .....	<b>13</b>
3.1	Überblick möglicher Ansatzpunkte.....	13
3.2	Massnahmen zur Bildung steuerbefreiter Reserven.....	16
<b>4</b>	<b>Unternehmensbefragung</b> .....	<b>20</b>
4.1	Wie resilient sind die Schweizer Unternehmen?.....	20
4.2	Besteht aus Sicht der Unternehmen ein Handlungsbedarf?.....	24
4.3	Erwartete Reaktionen auf steuerliche Anreize zur Bildung von Reserven .....	25
<b>5</b>	<b>Praxisreport</b> .....	<b>27</b>
5.1	Branchenübergreifende Erkenntnisse.....	27
5.2	Branchenspezifische Erkenntnisse .....	29
5.3	Abschliessende Bemerkungen.....	33
<b>6</b>	<b>Analyse entlang der RFA-Prüfpunkte</b> .....	<b>34</b>
6.1	Notwendigkeit staatlichen Handelns .....	34
6.2	Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen und Gesamtwirtschaft.....	35
6.3	Zweckmässigkeit im Vollzug und mögliche Alternativen .....	38
<b>7</b>	<b>Schlussfolgerungen</b> .....	<b>41</b>
	<b>Anhang A: Rücklauf Unternehmensbefragung</b> .....	<b>43</b>
	<b>Anhang B: Entwicklung Kennzahlen nach Branchen</b> .....	<b>45</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>47</b>



# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage und zentrale Fragestellungen

Auslöser der vorliegenden Studie ist das Postulat 20.3544 Noser<sup>3</sup>, welches der Ständerat am 24. September 2020 angenommen hat. Damit beauftragt er den Bundesrat zu prüfen, wie die Risikovorsorge der Schweizer Unternehmen in ausserordentlichen Situationen wie Seuchen, Kriegen oder schweren Störungen des Finanzsystems gestärkt werden kann. Im Vordergrund steht die Förderung der Eigenverantwortung der Unternehmen durch Bildung steuerbefreiter Reserven, auf welche die Unternehmen im Krisenfall zurückgreifen könnten. Eine mögliche Lösung könnte an das mittlerweile abgeschaffte Instrument der Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR) anlehnen, wobei Optimierungen vorzuschlagen wären.

Das SECO hat zur vertieften Prüfung eine Studie ausgeschrieben, deren Ergebnisse mit diesem Bericht nun vorliegen. Insbesondere wurde eine Auslegeordnung möglicher Massnahmen erarbeitet, mit denen die Resilienz – also die finanzielle Widerstandsfähigkeit – von Schweizer Unternehmen gestärkt werden kann. Der Hauptfokus der Analyse liegt dabei auf verschiedenen Ausgestaltungsformen der steuerlich abzugsfähigen Bildung von Reserven. Gleichzeitig werden im Sinne einer ergebnisoffenen Betrachtung auch alternative Massnahmen berücksichtigt, welche fördern sollen, dass Unternehmen in guten Zeiten für allfällige künftige Krisen vorsorgen. Zur Einordnung wird eine Analyse entlang der Prüfpunkte der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchgeführt.

Die **zentralen Fragestellungen** lassen sich verkürzt wie folgt zusammenfassen:

- Besteht aufgrund der Ausgangslage ein staatlicher Handlungsbedarf?
- Wie präsentiert sich die heutige Situation bezüglich Resilienz der Schweizer Unternehmen?
- Welche möglichen Ansatzpunkte zur Stärkung der Resilienz sind denkbar?
- Was sind Vor- und Nachteile möglicher Massnahmen sowie alternativer Optionen?
- Wie sind mögliche Massnahmen in Bezug auf die RFA-Prüfpunkte einzuordnen (Notwendigkeit, erwartete Auswirkungen und Zweckmässigkeit im Vollzug)?

## 1.2 Untersuchungskonzept

Resilienz ist ein breiter Begriff und kann sich sowohl auf unterschiedliche Ebenen und Dimensionen beziehen<sup>4</sup>. Um dieses komplexe Thema aus mehreren Blickwinkeln auszuleuchten, wurde ein Ansatz mit verschiedenen methodischen Bausteinen gewählt. Dabei wurden leitfadengestützte Interviews mit einer breit angelegten Unternehmensbefragung kombiniert.

---

<sup>3</sup> [Postulat 20.3544](#) «Die Resilienz der Schweizer Unternehmen stärken».

<sup>4</sup> vgl. auch Abschnitt 2.1 zum Begriff der Resilienz.

### a) Sondierungsgespräche

Zunächst wurden Sondierungsgespräche mit ausgewählten Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft geführt. Diese Gespräche dienten dazu, die zentralen Fragestellungen auf einer übergeordneten Ebene einzuordnen und wesentliche Schlüsselfaktoren für die Unternehmensbefragung sowie die weiterführenden Interviews mit Branchenexperten zu identifizieren. Die Auswahl der Gesprächspartner wurde in Absprache mit dem Auftraggeber und der Begleitgruppe getroffen. Gleichzeitig wurden über das SECO und die ESTV Vertreterinnen und Vertreter anderer OECD-Länder gefragt, ob es in ihrem Land ähnliche Instrumente wie die ABR gibt. Die Erkenntnisse aus diesen Gesprächen sind in sämtliche Berichtskapitel eingeflossen.

### b) Unternehmensbefragung

Zur Einschätzung der heutigen Situation sowie von erwarteten Reaktionen auf mögliche Massnahmen wurde eine Online-Umfrage bei Schweizer Unternehmen durchgeführt. Um ein möglichst genaues Abbild der Schweizer Unternehmenslandschaft zu erhalten, wurden Unternehmen aus einer repräsentativen Stichprobe<sup>5</sup> befragt. Von den rund 3'600 angeschriebenen Unternehmen nahmen 981 an der Umfrage teil, was einem Rücklauf von 27% entspricht. Weitere Hintergrund-Informationen zur Online-Umfrage finden sich in Anhang A.

### c) Praxisreport

Um die heutige Situation bezüglich Resilienz in verschiedenen Branchen einzuschätzen sowie die Wirkung möglicher Massnahmen zu eruieren, wurden Interviews mit ausgewählten Branchenexperten geführt.

## 1.3 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 2 gibt einen generellen Überblick zum Thema der Resilienz sowie einen Rückblick auf die Arbeitsbeschaffungsreserven ABR.
- In Kapitel 3 werden mögliche Massnahmen und Alternativen aufgezeigt.
- Die wichtigsten Ergebnisse aus der Unternehmensbefragung sind in Kapitel 4 dargestellt.
- Kapitel 5 besteht aus dem eigenständigen Praxisreport von KPMG.
- Die Einordnung der Ergebnisse entlang der RFA-Prüfpunkte wird in Kapitel 6 vorgenommen.
- In Kapitel 7 werden schliesslich die Schlussfolgerungen zusammengefasst.

---

<sup>5</sup> Auszug aus dem Betriebs- und Unternehmensregister BUR des Bundesamts für Statistik BFS.

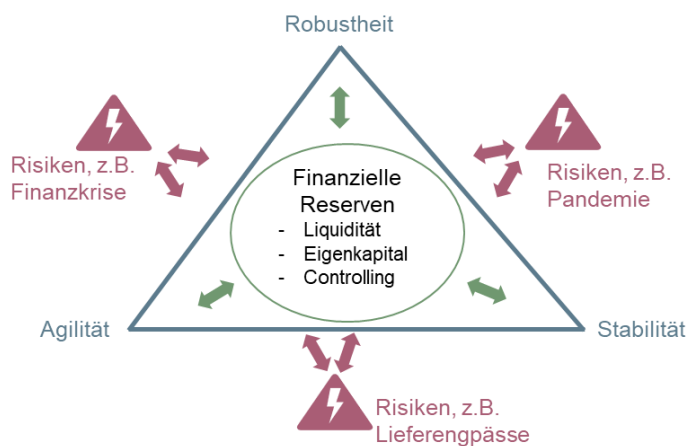
## 2 Allgemeine Grundlagen

### 2.1 Zum Begriff der Resilienz

#### a) Was ist unter Resilienz zu verstehen?

Der Begriff Resilienz, vom Lateinischen – resiliere für «zurückspringen» oder «abprallen» – bedeutet im volkswirtschaftlichen Verständnis die Fähigkeit, realwirtschaftliche Schocks mit möglichst geringen Wohlfahrtsverlusten zu überstehen.<sup>6</sup> Resilienz ist somit ein relativ breiter Begriff, der eine Vielzahl verschiedener Ebenen und Dimensionen beinhaltet und auch als Zusammenspiel von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik betrachtet werden kann.<sup>7</sup> Im internationalen Kontext wird der Begriff häufig aus einer makroökonomischen Perspektive verwendet.<sup>8</sup> Im Fokus der vorliegenden Studie steht hingegen die mikroökonomische Ebene, also die (finanzielle) Resilienz von Unternehmen. Auch hier gilt es, verschiedene Dimensionen und Elemente zu beachten. Resilienz bedeutet weitaus mehr als nur Krisensicherheit durch finanzielle Reserven – obwohl diese natürlich in jeder Krise die Widerstandsfähigkeit erhöhen können. Folgende Abbildung veranschaulicht dies:

Abbildung 2-1: Resilienz in Unternehmen



Quelle: Eigene Darstellung, stark ergänzt nach Industrie- und Handelskammer St. Gallen und Appenzell<sup>9</sup> und Behringer<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Bill-Körper; Eicher (2017)

<sup>7</sup> Eine umfassende Diskussion des Begriffs im wirtschaftspolitischen Kontext findet sich in Brinkmann; Harendt; Heinemann; u. a. (2017).

<sup>8</sup> vgl. z.B. Bank for International Settlements (2016) in Brinkmann; Harendt; Heinemann; u. a. (2017) oder European Central Bank (2016).

<sup>9</sup> Industrie- und Handelskammer St. Gallen - Appenzell (URL)

<sup>10</sup> Behringer (2020)

Abbildung 2-1 illustriert, dass einerseits verschiedenste Faktoren für die Unternehmen zur Belastung oder Bedrohung werden können, von wirtschaftlichen Einbrüchen auf Kunden- oder Lieferantenseite über Naturereignisse wie Brände oder Erdbeben bis zu Pandemien. Je nach Krise können dabei unterschiedliche Elemente für die Resilienz entscheidend sein, z.B. die Diversität in den Lieferketten, die Lagerhaltung, die Agilität des Personals usw. Andererseits zeigt die Abbildung, dass die finanziellen Reserven – je nach Wirksamkeit der «Abwehrdispositive» (Robustheit, Agilität, Stabilität) – mehr oder weniger beansprucht werden, aber immer (bildlich gesehen) im Brennpunkt stehen, wenn eine Krise aufzieht.

### **b) Eingrenzung des Begriffs für diese Studie**

Somit sind die finanziellen Reserven (sei es bezüglich Liquidität und/oder bezüglich Eigenkapital bzw. «Gewinnreserven») nur ein Aspekt von Resilienz. Derzeit ebenso intensiv diskutiert werden z.B. Fragen der Lieferketten, der Lagerhaltung usw. Für die vorliegende Studie steht aber der finanzielle Aspekt klar im Zentrum. Wenn in den folgenden Kapiteln von Resilienz die Rede ist, verstehen wir darunter die **finanzielle Widerstandsfähigkeit**.

### **c) Wie lässt sich Resilienz messen?**

Ex-post-Betrachtungen können Hinweise zum Resilienzgrad einer Volkswirtschaft liefern. Alternativ können auch Simulationsrechnungen mit makroökonomischen Strukturmodellen angewendet werden, wie etwa in einer Studie des Forschungsinstituts BAK Economics aus dem Jahr 2017.<sup>11</sup> Gemessen wurde hierbei mit dem kumulierten Wohlfahrtsverlust über drei Jahre im Vergleich zum realen Bruttoinlandsprodukt. Im Nachhinein kann die Resilienz also gemessen werden. Für die *jetzige* Resilienz von Volkswirtschaften oder Unternehmen gibt es jedoch keine eigentliche Messgrösse.<sup>12</sup>

Für die Betrachtung der finanziellen Resilienz von Unternehmen können Bilanzkennzahlen herangezogen werden, beispielsweise der Eigenfinanzierungsgrad, der den Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital angibt (auch Eigenkapitalquote genannt).<sup>13</sup> Diese Kennzahl ist ein Mass dafür, wie viel Verlust ein Unternehmen hinnehmen kann, bevor es in eine Überschuldungssituation gerät. Solche Kennzahlen sind jedoch nur sehr bedingt aussagekräftig. Wie hoch etwa der Eigenfinanzierungsgrad eines Unternehmens sein sollte, hängt stark von branchenspezifischen Faktoren ab. Allgemeingültige branchenübergreifende Richtwerte existieren nicht.<sup>14</sup> Ausserdem müsste für eine Interpretation dieser Kennzahlen neben dem Unternehmensumfeld auch berücksichtigt werden, ob es sich um junge oder etablierte Unternehmen handelt. Neben der Finanzierungspolitik spielen im Zusammenhang mit dem langjährigen Bestehen von Unternehmen insbesondere die Eigenkapitalreserven eine zentrale Rolle, die ein

---

<sup>11</sup> BAK Basel Economics (2017).

<sup>12</sup> Gittenberger; Kleissner; Voithofer (2021).

<sup>13</sup> Aus der Wertschöpfungsstatistik bzw. den «Buchhaltungsergebnissen» sind bestimmte Kennzahlen, u.a. zur Kapitalstruktur (z.B. Eigenfinanzierungsgrad, Selbstfinanzierungsgrad), Liquidität und Rentabilität verfügbar; siehe Bundesamt für Statistik BFS (2021).

<sup>14</sup> Lütolf; Rupp; Birrer (2018).

Unternehmen über die Jahre aus zurückbehaltenen Gewinnen bilden konnte. Kennzahlen aus den öffentlichen Statistiken können also Anhaltspunkte liefern (vgl. Anhang B). Zur Messung der Resilienz sind sie jedoch zu allgemein und es ist eine Differenzierung mit Blick auf die finanziellen Reserven erforderlich.

## 2.2 Hintergrund zu den Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR)

Die im Postulat 20.3544 erwähnten Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR) wurden im Zuge der Unternehmenssteuerreform II abgeschafft. Diesen Beschluss fasste das Parlament im Frühjahr 2007 auf Antrag des Bundesrates. Ab diesem Zeitpunkt war die Bildung neuer ABR nicht mehr möglich. Nach einer Übergangsfrist hob anschliessend der Bundesrat das entsprechende Gesetz per 1. Januar 2016 auf.<sup>15</sup> Hauptgrund für die Abschaffung war die mangelnde Wirksamkeit des Instruments.

Die ABR wurden 1951 als konjunkturstabilisierendes Instrument eingeführt und 1985 einer Neukonzeption unterzogen, wobei die grundlegende Idee und der Mechanismus gleichblieben: Unternehmen bilden im konjunkturellen Aufschwung Reserven, im Abschwung tätigen sie mit den gebildeten Reserven Investitionen und stützen so die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und die Beschäftigung. Damit sollte ein antizyklisches Investitionsverhalten der Unternehmen gefördert werden. Denn während die Investitionen einen konjunkturstützenden Effekt haben, wirkt die Reservebildung im Aufschwung dämpfend.

Konkret war das Instrument wie folgt ausgestaltet: Unternehmen konnten auf freiwilliger Basis jährlich maximal 15% ihres handelsrechtlichen Gewinns auf ein Sperrkonto bei einer Bank oder beim Bund einzahlen, wobei die Einlage mindestens 10'000 CHF betragen musste. Der steuerliche Anreiz bestand darin, dass sie diese Einlage als geschäftsmässig begründeten Aufwand geltend machen konnten. Mit der Bildung von ABR konnten Unternehmen also ihren steuerbaren Gewinn und entsprechend ihre Gewinnsteuerbelastung reduzieren.<sup>16</sup> Die Summe der so gebildeten Reserve, also 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 10 Mitarbeitenden berechtigt.<sup>17</sup> Kleinere Unternehmen sowie Selbständigerwerbende waren davon ausgeschlossen.

---

<sup>15</sup> Bundesgesetz über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven (ABRG), SR 823.33.

<sup>16</sup> Die getätigte Einlage erschien in der Unternehmensbilanz im Eigenkapital als «ABR» und war steuerlich den offenen Reserven gleichgestellt. Für die Kapitalsteuer wurde die ABR weiterhin erfasst, womit bei der Kapitalsteuer keine Steuerersparnis resultierte.

<sup>17</sup> Voraussetzung für die ABR auf Bundesebene war, dass auch die Kantone eine steuerfreie Reservebildung vorsehen. Ausser dem Aargau kannten alle Kantone entsprechende Anschlussgesetze. Das Bundesgesetz berechnete Unternehmen ab 20 Mitarbeitenden zur Bildung von ABR (ABRG Art. 2 Abs. 1). Die meisten Kantone vereinbarten jedoch eine Herabsetzung (nach Art. 2 Abs. 3) auf 10 Mitarbeitende (mit Ausnahme von BL, BS, TI, VD, ZG, ZH).

In wirtschaftlich schwierigen Zeiten, insbesondere bei drohenden oder bereits eingetretenen Beschäftigungsschwierigkeiten, konnte der Bund die Freigabe der ABR beschliessen. Unternehmen konnten die ABR anschliessend für Massnahmen verwenden, die eine ausgeglichene Beschäftigung fördern oder die längerfristige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Unternehmens 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 hingegen die freigegebenen Reserven nicht für den zugedachten Zweck, wurden diese zum Höchstsatz der Gewinnsteuer nachbesteuert. Der Bund konnte die Freigabe der ABR generell für alle Unternehmen beschliessen (allgemeine Freigabe)<sup>18</sup> oder auf Antrag für einzelne Unternehmen (Einzelfreigabe). Bei der allgemeinen Freigabe entscheiden die Unternehmen eigenständig, ob sie die Reserven in Form von ABR auflösen wollten oder nicht.

In der Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz II<sup>19</sup> wurde Bilanz gezogen über die rund 50 Jahre, in denen das Instrument der ABR im Einsatz war, mit Fokus auf der Entwicklung seit der Neukonzeption. Es zeigte sich, dass die in das Instrument gelegten Erwartungen bei den vergangenen Freigaben nicht erfüllt werden konnten. Einerseits wurde in keinem Jahr das angestrebte Volumen von 2 Mrd. CHF an ABR erreicht, das aus volkswirtschaftlicher Sicht wünschenswert gewesen wäre. Zwischen 1988 und 2004 bewegte sich der Bestand der ABR in der Grössenordnung von 50 bis 350 Mio. CHF und war damit weit von einer Zielgrösse entfernt, bei der von einem wesentlichen makroökonomischen Effekt hätte ausgegangen werden können.<sup>20</sup> Andererseits liess sich auch die vorgesehene antizyklische Wirkung der ABR nicht beobachten. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten mit allgemeiner Freigabe der ABR waren die Unternehmen nicht automatisch bereit, Investitionen zu tätigen, sondern nutzten die ABR vielmehr dazu, zusätzliche Reserven anzulegen. Denn so konnten sie Steuern und damit Kosten sparen. Dass in einem unsicheren wirtschaftlichen Umfeld nicht zusätzliche Ausgaben getätigt, sondern Sparmöglichkeiten realisiert werden, ist aus Unternehmenssicht nachvollziehbar. Von der Möglichkeit der Einzelfreigabe wurde dagegen relativ häufig Gebrauch gemacht, was indes nicht dem Ziel der ABR entsprach. Gegen die Weiterführung der ABR sprach neben der verfehlten Wirkung auch der erhebliche administrative Aufwand zur Prüfung des Verwendungszwecks. Dieser war insbesondere bei den Einzelfreigaben unverhältnismässig hoch.

Insgesamt ist bei der ABR von einem schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnis auszugehen: Hoher administrativer Aufwand steht einer geringen Wirkung gegenüber. Die Anlehnung eines allfälligen neuen Instruments an die ABR ist somit grundsätzlich kritisch zu sehen. Wie eine optimierte Ausgestaltung gegebenenfalls aussehen könnte und inwiefern die Wirkung gesteigert werden könnte, soll in den folgenden Kapiteln untersucht werden.

---

<sup>18</sup> Gesamtschweizerisch oder für bestimmte Kantone sowie branchenübergreifend oder für spezifische Branchen.

<sup>19</sup> Schweizerischer Bundesrat (2005).

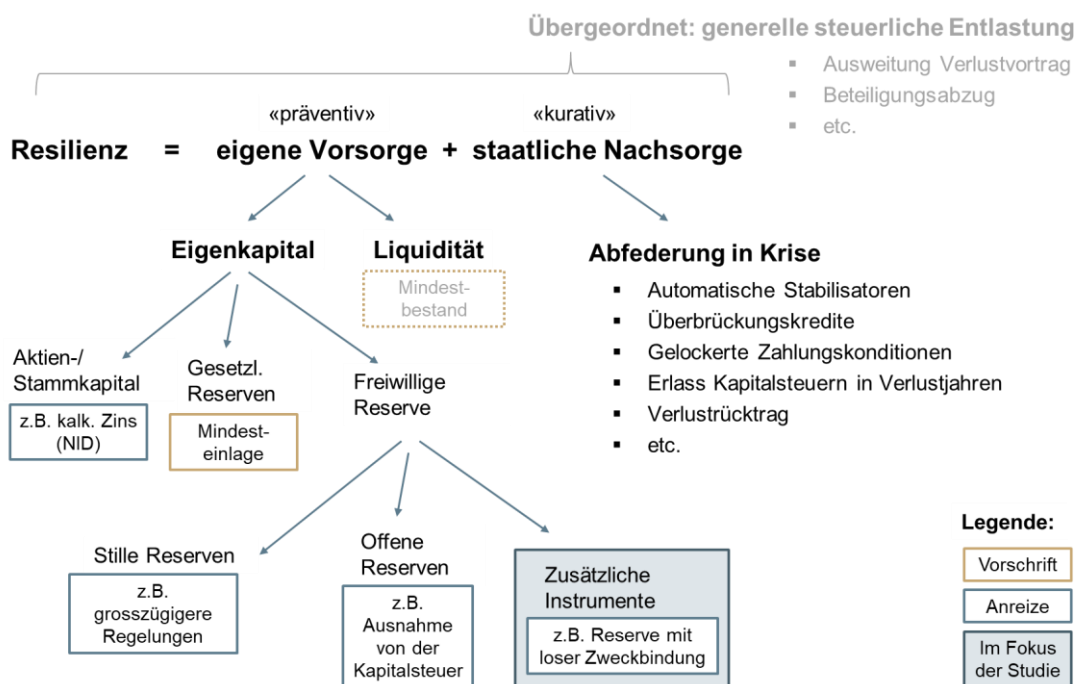
<sup>20</sup> Ende 2008 betrug der Bestand 550 Mio. CHF. Bei der letztmaligen allgemeinen Freigabe per 1. Januar 2009 ist von einem positiven Effekt auf die Gesamtwirtschaft auszugehen, der jedoch dem Umstand zuzuschreiben ist, dass es sich um eine einmalige Massnahme handelte und die Unternehmen keine neuen ABR bilden konnten und gezwungen waren, sämtliche Bestände bis 2010 aufzulösen. Vgl. dazu Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2012).

### 3 Mögliche Massnahmen zur Stärkung der Resilienz

#### 3.1 Überblick möglicher Ansatzpunkte

So breit das Begriffsverständnis von Resilienz, so vielfältig sind auch die potenziellen Hebel, an denen angesetzt werden kann, wenn es um die Stärkung der Resilienz geht. Zur besseren Übersicht über diese Vielfalt ist es hilfreich, sich die verschiedenen bestehenden sowie mögliche zusätzliche Instrumente auf der Zeitachse zu vergegenwärtigen. So lässt sich unterscheiden zwischen Massnahmen, die die Unternehmen in normalen Zeiten treffen, um für einen Krisenfall bestmöglich vorzusorgen, sowie Massnahmen bzw. Mechanismen, die erst dann greifen, wenn die Krise bereits eingetreten ist. In diesem Sinne kann vereinfacht auch zwischen der eigenen unternehmensseitigen Vorsorge und staatlicher Nachsorge unterschieden werden. Die nachfolgende Abbildung illustriert diese Abgrenzung:

Abbildung 3-1: Abgrenzung möglicher Ansatzpunkte zur Stärkung der Resilienz



Quelle: Eigene Darstellung

Die eigene Vorsorge, in Form von Eigenkapital- oder Liquiditätsreserven, weist einen primär «präventiven» Charakter auf. Dagegen könnten die staatlichen Krisenbewältigungsmassnahmen als eher «kurativ» beschrieben werden. Diese Begriffe werden jedoch bewusst in Anführungszeichen verwendet. Auch bei der firmeneigenen Vorsorge geht es nicht darum, die Krise zu verhindern, sondern für diesen Fall gewappnet zu sein. Auch ist die Einteilung nicht trennscharf, sondern soll lediglich der besseren Verortung der zahlreichen Möglichkeiten dienen.

### Generelle steuerliche Erleichterung

Übergeordnet existiert eine Diskussion um eine generelle steuerliche Erleichterung, bei der es ebenfalls verschiedene Vorschläge gibt, die direkt oder indirekt einen positiven Einfluss auf die Resilienz von Unternehmen haben können (in der obigen Abbildung grau eingefärbt). Darunter fallen etwa die Reduktion substanzzehrender (Kapital-)Steuern, Optimierungen beim Beteiligungsabzug, die Abschaffung der Emissionsabgabe oder ein Ausbau der Verlustverrechnung.<sup>21</sup> Diese übergeordneten Ansatzpunkte weisen Überschneidungen zu möglichen Massnahmen auf, beispielsweise wenn Unternehmen mehr Eigenkapital halten, weil Diskriminierungen gegenüber Fremdkapital abgebaut werden. Sie werden im Folgenden jedoch nur am Rande behandelt.

### Staatliche Nachsorge

Bei den bestehenden Abfederungsmechanismen in der Krise sind allen voran die automatischen Stabilisatoren zu nennen. Wie der Name sagt, sind diese so konzipiert, dass sie bei konjunkturellen Einbrüchen automatisch greifen und eine stabilisierende Wirkung entfalten, indem sie einen Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abwenden. Dazu zählen insbesondere die Arbeitslosenversicherung und die Kurzarbeitsentschädigung, aber auch die Ausgestaltung des Steuersystems und die Schuldenbremse. Daneben kann der Staat temporär zielgerichtete, punktuelle Massnahmen zur Stützung der Wirtschaft ergreifen. In der Corona-Krise wurden zahlreiche solcher Massnahmen ergriffen, meist mit dem Ziel, kurzfristigen Liquiditätsengpässen auf der Unternehmensseite vorzubeugen oder diese zu entschärfen. Zu nennen sind etwa die verbürgten Covid-19-Überbrückungskredite des Bundes, die Unternehmen beantragen konnten – oder auch gelockerte Zahlungskonditionen bei Steuern und Abgaben.<sup>22</sup>

Zur Stärkung der Resilienz könnte also bei diesen bestehenden Instrumenten und Mechanismen angesetzt werden, z.B. bei der konkreten Ausgestaltung der automatischen Stabilisatoren. Darüber hinaus könnten zusätzliche Massnahmen im Bereich der staatlichen Abfederungsmassnahmen in Krisen geprüft werden. Neben situativen Überbrückungshilfen könnten auch zusätzliche Instrumente in Betracht gezogen werden, die nicht auf der Vorsorge durch Unternehmen beruhen, sondern erst im Krisenfall greifen, bzw. wenn ein Unternehmen rote Zahlen schreibt. Darunter fallen auch alternative Ideen, wie der Erlass der Kapitalsteuer in Verlustjahren oder ein genereller Verlustrücktrag. Den Verlustrücktrag kennt aktuell nur der Kanton Thurgau bei den kantonalen Steuern. Dort können Unternehmen Verluste im laufenden Jahr mit einem allfälligen Gewinn des Vorjahres verrechnen.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Siehe dazu den Bericht der Expertengruppe Bund/Kantone/Wirtschaft/Wissenschaft (2020).

<sup>22</sup> Vgl. z.B. Verordnung vom 20. März 2020 über den befristeten Verzicht auf Verzugszinsen bei verspäteter Zahlung von Steuern, Lenkungsabgaben und Zollabgaben sowie Verzicht auf die Darlehensrückerstattung durch die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SR 641.207.2, in Kraft 21.3. bis 31.12.2020); oder Zahlungserleichterungen der AHV-Ausgleichskassen.

<sup>23</sup> Weil der definitive Verlust erst Ende Jahr feststeht, müssten Unternehmen für eine rasch greifende Wirkung im Krisenfall versuchen, einen provisorischen Verlustrücktrag zu erwirken. Mit Verweis auf drohende Verluste im laufenden Jahr könnte so eine Steuerrückerstattung von bereits geleisteten Steuerzahlungen für das Vorjahr beantragt werden, wodurch kurzfristig Liquidität frei würde. Vgl. hierzu Provida (2020).



## Eigene Vorsorge

Der Fokus der vorliegenden Studie liegt auf der firmeneigenen Krisenvorsorge. Entsprechend konzentriert sich die weitere Analyse auf den in Abbildung 3-1 links dargestellten, «präventiven» Strang möglicher Ansatzpunkte. Hier kann zunächst unterschieden werden zwischen Eigenkapital und Liquidität sowie zwischen gesetzlichen Vorschriften und Anreizen.

Gesetzliche Mindestanforderungen an die Liquiditätshaltung sind nur bei systemrelevanten Akteuren sinnvoll, also v.a. Banken, die aufgrund ihrer Grösse und ihrer Verflechtungen als «too-big-to-fail» gelten. Diese unterliegen indessen bereits einer umfassenden Regulierung, weil sie für das Funktionieren des Finanzsystems eine kritische Rolle spielen.<sup>24</sup> Den übrigen Unternehmen kommt dagegen im Einzelnen keine zentrale Rolle zu. Sie können sich theoretisch über neue Kredite refinanzieren und ihre ausstehenden kurzfristigen Forderungen mit zusätzlich beschaffter Liquidität begleichen. Voraussetzung ist, neben einem funktionierenden Bankensektor, ihre Kreditwürdigkeit. Diese ist indes in Krisenzeiten nicht automatisch gegeben. Allerdings kann der Staat wie in der Covid-19-Pandemie mit Bürgschaften unterstützend eingreifen. Bei Liquiditätsengpässen besteht also ein kurzfristiges Überbrückungsproblem, für dessen Entschärfung, wie in den obigen Abschnitten erläutert, es diverse bestehende Möglichkeiten gibt. Zu den liquiditätswirksamen Abfederungsmassnahmen in der Pandemie zählte auch, dass der Bundesrat die sogenannten Arbeitgeberbeitragsreserven vorübergehend freigab. Diese setzen ebenfalls bei der firmeneigenen Vorsorge an (vgl. Exkurs im folgenden Abschnitt 3.2).

Kurzfristig können Liquiditätshilfen bzw. Massnahmen, die bei der Liquidität ansetzen, also Abhilfe schaffen. Die Unternehmen gewinnen dadurch Zeit, sich auf plötzlich veränderte Rahmenbedingungen einzustellen. Damit wird aber das tieferliegende Problem nicht angegangen. Wenn Unternehmen wegen eines krisenbedingten Nachfrageeinbruchs empfindliche Verluste hinnehmen müssen, droht mittel- bis langfristig die Überschuldung. Um dies zu verhindern, müssen Unternehmen mit ausreichend Eigenkapital ausgestattet sein.<sup>25</sup>

Der Fokus der Studie lässt sich somit weiter eingrenzen auf Massnahmen, die primär beim Eigenkapital von Unternehmen ansetzen. Will man die Unternehmensführung generell darin bestärken, ihr Unternehmen mit mehr Gesellschaftskapital<sup>26</sup> auszustatten, könnte generell versucht werden, die Attraktivität von Eigenkapital 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.<sup>27</sup> Dem könnte mit einem kalkulatorischen Zinssatz auf Eigenkapital entgegengewirkt werden (sog. «Notional

---

<sup>24</sup> Vgl. u.a. Liquiditätsverordnung (LiqV, SR 952.06) sowie diverse Publikationen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basel III-Standards).

<sup>25</sup> Zum Unterschied zwischen Liquidität und Solvenz siehe u.a. Avenir Suisse (2020a).

<sup>26</sup> Aktienkapital bei AGs oder Stammkapital bei GmbHs.

<sup>27</sup> Zinsen auf Fremdkapital können bei den Steuern in Abzug gebracht werden. Insofern findet eine steuerliche Diskriminierung von Eigenkapital gegenüber Fremdkapital statt. Hinzu kommen weitere Faktoren wie etwa die Emissionsabgabe auf Eigenkapital, deren Abschaffung seit Jahren diskutiert wird. Ein entsprechendes Vorhaben scheiterte jüngst am Schweizer Stimmvolk (siehe Abstimmungsergebnisse vom 13. Februar 2022, «Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben»).

Interest Deduction» NID). Im Zuge der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) wurde diese Möglichkeit im Kanton Zürich eingeführt.<sup>28</sup> Solche Überlegungen reichen wiederum in die übergeordnete Diskussion zum Steuersystem der Schweiz und stehen nicht im Vordergrund der Analyse. Sie sind jedoch im Hinblick auf alternative Handlungsoptionen zu berücksichtigen.

Theoretisch denkbar wäre auch eine Verschärfung der gesetzlichen Vorschriften zur Reservebildung. Aktiengesellschaften müssen vereinfacht 5% des Jahresgewinnes der allgemeinen Reserve zuweisen, bis diese 20% des einbezahlten Aktienkapitals erreicht hat (OR Art. 671). Eine Verschärfung könnte z.B. in einer Anhebung dieser Prozentsätze bestehen. Gesetzliche Vorschriften stehen aber ebenfalls nicht im Zentrum der Studie, sondern steuerliche Anreize.

Somit verbleiben die freiwilligen Reserven. Hier kann wiederum bei bestehenden Möglichkeiten angesetzt werden (stille Reserven, offene Reserven) oder bei der Schaffung zusätzlicher neuer Instrumente. Der Fokus liegt im Folgenden auf zusätzlichen Instrumenten, deren Ausgestaltungsmöglichkeiten im nächsten Abschnitt näher beschrieben werden, wobei als Alternativen auch ein Ansetzen bei bestehenden Möglichkeiten mitgedacht wird.

### 3.2 Massnahmen zur Bildung steuerbefreiter Reserven<sup>29</sup>

Im Folgenden sollen insbesondere mögliche Massnahmen zur Bildung steuerbefreiter Reserven untersucht werden. Als möglicher Ausgangspunkt könnte eine modifizierte Ausgestaltung der 2006 abgeschafften ABR dienen. Die Erfahrungen mit der ABR haben jedoch gezeigt, dass sie nur von wenigen Unternehmen genutzt wurden und sich die Erwartungen an die Wirkung des Instruments nicht erfüllten (vgl. Abschnitt 2.2). Es steht deshalb fest, dass Optimierungen nötig wären, falls ein solches Instrument wieder eingeführt würde. Dazu gäbe es grundsätzlich diverse Stellschrauben, bei denen angesetzt werden könnte. Der Hauptgrund für die mangelnde Attraktivität der ABR dürfte aber vor allem im eng gefassten Verwendungszweck zu finden sein. Die im Rahmen dieser Studie geführten Sondierungsgespräche untermauern diesen Eindruck. In diesem Abschnitt werden daher Ausgestaltungsvarianten untersucht, die sich vor allem hinsichtlich der Zweckbindung der angelegten Reserven unterscheiden.

#### a) Enge Zweckbindung

Bei einem eng gefassten Verwendungszweck stellt sich die Frage, wie dieser durchgesetzt werden kann. Werden auf Gesetzes- oder auf Verordnungsebene die verschiedenen möglichen Zwecke explizit genannt, muss auch glaubhaft gemacht werden, dass die getätigten Ausgaben durch den Staat entsprechend geprüft werden. Die Unternehmen könnten dazu verpflichtet werden, einen Nachweis über den Verwendungszweck einzureichen, wobei die eingereichten Unterlagen stichprobenmässig kontrolliert oder gegebenenfalls automatisiert

---

<sup>28</sup> Vgl. z.B. Rohner; Ernst (2021).

<sup>29</sup> Mit Reserven sind im Folgenden, wo nicht anders spezifiziert, Eigenkapitalreserven gemeint, also Kapital- oder Gewinnreserven. Bezüglich Gesetzgebung auf Bundes- und Kantonsebene wird davon ausgegangen, dass ein potenzielles Instrument für Bund und Kantone gleichermaßen gilt.

geprüft werden könnten. In der Regel bringen solche Regelungen aber einen erheblichen administrativen Aufwand mit sich. Dies betrifft die Unternehmen, aber in erster Linie die staatliche Kontrollstelle. Vereinfachen lässt sich die Kontrolle unter Umständen, wenn es nur einen, sehr klar definierten Verwendungszweck gibt. In diesem Zusammenhang lohnt sich ein Blick auf ein verwandtes Instrument, das bisher allenfalls wenig Beachtung fand: die *Arbeitgeberbeitragsreserven* (siehe Kasten). Weil diese Reserven auf einem Sperrkonto bei den Pensionskassen eingezahlt werden, können sie bei der Freigabe direkt mit den zu leistenden Beiträgen verrechnet werden. Eine Zweckentfremdung ist somit gar nicht erst möglich.

#### **Exkurs Arbeitgeberbeitragsreserven (AGBR)**

Die Beiträge an die berufliche Vorsorge (2. Säule) werden von Arbeitnehmer und Arbeitgeber gemeinsam finanziert. Eine Arbeitgeberin muss dabei Beiträge in mindestens gleicher Höhe wie die Arbeitnehmerin zahlen. Die von ihnen geschuldeten Beiträge können Arbeitgeber aus eigenen Mitteln begleichen, oder aus **Beitragsreserven** bei der Vorsorgeeinrichtung, die sie zu diesem Zweck vorgängig geäuftnet haben (Art. 331 Abs. 3 OR).

Unternehmen können der Vorsorgeeinrichtung also in guten Zeiten mehr als die jährlich geschuldeten Beiträge überweisen und so Reserven für schwierigere Geschäftsjahre anlegen. Je nach Steuerbehörde können Unternehmen Beitragsreserven bis zum drei- bis fünffachen der jährlich zu erbringenden Arbeitgeberbeiträge äufnen. Der steuerliche Anreiz besteht darin, dass die Einlage in die Reserve als geschäftsmässig begründeter Aufwand von den Steuern in Abzug gebracht werden kann. So können Unternehmen Gewinnsteuern einsparen. Ausserdem sind die Beitragsreserven auch von der Kapitalsteuer befreit. Die gebildeten AGBR liegen auf einem Sperrkonto bei der Vorsorgeeinrichtung (Arbeitgeberbeitragsreserve-Konto). Eine Rückerstattung an den Arbeitgeber ist ausgeschlossen und damit auch eine Zweckentfremdung der Mittel. Der Arbeitgeber kann aber frei entscheiden, wann und welchen Teil der von ihm geschuldeten Beiträge er aus den geäuftneten Reserven begleichen will. Die AGBR stellen somit eine Möglichkeit dar, Liquiditätspuffer im Unternehmen zu überbrücken und tragen damit auch zur Stärkung der Resilienz von Unternehmen bei. Wie gross dieser Effekt ausfällt, wurde in der vorliegenden Studie nicht untersucht. Wird aber von einem Beitrag von zehn Prozent an die Vorsorgeeinrichtung ausgegangen, so entspräche dies einem Liquiditätspuffer in Höhe von zehn Prozent der jährlichen Lohnsumme. Im Total über alle Schweizer Unternehmen lag der Bestand der AGBR in den letzten zehn Jahren zwischen 9 und 10 Mrd. CHF.

#### **b) Freie Verwendung**

Als Gegenstück zur engen Zweckbindung könnte ein mögliches Instrument auch ohne jegliche Zweckbindung konzipiert werden. Ein Beispiel für ein solches Instrument findet sich in Schweden (Details siehe Kasten auf der nächsten Seite). Dort können Unternehmen Einlagen in eine Reserve tätigen und so ihren steuerbaren Gewinn reduzieren. Dieser Anreiz funktioniert also wie bei den ABR über eine Reduktion der Gewinnsteuerbelastung. Die Unternehmen können aber frei über den Zeitpunkt der Auflösung sowie über die Verwendung der einbehaltenen Mittel entscheiden, wobei die Reserve zeitlich auf sechs Jahre begrenzt ist. Eine Auflösung lohnt

sich für Unternehmen steuerlich in Verlustjahren, denn dann können sie die einbehaltenen und nicht versteuerten Gewinne mit den anfallenden Verlusten verrechnen und eine Nachbesteuerung verhindern. Die Idee dahinter ist, dass jährliche Schwankungen bei den Unternehmensgewinnen ausgeglichen und so über die Jahre eine gleichmässige Besteuerung erreicht wird. Es ist also kein explizites Krisenvorsorge-Instrument, sondern entspricht von der Idee her dem Verlustrücktrag, der etwa in Deutschland oder auch im Kanton Thurgau bei den Kantonssteuern möglich ist, erstreckt sich aber über 6 Jahre.

Ein solches Instrument könnte grundsätzlich auch in der Schweiz eingeführt werden, wobei verschiedene alternative 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 maximal 30% der Personalkosten des Vorjahres vorgesehen werden.

#### **«Tax allocation reserve» in Schweden**

In Schweden können Unternehmen jährlich bis zu 25% ihres Gewinns vor Steuern einer speziellen Reserve, der sogenannten «tax allocation reserve», zuweisen und müssen auf diesem Teil keine Gewinnsteuer zahlen. Die Auflösung der Reserve kann jederzeit erfolgen, spätestens jedoch nach sechs Jahren. Bei der Auflösung erfolgt grundsätzlich eine Nachbesteuerung zum regulären Satz. Lösen Unternehmen ihre Reserve aber in Verlustjahren auf, können sie die freiwerdenden Mittel mit den Verlusten verrechnen, wodurch weniger bis keine Gewinnsteuern fällig werden. Auch für Unternehmen, die während der sechs Jahre Laufzeit keine Verluste schreiben, kann die Einlage in die Reserve attraktiv sein. Sie profitieren vom Zeitwert des Geldes, da sie die geschuldete Gewinnsteuer erst sechs Jahre später zahlen. Die durch die Einlage in die Reserve eingesparten Gewinnsteuern können also als Steuerkredit betrachtet werden, den der Staat den Unternehmen gewährt. Deshalb erhebt der Staat auf dem gewährten Steuerkredit auch einen Zinssatz, der aktuell dem Fünfjahreszinssatz des Staates entspricht. Der Anreiz über den Zeitwert des Steuerkredits wirkt also nur zu einem gewissen Teil.

Dass das Instrument nur in Schweden existiert, kann auf das frühere Steuersystem zurückgeführt werden, welches relativ viele Reservemöglichkeiten bot. Beim Systemwechsel vor gut 30 Jahren entfielen diese Möglichkeiten und als Kompensation wurde die «tax allocation reserve» eingeführt. Ein weiterer Grund könnte die in der Vergangenheit relativ hohe schwedische Inflation darstellen. Bei hoher Inflation hat ein Steuerkredit ceteris paribus mehr Wert. Auf die Schweiz liesse sich das Instrument angesichts des Tiefzinsumfelds daher nicht eins zu eins übertragen. In Schweden wird das Instrument aber reg genutzt und insgesamt als zweckdienlich erachtet.

Zur Förderung von Reserven ohne Zweckbindung könnte alternativ auch bei den bestehenden Möglichkeiten der freien Reserven angesetzt werden. Stille Reserven sind zum Beispiel beim Abschluss nach OR handelsrechtlich zulässig, steuerlich aber nicht.<sup>30</sup> Erfährt die

<sup>30</sup> Mit wenigen Ausnahmen, zum Beispiel bei einem Teil des Warenlagers oder für Debitorenverluste. Beim Abschluss nach Swiss GAP-FER, IFRS oder US-GAP sind stille Reserven nicht zulässig (Prinzip des «true and fair value»).

Steuerbehörde von stillen Reserven, müssen diese in der Regel versteuert werden. Um die Bildung stiller Reserven zu fördern, könnten grosszügigere gesetzliche Regelungen geprüft werden.

Im Gegensatz zu den stillen Reserven werden die offenen Reserven in der Bilanz ausgewiesen. Bei einbehaltenen Gewinnen, die der offenen Reserve zugewiesen werden, handelt es sich also um bereits versteuerte Gewinnreserven. Der Kapitalsteuer unterliegen sie aber weiterhin. Ein Ansatz könnte daher auch sein, dass ein Teil der offenen Reserven als eine Art Krisenreserve definiert wird und dieser Teil von der Kapitalsteuer ausgenommen wird. Dies hätte den Vorteil, dass Unternehmen davon auch in Jahren profitieren könnten, in denen sie keine Gewinne schreiben. Die Kapitalsteuer ist grundsätzlich ein interessanter Ansatzpunkt, weil ein Teil der Unternehmen, vornehmlich junge, (noch) keine Gewinne schreibt, und es vor allem diese Unternehmen sein dürften, die finanziell (noch) wenig widerstandsfähig sind.

Ein Kompromiss zwischen enger und keiner Zweckbindung könnte eine Ausgestaltung mit loser Zweckbindung darstellen, wie sie im nächsten Abschnitt kurz angedacht wird.

### **c) Lose Zweckbindung**

Grundsätzlich gilt, je enger die Zweckbindung, desto weniger flexibel können Unternehmen über ihre Reserven entscheiden und desto weniger attraktiv ist die Bildung solcher Reserven. Demgegenüber sollte aus staatlicher Sicht auch sichergestellt werden, dass ein Instrument, welches mit einer spezifischen Absicht eingeführt wird, auch möglichst zielgerichtet wirkt. Ein neu einzuführendes Krisenreserve-Instrument sollte von Unternehmen auch nur in Krisenzeiten eingesetzt werden. Daher könnte ein Mittelweg zwischen enger Zweckbindung und freier Verwendung so aussehen, dass die Freigabe indirekt über ein einfach überprüfbares Kriterium konzipiert wird. Ein solches Kriterium könnte zum Beispiel ein Umsatzrückgang um einen vorgegebenen Prozentsatz gegenüber dem Vorjahr<sup>31</sup> sein. Dies sollte durch die Steuerbehörde einfach prüfbar sein, da sie über Umsatzzahlen der Unternehmen der vergangenen Jahre verfügt. Somit könnte in einem Krisenjahr mit Verweis auf einen markanten Umsatzeinbruch eine Freigabe erwirkt werden, die dann nach Abschluss des Jahres mit den offiziell bei der Steuerbehörde eingereichten Unterlagen abgeglichen würde. Damit die Mittel aus der Reserve nicht zweckentfremdet werden, müssten diese voraussichtlich wie bei den ABR auf ein Sperrkonto eingezahlt werden.

---

<sup>31</sup> Oder gegenüber einem Mittelwert der vorangehenden Jahre, wenn der Umsatz starken jährlichen Schwankungen unterliegt.

## 4 Unternehmensbefragung

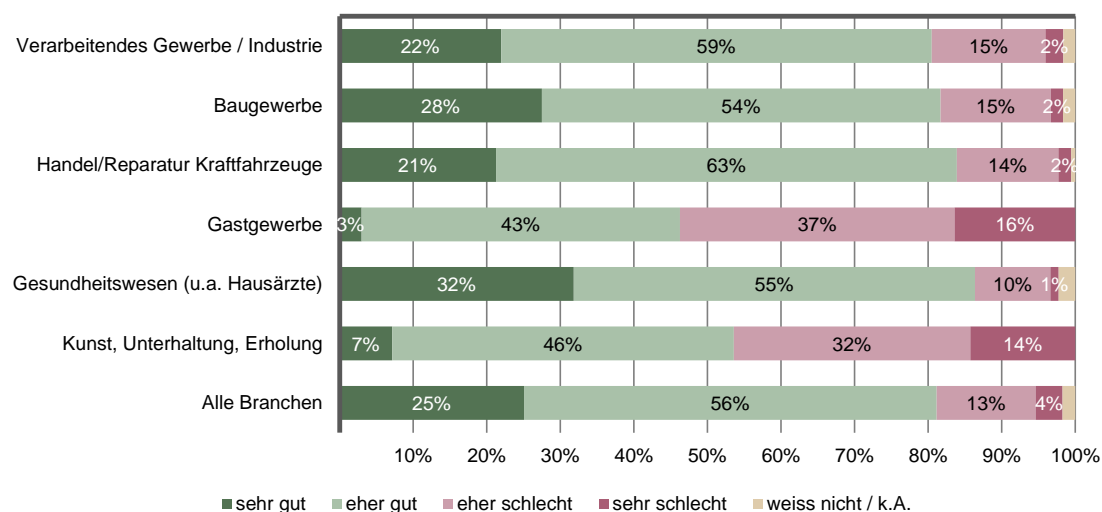
Im vorangehenden Kapitel wurden mögliche Ansatzpunkte zur Stärkung der Resilienz diskutiert. Kapitel 4 widmet sich der Frage, wie sich die heutige Situation bezüglich Resilienz aus Sicht der Unternehmen präsentiert und liefert erste Hinweise zum Handlungsbedarf sowie erwarteter Reaktionen auf steuerliche Anreize.

### 4.1 Wie resilient sind die Schweizer Unternehmen?

#### Rückblick auf vergangene Krisen

Die im Rahmen dieser Studie durchgeführte Umfrage bei 981 Schweizer Unternehmen zeigt mit Blick auf die jüngste Krise eine vorläufig positive Bilanz: 56% der antwortenden Unternehmen geben an, bisher eher gut durch die Coronakrise gekommen zu sein, 25% sogar sehr gut. Nur eine Minderheit gibt an, dass sie eher schlecht (13%) oder gar sehr schlecht (4%) durch die Krise gekommen sind. Dabei lassen sich deutliche Unterschiede je nach Branche erkennen (vgl. Abbildung 4-1). Wenig überraschend sind es v.a. jene Branchen, die von den Covid-Schutzmassnahmen (Verordnung) am stärksten betroffen waren. So geben z.B. mehr als die Hälfte der Unternehmen im Gastgewerbe und knapp die Hälfte der Unternehmen aus der Kunst-, Unterhaltungs- und Erholungsbranche an, eher schlecht bis sehr schlecht durch die Krise gekommen zu sein. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass bis auf wenige Ausnahmen, die Schweizer Unternehmen resilient gegenüber Krisen aufgestellt sind. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Covid-Pandemie aufgrund der ergriffenen Massnahmen (z.B. Zwangsschliessungen), aber auch der ausserordentlichen staatlichen Unterstützung nicht dem Profil von «normalen» Krisen entspricht. Deshalb wurden die Unternehmen auch zu ihrer Resilienz generell in vergangenen Krisen befragt.

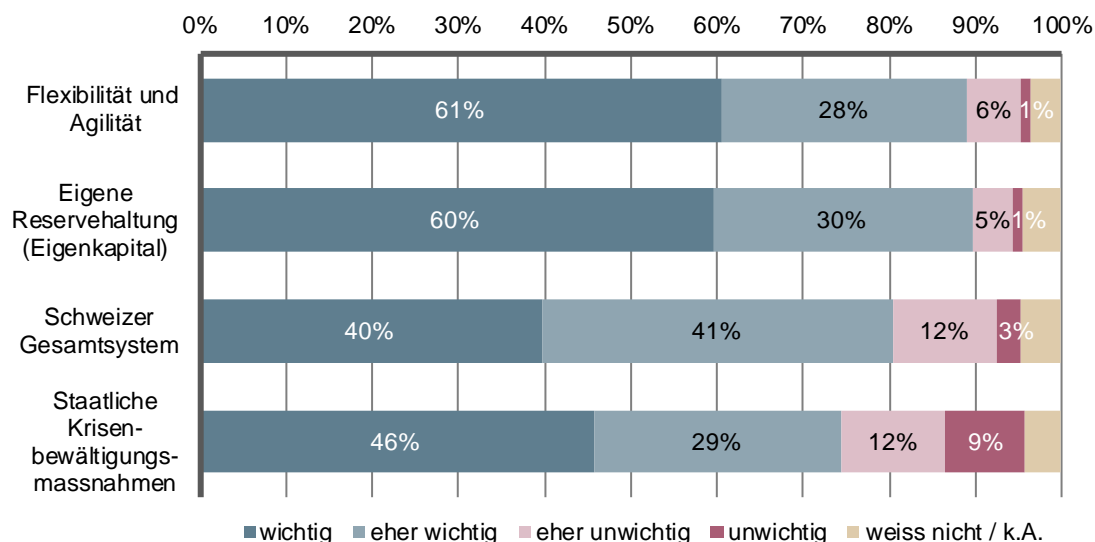
Abbildung 4-1: Einschätzung zur Bewältigung der Coronakrise für ausgewählte Branchen



Quelle: Unternehmensbefragung (N = 981)

Abbildung 4-2 zeigt, welche Faktoren für die Schweizer Unternehmen bei der Bewältigung von vergangenen Krisen (z.B. Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007) bedeutsam waren. Die eigene Reservehaltung (Eigenkapital) im Sinne einer ausreichenden finanziellen Vorsorge des Unternehmens für unvorhergesehene Ereignisse wird dabei als wichtig erachtet. Ähnlich wichtig werden Flexibilität und Agilität eingeschätzt – also die Fähigkeit des Unternehmens, auf neue Umstände rasch reagieren zu können. Als (eher) wichtige Faktoren werden auch das Schweizer Gesamtsystem (flexibler Arbeitsmarkt, politische Stabilität, usw.) sowie die staatlichen Krisenbewältigungsmassnahmen (Kurzarbeitsentschädigung, direkte finanzielle Unterstützung, etc.) angesehen. Ihnen wird von den Unternehmen aber tendenziell weniger Gewicht beigegeben als den unternehmenseigenen Faktoren. Zusätzlich nannten mehrere Unternehmen das Verständnis und die Flexibilität der Mitarbeitenden als weitere wichtige Faktoren bei der Bewältigung vergangener Krisen.

**Abbildung 4-2: Zentrale Faktoren zur Bewältigung von Krisen generell**

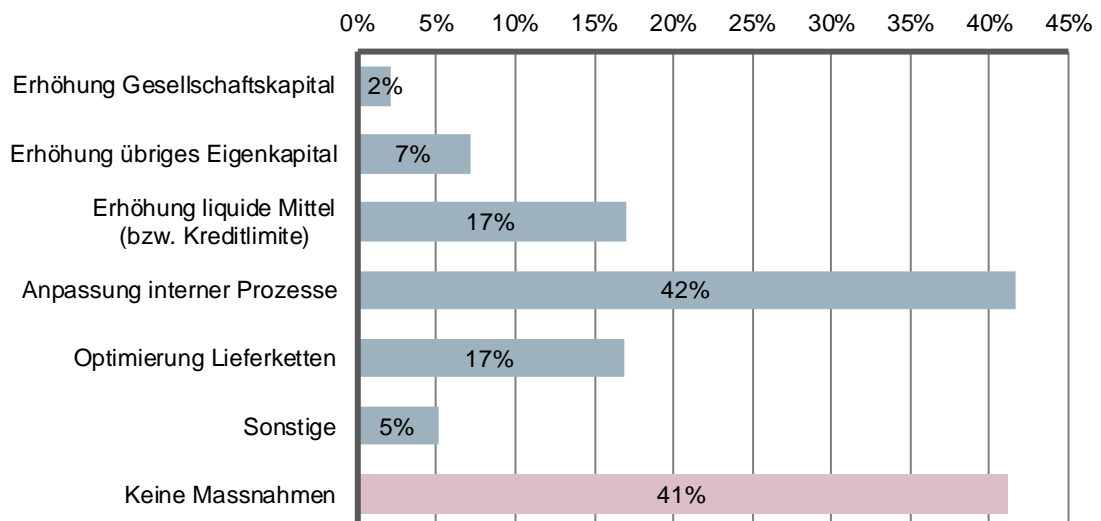


Quelle: Unternehmensbefragung (N = 981)

Neben den zentralen Faktoren, die generell zur Bewältigung von Krisen wichtig sind, wurden die Unternehmen auch gefragt, ob sie aufgrund vergangener Krisen konkrete Massnahmen ergriffen haben (Abbildung 4-3). Von den abgefragten Massnahmen wurde am häufigsten die Anpassung der internen Prozesse genannt (42%). Weiter wurden als Massnahmen die Lieferketten optimiert und die liquiden Mittel bzw. die Kreditlimite erhöht (je rund 17%). Jedoch gaben nur wenige Firmen an, als konkrete Massnahme das Eigenkapital erhöht zu haben: 2% haben das Gesellschaftskapital erhöht, 7% das übrige Eigenkapital, also Reserven. Als sonstige Massnahmen nannten mehrere Unternehmen den Personalabbau, die Einführung von neuen Arbeitsformen (z.B. Homeoffice) und die Diversifizierung.

41% aller befragten Unternehmen gaben an, keine konkreten Massnahmen aufgrund vergangener Krisen ergriffen zu haben.

**Abbildung 4-3: Von den Unternehmen ergriffene Massnahmen aufgrund vergangener Krisen**  
(Mehrfachnennungen möglich)



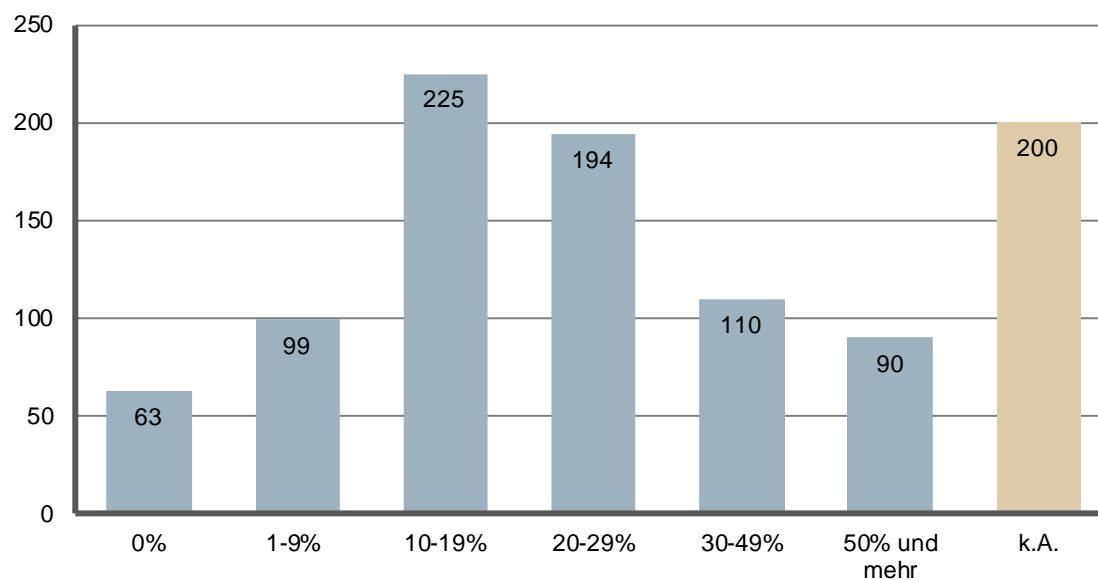
Quelle: Unternehmensbefragung (N = 981)



### Puffer für künftige Krisen

Die meisten Unternehmen konnten eine grobe Angabe machen, welchen Ertragsausfall (gemessen in % des jährlichen Gesamtumsatzes) sie im Krisenfall durch Reserven decken könnten – gut ein Fünftel liess die Frage dagegen unbeantwortet. Gemäss Abbildung 4-4, können die meisten Unternehmen zwischen 10% und 30% eines Ertragsausfalls mit Reserven decken. Der Median liegt bei 20%. Nur eine Minderheit von 63 Unternehmen gibt an, einen Ertragsausfall überhaupt nicht mit Reserven decken zu können (0%). Schliesslich kann festgehalten werden, dass mit über 200 Unternehmen doch eine nicht unwesentliche Zahl angibt, mehr als 30% Umsatzeinbusse mit Reserven abfangen zu können.

**Abbildung 4-4: Welcher Ertragsausfall<sup>32</sup> kann mit Reserven aufgefangen werden?**  
(Anzahl Nennungen)



Quelle: Unternehmensbefragung (N = 981)

<sup>32</sup> in Prozent des jährlichen Gesamtumsatzes.

### **Einschätzung der eigenen Reservehaltung**

Knapp die Hälfte der befragten Unternehmen schätzt die Reserven als ausreichend ein, um für eine grössere Krise gewappnet zu sein, wovon 37% diese als eher ausreichend einschätzen. Ein Viertel (25%) findet eher nicht und 18% nicht, dass die Reserven für den Fall einer grösseren Krise ausreichen. Aus der Kreuzung mit Antworten aus anderen Fragen lassen sich weitere Erkenntnisse ableiten. Wenig überraschend schätzen Unternehmen ihre Reserven umso eher als ausreichend ein, je mehr Ertragsausfall sie mit den Reserven abfangen können. Bemerkenswert ist jedoch, dass auch unter jenen Firmen, die 0% Ertragsausfall mit Reserven decken können, sich mehr als ein Drittel für die nächste grössere Krise gerüstet sieht. Dies weist darauf hin, dass bei diesen Firmen die Fixkosten eine weniger bedeutende Rolle spielen. Unterschiede lassen sich auch in Bezug auf Branche, Grösse und Alter der Unternehmen erkennen. Unter denjenigen, die vor über 15 Jahren gegründet wurden, halten mehr als die Hälfte (57%) ihre Reserven für ausreichend oder eher ausreichend. Bei Unternehmen, die während der letzten 15 Jahre gegründet wurden, beträgt dieser Anteil noch etwas mehr als ein Drittel (34%). Ebenfalls ist dieser Anteil tendenziell bei kleineren Unternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitenden tiefer als bei grösseren Unternehmen. Bei den Branchen sticht wiederum das Gastgewerbe hervor, wo lediglich 18% der befragten Unternehmen ihre Reserven als ausreichend für eine grössere Krise betrachten.

### **Freiwillige vs. gesetzliche Reserven**

Unternehmen, die gem. OR Art. 671 gesetzlich vorgeschriebene allgemeine Reserven halten müssen, wurden gefragt, ob sie darüber hinaus weitere Reserven halten (N=827). Von diesen beantworteten ungefähr gleich viele Unternehmen die Frage mit «Ja», wie mit «Nein», je rund 37%. Bei den Unternehmen, die zusätzliche Reserven halten, übersteigen bei der Mehrheit (21 Prozentpunkte) die tatsächlich gehaltenen Reserven die gesetzlich geforderten deutlich, bei den übrigen (16 Prozentpunkte) nur leicht. Knapp ein Viertel der Unternehmen, die die gem. OR Art. 671 gesetzlich vorgeschriebene allgemeine Reserven halten müssen, beantwortet die Frage bezüglich zusätzlicher Reserven mit «weiss nicht».

Bezüglich des Zwecks dieser zusätzlichen Reserven geben mehrere Unternehmen an, dass sie zusätzliche Reserven aus Gründen der Sicherheit bei Krisen halten. Einige Unternehmen erwähnen zudem, die zusätzlichen Reserven auch für Investitionen, bei Umsatzverlust oder bei Gewinnschwankungen einzusetzen.

## **4.2 Besteht aus Sicht der Unternehmen ein Handlungsbedarf?**

Knapp zwei Drittel der Unternehmen sind der Meinung, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen – mit Obligationenrecht, den geltenden Bewertungsvorschriften, Abschreibungsregeln usw. – ausreichend Möglichkeiten bieten, um Reserven zu bilden und zu halten. 18% sind hingegen der Meinung, dass diese Aussage eher nicht zutrifft und 5% finden gar die Aussage trifft überhaupt nicht zu. Vor allem im Gastgewerbe bleibt die Zustimmung gering: Nur 40% finden die gesetzlichen Rahmenbedingungen ausreichend, um Reserven zu bilden und zu halten.

Die Frage, ob aus Sicht der Unternehmen ein Bedarf besteht, die Reservebildung stärker steuerlich zu fördern, wurde von 32% mit «Ja» und von 41% mit «eher Ja» beantwortet. Einen Bedarf sehen also knapp drei Viertel der befragten Unternehmen. Auf den ersten Blick scheint dies im Widerspruch zur obigen Einschätzung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu stehen. Die Ergebnisse könnten aber auch dahingehend interpretiert werden, dass der Handlungsdruck nicht sonderlich gross ist. Von jenen Unternehmen, die einen Bedarf orten, stufte nur ein Viertel die Rahmenbedingungen als (eher) unzureichend ein. Insofern ist nicht von einem dringenden Handlungsbedarf auszugehen. Ein solches Anliegen wäre auch den Wirtschaftsvertretern, mit denen Sondierungsgespräche geführt wurden, nicht bekannt gewesen. Dies deckt sich mit der eigenen Einschätzung der Wirtschaftsvertreter wie auch der im Rahmen des Praxisreports befragten Branchenexperten.

Die Rahmenbedingungen werden also grundsätzlich als zweckmässig eingestuft. Gleichwohl würde eine grosse Mehrheit der Unternehmen eine stärkere steuerliche Förderung der Reservebildung begrüessen.

### 4.3 Erwartete Reaktionen auf steuerliche Anreize zur Bildung von Reserven

In Bezug auf die Frage, ob die Unternehmen mehr Reserven bilden, wenn diese steuerlich privilegiert würden, antwortet ein Drittel der befragten Unternehmen mit «trifft vollständig zu» und ein weiteres Drittel mit «trifft eher zu». Somit würden knapp zwei Drittel der Unternehmen mehr Reserven bilden, wenn diese steuerlich privilegiert würden. Bei der Interpretation dieser Antworten muss aber berücksichtigt werden, dass die Unternehmen durch die offene Formulierung der Frage vor allem an die Vorteile gedacht haben dürften und allfällige Nachteile oder Einschränkungen, die sich aus der konkreten Ausgestaltung ergeben können, weniger vor Augen hatten.

Das Instrument der Arbeitsbeschaffungsreserven, welches bis 2006 die zweckgebundene Bildung von Reserven begünstigte, ist nur den wenigsten befragten Unternehmen bekannt (11%) und nur 3% haben es je genutzt. Jedoch würden die wenigen Unternehmen, die das Instrument bereits in der Vergangenheit genutzt haben, dies auch zukünftig mit grosser Wahrscheinlichkeit wieder nutzen. Auch jene, die das Instrument in der Vergangenheit nicht genutzt haben, zeigen sich relativ offen: Die Mehrheit (53%) der Unternehmen, die mit den ABR vertraut sind, würden die ABR oder ein ähnliches Instrument, welches die Bildung von zweckgebundenen Reserven begünstigt, wieder nutzen. Allerdings ist zu beachten, dass nur die Hälfte der Unternehmen, die sagen, dass sie künftig ABR oder ähnliche Instrumente nutzen würden, dies in der Vergangenheit auch tatsächlich getan haben.<sup>33</sup> Dies könnte darauf hinweisen, dass sich diese Unternehmen in erster Linie ein vergleichbares Instrument und nicht eine Neuauflage der ABR wünschen; die konkrete Ausgestaltung eines solchen Instrumentes wäre noch offen. Die Sondierungsgespräche mit Wirtschaftsvertretern haben dagegen ein anderes Bild ergeben. Dort wurden zweckgebundene Instrumente wie die ABR auch in alternativen

---

<sup>33</sup> Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass nicht alle Firmen die ABR auch nutzen durften (z.B. Gründung nach 2006) oder Mindestzahl an Mitarbeitenden.

Ausgestaltungsformen sehr kritisch gesehen und deren potenzielle Nutzung durch Unternehmen bezweifelt.

Aus den Rückmeldungen auf offene Fragen (Unternehmensbefragung) lässt sich eine grundsätzliche Bereitschaft ableiten, mehr Reserven zu halten, unter der Bedingung, dass diese steuerlich begünstigt würden. Einige Unternehmen haben jedoch auch zurückgemeldet, dass eine Umsatzsteigerung bzw. Erhöhung der Gewinnmarge nötig wäre, damit sie mehr Reserven bilden würden. Dies dürfte auch bei vielen anderen Unternehmen der Fall sein. Denn die Mittel, die einer Reserve zugewiesen werden sollen, müssen erst einmal über Erträge erwirtschaftet werden. Dies dürfte mit ein Grund für die grosse Offenheit für alternative Möglichkeiten zur Stärkung der Resilienz sein. 63% der Unternehmen stuften einen (Teil-)Erlass der Kapitalsteuer in Verlustjahren als (eher) wichtig für die eigene Resilienz ein. Die schweizweite Einführung eines Verlustrücktrags wurde von 70% als eher wichtig erachtet.

## 5 Praxisreport<sup>34</sup>

Um die heutige Situation der Resilienz von Unternehmen in verschiedenen Branchen sowie die Wirkung möglicher Massnahmen einschätzen zu können, wurden Interviews mit fünf Branchenexperten<sup>35</sup> durchgeführt.

- Metall- und Maschinenindustrie
- Baugewerbe / Bauwesen
- Pharmabranche / Life Science
- Detailhandel
- Transportbranche / Luxusbranche<sup>36</sup>

Bei sämtlichen Branchenexperten handelt es sich um KPMG-interne Fachpersonen, die aufgrund ihrer täglichen Praxis in der Wirtschaftsprüfung sowie Unternehmensberatung eine umfassende Sicht in dutzende Unternehmen haben. Die Experten verantworten jeweils eine spezifische Branche.

Neben den Brancheninterviews wurden drei weitere Experten befragt, konkret ein Experte für Steuersysteme im In- und Ausland, ein Experte für Unternehmensrestrukturierungen sowie ein Experte für die Förderung des Unternehmensstandorts Schweiz. Ziel dieser Interviews war es – in Ergänzung zu den Brancheninterviews – eine Makroperspektive auf das Thema «Resilienz von Unternehmen in Krisenzeiten» zu erhalten.

Nachfolgend werden zunächst die allgemeinen und übergreifenden Erkenntnisse aus den Interviews im Sinne einer Zusammenfassung beschrieben (vgl. Abschnitt 5.1). Anschliessend werden die wichtigsten Erkenntnisse sowie die spezifischen Voten aus den Interviews mit den einzelnen Branchenexperten erläutert (vgl. Abschnitt 5.2).

### 5.1 Branchenübergreifende Erkenntnisse

Aus den Interviews mit den Branchenexperten wie auch den weiteren Experten lassen sich verdichtet nachfolgende Schlüsselerkenntnisse ableiten:

- Die finanzielle Resilienz eines Unternehmens hängt primär davon ab, wie ein Unternehmen (finanziell) geführt wird. Die Unternehmensleitung resp. das Management sollte Risiken antizipieren und absorbieren.

---

<sup>34</sup> Eigenständiges Berichtskapitel – Verantwortung/Leitung KPMG.

<sup>35</sup> Die Auswahl der spezifischen Branchen ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass diese, respektive die ihnen zugrundeliegenden Unternehmen, gemäss indikativen Zwischenergebnissen aus der Unternehmensbefragung bereits über Erfahrungen mit dem Instrument ABR verfügen. Zusätzlich handelt es sich bei diesen Branchen grösstenteils um kapitalintensive Wirtschaftsbereiche, welche auch in Krisenzeiten erhebliche finanzielle Mittel benötigen (bspw. Fremdkapital-Aufnahme oder Auflösung von Eigenkapital-Reserven) und deshalb inhaltlich von Relevanz sind.

<sup>36</sup> Die befragte Person ist sowohl Branchenexperte für die Transport- wie auch Luxusbranche. Insofern wurden im Rahmen des Interviews beide Branchen thematisiert.

- Eine (Wieder-)Einführung von präventiven Vorsorgeinstrumenten wie ABR oder ähnlichen Instrumenten (bspw. mit loser oder ohne Zweckbindung) zur Förderung der freiwilligen Reservehaltung hätte nicht den gewünschten Effekt. Gründe hierfür sind:
  - Kleinere/mittlere Unternehmen wie auch junge Unternehmen (Start-Ups) erwirtschaften oftmals nicht ausreichend Gewinne, um Gelder einer zusätzlichen Reserve (bspw. ABR o.ä.) zuzuweisen.
  - Etablierte (Gross-) Unternehmen verfügen prinzipiell über die finanziellen Mittel, ein Instrument wie die ABR o.ä. zu nutzen. Gleichwohl besteht das Risiko, dass diese Unternehmen das Instrument zu Steueroptimierungszwecken einsetzen und dies folglich zu einer steuerlichen Bevorzugung gegenüber den kleineren Unternehmen führt. Insofern besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten.
  - Bei börsenkotierten Unternehmen besteht oftmals der Anspruch der Aktionäre, dass Gewinne entweder in die Weiterentwicklung des Unternehmen investiert (Finanzierung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten) oder Dividenden ausgeschüttet werden. Eine zusätzliche Reservezuweisung wäre höchst wahrscheinlich mit gewissen Widerständen seitens der Aktionäre verbunden.
  - Eine freiwillige Reservezuweisung ist in gewisser Weise stets auch eine Entscheidung gegen eine Investition in die innovative Weiterentwicklung des eigenen Unternehmens (Investition in Forschung und Entwicklungsaktivitäten). Insofern ist es fraglich, ob die Förderung von freiwilligen Reserven auch tatsächlich im Interesse der Unternehmen wie auch des Innovationsstandorts Schweiz liegt.
- Sofern ein Instrument in Anlehnung an die ABR (wieder) eingeführt werden sollte, müsste es sehr flexibel ausgestaltet werden, z.B. im Sinne einer geringen erforderlichen Zweckbindung des reservierten Kapitals. Darüber hinaus müsste das Instrument auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen.
- Für kurzfristige, unvorhersehbare Krisen – ausgelöst durch externe Schocks – sind jedoch anderweitige Instrumente zielführender, bspw. staatliche Instrumente wie die Kurzarbeitsentschädigung oder Notkredite (Ziel: Überbrückung von Liquiditätsengpässen).
- Die Auswirkungen bei branchenspezifischen strukturellen und langandauernden Krisen, können ebenfalls nur sehr eingeschränkt über Instrumente wie die ABR o.ä. gesteuert werden. In solchen Krisensituationen ist insbesondere unternehmerische und strategische Agilität seitens des Managements gefordert.
- Im Sinne eines Ausblicks nannten die Branchenexperten diverse weitere mögliche Instrumente zur Förderung der Resilienz von Unternehmen, wie etwa die Verlängerung der steuerlichen Absetzbarkeit von Verlusten. Derzeit können Verluste von Unternehmen über sieben Jahre verrechnet werden. Gegebenenfalls könnte die zulässige Dauer der Verlustverrechnung verlängert werden, bspw. auf zehn Jahre. Eine weitere Möglichkeit bestünde in der Förderung der Attraktivität von Nachlassverfahren. Nachlassverfahren sind heute teuer und zeitaufwendig. Aus diesem Grund wird oft ein Unternehmen in den Konkurs getrieben, obgleich gewisse Teile des Unternehmens noch lebensfähig wären.

## 5.2 Branchenspezifische Erkenntnisse

### a) Metall- und Maschinenindustrie

Die Metall- und Maschinenindustrie kann gesamtheitlich betrachtet als finanziell robust bewertet werden. Die Unternehmen zeichnen sich durch eine verhältnismässig konservative und vorsichtige Unternehmensführung aus. Die kotierten Unternehmen in der Branche verfügen oft über klar definierte Ausschüttungsgrundsätze, d.h. ein festgelegter Prozentsatz des Gewinns wird ausgeschüttet und der Rest als Gewinnreserven einbehalten (thesauriert). Von den Unternehmen in der Metall- und Maschinenindustrie wird dies mit Augenmass betrieben – folglich verlieren die Unternehmen nicht strukturell an Substanz. Insofern können die Unternehmen als resilient und die Reservehaltung der Unternehmen als angemessen betrachtet werden.

Wie verschiedene Branchen wurde auch die Metall- und Maschinenindustrie-Branche von der Covid-19-Pandemie tangiert – insbesondere durch die Covid-19-Pandemie induzierten Engpässe in den globalen Lieferketten. Wesentliche Abhilfe während der Covid-19-Pandemie schafften wirtschaftspolitische Instrumente wie die Kurzarbeitsentschädigung.

#### Fazit des Branchenexperten:

- Die finanzielle Resilienz eines Unternehmens hängt nicht von den Regulatorien ab, sondern vielmehr daran, wie ein Unternehmen geführt wird. Die Unternehmensleitung resp. das Management sollte Risiken antizipieren und absorbieren. Die Eigenverantwortung der Unternehmerin oder des Unternehmers ist das höchste Gut, wobei die unternehmerische Flexibilität bei der finanziellen Führung eines Unternehmens stets gewährleistet sein soll.
- Instrumente wie die ABR könnten Unternehmen in Krisenzeiten unterstützen. Es ist jedoch fraglich, ob diese von Unternehmen auch effektiv genutzt würden. Insbesondere bei Jungunternehmen sollten möglichst viele finanzielle Mittel in die Forschung und Entwicklung des Unternehmens fliessen – eine zusätzlich Reservebildung mindert den Innovationsgrad des Unternehmens. Etablierte Unternehmen im Bereich der Metall- und Maschinenindustrie bilden ohnehin ausreichend Reserven, um für Krisen gewappnet zu sein. Die Einführung eines zusätzlichen Instruments scheint nicht notwendig und auch nicht zielführend.
- Für kurzfristige, unvorhersehbare Krisen – ausgelöst durch externe Schocks – sind anderweitige Instrumente zielführender, bspw. staatliche Instrumente wie die Kurzarbeitsentschädigung oder Notkredite. Diese Instrumente sind äusserst wirksam, da sie direkte Liquiditätsauswirkungen haben, was in Krisenzeiten von grosser Bedeutung ist.

### b) Baugewerbe / Bauwesen

Das Baugewerbe in der Schweiz wird zu einem wesentlichen Teil von mittleren und grossen Generalunternehmen (Implenia AG, Steiner AG, Allreal Holding AG, Eiffage Suisse AG, etc.) dominiert, die ihrerseits mit diversen Subunternehmen zusammenarbeiten. Gemeinsam, d.h. General- sowie Subunternehmen, realisieren sie einen Grossteil der (Gross-)Bauten in der Schweiz.

Trotz des erheblichen Baubooms in den vergangenen Jahren weisen sowohl die Generalunternehmen wie auch Subunternehmen immer weniger Gewinn aus. Getrieben ist diese Entwicklung primär durch einen enormen Preiskampf sowie die zunehmend geforderte Transparenz seitens der Bauherrinnen und Bauherren. Von der Covid-19-Pandemie wurde das Baugewerbe – mit der Ausnahme von gewissen Mehraufwänden für Schutzkonzepte – vergleichsweise wenig tangiert.

Angesichts dieser strukturellen Entwicklungen mit sinkenden Gewinnmargen in den vergangenen Jahren mussten diverse General- und insbesondere auch Subunternehmen Konkurs anmelden. Zusätzlich wurde die Reservehaltung der aktiven Bauunternehmen über die letzten Jahre immer schmaler. Aktuell verfügt ein Grossteil der General- und Subunternehmen neben den gesetzlichen Reserven kaum über weitere (freiwillige) Reserven. Grossunternehmen im Bausektor, bspw. Allreal Holding AG oder Implenia AG, sichern sich den Fortbestand des Unternehmens primär durch eine Quersubventionierung aus anderen Geschäftsfeldern.

#### Fazit des Branchenexperten:

- Eine Einführung von Instrumenten zur Förderung der Reservehaltung der Unternehmen (bspw. ABR o.ä.) hätte nicht den gewünschten Effekt. Dies insbesondere da die Unternehmen in der Branche kaum Gewinne erzielen und damit über keine finanziellen Mittel verfügen, Gelder einer zusätzlichen Reserve zuzuweisen.
- Branchenspezifische strukturelle und langandauernde Spannungen resp. Herausforderungen, wie sie derzeit in der Baubranche vorherrschen, können nicht über Instrumente gelöst werden, welche die Bildung von freiwilligen Reserven fördern (bspw. ABR o.ä.).
- Im Falle von externen und sehr einschneidenden Schocks ist es zielführender, bestehende staatliche Instrumente wie die Kurzarbeitsentschädigung oder Notkredite einzusetzen.

#### **c) Pharmabranche / Life-Science**

Die Pharmabranche ist eine sehr kapitalintensive Branche. Die Forschungs- und Entwicklungsprozesse von neuen Produkten (Medikamente) dauern oftmals über 10 Jahre und sind mit enormen, langjährigen Kosten verbunden. Etablierte (Gross-)Unternehmen können diese Entwicklungskosten meist durch Gewinne aus anderen Produktbereichen kompensieren. Zusätzlich verfügen sie in der Regel über ausreichende Reserven, wie z.B. immaterielle Vermögenswerte und Liquiditäts- sowie Eigenkapitalreserven.

Jüngere (kleinere) Unternehmen hingegen mit einem reduzierten Angebotsportfolio sind stark von externen Finanzierungsquellen (bspw. Private Equity Partner) abhängig. Sie halten deutlich geringere Reserven, zumal eine zu hohe Reserven-Zuweisung auch die Innovationkraft und den Entwicklungsprozess (z.B. von neuen Medikamenten) der (Jung-)Unternehmen bremsen würde. Insofern sind sie auch finanziell weniger resilient.

Mit der Unternehmenssteuerreform STAF wurde am 01.01.2020 das steuerrechtliche Instrument der Patentbox eingeführt, welches Unternehmen mit langen Entwicklungsprozessen steuerlich entlasten sollte. Ziel der Patentbox ist es, steuerliche Anreize für Investitionen in Forschung und Entwicklung zu schaffen, indem Gewinne aus Patenten und vergleichbaren



Rechten tiefer besteuert werden. Ein solches Instrument ist jedoch primär für Unternehmen interessant, welche bereits Gewinne generieren – für entwickelnde (Jung-)Unternehmen weniger.

Auch in der Covid-19-Pandemie waren es insbesondere die jungen Unternehmen, die nicht von den staatlichen Massnahmen wie bspw. Notkredite profitieren konnten. Dies da die Auszahlung der Notkredite an gewisse Umsatzkennzahlen gebunden war. Forschende und entwickelnde (Jung-)Unternehmen, welche aktuell noch keine Umsätze generieren, konnten daher nicht von diesem Instrument profitieren.

#### Fazit des Branchenexperten:

- Eine Wiedereinführung von ABR oder ähnlich gelagerten Instrumenten zur Förderung der freiwilligen Reservehaltung und damit Resilienz von Unternehmen hätte nicht den gewünschten Effekt. Gründe hierzu sind:
  - Kleinere und entwickelnde Unternehmen, welche verhältnismässig wenig resilient sind, verfügen oftmals über keine finanziellen Mittel, Gelder einer zusätzlichen Reserve zuzuweisen. Hinzu kommt, dass eine Erhöhung der Reserven nicht im Unternehmensinteresse steht, da sämtliche Gelder – wenn immer möglich – in den Forschungs- und Entwicklungsprozess investiert werden.
  - Etablierte (Gross-) Unternehmen verfügen prinzipiell über die finanziellen Mittel, ein Instrument wie die ABR o.ä. zu nutzen. Gleichwohl besteht das Risiko, dass diese Unternehmen das Instrument primär zu Steueroptimierungszwecken einsetzen und dies folglich zu einer steuerlichen Bevorzugung gegenüber den kleineren Unternehmen führt.
- Andere Ansätze / Instrumente wären weitaus wirksamer, wie bspw. die Prüfung der Verlängerung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Verlusten für forschungs- und entwicklungsintensive Branchen. Derzeit können Verluste von Unternehmen über sieben Jahre verrechnet werden. Gegebenenfalls könnte die zulässige Dauer der Verlustverrechnung für spezifische Branchen verlängert werden, bspw. auf zehn Jahre.

#### **d) Detailhandel**

Die Detailhandel-Branche befindet sich in einem tiefgreifenden Strukturwandel. Die Nachfrage nach Produkten im Food- wie auch Non-Food-Bereich verlagert sich zunehmend in den Online-Handel. Aufgrund dessen müssen die Unternehmen in der Branche ihre Geschäftsmodelle adaptieren und sich den neuen Marktgegebenheiten anpassen. Die Mehrheit der Unternehmen bewältigt diese strategische Neuorientierung erfolgreich – sie verfügen über ausreichende Reserven und sind, was die finanzielle Ausstattung betrifft, resilient.

Von der Covid-19-Pandemie konnten die meisten Unternehmen in der Branche profitieren: Die Nachfrage nach Produkten im Food- wie auch Non-Food-Bereich ist während der Pandemie gestiegen. Ausnahmen stellten der Grosshandel (bspw. C&C) dar, welche durch die Schliessung von Gastronomie-Lokalen (Restaurants, Kantinen) erhebliche Nachfrage-Einbussen hinnehmen mussten.

#### Fazit des Branchenexperten:

- Kleine konjunkturelle Schwankungen könnten mit einem Instrument wie der ABR oder o.ä. abgefedert werden. Bei strukturellen Veränderungen innerhalb einer Branche – wie dies bspw. im Detailhandel mit der Abwanderung in den Online-Handel der Fall ist – greifen diese Instrumente jedoch nicht. In solchen Fällen entscheidet die finanzielle und strategische Führung seitens der Geschäftsleitung über den Erfolg und die Resilienz eines Unternehmens.
- In radikalen Krisen (wie bspw. der Covid-19-Pandemie) sind die ABR oder ähnliche Instrumente nicht ausreichend. Weitaus wirksamer sind in solchen Fällen einmalige, liquiditätsfördernde Instrumente, bspw. Kurzarbeitsentschädigungen oder Notkredite.

#### **e) Transportbranche / Luxusbranche<sup>37</sup>**

Historisch gesehen zeichnen sich die Unternehmen der Transportbranche durch eine vergleichsweise konservative und reaktive Unternehmensführung aus. Im Sinne des «vorsichtigen Kaufmanns» führt der Grossteil der Transportunternehmen angemessene Reservebestände. In der Luxusbranche wird tendenziell eine etwas aggressivere Bilanzpolitik verfolgt – dies ist jedoch stark abhängig von dem Unternehmen bzw. der Geschäftsführung. Generell gesehen und branchenunabhängig hängt die finanzielle Resilienz von Unternehmen stark von dem Management ab, wobei insbesondere eine vorausschauende Haltung und eine hohe unternehmerische Agilität zentrale Erfolgsfaktoren darstellen.

Wie verschiedene Branchen waren auch die Transport- und Luxusbranche kurzfristig von der Covid-19-Pandemie betroffen. Allerdings gehören beide Branchen zu den Gewinnern dieser Krise. Die Mehrheit der Unternehmen der Branche erwirtschaftete im Geschäftsjahr 2021 einen rekordhohen freien Cashflow.

#### Fazit des Branchenexperten:

- Die finanzielle Resilienz eines Unternehmens hängt nicht von den Regulatorien und vielmehr vom Management ab, wobei insbesondere eine vorausschauende Haltung und eine hohe unternehmerische Agilität zentrale Erfolgsfaktoren darstellen.
- Was die Reservehaltung betrifft, ist festzuhalten, dass Unternehmen nicht anhand ihrer statutarischen Zahlen geführt werden, d.h. eine Reserve zu halten, bedeutet nicht per se, dass ein Unternehmen resilienter ist. Letztendlich ist in der kurzen Frist immer die Liquidität der entscheidende Faktor – speziell bei unerwarteten Konjunkturerinbrüchen
- Eine Einführung eines Instruments wie die ABR oder o.ä. hat das Potential, kleine konjunkturelle Schwankungen auszugleichen. Allerdings wäre das Instrument für junge Unternehmen wenig interessant, da diese noch keine Gewinne realisieren. Zudem müsste das Instrument sehr flexibel ausgestaltet sein, d.h. kein Zwang und möglichst geringe erforderliche Zweckgebundenheit des reservierten Kapitals.

---

<sup>37</sup> Die befragte Person ist sowohl Branchenexperte für die Transport- wie auch Luxusbranche. Insofern wurden im Rahmen des Interviews beide Branchen thematisiert.

- Anderweitige Instrumente wie die Kurzarbeitsentschädigung sind sehr zielführende Instrumente, da sie direkte Liquiditätsauswirkungen haben, was in Krisenzeiten enorm relevant ist.

### 5.3 Abschliessende Bemerkungen

Zusammenfassend lassen sich nachfolgende Punkte festhalten:

- Eine (Wieder-)Einführung von präventiven Vorsorgeinstrumenten wie ABR oder ähnlichen Instrumenten (bspw. mit loser oder ohne Zweckbindung) zur Förderung der freiwilligen Reservehaltung wäre aus Sicht der Branchenexperten nicht zielführend. Hierfür existieren zahlreiche Gründe (vgl. Abschnitt 5.1). Wesentlich ist anzumerken, dass eine freiwillige Reservezuweisung stets auch eine Entscheidung gegen eine Investition in die innovative Weiterentwicklung des eigenen Unternehmens ist (Opportunitätskosten). Insofern ist es fraglich, ob die Förderung von freiwilligen Reserven auch tatsächlich im Interesse der Unternehmen wie auch des Innovationsstandorts Schweiz liegt.
- Sofern ein Instrument in Anlehnung an die ABR (wieder) eingeführt werden sollte, müsste es sehr flexibel ausgestaltet werden, z.B. im Sinne einer geringen erforderlichen Zweckbindung des reservierten Kapitals. Darüber hinaus müsste das Instrument auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen. Nach Ansicht der Branchenexperten ist es jedoch fraglich, ob eine relevante Anzahl Unternehmen solche Instrumente effektiv auch nutzen würden.
- Im Falle von externen und sehr einschneidenden Schocks im Sinne eines «black swans» kann es zielführender sein, staatliche Instrumente wie die Kurzarbeitsentschädigung oder Notkredite einzusetzen. Diese Instrumente sind äusserst wirksam, da sie direkte Liquiditätsauswirkungen haben, was in Krisenzeiten von grosser Bedeutung ist.

## 6 Analyse entlang der RFA-Prüfpunkte

In diesem Kapitel werden die Erkenntnisse der vorangehenden Kapitel nach der Methodik der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)<sup>38</sup> eingeordnet und die Handlungsoptionen in diesem Sinne einer kritischen Prüfung unterzogen. Bevor auf Auswirkungen möglicher Instrumente (Abschnitt 6.2) sowie allenfalls zweckmässigere Alternativen (Abschnitt 6.3) eingegangen wird, muss die Frage nach dem Handlungsbedarf geklärt werden. In diesem Zusammenhang gilt es insbesondere zu prüfen, ob ein staatlicher Eingriff gerechtfertigt ist (Abschnitt 6.1).

### 6.1 Notwendigkeit staatlichen Handelns

Ordnungspolitische Eingriffe sind aus volkswirtschaftlicher Sicht grundsätzlich dann angezeigt, wenn ein Marktversagen vorliegt. Im Kontext der Studie wäre dies dann der Fall, wenn sich beispielsweise aufgrund zu geringer Reservehaltung eines Unternehmens negative Externalitäten ergeben, z.B. für andere Unternehmen, Gesellschaft, Umwelt usw. Dies trifft allerdings nur bei einzelnen, systemrelevanten Akteuren zu. Sie unterliegen aus diesem Grund einer strengeren Regulierung. Da sie für das Funktionieren des Gesamtsystems relevant sind, besteht die Gefahr, dass sich systemrelevante Unternehmen darauf verlassen, im Ernstfall vom Staat gerettet zu werden. Bei den übrigen Unternehmen ist dies nicht der Fall. Sie können nicht in jedem Fall auf staatliche Hilfe zählen. Im schlimmsten Fall droht der Konkurs. Es liegt daher vor allem auch in ihrem eigenen Interesse, im Rahmen ihrer Möglichkeiten für schwierige Zeiten oder unvorhergesehene Ereignisse vorzusorgen.

Auch wenn die aktuelle Krise aufgrund der Covid-19-Pandemie noch nicht durchgestanden ist, deuten verschiedene positive Vorzeichen darauf hin, dass die Schweizer Wirtschaft insgesamt gut durch die Krise gekommen ist. Hinweise darauf gaben sowohl die Sondierungsgespräche als auch die Antworten aus der Unternehmensbefragung. Auch vergangene Krisen wie etwa die Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 oder der Frankenschock 2015 hat die Schweiz verhältnismässig gut bewältigt.<sup>39</sup> Im Praxisreport wurde die Notwendigkeit für zusätzliche Instrumente ebenfalls von verschiedenen Branchenexperten in Frage gestellt. Ein offensichtlicher Handlungsbedarf besteht somit nicht. Im Rahmen der durchgeführten Befragung sah zwar die Mehrheit der Unternehmen einen Bedarf, die Bildung von Reserven stärker steuerlich zu fördern. Dass beim Antwortverhalten vor allem die Aussicht auf Steuererleichterungen ausschlaggebend war, kann bei dieser Frage allerdings nicht ausgeschlossen werden – umso mehr, als die gesetzlichen Rahmenbedingungen von den Unternehmen mehrheitlich als ausreichend betrachtet werden. Gleichzeitig verfügt die Hälfte der befragten Unternehmen laut eigenen Angaben über eine ausreichende Reservehaltung, um auch für eine grössere Krise gewappnet zu sein.

---

<sup>38</sup> vgl. RFA-Handbuch und -Checkliste sowie Änderungen der RFA-Richtlinien vom 6. Dezember 2019: Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (2013); SECO (2020).

<sup>39</sup> vgl. z.B. Friedli; Elbe; Remling; u. a. (2020); NZZ (2017); oder Feuz (2012).

In der Summe kann gesagt werden, dass die Notwendigkeit staatlichen Handelns – im Sinne der Schaffung zusätzlicher Anreize zur Reservebildung – nicht gegeben ist. Die Schweizer Wirtschaft erwies sich in vergangenen Krisen als widerstandsfähig. Mit ein Grund dafür sind die etablierten Krisenbewältigungsmassnahmen und -mechanismen. Selbst wenn von einem Bedarf seitens der Unternehmen ausgegangen wird, ist damit noch nicht gegeben, dass ein staatliches Eingreifen erforderlich ist. Entscheidend ist, ob mit dem Eingriff negative Externalitäten internalisiert werden können, was in der vorliegenden Analyse nicht der Fall ist. Zudem verursacht ein staatlicher Eingriff auch immer Verzerrungen, die nicht erwünscht sind (siehe nächster Abschnitt).

## 6.2 Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen und Gesamtwirtschaft

### a) Auswirkungen auf die Unternehmen

Von der Einführung zusätzlicher Instrumente zur Bildung steuerbefreiter Reserven profitieren primär Firmen, die ausreichend hohe Gewinne schreiben. Durch die Einlage in eine Krisenreserve können Unternehmen ihren steuerbaren Gewinn und damit ihre Gewinnsteuerbelastung senken. Gleichzeitig bauen sie ihre Kapitalreserven aus und erhöhen so ihre finanzielle Widerstandsfähigkeit in Krisen. Welcher Effekt wie stark wirkt, hängt vom jeweiligen Ausgangsniveau ab. Eine Steuerersparnis ist für Unternehmen umso wertvoller, je höher der Grenzsteuersatz. Je mehr Reserven ein Unternehmen bereits hat, umso kleiner der zusätzliche Nutzen einer Aufstockung. Insofern kann auch von einem abnehmenden Grenznutzen einer zusätzlichen Reservehaltung gesprochen werden. Hinzu kommen Opportunitätskosten, die sich daraus ergeben, dass finanzielle Mittel in der Reserve gebunden sind und während dieser Zeit nicht für andere Zwecke eingesetzt werden können.

Die Ergebnisse aus Unternehmensbefragung, Praxisreport sowie Sondierungsgesprächen legen nahe, dass die Schweizer Unternehmen bezüglich ihrer Reservehaltung insgesamt gut aufgestellt sind. Hauptzielgruppe einer steuerlichen Reserveförderung wären Unternehmen, die über eine mangelnde Reservehaltung bzw. eine zu geringe finanzielle Widerstandsfähigkeit verfügen. Gerade jene Unternehmen, die (gem. Postulat) gestärkt werden sollten, dürften aber tendenziell wenig profitabel sein, und damit kaum Möglichkeiten haben, Reserven aus einbehaltenem Gewinn aufzubauen. Kapital ist etwa bei jungen, innovativen und schnell wachsenden Unternehmen in der Regel Mangelware, Gewinne müssen reinvestiert werden. Auch in der Bau- oder Gastrobranche sind die Margen tendenziell zu tief, als dass Unternehmen von einem allfälligen freiwilligen Instrument Gebrauch machen würden. Zusätzliche Instrumente zum Aufbau gewinnsteuerbefreiter Reserven dürften also vor allem grossen bzw. profitablen Firmen zugutekommen, bei denen die Wirkung auf ihre tendenziell bereits gute finanzielle Widerstandsfähigkeit eher gering ausfällt. Somit wird einerseits die angestrebte Wirkung, also die Stärkung der Unternehmen mit tiefer finanzieller Widerstandsfähigkeit, verfehlt. Ausserdem ist bei jenen Firmen die effektiv gestärkt werden, der Grenznutzen eines zusätzlichen Frankens an Reserve gering, weil sie bereits über hohe Reserven verfügen dürften. Andererseits ist von

beträchtlichen Mitnahmeeffekten auszugehen, weil diese Firmen auch ohne steuerliche Förderung Reserven bilden.

Wie stark die beschriebenen Effekte ausfallen, hängt auch von der konkreten Ausgestaltung und der daraus resultierenden Anreizwirkung ab. Grundsätzlich gilt, je enger die Zweckbindung, desto weniger attraktiv ein Instrument. Hingegen muss bei Instrumenten ohne Zweckbindung in Kauf genommen werden, dass sie vor allem zu Steueroptimierungszwecken eingesetzt werden. Fehlt jedoch der Gewinn, um Reserven anzulegen, verpufft die Anreizwirkung gänzlich. Daher könnten zum Erreichen der gewünschten Wirkung allenfalls andere Instrumente geeigneter sein, die bei der Kapitalsteuer ansetzen. Denn die Kapitalsteuer fällt unabhängig vom Geschäftsgang an.

Die direkten Auswirkungen auf Unternehmen sind somit als verhalten positiv bis neutral einzustufen. Indirekt können sich aber auch negative Auswirkungen ergeben, etwa wenn je nach Ausgestaltung nicht alle Unternehmen zum Instrument zugelassen sind. Dies war bei den ABR beispielsweise bei Selbständigerwerbenden bzw. Kleinunternehmen der Fall. Diese erfahren dadurch gegenüber mittelgrossen bis grossen Unternehmen eine Schlechterstellung. Auch aufgrund steuerlicher Anreize aufgeschobene Investitionen können sich negativ auswirken (siehe Abschnitt c).

#### **b) Auswirkungen auf die Gesellschaft**

Für die Gesellschaft ergeben sich nur indirekt Auswirkungen. Arbeitnehmende können allenfalls positiv betroffen sein, wenn Unternehmen durch die eingeführten Instrumente finanziell widerstandsfähiger werden und deshalb in einer Krise keine personellen Massnahmen oder Entlassungen vornehmen müssen. Diesbezüglich dürften aber andere Instrumente wie die Kurzarbeitsentschädigungen als zielgerichtete Massnahme oder z.B. auch die Arbeitgeberbeitragsreserven weitaus relevanter sein.

Indirekt können sich auch gesellschaftliche Auswirkungen ergeben, wenn die Gesamtwirtschaft gestützt und eine drohende Krise abgewendet oder eine eingetretene besser überwunden werden kann. Die Kostenfolgen von Krisen werden schliesslich zumindest teilweise auch von der Allgemeinheit getragen. Aufgrund des geringen zu erwartenden Effekts der angedachten Instrumente auf die Gesamtwirtschaft (siehe nächster Abschnitt) dürften diese Auswirkungen ebenfalls klein ausfallen. Insgesamt kann der Effekt auf die Gesellschaft als vernachlässigbar betrachtet werden.

#### **c) Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft**

Die Schweizer Wirtschaft hat vergangene Krisen gut bis sehr gut bewältigt. Eine zentrale Rolle spielten dabei die automatischen Stabilisatoren. Insbesondere die Kurzarbeitsentschädigungen waren in der jüngsten Krise ein zentrales Instrument – aber auch die Überbrückungskredite spielten eine wichtige Rolle. Hinzu kommen vorteilhafte Grundvoraussetzungen wie etwa politische Stabilität, ein flexibler Arbeitsmarkt oder der hohe Spezialisierungsgrad der Wirtschaft. Die Schweiz kann in Sachen Resilienz also eine gute Ausgangslage vorweisen.

Ein potenzielles Krisenreserve-Instrument könnte die bestehenden Mechanismen ergänzen. In der Botschaft zur Unternehmenssteuerreform wurde etwa die theoretische Wirkung der ABR als Verstärker der automatischen Stabilisatoren erwähnt, was aus makroökonomischer Sicht positiv zu werten wäre.<sup>40</sup> Eine antizyklische Wirkung liess sich allerdings nicht nachweisen. Bei richtiger Konzeption wäre eine solche zwar denkbar – zum Beispiel mit einer losen Zweckbindung und einem geeigneten, einfach überprüfbareren Freigabekriterium. Dazu müssten aber auch eine ausreichende Zahl von Unternehmen das Instrument nutzen. Wie gross ein allfälliger zusätzlicher Effekt ausfallen würde, ist ausserdem angesichts der guten Ausgangslage mit automatischen Stabilisatoren usw. fraglich.

Fraglich ist auch, wie realistisch die Erwartung ist, dass Unternehmen für grosse Krisen wie Kriege, Seuchen oder Pandemien vorbeugen. Unternehmen dürften einerseits zu einem gewissen Teil antizipieren, dass in solchen Situationen mit staatlicher Unterstützung zu rechnen ist.<sup>41</sup> Andererseits wäre es aus Unternehmens- wie auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll, wenn Unternehmen jederzeit mit dem Ausbruch der nächsten grossen Krise rechnen müssten und dafür unverhältnismässig hohe Reserven bereithielten. Diese Mittel wären dann blockiert und stünden beispielsweise nicht für Investitionen zur Verfügung. Bei der Bewertung seltener Krisen-Ereignisse gilt es immer auch die Eintretenswahrscheinlichkeit zu berücksichtigen.

Daneben gilt es auch unerwünschte Nebeneffekte zu beachten. So ergeben sich insbesondere Ineffizienzen aus der staatlichen Beeinflussung des Investitionsverhaltens. Werden Gewinne nicht ausgeschüttet, werden sie in der Regel im Unternehmen reinvestiert. Entscheiden sich Unternehmen, Gewinne einer Reserve zuzuweisen, ist damit implizit auch immer eine Entscheidung gegen eine Investition in die Weiterentwicklung des Unternehmens verbunden. Damit besteht die Gefahr, dass Unternehmen aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht optimal über ihre Gewinnverwendung entscheiden. Auf die Innovativität des Schweizer Wirtschaftsstandorts könnte sich dies potenziell negativ auswirken.

Auch in Bezug auf die finanzielle Widerstandsfähigkeit auf Ebene der Unternehmen ist unklar, ob sich eine Investition in die Zukunft nicht mehr auszahlen dürfte als eine angehäuften Krisen-Reserve. Dank ausreichenden Reserven sind Unternehmen zwar finanziell widerstandsfähiger. Dem sind aber entgangene Gewinne aus Innovation, Wachstum usw. aufgrund nicht getätigter Investitionen gegenüberzustellen. Diese Gewinne bilden die Grundlage, um überhaupt Gewinnreserven anlegen zu können.

#### **d) Auswirkungen auf den Staat**

Die Auswirkungen auf den Staat sind massgeblich von der konkreten Ausgestaltung der Instrumente abhängig. Je nach Ausgestaltung kann sich erheblicher administrativer Aufwand für

---

<sup>40</sup> Schweizerischer Bundesrat (2005).

<sup>41</sup> In diesem Zusammenhang kann auch von «Moral Hazard» die Rede sein, also ein verminderter Anreiz zur eigenen Vorsorge, weil sich Unternehmen zu sehr auf staatliche Stützungsmaßnahmen im Krisenfall verlassen. Wie in Abschnitt 6.1 ausgeführt, besteht diese Gefahr aber vor allem bei systemrelevanten Akteuren.

die Verwaltung ergeben (siehe nächsten Abschnitt). Entsprechende Gesetze und Verordnungen müssten erlassen und zwischen Bundes- und Kantonsebene abgestimmt werden. Daneben würden sich steuerliche Anreiz-Instrumente vor allem in entgangenen Steuereinnahmen niederschlagen. Zum einen direkt über die Steuerbegünstigung der Unternehmen bei der Reservebildung. Zum anderen indirekt, wenn davon ausgegangen wird, dass Unternehmen aufgrund nicht getätigter Investitionen weniger stark wachsen. Denn damit würden sie im mittel- bis langfristigen Trend auch weniger Gewinn erwirtschaften und folglich weniger Gewinnsteuern abliefern, als dies ohne staatliche Beeinflussung der Reservebildung der Fall wäre.

## 6.3 Zweckmässigkeit im Vollzug und mögliche Alternativen

### a) Zweckmässigkeit im Vollzug

Die Erfahrungen mit der ABR haben gezeigt, dass sich eine sehr enge Zweckbindung im Vollzug nicht wirksam realisieren liess. Auch in Bezug auf einen möglichst effizienten Vollzug ist von einer engen Zweckbindung abzusehen. Eine Neuauflage der ABR ist aufgrund der engen Zweckbindung – selbst unter punktuellen Optimierungen – als nicht zweckmässig einzustufen. Ein mögliches, neu einzuführendes Instrument müsste möglichst flexibel ausgestaltet werden. Wofür die Mittel aus einem möglichen Krisenreserve-Instrument verwendet werden dürfen, sollte daher nach Möglichkeit nicht mit einer expliziten Liste auf Gesetzes- oder Verordnungsebene abschliessend geregelt werden. Um zu verhindern, dass die Mittel aus der Reserve zweckentfremdet werden, könnte die Einzahlung auf ein Sperrkonto vorgegeben werden.

Neben dem Verwendungszweck ist den Freigabekriterien besonderes Augenmerk zu schenken. Zu vermeiden gilt es insbesondere, dass die Verwaltung auf Anträge von Unternehmen einzeln eingehen, bzw. diese im Einzelnen vertieft prüfen muss. Eine lose bzw. indirekte Zweckbindung über ein möglichst einfach überprüfbares Kriterium würde eine geeignete Voraussetzung für einen effizienten Vollzug bilden. Ein solches Kriterium könnte sich zum Beispiel am erlittenen Umsatzeinbruch orientieren.

Noch einfacher liesse sich aus Vollzugssicht eine freie Reserve ohne Zweckbindung realisieren. Damit müssten aber auch Abschlüsse bei der angedachten Wirkung des Instruments gemacht und in Kauf genommen werden, dass das Instrument zu Steueroptimierungszwecken verwendet wird. Ein möglichst effizienter und wirksamer Vollzug eines zusätzlich einzuführenden Instruments wäre somit am ehesten bei einer losen Zweckbindung gegeben. Weil die Wirkung insgesamt bescheiden ausfallen dürfte, könnten sich grundsätzliche alternative Handlungsoptionen als zweckmässiger erweisen.



## b) Alternative Handlungsoptionen

Der Fokus der durchgeführten Analyse lag auf der Einführung von zusätzlichen Instrumenten zur steuerlichen Förderung der freiwilligen Reservebildung. Daneben gibt es eine Vielzahl möglicher Ansatzpunkte, um die Resilienz von Unternehmen im Sinne ihrer finanziellen Widerstandsfähigkeit in Krisen zu stärken, welche allerdings im vorliegenden Bericht nicht weiter untersucht wurden. Sie werden im Detail in Kapitel 3 beschrieben. Zu nennen sind an dieser Stelle insbesondere folgende Möglichkeiten:

- Bestehende Instrumente prüfen und allenfalls optimieren
- Einführung zusätzlicher Instrumente zur Abfederung im Krisenfall prüfen (z.B. Kapitalsteuer in Verlustjahren erlassen)
- Verschärfung gesetzlicher Vorschriften zur Reservehaltung (z.B. gesetzl. Reserven OR)
- Weiterverfolgen übergeordneter Stossrichtungen zur Förderung des Steuerstandorts Schweiz (z.B. Abzugsfähigkeit Eigenkapital)

Ein möglicher Ansatzpunkt wären Optimierungen bei den bestehenden staatlichen Krisenbewältigungsmassnahmen. Den automatischen Stabilisatoren kommt beispielsweise eine zentrale Rolle bei der Bewältigung von Krisen zu. Dabei müsste aber vertieft geprüft werden, wie diese in der Vergangenheit gewirkt haben und ob demzufolge eine Anpassung angezeigt ist. Im vorliegenden Bericht wurde dies nicht weiter untersucht. Aus den Sondierungsgesprächen ergaben sich zumindest keine Hinweise, dass diesbezüglich ein Anpassungsbedarf besteht.

Denkbar wäre auch, dass die Nutzung bestehender Krisenvorsorgeinstrumente gefördert wird. Mit den Arbeitgeberbeitragsreserven existiert bereits ein steuerbegünstigtes Vorsorgeinstrument, allerdings mit einem sehr engen Verwendungszweck. Wird von einem Beitrag von zehn Prozent an die Vorsorgeeinrichtung ausgegangen, so kann bereits mit der heutigen Regelung eine Reserve in Höhe der Hälfte der Lohnsumme gebildet werden, was einem bedeutenden Betrag entspricht. Somit könnte sich die Förderung darauf beschränken, das Instrument bei den Unternehmen stärker anzupreisen.

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 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 Gesamtopik dagegen Instrumente zu bevorzugen, die bei der Firmeneigenen Vorsorge ansetzen. Denn eine «tax allocation reserve», wie sie in Schweden existiert, verfolgt 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. Dies wären jedoch massive staatliche Eingriffe, die entsprechend zu begründen wären. Angesichts der Ausgangslage sind eine Verpflichtung zur Nutzung zusätzlicher Instrumente oder gesetzliche Vorschriften kaum als realistische Handlungsoptionen zu betrachten.

Bei der Prüfung von Alternativen gilt es immer auch die Nullvariante zu berücksichtigen, also die Weiterführung des Status Quo, ohne dass zusätzliche Massnahmen ergriffen werden. Im vorliegenden Fall ist diese Handlungsoption klar zu bevorzugen, weil die Grundvoraussetzung für einen staatlichen Eingriff (Marktversagen, Externalität) nicht gegeben ist. Zudem bestehen mit den automatischen Stabilisatoren bereits etablierte Mechanismen, die im Krisenfall automatisch greifen und eine antizyklische Wirkung entfalten. Für die Nullvariante spricht ausserdem, dass sich verschiedene Stossrichtungen aus der übergeordneten Diskussion zum Steuerstandort Schweiz indirekt auch positiv auf die Resilienz von Unternehmen auswirken würden. Darunter fallen etwa die Reduktion substanzzehrender Steuern, die Abschaffung der Emissionsabgabe oder ein Abbau der steuerlichen Benachteiligung von Eigen- gegenüber Fremdkapital.

Um die bestehende steuerliche Diskriminierung von Eigenkapital gegenüber Fremdkapital abzubauen, haben verschiedene Länder die steuerliche Abzugsfähigkeit von Eigenkapital über einen kalkulatorischen Zinssatz eingeführt.<sup>42</sup> Im Zuge der STAF wurde diese Möglichkeit auch in der Schweiz diskutiert und schliesslich unter restriktiven Bedingungen eingeführt.<sup>43</sup> Der zulässige Zinssatz bot allerdings bisher keinen Anreiz.<sup>44</sup> Somit lassen sich aus der Schweiz, bzw. dem Kanton Zürich, wo die Möglichkeit seit gut zwei Jahren besteht, noch keine Lehren ziehen. In Belgien konnten dagegen bereits positive Erfahrungen gesammelt werden.<sup>45</sup> Dass der Bund diese Möglichkeit nicht für alle Kantone einführt, hing vor allem mit politischen Überlegungen zusammen.<sup>46</sup> Prüfwert wäre daher, ob die Abzugsfähigkeit von Eigenkapital künftig auf andere Kantone ausgeweitet werden kann.

---

<sup>42</sup> In der EU sind dies Belgien, Italien, Polen, Portugal, Malta und Zypern – wobei die EU-Kommission jüngst eine Ausweitung auf die übrigen 21 EU-Staaten vorgeschlagen hat (vgl. [COM\(2022\) 216 final](#), 11.5.2022).

<sup>43</sup> Diese erfüllte seither neben Zürich nur der Kanton Tessin (siehe Rohner; Ernst (2021)).

<sup>44</sup> Dieser basiert auf der Rendite der zehnjährigen Bundesobligationen. Seit der Einführung im Kanton Zürich per 1. Januar 2020 bewegte sich die Rendite im negativen Bereich. Erst seit Anfang 2022 werden wieder Werte im positiven Bereich verzeichnet. Vgl. Schweizerische National Bank SNB (2022), Aktuelle Zinssätze und Devisenkurse.

<sup>45</sup> Beck (2018).

<sup>46</sup> siehe Ausführungen in der Botschaft zur Steuervorlage 17: Schweizerischer Bundesrat (2018), S. 2527 ff., 2570.

## 7 Schlussfolgerungen

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde eine Auslegeordnung möglicher Massnahmen zur Stärkung der Resilienz der Schweizer Unternehmen erstellt. Neben möglichen Massnahmen zur Stärkung interessiert dabei auch die heutige Ausgangslage bezüglich Resilienz der Schweizer Wirtschaft. Für die Untersuchung wurden Sondierungsgespräche mit einem Praxisreport sowie einer breit angelegten Unternehmensbefragung kombiniert. Zur Einordnung der Auswirkungen und der Zweckmässigkeit wurden die möglichen Massnahmen entlang der RFA-Prüfpunkte analysiert.

Die durchgeführte Analyse kommt zum Schluss, dass die **Notwendigkeit staatlichen Handelns** nicht gegeben ist. Ein ordnungspolitischer Eingriff lässt sich aufgrund des fehlenden Marktversagens nicht rechtfertigen. Es gibt keine Externalitäten aus zu tiefer Reservehaltung und damit keinen hinreichenden Grund, mit staatlichen Massnahmen auf die Kapitalstruktur bzw. die Reservebildung von Unternehmen einzuwirken. Vielmehr liegt es im Interesse jedes Unternehmens, soweit möglich und sinnvoll, Reserven für weniger gute Zeiten anzulegen. Viele der befragten Unternehmen stehen einer steuerlichen Förderung der Reservebildung zwar positiv gegenüber und würden laut eigenen Angaben in diesem Fall mehr Reserven bilden. Viele Unternehmen würden wohl auch davon profitieren. Mit der Einführung einer steuerlich begünstigten Reservebildung würde aber nicht korrigierend in einen dysfunktionalen Markt eingegriffen, sondern es würden neue Verzerrungen geschaffen. Denn es dürften vor allem jene Firmen profitieren, die die erforderlichen Gewinne erwirtschaften, um überhaupt Reserven anlegen zu können und ohnehin bereits über solide Reserven verfügen dürften. Somit entsteht eine Bevorteilung von profitablen gegenüber nicht-profitablen Unternehmen.

Ein staatlicher Handlungsbedarf besteht somit nicht. Auch anderweitig ergibt sich aus der Einschätzung der **heutigen Situation der Resilienz** in Schweizer Unternehmen kein grundlegender Handlungsbedarf. Für die Hypothese, dass viele Schweizer Unternehmen für schwere Krisen wenig widerstandsfähig aufgestellt sind, lassen sich keine belastbaren Indizien finden. Im Gegenteil, 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. Für die Stabilisierung bei Konjunkturerbrüchen spielen insbesondere die automatischen Stabilisatoren eine zentrale Rolle. Die durch die globale Covid-19-Pandemie ausgelöste jüngste Krise kann aufgrund der getroffenen Schutzmassnahmen nur bedingt als Gradmesser dienen. Besonders stark betroffene Unternehmen hatten Anrecht auf eine Härtefallunterstützung. Neben den Kurzarbeitsentschädigungen waren vor allem auch die Überbrückungskredite ein wichtiges Instrument, um den Unternehmen Liquidität und Zeit zu verschaffen. Fehlen über längere Zeit die Erträge, zehrt dies an den Reserven. Die im Rahmen der Studie befragten Unternehmen sind jedoch grossmehrheitlich gut durch die Pandemie gekommen und sind auch bezüglich Reserven gut ausgestattet.

Wird die Auslegeordnung losgelöst vom Handlungsbedarf betrachtet, gäbe es grundsätzlich diverse Ausgestaltungsmöglichkeiten für potenziell einzuführende Instrumente. Steuerbegünstigte Reserveinstrumente mit enger Zweckbindung nach dem Vorbild der ABR sind aufgrund

der geringen zu erwartenden Wirkung nicht geeignet. Ausserdem kann die Prüfung des engen Verwendungszwecks zu erheblichem administrativen Aufwand für die Verwaltung führen. Solche Instrumente weisen somit ein **schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis** auf und sind als nicht zweckmässig einzustufen. Dies lässt sich auch durch alternative Ausgestaltungen kaum verbessern. Bei Instrumenten ohne Zweckbindung muss in Kauf genommen werden, dass diese zu Zwecken der Steueroptimierung genutzt werden könnten. Würde entgegen dem fehlenden Handlungsdruck ein Instrument eingeführt, wäre vermutlich eine Ausgestaltung mit loser bzw. indirekter Zweckbindung am zweckmässigsten. Der Verwendungszweck wäre dabei nur indirekt 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 angedachte Ziel fraglich**. Zwar dürfte die Wirkung auf Ebene der Unternehmen mehrheitlich positiv ausfallen, allerdings nicht zwingend für jene Unternehmen, die ins Visier genommen werden sollten. Die positiven Auswirkungen dürften daher mit beachtlichen Mitnahmeeffekten einhergehen. Auf makroökonomischer Ebene gibt es weitere Elemente, die an der Wirkung möglicher steuerbegünstigter Reserveinstrumente zweifeln lassen. Etablierte Instrumente, wie etwa die automatischen Stabilisatoren, spielen bei der Bewältigung von Krisen eine weitaus wichtigere Rolle als ein allfälliges neues Krisenreserve-Instrument. Der zusätzliche Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung im Krisenfall dürfte daher klein ausfallen.

Hinzu kommen **unbeabsichtigte negative Nebeneffekte**, indem zum Beispiel das Investitionsverhalten der Unternehmen beeinflusst wird. Legen Unternehmen aufgrund steuerlicher Anreize mehr Mittel in ihre Reserven ein, stehen weniger Mittel zur Verfügung, um Investitionen zu tätigen. Diese sind jedoch für die Innovationskraft und Weiterentwicklung der einzelnen Unternehmen 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.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Weiterführung des Status Quo gegenüber der Einführung zusätzlicher Instrumente klar zu bevorzugen ist. Eine Empfehlung für eine alternative Handlungsoption kann aufgrund der durchgeführten Analyse nicht abgegeben werden. Optimierungen bei den generellen Rahmenbedingungen für Unternehmen sind aber denkbar, etwa indem bestehende Fehlanreize angegangen werden, die im derzeitigen Steuersystem eine Bevorzugung von Fremdkapital gegenüber Eigenkapital bewirken. Ein möglicher Ansatzpunkt könnte die Abzugsfähigkeit des Eigenkapitals sein. Diese Möglichkeit sieht aktuell nur der Kanton Zürich vor.

## Anhang A: Rücklauf Unternehmensbefragung

### a) Sprachregion

An der Online-Umfrage bei Schweizer Unternehmen beteiligten sich 981 Unternehmen, was einer Rücklaufquote von 27% entspricht. Dabei sind auch die verschiedenen Sprachregionen der Schweiz adäquat abgedeckt.

Kontaktsprache	Anzahl Angeschrieben	Anzahl Antworten	Rücklauf
deutsch	2591	727	28%
französisch	862	202	23%
italienisch	210	52	25%
<b>Total</b>	<b>3663</b>	<b>981</b>	<b>27%</b>

### b) Rechtsform

Alle Rechtsformen sind in der Umfrage gut vertreten. Unternehmen mit den in der Schweiz häufigsten Rechtsformen Aktiengesellschaft (AG) und Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), weisen eine gute Rücklaufquote von 29% respektive 23% vor und liegen knapp über bzw. unter dem Durchschnittswert von 27%. Auch bei den übrigen Rechtsformen ist die Rücklaufquote gut. Nur die Genossenschaften sind mit 45% Rücklaufquote in der Umfrage etwas überrepräsentiert und die Kollektivgesellschaften mit 17% etwas unterrepräsentiert. Hier ist aber auch auf die deutlich geringeren Fallzahlen der beiden Rechtsformen hinzuweisen.

Rechtsform	Anzahl Angeschrieben	Anzahl Antworten	Rücklauf
AG	2077	595	29%
GmbH	1000	231	23%
Einzelunternehmen	439	108	25%
Einfache Gesellschaft	45	14	31%
Genossenschaft	44	20	45%
Kollektivgesellschaft	29	5	17%
Ausländische Niederlassung	22	6	27%
Kommanditgesellschaft	7	2	29%
<b>Total</b>	<b>3663</b>	<b>981</b>	<b>27%</b>

### c) Grösse

Die Mehrheit der Unternehmen, die an der Umfrage teilgenommen haben, umfassen 3 bis 50 Vollzeitäquivalente (VZÄ). Insgesamt zeigt sich eine sehr ausgeglichene Rücklaufquote mit Abweichungen im Bereich von zwei bis vier Prozentpunkten je nach Grössenklasse. Die tieferen Rücklaufquoten (14%) bei Unternehmen mit mehr als 500 VZÄ ist mit der geringen Fallzahl (Anzahl Angeschriebene) zu erklären.

Grössenklasse (VZÄ)	Anzahl Angeschrieben	Anzahl Antworten	Rücklauf
>0-<2	38	9	24%
2-<3	136	31	23%
3-<5	906	219	24%
5-<10	1285	352	27%
10-<20	642	175	27%
20-<50	409	119	29%
50-<100	137	41	30%
100-<200	61	22	36%
200-<250	13	6	46%
250-<500	22	5	23%
500-<1000	7	1	14%
>=1000	7	1	14%
<b>Total</b>	<b>3663</b>	<b>981</b>	<b>27%</b>

#### d) Branche

In der Umfrage sind alle Branchen repräsentativ abgedeckt. Der Rücklauf der Unternehmen liegt bis auf die Branchen Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (40%) und Gastgewerbe (18%) mit wenigen Prozentpunkten Abweichung um den Durchschnittswert von 27%.

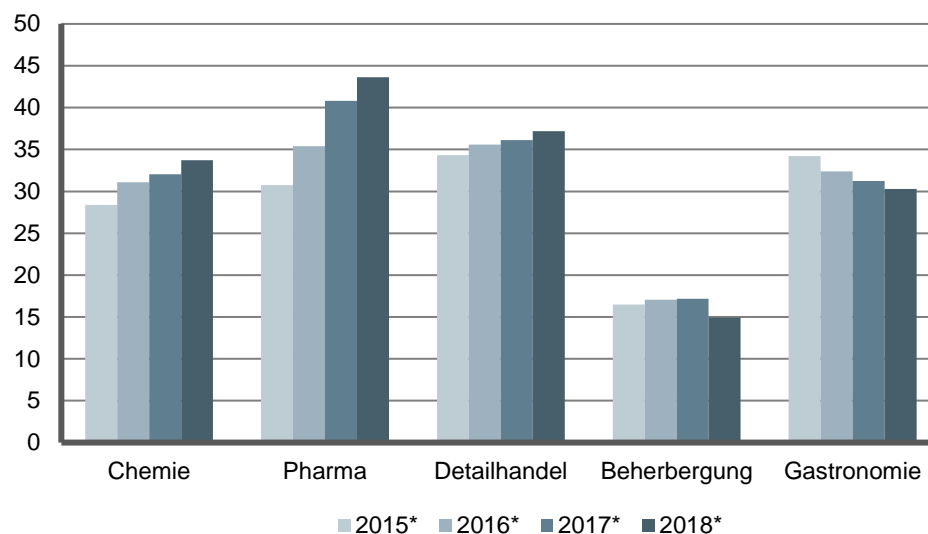
Branchenaggregat	Anzahl angeschrieben	Anzahl Antworten	Rücklauf
Verarb. Gewerbe / Industrie (inkl. Bergbau/Energie)	468	129	28%
Baugewerbe	486	120	25%
Handel/Reparatur Kraftfahrzeuge	656	174	27%
Verkehr/Kommunikation	290	72	25%
Gastgewerbe	369	67	18%
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	110	44	40%
Grundstücks-/Wohnungswesen, sonstige DL	764	238	31%
Gesundheitswesen	329	88	27%
Erziehung/Unterricht	70	21	30%
Kunst, Unterhaltung, Erholung und sonstige DL	121	28	23%
<b>Total</b>	<b>3663</b>	<b>981</b>	<b>27%</b>

## Anhang B: Entwicklung Kennzahlen nach Branchen

Im Rahmen der Studie wurde auch untersucht, inwiefern statistische Kennzahlen zur Messung bzw. Einschätzung der Resilienz der Schweizer Unternehmen herangezogen werden können. Dazu wurden Zahlen des Bundesamts für Statistik BFS zu den Buchhaltungsergebnissen Schweizerischer Unternehmen analysiert.<sup>47</sup>

Abbildung A-1 zeigt die Entwicklung des Eigenfinanzierungsgrads über die letzten Jahre in ausgewählten Branchen. Der Eigenfinanzierungsgrad misst den Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital. Weil die Kennzahl über die Jahre stark schwankt, wurde das Dreijahresmittel dargestellt. In der Abbildung gut ersichtlich ist, dass die Chemie- und vor allem die Pharmabranche über die letzten Jahre den Eigenfinanzierungsgrad deutlich steigern konnte. Eine leichte Zunahme ist auch in der Detailhandelsbranche beobachtbar. Dagegen scheint in der Beherbergung der leicht positive bis stagnierende Trend in einen abnehmenden umzuschlagen. Einen klar rückläufigen Trend verzeichnet ausserdem die Gastrobranche.

**Abbildung A-1: Eigenfinanzierungsgrad ausgewählter Branchen in %**



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage Bundesamt für Statistik BFS (2021)

\* dargestellt ist jeweils der Mittelwert über 3 Jahre, 2018 entspricht also dem Mittel 2017-2019.

Daneben sind deutliche Niveauunterschiede zwischen den Branchen ersichtlich. In der Beherbergung liegt der Eigenfinanzierungsgrad bei gerade mal 15%, während er bei den übrigen untersuchten Branchen über 30% liegt. Bei der Interpretation solcher Kennzahlen ist jedoch Vorsicht geboten. Eine Erklärung für den tiefen Wert in der Beherbergung könnte sein, dass

<sup>47</sup> Bundesamt für Statistik BFS (2021)

sich die Branche aufgrund der Hotelliegenschaften mit Hypothekarschulden stärker verschulden kann als andere Branchen.<sup>48</sup>

Die statistischen Kennzahlen können erste Anhaltspunkte liefern und Entwicklungen über die Zeit aufzeigen. Bei der Interpretation ist aber Vorsicht geboten. Zwar sollte grundsätzlich ein höheres unternehmerisches Risiko mit einem höheren Eigenfinanzierungswert einhergehen. Allgemeingültige branchenübergreifende Richtwerte existieren aber nicht.<sup>49</sup> Neben dem Unternehmensumfeld spielt ausserdem eine Rolle, ob es sich um junge oder etablierte Unternehmen handelt. Insofern sind die Kennzahlen zum Eigenfinanzierungsgrad nur bedingt aussagekräftig.

---

<sup>48</sup> Avenir Suisse (2020b).

<sup>49</sup> Lütolf; Rupp; Birrer (2018).



## Literaturverzeichnis

- Avenir Suisse (2020a): Liquidität schützt vor Überschuldung nicht. Unternehmensfinanzen in Zeiten von Corona, Teil 1. URL <https://www.avenir-suisse.ch/liquiditaet-schuetzt-vor-ueberschuldung-nicht/>, abgerufen am 16. März 2022.
- Avenir Suisse (2020b): Welche Branchen können dem Corona-Schock am besten trotzen? Unternehmensfinanzen in Zeiten von Corona, Teil 2. URL <https://www.avenir-suisse.ch/welche-branchen-corona-schock-wie-gross/>, abgerufen am 16. März 2022.
- BAK Basel Economics (2017): Resilienz der Schweizer Volkswirtschaft.
- Bank for International Settlements (2016): Economic resilience: a financial perspective.
- Beck, Anne (2018): Steuernachteile von Eigenkapital abbauen und Risiken senken. In: Keuschnigg, Christian (Hrsg.): *Inklusives Wachstum und wirtschaftliche Sicherheit: Erkenntnisse ökonomischer Spitzenforschung prägnant zusammengefasst*. Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 49–53.
- Behringer, Stefan (2020): Finanzielle Resilienz: Notwendige Lehren aus der Krise Krisentragfähigkeit und Zukunftsfähigkeit der Unternehmen. In: Krisen-, Sanierungs- und Insolvenzberatung, 4.
- Bill-Körber, Alexis und Eicher, Martin (2017): Schweizer Wirtschaft erweist sich als widerstandsfähig. In: Die Volkswirtschaft, 11.
- Brinkmann, Hendrik; Harendt, Christoph; Heinemann, Friedrich; u. a. (2017): Ökonomische Resilienz — Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild? In: Wirtschaftsdienst, 9.
- Brunetti, Aymo (2021): Die Grosse Pandemie - Eine ökonomische Einordnung des Corona-Schocks und seiner Auswirkungen mit Fokus auf die Schweiz.
- Bundesamt für Statistik BFS (2021): Buchhaltungsergebnisse Schweizerischer Unternehmen. Geschäftsjahre 2018–2019. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik BFS (2021): Betriebswirtschaftliche Kennzahlen nach Wirtschaftsabteilungen. URL <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/je-d-06.04.01.02>.
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (2013): Regulierungsfolgenabschätzung. Checkliste.
- European Central Bank (2016): Towards more resilient economies: the role of well functioning economic structures. No 1984 / November 2016.
- Expertengruppe Bund/Kantone/Wirtschaft/Wissenschaft (2020): Steuerstandort Schweiz. Bericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzten Expertengruppe Bund/Kantone/Wirtschaft/Wissenschaft.
- Feuz, Andrea Bonanomi (2012): Die Stabilisierungspolitik des Bundes 2008–2010: Warum die Schweiz die Krise rasch bewältigt hat. In: Die Volkswirtschaft.
- Friedli, Thomas; Elbe, Christian; Remling, Dominik; u. a. (2020): Produktion in der Schweiz lohnt sich. In: Die Volkswirtschaft, 2.
- Gittenberger, Ernst; Kleissner, Anna und Voithofer, Peter (2021): Resilienz und Relokalisierung. Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort.

Industrie- und Handelskammer St. Gallen - Appenzell: Wie Firmen ihre Resilienz stärken.  
URL <https://www.ihk.ch/wie-firmen-ihre-resilienz-st%C3%A4rken>.

Lütolf, Philipp; Rupp, Markus und Birrer, Thomas (2018): Handbuch Finanzmanagement. 1. Aufl., NZZ Libro.

NZZ (2017): Wie der Franken-Schock die Schweizer Wirtschaft umgekrempelt hat.

Provida (2020): Merkblatt Steuer-Empfehlungen in der Corona-Krise.

Rohner, Tobias F. und Ernst, Ariane (2021): Der Abzug für Eigenfinanzierung gemäss § 65b StG – Ein Zürcher Steuervorteil mit Potenzial. In: Zürcher Steuerpraxis, ZStP 1/2021.

Schweizerischer Bundesrat (2005): Botschaft zum Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II), BBl 2005 4733.

Schweizerischer Bundesrat (2018): Botschaft zum Bundesgesetz über die Steuervorlage 17 (SV17), BBl 2018.

SECO (2020): Kurzinfo Regulierungsfolgenabschätzung (RFA).

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2012): Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010.