economiesuisse
DOSSIER POLITIK

16 / 2019

Bundesbudget 2020: Auch mit der Umsetzung der AHV-Steuervorlage solid

18.11.2019

Executive summary

Die Finanzlage des Bundes ist solid. Die AHV-Steuervorlage fordert den Bund ab kommendem Jahr, kann aber problemlos umgesetzt werden. Bis 2023 zeichnen sich finanziell keine Engpässe ab. Die Einnahmen sind so hoch, dass sogar zwei neue Vorlagen im Steuer- und Abgabenbereich umgesetzt werden können.

Längerfristig stehen aber sehr wohl Herausforderungen an. Risiken bestehen namentlich bei der Gewinn- und der Verrechnungssteuer. Hier sind in der mittleren bis längeren Frist Korrekturen von zusammengenommen mehreren Milliarden Franken realistisch. Vorsicht ist deshalb angezeigt.

In der kommenden Budgetberatung soll der Voranschlag für das Jahr 2020 gutgeheissen werden, auf zusätzliche Ausgaben ist aber zu verzichten. Der Spielraum von einer Milliarde Franken soll erhalten bleiben. Das gilt auch für die darauffolgenden Jahre. Ein Szenario, in dem der Bund mit weniger Geld auskommen muss, kann auf diese Weise vorbereitet werden.

Contact and requests

Dr. Frank Marty
Mitglied der Geschäftsleitung,
Bereichsleiter Finanzen & Steuern
Lea Flügel
Senior Projektleiterin Finanzen & Steuern

www.dossierpolitik.ch

Positions of economiesuisse

- economiesuisse setzt sich ein für die Umsetzung des Budgets 2020 gemäss Vorschlag Bundesrat. Der finanzpolitische Spielraum zur Abfederung der längerfristigen Risiken soll im vollen Umfang erhalten bleiben.
- Auf neue Ausgabenbindungen ist zu verzichten. Auch von der Schaffung neuer Fonds und Zweckfinanzierungen ist abzusehen.
- Die anstehenden politischen Geschäfte sind gemäss ihrem Beitrag zu Wachstum und Wohlstand zu priorisieren. Im Vordergrund stehen Projekte im Bereich Bildung und Forschung (z. B. EU-Forschungsrahmenprogramm) sowie zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz (z. B. Umbau Verrechnungssteuer).

Bundesfinanzen im Überblick

Der Bundeshaushalt ist trotz Umsetzung der AHV-Steuervorlage bis 2023 ausgeglichen.

Das Parlament wird in der Wintersession den Voranschlag für das Jahr 2020 und den Finanzplan für die darauffolgenden Jahre bis 2023 beschliessen. Anfang 2020 folgt auf Basis von aktualisierten Daten der Legislaturfinanzplan, der über die finanzielle Lage des Bundes in den Planjahren 2021 bis 2023 detailliert Auskunft geben wird.

Die Finanzpolitik des Bundes ist zusammengefasst solid. Bis zum Ende der neuen Legislatur rechnet der Bundesrat mit einem ausgeglichenen Haushalt. Dies trotz Umsetzung der AHV-Steuervorlage (STAF-Vorlage) im Jahr 2020, die den Bund mit 1,8 Milliarden Franken belasten wird, und zwei weiteren eingeplanten Steuer- und Abgabereformen ab 2022 (die Abschaffung der Heiratsstrafe und die Aufhebung der Industriezölle).

Im Voranschlag 2020 wird mit einem positiven Finanzierungsergebnis von 590 Millionen Franken gerechnet. Weil der Bund trotz Umsetzung der AHV-Steuervorlage weniger ausgibt, als gemäss Schuldenbremse erlaubt ist, kommt der sogenannte «strukturelle Saldo» sogar bei 665 Millionen Franken zu liegen. Dieser Betrag ist – wenn das Budget wie geplant eingehalten wird – ordnungsgemäss für den Schuldenabbau vorgesehen. In einer Nachmeldung zum Voranschlag werden für das Jahr 2020 Mehrausgaben von 154,4 Millionen Franken für den Beitrag an die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (NAGRA) beantragt. Mit dieser Korrektur reduziert sich der Überschuss entsprechend.

2020 resultiert ein Überschuss von über einer halben Milliarde Franken.

Eckwerte Voranschlag 2020 inkl. Finanzplan 2021-2023

▸ in Mio. CHF

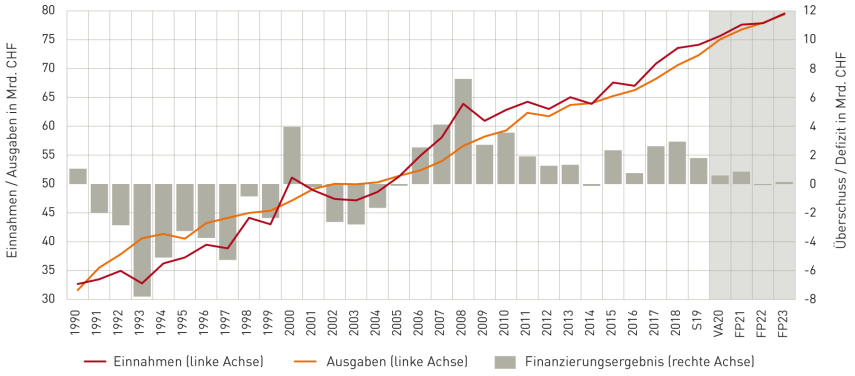
VA: Voranschlag	Rechnung	VA	VA	Δ in %	FP	FP	FP	ø Δ in %
FP: Finanzplan	2018	2019	2020	19-20	2021	2022	2023	19-23
Finanzierungsrechnung								
Ordentliche Einnahmen	73'512	73'556	75'666	2.9	77'614	77'868	79'544	2.0
Ordentliche Ausgaben	70'574	72'334	75'077	3.8	76'763	77'937	79'403	2.4
Ausserordentliche Einnahmen	90							
Finanzierungsergebnis	**3'029**	**1'222**	**590**		**851**	**-69**	**142**	
Struktureller Saldo	2'571	928	665		851	-69	142	
Volkswirtschaftliche Eckwerte								
Nominales BIP-Wachstum (in Prozent)	3.2	2.7	2.3		2.7	2.7	2.7	2.7
Reales BIP-Wachstum (in Prozent)	2.5	2.0	1.7		1.7	1.7	1.7	1.7
Teuerung (in Prozent)	0.9	0.8	0.6		1.0	1.0	1.0	1.0

Quelle: EFV 2019
www.economiesuisse.ch

Gemäss Finanzplanung bleibt die Haushaltslage auch 2021 positiv. Der Überschuss steigt auf rund 850 Millionen Franken an. Ab diesem Jahr sind im Zahlenwerk bereits auch die neuen (provisorischen) mehrjährigen Finanzbeschlüsse der nächsten Legislatur enthalten.

→ Ab 2022 sind die Abschaffung der Heiratsstrafe und der Industriezölle im Finanzplan enthalten.

Entwicklung Bundesfinanzen 1990 bis 2023

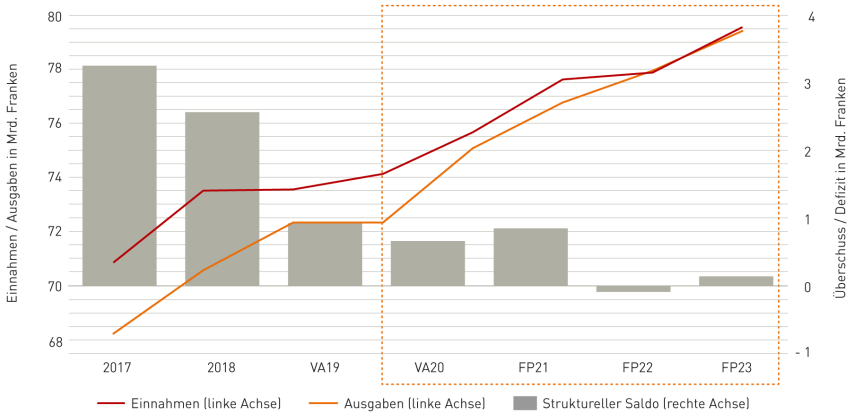


Quelle: EFV 2019 (2004: Einführung der Schuldenbremse)
www.economiesuisse.ch

Ab 2022 sind die Reformen zur Abschaffung der Heiratsstrafe und der Industriezölle im Finanzplan berücksichtigt. Sie führen zu einem Einnahmerückgang von 1,7 Milliarden Franken. 2022 ergibt sich deshalb ein Defizit, das jedoch dank der Überschüsse aus den Vorjahren gering ist. 2023 wird der Haushalt wieder knapp ausgeglichen sein.

→ Der finanzielle Spielraum der Vorjahre wird bis 2023 abgebaut.

Struktureller Saldo bis 2023



Quelle: EFV 2019
www.economiesuisse.ch

AHV-Steuervorlage

Die Umsetzung der AHV-Steuervorlage wird in den nächsten Jahren Einfluss auf den Bundeshaushalt haben. Die am 19. Mai 2019 vom Volk angenommene Vorlage stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und schafft die Grundlage für weiterhin steigende Steuereinnahmen. Weil die bisherige kantonale Praxis zur Besteuerung der international tätigen Unternehmen im Ausland nicht mehr

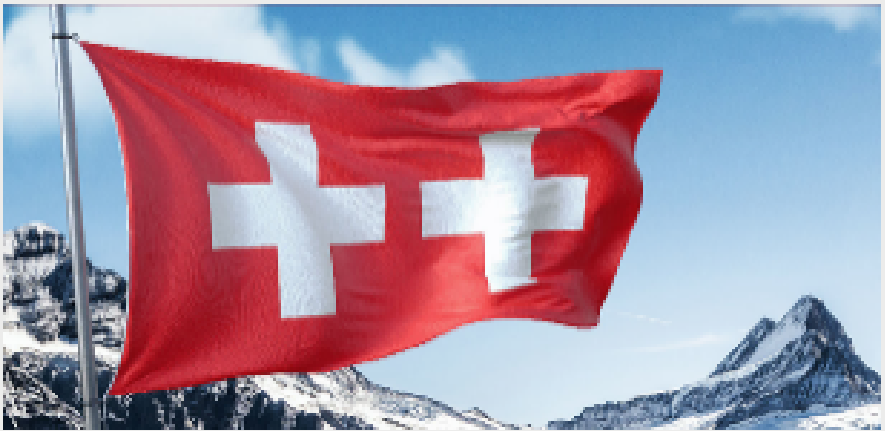
akzeptiert ist, musste die Firmenbesteuerung angepasst und weiterentwickelt werden.

Der Bund selbst ergreift mit der AHV-Steuervorlage keine eigenen steuerlichen Massnahmen. Dies tun nur die Kantone. Um steuerlich attraktiv zu bleiben, können die Kantone neu je nach Ausgangslage international anerkannte steuerliche Instrumente einsetzen: die Patentbox, einen Zusatzabzug für Forschung und Entwicklung sowie einen Abzug für Eigenfinanzierung; und/oder sie können die Gewinnsteuer senken.

Weil der Bund massgeblich vom Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone profitiert, leistet er einen finanziellen Beitrag von rund einer Milliarde Franken an die Kantone. Konkret wird der Kantonsanteil an den Einnahmen aus der direkten Bundessteuer von 17 auf 21,2 Prozent erhöht. Die Kantone erhalten damit einen zusätzlichen finanziellen Spielraum und sind frei, wie sie die Mittel einsetzen.

Weiter beinhaltet die AHV-Steuervorlage eine Erhöhung der Bundesausgaben für die AHV. Dies einerseits, weil der Anteil der AHV-Ausgaben, die der Bund finanziert, von 19,55 auf 20,2 Prozent ansteigt. Andererseits wird ab 2020 das gesamte Mehrwertsteuer-Demografieprozent direkt in die AHV geleitet. Bisher hat der Bund – ebenfalls betroffen von der demografischen Entwicklung – 17 Prozent der Einnahmen aus dem Demografieprozent für die Finanzierung der AHV-Ausgaben verwendet. Neu muss er diesen Betrag durch freie Mittel ersetzen. Insgesamt belaufen sich die jährlichen Mehrausgaben für die AHV auf 820 Millionen Franken.

Durch die Umsetzung der STAF-Vorlage rechnet der Bund mit Mehreinnahmen aus der Gewinnsteuer von rund 400 Millionen Franken (höhere Dividendenbesteuerung, Einschränkung Kapitaleinlageprinzip, geringere Abzüge für bezahlte Kantonssteuern). Weil die Pläne der Kantone noch nicht restlos klar bzw. umgesetzt sind, werden die Mehreinnahmen erst ab 2021 (sukzessiv steigend) eingeplant.



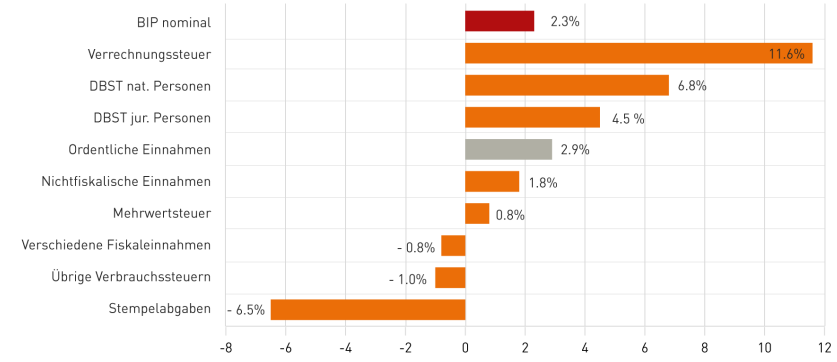
Direkte Bundessteuer und Verrechnungssteuer treiben Einnahmewachstum

Insgesamt belaufen sich die Einnahmen des Bundes auf 75,1 Milliarden Franken. Im Vergleich zum Budget 2019 ergibt das ein Wachstum von 2,9 Prozent bzw. 2,1 Milliarden Franken. Damit nehmen die Einnahmen schneller zu als das als Referenz geltende nominelle Wirtschaftswachstum (2,3 Prozent).

Die Gesamteinnahmen sind auch 2020 stark geprägt vom Wachstum der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer. Beide Steuern haben in den vergangenen Jahren zu markant höheren Einnahmen geführt. Für den Voranschlag 2020 wurden deshalb die Prognosen nach oben angepasst.

→ Die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer sind die wichtigsten Einnahmequellen des Bundes. Am stärksten wachsen jedoch die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer.

Mehreinnahmen 2020



Quelle: EFV 2019
www.economiesuisse.ch

- Das Wachstum der Verrechnungssteuer übertrifft 2020 erneut die 10-Prozent-Marke. Neben der allgemein guten wirtschaftlichen Lage hängt der aktuelle Wachstumstrend vermutlich stark mit dem Zusammentreffen verschiedener vorübergehender Faktoren der letzten Jahre zusammen (tiefe Rückerstattungen aufgrund Negativzinsen, Mittelabflüsse und Sockelsteuereinnahmen als Folge der US-Steuerreform, Umsetzung der STAF-Vorlage).
- Bei der direkten Bundessteuer verzeichnet die Einkommenssteuer (natürliche Personen) ein besonders dynamisches Wachstum (+3,8 Prozent). Grund dafür ist das steigende Haushaltseinkommen infolge guter Wirtschaftsentwicklung in den letzten Jahren. Bei der Gewinnsteuer (juristische Personen) nähert sich das Wachstum der Einnahmen nach ein paar starken Jahren wieder der nominellen Entwicklung der Wirtschaft an.
- Das relativ schwache Wachstum bei der Mehrwertsteuer geht auf eine Verzögerung bei den Abrechnungen infolge IT-Umstellung zurück. Ohne diesen Sonderfaktor entspricht das Wachstum demjenigen des BIP (+2,3 Prozent) und damit den Erwartungen, dass sich die Mehrwertsteuereinnahmen im Gleichschritt mit dem

Wirtschaftswachstum entwickeln.

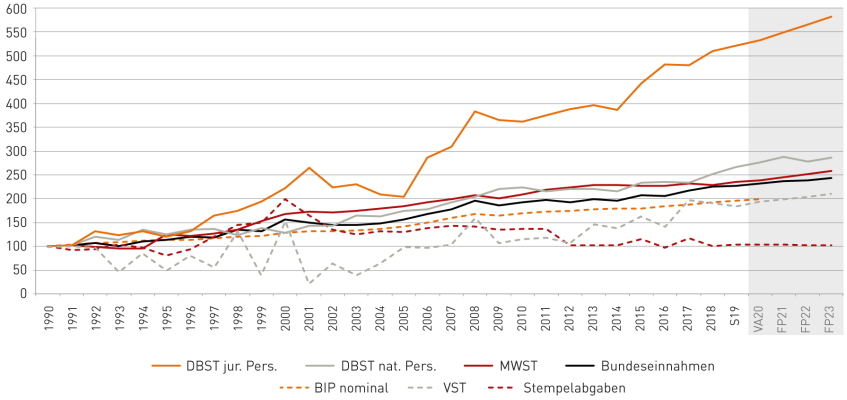
- Weil 2020 mehrere Darlehen, die der Bund vergeben hat, zurückerstattet werden, beläuft sich das Wachstum bei den nichtfiskalischen Einnahmen auf 1,8 Prozent.
- Da die Stempelabgaben 2019 gemäss aktuellen Schätzungen die budgetierten Einnahmen voraussichtlich nicht erreichen, wird im Voranschlagsjahr mit deutlich tieferen Einnahmen gerechnet.
- Bei den Verbrauchssteuern sind die sinkenden Tabak-, Spirituosen- und Mineralölsteuern verantwortlich für den Einnahmerückgang.

In den Finanzplanjahren nehmen die Einnahmen zunächst dank der unverändert starken Entwicklung der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer weiter zu. Die Abschaffung der Heiratsstrafe und der Industriezölle dämpft das Einnahmenwachstum anschliessend ab 2022. Die beiden Reformen führen insgesamt zu Mindereinnahmen von 1,7 Milliarden Franken. Aufgrund jüngster politischer Entscheide ist allerdings noch nicht absehbar, ob die Heiratsstrafe effektiv in den nächsten Jahren abgeschafft wird. Im Gespräch ist eine Übergangslösung, die den Bund mindestens eine Milliarde Franken kosten würde.

→ **Um die Benachteiligung von Ehe- gegenüber Konkubinatspaaren gezielt aufzuheben, hat der Bundesrat das Modell einer «alternativen Steuerberechnung» vorgeschlagen. Damit wäre mit Einnahmenausfällen von 1.2 Milliarden Franken zu rechnen.**

Einnahmenentwicklung 1990 bis 2023

▸ Entwicklung indexiert (1990=100)



Quelle: EFV 2019
www.economiesuisse.ch

Die Schuldenbremse hemmt die Investitionstätigkeit nicht

Dank der Einführung der Schuldenbremse 2003 konnten die Schulden des Bundes trotz Finanz- und Wirtschaftskrise stabilisiert und sogar abgebaut werden. Nach dem Höchststand von über 130 Milliarden Franken im Jahr 2005 betragen die Bruttoschulden des Bundes per 2020 noch rund 94 Milliarden Franken. Die Schuldenquote ist gesunken und wird 2020 bei 13 Prozent des nominellen BIPs liegen. Diese positive Entwicklung ist massgeblich der Schuldenbremse zu verdanken. Die Schuldenbremse zwingt dazu, in guten Zeiten Überschüsse zu generieren, die in schwierigen Zeiten für die Sicherstellung der grundlegenden staatlichen Leistungen verwendet werden können. Ebenfalls wichtig für den Schuldenabbau war die starke Einnahmenentwicklung. Insbesondere sprudelnde

Verrechnungssteuereinnahmen haben zu unerwarteten Überschüssen geführt, die für die Schuldentilgung verwendet werden konnten. Der Schuldenabbau entlastet den Bundeshaushalt nachhaltig. Je weniger Schulden, desto weniger muss der Bund ausgeben für Zinsen – unabhängig vom Zinsniveau.

Der Schuldenabbau durch die unerwartet hohen Überschüsse wurde in den letzten Jahren immer wieder kritisiert. Von verschiedenen Seiten wird eine Anpassung der Schuldenbremse gefordert. Für eine Lockerung wird unter anderem das Argument vorgebracht, dass die Schuldenbremse Investitionen verhindere, weil die Regeln zu streng sind und Überschüsse zum Abbau von Schulden statt für Investitionen verwendet würden. Dass dies für die Schweiz nicht zutrifft, zeigt die Investitionsrechnung des Bundes.

Der Bund investiert kontinuierlich und auf hohem Niveau. Wo Investitionsspitzen entstehen, werden im Rahmen der Schuldenbremse Sonderlösungen geschaffen. Dies ist vor allem im Verkehrsbereich mit den drei Fonds Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (FinöV), Bahninfrastrukturfonds (BIF) sowie Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) geschehen. Die Einzahlungen, die der Bund in diese Fonds tätigt, unterliegen der Schuldenbremse. Die Auszahlungen aber werden ausserhalb getätigt, was punktuell hohe Ausgaben ermöglicht, ohne dass übrige, ordentliche Ausgaben verdrängt werden.

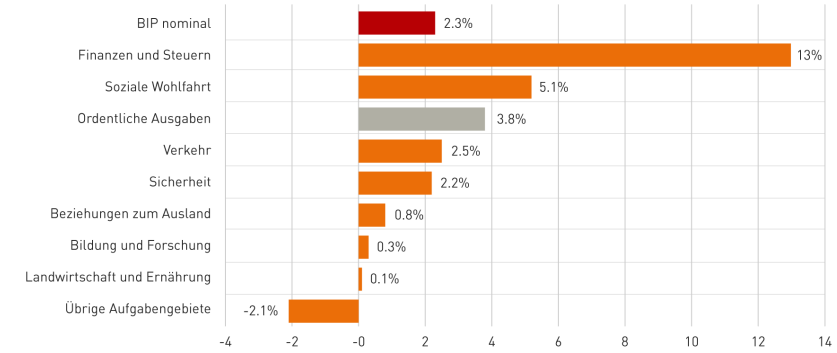
Im Jahr 2020 werden rund 15 Prozent der Gesamtausgaben in Form von Investitionen ausgegeben. In den Finanzplanjahren wachsen die Investitionsausgaben im Gleichschritt mit den Gesamtausgaben (2,4 Prozent). Über die Hälfte der Investitionen geht in den Verkehrsbereich (höhere Einlagen in BIF und NAF). Wesentliche Investitionen werden ausserdem im Klima- und Energiebereich getätigt (Förderung erneuerbare Energien, Sanierung Gebäudehüllen). Aber auch die Investitionen für wachstumsfördernde Bereiche wie Bildung und Forschung haben in den letzten Jahren stetig zugenommen.

Die STAF-Vorlage prägt das Ausgabenbild

Die Ausgaben betragen im Voranschlagsjahr 75,1 Milliarden Franken. Mit einem Anstieg von 3,8 Prozent im Vergleich zum Vorjahr wachsen die Ausgaben des Bundes schneller als die Wirtschaft (nominelles BIP 2,3 Prozent) und auch als die Gesamteinnahmen (+2,9 Prozent). Das Ausgabenbild ist stark geprägt von der Umsetzung der STAF-Vorlage. Die Mehrausgaben fallen vor allem in den Bereichen Soziale Wohlfahrt sowie Finanzen und Steuern an. Beide Aufgabengebiete wachsen deutlich schneller als der Gesamthaushalt.

→ Mit der STAF-Vorlage erhöhen sich die Beiträge an die Kantone um eine Milliarde Franken und an die AHV um 820 Millionen Franken. Die übrigen Ausgaben wachsen nicht überdurchschnittlich.

Mehrausgaben 2020



Quelle: EFV 2019
www.economiesuisse.ch

- Im Bereich Finanzen und Steuern hat das Reformprojekt STAF durch die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17 auf 21,2 Prozent einen Ausgabenzuwachs von einer Milliarde Franken zur Folge.
- Gleichzeitig nehmen bei der Sozialen Sicherheit die Ausgaben für die AHV um jährlich 820 Millionen Franken zu. Einerseits wird der Bundesbeitrag an die AHV von 19,55 Prozent auf 20,2 Prozent der AHV-Ausgaben erhöht. Dies hat für den Bund Mehrausgaben von rund 300 Millionen Franken zur Folge. Die STAF-Vorlage sieht zudem vor, dass der Anteil des Bundes am Mehrwertsteuerprozent zugunsten der AHV (17 Prozent) an den AHV-Ausgleichsfonds abgetreten wird (rund 520 Millionen Franken) und dem Bund zur Finanzierung seines AHV-Beitrags nicht mehr zur Verfügung steht. Insgesamt leistet der Bund damit ab 2020 einen Zusatzbeitrag von 820 Millionen Franken an die AHV.
- Die vom Bundesrat an das Parlament verabschiedete AHV-Reform (AHV21) wird in den Finanzplanjahren kaum Einfluss auf die Ausgaben haben. Die geplante Mehrwertsteuererhöhung würde direkt und vollumfänglich in die AHV fliessen. Die Minderausgaben der AHV durch die Erhöhung des Frauenreferenzalters würden erst in den Jahren ab 2023 einen (relativ moderaten) dämpfenden Effekt auf den AHV-Beitrag des Bundes haben.

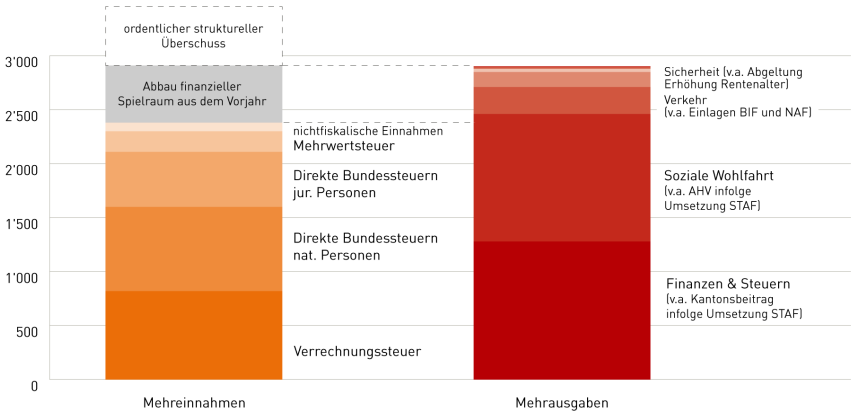
- Im Bereich Verkehr nehmen die Ausgaben 2020 aufgrund der Einlagen in die beiden Verkehrsfonds BIF und NAF deutlich zu.
- Das Wachstum im Bereich der Sicherheit im nächsten Jahr geht zurück auf höhere Rüstungsausgaben und die einmalige Erhöhung von Altersguthaben für Berufsmilitär und Grenzwachkorps zur Abgeltung der Rentenalterserhöhung.
- In den Bereichen Bildung und Forschung, Landwirtschaft und Ernährung sowie bei der Internationalen Zusammenarbeit liegen die Wachstumsraten 2020 unter einem Prozent.
- Strengere CO2-Vorgaben und der stagnierende VOC-Verbrauch führen zu tieferen CO2-/VOC-Lenkungsabgaben und folglich zu weniger Einnahmen, die an die Bevölkerung rückverteilt werden. Die Ausgaben für die Rückverteilung der CO2-/VOC-Lenkungsabgaben nehmen deshalb ab.

Die Zunahme bei den Ausgaben kann 2020 weitgehend durch die Mehreinnahmen gedeckt werden. Der ungedeckte Teil wird über den Abbau des finanziellen Spielraums aus dem Vorjahr finanziert. Das heisst: Nur weil die Gesamteinnahmen 2019 und 2020 höher liegen als die Gesamtausgaben, ist 2020 ein Ausgabenwachstum möglich, das die Regeln der Schuldenbremse nicht verletzt.

→ Die STAF-Vorlage kann dank dem finanziellen Spielraum aus dem Vorjahr ohne Belastung der Schuldenbremse umgesetzt werden.

Mehreinnahmen vs. Mehrausgaben 2020

▸ in Mio. CHF

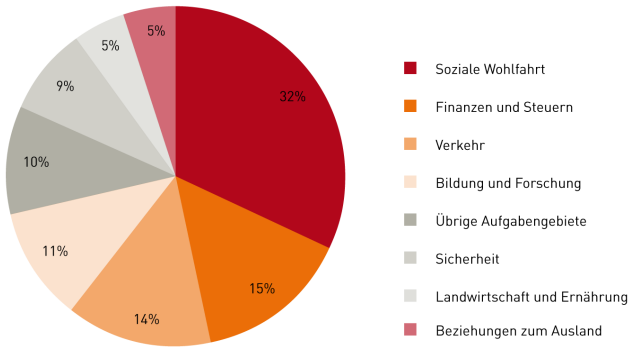


Quelle: EFV 2019
www.economiesuisse.ch

Da die Gesamtausgaben 2020 immer noch tiefer liegen als die Gesamteinnahmen, resultiert im Voranschlagsjahr ein struktureller Überschuss von etwa 600 Millionen Franken. Der Vorsprung bei den Einnahmen wird 2022 mit der Abschaffung der Heiratsstrafe und der Industriezölle vollständig abgebaut. Ab diesem Zeitpunkt müssen die Ausgaben sowohl in der Höhe als auch beim Wachstum den Einnahmen entsprechen, damit die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden können.

→ Über 60% der Bundesausgaben sind langfristig fix verplant. Die Soziale Wohlfahrt bindet sowohl absolut als auch relativ die meisten Mittel.

Zusammensetzung der Ausgaben 2020



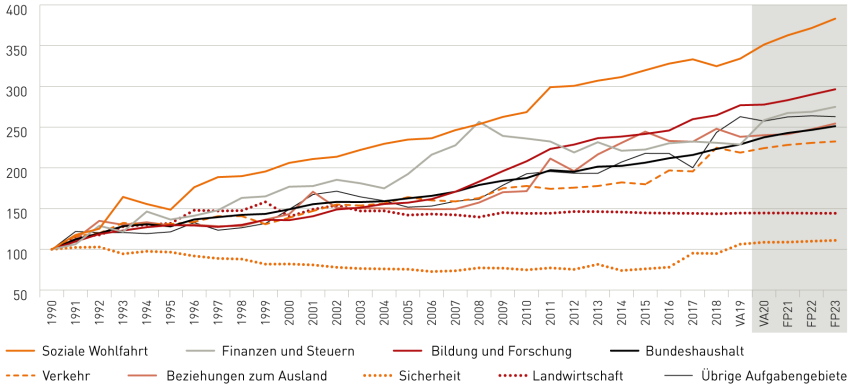
Quelle: EFV 2019
www.economiesuisse.ch

Die Zusammensetzung der Ausgabenanteile wird sich 2020 im Vergleich zu 2019 nicht wesentlich verändern. Die Soziale Wohlfahrt bleibt der grösste Ausgabenposten, gefolgt von den Bereichen Finanzen und Steuern sowie Verkehr. Zusammen machen diese Aufgaben über 60 Prozent der Bundesausgaben aus. Gleichzeitig weisen alle drei Aufgabengebiete einen starken Ausgabenbindungsgrad aus. Weil die Ausgaben im Gesetz festgelegt sind, können sie nicht kurzfristig oder im Rahmen des Budgetprozesses angepasst werden.

→ Das stärkste Wachstum verzeichnet der Bereich Soziale Wohlfahrt. Neben Ausgaben für die AHV, EL und IPV ist neu auch die Finanzierung von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose vorgesehen.

Ausgabenentwicklung 1990 bis 2023

▸ Entwicklung indexiert (1990=100)



Quelle: EFV 2019
www.economiesuisse.ch

Haupttreiber des Ausgabenwachstums in den nächsten Jahren ist der Bereich Soziale Wohlfahrt. Die Hälfte der Mehrausgaben von 2020 bis 2023 fliessen in dieses Aufgabengebiet (rund zwei Milliarden Franken). Dabei fallen die zunehmenden AHV-Ausgaben weiterhin stark ins Gewicht. Auch die Ausgaben für die Ergänzungsleistungen (EL) und die Prämienverbilligung (IPV) nehmen spürbar zu.

Grund dafür sind steigende Gesundheitskosten sowie die Zunahme der Bezüger und der Beitragshöhe. Hinzu kommen im Bereich der Sozialen Wohlfahrt Ausgaben für Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials. Zusätzliche Mittel sollen hier in Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose und in ein Impulsprogramm zur besseren Integration in den Arbeitsmarkt fliessen. Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit ist der zweite Beitrag an ausgewählte EU-Staaten (Erweiterung EU) Grund für die Mehrausgaben ab 2022. Bei der Bildung und Forschung wird in den nächsten Jahren insbesondere in die Grundlagenforschung und angewandte Forschung investiert.

Ebenfalls im Finanzplan berücksichtigt sind die mehrjährigen Finanzbeschlüsse der nächsten Legislatur. Mit ihnen werden über zwei Drittel der ungebundenen Ausgaben gesteuert. Sie betreffen die Aufgabengebiete Bildung und Forschung; Armee (inkl. Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums und der Bodentruppen, Air2030); Landwirtschaft; Internationale Zusammenarbeit; Regionaler Personenverkehr; Umwelt und Kultur. So wie die Finanzbeschlüsse vom Bundesrat geplant sind, wird die Mittelausstattung in allen Aufgabengebieten gut sein. Für die einzelnen Aufgaben ist ein Mittelzuwachs vorgesehen, der in den meisten Fällen über dem Wachstum der Wirtschaft liegt (Ausnahme Landwirtschaft). Im Legislaturfinanzplan 2021 bis 2022 wird der Bundesrat die Eckwerte nochmals überprüfen. Dem Parlament werden die Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite im Frühling 2020 vorgelegt.

Zahlungsrahmen für Bildung, Forschung und Innovation 2021 bis 2024
Der Bund steuert den Bereich Bildung, Forschung und Innovation (BFI) über die sogenannte BFI-Botschaft. Die Botschaft wird alle vier Jahre verfasst und beinhaltet die Ziele und Massnahmen sowie den Finanzrahmen für die nächsten vier Jahre. Die aktuelle Förderperiode läuft noch bis Ende 2020. Der Bundesrat erarbeitet im Moment die BFI-Botschaft für die Jahre 2021 bis 2024, die ab Frühling 2020 in den parlamentarischen Prozess einfliesst.

Wichtige Eckwerte dieser Botschaft sind bereits bekannt. Das Wachstum der BFI-Ausgaben im nationalen und internationalen Bereich soll in den Jahren 2021 bis 2024 maximal drei Prozent betragen. Weil aber noch nicht klar ist, wie viel die Schweizer Beteiligung an den europäischen Bildungs- und Forschungsprogrammen kosten wird, muss für den nationalen BFI-Bereich in Szenarien geplant werden. Auf nationaler Ebene ist, in Abhängigkeit von der finanziellen Belastung durch die europäischen Programme, ein Ausgabenwachstum zwischen 2,1 bis 2,5 Prozent anvisiert. Sollte die Schweizer Beteiligung an den EU-Forschungsprogrammen unerwartet teuer zu stehen kommen und zusammen mit den übrigen BFI-Ausgaben über drei Prozent betragen, so müsste entweder im nationalen BFI-Kredit oder bei der Beteiligung an den EU-Forschungsprogrammen eine Verzichtsplanung gemacht werden.

economiesuisse unterstützt eine solche integrale Sichtweise auf die Forschungsfinanzierung. Die Mittel für den BFI-Bereich sind in den vergangenen Jahren überdurchschnittlich gewachsen. Diese finanzpolitische Priorität

zugunsten des BFI-Bereichs ist auch in der neuen Periode nötig. Einerseits wird die Forschung immer teurer, und andererseits wächst die Zahl der Studierenden. Dennoch braucht es eine umfassende finanzpolitische Betrachtung, und es gilt die Prioritäten zwischen den verschiedenen Aufgaben des Bundes im Auge zu behalten. Es ist unabdingbar, dass allfällige Budgeterhöhungen der einzelnen Institutionen des BFI-Bereichs gut begründet sind und tatsächlich gebraucht werden.

Die BFI-Akteure werden grösstenteils über Globalbudgets finanziert. Diese erlauben der Wissenschaft, sich nach Forschungsbedarf und -opportunität auf exzellente und relevante Forschung auszurichten und garantieren die Autonomie der Forschungsinstitutionen. Die zu beobachtende Tendenz zu einer stärkeren themenorientierten Förderung ist deshalb bedenklich. economiesuisse lehnt Förderschwerpunkte im Rahmen der BFI-Botschaft ab. Je mehr Vorgaben, desto stärker wird die Flexibilität der Institutionen eingeschränkt, die Mittel dort einzusetzen, wo sie den grössten Nutzen erwarten. Es ist nicht möglich, den Forschungsbedarf und die Entwicklung der Forschung bis 2024 vorherzusehen. Dies können die Forschungsinstitutionen am besten flexibel im laufenden Forschungsprozess.

Im Speziellen wird ein Forschungsschwerpunkt zur Digitalisierung abgelehnt. Digitalisierung ist kein eigenes Forschungsgebiet, sondern ein Querschnittsthema. Jede Institution der Forschungslandschaft muss sich eigenverantwortlich und strategisch dem Thema annehmen und entsprechend investieren. Digitalisierung muss zwar – wie auch die Förderung von Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT) – eine strategische Priorität auf allen Ebenen sein. Zur Umsetzung der daraus abgeleiteten Massnahmen ist die Schaffung eines zusätzlichen Finanzierungsgefässes nicht nötig (z. B. Digitalisierungsfonds).

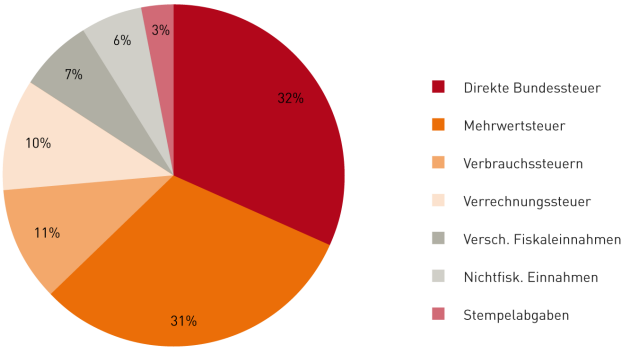
Mittel- bis langfristige Aussichten bergen Risiken

Die Lage der Bundesfinanzen sieht in den nächsten Jahren – trotz Umsetzung von massgeblichen Steuer- und Abgabereformen – solid aus. Dank der guten konjunkturellen Entwicklung und dem attraktiven Steuerumfeld kann nach wie vor mit hohen Einnahmen gerechnet werden.

Die direkte Bundessteuer ist ein wichtiger Pfeiler des Bundeshaushalts – sie macht gut einen Drittel der Einnahmen aus (rund 24 Milliarden Franken). Die Einnahmen aus der Einkommens- und Gewinnsteuer des Bundes haben sich in weniger als 30 Jahren mehr als verdreifacht – von knapp sieben auf 24 Milliarden Franken. Die Firmen in der Schweiz haben entscheidend dazu beigetragen. Während die Gewinnsteuer ursprünglich lediglich einen Drittel zur direkten Bundessteuer beigesteuert hat, liegt ihr Anteil heute bei fast der Hälfte (49 Prozent). Treibende Kraft dieser Entwicklung sind international tätige Firmen, die dank der STAF-Vorlage auch in Zukunft gute steuerliche Rahmenbedingungen in der Schweiz vorfinden werden.

→ **Kurz bis mittelfristig ist die Lage der Bundesfinanzen dank hohen Einnahmen solid.**

Zusammensetzung der Einnahmen 2020



Quelle: EFV 2019
www.economiesuisse.ch

Die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer nehmen seit dem Rekordtief von 2001 in der Tendenz zu und liegen trotz Schwankungen seit 2007 stets leicht über vier Milliarden Franken. 2017 und 2018 stiegen die Einnahmen unerwartet stark auf Werte von bis zu acht Milliarden Franken an. Die Entwicklung der Verrechnungssteuer ist schwer zu prognostizieren. Erfahrungsgemäss schwanken die Einnahmen von Jahr zu Jahr stark. Grundsätzlich haben die mehrheitlich gute wirtschaftliche Lage, das attraktive Steuerumfeld der Schweiz und die damit verbundenen hohen Gewinnausschüttungen der Unternehmen (Dividenden) viel zum starken Wachstum beigetragen. Die parallel gestiegenen Einnahmen aus der Gewinnsteuer unterstreichen dieses Bild. Die jüngsten Einnahmenspitzen haben aber vermutlich mit Sonderfaktoren wie dem Mittelabfluss als Folge der

USSteuerreform und den Negativzinsen zu tun.

Entwickeln sich die Einnahmen insbesondere aus der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer wie im Finanzplan erwartet, sind die Chancen auf eine ausgeglichene und solide Haushaltslage in der mittleren Frist gross. Die Ausgaben können wie geplant finanziert werden. Selbst wenn sich die wirtschaftliche Lage in den nächsten Jahren infolge einer Abschwächung der globalen Konjunktur eintrüben würde, könnte das Ausgabenniveau dank des Schuldenbremsmechanismus und des bestehenden finanziellen Spielraums erhalten bleiben.

Der längerfristige Ausblick ist jedoch von Risiken geprägt. Einerseits bestehen gerade in Bezug auf die weitere Entwicklung der Einnahmen Fragezeichen, namentlich bei der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer. Andererseits sind diverse politische Projekte in Diskussion, die in der Summe die Kapazitäten des Bundeshaushalts massiv übersteigen würden.

→ **Risiken drohen längerfristig. Aufgrund der Entwicklungen bei der Gewinn- und Verrechnungssteuer ist mit substanziellen Einnahmeausfällen zu rechnen.**

Bei der Gewinnsteuer bestehen aufgrund des laufenden internationalen Steuerprojekts der OECD/G-20 erhebliche Unsicherheiten (siehe Box). Anpassungen der Verteilung der Besteuerungsrechte könnten den Bund längerfristig spürbar treffen. Um konkrete Zahlen zu nennen, ist es heute noch zu früh. Von einer Korrektur im tiefen einstelligen Milliardenbereich ist jedoch auszugehen.

Die Vorhersagen zur Entwicklung der Verrechnungssteuer reagieren aus verschiedenen Gründen verzögert auf tatsächliche Einnahmeveränderungen. Längerfristig ist jedoch auch hier mit einer Niveauverschiebung zu rechnen. Weil die Einnahmen stark von vorübergehenden Faktoren nach oben getrieben wurden, muss davon ausgegangen werden, dass sich das Niveau wieder nach unten korrigieren wird. Beispielsweise bei einer Aufhebung der Negativzinsen, weil dann erwartungsgemäss bisher aufgeschobene Rückstellungen zurückgefordert werden. Die Zinsnormalisierung wird gemäss Finanzplan im Jahr 2021 erwartet. Mit einem Einnahmerückgang ist auch zu rechnen, wenn sich der Effekt der US-Steuerreform abschwächt und andere Faktoren, die die Verrechnungssteuereinnahmen vorübergehend in die Höhe treiben (wie die STAF-Vorlage), fehlen.

Schwankungen bei der Verrechnungssteuer können dank der seit 2007 gebildeten Rückstellungen in einem gewissen Umfang korrigiert werden. Auch bei der künftigen Einnahmenplanung ist in den Zahlen bereits eine gewisse Vorsicht erkennbar. Statt an den Wachstumstrend der Vergangenheit werden die Einnahmenprognosen ab 2021 an das (tiefere) nominelle Wirtschaftswachstum gekoppelt. Die Umstellung der Schätzmethode zeigt, dass auch die Experten der Bundesverwaltung nicht mehr davon ausgehen, dass sich die Extremwerte der Vergangenheit fortsetzen. Angesichts der Volatilität und der langjährigen Durchschnittswerte ist ein Rückgang der Einnahmen auf das Ausgangsniveau von fünf bis sechs Milliarden Franken nicht unrealistisch. Dies würde eine Korrektur von einem Drittel oder rund drei Milliarden Franken bedeuten.

Neben dem längerfristigen Risiko einer Korrektur bei den Gewinn- und Verrechnungssteuereinnahmen drohen auch sogenannte «Haushaltsrisiken» – Vorhaben, die noch nicht im Finanzplan aufgenommen sind, den Bundeshaushalt

aber in Zukunft potenziell belasten würden. Diese neuen Reformen oder Projekte sind zwar noch nicht spruchreif, in der politischen Diskussion aber soweit fortgeschritten, dass sich ihre finanzielle Tragweite grob abschätzen lässt.

→ Es stehen zahlreiche politische Projekte in der Pipeline, die nicht alle gleichzeitig finanziert werden können. Für die Wirtschaft wichtig sind Vorhaben zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (z.B. Umbau Verrechnungssteuer, EU-Programme BFI-Bereich).

Mögliche Mehrbelastungen ab 2021

▸ in Mio. CHF

Einnahmeseite	**FP21**	**FP22**	**FP23**	**später**
Internationale Bestrebungen zur Anpassung der Gewinnbesteuerung	-	-	n.q.	n.q.
Erhöhung Abzug Krankenkassenprämien bei der DBST	-	370	370	370
Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung	-	<400	<400	<400
Erhöhung Kinderabzug bei der DBST	-	280	280	280
Abschaffung Emissionsabgabe	220	220	220	220
Abschaffung Umsatzabgabe und Prämienquittungsstempel	-	-	1'920	1'920
Umbau Verrechnungssteuer	-	180	180	180
Beteiligungseinnahmen	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Ausgabenseite	**FP21**	**FP22**	**FP23**	**später**
EU-Programme BFI-Bereich (Horizon, Erasmus+, Digital Europe, Copernicus)	<310	<300	<300	<260
Betriebsbeitrag Galileo	<25	<25	<25	<25
Parlamentarische Initiative Stärkung der Pflege	-	<70	<70	<70
IKT-Grossprojekte	<50	<50	-	-
Abkommen mit der EU (u.a. InstA, Gesundheit, FRONTEX)	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Weitere Vorhaben	<100	<100	<100	<100
Total Mehrbelastungen	**<1'000**	**<2'000**	**<3'900**	**<3'900**

Quelle: EFV 2019
www.economiesuisse.ch

Wie die Tabelle zeigt, könnten neue Projekte rasch ein Niveau erreichen, das mit dem heute absehbaren finanziellen Spielraum nicht mehr finanziert werden könnte. Zusammen mit den möglichen Mehrausgaben für neue Projekte (z. B. EU-Programme im BFI-Bereich) würde sich die Mehrbelastung ab 2021 auf eine Milliarde Franken belaufen und bis 2023 auf rund vier Milliarden Franken ansteigen. Angesichts des bereits heute schon begrenzten Spielraums in der längerfristigen Finanzplanung und den Unsicherheiten bei den Gewinn- und Verrechnungssteuereinnahmen ist klar, dass nicht alle geplanten Vorhaben gleichzeitig realisierbar sind. Eine zeitliche und finanzielle Priorisierung ist unverzichtbar und würde die Umsetzung der Projekte begünstigen.

OECD-/G-20-Steuerprojekt zur Digitalisierung

Im Auftrag der grossen Industrie- und Schwellenländer (G-20) treibt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) unter hohem politischem und zeitlichem Druck ein Projekt zu den steuerlichen Herausforderungen der Digitalisierung voran. Dieses fokussiert nicht etwa auf grosse Digitalkonzerne, sondern beinhaltet eine fundamentale Umgestaltung des internationalen Steuerrechts und eine generelle Neuaufteilung der Besteuerungsrechte unter den Staaten. Gemäss Mandat soll bis Ende 2020 eine konsensbasierte, langfristige Lösung beschlossen werden. Das Projekt basiert inhaltlich auf zwei separaten, aber politisch verknüpften Säulen:

- Säule 1 sieht eine generelle Neuverteilung der Besteuerungsrechte von den Ansässigkeitsstaaten hin zu Ländern mit grossen Absatzmärkten vor.
- Säule 2 betrifft die Durchsetzung einer Mindestbesteuerung für multinationale Unternehmen und damit die Einschränkung des internationalen Steuerwettbewerbs.

Im Oktober 2019 hat die OECD ein Konsultationsdokument zu neuen Regeln für die Gewinnallokation (Säule 1 des Projekts) publiziert. Um einen Konsens unter den über 130 beteiligten Staaten zu erreichen, werden politisch auszuhandelnde Pauschalwerte für die Aufteilung des Steuersubstrats zwischen Ansässigkeitsund Marktstaaten vorgeschlagen. Die OECD setzt auf einheitliche mechanische Formeln und Verteilschlüssel, völlig unabhängig von den tatsächlichen digitalwirtschaftlichen Verhältnissen der einzelnen Firmen. Im November werden Vorschläge für die Säule 2 erwartet.

Zu den finanziellen Auswirkungen auf die Schweiz besteht aufgrund des noch geringen Konkretisierungsgrads des Projekts zurzeit noch grosse Unsicherheit. Da der Standort aber massgeblich vom heutigen System (Gewinnbesteuerung am Ort der Wertschöpfung, internationaler Steuerwettbewerb) profitiert, ist aufgrund beider Säulen ein Verlust an Steuersubstrat zu erwarten.

Angesichts des immensen politischen Drucks der G-20 kann dieses multilaterale Projekt kaum verhindert werden. Das Ziel der Schweiz muss deshalb darin bestehen, die Auswirkungen auf Steuersubstrat und Arbeitsplätze möglichst gering zu halten. Dazu gehören auch Reformen zur Stärkung der Wertschöpfung und der wirtschaftlichen Substanz im Inland (z. B. Reform der Verrechnungssteuer) sowie allfällige weitere steuerpolitische Massnahmen zum Schutz des Steuersubstrats.

Kommentar und Position economiesuisse

Die aktuell gute Ausgangslage sollte erhalten und dafür genutzt werden, sich bestmöglich auf zukünftige Herausforderungen vorzubereiten. Finanzpolitische Flexibilität ist die wichtigste Voraussetzung, um auf Veränderungen reagieren zu können.

Das starke Wachstum der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer ermöglicht bis auf Weiteres eine entspannte Finanzpolitik. Auf längere Sicht ist jedoch mit substanziellen Mindereinnahmen zu rechnen. Die Mindereinnahmen wären strukturell und müssten kompensiert werden. Gleichzeitig sind neue Projekte in der Pipeline, für die es nach heutiger Planung keine Finanzierung gibt. **Angesichts dieser Perspektiven ist es wichtig, den finanziellen Spielraum beim Bund trotz aktuell noch guter Zahlen zu erhalten.**

Basierend auf unserer Beurteilung machen wir folgende Empfehlungen für die parlamentarische Budgetberatung in der Wintersession 2019:

- Umsetzung des Budgets 2020 gemäss Vorschlag Bundesrat und Erhalt des finanzpolitischen Spielraums zur Abfederung der längerfristigen Risiken.

  Das Bundesbudget 2020 soll in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Form vom Parlament beschlossen werden. Auf zusätzliche Ausgaben ist zu verzichten.

  Eine vorausschauende Ausgabenpolitik, die Handlungsspielräume offenlässt, ist die beste Garantie für die Zukunft. Die aktuell gute Finanzlage des Bundes lässt es zu, nachhaltig zu agieren, ohne bestehende und geplante Aufgaben und Ausgaben zu tangieren.

- Verzicht auf neue Ausgabenbindungen und die Schaffung neuer Fonds oder Zweckfinanzierungen.

  Jegliche Zweckbindungen, ob für Einnahmen oder Ausgaben, sind grundsätzlich problematisch, weil sie die finanzpolitische Flexibilität einschränken. Um den finanziellen Spielraum für die Zukunft zu erhalten, sind keine neuen Ausgabenbindungen zu schaffen. Einnahmenseitig steht das politisch wichtige Projekt zur Sicherung der Altersvorsorge an. Dazu werden zusätzliche Mittel, auch in Form von Steuererhöhungen, unvermeidlich sein. Die politischen Prioritäten müssen hier liegen. Die Möglichkeiten für weitere einnahmenseitige Massnahmen sind deshalb beschränkt. Die Bevölkerung und die Wirtschaft können nicht beliebig und grenzenlos zusätzlich belastet werden.

  Neue Fondslösungen müssen genau geprüft werden. economiesuisse steht neuen «Subventions- bzw. Honigtöpfen» sehr kritisch gegenüber. Der Nutzen ist oft fragwürdig, der Kampf um die Verteilung der Mittel ineffizient und es werden damit Ansprüche geschaffen, die nur schwer wieder aufzuheben sind. Zudem können neue Subventionen, wenn sie politisch gewünscht sind, aus dem Haushalt finanziert werden. Die Schaffung von neuen Fonds oder Zusatzfinanzierungen sind dafür nicht nötig.

- Priorisierung der anstehenden politischen Projekte gemäss ihrem Beitrag zu Wachstum und Wohlstand.

Würden alle heute denk- und wünschbaren Vorhaben umgesetzt, wäre mit einer Mehrbelastung von mehreren Milliarden Franken zu rechnen. Dies übersteigt die Kapazitäten des Bundeshaushalts. Es braucht deshalb eine Priorisierung der Projekte oder Kompensationen an anderen Stellen. Die Möglichkeiten für Ausgabenkürzungen sind jedoch aufgrund der hohen gebundenen Ausgaben (zwei Drittel der Bundesausgaben) begrenzt. Fakt ist: Die Bundeseinnahmen sind über Jahre praktisch voll verplant. Will die Politik neue Aufgaben finanzieren, wird sie nicht darum herumkommen, bewusst Prioritäten zu setzen. Volkswirtschaftlich relevante Projekte müssen vorgezogen werden. Für die Wirtschaft zentral sind produktivitätssteigernde und wohlfahrtserhöhende Aufgaben wie Bildung und Forschung (unter anderem die Fortführung der Schweizer Beteiligung am EU-Forschungsrahmenprogramm) sowie der Erhalt der steuerlich attraktiven Rahmenbedingungen (z. B. Umbau der Verrechnungssteuer).