



Bern, 23.03.2015

Einnahmenentwicklung direkte Bundessteuer

Bericht des EFD

1 Ausgangslage

Die Einnahmen der direkten Bundessteuer konnten in den letzten fünf Jahren nicht mit dem Wirtschaftswachstum Schritt halten. Die Schätzung der Steuereinnahmen 2014 musste schrittweise nach unten korrigiert werden.

Bis zur materiellen Verabschiedung des Voranschlags 2014 durch den Bundesrat am 26. Juni 2013 hatten sich die Einnahmen des Bundes äusserst dynamisch entwickelt. So auch die direkte Bundessteuer: In den ersten fünf Monaten des Jahres 2013 legten die Eingänge im Vergleich zum Vorjahr um über 10 Prozent zu. Es wurde damit gerechnet, dass der Voranschlagswert 2013 deutlich übertroffen würde. Nur zwei Monate später veränderte sich die Situation und die Einnahmenentwicklung verlor deutlich an Dynamik.

Im Februar 2014, nachdem das Rechnungsergebnis 2013 fest stand, wurde für das Jahr 2014 neu nur noch mit Einnahmen im Umfang von 19,3 Milliarden gerechnet (anstelle der budgetierten 20,1 Milliarden). Mit Ausnahme der ersten vier Monate des Jahres 2014 entwickelten sich die Einnahmen im Jahresverlauf aber weiterhin deutlich schlechter als erwartet. Mit der Juni-Hochrechnung zur Finanzierungsrechnung 2014 wurde die Einnahmenschätzung der direkten Bundessteuer erneut nach unten revidiert. Schlussendlich resultierte am Jahresende ein Ergebnis von knapp 18 Milliarden und damit 2,1 Milliarden weniger als budgetiert. Im Vergleich zum Vorjahr nahmen die Einnahmen um 2,1 Prozent ab.

Damit hat sich die direkte Bundessteuer seit dem Jahr 2009 praktisch seitwärts bewegt. Das im Vergleich zur allgemeinen Wirtschaftsentwicklung schwache Ergebnis 2014 hat auch zu einer entsprechenden Korrektur der Einnahmenprognosen für die Jahre 2015-2018 geführt und massgeblich zur Verschlechterung der Haushaltsperspektiven beigetragen. Diese Stagnation und insbesondere der Einnahmenrückgang im letzten Jahr konnten zum Zeitpunkt der finanzpolitischen Standortbestimmung des Bundesrates im Februar 2015 aus verschiedenen Gründen nicht eindeutig eruiert werden. Aus diesem Grund hat der Bundesrat das EFD beauftragt, «*die Ursachen der schwachen Einnahmenentwicklung bei der direkten Bundessteuer (Gewinnsteuer und Einkommenssteuer) abzuklären und dem Bundesrat im März 2015 Bericht zu erstatten*».

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 zeigt die vergangene Entwicklung der direkten Bundessteuer, die Budgetabweichungen sowie die geschätzten Auswirkungen der Reformen. Kapi-

tel 3 thematisiert die Datenlage und zeigt auf, welche Daten dem Bund für die Analyse der Einnahmenentwicklung zur Verfügung stehen. In Kapitel 4 wird die Einnahmenentwicklung in den letzten zwei Jahren nach Kantonen beschrieben. Kapitel 5 thematisiert die möglichen Ursachen für die Stagnation der Gewinn- und Einkommenssteuer. In Kapitel 6 werden Ergebnisse einer kantonalen Umfrage präsentiert. Schliesslich wird in den Kapiteln 7 und 8 ein Fazit gezogen und das weitere Vorgehen erläutert.

2 Entwicklung der direkten Bundessteuer

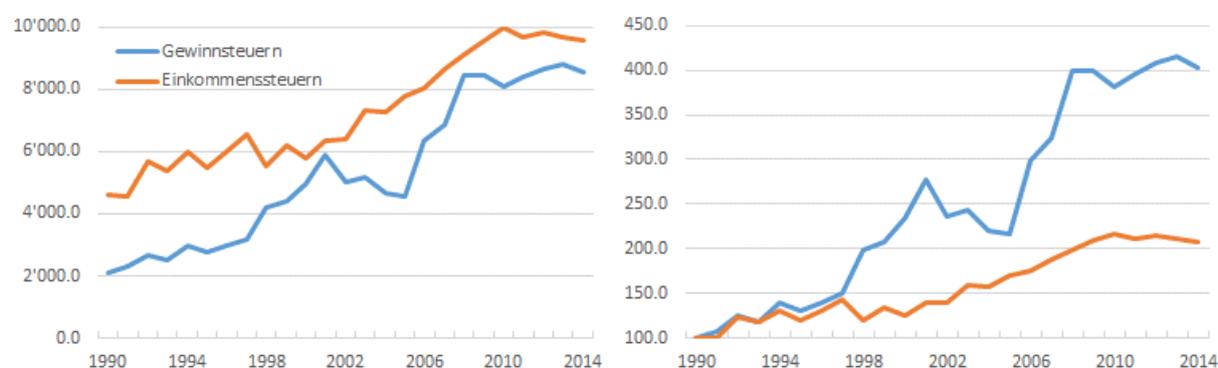
2.1 Entwicklung von Gewinn- und Einkommenssteuer seit 1990

Im Rechnungsjahr 2014 schliesst die direkte Bundessteuer auf dem Niveau von 2009 ab. Damit stagnieren die Einnahmen seit fünf Jahren.

Die nachfolgende Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der direkten Bundessteuer juristischer («Gewinnsteuer») und natürlicher Personen («Einkommenssteuer») seit 1990. Beide Zeitreihen sind geprägt von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Verlauf der letzten 25 Jahre. In der ersten Hälfte der 90er Jahre steht insbesondere die Einkommenssteuer ganz im Zeichen der langwierigen und nur schleppenden Erholung der Schweizer Wirtschaft nach der tiefen Immobilienkrise. Die Einnahmen entwickeln sich bis zur Jahrtausendwende eher seitwärts, wobei das charakteristische Zickzack-Muster auf die in den 90er Jahren praktizierte Pränumerandobesteuerung mit zweijähriger Vergangenheitsbemessung zurückzuführen ist.

Erst der starke konjunkturelle Aufschwung ab dem Jahr 2003 entfachte bei den **Einkommenssteuern** eine neue Dynamik, die sich bis zum Jahr 2010 fortsetzte. In dieser Zeit profitieren die Einkommenssteuern von der hohen Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte, die zu einer starken Zunahme der Steuerbasis führte. Trotz weiter zunehmender Beschäftigung und steigenden Nominallöhnen verzeichnet die Einkommenssteuer danach einen Rückgang. Über den gesamten Zeithorizont betrachtet, expandierte die direkte Bundessteuer natürlicher Personen im Durchschnitt mit 3,1 Prozent pro Jahr.

*Abbildung 1: Entwicklung der Gewinn- und Einkommenssteuern
In Mio. CHF und indexiert (1990 = 100)*



Im Gegensatz zu den Einkommenssteuern beschleunigte sich das Wachstum der **Gewinnsteuern** schon vor der Jahrtausendwende deutlich. Erst das Platzen der Dotcom-Blase und deren Nachwirkung auf die Schweizer Wirtschaft in den Jahren 2002 und 2003 führten zu einem deutlichen Rückgang der Einnahmen aus der Gewinnsteuer. Bereits wenige Jahre danach hatten sich

die Einnahmen wieder erholt und expandierten mit zweistelligen Zuwachsraten. Aufgrund der stetigen Zunahme von Neuansiedlungen multinationaler Unternehmen etablierten sich Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus in dieser Phase als wichtigste Stütze der Gewinnsteuern beim Bund. Der Ausbruch der internationalen Finanzkrise im Jahr 2008 hinterliess im Vergleich zu anderen Rezessionen weniger tiefe Spuren bei den Gewinnsteuern. So konnte der Rückgang bei den Gewinnsteuern aus dem Finanzsektor durch zusätzliche Steuereinnahmen in anderen Sektoren weitgehend kompensiert werden. Allerdings fanden die Gewinnsteuern insgesamt nicht mehr zur alten Stärke zurück: Während die Einnahmen bis im Jahr 2008 durchschnittlich um 8,0 Prozent pro Jahr zulegten, verzeichnen sie in den Jahren danach eine Stagnation.

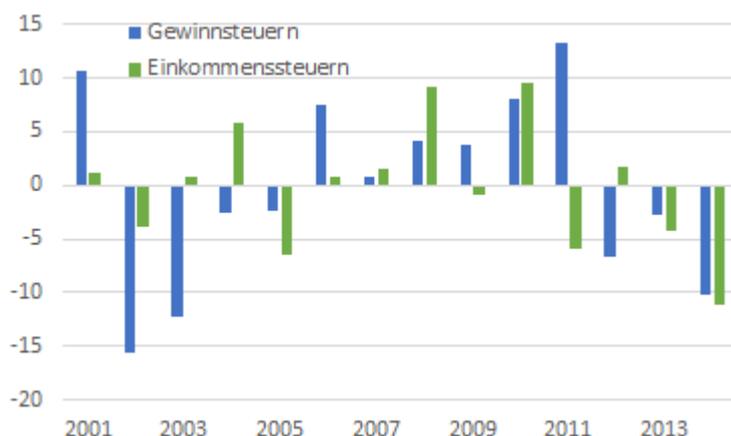
2.2 Budgetabweichungen seit 2000

Die hohe Volatilität der Gewinnsteuern führt insbesondere in der Nähe von konjunkturellen Wendepunkten zu grossen Budgetabweichungen. Insgesamt sind die Einnamenschätzungen der direkten Bundessteuer unverzerrt.

Hinter den beschriebenen durchschnittlichen Wachstumsraten der Gewinn- und Einkommenssteuern verbirgt sich eine hohe Volatilität. Insbesondere die Gewinnsteuern weisen mit jährlichen Veränderungsraten zwischen -14,8 Prozent und +38,7 Prozent eine starke Streuung auf. Dies stellt die Prognosen für den Voranschlag und Finanzplan vor grosse Herausforderungen. Abbildung 2 veranschaulicht die Fehler bei der Prognose der Einkommen- und Gewinnsteuern. Ein positiver Prognosefehler bedeutet, dass die Einnahmen unterschätzt worden sind beziehungsweise dass die effektiven Einnahmen den Budgetwert übertroffen haben. Ein negativer Prognosefehler signalisiert hingegen eine Überschätzung der Einnahmen.

Die Budgetabweichungen nehmen insbesondere in der Nähe von konjunkturellen Wendepunkten zu. Interessant ist insbesondere die Entwicklung der Prognosefehler seit dem Jahr 2010. Im Voranschlag 2010 wurde aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise mit einem deutlichen Rückgang der **Gewinnsteuern** gerechnet. Tatsächlich haben sie sich aber besser entwickelt als erwartet und lagen 8 Prozent über dem budgetierten Wert. Auch im darauf folgenden Jahr wurden die Einnahmen aus der Gewinnsteuer mit 13,2 Prozent klar unterschätzt. Aufgrund der eher moderaten Auswirkungen der Rezession auf die Einnahmen und die starke Unterschätzung der Entwicklung in den Prognosen zuvor wurde ab dem Voranschlag 2012 damit gerechnet, dass die Gewinnsteuer wieder zur alten Dynamik zurück findet. Tatsächlich fiel das Wachstum nur moderat aus und verzeichnete im Jahr 2014 wieder einen Rückgang. Entsprechend hoch fielen die Prognosefehler aus.

Abbildung 2: Budgetabweichungen bei den Gewinn- und Einkommenssteuern
In Prozent des Voranschlagswerts (+ Unterschätzung; - Überschätzung)



Bei der **Einkommenssteuer** bildet das Erwerbs- und Vermögenseinkommen die Steuerbemessungsgrundlage. Dieses entwickelt sich im Vergleich zu den Unternehmenssteuern weniger volatil, was sich grundsätzlich günstig auf die Prognosen der Einkommenssteuer auswirkt. So fallen in der Regel die Prognosefehler weniger hoch aus als bei den Gewinnsteuern. Eine Ausnahme bilden die beiden letzten Rechnungsjahre. Auch hier hat die überraschend robuste Entwicklung der Steuereinnahmen nach der Finanz- und Wirtschaftskrise die Erwartungshaltung für die nächste Zukunft positiv beeinflusst und damit die Voraussetzungen für die grossen Budgetabweichungen in der jüngsten Vergangenheit geschaffen. Daran hat auch der Rückgang der Einkommenssteuer im Jahr 2013 wenig geändert. Erst heute lässt sich mit genügend zeitlicher Distanz ein Strukturbruch in der Einnahmenentwicklung ab dem Jahr 2009 erkennen.

Wie bereits erwähnt ist das Ausmass der Prognosefehler unter anderem mit der Wirtschaftsentwicklung verbunden und zeugt insbesondere von der Schwierigkeit, konjunkturelle Wendepunkte korrekt zu prognostizieren. Über mehrere Konjunkturzyklen hinweg dürften sich diese konjunkturbedingten Schätzfehler aber kompensieren. Betrachtet man die Einnahmen der direkten Bundessteuer insgesamt, war dies auch seit dem Jahr 2001 annähernd der Fall. Der durchschnittliche Prognosefehler im Zeitraum 2001 – 2014 beträgt rund -0,3 Prozent. Mit anderen Worten wurden die Einnahmen der direkten Bundessteuer seit 2001 durchschnittlich um 0,3 Prozent zu hoch geschätzt. Allerdings ist dieser Mittelwert statistisch gesehen nicht signifikant von null verschieden, das heisst die Einnahmen wurden nicht systematisch über- oder unterschätzt.

Kasten 1: Budgetprozess und Schätzmodell direkte Bundessteuer

Die Budgetierung der Steuereinnahmen wird von der ESTV nach dem bottom-up Ansatz vorgenommen. Ziel der ESTV ist es, modellgestützt erwartungstreue Schätzungen zu produzieren (also keine systematischen Über- oder Unterschätzungen). Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) erstellt ihrerseits top-down (d.h. makro-basierte) Prognosen. Diese werden von ESTV und EFV diskutiert und abgeglichen. Dabei wird sichergestellt, dass die Budgetierung der Einnahmen insgesamt nachvollziehbar und mit den Wirtschaftsprognosen konsistent ist.

Die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer werden nach Steuerperiode separat für natürliche und juristische Personen modelliert. Das Modell verwendet Prognosen für die Einkommensentwicklung der natürlichen Personen (Primäreinkommen) sowie für die Entwicklung der steuerbaren Gewinne der Unternehmen. Zudem braucht es Annahmen bezüglich des zeitlichen Musters der Einnahmen, d.h. darüber, wie viel vorzeitig, bei Hauptfälligkeit, oder in späteren Jahren eingenommen wird. Bei der Erstellung der Prognose für das Budgetjahr müssen auch Schätzungen für das jeweils laufende Jahr einfließen. Die finanziellen Auswirkungen von Steuerreformen fließen direkt über Ausfallschätzungen in das Modell ein.

2.3 Seit 2000 umgesetzte Reformen

Ein wichtiger Bestandteil der Einnahmenschätzungen bilden die im Voraus geschätzten Auswirkungen der beschlossenen Reformmassnahmen. Diese fliessen jeweils direkt in die Budgetierung ein. Die effektiven Kosten hingegen können meist auch im Nachhinein nicht eruiert werden, da zuverlässige Informationen zu möglichen durch die Reform ausgelöste Verhaltensänderungen fehlen. Nebst diesen Steuerreformen dürften auch standortrelevante Projekte (z.B. Minder-Initiative) einen Einfluss auf die Steuereinnahmen gehabt haben.

In Tabelle 1 sind die bedeutendsten einnahmewirksamen Reformen bei der direkten Bundessteuer seit 2000 aufgeführt, zusammen mit den Schätzungen der Auswirkungen auf die Einnahmen. Die geschätzten Mindereinnahmen sind meist statisch, d.h. mögliche Effekte auf das Verhalten der Steuerpflichtigen wurden nicht berücksichtigt. Die dafür nötigen Daten (bisherige

Verhaltensänderungen) und Modelle (dynamische Gleichgewichtsmodelle) liegen nicht vor. Die Schätzung der finanziellen Auswirkungen einer Reform fließt direkt in das Schätzmodell ein. Seit 2011 sind keine wichtigen Reformen mehr eingeführt worden. Die 2011 in Kraft getretenen Reformen haben ab 2012 ihre Auswirkungen auf die Einnahmen des Bundes entfaltet.

Tabelle 1: Umgesetzte Reformen direkte Bundessteuer seit 2000 und deren finanzielle Auswirkungen¹

	Mio. Fr.	In Kraft ab
1. Stabilisierungsprogramm	+70	2001
2. Sofortmassnahmen Ehepaar- und Familienbesteuerung	-650	2008
3. Ausgleich Folgen der kalten Progression (durchschn. „Sockel“) ²	-360	2011
4. Kapitaleinlageprinzip (KEP)	-80	2011
5. Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne	-56	2011
6. Massnahmen bei Personengesellschaften	-27	2011
7. Familienbesteuerung (Fremdbetreuung, Elterntarif) ³	-300	2011
8. Steuerbefreiung Feuerwehrosold	-40	2013

¹ Die finanzielle Auswirkung versteht sich als der Mehr- oder Minderertrag ab dem Inkrafttreten einer Massnahme für die Gesamteinnahmen einer Steuerperiode.

² Wegfall Sockel (geschätzter durchschnittlicher Mehrertrag für den Bund wegen der 7 %-Schwelle). Die einmaligen Mindereinnahmen durch den Ausgleich der bis Ende Juni 2010 aufgelaufenen Teuerung beliefen sich auf 515 Millionen.

³ Revidiert; ursprüngliche Schätzung -600 Millionen

Die Schätzungen der Auswirkungen von Massnahmen sind generell nur ex-ante, das heisst vor der Einführung der jeweiligen Reform erstellt worden. Ausnahmen bilden die Schätzungen zum Kapitaleinlageprinzip (KEP) sowie die Schätzung zum Abzug für Fremdbetreuungskosten, welche zu einem späteren Zeitpunkt revidiert wurde.

Eine Neuschätzung der finanziellen Auswirkungen für den Bund würde eine umfassende Ex-post-Analyse erfordern, das heisst ein Vergleich mit einer hypothetischen Entwicklung ohne Reform. Dazu fehlen zuverlässige Informationen zu den dynamischen Auswirkungen: die direkt durch die Reform ausgelösten Verhaltensänderungen lassen sich in der Regel nicht quantifizieren. Zudem stellt sich die Frage nach dem Vergleichswert (wie hoch wären die Einnahmen gewesen, wenn diese Reform nicht eingeführt worden wäre?).

Nebst diesen Steuerreformen dürften auch standortrelevante Projekte (z.B. Minder-Initiative) einen Einfluss auf die Steuereinnahmen gehabt haben.

3 Datenlage beim Bund

Die Daten der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) sind summarischer Natur, was die Datenanalyse eng begrenzt. Zudem liegen die Daten erst mit zeitlicher Verzögerung vor. Zuerst sind nur die Ablieferungen bekannt, d.h. die von den Kantonen an die ESTV abgelieferten Einnahmen, aufgeteilt nach Steuerperiode und Kanton, aber nicht aufgeteilt nach Einkommens- und Gewinnsteuer. Mit einer Verzögerung von bis zu drei Monaten (und in grösseren zeitlichen Abständen) erhält die ESTV die Abrechnungen, welche Belastungen und Gutschriften nach Einkommenssteuer und Gewinnsteuer aufteilen, sowie nach Steuerperiode, Kanton und Zahl der Steuerpflichtigen. Diese Daten sind jedoch weiterhin aggregiert und summarisch.

Gemäss Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (Art. 196 DBG) liefern die die Kantone den Bundesanteil der bei ihnen eingegangenen Beträge bis zum Ende des folgenden Monats ab. Somit bestehen die Einnahmen der direkten Bundessteuer aus monatlichen **Ablieferungen** der Kantone an die Eidg. Steuerverwaltung. Über die monatlichen Ablieferungen sind aber noch relativ wenige Details bekannt: Die Beträge werden lediglich nach Steuerjahr ausgewiesen, einige wenige Kantone melden gleichzeitig, ob sie von natürlichen oder juristischen Personen (Einkommen- und Gewinnsteuer) stammen.

Zusätzliche Informationen zu den beim Bund eingegangenen Beträgen sind erst verfügbar, sobald die Kantone ihren Rechnungsstellungsstand, auch Abrechnungen genannt, melden. Die **Abrechnungen** für das Hauptfälligkeitssjahr und das vorangehende Steuerjahr werden quartalsweise gemeldet, für die früheren zwei Steuerjahre halbjährlich, danach nur summarisch (siehe Kasten 2 für eine Beschreibung des Veranlagungsprozesses). Diese Meldungen treffen erst mit einer zeitlichen Verzögerung von bis zu drei Monaten ein.

Mit den kantonalen Abrechnungen verfügt die Eidg. Steuerverwaltung über neue Informationen zu den bereits vereinnahmten Steuern. So weisen die Abrechnungen die Einkommens- und Gewinnsteuer jeweils separat aus. Auf Basis dieser Meldungen zu den Abrechnungen wird beispielsweise die Aufteilung der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer eines Rechnungsjahres nach Einkommen- und Gewinnsteuer durch die Eidg. Steuerverwaltung jeweils geschätzt. Da aber das Stichdatum der Abrechnungen zeitlich nicht mit demjenigen der Ablieferungen übereinstimmt, können Diskrepanzen entstehen, welche die für die Staatsrechnung geschätzte Aufteilung beeinflussen.

Für Zwecke der **Steuerstatistik** und den Finanzausgleich erhält die Eidg. Steuerverwaltung etwa drei Jahre nach dem Rechnungsjahr einen semi-definitiven Stand der Forderungen für eine Steuerperiode. Es handelt sich um desaggregierte Informationen zu sämtlichen Steuerpflichtigen Personen. Bei den Gewinnsteuern sind wichtige Unternehmensmerkmale wie beispielsweise Steuerstatus, Beteiligungsabzug und der effektiv entrichtete Steuerbetrag erst jetzt bekannt. Bei den natürlichen Personen sind erstmals der Zivilstand, Erwerbsart sowie das steuerbare Einkommen der Steuerpflichtigen bekannt. Heute liegt die Steuerstatistik 2011 als aktuellster Datenstand vor.

Viele Einzelheiten bleiben aber weiterhin unbekannt bzw. werden gar nicht erfasst. So zum Beispiel bei den natürlichen Personen das Bruttoeinkommen oder die Zusammensetzung des Einkommens aus Erwerbsarbeit und Vermögen. Bei den juristischen Personen fehlt eine Branchenzuteilung der steuerpflichtigen Unternehmen gänzlich und auch das bestehende Verlustvortragspotenzial wird nicht erfasst. Für eine Standortbestimmung am aktuellen Rand und die Erarbeitung von Prognosen sind die Daten der Steuerstatistik aus diesen Gründen wenig geeignet.

Kasten 2: Veranlagungsprozess

Die direkte Bundessteuer wird von den Kantonen veranlagt und bezogen. Die Kantone überweisen dem Bund monatlich die von ihnen vereinnahmten Steuererträge abzüglich des ihnen zustehenden Kantonsanteils von 17 Prozent: die so genannten Ablieferungen. Die vereinnahmten Beträge beziehen sich auf Steuern für verschiedene Steuerperioden.

Ein Teil der Einnahmen für eine Steuerperiode (etwa 10 %) wird bereits im Steuerjahr selber entweder als Quellensteuer eingezogen oder auf freiwilliger Basis ratenweise vorausbezogen. Der Grossteil (knapp 75 %) wird im auf dem Steuerjahr folgenden so genannten Hauptfälligkeitssjahr zunächst aufgrund der provisorischen Veranlagung einbezahlt.

Die provisorische Veranlagung basiert im Allgemeinen auf dem letzten der kantonalen Steuerverwaltung bekannten steuerbaren Einkommen des Steuerpflichtigen, welches aus einer definitiven Veranlagung hervorgeht. Für 2014 wäre dies somit bei den bereits definitiv Veranlagten 2013, bei

den übrigen 2012 oder allenfalls noch weiter zurück.

In den auf das Hauptfälligkeitssjahr folgenden Jahren fliessen aufgrund der definitiven Veranlagung die restlichen Beträge. In unserem Beispiel würden etwa 10 Prozent der erwarteten Einnahmen für die Steuerperiode 2013 im Jahre 2015 eingehen, 2016 3 Prozent, 2017 noch 1,5 Prozent und danach unregelmässig zumeist kleinere Beträge.

Die Einnahmen aus früheren Perioden bzw. die Vorauszahlungen können das Bild der Einnahmen in einem Kalenderjahr somit durchaus beeinflussen. Alle diese Beträge zusammen bilden den Ertrag einer Steuerperiode, auch Sollertrag genannt. Dieser ist zu unterscheiden vom Ertrag eines Kalenderjahres, welcher in der Staatsrechnung festgehalten wird und sich aus Einnahmen aus verschiedenen Steuerjahren zusammensetzt.

Es vergehen also mehrere Jahre, bis festgestellt werden kann, ob der für ein Steuerjahr erwartete Sollertrag richtig eingeschätzt worden ist. Damit bleibt auch lange unklar, ob die als Basis für die Prognose und Budgetierung angenommene Summe korrekt ist. Bei der Budgetierung ist also nicht nur unsicher, wie gross das Wachstum (der Bemessungsgrundlage) sein wird; auch der Ausgangswert (d.h. die Basis) ist unsicher.

In Abbildung 3 wird veranschaulicht, wie sich die Veranlagung einer Steuerperiode hinzieht und wie folglich der Ertrag eines Kalenderjahres aus Einnahmen verschiedener Steuerperioden zusammengesetzt ist.

Abbildung 3: Veranlagung direkte Bundessteuer auf der Zeitachse

Direkte Bundessteuer: Veranlagungsverfahren



Die provisorische Veranlagung erfolgt zum Grossteil noch aufgrund der Angaben über die Einkommenslage von 2011. Die Steuererklärung über die im Jahr 2012 erwirtschafteten Einkommen wird erst im späteren Verlauf von 2013 (oder im Jahr 2014) ausgewertet.

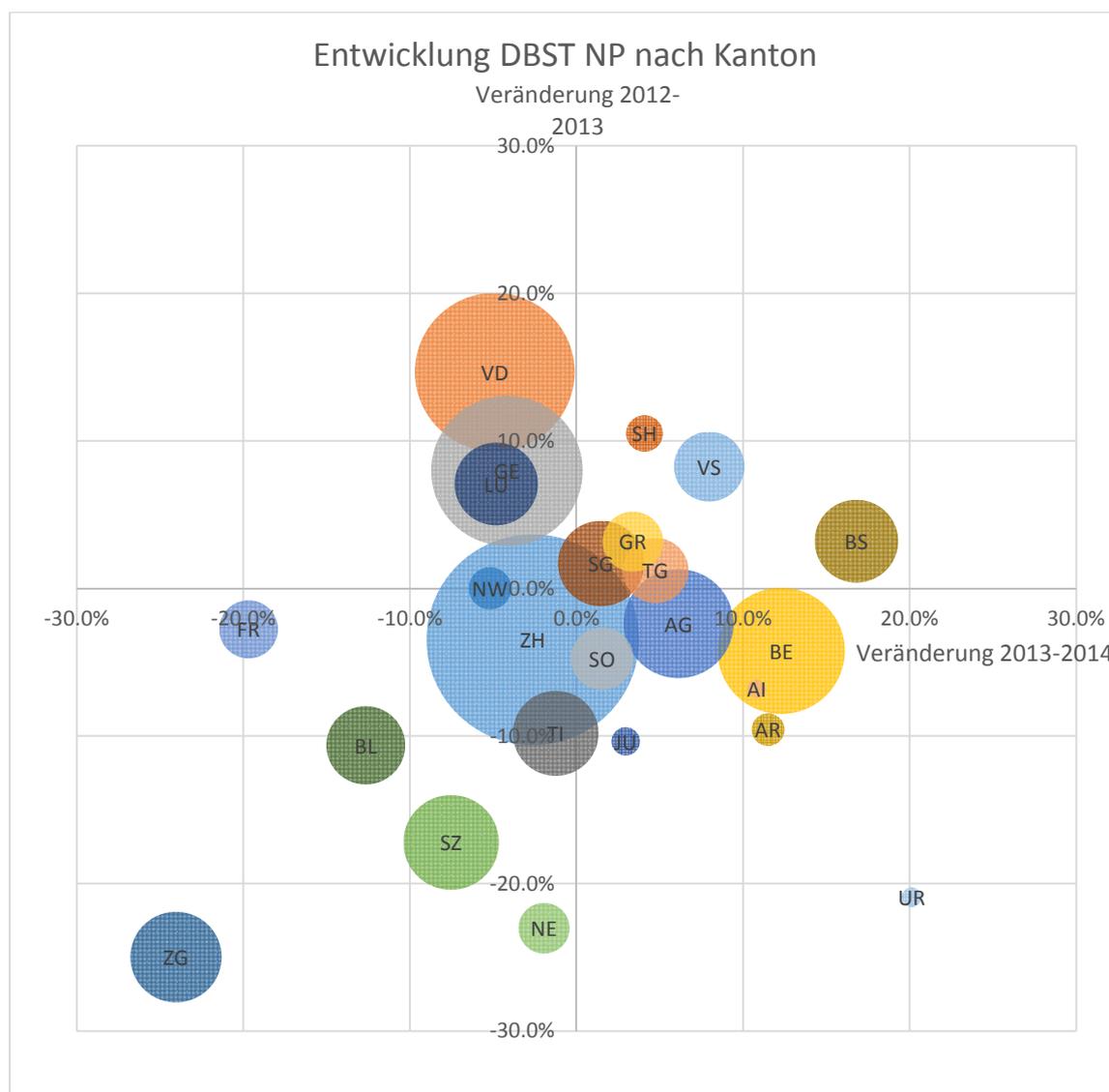
Quelle: Staatsrechnung 2013

4 Analyse vorhandener Daten

Eine graphische Analyse der beim Bund verfügbaren Daten zeigt eine sehr heterogene Entwicklung in den Kantonen. Bei der Einkommenssteuer ist die Entwicklung in den meisten Kantonen in den letzten beiden Jahren ähnlich ausgefallen. Die Kantone mit den höchsten Durchschnittseinkommen weisen dabei tendenziell negative Wachstumsraten auf. Bei der Gewinnsteuer sticht vor allem der Rückgang in beiden Jahren im Kanton Genf sowie 2014 in den Kantonen Basel Stadt und Waadt hervor; Luzern verzeichnete hingegen zweimal gute Wachstumsraten.

Als Ausgangspunkt für die Analyse der Einnahmen nach Kantonen kann festgehalten werden, dass die 11 einnahmestärksten Kantone bereits 80 Prozent der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer liefern und die 15 einnahmestärksten Kantone für 90 Prozent der Einnahmen verantwortlich sind. Im Folgenden wird die Einnahmenentwicklung in den letzten beiden Jahren genauer untersucht.

Abbildung 6: Entwicklung der Einkommenssteuer in den letzten Jahren nach Kanton



Das Blasendiagramm von Abbildung 6 illustriert die Entwicklung der Einnahmen aus der Einkommenssteuer nach Kanton. Hierfür wurde die Aufteilung der kantonalen Steuerablieferungen geschätzt. Die Grösse der Blasen repräsentiert den jeweiligen kantonalen Beitrag zu den Einnahmen DBST NP 2014. Die Wachstumsraten relativ zum Vorjahr werden für 2013 und 2014 an den beiden Achsen dargestellt. Im Quadrant oben rechts finden sich Kantone, die in beiden Jahren positive Wachstumsraten verzeichnet haben. Kantone im Quadrant unten rechts hatten 2013 einen Rückgang, dafür 2014 eine Steigerung. Die Kantone im Quadrant unten links haben in beiden Jahren negative Wachstumsraten aufgewiesen. Im Quadrant oben links schliesslich sind solche Kantone, die 2013 zunächst noch höhere Einnahmen verzeichneten, 2014 jedoch wieder tiefere Einnahmen ausgewiesen haben. Insgesamt zeigt sich, dass sich die meisten Kantone in der Nähe der Diagonale von unten links nach oben rechts befinden: diese Kantone haben 2013 und 2014 ähnliche Wachstumsraten verzeichnet.

Der Ausreisser ist der Kanton Glarus, welcher bei den NP einen Sonderfall darstellt (in Abbildung 6 nicht aufgeführt). Die relativen Veränderungen sind in Glarus so gross, dass sie aus dem Rah-

men des Diagramms fallen. Im Kanton Glarus sind 2013 einmalig bedeutende Beträge aus früheren Steuerperioden vereinnahmt worden. Deshalb darf dem Rückgang der Einnahmen im Kanton Glarus im Kalenderjahr 2014 keine besondere Bedeutung beigemessen werden.

Abbildung 7: Entwicklung der Gewinnsteuer in den letzten Jahren nach Kanton

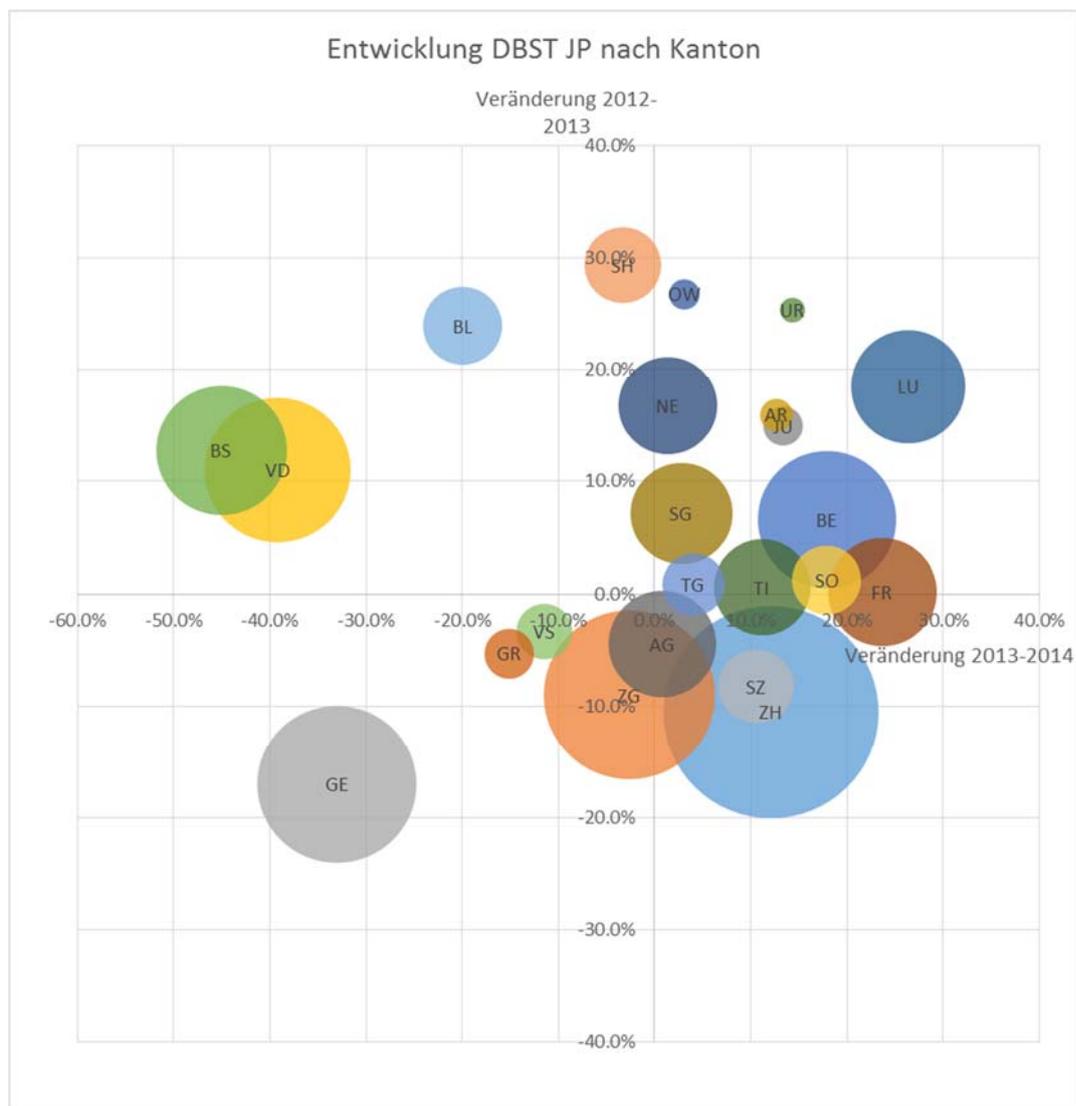
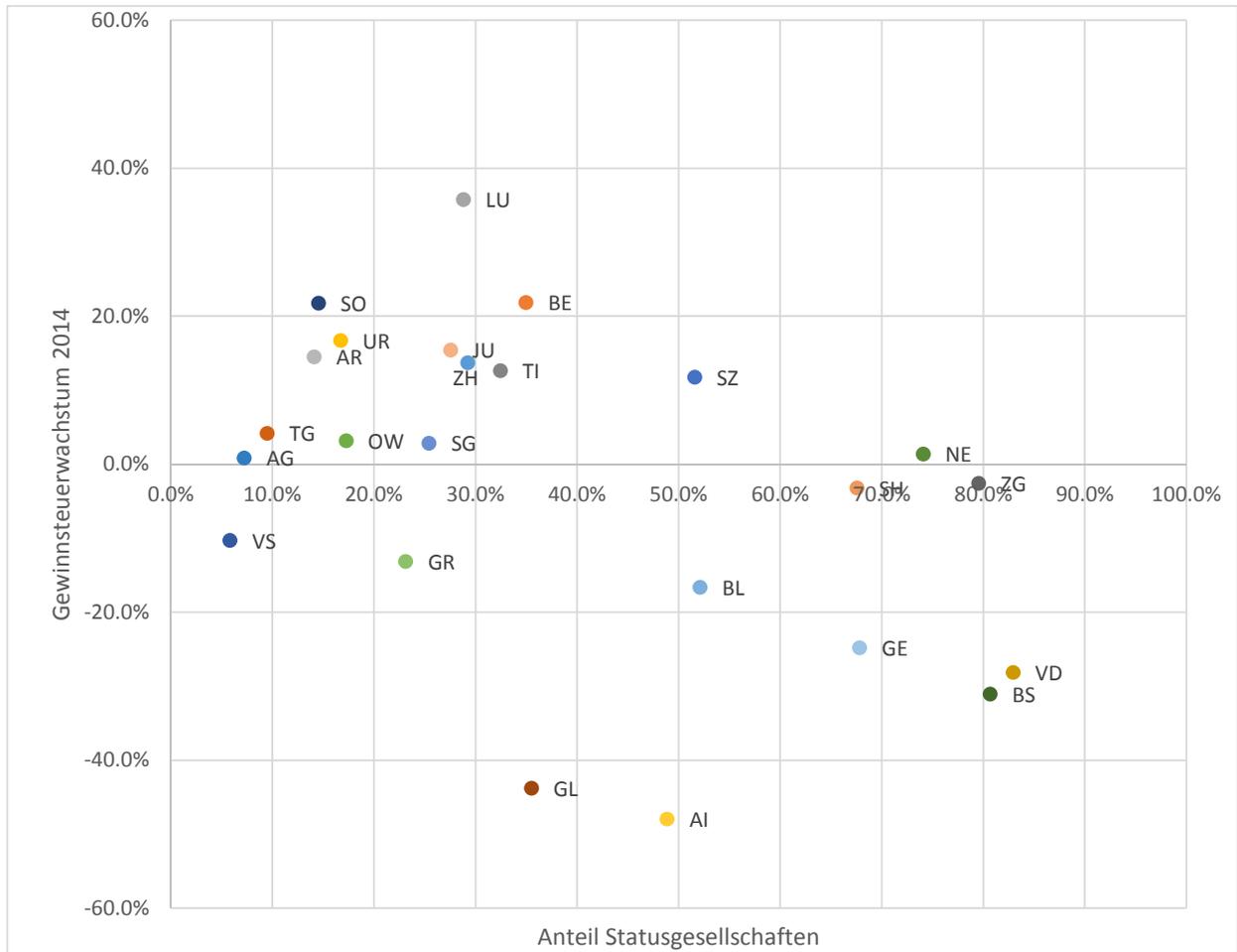


Abbildung 7 zeigt das Pendant für die Gewinnsteuerentwicklung. Aus dem Diagramm geht hervor, dass die Entwicklung bei der Gewinnsteuer in den Kantonen recht unterschiedlich verlaufen ist. Während verschiedene Kantone in beiden Jahren Mehreinnahmen verzeichneten (Quadrant oben rechts), gibt es auch klare Abweichungen, d.h. Kantone mit unterschiedlichen Entwicklungen in den betrachteten Jahren (Quadranten oben links und unten rechts). Der Kanton Genf schliesslich verzeichnete in beiden Jahren ein deutliches Minus.

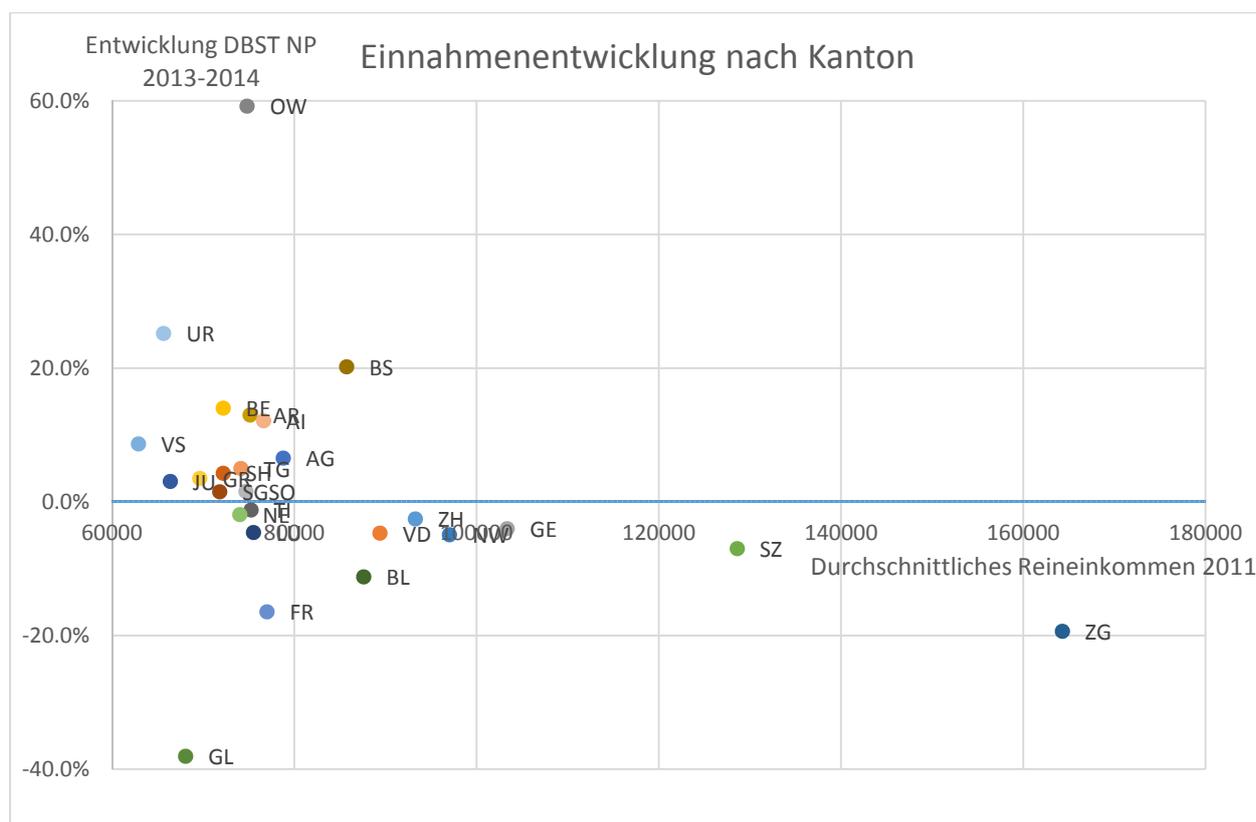
Für die ins Gewicht fallenden Kantone kann Folgendes festgehalten werden. Während Zürich 2012-2013 einen Rückgang verzeichnete, ging es 2014 wieder leicht aufwärts. In den Kantonen Basel Stadt und Waadt ging es zunächst noch besser, 2014 kam dafür eine besonders starke Korrektur. Zug und vor allem auch Genf verzeichneten für beide Perioden negative Wachstumsraten.

Abbildung 8: Entwicklung der Gewinnsteuer-Einnahmen 2014 und Bedeutung der Firmen mit Sonderstatus nach Kantonen



Die obige Abbildung 8 verbindet die Entwicklung der Gewinnsteuer mit der Bedeutung der Firmen mit steuerlichem Sonderstatus (Anteil an der Steuerbemessungsgrundlage, Durchschnitt 2009-2011) in den Kantonen. Es zeigt sich ein deutlich negativer Zusammenhang, das heisst die Gewinnsteuern entwickelten sich im Jahr 2014 insbesondere in denjenigen Kantonen schwach, in welchen die Firmen mit Sonderstatus einen hohen Anteil an der gesamten Gewinnsteuerbemessungsgrundlage haben.

Abbildung 9: Einnahmenentwicklung nach Kanton relativ zum Durchschnittseinkommen 2011



In Abbildung 9 wird die Einnahmenentwicklung 2014 für die Einkommenssteuer mit dem Durchschnittseinkommen pro Kanton für 2011 verglichen. Dabei zeigt sich, dass Kantone mit hohem Durchschnittseinkommen in 2011 in 2014 tendenziell tiefere Einnahmen aus der Einkommenssteuer verbucht haben. Dies stützt die These, dass 2013 Bonuszahlungen weniger üppig flossen bzw. hohe Einkommen einen Rückgang verzeichneten.

5 Mögliche Ursachen für die Stagnation der DBST

Die Entwicklung bei der direkten Bundessteuer wurde in den letzten Jahren durch das Zusammenwirken verschiedener Faktoren gebremst. Bei der Gewinnsteuer dürften Verlustvorträge aus der Finanzkrise, ein Rückgang bei der Neuansiedlung von Statusgesellschaften und die Frankenstärke eine bedeutende Rolle gespielt haben. Bei der Einkommenssteuer werden die schwache Dynamik bei den hohen Einkommen, durch die Teilbesteuerung von Dividenden ausgelöste Verhaltensänderungen, sowie die in den letzten Jahren fehlende Teuerung als Hauptgründe für die schwache Einnahmenentwicklung gesehen.

5.1 Gewinnsteuer

Verlustvorträge aus der Finanz- und Wirtschaftskrise

In der Finanzkrise und der damit einhergehenden weltweiten Wirtschaftskrise haben viele Unternehmen, nicht zuletzt im Finanzsektor, Verluste eingefahren. Der Finanzsektor hat in der Vergangenheit einen bedeutenden Beitrag zu den Gewinnsteuereinnahmen geliefert. Dies ist seit der Finanzkrise nicht mehr der Fall gewesen. Eine Analyse basierend auf Zahlen der Steuerstatistik zwischen 2003-2011 zeigt, dass die Nachwirkungen der Finanzkrise in Form von anhaltend hohen Verlustvorträgen wie auch die Frankenstärke (vgl. weiter unten) eine wichtige Rolle spielen dürften bei der enttäuschenden Entwicklung der Gewinnsteuern.

Statusgesellschaften: weniger Neuansiedlungen

Gemäss einer Analyse der ESTV stammten 2011 etwa 50 Prozent der Einnahmen aus der Gewinnsteuer aus Statusgesellschaften, welche kaum kantonale Steuern zahlen, dafür aber auf Bundesebene die volle Gewinnsteuer schulden. Diese mobilen Gewinne dürften sehr empfindlich auf tatsächliche und erwartete Änderungen im gesetzlichen Umfeld reagieren. Im Zuge des OECD-Projekts BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) sowie im Zusammenhang mit der Steuerkontroverse mit der EU sind die kantonalen Steuerregimes auf dem Prüfstand.

Kapitel 4 hat gezeigt, dass sich die Gewinnsteuer im vergangenen Jahr insbesondere in denjenigen Kantonen schwach entwickelte, welche über einen hohen Anteil an Statusgesellschaften verfügen (siehe Abbildung 8). Dafür dürften verschiedene Ursachen verantwortlich sein, unter anderem auch eine abnehmende Dynamik bei der Neuansiedlung von Gesellschaften.

Die wahrscheinliche Abschaffung der Statusgesellschaften und die Unsicherheit bezüglich zukünftigen Steuerregeln könnte einige Firmen dazu bewegt haben sich umzusiedeln. Daten zu möglichen Wegzügen liegen aber nicht vor. Andere Firmen hingegen dürften (vorläufig) nicht in die Schweiz gezogen sein. Gemäss den Daten der Konferenz der Volkswirtschaftsdirektoren (VDK; Statistik der kantonalen Standortförderung) fand 2012 ein Einbruch der Neuansiedlungen um 20 Prozent statt, was in Arbeitsplätzen ausgedrückt gar einen Rückgang im Vorjahresvergleich um 40 Prozent bedeutete. Die Neuansiedlungen waren demnach auch 2013 weiter rückläufig (-5 % gemessen an der Zahl der Firmen, -11 % bezüglich Zahl der Arbeitsplätze). Seit 2010 beträgt der Rückgang der neu angesiedelten Firmen 20 Prozent und in Arbeitsplätzen ausgedrückt gar rund 60 Prozent. Die Statistik unterscheidet nicht zwischen Statusgesellschaften und ordentlich besteuerten Unternehmen.

Zudem ist denkbar, dass internationale konzerninterne Gewinnverschiebungen, welche bis vor wenigen Jahren noch als normal betrachtet wurden, heute nicht mehr gleichermassen als akzeptabel gelten und demzufolge nicht mehr im gleichen Ausmass vollzogen werden.

Starker Franken (Umrechnung der Auslandgewinne, Margendruck)

Die im Ausland erwirtschafteten Gewinne, welche im Inland versteuert werden, müssen in Schweizerfranken umgerechnet werden. Die starke Aufwertung des Schweizerfranks bis September 2011 (und nach dem Januar 2015) schmälert die umgerechneten Auslandgewinne in bedeutendem Umfang.

Bei den ordentlich besteuerten Unternehmen hat der starke Franken meist zu einem erhöhten Margendruck geführt, was tendenziell tiefere Gewinne verursachen und damit die Gewinnsteuereinnahmen senken dürfte. Davon betroffen sind insbesondere die Exportwirtschaft, aber auch ihre Zulieferer. Wegen der zeitlichen Verzögerung der Einnahmen dürfte sich dieser Effekt über eine längere Periode auswirken. Für die interessierenden Jahre 2012-2014 hat das EFD jedoch

keine Zahlen, denn die Steuerstatistik deckt diese Zeitperiode noch nicht ab.

5.2 Einkommenssteuer

Tiefere Dynamik der hohen Einkommen

Wie in Kapitel 4 aufgezeigt, sind die Einnahmen für die Einkommenssteuer vor allem in Kantonen mit relativ hohen Einkommen deutlich zurückgegangen, darunter ZH, VD, GE, NW, SZ und ZG. Dies könnte darauf hindeuten, dass hier ein Rückgang der variablen Lohnanteile seine Auswirkung entfaltet. Allerdings ist auch eine generell tiefere Dynamik bei den hohen Einkommen konsistent mit den beobachteten tieferen Einnahmen in diesen Kantonen.

Durch die Teilbesteuerung von Dividenden ausgelöste Verhaltensänderungen

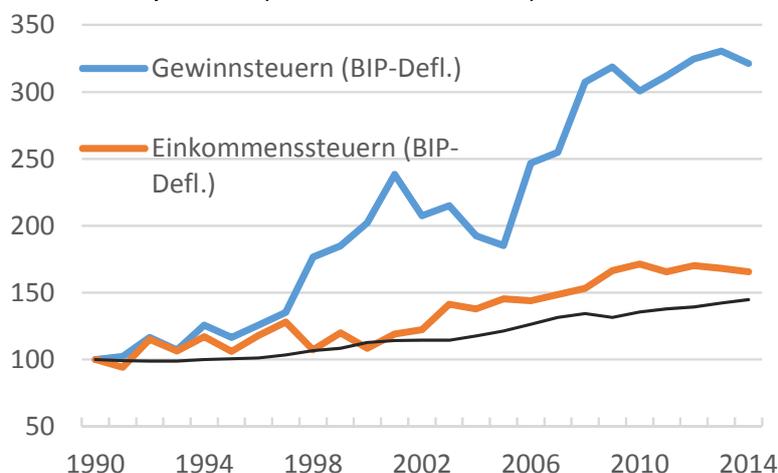
Anekdotische Evidenz deutet darauf hin, dass im Zuge der Einführung der Teilbesteuerung von Dividenden nicht nur eine Zahlung von Dividenden statt Lohn, sondern auch eine Verschiebung des Steuersubstrats von Personenunternehmen hin zu Aktiengesellschaften stattfindet. Dies würde zu tieferen Einnahmen aus der Einkommenssteuer führen, während die Einnahmen aus der Gewinnsteuer dadurch tendenziell stiegen, allerdings in geringerem Umfang.

Teuerung

Die kalte Progression wurde in der Vergangenheit ausgeglichen (bis 2010 nach einer kumulierten Teuerung von 7 %, ab 2011 jährlich), doch unterliegt das Steuersubstrat wie jede nominale Grösse der Teuerung.

Seit 2008 bewegen sich die Teuerungsindizes zumeist in der Tendenz seitwärts oder sind sogar rückläufig. Dies gilt auch für die zentralen Indizes des Landesindex der Konsumentenpreise LIK, der leicht rückläufig war, und des BIP, der sich sogar stärker zurückbildete. Auch der Schweizerische Lohnindex (SLI) nimmt seit 2010 deutlich weniger zu als in den Jahren bis 2009. Dies wirkt sich auch auf die Erträge der Einkommenssteuer aus und führt dazu, dass der Knick in der Entwicklung der Einkommenssteuer im Jahr 2010 merklich abflacht, wenn man mit realen Grössen arbeitet (vgl. nachfolgende Abbildung 9).

Abbildung 9: Reale Entwicklung der Gewinn- und Einkommenssteuern im Vergleich zum realen Bruttoinlandprodukt (indexiert: 1990=100)



6 Ergebnisse einer kantonalen Umfrage

Zurzeit läuft eine Umfrage bei den kantonalen Steuerverwaltungen, um die Hintergründe der Einnahmenentwicklung bei der direkten Bundessteuer zu eruieren. Angefragt wurden 14 Kantone, welche zusammen über 90 Prozent der Einnahmen der direkten Bundessteuer abliefern. Für 10 Kantone liegen erste Rückmeldungen auf der Basis verfügbarer Informationen vor. Die Rückmeldungen der Kantone zur Entwicklung der Gewinnsteuer sind in Tabelle 2 dargestellt. Die Rückmeldungen zur Entwicklung der Einkommenssteuer konzentrieren sich auf die Auswirkungen von Reformmassnahmen und sind in Tabelle 3 zusammengefasst. Mangels Vergleichbarkeit und Repräsentativität wird auf die Angabe von Einzelmeldungen der Kantone verzichtet.

Tabelle 2: Rückmeldungen der Kantone zu den Bestimmungsfaktoren der Einnahmenentwicklung Gewinnsteuer

Bestimmungsfaktor	Kommentar
Branchenentwicklung	Mehreinnahmen wurden für folgende Branchen gemeldet: Luxussegment, Pharma, Versicherungsbranche, Bau, Immobiliengeschäft, Mode. Mindereinnahmen wurden für den Bankensektor genannt.
Wegzüge bzw. Zuzüge	Die Rückmeldungen deuten darauf hin, dass sich Zu- und Wegzüge in den Kantonen in etwa die Waage halten.
Beteiligungsverluste	Es wurden keine gewichtigen Beteiligungsverluste gemeldet, bzw. keine Angaben gemacht.
Frankenstärke	Kein Kanton vermag diesen Einfluss zu quantifizieren.
Veränderung des Zahlungsmusters	In den meisten Kantonen konnte keine Veränderung festgestellt werden. Ein Kanton verweist auf allgemein hohe Vorauszahlungen, ein weiterer auf sinkende Vorauszahlungen, weil auch die entsprechenden Gewinne sinken.
Umwandlungen von Personengesellschaften in Aktiengesellschaften	Drei Kantone konstatieren einen langfristigen Verlagerungsprozess, unabhängig von der Teilbesteuerung. Zwei Kantone verweisen auf die Teilbesteuerung als Auslöser von Umwandlungen. Lediglich ein Kanton liefert quantitative Angaben. Die qualitativen Informationen sind sehr heterogen und reichen von üblichen, vernachlässigbaren bis starken Verlagerungstendenzen. Ein Kanton, der solche Verlagerungstendenzen beobachtet, hält fest, dass die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen zu relativieren seien.
andere relevante Einflussfaktoren	Ein Kanton erwähnt hohe Beteiligungsabzüge.

Tabelle 3: Rückmeldungen der Kantone zum Einfluss der Reformen bei der Einkommenssteuer

Reform	Einschätzung
Auswirkungen der Familienbesteuerung (2011)	Vier Kantone können die finanziellen Auswirkungen dieser Reform zumindest teilweise quantifizieren. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Mindereinnahmen dieser Reform tendenziell unterschätzt wurden.
Auswirkungen der USR II - Einführung Kapitaleinlageprinzip (2011)	Die meisten Kantone haben mangels Daten keine Schätzung vornehmen können. Lediglich zwei Kantone lieferten quantitative Angaben zu den finanziellen Auswirkungen des Kapitaleinlageprinzips. Diese deuten darauf hin, dass die Mindereinnahmen des Kapitaleinlageprinzips tendenziell unterschätzt wurden.
Auswirkungen der USR II - Teilbesteuerung von Dividenden (2009)	Drei Kantone können die finanziellen Auswirkungen dieser Reform quantifizieren, einer davon für die kantonale Steuer und ein weiterer explizit statisch. Diese Schätzungen sind relativ stabil im Zeitverlauf. Zwei Kantone, welche die Auswirkungen nicht quantifizieren können, weisen darauf hin, dass die Ausschüttung thesaurierter Gewinne stark zugenommen hat und dass sie insgesamt bei dieser Massnahme nicht mit einem Rückgang der Einnahmen rechnen (d.h. trotz privilegierter Dividendenbesteuerung steigt der Steuerbetrag, da die Dividenden stark ansteigen).
Auswirkungen der USR II - Umwandlung von Personengesellschaften in Aktiengesellschaften (2009)	Drei Kantone konstatieren einen langfristigen Verlagerungsprozess, unabhängig von der Teilbesteuerung. Zwei Kantone verweisen auf die Teilbesteuerung als Auslöser von Umwandlungen. Lediglich ein Kanton liefert quantitative Angaben. Die qualitativen Informationen sind sehr heterogen und reichen von üblichen, vernachlässigbaren bis starken Verlagerungstendenzen. Ein Kanton, der solche Verlagerungstendenzen beobachtet, hält fest, dass die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen zu relativieren seien.
Weitere genannte Einflussfaktoren	Grosse Einmaleffekte aufgrund einer IPO, Bonireduktionen im Finanz- und Rohstoffbereich, Frankenstärke, sportliche Wachstumsprognosen (von Prognoseinstituten), das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, Liquidationsbesteuerung (DBG 37b), Ausgleich der Folgen der kalten Progression.

7 Fazit

Mit dem Rechnungsabschluss 2014 haben die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer auf dem Niveau des Jahres 2009 abgeschlossen. Im Rückblick zeigt sich damit, dass die Einnahmen seit fünf Jahren stagnieren.

Die Schätzungen der letzten Jahre gingen davon aus, dass sich die Einnahmen nach der Rezession im Jahr 2009 wieder deutlich erholen. Diese Annahme basierte auf der in der Vergangenheit beobachteten Reaktion der direkten Bundessteuer auf die konjunkturelle Entwicklung. Vor allem die Gewinnsteuer, aber auch die Einkommensteuer hatte sich bis dahin deutlich stärker entwickelt als das Bruttoinlandprodukt.

Die stagnierenden Einnahmen haben dazu geführt, dass die Einnahmenschätzungen für 2014 schrittweise nach unten angepasst werden mussten. In der Folge wurden auch die Schätzungen für die Folgejahre deutlich nach unten korrigiert. Die letzte Korrektur wurde in der finanzpolitischen Standortbestimmung von Mitte Februar vorgenommen. Da neben dem tieferen Ausgangsniveau für 2014 auch von einem tieferen Einnahmenwachstum ausgegangen werden musste,

verschlechterten sich die Haushaltsperspektiven des Bundes deutlich.

Die dem Bund zur Verfügung stehenden Daten sind summarisch und erlauben keine umfassende Ursachenanalyse. Zudem liegen die Daten erst mit zeitlicher Verzögerung vor. Aufgrund dieser Datenproblematik sind in diesem Bericht keine abschliessenden Aussagen über die Ursachen für die schwache Einnahmenentwicklung möglich.

Die Ursachenanalyse auf Basis der verfügbaren Daten gibt die folgenden Anhaltspunkte für die Entwicklung der Gewinn- und Einkommensteuer:

- Bei der Gewinnsteuer dürften die folgenden Faktoren eine bedeutende Rolle gespielt haben: Verlustvorträge aus der Finanz- und Wirtschaftskrise, weniger Neuansiedlungen von Statusgesellschaften sowie die anhaltende Frankenstärke.
- Bei der Einkommenssteuer werden als Hauptgründe für die Einnahmenentwicklung angesehen: die schwache Dynamik bei den hohen Einkommen, Verhaltensänderungen aus der Teilbesteuerung von Dividenden sowie die tiefere Teuerung seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise.

Aufgrund der Ergebnisse einer kantonalen Umfrage lassen sich bei der Entwicklung der Gewinnsteuer keine eindeutigen Tendenzen feststellen.

Die Ergebnisse einer kantonalen Umfrage deuten für die Entwicklung der Einkommenssteuer darauf hin, dass:

- die Mindereinnahmen für die Reform der Familienbesteuerung tendenziell unterschätzt wurden;
- die finanziellen Auswirkungen der Einführung des Kapitaleinlageprinzips bei der Einkommenssteuer tendenziell unterschätzt wurden;
- die Auswirkungen der Teilbesteuerung von Dividenden in den Kantonen stark variieren, so dass keine Tendenzaussage gemacht werden kann;
- bezüglich Umwandlung von Personengesellschaften in Aktiengesellschaften keine eindeutige Veränderung stattgefunden hat.

8 Weiteres Vorgehen

In Kapitel 6 werden die Ergebnisse der Rückmeldungen von 10 Kantonen präsentiert. Diese Rückmeldungen basieren auf Informationen, welche den Kantonen aufgrund ihrer eigenen Analysen bereits vorliegen. Im Rahmen der bei den Kantonen gestarteten Umfrage sollen bis im Mai auch Informationen eingeholt werden, welche vertiefte Abklärungen erfordern. Die wichtigsten Ergebnisse sollen in den laufenden Budgetprozess einfließen. Über die Ergebnisse dieser vertieften Abklärungen wird informiert.

Es soll zudem geprüft werden, inwiefern die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zwecks Verbesserung der Datenlage im Bereich Einnahmenschätzungen vertieft werden könnte. Entsprechende Vorschläge werden mit der Information über die Umfrageergebnisse vorgelegt.

Mittelfristig könnte eine Verbuchung der direkten Bundessteuer nach dem Forderungsprinzip angestrebt werden, welche zeitnahe Informationen zum Rechnungsstand der Kantone erfordert. Dies würde es dem Bund ermöglichen, die aktuelle Lage besser einschätzen zu können und auch seine Einnahmenprognosen zu verbessern.