

Unternehmenssteuerreform III

Die Auswirkungen für den Kanton Zürich

Zusammenfassung ausgewählter Projektergebnisse

Bericht z.H. des Steueramts des Kantons Zürich, Oktober 2016



Auftraggeber

Steueramt Kanton Zürich

Herausgeber

BAK Basel Economics AG

Projektleitung

Martin Eichler, T +41 61 279 97 14

Martin.eichler@bakbasel.com

Redaktion

Martin Eichler

Benjamin Studer

Larissa Müller

Klaus Jank

Lêzan-Noé Calis

Titelbild

BAKBASEL/shutterstock

Copyright

Copyright © 2016 by BAK Basel Economics AG

Alle Rechte liegen beim Auftraggeber

Der vorliegende Bericht besteht aus zwei Teilen:

Teil A: Nichttechnische Darstellung der zentralen Ergebnisse

Teil B: Vorgehen und Ergebnisse im Überblick

Inhalt

Teil A

1	Nichttechnische Darstellung der zentralen Ergebnisse.....	6
1.1	Die Bedeutung privilegierter Gesellschaften im Kanton Zürich	6
1.2	Fiskalische Auswirkungen der USR III	8

Teil B

2	Ausgangslage und Zielsetzung.....	20
3	Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus	23
3.1	Fiskalische Bedeutung der Statusgesellschaften	23
3.2	Bedeutung der einzelnen Gesellschaftsformen im Kanton Zürich	23
3.3	Statusgesellschaften in der Wirtschaft des Kantons Zürich.....	24
3.4	Statusgesellschaften und eng verbundene Unternehmen in der Wirtschaft des Kantons Zürich.....	25
3.5	Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Statusgesellschaften im Kanton Zürich.....	26
4	Unternehmenssteuerreform III: Simulationsmodell fiskalische Auswirkungen.....	29
4.1	Simulationsmodell.....	30
4.2	Massnahmen	34
4.3	Parametrisierung.....	37
5	Simulationsmodell: Resultate der Simulationen	44
5.1	Konzept Simulationen	44
5.2	Präsentierte Simulationen	44
5.3	Ergebnisse des Grundszenarios 8% GWSt.....	45
5.4	Zusammenfassung der Simulationen	49
6	Schlussfolgerungen.....	60
7	Literaturverzeichnis.....	65
8	Anhang	67
8.1	Parameter	67

Tabellenverzeichnis

Tab. 1-1	Politische Massnahmen im Simulationsmodell.....	8
Tab. 1-2	Zusammenfassung Simulationen: Über Gewinnsteuersätze (mit ausschliesslich Patentbox Gewinn als aktivierte Massnahme).....	14
Tab. 1-3	Zusammenfassung Simulationen: Über Massnahmen, 8% Gewinnsteuer.....	15
Tab. 1-4	Zusammenfassung Simulationen: Über Massnahmen, 6% Gewinnsteuer.....	16
Tab. 1-5	Zusammenfassung Simulationen: Über Massnahmen, 4.5% Gewinnsteuer.....	17
Tab. 1-6	Simulation mit 6% Gewinnsteuer, alle Massnahmen aktiviert (inkl. Zinsbereinigte Gewinnsteuer).....	18
Tab. 5-1	Präsentierte Simulationen	45
Tab. 5-2	Ergebnisse des Grundszenarios 8% GWSt.....	47
Tab. 5-3	Zusammenfassung Simulationen: Über Gewinnsteuersätze (mit ausschliesslich Patentbox Gewinn als aktivierte Massnahme).....	55
Tab. 5-4	Zusammenfassung Simulationen: Über Massnahmen, 8% Gewinnsteuer.....	56
Tab. 5-5	Zusammenfassung Simulationen: Über Massnahmen, 6% Gewinnsteuer.....	57
Tab. 5-6	Zusammenfassung Simulationen: Über Massnahmen, 4.5% Gewinnsteuer.....	58
Tab. 5-7	Simulation mit 6% Gewinnsteuer, alle Massnahmen aktiviert (inkl. Zinsbereinigte Gewinnsteuer).....	59
Tab. 8-1	Politische Parameter	67
Tab. 8-2	Parameter: Input Variablen.....	68
Tab. 8-3	Parameter: Patentbox Gewinn.....	69
Tab. 8-4	Parameter: Patentbox Kapital und Beteiligungen	70
Tab. 8-5	Parameter: Förderung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben.....	70
Tab. 8-6	Parameter: Zinsbereinigte Gewinnsteuer	71
Tab. 8-7	Parameter: Semi-Elastizitäten	71
Tab. 8-8	Parameter: Reaktion natürliche Personen.....	72
Tab. 8-9	Parameter: Referenzregionen.....	72
Tab. 8-10	Parameter: Weitere Parameter.....	73

Abbildungsverzeichnis

Abb. 4-1	Schematische Darstellung möglicher Reaktionen der Gesellschaften	33
----------	--	----

Unternehmenssteuerreform III

Die Auswirkungen für den Kanton Zürich

Teil A: Nichttechnische Darstellung der zentralen Ergebnisse

1 Nichttechnische Darstellung der zentralen Ergebnisse

Die Unternehmensbesteuerung ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den Fokus der internationalen Wirtschaftspolitik gerückt. Dabei konzentriert sich die Diskussion auf Steuerregime, die international tätigen Unternehmen eine „zu tiefe“ Steuerbelastung ermöglichen. Zu diesen Regimen gehört auch der kantonale Steuerstatus in der Schweiz. Um die Akzeptanz des Schweizer Steuersystems sicherzustellen, möchte die Schweiz den kantonalen Steuerstatus mit der Unternehmenssteuerreform III (USR III) abschaffen. Gleichzeitig soll jedoch die steuerliche Attraktivität der Schweiz erhalten werden, weshalb zahlreiche weitere Massnahmen ebenfalls Bestandteil der USR III sind. Hinzu kommen Massnahmen seitens der Kantone.

Angesichts der grossen Bedeutung der USR III – es handelt sich um die in diesem Jahrzehnt mit Abstand wichtigste Steuerreform der Schweiz – ist bisher wenig Information dazu verfügbar, wie sich die USR III auf die steuerliche Standortattraktivität der Schweiz einerseits und andererseits auf die Fiskaleinnahmen auswirken könnte. Dies liegt daran, dass es sich bei den Massnahmen der USR III um die vollständige Abschaffung eines bestimmten Regimes – des kantonalen Steuerstatus – und die Einführung eines komplett neuen Regimes – wie zum Beispiel mit der Patentbox – handelt. Die Folgen davon sind wesentlich schwieriger vorherzusehen als beispielsweise diejenigen einer Veränderung eines Steuersatzes. Darüber hinaus entsteht wegen der Vielzahl unterschiedlicher Massnahmen ein System komplexer Rückwirkungen und oftmals nichtlinearer Zusammenhänge, dessen Gesamtwirkung sich nur schwer bestimmen lässt.

Der vorliegende Bericht und das dahinterstehende, umfangreichere Projekt möchten einen Beitrag leisten, dieses Informationsdefizit zu reduzieren. Dabei sollen verschiedene Daten, Fakten und Wirkungsmechanismen im Zusammenhang mit den möglichen Auswirkungen der USR III aufgearbeitet werden. Des Weiteren soll das Verständnis für die komplexen, systemischen Zusammenhänge erhöht werden und ein Instrumentarium für weitere Analysen zur Verfügung gestellt werden. Nicht zuletzt sind – bei aller Unsicherheit – im Rahmen des Projekts auch quantitative Aussagen zu den potentiellen fiskalischen Auswirkungen der USR III möglich geworden.

Der vorliegende Teil A der Berichterstattung zum Projekt fasst die wesentlichen Erkenntnisse nichttechnisch zusammen. Teil B der Berichterstattung beinhaltet eine kompakte Darstellung des Vorgehens, einschliesslich einer kurzen Darstellung der zentralen Eigenschaften des Simulationsmodells, und der Resultate und Erkenntnisse.¹

1.1 Die Bedeutung privilegierter Gesellschaften im Kanton Zürich

Zunächst stellt sich die Frage nach der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Unternehmen, die im Kanton Zürich von der Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs betroffen sind.² Nur eine kleine Zahl von 304 Unternehmen macht im Kanton Zürich

¹ Ein separates Dokument (technische Dokumentation) enthält zusätzlich noch weitere detailliertere Daten sowie eine Dokumentation zur Herleitung der nachfolgend präsentierten Informationen.

² Alle nachfolgenden Analysen dieses Kapitels basieren auf Daten für das Jahr 2011.

rund 80 Prozent der Steuerbasis juristischer Personen aus, von denen ca. die Hälfte Statusgesellschaften sind. Direkt tragen die Statusgesellschaften mit 2.5 Mia. CHF Wertschöpfung dennoch „nur“ rund zwei Prozent zum BIP des Kantons Zürich bei. Für den Arbeitsmarkt ist mit weniger als einem Prozent aller Beschäftigten die Bedeutung noch geringer.

Dies unterschätzt die Bedeutung dieser Unternehmen innerhalb der eng verflochtenen Wirtschaft jedoch erheblich. Die Statusgesellschaften sind über Tochterunternehmen mit zahlreichen weiteren regionalen Unternehmen verbunden. Fasst man Statusgesellschaften und die eng mit diesen verbundenen Tochterunternehmen zusammen, steigt deren Bedeutung innerhalb der Zürcher Wirtschaft erheblich an: Eine Bruttowertschöpfung von rund 30 Mia. CHF macht fast ein Viertel der gesamten Wertschöpfung im Kanton aus und etwa jeder neunte Arbeitsplatz im Kanton ist bei diesen Unternehmen angesiedelt.

Einen weiteren Ausdruck finden die wirtschaftlichen Verflechtungen über den Bezug von Vorleistungen aus anderen Unternehmen sowie über das Einkommen der Beschäftigten, welches diese wieder für den Konsum verwenden. Berücksichtigt man zusätzlich auch noch diese Zusammenhänge, so zeigt sich, dass gegen 30 Prozent des kantonalen BIPs in Zürich in einem Zusammenhang mit den Statusgesellschaften stehen und dass mehr als jeder fünfte Arbeitsplatz eine derartige Verbindung aufweist.

Es ist also ein erheblicher Teil der kantonalen Volkswirtschaft potentiell von der Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs tangiert. Allerdings ist es wesentlich, darauf hinzuweisen, dass damit keine Aussage über den möglichen Umfang einer Abwanderung aus Zürich aufgrund der Abschaffung des kantonalen Steuerstatus gemacht wird. Viele dieser Aktivitäten werden nur indirekt tangiert und das Risiko einer Abwanderung muss differenziert betrachtet werden. Während die direkt betroffenen Statusgesellschaften selbst sicherlich eher einen neuen Standortentscheid in Erwägung ziehen werden, ist dies für die mit ihnen verbundenen Tochterunternehmen sehr viel weniger der Fall. Gerade längerfristig kann aber bei einer Abwanderung der privilegierten Muttergesellschaft nicht ausgeschlossen werden, dass auch Tochtergesellschaften oder Teile davon nachfolgen. Ebenfalls ist bei den Zulieferern nur mit einem partiellen Aktivitätsrückgang zu rechnen.

Wirft man abschliessend noch einen Blick auf die Bedeutung der Statusgesellschaften in fiskalischer Hinsicht, zeigt sich auch hier die hohe Bedeutung dieser Unternehmen.³ So tragen die Statusgesellschaften mehr als die Hälfte zur gesamten Steuerbasis von juristischen Personen in der Schweiz bei. Dementsprechend stammen beim Bund rund 50 Prozent der Einnahmen von juristischen Personen von Statusgesellschaften. Bedingt durch die bisher tiefere Steuerbelastung stammen in den Kantonen (inkl. Bundessteueranteil und Gemeinden) rund 21 Prozent der Gewinneinkommen von Statusgesellschaften, im Kanton Zürich sogar nur 8.1 Prozent bzw. 169.6 Mio. CHF. Dies würde sich jedoch mit einer Erhöhung der Steuerbelastung stark ändern; ausserdem sind zusätzlich weitere Steuern zu berücksichtigen, beispielsweise Grundsteuern oder die Steuern auf Einkommen der bei diesen Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer.

³ Eidgenössisches Finanzdepartement (2015), Daten für den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011.

1.2 Fiskalische Auswirkungen der USR III

Die nachfolgende Analyse beschäftigt sich mit den möglichen fiskalischen Auswirkungen der USR III für den Kanton Zürich. Hierfür wird ein Simulationsmodell verwendet, welches die vielfältigen Wirkungen und die teilweise komplexen Interaktionen und systemischen Zusammenhänge abbildet. Das Modell vereint die Umsetzung der Massnahmen, die Reaktion der Unternehmen auf die veränderten steuerlichen Anreize und die Auswirkungen auf die kantonalen Finanzen.⁴ Es bildet somit die Wirkung auf die Standortattraktivität und damit die Besteuerungsbasis als auch auf die Fiskalerträge, also die Ausschöpfung der Besteuerungsbasis, ab.

Bei der Entwicklung des Simulationsmodells wurde besonders darauf geachtet, dass die grosse Anzahl an möglichen Konstellationen der eingeführten Massnahmen und deren Einstellungsmöglichkeiten (Parameter) möglichst frei wählbar sind. So kann eine Vielzahl von verschiedenen Situationen simuliert und genauestens analysiert werden. Tabelle 1-1 gibt einen knappen Überblick über die im Modell implementierten sowie die in einzelnen Simulationen verwendeten Massnahmen. Weiter wurde durch einen systematischen und gut strukturierten Aufbau des Simulationsmodells in Excel viel Wert auf eine möglichst hohe Bedienbarkeit wie auch auf eine entsprechende Ergebnispräsentation gelegt.

Tab. 1-1 Politische Massnahmen im Simulationsmodell

Steuersätze	In Simulationen verwendete Massnahmen	Weitere, hier nicht simulierte Massnahmen*
Gewinnsteuersätze Kt. ZH: 8%, 6%, 4.5%	Patentbox Gewinn	Grenze der gesamten Gewinnsteuerentlastung
Kapitalsteuersätze Kt. ZH: 0.075%	Patentbox Kapital und Beteiligungen	Kantonsanteil an Bundessteuer
Steuersätze andere Kantone: Senkung auf GSt Zug 3.5%, CH Ø 5.3% KSt Zug 0.05%, CH Ø 0.075%	Förderung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben	Alternativer Kapitalsteuersatz: Kt. ZH: 0.05%
	Zinsbereinigte Gewinnsteuer auf Ebene Kanton	Zinsbereinigte Gewinnsteuer auf Ebene Bund

Genaue Beschreibung der Massnahmen in Teil B, [Massnahmen](#).

* Grundsätzlich könnten diese Massnahmen im Modell simuliert werden, zum Teil sind sie bereits im Modell implementiert (siehe Kapitel 4.2). Auch weitere, hier nicht genannte Massnahmen, können aufgrund der offenen Modellstruktur in das Modell integriert werden.

Quelle: BAKBASEL

Das Resultat einer Simulation des Modells ist ein Vergleich der Steuereinnahmen vor der USR III und danach.⁵ Hier wurde darauf geachtet, dass eine Betrachtung der Ver-

⁴ Siehe Kapitel 4.2 für einen Beschrieb der Massnahmen.

⁵ Dabei wurde von einer intertemporalen Modellierung abgesehen. Das Simulationsmodell vergleicht den hochgerechneten Zustand 2016 mit einem hypothetischen Zustand für 2016 bei dem die USR III bereits umgesetzt ist und alle Anpassungsprozesse erfolgt sind.

änderungen auf möglichst vielen Ebenen umsetzbar ist. So kann unter anderem der Effekt der USR III separiert je nach Gesellschaftsform (Domizil-, Holding-, gemischte und ordentliche Gesellschaften), nach Verhalten des Unternehmens (bleibende Unternehmen, wegziehende Unternehmen) oder nach Steuerarten (Gewinnsteuer, Kantonsanteil Bundessteuer, Kapitalsteuer, Einkommensteuern) betrachtet werden. Es lassen sich ebenso die Ergebnisse zweier Simulationsrechnungen vergleichen. Dies ist insbesondere dann von Interesse, wenn man die Auswirkungen unterschiedlicher Massnahmenpakete vergleichen möchte.

Es muss jedoch explizit darauf hingewiesen werden, dass es sich hierbei um Simulationsrechnungen handelt und diese nur „mögliche“ fiskalische Auswirkungen widerspiegeln. Einerseits ist die genaue Ausgestaltung der Massnahmen noch nicht abschliessend bekannt. Andererseits – und schwerwiegender – liegen für die Bestimmung von vielen der für die Berechnung des Simulationsmodells nötigen Informationen (im Weiteren als Parameter bezeichnet) eine nur ungenügende oder sogar überhaupt keine Datengrundlage vor. Um dennoch eine Berechnung der Gesamteffekte durchführen zu können, sind daher zwingend zahlreiche Annahmen unter erheblicher Unsicherheit zu treffen.⁶

Dementsprechend sind auch die Ergebnisse mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Alle Ergebnisse der Simulationsrechnung sind jeweils unter Vorbehalt der Annahmen für die Parameter zu verstehen. Die für eine Berechnung gewählten Annahmen zu den Parametern bedürfen in jedem Fall einer kritischen Hinterfragung. **Insbesondere dürfen die Ergebnisse einzelner Simulationen keinesfalls als Punktprognosen für die fiskalische Auswirkung der USR III interpretiert werden. Vorrangiger Zweck des Modells ist, das Zusammenspiel der Auswirkungen der verschiedenen Massnahmen besser verständlich zu machen und die Grössenordnung der verschiedenen Effekte in Relation zueinander kennenzulernen.** Zieht man nicht ein einzelnes Simulationsergebnis heran, sondern analysiert eine Vielzahl verschiedener Simulationsergebnisse mit unterschiedlichen Parameterkonstellationen, so lassen sich – mit aller gebotener Vorsicht – jedoch auch quantitative Schlussfolgerungen zur fiskalischen Wirkung verschiedener politischer Massnahmenbündel im Vergleich ziehen. Zu beachten ist auch, dass das Simulationsmodell einen hypothetischen Zustand nach Abschluss aller Anpassungsprozesse reflektiert. Auch daher dürfen die Simulationsergebnisse keinesfalls als Prognosen für die (sofortige) Wirkung der USR III oder die zu erwartenden Fiskaleinnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt interpretiert werden.

Die Tabellen 1-2 bis 1-5 präsentieren die Zusammenfassung der Resultate der für diesen Bericht ausgewählten Simulationen. Als Ausgangsbasis für die Analysen wird die Situation mit 8% Gewinnsteuersatz, 0.075% Kapitalsteuersatz und der Patentbox Gewinn als einzige „aktivierte“ Massnahme betrachtet (Grundsimulation). Zwei weitere Grundsimulationen, die ansonsten unverändert sind, betrachten die Fälle mit gesenkten kantonalen Gewinnsteuersätzen von 6% und 4.5%. Von diesen Grundsimulationen aus werden jeweils einzelne Massnahmen oder Kombinationen von Massnahmen „zugeschaltet“. Diese sind die Patentbox Kapital und Beteiligungen, die Förderung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben und eine Kombination dieser beiden Massnahmen durch das zusätzliche aktivieren der Zinsbereinigten Gewinnsteuer, wird auf den derzeitigen Stand der politischen Diskussion im Kanton Zürich

⁶ Im Teil B dieses Berichts sowie dem Anhang wird dies ausführlich dokumentiert, sowohl die bestehenden Unsicherheiten wie auch die Herleitung und Quellen der verschiedenen Parameter.

eingegangen.⁷ Die durchgeführten Simulationen widerspiegeln nur eine kleine Auswahl aus allen möglichen Konstellationen von Massnahmen und Parametern.⁸

Zu erwähnen ist noch, dass der Unsicherheit der Modellparameter auch dadurch Rechnung getragen wird, dass für wichtige Parameter mit grossen Unsicherheiten nicht nur ein Wert verwendet wird, sondern mit einer Spannbreite möglicher Ausprägungen gearbeitet wird. Konkret werden je drei unterschiedliche Szenarien berechnet, mit Parametern, die eine „schwache“, eine „mittlere“ bzw. eine „starke“ Reaktion implizieren. Die Tabellen enthalten daher jeweils ebenfalls drei mögliche Ausprägungen des Simulationsergebnisses, wobei jedes Szenario in einem eigenen Block zusammengefasst ist. Über diese drei Ergebnisblöcke zeigt sich also die Spanne des möglichen Resultats.

Lesehilfe für die Tabellen

Die Ergebnisse in den Tabellen 1-2 bis 1-5 sind jeweils nach verschiedenen Kategorien unterteilt, gegliedert in vier Hierarchiestufen, um eine kompakte Darstellung zu ermöglichen. Die erste Stufe unterscheidet zwischen Veränderungen der Steuereinnahmen für den Kanton, für die Gemeinden und für den Bund.⁹ An der rechten Seite sind jeweils die totalen Veränderungen je Simulation ausgewiesen. So resultiert zum Beispiel für den Kanton, im mittleren Szenario, mit einem Gewinnsteuersatz von 6% eine Minderung der Steuereinnahmen von total minus 229 Mio. CHF.¹⁰ Die zweite Hierarchiestufe - die Unterteilung in Steuerveränderungen aufgrund juristischer oder natürlicher Personen - wird nur noch für den Kanton ausgewiesen. Auf den letzten zwei Hierarchiestufen erfolgt jeweils für die juristischen und natürlichen Personen eine zusätzliche Einteilung nach Art der Gesellschaften und nach Steuerart.

Konzentriert man sich zunächst auf die Grundsimulation mit Gewinnsteuersatz 8% und der Patentbox Gewinn (Tab. 1-2), so zeigt sich, dass der Kanton Zürich durch die mit der USR III vorgesehenen Massnahmen mit fiskalischen Mindereinnahmen rechnen muss.¹¹ Die Spanne zwischen den verschiedenen Szenarien ist jedoch erheblich: Die Mindereinnahmen variieren zwischen minus 103 Mio. (Szenario „schwach“) bis minus 345 Mio. (Szenario „stark“). Beim Szenario „stark“ reagieren die Unternehmen wesentlich stärker auf die neuen Anreize und wechseln vermehrt ihren Standort. Zieht man die detaillierten Simulationsergebnisse heran¹², erkennt man, dass sowohl die – negativen – Effekte des Wegzugs als auch die – positiven – Effekte des Zuzugs grösser ausfallen, als in den anderen beiden Szenarien. Die Wegzüge haben jedoch ein deutlich grösseres Gewicht als die Zuzüge, so dass der Gesamteffekt im Szenario „stark“ negativer ausfällt.

⁷ Es wurde die Aktivierung aller Massnahmen beschlossen. Diese sind Patentbox Gewinn, Patentbox Kapital und Beteiligungen, Abzug Forschungs- und Entwicklungsausgaben und Zinsbereinigte Gewinnsteuer mit einem Gewinnsteuersatz von 6% und eine Kapitalsteuersatz von 0.075%. Die Resultate dieser Simulation sind in Tabelle 1-6 ersichtlich.

⁸ Die Simulationen wurden nach Absprache mit dem Steueramt des Kantons Zürich bestimmt und variieren bezüglich der gewählten politischen Massnahmen, nicht jedoch bei den sonstigen Parametern.

⁹ Die Veränderungen der Bundessteuer beziehen sich nur auf aus dem Kanton Zürich stammende Bundessteuern. Der Kantonsanteil an den direkten Bundessteuern juristischer Personen ist in dieser Darstellung bereits dem Kanton zugerechnet.

¹⁰ Vergleiche Tabelle 1-2.

¹¹ Es sei darauf hingewiesen, dass alle Resultate hier ohne Berücksichtigung der vom Bund vorgesehenen Kompensation ausgewiesen sind. Diese ist zwar im Simulationsmodell ebenfalls implementiert, wurde hier jedoch nicht berücksichtigt, um klarer die direkte Wirkung der sonstigen Massnahmen identifizieren zu können.

¹² Vergleiche dazu die detaillierte Ergebnistabelle in Teil B.

Die Bedeutung der Wegzüge zeigt sich, wenn die Simulationsergebnisse hinsichtlich verschiedener Gesellschaftsformen ausgewertet werden. Im Szenario „stark“ kommt es zu einer Wegzugsquote von 100 Prozent bei den Domizil und Holdinggesellschaften und von über 90 Prozent bei den gemischten Gesellschaften. Laut den Simulationsergebnissen bleiben in dieser Konstellation – starke Reaktion, Gewinnsteuersatz 8%, einzige Massnahme Patentbox Gewinn – lediglich einige wenige gemischte Gesellschaften in Zürich, welche sich für die Patentbox qualifizieren. Alle anderen zuvor privilegierten Unternehmen würden entweder innerhalb der Schweiz um- oder ins Ausland wegziehen. Besonders erwähnenswert ist dabei die Situation der Holdinggesellschaften: Deren starke Abwanderung resultiert hauptsächlich aufgrund der nach der USR III viel höheren Kapitalsteuerbelastung. Selbst im Szenario „schwach“ beträgt die Abwanderungsquote in allen Simulationen beinahe 100%, sofern nicht Massnahmen spezifisch zur Entlastung bei der Kapitalsteuer eingeführt werden.

Dieser kurze, illustrative Ausflug in die detaillierte Betrachtung der Resultate zeigt einmal mehr, dass das Simulationsmodell ein System komplexer Rückwirkungen und oftmals nichtlinearer Zusammenhänge darstellt. Und es daher eine genaue Analyse benötigt, um die akkurate Ursache von bestimmten Resultaten zu bestimmen. Zusätzlich muss beachtet werden, dass die hier dargestellten Resultate nur einen Ausschnitt der vielen durchgeführten Simulationen wiedergeben und daher keinesfalls das gesamte Spektrum der Möglichkeiten abdeckt. Dennoch gilt, dass sich eine Reihe von relevanten Schlussfolgerungen aus den Resultaten ziehen lässt.

So zeigt sich, dass die fiskalischen Konsequenzen für den Kanton Zürich in fast allen denkbaren Konstellationen negativ ausfallen. Zumindest solange – wie hier geschehen – mögliche Kompensationen durch den Bund ausgeklammert werden. Die Grössenordnung ist erheblich für den Kanton Zürich, die Spanne reicht bei den hier präsentierten Simulationen von minus 92 bis minus 416 Mio. CHF beim Kanton und von minus 50 bis minus 558 Mio. CHF bei den Gemeinden des Kantons. Dabei zeigt sich, dass die Spanne vor allem durch unterschiedliche Szenarien so gross ausfällt. Kleiner sind hingegen die Unterschiede zwischen denjenigen Simulationen, die verschiedene politische Massnahmenbündel beinhalten, ansonsten aber die gleichen Parameterausprägungen verwenden. Die fiskalischen Auswirkungen der verschiedenen politischen Massnahmenbündel variieren um maximal ca. 220 Mio. CHF, ohne eine Veränderung der kantonalen Gewinnsteuersätze nur um maximal rund 68 Mio. CHF. Häufig sind die Unterschiede sogar noch wesentlich geringer.

Jede Massnahme erhöht die steuerliche Attraktivität des Standorts und damit die Steuerbasis, kostet aber auch in Form entgangener Steuereinnahmen. Interessanterweise zeigen die Simulationsrechnungen, dass sich beide Effekte häufig in etwa die Waage halten und der Gesamteffekt auf die Fiskaleinnahmen vergleichsweise klein ausfällt. Insgesamt scheint sich das Besteuerungssystem also in der Nähe eines Gleichgewichtszustands zu befinden, in dem Änderungen weder in die eine noch in die andere Richtung zu Mehreinnahmen grösseren Ausmasses führen können.

Es zeichnen sich jedoch einige Trends ab, wenn auch häufig nur schwach. Mit einer Senkung des Gewinnsteuersatzes auf 6% scheint Zürich ein fiskalisch günstiges Resultat erzielen zu können. Obgleich die Simulationsresultate keineswegs als Punktprognosen verstanden werden dürfen, scheint Zürich damit tendenziell geringere fiskalische Verluste hinnehmen zu müssen als mit dem aktuellen Gewinnsteuersatz von 8%. Wie vertiefte, hier nicht wiedergegebene Simulationsanalysen zeigen, hängt

dieses Resultat kritisch davon ab, welche steuerliche Strategie andere Kantone verfolgen werden. Dies ist noch nicht abschliessend bekannt; es zeichnen sich jedoch zum Teil erhebliche Steuersenkungen in einzelnen Kantonen ab. Eine Reduktion des Gewinnsteuersatzes in Zürich dient auch dem Erhalt der relativen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen Steuerwettbewerb.¹³

Ebenfalls zeigt sich, dass fiskalisch durch die Kombination mehrerer entlastender Massnahmen in den meisten Konstellationen weniger günstige Ergebnisse zu erzielen sind, als dies als Summe der Wirkungen der einzelnen Massnahmen zu erwarten wäre. In der Tendenz gilt, dass die Kosten für jede Massnahme in Form entgangener Steuereinnahmen jeweils in vollem Umfang wirksam bleiben, während das Potential an zusätzlich zu haltendem Steuersubstrat pro Massnahme durch die Kumulation der Massnahmen abnimmt. Gleiches gilt bei einer Reduktion des Gewinnsteuersatzes mit gleichzeitiger Umsetzung eines umfangreichen Massnahmenbündels. So dreht beispielsweise im Fall der Simulation mit allen Massnahmen aktiviert das Ergebnis und es resultiert in allen Szenarien ein besseres Resultat bei einem Gewinnsteuersatz im Kanton Zürich von 8% als mit 6%. Angesichts der Unsicherheiten und der Spannbreite zwischen den verschiedenen Szenarien sollten die verhältnismässig geringen Differenzen von zum Beispiel weniger als 20 Millionen im mittleren Szenario jedoch nicht überbewertet werden. Wie bereits im vorherigen Absatz erwähnt, ist ein Entscheid über den Gewinnsteuersatz immer auch im Zusammenhang mit der relativen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen Steuerwettbewerb zu sehen.

Eine Ausnahme von der Beobachtung, dass die Kombination mehrerer Massnahmen geringere Effekte erzielt als die Summe der Effekte der einzelnen Massnahmen erwarten lassen, bilden die Holdinggesellschaften. Aufgrund ihres hohen Eigenkapitals erfahren diese durch die im Rahmen der USR III steigende Kapitalbesteuerung eine besonders starke Zusatzbelastung. Hier wird ein Bündel an mehreren Massnahmen benötigt, welches die resultierende höhere Gesamtsteuerbelastung abzuschwächen vermag. Dies, damit Holdinggesellschaften weiterhin ein steuerlich attraktives Umfeld in Zürich geboten und eine (vollständige) Abwanderung vermieden werden kann. Neben der direkt auf die Kapitalsteuer wirkenden Massnahme Patentbox Kapital und Beteiligungen sei auch auf die Zinsbereinigte Gewinnsteuer verwiesen. Obwohl diese Massnahme zur Verringerung der Gewinnsteuer vorgesehen ist, berücksichtigt sie explizit die Kapitalstruktur der Holdings und reduziert deren Gesamtsteuerbelastung massgeblich.

Zur richtigen Einordnung und Interpretation der Resultate kommt man nicht umhin, abschliessend nochmals auf die erheblichen Unsicherheiten hinzuweisen, die mit einem derartigen Simulationsmodell verbunden sind. Neben noch offenen Fragen zur Ausgestaltung im politischen Prozess ist es insbesondere die lückenhafte Datenlage, welche die Bestimmung der zahlreichen Parameter des Simulationsmodells schwierig macht. Insbesondere sind drei Themenbereiche hier besonders kritisch:

- *Anteil der Erträge die für Massnahmen (insb. Patentboxen) qualifizieren:*
Dieser Anteil ist für die Wirksamkeit der Massnahmen entscheidend, aber

¹³ Das Simulationsmodell berücksichtigt grundsätzlich den interkantonalen Steuerwettbewerb. Allerdings erfolgt dies „nur“ in Form zweier hypothetischer Konkurrenzstandorte, nicht in Form der Konkurrenz unter allen 26 Kantonen. Die Position im interkantonalen Steuerwettbewerb muss daher auch über die Simulationsergebnisse hinaus berücksichtigt werden.

auch für Mitnahmeeffekte. Da dies bisher jedoch keine steuerlich relevante Grösse ist, liegen nur wenige belastbare Informationen vor.

- *Ausmass der zusätzlichen Mobilität von bisher privilegierten Gesellschaften:*
Während zur Mobilität der Unternehmen allgemein relativ gut abgestützte Daten vorliegen, ist sehr wenig dazu bekannt, wie viel reagibler die privilegierten Gesellschaften sind. Dies drückt sich auch in der grossen gewählten Spanne zwischen den Szenarien aus.
- *Ceteris Paribus Annahme für internationale Steuerbelastung:*
Die Simulationen gehen davon aus, dass sich an der steuerlichen Belastung im internationalen Umfeld nichts ändert. Dies ist jedoch kaum plausibel, wobei sich Veränderungen sowohl günstig als auch ungünstig für die Attraktivität des Standorts Zürich auswirken können.

Wie diese Diskussion zeigt, dürfen einzelne Ergebnisse des Simulationsmodells keinesfalls als Punktprognosen für die fiskalische Auswirkung der USR III interpretiert werden. Vielmehr sei nochmals auf das vorrangige Ziel des Projekts und des Modells hingewiesen. Das Zusammenspiel der Auswirkungen der verschiedenen Massnahmen besser verständlich zu machen und die Grössenordnung der verschiedenen Effekte in Relation zueinander kennenzulernen.

Angesichts der hohen Bedeutung der anstehenden Entscheidungen sollten daher die nachfolgenden Punkte bzgl. des Einsatzes der Simulationsergebnisse in der Entscheidungsfindung zu den steuerlichen Massnahmen beachtet werden. Die Entscheidungsfindung darf sich keinesfalls allein auf (einzelne) Modellergebnisse abstützen. Zieht man jedoch nicht ein einzelnes Simulationsergebnis heran, sondern analysiert eine Vielzahl verschiedener Simulationsresultate mit unterschiedlichen Parameterkonstellationen, so lassen sich – mit aller gebotener Vorsicht – auch quantitative Schlussfolgerungen zur fiskalischen Gesamtwirkung verschiedener politischer Massnahmenbündel im Vergleich ziehen. Dennoch müssen in die Entscheidungsfindung zwingend weitere Quellen und Überlegungen Erfahrungswerte, Analysen, Unternehmensgespräche etc. mit einbezogen werden. Dies auch deshalb, um weiteren antizipierten Entwicklungen z.B. im Steuerwettbewerb zwischen den einzelnen Kantonen wie auch im internationalen Umfeld Rechnung zu tragen.

Tab. 1-2 Zusammenfassung Simulationen: Über Gewinnsteuersätze (mit ausschliesslich Patentbox Gewinn als aktivierte Massnahme)

Mit Reaktion der Unternehmen		Kanton (inkl. Anteil DBSt)																Kt.	Gd.	Bund
		Juristische Pers.												Natürliche Pers.				Total	Total	Total
		Total			Status (Dom.+Gem.)			Holding			Ordentlich			Einkommen		Vermögen				
GSt-Satz		Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Priv.	Ordent.	Priv.	Ordent.			
Schwach	8.0%	-98	-66	-32	32	24	9	-55	-21	-34	-75	-68	-7	-5	0	-0	0	-103	-57	-287
	6.0%	-156	-143	-13	41	30	11	-55	-21	-34	-141	-151	10	-5	4	-0	0	-157	-171	-118
	4.5%	-280	-277	-3	39	26	13	-55	-21	-34	-263	-281	17	-5	6	-0	0	-278	-355	-17
Mittel	8.0%	-256	-212	-44	-64	-65	0	-55	-21	-34	-136	-126	-10	-7	2	-0	0	-261	-241	-364
	6.0%	-233	-217	-16	-29	-33	4	-55	-21	-34	-148	-162	14	-7	10	-0	0	-229	-257	-147
	4.5%	-319	-316	-3	-4	-12	8	-55	-21	-34	-260	-282	23	-6	17	-0	1	-308	-394	-20
Stark	8.0%	-344	-294	-50	-93	-90	-3	-55	-21	-34	-196	-183	-13	-10	9	-1	0	-345	-343	-387
	6.0%	-290	-273	-17	-76	-75	-1	-55	-21	-34	-159	-177	18	-9	28	-1	1	-271	-312	-150
	4.5%	-383	-378	-5	-68	-69	1	-55	-21	-34	-260	-288	28	-9	43	-1	2	-348	-442	-37

Bemerkung: In Mio. CHF pro Jahr; Gemeinden inkl. Kirchgemeinden (Steuerfuss Stadt Zürich 119%; Kirchen 10,01%)

Quelle: BAKBASEL

Tab. 1-3 Zusammenfassung Simulationen: Über Massnahmen, 8% Gewinnsteuer

8%, mit Reaktion der Unternehmen		Kanton (inkl. Anteil DBSt)																Kt.	Gd.	Bund
		Juristische Pers.												Natürliche Pers.				Total	Total	Total
		Total			Status (Dom. + Gem.)			Holding			Ordentlich			Einkommen		Vermögen				
Massnahme		Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Priv.	Ordent.	Priv.	Ordent.			
Schwach	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-98	-66	-32	32	24	9	-55	-21	-34	-75	-68	-7	-5	0	-0	0	-103	-57	-287
	Mit F&E Abzug	-109	-80	-30	33	25	9	-55	-21	-34	-87	-83	-4	-5	1	-0	0	-114	-76	-264
	Mit Kapitalbox und Bet.	-88	-32	-56	30	28	2	-29	-6	-23	-89	-53	-35	-5	1	-0	0	-92	-50	-259
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-99	-45	-53	31	28	3	-28	-5	-23	-101	-68	-33	-5	1	-0	0	-102	-69	-235
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-105	-82	-23	34	31	3	5	4	1	-145	-117	-27	-3	3	-0	0	-105	-100	-135
Mittel	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-256	-212	-44	-64	-65	0	-55	-21	-34	-136	-126	-10	-7	2	-0	0	-261	-241	-364
	Mit F&E Abzug	-260	-219	-40	-64	-64	0	-55	-21	-34	-140	-134	-7	-7	4	-0	0	-263	-250	-338
	Mit Kapitalbox und Bet.	-266	-188	-78	-63	-61	-2	-55	-21	-34	-149	-107	-42	-7	3	-0	0	-270	-259	-340
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-270	-195	-75	-62	-60	-2	-55	-21	-34	-153	-114	-39	-7	5	-0	0	-273	-269	-313
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-280	-214	-65	-51	-49	-1	-54	-21	-33	-175	-144	-31	-8	9	-1	0	-279	-300	-225
Stark	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-344	-294	-50	-93	-90	-3	-55	-21	-34	-196	-183	-13	-10	9	-1	0	-345	-343	-387
	Mit F&E Abzug	-339	-293	-46	-91	-88	-3	-55	-21	-34	-193	-184	-9	-10	13	-1	1	-336	-340	-355
	Mit Kapitalbox und Bet.	-346	-263	-83	-86	-83	-4	-55	-21	-34	-205	-159	-46	-10	13	-1	1	-343	-350	-351
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-342	-263	-80	-85	-81	-4	-55	-21	-34	-202	-160	-42	-10	16	-1	1	-336	-349	-319
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-339	-271	-69	-80	-77	-3	-55	-21	-34	-204	-173	-32	-10	26	-1	1	-323	-359	-222

Bemerkungen: In Mio. CHF pro Jahr; Gew. Box: Patentbox Gewinn; Kst: Kapitalsteuersatz; F&E Abzug: Abzug auf Forschungs- und Entwicklungsausgaben; Kap. B.: Patentbox Kapital und Beteiligungen; ZBGSt: Zinsbereinigte Gewinnsteuer; für genaue Definition der Massnahmen siehe [Massnahmen](#); Gemeinden inkl. Kirchgemeinden

Quelle: BAKBASEL

Tab. 1-4 Zusammenfassung Simulationen: Über Massnahmen, 6% Gewinnsteuer

6%, mit Reaktion der Unternehmen		Kanton (inkl. Anteil DBSt)																Kt.	Gd.	Bund
		Juristische Pers.												Natürliche Pers.				Total	Total	Total
		Total			Status (Dom.+Gem.)			Holding			Ordentlich			Einkommen		Vermögen				
Massnahme		Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Priv.	Ordent.	Priv.	Ordent.			
Schwach	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-156	-143	-13	41	30	11	-55	-21	-34	-141	-151	10	-5	4	-0	0	-157	-171	-118
	Mit F&E Abzug	-176	-165	-11	41	30	11	-55	-21	-34	-161	-173	12	-5	4	-0	0	-177	-201	-103
	Mit Kapitalbox und Bet.	-137	-106	-31	37	33	4	-12	2	-14	-162	-141	-21	-4	4	-0	0	-137	-156	-79
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-157	-127	-30	37	33	4	-11	2	-14	-183	-163	-20	-4	5	-0	0	-156	-185	-63
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-200	-192	-8	37	32	5	8	3	5	-244	-227	-17	-3	6	-0	0	-197	-256	6
Mittel	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-233	-217	-16	-29	-33	4	-55	-21	-34	-148	-162	14	-7	10	-0	0	-229	-257	-147
	Mit F&E Abzug	-249	-235	-14	-27	-31	4	-55	-21	-34	-166	-182	16	-7	12	-0	1	-244	-281	-129
	Mit Kapitalbox und Bet.	-253	-197	-55	-28	-28	0	-55	-21	-34	-171	-148	-22	-7	12	-0	1	-248	-289	-122
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-269	-215	-54	-25	-26	1	-55	-21	-34	-189	-168	-21	-7	13	-0	1	-264	-313	-104
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-305	-264	-42	-17	-19	2	-42	-16	-26	-246	-229	-17	-7	16	-0	1	-296	-373	-40
Stark	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-290	-273	-17	-76	-75	-1	-55	-21	-34	-159	-177	18	-9	28	-1	1	-271	-312	-150
	Mit F&E Abzug	-306	-291	-15	-75	-74	-1	-55	-21	-34	-175	-195	20	-9	31	-1	1	-283	-333	-132
	Mit Kapitalbox und Bet.	-308	-251	-57	-72	-69	-3	-55	-21	-34	-181	-160	-21	-9	32	-1	2	-284	-338	-116
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-324	-268	-56	-71	-68	-3	-55	-21	-34	-198	-179	-19	-9	35	-1	2	-297	-360	-98
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-373	-322	-51	-69	-66	-2	-55	-21	-34	-249	-234	-15	-10	42	-1	2	-339	-429	-45

Bemerkungen: In Mio. CHF pro Jahr; Gew. Box: Patentbox Gewinn; Kst: Kapitalsteuersatz; F&E Abzug: Abzug auf Forschungs- und Entwicklungsausgaben; Kap. B.: Patentbox Kapital und Beteiligungen; ZBGSt: Zinsbereinigte Gewinnsteuer; für genaue Definition der Massnahmen siehe [Massnahmen](#); Gemeinden inkl. Kirchgemeinden

Quelle: BAKBASEL

Tab. 1-5 Zusammenfassung Simulationen: Über Massnahmen, 4.5% Gewinnsteuer

4.5%, mit Reaktion der Unternehmen		Kanton (inkl. Anteil DBSt)																Kt.	Gd.	Bund
		Juristische Pers.												Natürliche Pers.				Total	Total	Total
		Total			Status (Dom.+Gem.)			Holding			Ordentlich			Einkommen		Vermögen				
Massnahme		Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Priv.	Ordent.	Priv.	Ordent.			
Schwach	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-280	-277	-3	39	26	13	-55	-21	-34	-263	-281	17	-5	6	-0	0	-278	-355	-17
	Mit F&E Abzug	-298	-296	-2	39	25	14	-55	-21	-34	-281	-300	18	-5	7	-0	0	-296	-381	-5
	Mit Kapitalbox und Bet.	-255	-238	-17	34	29	5	-2	5	-7	-287	-272	-15	-4	7	-0	0	-251	-333	32
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-273	-258	-15	34	28	5	-2	5	-7	-305	-291	-14	-4	7	-0	0	-269	-360	45
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-318	-320	2	32	26	6	9	1	8	-359	-347	-12	-3	8	-0	0	-313	-430	101
Mittel	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-319	-316	-3	-4	-12	8	-55	-21	-34	-260	-282	23	-6	17	-0	1	-308	-394	-20
	Mit F&E Abzug	-335	-333	-2	-3	-11	8	-55	-21	-34	-276	-300	24	-6	18	-0	1	-323	-416	-5
	Mit Kapitalbox und Bet.	-344	-299	-45	-4	-7	3	-54	-21	-34	-285	-270	-15	-8	18	-0	1	-333	-432	7
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-360	-316	-44	-3	-7	4	-54	-21	-34	-303	-288	-14	-8	19	-0	1	-348	-456	22
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-387	-360	-27	0	-4	4	-34	-14	-20	-353	-342	-11	-7	22	-0	1	-371	-502	83
Stark	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-383	-378	-5	-68	-69	1	-55	-21	-34	-260	-288	28	-9	43	-1	2	-348	-442	-37
	Mit F&E Abzug	-398	-394	-4	-67	-68	1	-55	-21	-34	-275	-305	29	-9	45	-1	2	-360	-463	-23
	Mit Kapitalbox und Bet.	-406	-358	-48	-65	-63	-2	-55	-21	-34	-286	-273	-12	-10	47	-1	2	-367	-477	-1
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-421	-374	-47	-65	-63	-2	-55	-21	-34	-301	-290	-11	-10	49	-1	2	-380	-498	13
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-463	-420	-43	-60	-59	-1	-55	-21	-34	-349	-341	-8	-11	55	-1	3	-416	-558	61

Bemerkungen: In Mio. CHF pro Jahr; Gew. Box: Patentbox Gewinn; Kst: Kapitalsteuersatz; F&E Abzug: Abzug auf Forschungs- und Entwicklungsausgaben; Kap. B.: Patentbox Kapital und Beteiligungen; ZBGSt: Zinsbereinigte Gewinnsteuer; für genaue Definition der Massnahmen siehe [Massnahmen](#); Gemeinden inkl. Kirchgemeinden

Quelle: BAKBASEL

Tab. 1-6 Simulation mit 6% Gewinnsteuer, alle Massnahmen aktiviert (inkl. Zinsbereinigte Gewinnsteuer)

Simulationsparameter und aktivierte Massnahmen

Gewinnsteuersatz neu Kt. Zürich	6.0%	Massnahme Gewinnpatentbox aktiviert	Ja
Mit Reaktion (Zu- und Wegzug) der Unternehmen	Ja	Massnahme F&E Abzug aktiviert	Ja
Kapitalsteuersatz neu Kt. Zürich	0.075%	Massnahme Kapitalbox und Beteiligungen aktiviert	Ja
Mit Steuereinnahmen Nat. Personen	Ja	Massnahme Zinsbereinigte Gewinnsteuer aktiviert	Ja

Simulationsergebnisse

Kanton (inkl. Anteil DBSt)	Veränderung aufgrund bleibende Unternehmen	Veränderung aufgrund Wegzug Unternehmen	Veränderung aufgrund Zuzug Unternehmen	Total	%
Schwache Reaktion	-231	-62	96	-197	-4.9%
Mittlere Reaktion	-316	-112	132	-296	-7.4%
Starke Reaktion	-380	-144	185	-339	-8.5%

Kanton (inkl. Anteil DBSt)	Juristische Pers. Domizil Ges.	Juristische Pers. Holding Ges.	Juristische Pers. Gemischte Ges.	Juristische Pers. Ordentliche Ges.	Natürliche Pers. Alle Ges.	Total	%
Schwache Reaktion	5	8	32	-244	3	-197	-4.9%
Mittlere Reaktion	-6	-42	-12	-246	9	-296	-7.4%
Starke Reaktion	-8	-55	-61	-249	34	-339	-8.5%

Gemeinden (für alle Gemeinden berechnet mit Steuerfuss der Stadt Zürich: 129.01)

Schwache Reaktion	10	25	62	-355	4	-256	-5.8%
Mittlere Reaktion	-1	-29	16	-368	10	-373	-8.5%
Starke Reaktion	-3	-43	-36	-384	38	-429	-9.8%

Simulationsergebnisse als Differenz zu Steuererträgen vor der USR III in Mio. CHF, beziehungsweise in Prozent der Steuererträge vor der USR III.

Bemerkungen: Diese Simulation widerspiegelt den derzeitigen Stand der politischen Diskussion im Kanton Zürich. Es sind die Massnahmen Patentbox Gewinn, Patentbox Kapital und Beteiligungen, Förderung von F&E Ausgaben und die Zinsbereinigte Gewinnsteuer aktiviert; Gemeinden inkl. Kirchgemeinden

Quelle: BAKBASEL

Unternehmenssteuerreform III

Die Auswirkungen für den Kanton Zürich

Teil B: Vorgehen und Ergebnisse im Überblick

2 Ausgangslage und Zielsetzung

Die Unternehmensbesteuerung ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den Fokus der internationalen Wirtschaftspolitik gerückt. Dabei bilden Steuerregime bzw. Kombinationen von Steuerregimen verschiedener Länder einen Schwerpunkt der Diskussion. Diese ermöglichen es Unternehmen, eine „zu tiefe“ oder gar Nichtbesteuerung von Gewinnen zu erreichen, oder sie begünstigen die Verschiebung mobilen Kapitals.¹⁴ Als Reaktion auf diese internationale Diskussion beschäftigt sich in der Schweiz eine Expertengruppe von Bund und Kantonen bereits seit Mitte 2007 mit der Zukunft des kantonalen Steuerstatus¹⁵. Eine Abschaffung dieses Steuerstatus erscheint angesichts der internationalen Diskussion unumgänglich und ist auch innerhalb der Schweiz heute Konsens. Dies soll mit der Unternehmenssteuerreform III (USR III) erfolgen.¹⁶

Die USR III hat jedoch nicht ausschliesslich die Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs als Zielsetzung, sondern verfolgt mehrere, sich teilweise bedingende, partiell auch konkurrierende Zielsetzungen. Diese lassen sich in drei Hauptzielrichtungen zusammenfassen:

- Anpassung des Schweizer Steuerrechts an die aktuellen internationalen Entwicklungen und Erhalt bzw. Wiedererlangen der internationalen Akzeptanz des Schweizer Steuerregimes.
- Erhalt der steuerlichen Attraktivität des Standorts Schweiz, sowohl allgemein als auch für besonders mobile Gesellschaften.
- (Teilweiser) Ausgleich der mit der Reform zu erwartenden erheblichen fiskalischen Verschiebungen (Bund – Kanton, zwischen Kantonen, zwischen Gemeinden).

Daher umfasst die USR III neben der Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs zahlreiche weitere Massnahmen. Diese sind in der Botschaft des Bundesrates zur USR III ausformuliert, die das Parlament im Juni 2016 mit einigen Änderungen angenommen hat. Anhand dieser Vorlage sowie erster Beschlüsse auf kantonomer Ebene zeichnet sich der Rahmen der Steuerreform mittlerweile recht deutlich ab. Der genaue Umfang der Massnahmen und deren detaillierte Umsetzung sind indes noch nicht bekannt und werden voraussichtlich erst auf Verordnungsstufe geklärt. Das auf Bundesebene bereits angekündigte Referendum gegen die USR III erhöht die Unsicherheit zusätzlich.

Angesichts der grossen Bedeutung der USR III – es handelt sich um die in diesem Jahrzehnt mit Abstand wichtigste Steuerreform der Schweiz – überrascht es daher auf den ersten Blick, wie wenig darüber bekannt ist, welche Auswirkungen die Reform haben wird. Einerseits auf die Standortattraktivität der Schweiz im internationa-

¹⁴ Vergleiche **OECD (2013)**, „Addressing Base Erosion and Profit Shifting“.

¹⁵ Kantonale Steuerstatus für Domicil-, Holding- und gemischte Gesellschaften, das sogenannte „Holding-Privileg“.

¹⁶ Vergleiche **Eidgenössisches Finanzdepartement (2015)**, „Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III“ und **Eidgenössisches Finanzdepartement (2014)**, „Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage über das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III)“.

len Steuerwettbewerb, andererseits in fiskalischer Hinsicht. Auf den zweiten Blick wird jedoch klar, warum dies der Fall ist. Die vollständige Abschaffung eines bestimmten Steuerregimes und die gleichzeitige Einführung völlig neuer steuerlicher Tatbestände, wie beispielsweise die Privilegierung von Erträgen aus Immaterialgütern, haben wesentlich stärkere und schwieriger vorherzusagende Auswirkungen als die Veränderung eines (bestehenden) Steuersatzes. Dazu kommt, dass die verschiedenen Massnahmen für unterschiedliche Unternehmen divergierende Auswirkungen haben und sich dabei auch gegenseitig in ihrer Wirkung beeinflussen können. So entsteht aus eigentlich vergleichsweise einfachen Einzelmassnahmen mit klaren Wirkungen ein System komplexer Rückwirkungen und oftmals nichtlinearer Zusammenhänge, dessen Gesamtwirkung sich nur schwer bestimmen lässt.

Ziel des dahinterstehenden Projekts, welches BAKBASEL in Auftrag von und in enger Zusammenarbeit mit dem Steueramt des Kantons Zürich durchgeführt hat, ist es, einen Beitrag dazu zu leisten, die Unsicherheit bzgl. der möglichen Gesamtauswirkungen der USR III zu reduzieren. Der vorliegende Bericht fasst wesentliche Punkte zusammen, erläutert beispielhaft das Vorgehen und zeigt anhand ausgewählter Resultate wichtige Ergebnisse auf. Hauptziel des Projekts ist jedoch, das Verständnis für die Zusammenhänge zu erweitern und ein Instrument für zukünftige Analysen zur Verfügung zu stellen.

Der Bericht befasst sich einerseits mit der volkswirtschaftlichen Bedeutung derjenigen Unternehmen im Kanton Zürich, die direkt durch die Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs betroffen sind (Kapitel 3). Wenn Gesellschaften von Reformen getroffen werden und darauf reagieren (müssen), betrifft dies in erster Linie deren Arbeitsplätze sowie die Bruttowertschöpfung. Allerdings hat dies aus einer gesamtheitlichen Perspektive, also für die gesamte Volkswirtschaft, weitere Auswirkungen. So ergeben sich in einem zweiten Schritt bei mit den direkt betroffenen Gesellschaften verflochtenen Unternehmen ebenfalls Auswirkungen. Schliesslich müssen auch die Zulieferfirmen der betroffenen Gesellschaften die Folgen tragen.

Andererseits beschäftigt sich diese Analyse mit den möglichen fiskalischen Auswirkungen der USR III für den Kanton Zürich. Hierfür wurde ein Simulationsmodell erstellt, welches die Wirkung der verschiedenen, mit der USR III vorgesehenen Massnahmen abbildet (Kapitel 4 beschreibt das Simulationsmodell). Dabei werden sowohl die Auswirkungen auf die steuerliche Standortattraktivität als auch die fiskalischen Auswirkungen modelliert, und es wird der Interaktion der verschiedenen Massnahmen Rechnung getragen. Damit lassen sich die möglichen Gesamtauswirkungen der USR III, bzw. von verschiedenen Ausgestaltungen der USR III, sowie von begleitenden politischen Massnahmen – beispielsweise Veränderungen des Gewinnsteuersatzes – auf die Fiskaleinnahmen des Kantons ermitteln.

Es muss jedoch explizit darauf hingewiesen werden, dass es sich nur um die „möglichen“ fiskalischen Auswirkungen handelt. Einerseits sind die genaue Ausgestaltung der Massnahmen und die Festlegung der zahlreichen darin enthaltenen, politisch zu bestimmenden Grössen noch nicht abgeschlossen. Andererseits liegen für die Bestimmung von vielen der für die Berechnung des Simulationsmodells nötigen Informationen (im Weiteren als Parameter bezeichnet) eine nur ungenügende oder sogar gar keine Datengrundlage vor. Um dennoch eine Berechnung der Gesamteffekte durchführen zu können, sind daher zwingend zahlreiche Annahmen unter erheblicher Unsicherheit zu treffen. **Dementsprechend sind auch die Ergebnisse mit erheblichen**

Unsicherheiten behaftet. Jedoch ist nur so eine quantitative Annäherung und damit eine Verbesserung der Entscheidungsgrundlage möglich. Um diesen Unsicherheiten Rechnung zu tragen, werden zum einen die Annahmen zu den einzelnen im Simulationsmodell verwendeten Parameter offengelegt und jeweils ihre Zuverlässigkeit sowie die Quellen der Herleitung diskutiert (vgl. Kapitel 4 und Anhang¹⁷). Zum anderen wird bei kritischen Parametern nicht nur ein einzelner Wert angenommen. Vielmehr wird mit einer Spannbreite möglicher Ausprägungen gearbeitet. Dementsprechend werden auch sämtliche Resultate ebenfalls in Form einer Spanne dargestellt.

Als Konsequenz der dargestellten mannigfachen Unsicherheiten sollten die Ergebnisse des Simulationsmodells keinesfalls als Punktprognosen für die fiskalische Auswirkung der USR III interpretiert werden. Dies gilt insbesondere für das Gesamtergebn, in dem sich zahlreiche positive und negative Auswirkungen zu einem Gesamtergebn saldieren.¹⁸ Vielmehr ist der vorrangige Zweck des Modells, das Zusammenspiel der Auswirkungen der verschiedenen Massnahmen besser verständliche zu machen und die Grössenordnung der verschiedenen Effekte in Relation zueinander kennenzulernen. Zieht man nicht ein einzelnes Simulationsergebnis heran, sondern analysiert eine Vielzahl verschiedener Simulationsresultate mit unterschiedlichen Parameterkonstellationen, so lassen sich – mit aller gebotener Vorsicht – auch quantitative Schlussfolgerungen zur fiskalischen Gesamtwirkung verschiedener politischer Massnahmenbündel im Vergleich ziehen.

In Kapitel 5 wird dann eine Reihe von Simulationsergebnissen vorgestellt. Diese stellen allerdings nur einen kleinen Ausschnitt der möglichen unterschiedlichen Parameterkonstellationen dar und bilden somit auch nur einen Teil der möglichen Simulationsergebnisse ab. Insbesondere wird in diesem Bericht der Schwerpunkt auf einige wenige der möglichen politischen Massnahmen gelegt.

¹⁷ Für eine noch ausführlichere Dokumentation wurde ein separater technischer Bericht erstellt.

¹⁸ Auch bereits prozentual kleine Abweichungen der einzelnen Effekte können sich durch die Saldierung im Gesamtergebnis zu (prozentual) stark unterschiedlichen Aussagen kumulieren, wenn die Effekte wie hier unterschiedliche Vorzeichen aufweisen.

3 Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus

Juristische Personen werden in fünf Gesellschaftsformen unterteilt: Domizilgesellschaft, gemischte Gesellschaft, Holdinggesellschaft, ordentliche Gesellschaft und übrige juristische Personen (fortan ÜJP). Gesellschaften, welche die Kriterien der ersten drei genannten Gesellschaftsformen erfüllen, profitieren aktuell von Steuerprivilegien (kantonaler Steuerstatus). Sie werden daher zusammengefasst auch als Statusgesellschaften bezeichnet.

Statusgesellschaften werden durch eine tiefere Besteuerung des Reingewinns aus Tätigkeiten im Ausland begünstigt.¹⁹ Die Privilegierung betrifft nur die kantonale Besteuerung (einschliesslich Gemeinden), meistens erfolgt auf dieser Ebene eine weitgehende oder vollständige Befreiung von der Gewinnsteuer.

3.1 Fiskalische Bedeutung der Statusgesellschaften

Zur gesamten Steuerbasis von juristischen Personen in der Schweiz tragen die Statusgesellschaften mehr als die Hälfte bei.²⁰ So zeigt eine Auswertung der Daten des neuen Finanzausgleichs (NFA), dass im Durchschnitt für die Jahre 2009 bis 2011 der Anteil der Statusgesellschaften an der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuern mehr als die Hälfte betragen hat. Dies bestätigen die Bundessteuereinnahmen von juristischen Personen, welche beinahe zu 50 Prozent von Statusgesellschaften stammen.

Etwas anders stellt sich das Bild dar, wenn die Bedeutung für die Steuereinnahmen der Kantone betrachtet wird. Durch die tiefere Steuerbelastung sinkt die Bedeutung. Dennoch stammen gemäss der Botschaft zur USR III²¹ in der Schweiz rund 21 Prozent der geschätzten jährlichen Gewinnsteuereinnahmen der Kantone und ihrer Gemeinden (inklusive Kantonsanteil der direkten Bundessteuer) von Statusgesellschaften. Weniger stark ausgeprägt ist die Bedeutung im Kanton Zürich: Hier stammen gemäss dem erwähnten Bericht 8.1 Prozent der Gewinnsteuereinnahmen bzw. 169.6 Mio. CHF von Statusgesellschaften.

3.2 Bedeutung der einzelnen Gesellschaftsformen im Kanton Zürich

Für eine detaillierte Analyse der Strukturen im Kanton Zürich stehen Daten des Steueramts des Kantons Zürich für das Jahr 2011 zur Verfügung.²² Anhand dieser Daten soll die Struktur des Gewinn- wie auch des Kapitalsteuerpotenzials im Kanton Zürich analysiert werden, untergliedert nach den einzelnen Gesellschaftsformen. Zunächst

¹⁹ Der Reingewinn aus inländischen Tätigkeiten wird normal besteuert. Im Fall von Holdinggesellschaften umfasst die Privilegierung den gesamten Gewinn (mit Ausnahmen, z.B. für Grundeigentum).

²⁰ Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2015).

²¹ Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2015), S. 16f. Die Angaben beziehen sich auf Durchschnittswerte für die Jahre 2009 bis 2011.

²² Zum Zeitpunkt der Durchführung dieser Analyse waren dies die aktuellsten verfügbaren Daten. Zwar stehen zum Zeitpunkt der Publikation teilweise neuere Daten zur Verfügung. Diese werden hier jedoch nicht berücksichtigt, sodass in der gesamten nachfolgenden Analyse des Kapitels ein einheitlicher Datenstand gewährleistet ist. Alle Resultate beziehen sich auf die Situation 2011. Die neueren, nicht verwendeten, Daten geben keinen Anlass, an der grundsätzlichen Gültigkeit der Resultate zu zweifeln.

wurden diese Daten um den Beteiligungsabzug bei dem Gewinnsteuerepotential als auch um interkantonale Steuerauscheidungen bereinigt.²³

Drei wichtige Schlussfolgerungen lassen sich aus dieser Analyse festhalten:

- Die ordentlichen Gesellschaften tragen einen grossen Teil zum Steuerpotential des Kantons Zürich bei; im Fall der Gewinnsteuer mit über 70 Prozent sogar den bei weitem grössten Teil.
- Die gemischten Gesellschaften leisten einen wichtigen Beitrag an das kantonale Gewinnsteuerepotential, während die weiteren Statusgesellschaften deutlich weniger wichtig sind.
- Die Holdinggesellschaften sind, aufgrund des Eigenkapitals im Kanton Zürich, mit über 50% von essentieller Bedeutung für das Steuerpotential der Kapitalsteuer.

3.3 Statusgesellschaften in der Wirtschaft des Kantons Zürich

Schätzungen des Kantons Zürich zeigen, dass nur 304 Gesellschaften rund 80% des gesamten Steuerpotentials der Gewinn- und Kapitalsteuer des Kantons ausmachen.²⁴ Rund die Hälfte dieser Gesellschaften sind Statusgesellschaften. Aufbauend auf einer Analyse dieser 304 Gesellschaften soll die Bedeutung der Statusgesellschaften für die Wirtschaft des Kantons Zürich untersucht werden. Massgebliche Grössen sind dabei die erbrachte Bruttowertschöpfung als Beitrag der Unternehmen zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Kantons sowie die Bedeutung für den regionalen Arbeitsmarkt anhand der Beschäftigten.

Gemäss der Auswertung des aktuellen Betriebs- und Unternehmensregister auf Ebene der Arbeitsstätten des Kantons Zürich durch das Statistische Amt Zürich beschäftigen die Statusgesellschaften unter den oben genannten 304 Gesellschaften (inklusive deren Beteiligungen, welche ebenfalls Statusgesellschaften sind) rund 6'000 Personen. Dies entspricht 0.7 Prozent aller Beschäftigten im Kanton. Insbesondere die Beschäftigten der Bekleidungsindustrie (14% aller in dieser Branche in Zürich Beschäftigten), der pharmazeutischen Branche (33%), der „Elektronik, Optik und Uhren“ (18%) und des Energiesektors (16%) sind zu einem erheblichen Teil in Statusgesellschaften tätig. Die reinen Verwaltungsgesellschaften sind klassischerweise in der Branche „Verwaltung und Führen von Unternehmen, Unternehmensberatung“ aufgeführt, was ebenfalls deren signifikante Anzahl Beschäftigter erklärt (5%).

Die mit der Primärdatenerhebung ermittelten Zahlen zu den Beschäftigten können in einem weiteren Schritt zur Ermittlung der Bruttowertschöpfung herangezogen werden, sowie auf die Gesamtheit der Unternehmen hochgerechnet werden. Die Schätzung der Bruttowertschöpfung erfolgt anhand einer differenzierten Produktivitäts-

²³ Zudem wurde das Steuerpotential so gerechnet, dass es die Ausgangsbasis vor Abzug der Steuerzahlungen darstellt. Die übrigen juristischen Personen, die nur von geringer Bedeutung sind (<1%), wurden – unter Berücksichtigung ihrer steuerlichen Behandlung – zu den Daten für die ordentlichen Gesellschaften zugerechnet.

²⁴ Vor Abzug der Steuerzahlungen, ohne Beteiligungsabzug und interkantonale Ausscheidungen.

schätzung²⁵, die Hochrechnung auf die Gesamtheit der Unternehmen mit dem Faktor 1.25 (1/0.8).

Die Berechnungen kommen zum Ergebnis, dass mit den Statusgesellschaften im Kanton Zürich insgesamt rund 2.5 Mia. CHF Bruttowertschöpfung und rund 7'500 Arbeitsplätze verbunden sind. Dies entspricht einem Beitrag von rund 2 Prozent an das BIP des Kantons Zürich. Am Arbeitsmarkt finden knapp 1 Prozent aller Beschäftigten bei den Statusgesellschaften Arbeit.

3.4 Statusgesellschaften und eng verbundene Unternehmen in der Wirtschaft des Kantons Zürich

In den Recherche-Arbeiten hat sich allerdings gezeigt, dass die Orientierung an den Statusgesellschaften als alleinige Zielgrösse dem Zweck der Analyse nicht gerecht wird. Ziel ist es, aufzuzeigen, welcher Teil der Zürcher Wirtschaft vom Wegfall des kantonalen Steuerstatus betroffen sein kann. Da die Statusgesellschaften über Beteiligungen eine enge Verflechtung mit zahlreichen anderen regionalen Unternehmen aufweisen, ist davon auszugehen, dass diese Unternehmen ebenfalls potentiell betroffen sind. Aus diesem Grund erfolgt die oben durchgeführte Analyse nochmals, diesmal jedoch für die Gesellschaften, welche als Tochterunternehmen in Zürich direkt mit den Statusgesellschaften verbunden sind, jedoch selbst nicht unter den Steuerstatus fallen.

Erwartungsgemäss sind hier wesentlich höhere Zahlen zu beobachten, die dokumentieren, welche zentrale Rolle Statusgesellschaften innerhalb der eng verflochtenen Zürcher Wirtschaft einnehmen. Mit circa 70'000 Beschäftigten sind gut 8 Prozent der im Kanton Zürich Beschäftigten bei diesen Gesellschaften angestellt. Die Schwerpunktbereiche stellen sich dabei etwas anders dar als im Fall der Statusgesellschaften selbst. Insbesondere die Branchen „Nahrungsmittelindustrie“ (36% aller in dieser Branche in Zürich Beschäftigten), „Elektronik, Optik, Uhren“ (32%), „Maschinenbau“ (29%), „Reparatur von Maschinen“ (59%), „Banken“ (38%), „Versicherungen“ (45%) und „Vermietung von beweglichen Sachen“ (35%) sind in Strukturen organisiert, die auch Statusgesellschaften umfassen. Ebenfalls ist eine grosse Zahl von Beschäftigten aus dem Gross- und Detailhandel in Unternehmen mit derartigen Strukturen beschäftigt, mit fast 7'500 ist dies nach Banken und Versicherungen die drittgrösste Gruppe nach Köpfen. Wegen der hohen Beschäftigung in dieser Branche macht dies jedoch nur rund 7.5 Prozent aller im Kanton Zürich im Handel Beschäftigten aus.

Auch hier wird mit analogem Vorgehen (vgl. oben) die Wertschöpfung ermittelt, sowie die Zahlen auf die Gesamtheit der Unternehmen hochgerechnet. Rechnet man zusätzlich die Statusgesellschaften und die eng mit diesen verflochtenen Unternehmen zusammen, zeigt sich die hohe Bedeutung der Statusgesellschaften in der Zürcher Wirtschaft. Es ist eine Bruttowertschöpfung von rund 30 Mia. CHF und rund 95'000 Arbeitsplätze mit den Statusgesellschaften verbunden. Die Statusgesellschaften und die mit diesen eng verknüpften Unternehmen tragen 24% der kantonalen Wirtschaftsleistung und stellen etwa jeden neunten Arbeitsplatz im Kanton.

²⁵ Hierfür werden die Daten mit zahlreichen weiteren volkswirtschaftlichen Sekundärstatistiken verknüpft. Ausgangspunkt bildet die Wertschöpfung pro Beschäftigten nach Branchen (Schweiz) gemäss der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des BFS (Produktionskonto) sowie der Beschäftigtenstatistik des BFS (BESTA). Ergänzt wird dies durch branchenspezifische kantonale und qualifikatorische Aufschlagsfaktoren.

3.5 Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Statusgesellschaften im Kanton Zürich

Auch mit der erweiterten Analyse ist die volkswirtschaftliche Bedeutung der Statusgesellschaften für den Kanton Zürich jedoch noch nicht vollständig erfasst. Neben dem direkten Beitrag der Statusgesellschaften auf die regionale Volkswirtschaft in Form von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen wirkt sich deren wirtschaftliche Tätigkeit über zwei zusätzliche Transmissionskanäle auf die Gesamtwirtschaft aus. Einerseits profitieren die im gesamten Produktionsprozess vorgelagerten Zuliefererunternehmen von den Statusgesellschaften. Andererseits generieren die Statusgesellschaften durch die Beschäftigung von Mitarbeitenden Einkommen, wovon dann der regionale Handel und das Gewerbe profitieren.

Das Input-Output-Modell

Für derartige Analysen wird ein sogenanntes Input-Output-Modell verwendet: Es handelt sich dabei um ein statisches Gleichgewichtsmodell, dessen Gleichungssystem von den strukturellen Informationen über die Zusammensetzung von Angebot und Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen einer Branche abgeleitet wird. Dies beinhaltet zunächst jene Branche, die Ausgangspunkt der Analyse ist. Ein Teil des Umsatzes verbleibt direkt als Bruttowertschöpfung bei den Statusgesellschaften und deren verbundenen Unternehmen («direkter Effekt»), der Rest fließt im Zuge des Produktionsprozesses an andere Branchen (Zuliefererbranchen, vorgelagerte Dienstleistungsunternehmen) im Inland und Ausland. Bei den Lieferantenbranchen, d.h. bspw. in der Energiewirtschaft, entsteht durch die ausgelöste Nachfrage nach Elektrizität ebenfalls zusätzliche Wertschöpfung («Erstrundeneffekt»), jedoch auch weitere Nachfrage nach (anderen) Vorleistungen. Mit dem Input-Output-Modell wird der Gleichgewichtszustand berechnet, bei dem alle Folgeeffekte berücksichtigt sind.

Neben einem Standardmodell gibt es verschiedene Varianten von Input-Output-Modellen. Das Standardmodell berücksichtigt lediglich die unmittelbaren Effekte bei den auf den verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette beteiligten Zulieferern. Die Verwendung des auf diesen Stufen aufkommenden Einkommens bleibt unberücksichtigt. Im erweiterten IO-Modell wird mit der (partiellen) Endogenisierung der privaten Haushalte berücksichtigt, dass ein Teil der Einkommen in Form von Konsumausgaben wieder in den Wirtschaftskreislauf eingespeist wird. Im Wirtschaftskreislauf induzieren die so berücksichtigten Konsumausgaben wiederum Wertschöpfung und Beschäftigung. Die Verwendung des erweiterten Modells wird teilweise kritisiert, da der kausale Zusammenhang des induzierten Einkommenseffekts zum Primärimpuls deutlich weniger eng ist als im Falle des indirekten Effekts (Zulieferereffekte). So wird beispielsweise von anderen Einkommensarten (Vermögenseinkommen oder staatliche Transfers) zur Finanzierung der Konsumausgaben abstrahiert und eine lineare Beziehung zwischen Arbeitnehmereinkommen und privatem Konsum unterstellt. Aufgrund der weiterreichenden Annahmen ist davon auszugehen, dass die Effekte, unter Berücksichtigung der gesamten induzierten Effekte, auf allen Wirkungsebenen den tatsächlichen Wirkungszusammenhang überschätzen. Auf der anderen Seite kann eine Analyse mit dem einfachen Standard-Modell im Einzelfall zu kurz greifen. Ein Mittelweg stellt die Limitierung des induzierten Effekts auf die Wirkungen der Einkommen der unmittelbar involvierten Arbeitnehmer dar. Ein solches semi-erweitertes IO-Modell wird von BAKBASEL verwendet. Es werden also lediglich

die direkt induzierten Effekte durch die Konsumausgaben der bei den Statusgesellschaften und den mit diesen verbundenen Unternehmen angestellten Beschäftigten berücksichtigt, Konsumausgaben der Beschäftigten in den Zulieferbranchen bleiben unberücksichtigt.

Da aus der öffentlich verfügbaren Statistik in der Schweiz keine Input-Output-Tabellen für Kantone oder Regionen zur Verfügung stehen, muss für die Modellierung regionaler indirekter volkswirtschaftlichen Effekte eine regionale Input-Output-Tabelle geschätzt werden. BAKBASEL verfügt sowohl über die notwendigen Daten als auch über eine jahrelange Erfahrung in der Schätzung regionaler Input-Output-Tabellen.

In Abweichung zum üblichen Input-Output-Modell muss hier berücksichtigt werden, dass ein Teil der Effekte bereits durch die mit den Statusgesellschaften verbundenen Unternehmen abgedeckt ist. Andernfalls kommt es zu Doppelzählungen. Mangels Informationen zu den spezifischen Lieferbeziehungen zwischen diesen Einzelunternehmen, erfolgt die Korrektur unter Verwendung der relativen Bedeutung des gesamten mit den Statusgesellschaften verbundenen Unternehmen in der jeweiligen (Zulieferer-) Branche an der gesamten kantonalen Branche.

Die Schätzung der indirekten und (direkt) induzierten Effekte erfolgt mit einem regionalen Input-Output-Modell. Hierbei handelt es sich um ein statisches Gleichgewichtsmodell, welches die wirtschaftliche Verflechtung der verschiedenen Branchen des Kantons, den Einfluss der Produktionstätigkeit auf die Arbeitnehmereinkommen und die damit ausgelöste Konsumnachfrage sowie den Einfluss der Endnachfrage auf die Produktionstätigkeit der heimischen Branchen abbildet. Das Ergebnis der drei Berechnungsschritte stellt die effektive Bedeutung der betroffenen Unternehmen für die kantonale Volkswirtschaft dar.

Wird der Fokus zunächst alleine auf die Statusgesellschaften selbst gelegt (d.h. die von diesen abhängigen Gesellschaften bleiben unberücksichtigt), kommt die Input-Output-Analyse zum Ergebnis, dass die wirtschaftliche Tätigkeit der Statusgesellschaften bei anderen regionalen Unternehmen eine Bruttowertschöpfung von rund 700 Mio. CHF auslöst. Pro Schweizer Franken Wertschöpfung bei den Statusgesellschaften entstehen somit nochmals 28 Rappen Wertschöpfung bei anderen regionalen Unternehmen. Insgesamt beträgt der Wertschöpfungseffekt der Statusgesellschaften damit 3.2 Mia. CHF, was einem Anteil von 2.6 Prozent am regionalen Bruttoinlandsprodukt entspricht. Hinsichtlich der Arbeitsmarkteffekte liegt der Multiplikatoreffekt deutlich höher. Darin kommt die überdurchschnittliche Arbeitsproduktivität der Statusgesellschaften zum Ausdruck. Pro Arbeitsplatz bei den Statusgesellschaften entstehen in der restlichen Wirtschaft zusätzliche 0.93 Stellen. Damit beträgt deren Beschäftigungseffekt insgesamt rund 14'000 Personen, was einem Anteil von 1.7 Prozent an der Gesamtwirtschaft entspricht.

Werden zu den Statusgesellschaften die damit verbundenen Gesellschaften wieder hinzu genommen und die indirekten und direkt induzierten Effekte ermittelt, so zeigt sich ein gesamter Wertschöpfungseffekt von 37.3 Mia. CHF. Damit hängen – in unterschiedlicher Form, entweder direkt, über mit Statusgesellschaften verbundene Unternehmen, oder durch Vorleistungsverflechtungen und das Einkommen ihrer Angestellten – rund 30% des kantonalen Bruttoinlandsprodukts mit der wirtschaftlichen Tätigkeit der Statusgesellschaften zusammen. Nicht ganz so bedeutend sind die Statusgesellschaften für den Arbeitsmarkt, mit einem gesamten Beschäftigungseffekt

von 171'400 Personen ist jedoch mehr als jede fünfte Arbeitsstelle im Kanton Zürich direkt oder indirekt mit den Statusgesellschaften verknüpft.

Das den Berechnungen zugrunde liegende Input-Output-Modell ist statischer Natur und kann somit lediglich die Effekte innerhalb der Volkswirtschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt wiedergeben. Weder Reaktionen der betroffenen Gesellschaften auf eine Reform der Unternehmensbesteuerung in Form von Abwanderungen noch dynamische Anpassungsprozesse werden berücksichtigt.

So bleibt in dieser Analyse auch völlig offen, in welchem Umfang Unternehmen sich aufgrund der Abschaffung des kantonalen Steuerstatus möglicherweise mit einer Abwanderung aus Zürich auseinandersetzen könnten. Als sicher kann gelten, dass nicht alle mit den Statusgesellschaften verknüpften Aktivitäten abwanderungsgefährdet sind. Während die direkt betroffene Statusgesellschaften selbst sicherlich eher einen neuen Standortentscheid in Erwägung ziehen werden, ist dies für die mit den Statusgesellschaften verbundene Unternehmen, die selbst aber nicht direkt vom kantonalen Steuerstatus profitieren, sicherlich sehr viel weniger der Fall. Gerade längerfristig kann aber bei einer Abwanderung der privilegierten Muttergesellschaft nicht ausgeschlossen werden, dass auch Tochtergesellschaften oder Teile davon nachfolgen. Ebenfalls ist bei den Zulieferern sowie den über die Einkommen profitierenden Unternehmen nur mit einem teilweisen Aktivitätsrückgang durch die dabei ausgelösten Preis- oder Nachfrageveränderungen zu rechnen.

Diese Analyse zeigt also auf, dass fast ein Drittel der Wirtschaftsleistung der Zürcher Volkswirtschaft und jeder fünfte Arbeitsplatz potentiell von der Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs tangiert sein könnte. Dies bedeutet aber bei weitem nicht, dass wirtschaftliche Aktivitäten in diesem Umfang verloren gehen könnten, zumal ja auch die weiteren Massnahmen der USR III hier noch überhaupt nicht in die Überlegungen eingeflossen sind. Während hier vor allem die Relevanz der Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs für die Zürcher Wirtschaft aufgezeigt wird, beschäftigen sich die nachfolgenden Kapitel konkreter mit der Fragestellung möglicher Einbussen.

4 Unternehmenssteuerreform III: Simulationsmodell

fiskalische Auswirkungen

Bereits seit Mitte 2007 beschäftigt sich die Schweizer Politik zunehmend mit Vorbereitungsarbeiten zur sogenannten Unternehmenssteuerreform III (USR III). Wie genau die Umsetzung der USR III erfolgt, ist jedoch weiterhin nicht vollständig geklärt. Noch weniger ist jedoch bekannt, wie die Auswirkungen der USR III ausfallen können. In diesem Kapitel wird ein Simulationsmodell vorgestellt, das es erlaubt die fiskalischen Auswirkungen der USR III sowie von parallel dazu in Betracht gezogenen Massnahmen (wie Veränderung der kantonalen Steuersätze) für den Kanton Zürich zu quantifizieren.²⁶

Um eine Abschätzung der gesamten fiskalischen Auswirkungen vornehmen zu können, genügt es jedoch nicht, die möglichen Wirkungen der Einzelmassnahmen zu summieren. Die komplexen Interaktionen der unterschiedlichen Massnahmen miteinander einerseits und andererseits der Fakt, dass verschiedene Parameter bei unterschiedlichen Massnahmen eine Rolle spielen und daher mehrfach zum Einsatz kommen, macht eine unabhängige Bewertung der einzelnen Massnahmen bzw. ihrer Auswirkungen unmöglich. Es wurde daher ein Modell für Simulationsrechnungen erstellt, welches alle wesentlichen Effekte und Massnahmen vereint, die verschiedenen Korrelationen und Interaktionen und die natürlichen Grenzen berücksichtigt. Das Modell vereint dabei die Umsetzung der Massnahmen, die Reaktion der Unternehmen auf die veränderten steuerlichen Anreize und die Auswirkungen auf die kantonalen Finanzen.

Nachfolgend werden die Struktur und der Aufbau dieses Simulationsmodell dargestellt. Im Kapitel [Massnahmen](#) werden die wichtigsten im Modell implementierten Massnahmen einzeln besprochen. Unter dem Kapitel [Parametrisierung](#) wird auf die vorhandenen Informationen zur Bestimmung der verschiedenen, für die Berechnungen notwendigen Parameter eingegangen.

Auch eine mit diesem Modell durchgeführte Simulation kann allerdings nur eine grobe Einschätzung liefern bzw. eine grob bestimmte Bandbreite des möglichen Effekts aufzeigen. Zum einen kann eine solche Rechnung nur die wichtigsten Effekte und Rückwirkungen erfassen. Zum anderen ist ein Teil der Parameter auch vom weiteren politischen Prozess abhängig, was sich aufgrund der Interaktionen auch auf die Wirkungen anderer Massnahmen niederschlagen kann. Die wichtigste Einschränkung ergibt sich jedoch daraus, dass die Simulationsrechnung zahlreiche Parameter benötigt, deren Werte nicht bekannt sind. Sie müssen daher geschätzt werden. Während für einige der Parameter eine relativ gute Grundlage für eine solche Schätzung verfügbar ist, ist dies bei anderen nicht der Fall.

Da eine Berechnung des Gesamteffekts ohne Werte für alle Parameter nicht möglich ist, müssen auch für diejenigen Parameter Werte angenommen werden, für die keine gute Grundlage vorliegt. **Diese werden unter Verwendung aller verfügbaren Informati-**

²⁶ Neben den fiskalischen Auswirkungen für den Kanton werden auch Kennzahlen für den Bund sowie für die Gemeinden im Kanton Zürich ermittelt. Die fiskalischen Konsequenzen in anderen Kantonen werden jedoch nicht abgedeckt. Das Modell liesse sich diesbezüglich jedoch erweitern.

onen und gemäss der Einschätzung von BAKBASEL so getroffen, wie sie am besten plausibilisiert werden können. Es bleibt dennoch eine erhebliche Unsicherheit bzgl. der Parameterausprägungen bestehen. Dem wird auch dadurch Rechnung getragen, dass für wichtige Parameter mit grossen Unsicherheiten zur Ausprägung anstatt einer Punktschätzung eine mögliche Spannbreite verwendet wird.²⁷

Alle Ergebnisse der Simulationsrechnung sind jeweils unter Vorbehalt der Annahmen für die Parameter zu verstehen. Die für eine Berechnung gewählten Annahmen zu den Parametern bedürfen in jedem Fall immer einer kritischen Hinterfragung. In keinem Fall sollen einzelne Resultate der Simulationsrechnung als Punktprognosen interpretiert werden. Vielmehr ist der vorrangige Zweck des Modells, das Zusammenspiel der Auswirkungen der verschiedenen Massnahmen besser verständliche zu machen, die Grössenordnung der verschiedene Effekt in Relation zueinander kennenzulernen, die Spannweite der möglichen Resultate aufzuzeigen und die Vielfältigkeit der Effekte sowie deren Interaktionen zu demonstrieren.²⁸ Zieht man nicht ein einzelnes Simulationsergebnis heran, sondern analysiert eine Vielzahl verschiedener Simulationsresultate mit unterschiedlichen Parameterkonstellationen, so lassen sich – mit aller gebotener Vorsicht – auch quantitative Schlussfolgerungen zur fiskalischen Gesamtwirkung verschiedener politischer Massnahmenbündel im Vergleich ziehen.

4.1 Simulationsmodell

Die geforderte Abschaffung des kantonalen Steuerstatus für Domizil-, Holding- und gemischte Gesellschaften führt ceteris paribus zunächst zu einer Erhöhung der kantonalen Steuereinnahmen. Für den Kanton Zürich geht es dabei um circa 400 Mio. CHF. Allerdings ist „ceteris-paribus“ in diesem Fall keine realistische Annahme: Für die bis anhin privilegiert besteuerten Unternehmen resultiert eine ausgeprägte Steuererhöhung. Diese massive Verschlechterung der Attraktivität Zürichs im internationalen Steuerwettbewerb dürfte zu einer umfangreichen Abwanderung von betroffenen Unternehmen führen. Hierdurch gehen gegenüber heute einerseits dem Bund – und über den Kantonsanteil an den Bundessteuern auch dem Kanton – Steuereinnahmen verloren, andererseits entgehen damit dem Kanton Zürich auch Einnahmen aus anderen Steuern, z.B. Einkommensteuern auf die Lohnzahlungen der entsprechenden Unternehmen. Ohne eine quantitative Einordnung dieser gegenläufigen Effekte ist eine Abschätzung der fiskalischen Auswirkungen nicht einmal annäherungsweise möglich. Verkompliziert wird dies dadurch, dass sowohl mit der USR III, als auch zusätzlich auf Ebene des Kantons, zahlreiche Massnahmen angedacht sind, die dem Verlust an steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit entgegenwirken sollen. Diese sollen den Wegzug von Unternehmen reduzieren. Gleichzeitig reduzieren die Massnahmen jedoch die potentiellen Steuereinnahmen auch von denjenigen Unternehmen, die auch ohne die Massnahme nicht weggezogen wären (Mitnahmeeffekte).

Damit diese komplexen Reaktionen und Vorgänge analysiert werden können, hat BAKBASEL ein Simulationsmodell entwickelt. Ziel ist es die Auswirkungen der USR III möglichst genau nachzubilden. Dabei wurde besonders darauf geachtet, dass die grosse Anzahl an möglichen Konstellationen der eingeführten Massnahmen und de-

²⁷ Konkret werden jeweils drei Ausprägungen untersucht, eine „schwache Reaktion“ (bzw. schwache oder tiefe Ausprägung des Parameters), eine „mittlere“ Reaktion und eine „starke“ Reaktion.

²⁸ Gewichtiger Vorteil einer solchen umfassenden Simulationsrechnung ist auch, dass die Auswirkungen unterschiedlicher Annahmen zu denjenigen Parametern, über deren Ausprägung wenig bekannt ist, überprüft werden können.

ren Einstellungsmöglichkeiten (Parameter) möglichst frei wählbar sind. So kann eine Vielzahl von verschiedenen Situationen simuliert und genauestens analysiert werden. Weiter wurde durch einen systematischen und gut strukturierten Aufbau des Simulationsmodells in Excel viel Wert auf eine möglichst hohe Bedienbarkeit gelegt, was sich auch in einer systematischen und strukturierten Zusammenfassung der Simulationsergebnisse zeigt.

Das Resultat einer Simulation des Modells ist ein Vergleich der Steuereinnahmen vor der USR III und danach.²⁹ Hier wurde darauf geachtet, dass eine Betrachtung der Veränderungen auf möglichst vielen Ebenen möglich ist. So kann unter anderem der Effekt der USR III separiert je nach Gesellschaftsform (Domizil-, Holding-, gemischte und ordentliche Gesellschaften), nach Verhalten des Unternehmens (bleibende Unternehmen, wegziehende Unternehmen) oder nach Steuerarten (Gewinnsteuer, Kantonsanteil Bundessteuer, Kapitalsteuer, Einkommensteuern) betrachtet werden.

Es lassen sich auch die Ergebnisse zweier Simulationsrechnungen vergleichen. Dies ist insbesondere dann von Interesse, wenn man die Auswirkungen unterschiedlicher Massnahmenpakete vergleichen möchte.

Nachfolgend werden die Modellstrukturen in knapper Form dargestellt; für eine ausführliche und umfassende Darstellung sei auf die technische Dokumentation verwiesen.

Struktur des Simulationsmodells

Als Grundlage für die Berechnung der Steuerveränderung durch die USR III dienen das Gewinn- und das Kapitalsteuerpotential.³⁰ Damit die Auswirkungen der Massnahmen für jede Gesellschaftsform separat betrachtet werden können, werden die Steuerpotentiale dementsprechend aufgeteilt. Mit dieser Grundlage werden mit den aktuellen Steuersätzen die aus dem Kanton Zürich stammenden Steuereinnahmen für Bund, Kanton und Gemeinden vor der USR III berechnet.

Als nächster Schritt wird die neue Steuerbelastung mit Berücksichtigung der Aufhebung des Steuerstatus und allen eingeführten Massnahmen berechnet (wieder für jede Gesellschaftsform separat). Die daraus resultierende Veränderung der Steuerbelastung, welche nicht jede Gesellschaftsform gleich stark betrifft, hängt stark von der Auswahl der eingeführten Massnahmen und der Ausprägung der einzelnen Parameter ab (siehe Kapitel [Parametrisierung](#)). Jedoch führt das Aktivieren einer Massnahme grundsätzlich zu einer Steuererleichterung. Im Modell wird dies so umgerechnet, dass sich eine neue, implizierte Gewinn- bzw. Kapitalsteuerbelastung ergibt, ausge-

²⁹ Von einer intertemporalen Modellierung wurde dabei abgesehen, da die zusätzliche Komplexität den geringen Erkenntnisgewinn nicht rechtfertigt. Das Simulationsmodell simuliert die USR III also so, als ob diese bereits in der entsprechenden Steuerperiode in Kraft wäre und alle Unternehmen bereits zu Beginn der Steuerperiode ihre Standortentscheidungen getroffen und vollzogen hätten.

³⁰ Diese Daten wurden BAK Basel vom Steueramt Zürich zur Verfügung gestellt, siehe „Input Daten“ im Kapitel Parametrisierung für weitere Informationen.

drückt in Prozent der Bemessungsgrundlage.³¹ Schlussendlich wird auch die Kapitalsteuerbelastung noch in die Gewinnsteuerbelastung überführt.³²

Schlussendlich liegt somit für jede Gesellschaftsform und jeweils für von Massnahmen betroffene bzw. nicht betroffene Unternehmen eine spezifische implizite Gesamtsteuerbelastung auf Gewinne vor. Bzw. nach Abgleich mit der genauso ermittelten Belastung vor der USR III, die spezifische Veränderung der Steuerbelastung, ausgedrückt in Prozentpunkten.

Reaktion der Unternehmen

Der nächste Schritt ist die konkrete Einschätzung der Reaktion der Unternehmen. Dafür ist ein zentrales Element des Simulationsmodells der Vergleich der Steuerbelastung im aktuellen Steuerregime mit jener, welche nach Einführung der verschiedenen Massnahmen erwartet wird. Von dieser Grösse hängt ab, ob bzw. wie ein Unternehmen auf die Veränderung der USR III reagiert.

Die Steuerbelastung wird dabei vor allem als relevanter Faktor in der Standortentscheidung eines Unternehmens betrachtet.³³ Dementsprechend muss auch die Steuerbelastung relativ zur Steuerbelastung an alternativen Standorten analysiert werden.³⁴ Oder in diesem Fall die Veränderung der Steuerbelastung in Relation zur Veränderung der Steuerbelastung an alternativen Standorten.

Im Modell werden drei mögliche alternative Standorte (Konkurrenten) berücksichtigt. Für den internationalen Steuerwettbewerb wird angenommen, dass es in den Konkurrenzländern keine Veränderungen der Steuerpolitik gibt. Daher muss einzig die Veränderung der Steuerbelastung im Kanton Zürich zwischen dem aktuellen Steuerregime und der neuen Besteuerung nach der USR III berücksichtigt werden. Diese entspricht der Veränderung der relativen Position des Kantons Zürich im internationalen Steuerwettbewerb.

Für den nationalen Steuerwettbewerb spielen zwei Referenzwerte eine Rolle: Erstens sind die steuergünstigsten Konkurrenten von grossem Interesse – diese werden im Modell durch den Kanton Zug repräsentiert. Der zweite Referenzwert ist die durchschnittliche Steuerbelastung in der Schweiz, welche erlauben soll, die relative Position des Kantons Zürich im nationalen Steuerwettbewerb anzuzeigen. Für beide Referenzstandorte muss ebenfalls die Veränderung der Steuerbelastung ermittelt werden.³⁵

³¹ Da diese Belastung in Prozent ausgedrückt wird, lässt sie sich interpretieren und handhaben wie ein implizierter, effektiver Gesamtsteuersatz auf die Bemessungsbasis. Zur einfacheren Unterscheidung wird nachfolgend hierfür immer von der „Belastung“ (oder Steuerbelastung, Gesamtbelastung o.ä.) gesprochen, während der Begriff Steuersatz für die im politischen Prozess festgelegten Werte reserviert wird.

³² Dabei wird angenommen, dass die Besteuerung des Kapitals der Besteuerung einer Sollrendite entspricht und damit ebenfalls eine Art Gewinnbesteuerung darstellt. Anhand einer geschätzten Kapitalrendite wird so eine implizite Gewinnsteuer berechnet: $\text{Steuersatz}(\text{Gewinnsteuer}) = \text{Steuersatz}(\text{Kapitalsteuer}) \cdot \text{Kapitalrendite}(\text{Annahme})$.

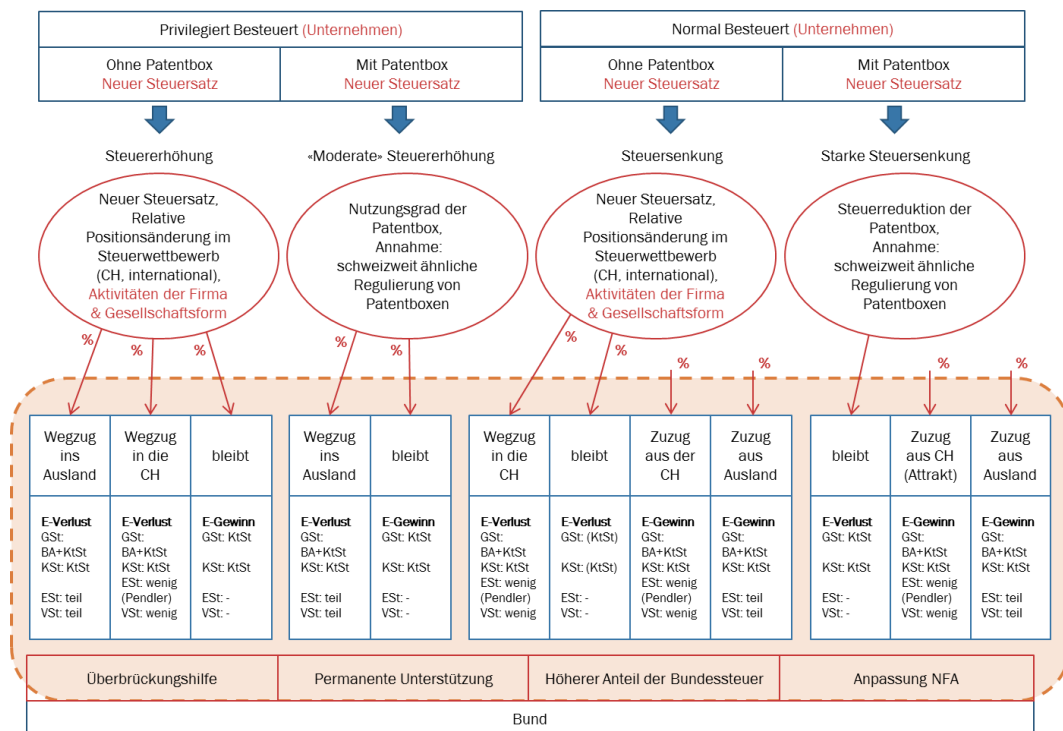
³³ Viele weitere Faktoren spielen bei der Standortentscheidung eine Rolle (vergleiche Overesch, M. (2016)). Diese werden durch die USR III jedoch nicht tangiert.

³⁴ Die Steuerbelastung ist auch ein Faktor, die in die Entscheidung über die Aufnahme einer wirtschaftlichen Aktivität oder den Verzicht darauf einfließen kann. In diesem Fall ist weniger die relative Steuerbelastung gegenüber anderen Standorten als vielmehr die absolute Steuerbelastung relevant. Dies spielt in der Betrachtung hier jedoch eine untergeordnete Rolle.

³⁵ Dabei wird hier angenommen, dass alle Massnahmen (mit Ausnahme der allgemeinen Senkung des Gewinn- und Kapitalsteuersatzes) immer im gleichen Ausmass wie im Kanton Zürich eingeführt werden (Verwendung identischer

Die nachfolgende Abbildung illustriert die verschiedenen Reaktionsmöglichkeiten der Gesellschaften (anhand des Beispiels der Patentbox Gewinn³⁶). Für die derzeit im Kanton Zürich ansässigen Gesellschaften gibt es drei Reaktionsmöglichkeiten: Erstens, die Gesellschaften können bleiben und sich dem neuen Steuerregime unterwerfen. Zweitens, die Gesellschaften ziehen ins Ausland weg. Drittens, die Gesellschaften können anstatt ins Ausland in einen steuerlich attraktiveren Kanton innerhalb der Schweiz ziehen. Je nach Veränderung der totalen Steuerbelastung besteht in gewissen Fällen auch die Möglichkeit des Zuzugs von neuen Gesellschaften. Diese können vom Ausland oder von einem anderen Kanton kommen.

Abb. 4-1 Schematische Darstellung möglicher Reaktionen der Gesellschaften



Quelle: BAKBASEL

Da a priori unklar ist, wie sich die relative steuerliche Position Zürichs gegenüber den verschiedenen Konkurrenzstandorten ändert, ist das Simulationsmodell konzeptionell so aufgebaut, dass grundsätzlich in jedem Fall sowohl ein Wegzug oder ein Zuzug möglich ist. Es gibt jedoch eine Reihe von Fällen, die von vorne herein ausgeschlossen werden können oder die aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen als nicht relevant betrachtet werden. Dementsprechend sind auch in der Abbildung nicht immer alle Varianten enthalten.

Elastizitäten

Damit die Reaktion der Unternehmen schlussendlich als eine quantitative Grösse identifiziert werden kann, braucht es neben der Information über die relative Verän-

Parameter). Dieses Vorgehen ist jedoch nicht zwingend, es könnten auch unterschiedliche Massnahmen simuliert werden.

³⁶ Siehe Kapitel Massnahmen.

derung der gesamten Steuerbelastung auch Informationen über das daraus resultierende Verhalten der Gesellschaften.

Um das Ausmass der Reaktion der Gesellschaften zu quantifizieren, wird im Modell die Grösse der «Semi-Elastizität» verwendet. Sie gibt die Wahrscheinlichkeit (in Prozent) eines Wegzuges im Fall einer Erhöhung der Steuerbelastung von einem Prozentpunkt an.³⁷ Zu beachten ist, dass die «Semi-Elastizität» je nach Gesellschaftsform und nach Eigenschaft der Gesellschaft verschieden gross ausfallen kann. Da die Ausprägungen der «Semi-Elastizitäts-Parameter» von grosser Bedeutung sind, werden diese im Kapitel Parametrisierung genauer betrachtet.

Beispiel Unternehmensreaktion

Angenommen, die totale Steuerbelastung (Gewinn- und umgerechnete Kapitalsteuer) ist, nach Berücksichtigung aller eingeführten Massnahmen, im Kanton Zürich nach der USR III für eine bestimmte Gesellschaftsform um 2 Prozentpunkte mehr gestiegen, als dies im Kanton Zug der Fall ist. Die «Semi-Elastizität» für diese Gesellschaftsform sei 15. Das würde bedeuten, dass 2×15 Prozent = 30 Prozent der Unternehmen dieser Gesellschaftsform nach Zug ziehen würden. In diesem Beispiel würden dementsprechend 70 Prozent im Kanton Zürich bleiben.

Zu ergänzen ist noch, dass mit den Unternehmen auch Beschäftigte weg- oder zuziehen. Je nach Gesellschaftsform wurde ein Anteil der Angestellten angenommen, welcher bei einem Wegzug oder Zuzug mitziehen würde. So ergibt sich auch ein Effekt auf die Steuereinnahmen, welche durch natürliche Personen erzielt werden. Dies gilt allerdings nur bei internationalen Umzügen – für die Schweiz wird davon ausgegangen, dass auch nach einem Umzug gependelt werden kann.

Berechnung der Steuereinnahmen nach der USR III

Als letzter Schritt muss nun noch ermittelt werden, wie sich die Fiskaleinnahmen nach der USR III darstellen. Ausgangsbasis bilden die sich oben ergebende Anzahl der in Zürich verbleibenden Unternehmen³⁸, differenziert nach Gesellschaftsform und Betroffenheit von den Massnahmen. Daraus sowie aus den Informationen zu Steuersätzen und den verschiedenen Massnahmen können – differenziert für Bund, Kanton und Gemeinden – die resultierenden Steuerzahlungen ermittelt werden. Schliesslich kann durch den Vergleich zu den Steuereinnahmen vor der Revision die Veränderung als zentrales Ergebnis der Simulation ermittelt werden.

4.2 Massnahmen

Nachfolgend werden die einzelnen im Modell implementierten Massnahmen kurz dargestellt.³⁹ Allgemein kann festgehalten werden, dass das Ziel aller betrachteten Massnahmen eine Steuerentlastung ist. Dementsprechend wirken alle Massnahmen

³⁷ Die «Elastizität» misst die Wahrscheinlichkeit des Wegzuges im Fall einer Veränderung der Steuerbelastung um **1%** (z.B. von 20% Steuerbelastung auf 20.2% oder 30% auf 30.3%). Im Vergleich dazu misst die «Semi-Elastizität» die Wahrscheinlichkeit des Wegzuges im Fall einer Veränderung der Steuerbelastung um **1 Prozentpunkt** (z.B. von 20% Steuerbelastung auf 21% bzw. von 30% auf 31%). Schätzungen von Elastizitäten und Semi-Elastizitäten sind daher nicht äquivalent und können allenfalls lokal miteinander in der jeweils geschätzten Auswirkung verglichen werden.

³⁸ Im Modell wird jeweils nur mit dem Steuerpotenzial gerechnet, der Ausdruck „Anzahl der Unternehmen“ dient hier nur als Veranschaulichung.

³⁹ Vergleiche Eidgenössisches Finanzdepartement (2016) a und Eidgenössisches Finanzdepartement (2015).

positiv auf die Standortentscheidung der Unternehmen, jedoch negativ auf die Steuereinnahmen (bei gegebener Steuerbasis).

Das Ausmass der Wirkung der verschiedenen Massnahmen ist stark abhängig von der Ausprägung der jeweiligen Parameter. Für jede Massnahme wurde eine Vielzahl von Parametern verwendet, sodass eine möglichst genaue Justierung der Mechanismen möglich gemacht werden kann bzw. Sensitivitätsanalysen bei unsicheren Parametern möglich sind. Diejenigen Parameter, die im Rahmen des politischen Prozesses bestimmt werden müssen, werden bereits in diesem Abschnitt erläutert. Die restlichen Parameter werden im nächsten Abschnitt unten ([Parametrisierung](#)) diskutiert.

- **Patentbox Gewinn:** Mit der vom Parlament beschlossenen Massnahme⁴⁰ soll für Gewinne, die auf Immaterialgüterrechten wie Patenten und vergleichbare Rechte entfallen, eine Steuerermässigung auf kantonaler Ebene ermöglicht oder sogar obligatorisch werden. Für einige entsprechend aufgestellte Unternehmen hätte dies eine erhebliche steuerliche Entlastung zur Folge. Besonders für gemischte Gesellschaften könnte die Massnahme potentiell von Bedeutung sein, da deren „Forschungsintensität“ als hoch eingestuft wird (vgl. [Parameter](#)).

Politische Parameter dieser Massnahme: Die Quote der Entlastung auf für die Patentbox qualifiziertem Gewinn ist 90%.⁴¹

- **Patentbox Kapital und Beteiligungen:** Auch soll es den Kantonen nach der USR III möglich sein für Eigenkapital, das auf Beteiligungsrechte sowie auf Patente und vergleichbare Rechte oder Darlehen an Konzerngesellschaften entfällt, eine Steuerermässigung in der Kapitalsteuer vorzusehen. Dies ist insbesondere für Holdinggesellschaften relevant, da diese im Verhältnis zum Gewinn sehr viel Kapital aufweisen. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird diese Massnahme im vorliegenden Bericht als „Patentbox Kapital und Beteiligungen“ bezeichnet.

Politische Parameter dieser Massnahme: Die Quote der Entlastung auf für die Patentbox qualifiziertem Kapital und Beteiligungen ist simultan zur Patentbox Gewinn 90%.

- **Förderung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben:** Weiter soll es den Kantonen im Rahmen der USR III möglich werden erhöhte Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen einzuführen. Die Förderung ist auf im Inland betriebene F&E beschränkt und an weitere Voraussetzungen gekoppelt.⁴² Die erhöhten Abzüge führen zu einer Verringerung der Gewinne und damit der Gewinnsteuer.

⁴⁰ Vergleiche Eidgenössisches Finanzdepartement (2016) a und Eidgenössisches Finanzdepartement (2015).

⁴¹ Vergleiche Eidgenössisches Finanzdepartement (2015), S. 28 und Eidgenössisches Finanzdepartement (2016) a, S. 4941.

⁴² Vergleiche Eidgenössisches Finanzdepartement (2016) a und Eidgenössisches Finanzdepartement (2015).

Politische Parameter dieser Massnahme: Die Höhe des Multiplikators des Abzuges auf den Forschungs- und Entwicklungsausgaben wird auf 1.5 gesetzt.⁴³

- **Zinsbereinigte Gewinnsteuer:** Nach aktuellem Recht sind nur die Zinsen auf Fremdkapital steuerlich abzugsfähig. Zur Steigerung der steuerlichen Standortattraktivität und um gleichzeitig die steuerliche Ungleichbehandlung von Fremd- und Eigenkapital zu beseitigen, wurde im Zuge der Parlamentarischen Beratung zur USR III entschieden, einen Abzug eines fiktiven Zinses auf „überschüssigem Eigenkapital“⁴⁴ in Höhe der „erwarteten“ Rendite vom Gewinn zuzulassen. Dies wirkt wie eine Senkung der Gewinnsteuern für die davon profitierenden Unternehmen. Die Einführung der Zinsbereinigten Gewinnsteuer ist für den Bund obligatorisch und für die Kantone fakultativ⁴⁵. Führt ein Kanton die Massnahme ein, muss er zugleich sicherstellen, dass Dividenden und weitere geldwerte Vorteile aus qualifizierten Beteiligungen (mindestens 10 Prozent) im Privatvermögen zu mindestens 60 Prozent steuerbar sind⁴⁶.

Politische Parameter dieser Massnahme: Höhe des Abzuges auf dem überschüssigen Eigenkapital: 100%.⁴⁷

- **Veränderung des Gewinnsteuersatz und Veränderung des Kapitalsteuersatzes:** Nebst den oben beschriebenen Massnahmen, welche eine spezifische und daher eingeschränkt anwendbare Ermässigung von Gewinn- oder Kapitalsteuern ermöglichen, gibt es zusätzlich die Möglichkeit, den allgemein geltenden kantonalen Steuersatz zu verändern. Eine Anpassung des Steuersatzes kann im Modell sowohl für den Gewinnsteuersatz sowie für den Kapitalsteuersatz durchgeführt werden.

Politische Parameter dieser Massnahme: Nach Absprache mit dem Steueramt Zürich wurden für die Simulationen Gewinnsteuersätze von 8%, 6% und 4.5% und ein Kapitalsteuersatz von 0.075% verwendet.

- **Grenze der gesamten Gewinnsteuerentlastung:** Da die kumulative Wirkung von Patentbox und Inputförderung zu unerwünscht tiefen Steuerbelastungen (sogar zu Unternullbesteuerung) führen kann, beantragt die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (FDK) die gesamte Entlastung aus der Patentbox und der Inputförderung wie folgt zu begrenzen: „Die gesamte steuerliche Ermässigung nach Art. 24a StHG und Art. 25a StHG darf 80 Prozent des

⁴³ Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2015) b, S. 2 und Eidgenössisches Finanzdepartement (2016) a, S. 4943.

⁴⁴ Wird auch als überdurchschnittliches Eigenkapital oder Sicherheitseigenkapital bezeichnet. Vergleiche dazu Bundesgesetz zur USR III (Eidgenössisches Finanzdepartement (2016) a) resp. Fragen und Antworten zur USR III (Eidgenössisches Finanzdepartement (2016) b).

⁴⁵ Eidgenössisches Finanzdepartement (2016) b; Die Einführung einer Zinsbereinigten Gewinnsteuer auf Ebene des Bundes wurde erst im Zuge der parlamentarischen Beratung zur USR III als mögliche Massnahme diskutiert. Aufgrund dieser späten Information und da sich die Analyse auf die kantonale Situation konzentriert, wird diese Massnahme im Simulationsmodell nicht berücksichtigt.

⁴⁶ Die Anpassung des Teilbesteuerungsverfahrens bei Dividendeneinkünften ist im Modell nicht berücksichtigt, da es sich auf die Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung der Unternehmen konzentriert. Zudem kennt Zürich im geltenden Steuergesetz eine Entlastung von 50% bei Dividendenausschüttungen. Mit der im Rahmen der USR III neu festgelegten Entlastungsobergrenze von 40% müsste der Kanton entsprechend nur eine geringe Anpassung vornehmen.

⁴⁷ Dieser Wert wurde bestimmt nach Absprache mit dem Steueramt Zürich.

steuerbaren Gewinns vor Verlustverrechnung ... nicht übersteigen.“⁴⁸ Aus den Ermässigungen dürfen zudem keine Verlustvorträge resultieren. Diese auf das Einzelunternehmen abzielende Einschränkung kann im Simulationsmodell bis zu einem gewissen Grad insofern berücksichtigt werden, als für jede Gesellschaftsform kumulativ überprüft werden kann, ob die gesetzten Limits unterschritten werden. Ist dies der Fall, können die Simulationsannahmen entsprechend korrigiert werden.

- **Kantonsanteil an Bundessteuer:** Ein wichtiger Faktor für die schlussendlichen Steuereinnahmen des Kanton Zürichs nach der USR III ist der Anteil der Bundessteuer, welcher der Kanton erhält. Die entsprechende Grösse ist im Simulationsmodell daher flexibel implementiert.⁴⁹

Politische Parameter dieser Massnahme: Höhe des Kantonsanteils an der Direkten Bundessteuer: 17% (wird in den Simulationen nicht variiert).

4.3 Parametrisierung

Damit mit dem Modell schlussendlich Simulationen durchgeführt werden können, braucht es eine grosse Anzahl an Informationen.⁵⁰ Da die Simulationsergebnisse sehr stark von diesen Grössen abhängen wird in diesem Kapitel umfangreicher auf die Ausprägung, Quelle und Sicherheit der wichtigen Parameter des Modells eingegangen.⁵¹

Die für das Modell notwendigen Parameter können in drei verschiedene Kategorien unterteilt werden:

Politische Parameter: Politische Parameter sind von politischen Entscheidungsträgern zu bestimmen. Sie haben daher keine eigentliche Datengrundlage (Ausnahmen z.B. bundesgesetzliche Vorgaben). Sie sind der Kern der unterschiedlichen Simulationen und charakterisieren diese stark. In den in diesem Bericht dokumentierten Simulationen wurde jeweils ein «An-» bzw. «Abschalten» einzelner Massnahmen vorgenommen, bzw. eine Variation von Steuersätzen simuliert. Es lassen sich jedoch auch verschieden starke Ausprägungen der einzelnen Massnahmen simulieren.

Input Variablen: Als Input Variablen sind solche Parameter zu verstehen, welche die Ausgangsbasis für die Berechnungen bilden. Diese können direkt aus verschiedenen Datenquellen ermittelt werden. Die meisten Daten bzw. Datenquellen stammen vom Steueramt des Kantons Zürich, welche anhand der NFA Daten berechnet wurden. Diese Grössen sind fix für die verschiedenen Simulationen. Sie werden nicht variiert, da sie mit vergleichsweise grosser Zuverlässigkeit vorliegen.

⁴⁸ Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2015) b, S. 3 und Eidgenössisches Finanzdepartement (2016) a, S. 4944.

⁴⁹ Nur für Steuern juristischer Personen, der Kantonsanteil der Steuern natürlicher Personen muss separat ausserhalb des Modells berücksichtigt werden.

⁵⁰ Es muss nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass die Annahmen zu den Parametern nicht in allen Fällen wissenschaftlich erhärtete Resultate darstellen, sondern teilweise nur auf plausiblen Annahmen und einer qualifizierten Einschätzung beruhen. Diese werden einzig als Referenzwert für die Berechnung möglicher Szenarien festgelegt und sind nicht individuell als wissenschaftlich fundierte Aussagen zu werten.

⁵¹ Siehe Anhang für eine komplette Auflistung aller Parameter. Neben den in diesem Kapitel direkt genannten Quellen wurden verschiedene weitere genutzt, die alle im Literaturverzeichnis aufgeführt sind.

Parameter des Simulationsmodells: Das Simulationsmodell benötigt zahlreiche weitere Parameter, die hier zusammengefasst werden. Die Parameter werden aus verschiedenen Datenquellen, quantitativen und qualitativen Analysen, Literaturstudium, Expertenwissen und in Form von Annahmen bestimmt. Der Wissensstand über die Ausprägung der einzelnen Parameter variiert stark. Es wird daher noch eine weitere Unterscheidung vorgenommen: «Konstante Parameter» sind Parameter, über die eine relativ gut gesicherte Wissensbasis zu ihrer Ausprägung vorliegt und/oder die für das Ergebnis des Simulationsmodells nur eine untergeordnete Rolle spielen. Für «Szenario-Parameter» sind die Unsicherheiten zur Ausprägung des Parameters wesentlich grösser (und ihre Bedeutung für das Simulationsergebnis). Um dieser Unsicherheit Rechnung zu tragen, werden hier jeweils drei Ausprägungen des Parameters analysiert («schwach», «mittel» und «stark»⁵²).

Nachfolgend wird auf ausgewählte wichtige Parameter des Simulationsmodells detaillierter eingegangen. Die politischen Parameter wurden bereits im Kapitel [Massnahmen](#) erläutert.

Input Variablen

- **Gewinn- und Kapitalsteuerepotential:** Die Steuerpotentiale sind die wichtigsten Inputs des Modells. Da sie als Grundlage für die Berechnung der Steuereinnahmen dienen, sind alle Resultate der Simulationen direkt mit deren Grössen und Aufteilungen auf die verschiedenen Gesellschaftsformen betroffen. Für die Schätzung der Gewinn- und Kapitalsteuerepotential 2016 wurden unterschiedliche Herangehensweisen gewählt:

Für die Hochrechnung des Gewinnpotentials 2016 wurde auf Daten des kantonalen Steueramts Zürich und der kantonalen Steuerstatistik der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zurückgegriffen. Damit konnte eine Zeitreihe erstellt werden, die mit Werten im Zeitraum zwischen 2006 und 2012 aussagekräftig ist.

Für die weitere Analyse dieser Daten wird eine Regression auf Basis von Wachstumsraten⁵³ mit dem folgenden, einfachen Modell geschätzt:

$$\Delta y_t = a + b\Delta x_t + u_t$$

- a: Konstante
- y: Gewinnsteuerepotential (Zeitreihe)
- x: Indikator (Zeitreihe, Auswahl abhängig vom Modell)
- b: Koeffizient von x_t (Steigungsrate)
- u: Fehlerterm (Zeitreihe)
- t: Zeit in Jahren
- Δ : Wachstumsrate in Prozent

⁵²Die Begriffe «schwach», «mittel» und «stark» beziehen sich jeweils auf die Reaktionsstärke oder die Einflussgrösse des Parameters. Dies bedeutet häufig, aber nicht zwingend, dass auch der Einfluss auf die Veränderung der Fiskaleinnahmen «schwach», «mittel» und «stark» ausfällt.

⁵³Die Zeitreihen der Gewinnsteuerepotential und der gewählten Indikatoren sind in der Regel nicht-stationär. Um möglichen Problemen vorzubeugen, welche entstehen können, wenn man nicht-stationäre Zeitreihen aufeinander regressiert, wurden für alle verwendeten Zeitreihen jährliche Wachstumsraten gebildet.

Bei der Auswahl der geeigneten ökonomischen Indikatoren (x) prüfte BAKBASEL zahlreiche Alternativen. Für das Gewinnsteuerepotential der ordentlichen Unternehmen resultierte die Wachstumsrate der tatsächlichen Gewinnsteuererträge als bester Indikator mit dem höchsten Erklärungsgrad.⁵⁴ Die Schätzergebnisse dieser Regression wurden anschliessend für die Hochrechnung des Gewinnsteuerepotentials der ordentlich besteuerten Unternehmen auf das Jahr 2016 genutzt. Hierfür schrieb man die historischen Werte des Potentials aus dem Jahr 2013 mit den in den Schätzungen ermittelten Wachstumsraten fort.

Für das Gewinnsteuerepotential der Statusgesellschaften erwies sich die Entwicklung des nominalen globalen BIP, umgerechnet in Schweizer Franken und um ein Jahr verzögert, als bester Indikator. Simultan zu dem Vorgehen bei den ordentlichen Unternehmen wurde auch hier die Hochrechnung des Gewinnsteuerepotentials der Statusgesellschaften von 2013 auf 2016 erstellt.

In einem weiteren Schritt wurde das Gewinnsteuerepotential 2016 der einzelnen Statusgesellschaftsformen ermittelt. Dazu berechnete man zunächst einen gewichteten Durchschnitt der Anteile der Domizilgesellschaften, der gemischten Gesellschaften und der Holdinggesellschaften am gesamten historischen Gewinnsteuerepotential der Statusgesellschaften der Jahre 2011 bis 2013. Hierbei wurde das Jahr 2011 jeweils mit dem Faktor 1/6 gewichtet, das Jahr 2012 mit dem Faktor 2/6 und das Jahr 2013 mit dem Faktor 3/6. Der dadurch berechnete Anteil für die einzelnen Gesellschaftsformen wurde anschliessend mit dem Wert für das gesamte Gewinnsteuerepotenzial der Statusgesellschaften multipliziert.⁵⁵

Die so ermittelten Wachstumsraten für die verschiedenen Gesellschaftsformen wurden abschliessend so normiert, dass das Wachstum des gesamten Gewinnsteuerepotenzials (Ordentliche und Statusgesellschaften) den Vorgaben aus dem Finanzmodell von BAKBASEL für den Kanton Zürich entspricht.

Für die Fortschreibung des Kapitalsteuerepotentials auf das Jahr 2016 wurde zunächst das gesamte Kapitalsteuerepotential ausgehend vom letzten historischen Wert aus dem Jahr 2013 mit den Vorgaben für das Wachstum der Kapitalsteuererträge aus dem Finanzmodell für Zürich auf 2016 hochgerechnet. Die Berechnung der Kapitalsteuerepotentiale der einzelnen Gesellschaftsformen basiert auf dem jeweiligen Anteil am gesamten historischen Kapitalsteuerepotential der Jahre 2011 bis 2013⁵⁶. Anschliessend wurde der berech-

⁵⁴Die Gewinnsteuererträge (inkl. Prognosen) des Kantons Zürich entstammen aus dem Finanzmodell von BAKBASEL für den Kanton Zürich, welches auf wesentlich umfangreicheren Daten und Analysen basiert. Die Steuererträge dürften stark mit dem Gewinnpotenzial der ordentlich besteuerten Unternehmen korrelieren, da die ordentlich besteuerten Unternehmen für den Grossteil des Gewinnsteueraufkommens verantwortlich sind. Die privilegiert besteuerten Statusgesellschaften zahlen dagegen kaum kantonale Gewinnsteuern.

⁵⁵Bei den übrigen juristischen Personen wurde das Wachstum dem geschätzten normierten Wachstum der ordentlichen Gesellschaften gleichgesetzt.

⁵⁶Hierbei erhielt das Jahr 2011 den Gewichtungsfaktor 1/6, das Jahr 2012 den Faktor 2/6 und das Jahr 2013 den Faktor 3/6.

nete Anteil für die einzelnen Gesellschaftsformen mit dem Wert für das gesamte Kapitalsteuerpotential multipliziert.⁵⁷

- *Steuereinnahmen natürliche Personen:* Da mit einem Weg- oder Zuzug von Unternehmen auch (ein Teil der) Beschäftigten mitziehen, müssen verschiedene Werte bekannt sein. Dabei wurden Informationen des Bundesamtes für Statistik (Pendlermatrix, Beschäftigtenzahlen) kombiniert mit solchen des BAKBASEL und des Steueramts Zürich (Beschäftigtenanteil der Privilegierten Unternehmen und durchschnittliche Steuereinnahmen pro Person nach Gesellschaftsform), um schlussendlich den Effekt der natürlichen Personen quantifizieren zu können.

Parameter des Simulationsmodells

Nachfolgend werden die wichtigsten Parameter des Simulationsmodells diskutiert sowie auch auf die Qualität und den Umfang der Quellen eingegangen. Weiter Informationen zu sämtlichen Parametern sind im [Anhang](#) zu finden.

- *Forschungsintensität:* Um die auf Immaterialgüterrechten (wie Patenten und vergleichbare Rechte) entfallenen Gewinn- und Eigenkapitalanteile der verschiedenen Gesellschaftsformen bestimmen zu können, hat BAKBASEL das Branchenspektrum anhand von Informationen über Patentanträge in «forschungsintensive», «mittel forschungsintensive» und «nicht forschungsintensive» Branchen aufgeteilt.⁵⁸ Dies wurde anhand von Daten zu den Patentanmeldungen pro Branche relativ zur Zahl der Erwerbstätigen in der Branche vorgenommen. Um die Einschätzung spezifisch für die Gesellschaften des Kantons Zürich vorzunehmen, wurde auf die Erhebung der Steuereinnahmen des Kantons Zürich im Jahr 2011 zurückgegriffen. Für 80% des Steuerpotentials ist nicht nur die Anzahl der Beschäftigten der Statusgesellschaften bekannt, sondern auch deren Branchenzuordnung (in Aggregaten). Anhand einer Gewichtung der Beschäftigten je nach Forschungsintensität ihrer Branche wird der Anteil der Beschäftigten berechnet, welche in forschungsintensiven Gesellschaften tätig sind. Dieser Anteil beträgt für die Statusgesellschaften des Kantons Zürich rund 46 Prozent.⁵⁹ Für die gemischten Gesellschaften wurde dieser Anteil übernommen. Da Domizilgesellschaften per Definition keine forschenden Tätigkeiten ausüben und Holdinggesellschaften als Verwaltungsgesellschaften ebenfalls einen anderen Fokus haben, wurden dort vernachlässigbare Forschungsanteile von je 0% und 2% angenommen. Da die ordentlichen Gesellschaften sehr heterogen sind (und somit eine Einschätzung schwierig ist) und der Wert deren Forschungsintensität einen sehr gros-

⁵⁷ Auch hier wurde bei den übrigen juristischen Personen das Wachstum dem geschätzten normierten Wachstum der ordentlichen Gesellschaften gleichgesetzt.

⁵⁸ Für die weiteren Berechnungen wurden diesen Branchen die Werte 1, 0.5 und 0 als Forschungsintensität zugeordnet. Dies lässt sich auch so interpretieren, dass von Unternehmen in einer forschungsintensiven Branche alle Unternehmen von der Patentbox profitieren können, in mittel-forschungsintensiven Branchen die Hälfte der Unternehmen und in nicht forschungsintensiven Branchen kein Unternehmen.

⁵⁹ Die Vernehmlassungsvorlage vom September 2014 (siehe Eidgenössisches Finanzdepartement (2014)) führt die Resultate einer Umfrage auf und schätzt den Anteil des mobilen Gewinnsteuersubstrats, welcher sich für die Patentbox qualifiziert, auf 34% in der Schweiz. Dies liegt unter dem von BAKBASEL geschätzten Wert von 46% forschungsintensiver Unternehmen in Zürich. Im Weiteren (vgl. nachfolgenden Text) wird noch zusätzlich berücksichtigt, dass nicht sämtliche Erträge der forschungsintensiven Unternehmen für die Patentbox qualifizieren. Die verschiedenen Zahlen erscheinen somit in ihrer Grössenordnung vergleichbar.

sen Effekt auf das Resultat der Simulation hat, wurde hier je einen Wert pro Szenario angenommen (schwach: 5%, mittel: 14.4%, stark: 20%)⁶⁰.

Im nächsten Schritt werden Informationen dazu benötigt, wieviel Prozent der Gewinne bzw. des Eigenkapitals dieser „forschungsintensiven“ Unternehmen schlussendlich für die Patentboxen qualifizieren. Im Gegensatz zu der Forschungsintensität konnte hier jedoch keine konkreten Informationen verwendet werden. Es gibt zwar einige mögliche Berechnungsansätze (z.B. den „Modified Nexus Approach“)⁶¹, nur sind die dafür benötigten Daten für deren Anwendung nicht verfügbar. Deshalb wurden für die Anteile der qualifizierten Gewinnerträge und Eigenkapitalanteile der forschungsintensiven Unternehmen (nach Absprache mit dem Steueramt Zürich) je nach Szenario Werte von 40 Prozent (schwach), 50 Prozent (mittel) und 60 Prozent (stark) angenommen. So würde zum Beispiel für die ordentlichen Gesellschaften im Szenario „mittel“ ein Anteil des Gewinns in der Patentbox von $14.4\% \cdot 50\% = 7.2\%$ resultieren.

Der Mangel an Informationen über diese Grösse der Qualifikation und das doch sehr breite Spektrum der Szenarien der Forschungsintensität bei den ordentlichen Gesellschaften führen dazu, dass hier eindeutig eine sehr hohe Unsicherheit vorhanden ist. Diese Unsicherheit konnte jedoch bei der Patentbox Kapital stark verringert werden, da dort aus Berechnungen der ESTV (basierend auf einer Erhebung bei den Gesellschaften) ein Gesamtwert des forschungsintensiven Kapitals über alle Gesellschaftsformen von 5.4 Prozent bekannt ist. Um die Aufteilung dieser Gesamtgrösse auf die verschiedenen Gesellschaftsformen vorzunehmen, wird dann wiederum auf die oben bereits dargestellten Überlegungen zurückgegriffen.

- *Beteiligungen:* Da für Eigenkapital, das auf Beteiligungsrechte entfällt, ebenfalls eine Steuererleichterung möglich ist, muss der Anteil dieser Grösse am gesamten Eigenkapital bekannt sein. Aus Berechnungen des Steueramts des Kantons Zürich⁶² resultierten hierfür Werte von 2.7 Prozent (Domizilgesellschaften), 60.1 Prozent (Holdinggesellschaften), 20.9 Prozent (gemischte Gesellschaften) und 16.9 Prozent (ordentliche Gesellschaften). Die Berechnungsgrundlage hierfür ist gut gesichert, sodass die Werte in allen drei Szenarien konstant gehalten werden können.
- *Semi-Elastizitäten:* Das Konzept der Elastizitäten wurde bereits im Kapitel Simulationsmodell erklärt. Um diese im Modell anwenden zu können und so eine möglichst realistische Abbildung der Reaktion der Unternehmen zu simulieren, muss jedoch für jede Gesellschaftsform ein Wert für die «Semi-Elastizität» bestimmt werden. Nach umfangreicher Literaturrecherche⁶³ konnte eine Spannbreite einer allgemeinen (für alle Unternehmensreaktionen und

⁶⁰ Für die aktuell ordentlich besteuerten Gesellschaften wurden die regionalen Daten von BAKBASEL zu den Erwerbstätigen des Kantons Zürich nach Branchen gemäss Forschungsintensität klassifiziert. Der resultierende Anteil Erwerbstätiger in forschungsintensiven Branchen beträgt für den gesamten Kanton Zürich 14.4%. Der Bund schätzt den Anteil gemäss Vernehmlassungsvorlage auf 5% ein. Gemeinsam mit den Experten des Steueramts Zürich wurde entschieden, dass diese Annahme als Bandbreite der möglichen Ausprägungen dieses Parameters verwendet werden sollen, da sie für die Resultate von grosser Bedeutung sein dürfte.

⁶¹ Siehe OECD (2015).

⁶² Diese Berechnungen wurden nach Berechnungsmethode der ESTV auf den Kanton Zürich angewendet.

⁶³ Vergleiche insbesondere Heckemeyer und Overesch (2012), De Mooij und Ederveen (2008) und B,S,S Basel und mundi consulting AG (2014).

Gesellschaftsformen geltende) «Semi-Elastizität» von -2 bis -3 bestimmt werden. Ebenfalls wurden Anzeichen einer höheren «Semi-Elastizität» bei Umzügen innerhalb der Schweiz gefunden (im Modell Zuschlag für „Nationale“ Reaktion von 0 bis -2 je nach Szenario). Zusätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Statusgesellschaften speziell mobil und somit sensitiv auf Veränderungen der Steuerbelastung sein dürften. Mit Beachtung aller aus der Literaturrecherche gewonnenen Informationen – die allerdings für diese wesentlich spezifischere Fragestellung viel weniger umfangreich sind und weniger klare Aussagen zulassen – und der Wichtigkeit dieser Grösse wurde eine sehr grosse Spannbreite von -3 (schwach), -6.5 (mittel) und -15 (stark) als Aufschlag für Statusgesellschaften gewählt. Allein schon die Spannbreite dieser Grösse zeigt, dass hier eine sehr starke Unsicherheit vorhanden ist. So würden zum Beispiel von allen Holding-Gesellschaften je nach Szenario als Reaktion auf eine relative Erhöhung der Steuerbelastung um 5 Prozentpunkte entweder $5 * (2+0+3) = 25$ Prozent (Szenario „schwach“) oder $5 * (3+2+15) = 100$ Prozent (Szenario „stark“) aus dem Kanton Zürich wegziehen.

- *Forschungs- und Entwicklungsausgaben Anteil an Gewinn:* Damit die Summe der möglichen Abzüge an Gewinnsteuer aufgrund der erhöhten Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen quantifiziert werden kann, wurde für jede Gesellschaftsform der Anteil an im Inland betriebenen Aufwand am Gewinn berechnet. Dieser Anteil konnte anhand von Informationen aus einer von Economiesuisse und dem Bundesamt für Statistik (BFS) durchgeführten Studie über die Aufwendungen der schweizerischen Unternehmungen für Forschung und Entwicklung⁶⁴ auf 1.4 Prozent (Domizilgesellschaften), 3.7 Prozent (Holdinggesellschaften), 4.7 Prozent (gemischte Gesellschaften) und 8.9 Prozent (ordentliche Gesellschaften) festgelegt werden. Auf verschiedene Ausprägungen der Parameter in den Szenarien konnte verzichtet werden.
- *Überschüssiges Eigenkapital:* Da die Massnahme der Zinsbereinigten Gewinnsteuer Abzüge auf überschüssigem Eigenkapital erlaubt, muss für jede Gesellschaftsform der Anteil an überschüssigem Eigenkapital quantifiziert werden. Mithilfe der Daten aus der NFA 2011 für den Kanton Zürich und einer Erhebung bei einzelnen Gesellschaften durch die ESTV konnte in einer Hochrechnung⁶⁵ ein Anteil von 32.4% an überschüssigem Eigenkapital auf das Eigenkapital ohne Beteiligungen für den Kanton Zürich ermittelt werden. Da keinerlei Informationen über die Aufteilung des kantonalen überschüssigen Eigenkapitals auf die Gesellschaftsformen bekannt sind, wurde davon ausgegangen, dass dieser Anteil bei allen vier Gesellschaftsformen gleich ist. Durch die Multiplikation mit den jeweiligen Kapitalsteuerpotentialen konnte so für jede Gesellschaftsform eine Schätzung des überschüssigen Eigenkapitals erstellt werden.

Um schlussendlich die Auswirkung der Zinsbereinigten Gewinnsteuer zu ermitteln, wurde simultan zu den Berechnungen der ESTV bei den Simulationen ein Zins von 3% auf überschüssiges Eigenkapital unterstellt. Die dadurch resultierenden, abzugsfähigen kalkulatorischen Zinsen verringern die implizite kantonalen Gewinnsteuerbelastung der Domizilgesellschaften um ca. 10 Pro-

⁶⁴ Siehe Economiesuisse und Bundesamt für Statistik BFS (2014).

⁶⁵ Diese Hochrechnung wurde vom Steueramt Zürich durchgeführt.

zent, der Holdings um ca. 63 Prozent, der gemischte Gesellschaften um ca. 7 Prozent und der ordentliche Gesellschaften um ca. 13 Prozent.

- *Referenzkanton:* Der Kanton Zug repräsentiert im Modell die steuergünstigsten Konkurrenten im nationalen Steuerwettbewerb. Gemäss einer Medienmitteilung der Zuger Regierung vom 17. März 2016 soll die ordentliche Gewinnsteuerbelastung für alle Zuger Unternehmen im Rahmen der USR III auf etwa 12 Prozent gesenkt werden.⁶⁶ BAKBASEL verwendet für das vorliegende Modell eine Gesamtgewinnsteuerbelastung (vor Abzug Steueraufwand) für den Kanton Zug von 12.1 Prozent.

⁶⁶ Finanzdirektion Kanton Zug (2016).

5 Simulationsmodell: Resultate der Simulationen

5.1 Konzept Simulationen

In diesem Kapitel werden die Resultate der durchgeführten Simulationen besprochen. Als Simulation ist eine mögliche Situation nach der USR III zu verstehen. Je nachdem, wie die verschiedenen Parameter gewählt werden, kann so ein Spektrum von möglichen zukünftigen Zuständen abgebildet werden. In diesem Bericht wird konkret auf 15 verschiedene Simulationen eingegangen.

Diese stellen allerdings nur einen kleinen Ausschnitt der möglichen unterschiedlichen Parameterkonstellationen dar und bilden somit auch nur einen Teil der möglichen Simulationsergebnisse ab. Insbesondere wird sich hier auf einige wenige der möglichen politischen Massnahmen konzentriert. Auch wird in den in diesem Bericht dokumentierten Simulationen lediglich jeweils eine Massnahme „ein-“, beziehungsweise „ausgeschaltet“ (politische Parameter), die im letzten Kapitel ([Parametrisierung](#)) besprochenen Parameter des Simulationsmodells werden dementsprechend über die Simulationen nicht verändert. Die bestehenden Unsicherheiten über die verschiedenen Parameter, wie sie bereits ausführlich diskutiert wurden, werden hier nur durch die drei Szenarien abgedeckt. Dementsprechend werden sämtliche Resultate der Simulationen in Form einer Spanne dargestellt.

Vielzahl von Simulationsrechnungen zur Reduktion der Unsicherheiten

Weitere Unsicherheiten, wie sie bzgl. der Parameter, ihrer genauen Ausprägung und auch den gegenseitigen Abhängigkeiten bestehen, wurden in diesen ausgewählten Simulationen nicht berücksichtigt. Zahlreiche weitere Simulationen, die hier nicht im Einzelnen dokumentiert sind, wurden bereits durchgeführt und führen nicht zu grundlegend anderen Schlussfolgerungen. Da sich die Ergebnisse punktuell jedoch unterscheiden können, und da bei weitem auch nicht alle möglichen Variationen abgedeckt werden konnten, sei an dieser Stelle nochmals auf die wichtigste Zielsetzung des Modells hingewiesen: Das Hauptziel des Modells ist ein besseres Verständnis der Zusammenhänge. Die quantitativen Aussagen, insbesondere von einzelnen Simulationen, sollten hingegen nur mit erheblicher Vorsicht interpretiert werden. Angesichts der Vielzahl von Einflussfaktoren und Parametern und der grossen Unsicherheiten bei der Bestimmung selbiger sind auch die Ergebnisse mit angemessener Vorsicht zu interpretieren.

5.2 Präsentierte Simulationen

Tabelle 5-1 zeigt die Liste der für diesen Bericht ausgewählten Simulationen. Diese wurde nach Absprache mit dem Steueramt des Kantons Zürich bestimmt. Wie bereits erwähnt, handelt es sich nur um eine kleine Auswahl aus allen möglichen Konstellationen von Massnahmen und Parametern.

Tab. 5-1 Präsentierte Simulationen

Simulation	Anzahl Simulationen	Bemerkung
Gewinnsteuersatz 8%, 6%, bzw. 4.5% mit Patentbox Gewinn und Kapitalsteuersatz von 0.075%	3	Grundsimulationen
Je pro Grundsimulation zusätzlich:		
Mit Förderung von F&E Ausgaben	+3	
Mit Kapitalbox und Beteiligungen	+3	
Mit Kapitalbox und Bet. und Förderung von F&E	+3	
Mit Kapitalbox und Bet., Förderung von F&E und Zinsbereinigte Gewinnsteuer	+3	
Anzahl Simulationen gesamt	15	

Quelle: BAKBASEL

Als Ausgangsbasis für die Analysen wird die Situation mit 8% Gewinnsteuersatz, 0,075% Kapitalsteuersatz und der Patentbox Gewinn als einzige „aktivierte“ Massnahme betrachtet (Grundsimulation). Drei weitere Grundsimulationen, die ansonsten unverändert sind, betrachten die Fälle mit einem gesenkten kantonalen Gewinnsteuersatz von 6% und 4.5%. Von diesen Grundsimulationen aus werden jeweils einzelne Massnahmen oder Kombinationen von Massnahmen „zugeschaltet“. Diese sind die Patentbox Kapital und Beteiligungen, die Förderung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben und eine Kombination dieser beiden Massnahmen. Durch das zusätzliche Aktivieren der Zinsbereinigten Gewinnsteuer, wird auf den derzeitigen Stand der politischen Diskussion im Kanton Zürich eingegangen.⁶⁷

5.3 Ergebnisse des Grundszenarios 8% GWSt

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Simulation des oben erwähnten Grundszenarios erläutert. Diese Simulation zeigt eine mögliche neue Situation nach der USR III, falls der Gewinnsteuersatz auf 8% und der Kapitalsteuersatz auf 0.075% belassen und als einzige Massnahme die Patentbox Gewinn eingeführt würde. In Tabelle 5-2 sind die Ergebnisse als Veränderung der Steuereinnahmen vor und nach der USR III dargestellt.⁶⁸ Der erste Abschnitt der Tabelle, „Simulationsparameter und aktivierte Massnahmen“, dokumentiert die wichtigsten Eigenschaften der vorliegenden Simulation. Der zweite Abschnitt der Tabelle, „Simulationsergebnisse“, fasst die wichtigsten quantitativen Resultate der Simulation zusammen. Allgemein wird jeweils die Veränderung der Steuereinnahmen vor und nach der USR III (in Mio. Franken) für

⁶⁷ Es wurde eine Aktivierung aller Massnahmen, daher der Patentbox Gewinn, Patentbox Kapital und Beteiligungen, Abzug Forschungs- und Entwicklungsausgaben und der Zinsbereinigten Gewinnsteuer mit einem Gewinnsteuersatz von 6% und einem Kapitalsteuersatz von 0.075% beschlossen. Die Resultate dieser Simulation sind in Tabelle 5-7 ersichtlich.

⁶⁸ Die Ergebnisse werden nach ausgewählten Kategorien aufgeteilt dargestellt. Die Tabelle gibt jedoch nur einen kleinen Ausschnitt der vielfältigen aus der Simulation gewonnenen Informationen und Werten wieder. Aus Gründen des Umfangs wird bei den übrigen Simulationen unten auf diese ausführliche Tabelle verzichtet und die Ergebnisse nur noch in einer noch stärker zusammenfassenden Form präsentiert. Die identischen Tabellen sind jedoch auf Anfrage für alle Simulationen verfügbar.

die Kantone⁶⁹ und die Gemeinden⁷⁰ ausgewiesen. Da die Simulation mit drei möglichen Szenarien durchgeführt wurde, werden jeweils drei Grössen ausgewiesen (für eine „schwache“, eine „mittel“ und eine „starke“ Reaktion). Diese drei Grössen bilden die bereits mehrfach erwähnte Spanne der Ergebnisse der Simulation ab.

Unterteilung nach Art der Reaktion der Unternehmen

Der Effekt der USR III wird jeweils in verschiedene Kategorien unterteilt. Im ersten Teilabschnitt der Simulationsergebnisse wird eine Unterteilung nach Art der Reaktion der Unternehmen vorgenommen. Es wird unterschieden zwischen Veränderungen der Steuereinnahmen die aufgrund bleibender, wegziehenden respektive zuziehenden Unternehmen zustande kommt. Als Beispiel bedeutet bei einer „mittleren Reaktion“ in der Kategorie „Veränderung aufgrund Wegzug der Unternehmen“ der Wert von minus 254, dass aufgrund der steuerlichen Anpassung durch die USR III durch den Wegzug der Unternehmen der Kanton 254 Mio. CHF an Steuereinnahmen verlieren würde gegenüber den Steuereinnahmen, die er heute, vor USR III, von diesen Unternehmen erzielt. Die Werte bei der Kategorie „Veränderung aufgrund Wegzug der Unternehmen“ sind per Definition immer negativ. Genau umgekehrt verhält sich die Situation bei der Kategorie „Veränderung aufgrund Zuzug der Unternehmen“, diese sind immer positiv. Nicht a priori definiert ist das Vorzeichen jedoch bei den „bleibenden Unternehmen“, da hier sowohl bisher privilegierte Unternehmen enthalten sind, die in den meisten Konstellationen eine Steuererhöhung erfahren, als auch ordentliche Unternehmen, die von Massnahmen, z.B. der Patentbox Gewinn, profitieren können. Konkret ist bei der Kategorie „Veränderung aufgrund bleibender Unternehmen“ ein Wechsel der Veränderung der Steuereinnahmen von positiv (+72 Mio. CHF, Szenario „schwache Reaktion“) - also mehr Einnahmen nach der USR III als vor der Reform - auf negativ (bis -82 Mio. CHF, Szenario „starke“ Reaktion) erkennbar. Je nach Ausprägung der Parameter überwiegt bei „schwacher“ Reaktion der Effekt der Steuererhöhung für privilegierte Gesellschaften (die in diesem Fall nicht alle Zürich verlassen), währenddessen bei „mittlerer“ und „starker“ Reaktion viel mehr bisher privilegierte Gesellschaften Zürich verlassen und daher die Steuereinnahmen senkende Wirkung der Patentbox Gewinn bei den ordentlichen Gesellschaften den Effekt dominiert.

Wie in Tabelle 5-2 ersichtlich ist, variieren die Resultate erheblich, je nachdem, welches Szenario betrachtet wird: Für den Effekt auf die Steuereinnahmen der Wegzüge resultiert eine Spanne von minus 180 bis minus 304 Mio. CHF und für den Effekt der Zuzüge eine von plus 4 bis plus 40 Mio. CHF. Diese Variation zwischen den Szenarien entsteht durch die verschiedenen Ausprägungen der Parameter. So reagieren beim Szenario „stark“ die Unternehmen wesentlich stärker auf die neuen Anreize und wechseln vermehrt ihren Standort. Dies erklärt, warum im Szenario „stark“ sowohl die Effekte des Wegzugs als auch die des Zuzugs grösser ausfallen als dies im Szenario „schwach“ der Fall ist.

Am rechten Rand wird jeweils das Total, also die Summierung aller Effekte aufgezeigt. Bei der hier vorliegenden Simulation reicht die Spanne der Veränderung von minus 103 Mio. (Szenario „schwach“) bis minus 345 Mio. (Szenario „stark“).

⁶⁹ Die Veränderung für die Kantone wird inklusive des Anteils an direkter Bundessteuer ausgewiesen.

⁷⁰ Alle Gemeinden des Kantons Zürich kumuliert, wobei jeweils für alle Gemeinden einheitlich mit dem Steuerfuss der Stadt Zürich (129.01) gerechnet wird.

Tab. 5-2 Ergebnisse des Grundszenarios 8% GWSt

Simulationsparameter und aktivierte Massnahmen

Gewinnsteuersatz neu Kt. Zürich	8.0%	Massnahme Gewinnpatentbox aktiviert	Ja
Mit Reaktion (Zu- und Wegzug) der Unternehmen	Ja	Massnahme F&E Abzug aktiviert	Nein
Kapitalsteuersatz neu Kt. Zürich	0.075%	Massnahme Kapitalbox und Beteiligungen aktiviert	Nein
Mit Steuereinnahmen Nat. Personen	Ja	Massnahme Zinsbereinigte Gewinnsteuer aktiviert	Nein

Simulationsergebnisse

Kanton (inkl. Anteil DBSt)	Veränderung aufgrund bleibende Unternehmen	Veränderung aufgrund Wegzug Unternehmen	Veränderung aufgrund Zuzug Unternehmen	Total	%
Schwache Reaktion	72	-180	4	-103	-2.6%
Mittlere Reaktion	-26	-254	18	-261	-6.5%
Starke Reaktion	-82	-304	40	-345	-8.6%

Kanton (inkl. Anteil DBSt)	Juristische Pers. Domizil Ges.	Juristische Pers. Holding Ges.	Juristische Pers. Gemischte Ges.	Juristische Pers. Ordentliche Ges.	Natürliche Pers. Alle Ges.	Total	%
Schwache Reaktion	2	-55	30	-75	-5	-103	-2.6%
Mittlere Reaktion	-8	-55	-57	-136	-5	-261	-6.5%
Starke Reaktion	-8	-55	-85	-196	-1	-345	-8.6%

Gemeinden (für alle Gemeinden berechnet mit Steuerfuss der Stadt Zürich: 129.01)

Schwache Reaktion	7	-44	71	-85	-6	-57	-1.3%
Mittlere Reaktion	-3	-44	-25	-162	-6	-241	-5.5%
Starke Reaktion	-3	-44	-54	-241	-1	-343	-7.8%

Simulationsergebnisse als Differenz zu Steuererträgen vor der USR III in Mio. CHF, beziehungsweise in Prozent der Steuererträge vor der USR III.

Quelle: BAKBASEL

Unterteilung nach Gesellschaftsform und natürliche Personen

Der zweite Teilabschnitt der Simulationsergebnisse in der Tabelle 5-2 zeigt dieselben Resultate der Simulation, diesmal jedoch separiert je nach Gesellschaftsform (Domizil-, Holding-, gemischte und ordentliche Gesellschaften) und natürliche Personen. Zusätzlich zu den Angaben für den Kanton (einschliesslich Anteil direkte Bundessteuer) wird die Veränderung der Steuereinnahmen für die Gemeinden aufgezeigt. Dabei umfassen die Effekte pro Kategorie sowohl die Wirkung der Steuerbelastungsänderung bei bleibenden Unternehmen als auch die Veränderungen aufgrund von Zu- und Wegzügen. Beispielsweise überwiegt im „schwachen“ Szenario bei den Domizilgesellschaften der Effekt zusätzlicher Steuereinnahmen von trotz höherer Steuerbelastung bleibenden Domizilgesellschaften gegenüber den Verlusten durch abwandernde Domizilgesellschaften. Die kantonalen Steuereinnahmen steigen um 2 Mio. CHF. Im Szenario „mittel“ wie auch „stark“ prägen jedoch die Wegzüge von Domizilgesellschaften das Bild und es entsteht ein Einnahmeverlust von 8 Mio. CHF.

In der zweitletzten Spalte (Kategorie „Natürliche Personen“) wird die Veränderung der Einkommenssteuereinnahmen aufgrund der mit den Unternehmen mitziehenden Arbeitskräfte dargestellt. Diese Grösse wird über alle Gesellschaftsformen summiert. Auf der rechten Seite der Tabelle wird auch hier das Total angegeben, welches natürlich bei den Kantonswerten mit dem zuvor diskutierten Total der Aufteilung nach Art der Reaktion identisch ist.

Die wichtigsten Resultate

Beim Betrachten der Tabelle 5-2 fällt auf, dass mit den im Grundszenario bestimmten Simulationsbedingungen (keine Senkung der Steuersätze und nur die Patentbox

Gewinn aktiviert) sowohl für den Kanton Zürich als auch für die Gemeinden im Total ein Rückgang der Steuereinnahmen als Folge der USR III resultiert. Dieser Rückgang der Einnahmen reicht bei dem Kanton je nach Szenario von minus 103 bis minus 345 Mio. und bei den Gemeinden von minus 57 bis minus 343 Mio. CHF.⁷¹

Eine Betrachtung der Resultate nach Kategorien aufgeteilt gibt Aufschluss über die Gründe des beobachteten totalen Rückgangs der Steuereinnahmen:

- **Nach Art der Reaktion:** Unter den gegebenen Simulationsvoraussetzungen ist zwar ein Zuzug von Unternehmen nach Zürich vorhanden (je nach Szenario resultieren daraus 4 bis 40 Mio. CHF), dieser wird jedoch eindeutig übertriften von den Abnahmen durch den Wegzug von Unternehmen (von -180 bis -304 Mio. CHF). Da sich durch die Einführung der USR III die steuerliche Situation für die bisher privilegierten Gesellschaften verschlechtert, ist hier nur ein Wegzug vorhanden.⁷² Einzig die ordentlichen Gesellschaften, welche sich für die Patentbox Gewinn qualifizieren, können von der neuen Situation profitieren. Der vergleichsweise kleine Zuzug von ordentlichen Unternehmen vermag jedoch den Wegzug nicht zu kompensieren. Zusammen mit den oben beschriebenen Effekten der bleibenden Unternehmen ergibt dies das beobachtete, besonders für die Szenarien „mittel“ und „stark“ ausgeprägte, negative Total der Veränderung der Steuereinnahmen.
- **Nach Gesellschaftsform:** Der starke Wegzug der zuvor privilegierten Unternehmen ist besonders gut in dem nach Gesellschaftsform kategorisierten Tabellenabschnitt ersichtlich. Die beim Kanton resultierende negative Veränderung von minus 8 (Domizil), minus 55 (Holding) und minus 85 Mio. CHF (gemischt) bei der starken Reaktion der Unternehmen entspricht einer Wegzugsquote von 100 Prozent bei den Domizil und Holdinggesellschaften und von über 90 Prozent bei den gemischten Gesellschaften. Daher würden laut den Simulationsergebnissen bei einer starken Reaktion einzig einige wenige gemischte Gesellschaften, welche sich für die Patentbox qualifizieren, in Zürich bleiben. Alle anderen zuvor privilegierten Unternehmen würden entweder

⁷¹ In dieser Simulation sind die Gemeinden weniger stark von der USR III betroffen als der Kanton. Betrachtet man jedoch eine Vielzahl von Simulationen (vergl. Tabellen 5-3 bis 5-6) fällt auf, dass dies nicht immer der Fall ist. Bei gewissen Simulationen sind die Gemeinden stärker betroffen, bei anderen hingegen der Kanton. Um zu verstehen, wie dies zu Stande kommt, muss man zwei Dimensionen beachten. Erstens verwenden der Kanton und die Gemeinden die gleiche Bemessungsgrundlage und auch den gleichen Steuersatz, nur die Steuerfüsse unterscheiden sich. Dementsprechend führen alle steuerrechtlichen Änderungen auch zu den gleichen prozentualen Veränderungen der Steuererträge. Unterschiede in der Betroffenheit ausgedrückt in Frankenbeträgen entstehen einzig durch die Unterschiede im Steuerfuss (Kanton 100, Gemeinden 129.01; in den Simulationsberechnungen unverändert). Somit sind die Gemeinden bei Einnahmeverlusten (ausgedrückt in Franken) stärker betroffen als der Kanton. Zweitens erhält der Kanton zusätzlich noch den Kantonsanteil an der Bundessteuer. Dies führt zu weiteren Unterschieden zwischen Gemeinden und dem Kanton. Da sich der Kantonsanteil an der Bundessteuer nicht synchron mit den kantonalen Steuereinnahmen verändert, kann der Kanton je nach Ausprägung der Simulation über den Anteil an der Bundessteuer von zusätzlichen Einnahmen profitieren (z.B. bei zusätzlichen Unternehmensansiedlungen) oder aber noch stärkere Einnahmeverluste erleiden (z.B. insbesondere durch den Wegzug bisher privilegierter Gesellschaften). Durch die Kombination dieser beiden Effekte und die dahinterliegenden Asymmetrien ist es möglich, dass in manchen Konstellationen der Kanton, in anderen die Gemeinden stärker betroffen sind. Für Gemeinden ist vor allem die Entwicklung der ordentlichen besteuerten Unternehmen relevant (Steuersatz und bzgl. Bemessungsbasis), während für den Kanton zusätzlich auch die Entwicklung bei den privilegierten Unternehmen (halten bisher privilegierter Unternehmen und/oder Zuzug von neu unter Patentbox o.ä. fallenden Unternehmen) von Bedeutung ist. Es sei abschliessend noch darauf hingewiesen, dass auch diese Erläuterung nur die wichtigsten Effekte umfasst und im Simulationsmodell tatsächlich noch weitere Unterschiede zwischen Gemeinden und Kanton auftreten.

⁷² Im Vergleich zu internationalen Konkurrenten ist dies offensichtlich, da sich die Steuerbelastung dort nicht ändert, in Zürich jedoch verschlechtert. Im nationalen Umfeld verschlechtert sich die Situation auch an den anderen Standorten. Es wird jedoch angenommen, dass ein Unternehmen, dass dennoch in der Schweiz bleibt aber innerhalb der Schweiz einen neuen Standort sucht, nur besonders steuergünstige Kantone in Erwägung zieht, wozu Zürich in allen Simulationsrechnungen hier nicht dazugehört. Daher ist ein Zuzug privilegierter Gesellschaften ausgeschlossen.

innerhalb der Schweiz um- oder ins Ausland wegziehen. Besonders stark reagieren die Holdinggesellschaften auf den Wegfall der Privilegierung, diese würden auch bei einer mittleren und sogar bei einer schwachen angenommenen Reaktion zu 100 Prozent aus Zürich wegziehen. Eine detaillierte Auswertung der Simulationsresultate zeigt, dass diese starke Abwanderung hauptsächlich aufgrund der nach der USR III viel höheren Kapitalsteuerbelastung der Holdings resultiert (die Patentbox Kapital ist in dieser Simulation nicht aktiviert und kann somit auch nicht zu einer Entlastung bei der Kapitalsteuer beitragen). Wie bereits erwähnt, führt die Patentbox Gewinn bei den ordentlichen Gesellschaften zu Zuzügen. Die daraus resultierenden Mehreinnahmen werden jedoch von Verlusten aufgrund der tieferen Besteuerung der bleibenden, sich für die Patentbox qualifizierenden ordentlichen Gesellschaften übertroffen. Da der angenommene Anteil der Qualifikation der ordentlichen Gesellschaften für die Patentbox über die Szenarien zunimmt, steigt auch der negative Effekt stark („schwach“: -75, „mittel“: -136, „stark“ -196 Mio. CHF).

Die detaillierte Betrachtung der Resultate zeigt einmal mehr, dass das Simulationsmodell ein System komplexer Rückwirkungen und oftmals nichtlinearer Zusammenhänge darstellt, und es daher eine genaue Analyse benötigt, um die akkurate Ursache von bestimmten Resultaten zu bestimmen. Zusätzlich muss beachtet werden, dass die hier dargestellten Resultate nur von einer von vielen durchgeführten Simulationen stammen und daher keinesfalls das gesamte Spektrum der Möglichkeiten abdeckt. Die ausführliche Diskussion der Resultate dient mehr der Illustration der Wirkungsmechanismen und als Interpretationshilfe für die Darstellung der Szenarioresultate. Aus der ausführlichen Diskussion darf nicht geschlossen werden, dass es sich hierbei um die eine richtige – oder auch nur um die wichtigste – Simulation handelt, die die Konsequenzen der USR III wiedergibt. Vielmehr ist eine Vielzahl von Simulationsrechnungen nötig, um die möglichen Wirkungen der USR III eingrenzen zu können.

Nachfolgend werden die Resultate einiger weiterer ausgewählter Simulationen in stärker zusammenfassender Form besprochen.

5.4 Zusammenfassung der Simulationen

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der 15 hier präsentierten Simulationen zusammengefasst. Diese Simulationen variieren sowohl in den angenommenen Steuersätzen, als auch in Anzahl und Kombination der aktivierten Massnahmen. Alle anderen Parameter des Simulationsmodells werden nicht verändert.

In Tabelle 5-3 sind die Ergebnisse der drei Simulationen über die verschiedenen Gewinnsteuersätze dargestellt. Die einzige aktivierte Massnahme ist die Patentbox Gewinn, daher handelt es sich in der ersten Zeile um die oben beschriebene Grundsimulation (8% Gewinnsteuer) und in den folgenden Zeilen um die zwei restlichen, nur im Gewinnsteuersatz von der Grundsimulation abweichenden, Simulationen. In allen Zusammenfassungstabellen werden die Resultate für die drei Szenarien (schwach, mittel und stark) dargestellt, allerdings werden anders als oben die drei Szenarien in den drei separaten Blöcken dargestellt. Innerhalb jedes dieser Blöcke werden die verschiedenen Simulationsresultate zusammengefasst.

In Tabellen 5-4 bis 5-6 sind die Ergebnisse über die verschiedenen Massnahmen zusammengefasst. Dabei bleiben die Gewinnsteuersätze über die verschiedenen Simulationen in jeder Tabelle jeweils konstant (8% in Tabelle 5-4, 6% in Tabelle 5-5 und 4.5% in Tabelle 5-6), die aktivierten Massnahmen variieren jedoch je nach Simulation. Die erste Zeile wiederholt jeweils nochmals die Resultate der Grundsimulation.

Die Ergebnisse in den Tabellen 5-3 bis 5-6 sind jeweils wieder nach verschiedenen Kategorien unterteilt, gegliedert in vier Hierarchiestufen, um eine kompakte Darstellung zu ermöglichen. Die erste Stufe unterscheidet zwischen Veränderungen der Steuereinnahmen für den Kanton, für die Gemeinden und für den Bund.⁷³ An der rechten Seite sind jeweils die totalen Veränderungen je Simulation ausgewiesen. So resultiert zum Beispiel für den Kanton, im mittleren Szenario, mit einem Gewinnsteuersatz von 6% eine Minderung der Steuereinnahmen von total minus 229 Mio. CHF⁷⁴. Die Zweite Hierarchiestufe - die Unterteilung in Steuerveränderungen aufgrund juristischer oder natürlicher Personen - wird nur noch für den Kanton ausgewiesen. Auf den letzten zwei Hierarchiestufen erfolgt jeweils für die juristischen und natürlichen Personen eine zusätzliche Einteilung nach Art der Gesellschaften und nach Steuerart.⁷⁵ Auf die Kategorisierung nach Art der Reaktion wird in der Zusammenfassung aus Platzgründen verzichtet.

Resultate der Zusammenfassungen

Beim Betrachten der Tabellen 5-3 bis 5-6 fällt auf, dass auch mit einer Vielzahl von verschiedenen Simulationsbedingungen sowohl für den Kanton Zürich als auch für die Gemeinden im Total immer ein Rückgang der Steuereinnahmen als Folge der USR III resultiert. Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass hierin die geplanten Ausgleichsmassnahmen seitens des Bunds, die zu Mehreinnahmen Zürichs führen werden, nicht enthalten sind. Dieser Rückgang der Einnahmen reicht über alle Resultate gesehen für den Kanton je nach Szenario und Simulation von minus 92 bis minus 416 Mio. CHF und bei den Gemeinden von minus 50 bis minus 558 Mio. CHF. Die Diskrepanz zwischen den Resultaten für die Gemeinden und den Kanton folgen erstens aus den unterschiedlichen Steuerfüssen und zweitens daher, dass der Kanton zusätzlich den Kantonsanteil an den Bundessteuern erhält. Die Bundessteuern und damit auch der Bundesanteil weist ein anderes Veränderungsmuster auf als die kantonalen Steuern. Dies einerseits deshalb, weil die privilegierter Gesellschaften heute, in der Ausgangslage, unterschiedlich behandelt werden, andererseits aber auch durch die unterschiedliche Umsetzung der Massnahmen.⁷⁶ Für den Bund resultiert ebenfalls bei fast allen Simulationen ein Verlust. Nur unter sehr spezifischen Annahmen, wie beispielsweise bei einem sehr tiefen kantonalen Steuersatz von 4.5% und der Aktivierung mehrerer weiterer Massnahmen kommt es zu einer positiven Veränderung. Über alle Simulationen und Szenarien reicht die Veränderung für den Bund von plus 101 Mio. bis minus 387 Mio. CHF. Auffallend ist, dass die Mindereinnahmen für den Bund immer umso kleiner werden, je mehr Steuererleichterungen auf kantonaler Ebene angenommen werden. Dies, weil die Steuereinnahmen des Bundes nur von der Reaktion der Unternehmen abhängen (Steuersatz bleibt unver-

⁷³ Die Veränderungen der Bundessteuer beziehen sich nur auf aus dem Kanton Zürich stammende Bundessteuern. Der Kantonsanteil an den direkten Bundessteuern juristischer Personen ist in dieser Darstellung bereits dem Kanton zugerechnet.

⁷⁴ Siehe Tabelle 5-3.

⁷⁵ Gewinn- oder Kapitalsteuer bei juristischen Personen, Einkommens- oder Vermögenssteuer bei natürlichen Personen.

⁷⁶ Für eine genauere Erklärung siehe Fussnote 71.

ändert), während für Kanton und Gemeinden neben der Reaktion der Unternehmen auch die Veränderung der Steuereinnahmen aufgrund des neuen Steuersatzes oder der eingeführten Massnahmen massgebend ist.

Vergleich der Resultate über alternative Gewinnsteuersätze (Grundsimulationen)

Dies ist in Tabelle 5-3 ersichtlich: Das Senken des Steuersatzes führt einerseits zu weniger Abwanderung, aber andererseits auch zu weniger Einnahmen bei den bleibenden Unternehmen. Über die verschiedenen Steuersätze und unter Einbezug der Patentbox Gewinn scheint die beste Kombination dieser zwei Effekte bei 6% Gewinnsteuer erreicht zu sein. Für den Kanton resultieren beim mittleren und starken Szenario dort die kleinsten Mindereinnahmen, für die Gemeinden gilt dies beim Szenario „stark“. Die ausgewiesenen Differenzen sind jedoch relativ klein im Vergleich zu den Gesamteffekten, gerade auch angesichts der Tatsache, dass einzelne Zahlenwerte bedingt durch die erheblichen Unsicherheiten nicht überinterpretiert werden dürfen.

Dies erklärt sich durch Veränderungen bei den Statusgesellschaften wie auch bei den ordentlichen Gesellschaften: Aufgrund des sehr starken Wegzuges ohne Steuererleichterung überwiegt bei den Statusgesellschaften (Domizil und gemischten Gesellschaften) der positive Effekt der Reduktion des Wegzuges gegenüber dem Steuerverlust aufgrund des tieferen Steuersatzes. Im mittleren Szenario verändert sich so der Gesamteffekt von minus 64 Mio. (8% GSt.) bis zu minus 4 Mio. (4.5% GSt.) CHF.

Bei den ordentlichen Gesellschaften führt jedoch eine Steuersenkung grundsätzlich zu einer Mindereinnahme. Dort ist der Effekt des zusätzlichen Zuzuges in aller Regel kleiner als der Verlust aufgrund der tieferen Gewinnsteuer. Bei einem Wechsel des kantonalen Gewinnsteuersatzes von 8% auf 6% können hingegen zusätzlichen Mindereinnahmen grösstenteils verhindert werden. Dies, weil durch die Senkung des Gewinnsteuersatzes um zwei Prozentpunkte die steuerliche Attraktivität des Standorts Zürich für ordentliche Unternehmen einerseits im internationalen Umfeld steigt, was zu Zuzügen von Gesellschaften aus dem Ausland führt, und andererseits kann Zürich damit im nationalen Steuerwettbewerb mit den grössten Konkurrenten zumindest seine relative Position von heute erhalten. Die Simulation geht von einer Steuersenkung an dem besonders steuergünstigen Standort aus („Zug“)⁷⁷. Bleibt der Steuersatz in Zürich unverändert bei 8%, so ergeben sich bei den ordentlichen Gesellschaften ohne Qualifikation für die Patentbox eine Abwanderung innerhalb der Schweiz von je nach Szenario ca. 6 bis 14 Prozent. Bei einer Senkung auf 6% wird der nationale Wegzug jedoch auf 0 Prozent reduziert.⁷⁸ Dadurch entsteht der positive Effekt, welcher die tieferen Steuereinnahmen bei den bleibenden ordentlichen Unternehmen nahezu aufhebt. Bei einer weiteren Senkung des Steuersatzes auf 4.5% bleibt hingegen der Wert der national wegziehenden Unternehmen bei 0 Prozent, es ist also hier keine Verbesserung auf Seite der Unternehmensreaktion erreicht worden. Zwar kommt es nochmals zu vermehrtem internationalen Zuzug, dieser ist jedoch zu gering, um den Verlust an Steuereinnahmen durch den tieferen Steuersatz zu kompensieren. Beim starken Szenario ist dies besonders ausgeprägt ersichtlich, dort sinkt der Verlust bei den ordentlichen Gesellschaften von minus 196 Mio. (8%

⁷⁷ Gemäss Finanzdirektion Kanton Zug (2016) soll die ordentliche Gewinnsteuerbelastung für alle Zuger Unternehmen im Rahmen der USR III auf etwa 12 Prozent gesenkt werden.

⁷⁸ Absolut ist Zug weiterhin wesentlich günstiger für Unternehmen. Betrachtet man die relative Positionierung, so kann Zürich die Differenz der Steuerbelastung nahezu konstant halten. Dank anderer Standortfaktoren – die annahmegemäss unverändert sind – kommt es in dieser Konstellation daher nur zu minimalen Abwanderungen.

GSt.) auf minus 159 Mio. (6% GSt.) CHF und steigt anschliessend wieder auf minus 260 Mio. (4.5% GSt.) CHF. Dies zeigt eindrücklich, dass die Ergebnisse auch stark davon abhängen, was für die verschiedenen politischen Parameter – in diesem Fall die steuerliche Reaktion an Konkurrenzstandorten – angenommen wird.

Resultate der Simulationen mit zusätzlich aktivierten Massnahmen

Aus Tabellen 5-4 bis 5-6 kann die Erkenntnis gewonnen werden, dass sich beim Verändern der aktivierten Massnahmen die beiden gegenläufigen Effekte, der Verlust an Steuereinnahmen durch die Massnahmen und die Stärkung des Steuersubstrats durch die Erhöhung der Attraktivität, in etwa die Waage halten. Wenn überhaupt, so lässt sich in den drei Tabellen (8%, 6% und 4.5% GSt.) eine leichte Tendenz zu eher steigendem Totalverlust für Kantone und Gemeinden aufgrund der Einführung von Massnahmen erkennen. Deutlich wird jedoch auch, dass der Unterschied zwischen den verschiedenen Szenarien – und damit die Abhängigkeit von den angenommenen Parametern – deutlich grösser ist, als die in den einzelnen Simulationen verschiedener Massnahmen resultierenden Differenzen.

Eine Ausnahme bilden die Steuereinnahmen aufgrund der Holdinggesellschaften. Hier ist (insbesondere im schwachen Szenario) ein stark positiver Effekt durch die Einführung von Massnahmen, welche explizit die Kapitalstruktur der Holdings berücksichtigen, ersichtlich. Dies, weil ohne zusätzliche Massnahmen ein Grossteil der Holdinggesellschaften nach der USR III den Kanton verlassen würden, da sie eine besonders starke Zusatzbelastung aufgrund der höheren Besteuerung des Kapitals zu tragen hätten. Besonders mit einer Kombination der Massnahmen Patentbox Kapital und Beteiligungen, Abzug Forschungs- und Entwicklungsausgaben und der Zinsbereinigten Gewinnsteuer kann dieser Exodus verringert werden. Bei 6% GSt. und einer schwachen Reaktion steigt beispielsweise durch die zusätzliche Aktivierung dieser drei Massnahmen der Anteil der Holdinggesellschaften, welche im Kanton Zürich bleiben, von 0 Prozent auf ca. 51 Prozent. Da bei Wegzug aller Holdings nach der USR III keine Steuereinnahmen mehr generiert werden können (unabhängig von der Steuerbelastung), überwiegt in diesem Fall der positive Effekt auf die Reaktion der Unternehmen, was zu einem vorteilhaften Impuls von Seiten der Holdings führt.

In Tabelle 5-7 ist die Simulation abgebildet, in der alle Massnahmen aktiviert sind und ein Gewinnsteuersatz von 6% angewendet wird. Diese Simulation widerspiegelt den derzeitigen Stand der politischen Diskussion im Kanton Zürich. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass das umfangreiche Massnahmenpaket für den Kanton mit hohen fiskalischen Verlusten verbunden ist. Primär resultieren diese aus Mindereinnahmen bei der Besteuerung von bleibenden Unternehmen, wobei bei diesem Effekt die ordentlichen Gesellschaften klar dominieren.

In der Simulation gilt ein besonderes Augenmerk der Massnahme der Zinsbereinigten Gewinnsteuer. Zur Klärung deren Effekte bietet sich ein Vergleich mit einer Simulation ohne die Aktivierung der Zinsbereinigten Gewinnsteuer an, die ansonsten aber gleich ist.⁷⁹ Er zeigt, dass die Zinsbereinigte Gewinnsteuer tendenziell die Verluste aus der Besteuerung der Privilegierten Gesellschaften etwas zu reduzieren vermag. Besonders bei den Holdinggesellschaften, welche für gewöhnlich eine hohe Eigenkapi-

⁷⁹ Die Simulation mit 6% Gewinnsteuer und den aktivierten Massnahmen Patentbox Gewinn, Patentbox Kapital und Beteiligungen sowie Förderung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben.

talquote aufweisen, scheint die Massnahme ein Argument für den Verbleib im Kanton Zürich zu sein. Dies gilt zumindest im schwachen und mittleren Szenario; bei einer starken Reaktion führt die trotz der Massnahmen höhere Steuerbelastung weiterhin zu umfassenden Wegzügen. Die Effektivität der Zinsbereinigten Gewinnsteuer muss in Anbetracht der gleichzeitig anfallenden Verlusten bei den ordentlichen Gesellschaften jedoch hinterfragt werden. In allen drei Szenarien sind dort fiskalische Verluste zu beobachten, die den positiven Effekt bei den Privilegierten Gesellschaften klar überragen.

Die allgemein unvorteilhafte Veränderung bei Aktivierung der Zinsbereinigte Gewinnsteuer lässt sich mit einem im Modell geltenden Mechanismus erklären. Gewährt der Kanton Steuererleichterungen bereits in dem Masse, dass keine weiteren ordentlichen Gesellschaften national abwandern, ist der positive Effekt einer abermaligen fiskalischen Massnahme nur gering. Da die Zinsbereinigte Gewinnsteuer jeweils nur in Kombination mit allen anderen Massnahmen simuliert wird, scheint bei deren Aktivierung der genannte Mechanismus bereits zu wirken.

Es muss zusätzlich angefügt werden, dass besonders bei der Massnahme der Zinsbereinigten Gewinnsteuer das Ausmass des Effekts auf die verschiedenen Gesellschaftsformen stark von den in Modell bestimmten Simulationsparametern abhängt, insbesondere von der Höhe des unterstellten Zinssatzes von 3%, welcher beim gegenwärtig tiefen Zinsniveau nur bei Forderungen gegenüber Nahestehenden zur Anwendung gelangt. Da sich die Bestimmung der Parameter zum jetzigen Zeitpunkt noch sehr schwierig gestaltet und sich diese im Zeitverlauf auch wieder ändern können, ist gerade dieses Simulationsresultat mit besonders hoher Unsicherheit behaftet. Entsprechend ist bei der Interpretation des Effekts der Zinsbereinigten Gewinnsteuer auch besondere Vorsicht geboten.

Die zentralen Beobachtungen aus der Analyse sind zusammengefasst:

1. Einzelmassnahmen bringen Zuzug, kosten aber auch. Diese zwei Effekte halten sich ungefähr die Waage. Die Variation der Resultate zwischen den verschiedenen Szenarien fällt wesentlich grösser aus als zwischen den verschiedenen Simulationen innerhalb der Szenarien.
2. Mit einem Gewinnsteuersatz von 6% kann Zürich erreichen, dass sich seine Position im nationalen Steuerwettbewerb nicht noch weiter verschlechtert, was zu etwas günstigeren Resultaten führt. Dieses Resultat hängt natürlich kritisch davon ab, welche Reaktionen bei anderen Schweizer Kantonen und im internationalen Steuerumfeld unterstellt werden.
3. Allerdings entfalten die übrigen Entlastungsmassnahmen eine etwas geringere Wirkung, wenn Zürich diese mit einer Senkung des Gewinnsteuersatzes auf 6% kombiniert. Dies, da sich durch die Entlastungsmassnahmen der Umfang der Unternehmen, die mit zusätzlicher Senkung des Gewinnsteuersatzes im Kanton Zürich gehalten werden können, bereits verringert hat.
4. Ein Spezialfall stellen die Holdings dar, die aufgrund ihres hohen Eigenkapitals eine besonders starke Zusatzbelastung erfahren. Hier ist ein Bündel an Massnahmen nötig, um diesen Unternehmen ein weiterhin steuerlich attraktives Umfeld in Zürich bieten zu können und eine (vollständige) Abwanderung

zu vermeiden. Ein solches Massnahmenbündel stellt zum Beispiel die Kombination der zinsbereinigten Gewinnsteuer mit explizit auf die Kapitalsteuer abzielenden Elementen dar. Dies gilt auch gerade hinsichtlich des Erhalts der Attraktivität für den speziellen Fall von Finanzierungsgesellschaften.

Tab. 5-3 Zusammenfassung Simulationen: Über Gewinnsteuersätze (mit ausschliesslich Patentbox Gewinn als aktivierte Massnahme)

Mit Reaktion der Unternehmen		Kanton (inkl. Anteil DBSt)																Kt.	Gd.	Bund
		Juristische Pers.												Natürliche Pers.				Total	Total	Total
		Total			Status (Dom.+Gem.)			Holding			Ordentlich			Einkommen		Vermögen				
GSt-Satz		Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Priv.	Ordent.	Priv.	Ordent.			
Schwach	8.0%	-98	-66	-32	32	24	9	-55	-21	-34	-75	-68	-7	-5	0	-0	0	-103	-57	-287
	6.0%	-156	-143	-13	41	30	11	-55	-21	-34	-141	-151	10	-5	4	-0	0	-157	-171	-118
	4.5%	-280	-277	-3	39	26	13	-55	-21	-34	-263	-281	17	-5	6	-0	0	-278	-355	-17
Mittel	8.0%	-256	-212	-44	-64	-65	0	-55	-21	-34	-136	-126	-10	-7	2	-0	0	-261	-241	-364
	6.0%	-233	-217	-16	-29	-33	4	-55	-21	-34	-148	-162	14	-7	10	-0	0	-229	-257	-147
	4.5%	-319	-316	-3	-4	-12	8	-55	-21	-34	-260	-282	23	-6	17	-0	1	-308	-394	-20
Stark	8.0%	-344	-294	-50	-93	-90	-3	-55	-21	-34	-196	-183	-13	-10	9	-1	0	-345	-343	-387
	6.0%	-290	-273	-17	-76	-75	-1	-55	-21	-34	-159	-177	18	-9	28	-1	1	-271	-312	-150
	4.5%	-383	-378	-5	-68	-69	1	-55	-21	-34	-260	-288	28	-9	43	-1	2	-348	-442	-37

Bemerkung: In Mio. CHF pro Jahr ; Gemeinden inkl. Kirchgemeinden (Steuerfuss Stadt Zürich 119%; Kirchen 10,01%)

Quelle: BAKBASEL

Tab. 5-4 Zusammenfassung Simulationen: Über Massnahmen, 8% Gewinnsteuer

8%, mit Reaktion der Unternehmen		Kanton (inkl. Anteil DBSt)																Kt.	Gd.	Bund
		Juristische Pers.												Natürliche Pers.				Total	Total	Total
		Total			Status (Dom.+Gem.)			Holding			Ordentlich			Einkommen		Vermögen		Total	Total	Total
Massnahme		Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Priv.	Ordent.	Priv.	Ordent.			
Schwach	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-98	-66	-32	32	24	9	-55	-21	-34	-75	-68	-7	-5	0	-0	0	-103	-57	-287
	Mit F&E Abzug	-109	-80	-30	33	25	9	-55	-21	-34	-87	-83	-4	-5	1	-0	0	-114	-76	-264
	Mit Kapitalbox und Bet.	-88	-32	-56	30	28	2	-29	-6	-23	-89	-53	-35	-5	1	-0	0	-92	-50	-259
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-99	-45	-53	31	28	3	-28	-5	-23	-101	-68	-33	-5	1	-0	0	-102	-69	-235
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-105	-82	-23	34	31	3	5	4	1	-145	-117	-27	-3	3	-0	0	-105	-100	-135
Mittel	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-256	-212	-44	-64	-65	0	-55	-21	-34	-136	-126	-10	-7	2	-0	0	-261	-241	-364
	Mit F&E Abzug	-260	-219	-40	-64	-64	0	-55	-21	-34	-140	-134	-7	-7	4	-0	0	-263	-250	-338
	Mit Kapitalbox und Bet.	-266	-188	-78	-63	-61	-2	-55	-21	-34	-149	-107	-42	-7	3	-0	0	-270	-259	-340
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-270	-195	-75	-62	-60	-2	-55	-21	-34	-153	-114	-39	-7	5	-0	0	-273	-269	-313
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-280	-214	-65	-51	-49	-1	-54	-21	-33	-175	-144	-31	-8	9	-1	0	-279	-300	-225
Stark	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-344	-294	-50	-93	-90	-3	-55	-21	-34	-196	-183	-13	-10	9	-1	0	-345	-343	-387
	Mit F&E Abzug	-339	-293	-46	-91	-88	-3	-55	-21	-34	-193	-184	-9	-10	13	-1	1	-336	-340	-355
	Mit Kapitalbox und Bet.	-346	-263	-83	-86	-83	-4	-55	-21	-34	-205	-159	-46	-10	13	-1	1	-343	-350	-351
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-342	-263	-80	-85	-81	-4	-55	-21	-34	-202	-160	-42	-10	16	-1	1	-336	-349	-319
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-339	-271	-69	-80	-77	-3	-55	-21	-34	-204	-173	-32	-10	26	-1	1	-323	-359	-222

Bemerkungen: In Mio. CHF pro Jahr; Gew. Box: Patentbox Gewinn; Kst: Kapitalsteuersatz; F&E Abzug: Abzug auf Forschungs- und Entwicklungsausgaben; Kap. B.: Patentbox Kapital und Beteiligungen; ZBGSt: Zinsbereinigte Gewinnsteuer; für genaue Definition der Massnahmen siehe [Massnahmen](#); Gemeinden inkl. Kirchgemeinden

Quelle: BAKBASEL

Tab. 5-5 Zusammenfassung Simulationen: Über Massnahmen, 6% Gewinnsteuer

6%, mit Reaktion der Unternehmen		Kanton (inkl. Anteil DBSt)																Kt.	Gd.	Bund
		Juristische Pers.												Natürliche Pers.				Total	Total	Total
		Total			Status (Dom.+Gem.)			Holding			Ordentlich			Einkommen		Vermögen		Total	Total	Total
Massnahme		Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Priv.	Ordent.	Priv.	Ordent.			
Schwach	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-156	-143	-13	41	30	11	-55	-21	-34	-141	-151	10	-5	4	-0	0	-157	-171	-118
	Mit F&E Abzug	-176	-165	-11	41	30	11	-55	-21	-34	-161	-173	12	-5	4	-0	0	-177	-201	-103
	Mit Kapitalbox und Bet.	-137	-106	-31	37	33	4	-12	2	-14	-162	-141	-21	-4	4	-0	0	-137	-156	-79
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-157	-127	-30	37	33	4	-11	2	-14	-183	-163	-20	-4	5	-0	0	-156	-185	-63
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-200	-192	-8	37	32	5	8	3	5	-244	-227	-17	-3	6	-0	0	-197	-256	6
Mittel	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-233	-217	-16	-29	-33	4	-55	-21	-34	-148	-162	14	-7	10	-0	0	-229	-257	-147
	Mit F&E Abzug	-249	-235	-14	-27	-31	4	-55	-21	-34	-166	-182	16	-7	12	-0	1	-244	-281	-129
	Mit Kapitalbox und Bet.	-253	-197	-55	-28	-28	0	-55	-21	-34	-171	-148	-22	-7	12	-0	1	-248	-289	-122
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-269	-215	-54	-25	-26	1	-55	-21	-34	-189	-168	-21	-7	13	-0	1	-264	-313	-104
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-305	-264	-42	-17	-19	2	-42	-16	-26	-246	-229	-17	-7	16	-0	1	-296	-373	-40
Stark	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-290	-273	-17	-76	-75	-1	-55	-21	-34	-159	-177	18	-9	28	-1	1	-271	-312	-150
	Mit F&E Abzug	-306	-291	-15	-75	-74	-1	-55	-21	-34	-175	-195	20	-9	31	-1	1	-283	-333	-132
	Mit Kapitalbox und Bet.	-308	-251	-57	-72	-69	-3	-55	-21	-34	-181	-160	-21	-9	32	-1	2	-284	-338	-116
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-324	-268	-56	-71	-68	-3	-55	-21	-34	-198	-179	-19	-9	35	-1	2	-297	-360	-98
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-373	-322	-51	-69	-66	-2	-55	-21	-34	-249	-234	-15	-10	42	-1	2	-339	-429	-45

Bemerkungen: In Mio. CHF pro Jahr; Gew. Box: Patentbox Gewinn; Kst: Kapitalsteuersatz; F&E Abzug: Abzug auf Forschungs- und Entwicklungsausgaben; Kap. B.: Patentbox Kapital und Beteiligungen; ZBGSt: Zinsbereinigte Gewinnsteuer; für genaue Definition der Massnahmen siehe [Massnahmen](#); Gemeinden inkl. Kirchgemeinden

Quelle: BAKBASEL

Tab. 5-6 Zusammenfassung Simulationen: Über Massnahmen, 4.5% Gewinnsteuer

4.5%, mit Reaktion der Unternehmen		Kanton (inkl. Anteil DBSt)																Kt.	Gd.	Bund
		Juristische Pers.												Natürliche Pers.				Total	Total	Total
		Total			Status (Dom.+Gem.)			Holding			Ordentlich			Einkommen		Vermögen		Total	Total	Total
Massnahme		Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Priv.	Ordent.	Priv.	Ordent.			
Schwach	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-280	-277	-3	39	26	13	-55	-21	-34	-263	-281	17	-5	6	-0	0	-278	-355	-17
	Mit F&E Abzug	-298	-296	-2	39	25	14	-55	-21	-34	-281	-300	18	-5	7	-0	0	-296	-381	-5
	Mit Kapitalbox und Bet.	-255	-238	-17	34	29	5	-2	5	-7	-287	-272	-15	-4	7	-0	0	-251	-333	32
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-273	-258	-15	34	28	5	-2	5	-7	-305	-291	-14	-4	7	-0	0	-269	-360	45
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-318	-320	2	32	26	6	9	1	8	-359	-347	-12	-3	8	-0	0	-313	-430	101
Mittel	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-319	-316	-3	-4	-12	8	-55	-21	-34	-260	-282	23	-6	17	-0	1	-308	-394	-20
	Mit F&E Abzug	-335	-333	-2	-3	-11	8	-55	-21	-34	-276	-300	24	-6	18	-0	1	-323	-416	-5
	Mit Kapitalbox und Bet.	-344	-299	-45	-4	-7	3	-54	-21	-34	-285	-270	-15	-8	18	-0	1	-333	-432	7
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-360	-316	-44	-3	-7	4	-54	-21	-34	-303	-288	-14	-8	19	-0	1	-348	-456	22
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-387	-360	-27	0	-4	4	-34	-14	-20	-353	-342	-11	-7	22	-0	1	-371	-502	83
Stark	Mit Gew. Box & KSt 0.075%	-383	-378	-5	-68	-69	1	-55	-21	-34	-260	-288	28	-9	43	-1	2	-348	-442	-37
	Mit F&E Abzug	-398	-394	-4	-67	-68	1	-55	-21	-34	-275	-305	29	-9	45	-1	2	-360	-463	-23
	Mit Kapitalbox und Bet.	-406	-358	-48	-65	-63	-2	-55	-21	-34	-286	-273	-12	-10	47	-1	2	-367	-477	-1
	Mit Kap. Box u. Bet. & F&E Abzug	-421	-374	-47	-65	-63	-2	-55	-21	-34	-301	-290	-11	-10	49	-1	2	-380	-498	13
	Mit Kap. B. & F&E Abzug & ZBGSt	-463	-420	-43	-60	-59	-1	-55	-21	-34	-349	-341	-8	-11	55	-1	3	-416	-558	61

Bemerkungen: In Mio. CHF pro Jahr; Gew. Box: Patentbox Gewinn; Kst: Kapitalsteuersatz; F&E Abzug: Abzug auf Forschungs- und Entwicklungsausgaben; Kap. B.: Patentbox Kapital und Beteiligungen; ZBGSt: Zinsbereinigte Gewinnsteuer; für genaue Definition der Massnahmen siehe [Massnahmen](#); Gemeinden inkl. Kirchgemeinden

Quelle: BAKBASEL

Tab. 5-7 Simulation mit 6% Gewinnsteuer, alle Massnahmen aktiviert (inkl. Zinsbereinigte Gewinnsteuer)

Simulationsparameter und aktivierte Massnahmen

Gewinnsteuersatz neu Kt. Zürich	6.0%	Massnahme Gewinnpatentbox aktiviert	Ja
Mit Reaktion (Zu- und Wegzug) der Unternehmen	Ja	Massnahme F&E Abzug aktiviert	Ja
Kapitalsteuersatz neu Kt. Zürich	0.075%	Massnahme Kapitalbox und Beteiligungen aktiviert	Ja
Mit Steuereinnahmen Nat. Personen	Ja	Massnahme Zinsbereinigte Gewinnsteuer aktiviert	Ja

Simulationsergebnisse

Kanton (inkl. Anteil DBSt)	Veränderung aufgrund bleibende Unternehmen	Veränderung aufgrund Wegzug Unternehmen	Veränderung aufgrund Zuzug Unternehmen	Total	%
Schwache Reaktion	-231	-62	96	-197	-4.9%
Mittlere Reaktion	-316	-112	132	-296	-7.4%
Starke Reaktion	-380	-144	185	-339	-8.5%

Kanton (inkl. Anteil DBSt)	Juristische Pers. Domizil Ges.	Juristische Pers. Holding Ges.	Juristische Pers. Gemischte Ges.	Juristische Pers. Ordentliche Ges.	Natürliche Pers. Alle Ges.	Total	%
Schwache Reaktion	5	8	32	-244	3	-197	-4.9%
Mittlere Reaktion	-6	-42	-12	-246	9	-296	-7.4%
Starke Reaktion	-8	-55	-61	-249	34	-339	-8.5%

Gemeinden (für alle Gemeinden berechnet mit Steuerfuss der Stadt Zürich: 129.01)

Schwache Reaktion	10	25	62	-355	4	-256	-5.8%
Mittlere Reaktion	-1	-29	16	-368	10	-373	-8.5%
Starke Reaktion	-3	-43	-36	-384	38	-429	-9.8%

Simulationsergebnisse als Differenz zu Steuererträgen vor der USR III in Mio. CHF, beziehungsweise in Prozent der Steuererträge vor der USR III.

Bemerkungen: Diese Simulation widerspiegelt den derzeitigen Stand der politischen Diskussion im Kanton Zürich. Es sind die Massnahmen Patentbox Gewinn, Patentbox Kapital und Beteiligungen, Förderung von F&E Ausgaben und die Zinsbereinigte Gewinnsteuer aktiviert; Gemeinden inkl. Kirchgemeinden

Quelle: BAKBASEL

6 Schlussfolgerungen

Die Unternehmensbesteuerung ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den Fokus der internationalen Wirtschaftspolitik gerückt. Eine der Konsequenzen davon ist, dass die Schweiz mit der USR III den kantonalen Steuerstatus abschaffen wird. Um gleichzeitig die steuerliche Attraktivität der Schweiz zu erhalten, ist ein ganzes Bündel weiterer Massnahmen ebenfalls Bestandteil der Reform. Angesichts der grossen Bedeutung der USR III ist bisher wenig Information dazu verfügbar, wie sich die USR III auf die steuerliche Standortattraktivität der Schweiz einerseits und andererseits auf die Fiskaleinnahmen auswirken könnte. Der vorliegende Bericht und das dahinterstehende, umfangreichere Projekt möchten einen Beitrag leisten, dieses Informationsdefizit zu reduzieren.

Zunächst stellt sich die Frage nach der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Unternehmen, die im Kanton Zürich von der Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs betroffen sind. Nur eine kleine Zahl von rund 300 Unternehmen trägt im Kanton Zürich die Hauptlast der Steuern juristischer Personen, von denen ca. die Hälfte Statusgesellschaften sind. Direkt tragen die Statusgesellschaften mit 2.5 Mia. CHF Wertschöpfung dennoch „nur“ rund 2 Prozent des BIP des Kantons Zürich bei. Für den Arbeitsmarkt ist mit weniger als einem Prozent aller Beschäftigten die Bedeutung noch geringer.

Dies unterschätzt die Bedeutung dieser Unternehmen innerhalb der eng verflochtenen Wirtschaft jedoch erheblich. Die Statusgesellschaften sind über Tochterunternehmen mit zahlreichen weiteren regionalen Unternehmen verbunden. Zusätzlich ergeben sich über Vorleistungen sowie über das Einkommen der Beschäftigten weitere Verknüpfungen zum Rest der Wirtschaft. Berücksichtigt man diese Zusammenhänge, so zeigt sich, dass gegen 30 Prozent des kantonalen BIPs in Zürich in einem Zusammenhang mit den Statusgesellschaften stehen und dass mehr als jeder fünfte Arbeitsplatz eine derartige Verbindung aufweist. Es ist also ein erheblicher Teil der kantonalen Volkswirtschaft potentiell von der Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs betroffen, auch wenn damit noch keine Aussage getroffen werden kann, welcher Teil davon tatsächlich abwanderungsgefährdet ist.

Im zweiten Teil beschäftigt sich die Analyse mit den möglichen fiskalischen Auswirkungen der USR III für den Kanton Zürich. Hierfür wird ein Simulationsmodell verwendet, welches die vielfältigen Wirkungen, die teilweise komplexen Interaktionen und systemischen Zusammenhänge abbildet. Das Modell umfasst sowohl die Wirkung auf die Standortattraktivität und damit die Besteuerungsbasis als auch auf die Fiskalerträge, also die Ausschöpfung der Besteuerungsbasis. Obwohl nur ein kleiner Teil der durchgeführten Simulationsrechnungen hier präsentiert werden kann und auch bezüglich den im Modell verwendeten Parametern erhebliche Unsicherheiten bestehen, lassen sich doch eine Reihe von relevanten Schlussfolgerungen ziehen.

So zeigt sich, dass die fiskalischen Konsequenzen für den Kanton Zürich in fast allen denkbaren Konstellationen negativ ausfallen. Zumindest solange – wie hier geschehen – mögliche Kompensationen durch den Bund ausgeklammert werden. Auch wenn Zürich keine Senkung des Gewinnsteuersatzes und keine Massnahmen einführt, resultieren durch die Steuerreform für den Kanton fiskalische Mindereinnah-

men. Entsprechend sollten die bei Einführung einzelner Massnahmen anfallenden fiskalischen Verluste immer im Kontext zur allgemein veränderten fiskalischen Situation des Kantons Zürich nach der USR III betrachtet werden und die sich ergebenden gestalterischen Chancen für den Standort Zürich genutzt werden. Die Spanne an möglichen Einnahmeverlusten reicht bei den hier betrachteten verschiedenen Simulationen von minus 92 bis minus 416 Mio. CHF beim Kanton und von minus 50 bis minus 558 Mio. CHF bei den Gemeinden des Kantons.

Dabei zeigt sich auch, dass die Spanne vor allem durch unterschiedliche Szenarien so gross ausfällt.⁸⁰ Kleiner sind hingegen die Unterschiede zwischen denjenigen Simulationen, die verschiedene politische Massnahmenbündel beinhalten, ansonsten aber die gleichen Parameterausprägungen verwenden. Die fiskalischen Auswirkungen der verschiedenen politischen Massnahmenbündel variieren um maximal ca. 220 Mio. CHF, ohne eine Veränderung der kantonalen Gewinnsteuersätze nur um maximal rund 68 Mio. CHF. Häufig sind die Unterschiede sogar noch wesentlich geringer.

Dabei gilt, dass jede Massnahme die steuerliche Attraktivität des Standorts und damit die Steuerbasis erhöht. Gleichzeitig kostet sie aber auch in Form entgangener Steuereinnahmen. Interessanterweise zeigen die Simulationsrechnungen, dass sich beide Effekte häufig in etwa die Waage halten. Insgesamt scheint sich das Besteuerungssystem in der Nähe eines Gleichgewichtszustands zu befinden, in dem Änderungen weder in die eine noch in die andere Richtung zu Mehreinnahmen grösseren Ausmasses führen können.

Trotz dieses relativen Gleichgewichts zeichnen sich einige Trends ab, auch wenn diese oft nur schwach sichtbar sind. Mit einer Senkung des Gewinnsteuersatzes auf 6% scheint Zürich ein fiskalisch günstiges Resultat erreichen zu können. So kann der Kanton damit im mittleren wie im starken Szenario tendenziell mit geringeren fiskalischen Mindereinnahmen rechnen als mit dem aktuellen Gewinnsteuersatz von 8%. Es zeigt sich aber auch, dass je mehr zusätzliche steuerliche Entlastungsmassnahmen ergriffen werden, wie z.B. die Patentbox Kapital oder ein Abzug auf Forschungs- und Entwicklungsausgaben, desto geringer fällt der Unterschied tendenziell aus. So ist auch festzuhalten, dass einzig in der Simulation, die mit allen weiteren Massnahmen aktiviert den derzeitigen Stand der politischen Diskussion in Zürich abbildet, der aktuelle Gewinnsteuersatz von 8% in allen drei Szenarien ein fiskalisch etwas geringeren Verlust aufweist als der Satz von 6%. Jedoch fallen die Unterschiede vergleichsweise gering aus, mit beispielsweise weniger als 20 Millionen im mittleren Szenario. Die Differenz zwischen den Gewinnsteuersätzen 8% und 6% ist auch insofern als gering zu bewerten, als dass die fiskalischen Verluste für den Kanton Zürich bei einer Senkung des Gewinnsteuersatzes auf 4.5% wesentlich grösser ausfallen würden.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zudem zu beachten, dass ein Simulationsmodell nicht alle Aspekte abbilden kann, die im Hinblick auf die Entscheidung rund um eine Senkung des Gewinnsteuersatzes relevant sind. Hierbei sei insbesondere auf den nationalen und internationalen Steuerwettbewerb verwiesen. Wie im Kapitel [Simulationsmodell](#) dazu ausgeführt, gilt hinsichtlich der internationalen Steuerkon-

⁸⁰ Die Szenarien reflektieren die grossen Unsicherheiten, die noch bezüglich der für die Berechnung notwendigen Modellparameter bestehen.

kurrenz die ceteris paribus Annahme, es wird also von unveränderten Steuerregimen ausgegangen. Dies ist zumindest auf mittlere Sicht aber unwahrscheinlich. Auch wenn es heute noch weitgehend unmöglich ist, abzusehen, welche Veränderungen sich z.B. auch bei Sonderregimen ergeben werden, so zeichnet sich doch zumindest ein Trend zu Steuersenkungen der allgemeinen Unternehmensbesteuerung ab: Beispielsweise sei auf die jüngsten politischen Diskussionen in UK und den USA verwiesen. Derartige Tendenzen müssen in der Entscheidungsfindung antizipiert werden. Auch national kann von einer Verschärfung des Steuerwettbewerbs ausgegangen werden. Das Modell berücksichtigt dazu zwei hypothetische inländische Alternativstandorte, wobei hauptsächlich der als Tiefsteuerstandort modellierte Standort „Zug“ relevant für die Ergebnisse ist. Der Steuerwettbewerb innerhalb der Schweiz findet jedoch zwischen 26 Kantonen mit jeweils eigener Steuerstrategie und anderen Standortbedingungen statt. Auch hier müssen Entwicklungen über das Detaillierungsmass, dass ein Simulationsmodell bietet, hinaus antizipiert werden. Die Kantone Waadt und Genf - beide werden aller Voraussicht nach die Steuerbelastung für Unternehmen zukünftig spürbar senken - sind als wichtige Konkurrenten von Zürich nicht explizit modelliert.

Allgemein zeigt sich, dass durch die Kombination mehrerer entlastender Massnahmen tendenziell fiskalisch weniger günstige Ergebnisse zu erzielen sind, als die Summe der individuellen Wirkung der Massnahmen erwarten liesse. In der Tendenz gilt, dass die Kosten für jede Massnahme in Form entgangener Steuereinnahmen jeweils in vollem Umfang wirksam bleibt, während das Potential an zusätzlich zu haltendem Steuersubstrat pro Massnahme durch die Kumulation der Massnahmen abnimmt. Eine Ausnahme hiervon bildet der Fall der Holdinggesellschaften. Aufgrund ihres hohen Eigenkapitals erfahren diese durch die Kapitalbesteuerung eine besonders starke Zusatzbelastung. Hier wird ein Bündel an Massnahmen benötigt, welches explizit die Kapitalstruktur der Holdings berücksichtigt, um diesen Unternehmen ein weiterhin steuerlich attraktives Umfeld in Zürich bieten zu können. Ansonsten droht eine vollständige Abwanderung.

Beim Betrachten der Resultate der Gemeinden fällt auf, dass dort im Vergleich zum Kanton in den meisten durchgeführten Simulationen höhere fiskalische Verluste anfallen. Dieser Befund kann, wie bereits in Kapitel Zusammenfassung der Simulationen ausführlich beschrieben⁸¹, als direkte Folge zweier Mechanismen interpretiert werden. Aufgrund des hohen Anteils der Stadt Zürich an den Gewinnsteuereinnahmen aller Gemeinden des Kantons wurde für die Gemeinden der Steuerfuss der Stadt Zürich von 129.01% angewendet.⁸² Der Gemeindesteuerfuss liegt somit fast 30% über dem des Kantons, womit die Einnahmeverluste der Gemeinden aufgrund von Veränderungen des Gewinnsteuersatzes absolut stärker ausfallen als für den Kanton. Zudem ist der Kanton durch den Kantonsanteil (17%) an den Einnahmen aus der direkten Bundessteuer beteiligt, die Gemeinden jedoch nicht. Dies führt dazu, dass die aus der USR III resultierenden fiskalischen Mindereinnahmen für den Kanton mitunter von jenen des Bundes mitbeeinflusst werden. Tendenziell werden somit die fiskalischen Mindereinnahmen des Kantons durch die Einführung von Massnahmen oder Massnahmenpaketen von der besseren fiskalischen Entwicklung des Bundes abgeschwächt. Dieser Effekt bleibt auf Gemeindeebene aus.

⁸¹ Vergleiche dazu auch Fussnote 71.

⁸² Stadt Zürich 119%; Kirchgemeinden 10,01%.

Bezüglich des aktuellen Stands der politischen Diskussion in Zürich stellt man fest, dass mit dem vom Regierungsrat bestimmten Massnahmenbündel eine Senkung des Gewinnsteuersatzes gemäss der Resultate des Simulationsmodells fiskalisch nicht optimal ist. So resultiert bei Einsatz aller im Rahmen der USR III neu verfügbaren Massnahmen in jedem der drei Szenarien ein weniger grosser Verlust bei einem Gewinnsteuersatz von 8 Prozent als bei einer Senkung auf 6 Prozent. Jedoch sind diese Unterschiede gering, und die Senkung des Gewinnsteuersatz ist immer auch in Beziehung zur relativen Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Zürich im nationalen Steuerwettbewerb zu sehen.

Zur richtigen Einordnung und Interpretation der Resultate kommt man nicht umhin, abschliessend nochmals auf die erheblichen Unsicherheiten hinzuweisen, die mit einem derartigen Simulationsmodell verbunden sind. Neben noch offenen Fragen zur Ausgestaltung im politischen Prozess ist es insbesondere die lückenhafte Datenlage, welche die Bestimmung der zahlreichen Parameter des Simulationsmodells schwierig macht. Insbesondere sind es drei Themenbereiche, die zentral für die Berechnungen im Modell sind, in denen mangels Daten jedoch nur mit Hilfe von plausiblen Annahmen gearbeitet werden konnte:

- *Anteil der Erträge die für Massnahmen (insb. Patentboxen) qualifizieren:*
Dieser Anteil ist für die Wirksamkeit der Massnahmen entscheidend. Da dies bisher jedoch keine steuerlich relevante Grösse ist, liegen nur wenige belastbare Informationen vor. Mehr Informationen für die Simulationsrechnungen liessen sich vor allem durch eine Zusammenarbeit mit (Beispiel-) Unternehmen ermitteln (Kennzahlen aus der Buchhaltung).
- *Ausmass der zusätzlichen Mobilität von bisher privilegierten Gesellschaften:*
Während zur Mobilität der Unternehmen allgemein relativ gut abgestützte Daten vorliegen, ist sehr wenig dazu bekannt, wie viel reagibler die privilegierten Gesellschaften sind. Dies drückt sich auch in der grossen gewählten Spanne zwischen den Szenarien aus. Mehr Informationen liessen sich hier auch fast ausschliesslich durch Zusammenarbeit mit den entsprechenden Unternehmen, eventuell einer Befragung, erhalten.
- *Ceteris Paribus Annahme für internationale Steuerbelastung:*
Die Simulationen gehen davon aus, dass sich an der steuerlichen Belastung im internationalen Umfeld nichts ändert. Dies ist jedoch kaum plausibel, insbesondere auf längere Sicht. Wobei sich die Veränderungen des internationalen steuerlichen Umfelds sowohl günstig als auch ungünstig für die Attraktivität Zürichs auswirken können. Dem kann nur durch ein laufendes Monitoring der internationalen Entwicklung Rechnung getragen werden.

Wie diese Diskussion zeigt, dürfen einzelne Ergebnisse des Simulationsmodells keinesfalls als Punktprognosen für die fiskalische Auswirkung der USR III interpretiert werden. Vielmehr sei nochmals auf das vorrangige Ziel des Projekts und des Modells hingewiesen: Das Zusammenspiel der Auswirkungen der verschiedenen Massnahmen besser verständlich zu machen und die Grössenordnung der verschiedenen Effekte in Relation zueinander kennenzulernen. Zu beachten ist auch, dass das Simulationsmodell einen hypothetischen Zustand nach Abschluss aller Anpassungsprozesse reflektiert. Auch daher dürfen die Simulationsresultate keinesfalls als Prog-

nosen für die (sofortige) Wirkung der USR III oder die zu erwartenden Fiskaleinnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt interpretiert werden.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass zwei Massnahmen, die im Zuge der parlamentarischen Beratung beschlossen wurden, nicht in die Simulationen einfliessen. Einerseits die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17% auf 21.2%, andererseits die Zinsbereinigte Gewinnsteuer auf Ebene des Bundes. Auf die Implementierung resp. Aktivierung der beiden Massnahmen wurde verzichtet. Es darf davon ausgegangen werden, dass beide Massnahmen in Simulationen nur eine geringe Auswirkung auf die relative steuerliche Attraktivität des Kantons Zürich hätten, da die Konkurrenz Kantone im gleichen Masse davon betroffen wären. Entsprechend würde sich die Interpretation der Wirkung der einzelnen kantonalen Massnahmen nur wenig verändern.⁸³

Angesichts der hohen Bedeutung der anstehenden Entscheidungen sollten daher die nachfolgenden Punkte bzgl. des Einsatzes der Simulationsergebnisse in der Entscheidungsfindung zu den steuerlichen Massnahmen beachtet werden. Die Entscheidungsfindung darf sich keinesfalls allein auf (einzelne) Modellergebnisse abstützen. Zieht man jedoch nicht ein einzelnes Simulationsergebnis heran, sondern analysiert eine Vielzahl verschiedener Simulationsresultate mit unterschiedlichen Parameterkonstellationen, so lassen sich – mit aller gebotener Vorsicht – auch quantitative Schlussfolgerungen zur fiskalischen Gesamtwirkung verschiedener politischer Massnahmenbündel im Vergleich ziehen. Dennoch müssen in die Entscheidungsfindung zwingend weitere Quellen und Überlegungen Erfahrungswerte, Analysen, Unternehmensgespräche etc. mit einbezogen werden. Dies auch deshalb, um weiteren antizipierten Entwicklungen z.B. im Steuerwettbewerb zwischen den einzelnen Kantonen⁸⁴ wie auch im internationalen Umfeld Rechnung zu tragen.

⁸³ Die beiden Massnahmen können jedoch einen deutlichen Effekt auf die die Höhe der Gesamtausfälle an Steuereinnahmen haben, sowohl für den Bund wie auch für den Kanton. Vor diesem Hintergrund sei nochmals darauf hingewiesen, dass die einzelnen Simulationsresultate nicht als Prognosen zu interpretieren sind.

⁸⁴ Das Simulationsmodell berücksichtigt den interkantonalen Steuerwettbewerb, allerdings nur in Form zweier hypothetische Konkurrenzstandorte, nicht in Form der Konkurrenz unter 26 Kantonen.

7 Literaturverzeichnis

Basel: B,S,S. & mundi consulting (2014). Studie Steuerkonflikt kantonale Unternehmenssteuerregime. Basel.

Chatagny, F., Köthenbürger, M., Stimmelmayer, M. (2014). Introducing an IP-licence box in Switzerland: Quantifying the effects. Mimeo. KOF.

De Mooij, R. A. & Ederveen, S. (2008). Corporate Tax Elasticities: A reader's guide to empirical findings. *Oxford Review of economic policy*, 24(4), Seiten 680-697.

Economiesuisse und Bundesamt für Statistik BFS (2014). Forschung und Entwicklung in der schweizerischen Privatwirtschaft 2012. Bern und Neuchâtel: Economiesuisse und Bundesamt für Statistik BFS.

Economiesuisse (2014). Unternehmenssteuerreform III Ziel: Steuergelder erhalten. Zürich: Economiesuisse.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2016) a. Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III). Stand vom 17.06.2016. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2016) b. Fragen und Antworten zur Unternehmenssteuerreform III. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2015) . Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2014). Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage über das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III). Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2013) a. Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III). Bericht des Steuerorgans zuhanden des Eidgenössischen Finanzdepartements. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2013) b. Konsultation zum Zwischenbericht des Steuerorgans Unternehmenssteuerreform III « Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit“. Ergebnisbericht. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD.

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV (2014). Regulierungsfolgenabschätzung der Unternehmenssteuerreform III. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD.

Finanzdirektion Kanton Zug (2016). Medienmitteilung Unternehmenssteuerreform III (USR III): Erstberatung in den eidgenössischen Räten ist abgeschlossen. Zug: Finanzdirektion Kanton Zug.

Heckemeyer, J. H. & Overesch, M. (2012). Auswirkungen der Besteuerung auf Entscheidungen international tätiger Unternehmen. *Die Betriebswirtschaft*, 72(6), Seiten 451-472.

- Hines, J. R. & Rice, E. M. (1990).** Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens and American Business. NBER working paper No. 3477.
- Huizinga, H. & Laeven, L. (2006).** International Profit Shifting within Multinationals: A Multi-Country Perspective. European Commission working paper No. 260.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2015) a.** 15.049 Unternehmenssteuerreformgesetz III. Stellungnahme zur Botschaft des Bundesrates vom 5. Juni 2015. Bern.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2015) b.** 15.049 Unternehmenssteuerreformgesetz III. Zweite Stellungnahme zur Botschaft des Bundesrates vom 5. Juni 2015. Bern.
- Linder, T. (2004).** Steuerliche Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation in der Schweiz wäre besonders für KMU wichtig. *Die Volkswirtschaft*, Seiten 39-42.
- OECD (2015)** Action 5: Agreement on Modified Nexus Approach for IP Regimes. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2013),** Addressing Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing.
- Overesch, M. (2016).** Steuervermeidung multinationaler Unternehmen. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik Zeitschrift des Vereins für Socialpolitik*, 17(2), Seiten 129-143.
- Overesch, M. & Wamser, G. (2009).** Who cares about corporate Taxation? Asymmetric Tax Effects on Outbound FDI. *The World Economy*, 32(12), Seiten 1657-1684.

8 Anhang

8.1 Parameter⁸⁵

Tab. 8-1 Politische Parameter

Massnahmen	Ausprägung	Quelle
<i>Patentbox Gewinn:</i> Quote der Entlastung	90%	Art. 24a Abs. 1 E-StHG, Bundesgesetz zur USR III
<i>Patentbox Kapitalsteuer:</i> Höhe des Abzuges auf dem forschungsintensiven Eigenkapital und Beteiligungen	90%	Simultan zu Patentbox Gewinn
<i>Abzug auf F&E:</i> Höhe des Multiplikators des Abzuges auf dem F&E Aufwand	1.5	Art. 25a E-StHG, Bundesgesetz zur USR III
<i>Abzug auf überschüssigem Eigenkapital:</i> Höhe des Abzuges auf dem überschüssigen Eigenkapital	100%	Bestimmt nach Absprache mit Steueramt Zürich
Steuersätze		
<i>Simulation:</i> Gewinn Steuersätze neu	8%/6%/4.5%	Bestimmt nach Absprache mit Steueramt Zürich
daraus folgende gesamte Gewinnssteuerbelastung vor Steuer	21.1%/18.2%/15.8%	Berechnet aus den Parametern für Bund, Kanton und Gemeinde
<i>Simulation:</i> Kapitalsteuersatz Kanton Zürich neu	0.075%	Bestimmt nach Absprache mit Steueramt Zürich
<i>Simulation:</i> Steuerfuss für Kanton und Gemeinden in Zürich	100 + 129.01 = 229.01	Steueramt Kanton Zürich, Gemeindesteuerfuss Stadt Zürich Stadt Zürich 119% und Kirchgemeinden 10.01%

Quelle: BAKBASEL

⁸⁵ Neben den in diesem Kapitel direkt genannten Quellen wurden verschiedene weitere genutzt, die alle im Literaturverzeichnis aufgeführt sind.

Tab. 8-2 Parameter: Input Variablen

Juristische Personen	Ausprägung	Quelle
Gewinn- /Kapitalsteuerepotential		Hochrechnung 2016 von NFA 2013
Gewinn- /Kapitalsteuerepotential: Aufteilung nach Gesellschaftsformen		Hochrechnung 2016 von NFA 2013
Interkantonale Ausscheidung: Anteil im Kanton Zürich steuerbar	Dom. = 98.90%, Hold. = 100%, Gem. = 97.10%, Ord. = 88.75%	Steueramt Kanton Zürich
Alte Steuersätze Kanton Zürich: Gewinn-/Kapitalsteuersatz alt	8%/0.075%	Steueramt Kanton Zürich
Modellierung Steuerbelastung juristische Person: Kapitalrendite im Kanton Zürich	Dom. = 6.38%, Hold. = 0.47%, Gem. = 13.07%, Ord. = 5.19%	Aus durchschnittlichem Verhältnis von Gewinn- und Kapitalpotential (NFA von 2008 bis 2013)
Natürliche Personen		
Steuereinnahmen natürliche Person: Steuereinnahmen pro Person	(zahlreiche Werte, siehe Modell)	NFA 2011
Steuerepotential natürlicher Personen: Beschäftigte Privilegierte Ges. (80%)	5'966	BAKBASEL und Steueramt Kt. ZH
Steuerepotential natürlicher Personen: Beschäftigte total Kanton Zürich	816'217	BfS
Steuerepotential natürlicher Personen: Anteil Erwerbstätige, die zupendeln (anderer Kanton/Ausland)	19.6%	BfS Pendlermatrix
Steuerepotential natürlicher Personen: Anteil Beschäftigte	Dom. = 0.1%, Hold. = 0.3%, Gem. = 0.6%, Ord. = 99.1%	BAKBASEL, gewichtet nach Gewinnpotential

Quelle: BAKBASEL

Tab. 8-3 Parameter: Patentbox Gewinn

Fixe Parameter	Ausprägung			Quelle
Anteil des Steuerpotentials unter der Gewinnpatentbox (Forschungsintensität)	Dom. = 0%, Hold. = 2%, Gem. =46%			Brancheninformation (NFA, NOGA 2008) und Patentdaten
Szenarien Parameter	<i>Schwach</i>	<i>Mittel</i>	<i>Stark</i>	
<i>Qualifikation für Gewinnpatentbox</i> (ordentliche Gesellschaften)	5%	14.4%	20%	Brancheninformation (NFA, NOGA 2008) und Patentdaten
<i>Qualifikation für Gewinnpatentbox</i> (ordentliche Gesellschaften), die qualifiziert sind und sich für die Patentbox entscheiden	85%	90%	100%	Wurde zusammen mit dem Anteil des Steuerpotentials unter der Patentbox bestimmt.
<i>Anteil der qualifizierenden</i> Patenterträge	40%	50%	60%	Wurde zusammen mit dem Anteil des Steuerpotentials unter der Patentbox bestimmt.

Quelle: BAKBASEL

Tab. 8-4 Parameter: Patentbox Kapital und Beteiligungen

Fixe Parameter	Ausprägung			Quelle
Anteil des Steuerpotentials unter der Kapitalpatentbox (Forschungsintensität)	Dom. = 0%, Hold. = 2%, Gem. = 46%			Brancheninformation (NFA, NOGA 2008) und Patentdaten. Wird so normiert, dass die gewichtete Summe mit dem Anteil aus der ESTV Umfrage übereinstimmt.
Kapitalpatentbox: Anteil Immaterialgüter gesamt (Forschungsintensives Kapital)	10.8%			Aus Umfrage der ESTV über Kapitalanteile.
Anteil der qualifizierenden Patenterträge	50%			Da 50% Markenrechte (Annahme ESTV)
Qualifikation für Patentbox Kapital (ordentliche Gesellschaften), die qualifiziert sind und sich für die Patentbox entscheiden	100%			Da es bei Kapital keine Kosten durch Aktivierung gibt, immer auf 100% gesetzt.
Beteiligungen: Anteil des Steuerpotentials	Dom. = 2.7%, Hold. = 60.1%, Gem. = 20.9%, Ord. = 16.9%			Wird nach Berechnungsmethode der ESTV auf Kanton ZH angewendet.
Szenarien Parameter	Schwach	Mittel	Stark	
Qualifikation für Kapitalpatentbox (Forschungsintensität ordentliche Ges.)	5%	14.4%	20%	Siehe oben Gewinnpatentbox (Anmerkung: Anders als bei Gewinnpatentbox, dient der Parameter hier nur der Verteilung der Gesamtwirkung von 10.8% über die Unternehmenstypen).

Quelle: BAKBASEL

Tab. 8-5 Parameter: Förderung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben

Fixe Parameter	Ausprägung	Quelle
Forschungs- und Entwicklungsausgaben Anteil an Gewinn	Dom. = 1.4%, Hold. = 3.7%, Gem. = 4.7%, Ord. = 8.9%	Berechnet, Grundlage BfS Studie
Multiplikator F&E Ausgaben bei Unternehmen in der Patentbox.	1	Bestimmt nach Absprache mit Steueramt Zürich

Quelle: BAKBASEL

Tab. 8-6 Parameter: Zinsbereinigte Gewinnsteuer

Fixe Parameter	Ausprägung	Quelle
Überschüssiges EK: Anteil an Gewinnpotential	Dom. = 348.2%, Hold. = 2087.1%, Gem. = 248.3%, Ord. = 437.5%	Wird nach Berechnungsmethode der ESTV auf Kanton ZH angewendet
Überschüssiges EK: Zins auf Eigenkapital	3%	Gemäss Vorgehen ESTV

Quelle: BAKBASEL

Tab. 8-7 Parameter: Semi-Elastizitäten

Fixe Parameter	Ausprägung			Quelle
Semi-Elastizität: Weniger Standort gebunden	-0.2			Festlegung auf Basis einer umfangreichen Analyse der empirischen Literatur
Semi-Elastizität: Anteil Standort gebundene Unternehmen	Dom., Hold., Gem. = 0%, Ord. = 69.2%			Expertengespräche / eigene Einschätzung
Szenarien Parameter	Schwach	Mittel	Stark	
Semi-Elastizität Allgemein	-2	-2.5	-3	Festlegung auf Basis einer umfangreichen Analyse der empirischen Literatur
Semi-Elastizität Aufschlag «National»	0	-1	-2	Festlegung auf Basis einer Analyse der empirischen Literatur (nur indirekt)
Semi-Elastizität Aufschlag «Sondergesellschaft»	-3	-6.5	-15	Festlegung auf Basis einer Analyse der empirischen Literatur (nur indirekt)
Semi-Elastizität: Übereinstimmung der Gesellschaften, welche national/international ab-/zuwandern	100%	95%	85%	Expertengespräche / eigene Einschätzung

Quelle: BAKBASEL

Tab. 8-8 Parameter: Reaktion natürliche Personen

Szenarien Parameter	Schwach	Mittel	Stark	Quelle
Reaktion der natürlichen Personen: Anteil mobiler Arbeitskräfte bei Umzug im Inland (Zug oder CH Durchschnitt)	0%	0%	0%	Im Inland wird gependelt
Reaktion der natürlichen Personen: Anteil mobiler Arbeitskräfte bei Umzug ins Ausland: Domizil	20%	40%	60%	Expertengespräche / eigene Einschätzung
Anteil mobiler Arbeitskräfte: Holding	60%	80%	100%	Expertengespräche / eigene Einschätzung
Anteil mobiler Arbeitskräfte: Gemischt	10%	20%	30%	Expertengespräche / eigene Einschätzung
Anteil mobiler Arbeitskräfte: Anteil mobiler Arbeitskräfte bei Weg-/Zuzug Ausland: Ordentlich	2.5%	5%	10%	Expertengespräche / eigene Einschätzung

Quelle: BAKBASEL

Tab. 8-9 Parameter: Referenzregionen

Fixe Parameter	Ausprägung	Quelle
<i>Simulation:</i> Steuersätze alt/neu für Zug	Gewinn: 6.0%/3.5% Kapital: 0.05%/0.05%	Bestimmt nach Absprache mit Steueramt Zürich
daraus folgende gesamte Gewinssteuerbelastung vor Steuer	14.9%/12.1%	Berechnet aus den Parametern für Bund, Kanton und Gemeinde
<i>Simulation:</i> Steuersätze alt/neu für CH Durchschnitt	Gewinn: 9.9%/5.3% Kapital: 0.075%/0.075%	Quelle: Simulationen des Eidgenössischen Finanzdepartements, Berechnungen: BAKBASEL
daraus folgende gesamte Gewinssteuerbelastung vor Steuer	22.1%/16.0%	Berechnet aus den Parametern für Bund, Kanton und Gemeinde
<i>Simulation:</i> Steuerfuss für Kanton und Gemeinde für Zug	$82 + 67.6 = 149.6$	Quelle: Steuerverwaltung Kanton Zug
<i>Simulation:</i> Steuerfuss für Kanton und Gemeinde für CH Durchschnitt	$100 + 100 = 200$	Bestimmt nach Absprache mit Steueramt Zürich

Quelle: BAKBASEL

Tab. 8-10 Parameter: Weitere Parameter

Fixe Parameter	Ausprägung	Quelle
Faktor der Wirksamkeit der Massnahmen für den Kanton Zug und CH Durchschnitt	1	Bestimmt nach Absprache mit Steueramt Zürich, alle Massnahme wirken im Kt. Zug und CH Durchschnitt gleich stark wie in ZH

Quelle: BAKBASEL

