

**STAF-Umsetzung
im Kanton Zürich:
Schritt 2 der Steuervorlage 17
(Reduktion des Gewinnsteu-
ersatzes auf 6 Prozent)**

Simulationsresultate
z.H. des Steueramts
des Kantons Zürich

Juni 2023

Auftraggeber

Steueramt Kanton Zürich

Herausgeber

BAK Economics AG

Projektleitung

Martin Eichler, T +41 61 279 97 14
martin.eichler@bak-economics.com

Redaktion

Martin Eichler
Benjamin Studer

Titelbild

BAK Economics/shutterstock

Copyright

Copyright © 2023 by BAK Economics AG
Alle Rechte liegen beim Auftraggeber

Executive Summary

Auf Druck des Auslandes musste die Schweiz die kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften abschaffen. Zur Aufrechterhaltung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit wurden mit der STAF 2020 nicht nur die kantonalen Steuerstatus abgeschafft, sondern gleichzeitig neue, international anerkannte Ermässigungen bei der Gewinnsteuer eingeführt. Mit der STAF-Umsetzung gingen auch erhebliche Anpassungen an den kantonalen Gewinnsteuersätzen einher. Um den Veränderungen der Stellung des Kantons Zürich im interkantonalen Standortwettbewerb Rechnung zu tragen, hat der Kanton Zürich ebenfalls Anpassungen vorgenommen bzw. vorgesehen. Auf das Jahr 2021 wurde der kantonale Gewinnsteuersatz in einem ersten Schritt von 8 auf 7 Prozent gesenkt und eine weitere Senkung des Gewinnsteuersatzes von 7 auf 6 Prozent in einem zweiten Schritt in Aussicht gestellt. Im Zentrum des Interesses steht derzeit diese weitere Senkung des Gewinnsteuersatzes von 7 auf 6 Prozent, welche im konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2023-2026 eingestellt ist.

Im Hinblick auf die STAF-Umsetzung wurde im Jahr 2018 bereits eine Studie zu den fiskalischen Auswirkungen der Steuervorlage 17 (SV17) für den Kanton Zürich und seine Gemeinden erstellt, die auch unterschiedliche Varianten mit der Senkung des Gewinnsteuersatzes auf 7 respektive 6 Prozent umfasste. Mit der vorliegenden Studie wurden diese Simulationen spezifisch für die Gewinnsteuersatzsenkung auf 6 Prozent unter Berücksichtigung der aktuellen Verhältnisse überprüft und aktualisiert.

Eine Senkung des Steuersatzes bringt statisch betrachtet per Definition eine Verringerung der Steuereinnahmen mit sich. Diese Betrachtungsweise greift aber viel zu kurz, gerade für eine Reform, die dem Erhalt der steuerlichen Attraktivität dient. Die dynamischen Effekte der Reform, welche durch Verhaltensanpassungen der Unternehmen zustande kommen, müssen zwingend berücksichtigt werden. Dies erfolgt anhand von Berechnungen mit Hilfe eines umfassenden Simulationsmodells, welches alle statischen wie dynamischen Effekte erfasst und einen Vergleich des jeweiligen «steady state»-Zustands erlaubt, also nach Abschluss aller Anpassungsprozesse.

Für den Wechsel des Gewinnsteuersatzes von 7 auf 6 Prozent zeigen die Simulationsergebnisse, dass dies für den Kanton Zürich fiskalisch weitgehend neutral sein dürfte. Diese Steuersatzreduktion wäre gemäss den Berechnungen mit einem vernachlässigbaren Einnahmenrückgang von 2 Mio. CHF verbunden (Differenz gegenüber der Situation mit 7 Prozent Gewinnsteuersatz). Auf Ebene der Gemeinden ist durch die gleiche Senkung von 7 auf 6 Prozent mit einer Reduktion der Steuereinnahmen von knapp 40 Millionen zu rechnen.

Da die Simulationsrechnungen mit gewissen Unsicherheiten behaftet sind, wird zusätzlich eine mögliche Spannbreite ermittelt. Für den Kanton ergeben die Berechnungen einen maximalen Einnahmenrückgang im höheren zweistelligen Millionenbereich. Insgesamt weisen die Ergebnisse darauf hin, dass im als am wahrscheinlichsten betrachteten «mittleren» Szenario eine Senkung des Gewinnsteuersatzes von 7 auf 6 Prozent ein ausgewogenes Gleichgewicht darstellt zwischen Steuerentlastung mit entsprechenden Einnahmenrückgängen und der Steigerung der Standortattraktivität, woraus ein höheres wirtschaftliches Aktivitätsniveau resultiert mit entsprechenden Steuermehreinnahmen.

Vergleicht man die aktuellen Schätzungen mit der Analyse aus dem Jahr 2018, so fallen die Resultate etwas ungünstiger aus für eine Steuersatzsenkung auf 6 Prozent. Die Unterschiede sind jedoch gering, und lassen sich mit den Veränderungen in der Bemessungsbasis im Kanton Zürich erklären: So wird in den jetzigen Berechnungen von einer deutlich höheren Bemessungsbasis ausgegangen als noch 2018 angenommen, womit sich auch sämtliche Effekte einer Reform vergrössern.

Die Analyse zeigt, dass sich an der bereits 2018 gezogene Schlussfolgerung nichts Grundsätzliches ändert: Unter Einbezug der Unternehmensreaktionen führen unter den heutigen Gegebenheiten ein Gewinnsteuersatz von 7 Prozent und ein solcher von 6 Prozent für die Kantons- und Gemeindefinanzen langfristig zu ähnlich hohen Steuereinnahmen.

Inhalt

Executive Summary	3
1 Ausgangslage.....	6
2 Das Simulationsmodell	10
2.1 Grundstruktur des Modells.....	10
2.2 Parameter des Simulationsmodells.....	11
2.3 Unsicherheit und Bandbreiten der Resultate.....	11
2.4 Neuerungen im Simulationsmodell seit 2018	12
3 Resultate der Simulationen.....	14
3.1 STAF mit Gewinnsteuersatz 7 Prozent in Zürich.....	14
3.2 STAF mit Gewinnsteuersatz 6 Prozent in Zürich.....	18
3.3 Vergleich der Simulationen mit 7 bzw. 6 Prozent Gewinnsteuersatz	19
3.4 Vergleich der Simulationen von 2023 mit den Resultaten von 2018.....	21
4 Schlussfolgerung	26

Tabellen

Tab. 2-1 Veränderung der Steuerbemessungsgrundlage	13
Tab. 3-1 Simulation STAF mit Gewinnsteuersatz 7 Prozent	15
Tab. 3-2 Simulation STAF mit Gewinnsteuersatz 6 Prozent	18
Tab. 3-3 Vergleich der STAF-Simulationen mit 7 bzw. 6 Prozent Gewinnsteuersatz	20
Tab. 3-4 Vergleich der Simulationen von 2018 und 2023	23

1 Ausgangslage

Auf Druck des Auslandes musste die Schweiz die kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften auf Ende 2019 abschaffen. Zur Aufrechterhaltung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit wurden mit dem Bundesgesetz vom 28. September 2018 über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) nicht nur die kantonalen Steuerstatus abgeschafft, sondern gleichzeitig neue, international anerkannte Ermässigungen bei der Gewinnsteuer eingeführt. Damit wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass über 50 Prozent der Gewinnsteuereinnahmen des Bundes von Gesellschaften stammten, die in den Kantonen als Statusgesellschaften besteuert worden sind.

Die wichtigsten Regelungen sind:

- Die Kantone müssen mit Wirkung ab 1. Januar 2020 die kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften zwingend aufheben.¹
- Andererseits müssen die Kantone eine Ermässigung auf Reingewinnen aus Patenten und vergleichbaren Rechten (Patentbox) zwingend einführen, wobei allerdings der Umfang der Ermässigung (maximal 90%) den Kantonen überlassen bleibt.
- Zusätzlich können die Kantone auf inländischem Forschungs- und Entwicklungsaufwand einen Zusatzabzug von maximal 50% gewähren,
- sowie eine Ermässigung bei der Kapitalsteuer, soweit diese auf Beteiligungen, Patente und Darlehen an Konzerngesellschaften entfällt.
- Sofern die gesamte Steuerbelastung mindestens 13.5% beträgt, können sie ausserdem einen Abzug auf Eigenfinanzierung einführen.
- Die gesamte Entlastung bei der Gewinnsteuer darf 70% nicht überschreiten.
- Der Steuersatz für die kantonale Gewinnsteuer verbleibt vollständig in der Autonomie der Kantone; allfällige Anpassungen liegen allein in deren Kompetenz.

Das Reformpaket der STAF mit seinen variablen und teils optionalen Massnahmen trägt den unterschiedlichen finanzpolitischen und steuerstrukturellen Rahmenbedingungen in den Kantonen Rechnung, namentlich

- der Zusammensetzung des Steuersubstrates mit Bezug auf die Anteile
 - natürlicher und juristischer Personen
 - und bei Letzteren der ordentlich besteuerten Gesellschaften und solchen mit vormals kantonalem Steuerstatus und
- der Verteilung des Steuersubstrates auf den Kanton, seine Städte und Gemeinden.

Die Kantone haben die optionalen Vorgaben sehr unterschiedlich umgesetzt. Dadurch wurde auch die Stellung des Kantons Zürich im interkantonalen Standortwettbewerb beeinflusst.

Auf Basis dieser bundesrechtlichen Vorgaben hat der Kanton Zürich gestützt auf seine strukturellen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen mit der Steuervorlage 17 auf den 1. Januar 2020 die Patentbox mit einer Entlastung von 90%, den Abzug für Eigenfinanzierung und den Zusatzabzug für Forschungs- und Entwicklungsaufwand von 50% mit einer Entlastungsbegrenzung von 70% sowie die Steuerermässigung für das auf Beteiligungen, Patente und Konzerndarlehen entfallende

¹ Unter Gewährung einer Übergangsregelung für stille Reserven aus der Zeit der Statusbesteuerung, was zu längeren Anpassungsfristen führt.

Eigenkapital eingeführt. Als Ergänzung zu diesen Massnahmen wurde der Steuersatz für die Gewinnsteuer mit Wirkung ab 1. Januar 2021 in einem ersten Schritt von 8% auf 7% gesenkt.²

Gemäss Vorlage 5495³ des Regierungsrates war in einem zweiten Schritt ab dem 1. Januar 2023 vorgesehen, den Gewinnsteuersatz nochmals um einen Prozentpunkt von 7 auf 6 Prozent zu senken, wobei dieser zweite Schritt Gegenstand einer separaten Vorlage bildet. Mit diesem Vorgehen wurde gespiegelt, dass die Erhöhung der Steuerbelastung bei den Statusgesellschaften nicht schlagartig eintritt, sondern dank der Übergangsregelung zur Behandlung der stillen Reserven schrittweise erfolgt.

Dieser zweite Schritt wurde aufgrund der finanziellen Herausforderungen der vergangenen Jahre unter anderem im Zusammenhang mit der Coronapandemie vorerst nicht weiterverfolgt. Der Regierungsrat hat am 31. August 2022 den zweiten Schritt der Steuervorlage 17 (Gewinnsteuersatzreduktion von 7 auf 6%) jedoch in der Finanzplanung zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2023–2026 wieder berücksichtigt.

Damit stellt sich erneut die Frage, welche finanziellen Folgen die Senkung des Gewinnsteuersatzes von 7 auf 6 Prozent für den Kanton Zürich und seine Gemeinden hätte. Primär, bei einer rein statischen Betrachtung, bringt eine Senkung des Steuersatzes per Definition eine Verringerung der Steuereinnahmen mit sich. Diese Betrachtungsweise greift aber viel zu kurz, ganz besonders für eine Reform, welche gerade auf den Erhalt der steuerlichen Attraktivität abzielt. Die dynamischen Effekte der Reform, welche durch Verhaltensänderungen der betroffenen wirtschaftlichen Akteure, hier also der Unternehmen, zustande kommen, müssen zwingend berücksichtigt werden. Zwar liegen frühere Analysen zur Wirkung einer entsprechenden Steuersatzsenkung im Kanton Zürich vor, es ist jedoch offen, ob diese angesichts der veränderten Situation von inzwischen gewonnenen neuen Erkenntnissen und der aktuellen Datenlage noch gültig sind.

Als Grundlage für den Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat zur Senkung des Steuersatzes für die Gewinnsteuer von 7% auf 6% wurde BAK Economics beauftragt, mit Hilfe von Simulationsrechnungen die fiskalischen Auswirkungen für den Kanton Zürich und seine Gemeinden zu ermitteln. Basierend auf dem vorhandenen Simulationsmodell⁴ wurden die fiskalischen Effekte der Umsetzung der STAF mit verschiedenen kantonalen Gewinnsteuersätzen in Zürich nicht nur statisch bestimmt, sondern unter Einbezug von zu erwartenden Unternehmensreaktionen und den Wechselwirkungen unter den verschiedenen Massnahmen simuliert. Konkret werden in dieser Studie anhand von Simulationsrechnungen die Mindereinnahmen bestimmt, welche sich für den Kanton Zürich und seine Gemeinden ergeben bei einer Senkung des Steuersatzes für die Gewinnsteuer

- von 8% auf 7%
- bzw. von 8% auf 6%,

² Vgl. Regierungsrat Kanton Zürich, Vorlage 5495, S. 14ff.

³ Vgl. Regierungsrat Kanton Zürich, Vorlage 5495, S. 24.

⁴ Bereits im Rahmen der USR III hat BAK Economics in enger Zusammenarbeit mit dem Steueramt des Kantons Zürich die Zusammenhänge und Interaktionen in Verbindung zum Wegfall der Statusbesteuerung, der Ersatzmassnahmen und der kantonalen Umsetzungen mit entsprechenden Simulationsrechnungen analysiert (vgl. BAK Economics «Unternehmenssteuerreform III - Die Auswirkungen für den Kanton Zürich», Oktober 2016). Hierfür wurde eigens ein Modell entwickelt, das eine Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen auch in dynamischer Betrachtung erlaubt, also unter Berücksichtigung der Standortentscheidungen der Unternehmen nach einer Steueränderung. Dieses Modell wurde auch zur Analyse der SV17 verwendet, wobei nicht nur die veränderten Massnahmen berücksichtigt wurden, sondern das Modell und seine Parametrisierung dazumal auch anhand der neuesten verfügbaren Forschung und weiterer Informationen präzisiert und ergänzt wurde (vgl. BAK Economics «Steuervorlage 17: Simulationsresultate z.H. des Steueramts des Kantons Zürich», Juli 2018).

- jeweils unter gleichzeitiger Berücksichtigung sämtlicher STAF-Massnahmen⁵ in derjenigen Form, wie sie tatsächlich umgesetzt wurden.⁶

Als Basisszenario gelten dabei die bis 31.12.2019 geltenden rechtlichen Grundlagen unter Einschluss der kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften und ohne STAF-Massnahmen. Alle Simulationsrechnungen beziehen sich auf das Jahr 2019⁷.

Exkurs: Notwendigkeit des Einsatzes «hypothetischer» Berechnungen mit einem Simulationsmodell

Obwohl die STAF nun vor mehr als 3 Jahren umgesetzt wurde, muss für die Analyse weiterhin auf eine «hypothetische» Modellierung zurückgegriffen werden. Dies aus verschiedenen Gründen, wobei zwei Punkte von besonderer Bedeutung sind.

Zum einen liegen die notwendigen Daten, um eine Analyse auf Basis der effektiven Umsetzung der STAF durchzuführen, nicht vor. Dies hat einerseits eine zeitliche Komponente: Belastbare effektive Daten zu den Steuereinnahmen einer Periode liegen erst mit erheblicher Verzögerung vor, derzeit eben nur bis zur Steuerperiode 2019. Andererseits wird in den Steuer-Daten nach Umsetzung der STAF nicht mehr ersichtlich sein, welcher Anteil von ehemals privilegierten Unternehmen stammt und welcher von schon immer ordentlich besteuerten. Dies erschwert es zumindest stark, die Effekte der STAF von anderen Einflüssen auf die Steuerbasis bzw. die Steuereinnahmen zu unterscheiden.

Der zweite wesentliche Grund liegt in den dynamischen Charakteristika von Veränderungen im Steuersystem, welche in der Analyse hier gerade ebenfalls berücksichtigt werden sollen. Die Anpassungsreaktionen der Unternehmen benötigen Zeit: Die Standort- und Investitionsentscheide, durch welche die dynamischen Effekte der Reform bestimmt werden, benötigen oft viele Jahre. Selbst mit einem perfekten Datensatz für das Steuerjahr 2020 (oder für 2022), also nach der STAF-Umsetzung, könnten die dynamischen Effekte nicht vollständig ermittelt werden. Die dynamischen Auswirkungen einer Steuerreform werden oft erst im Laufe vieler Jahre wirksam und damit auch erst dann in den effektiven Daten zu den Steuererträgen sichtbar. Schätzungen anhand von Daten direkt (oder nur kurze Zeit) nach einer Reform unterschätzt die dynamischen Effekte.

Für den erneuten Einsatz wurde das Modell zur Simulierung der dynamischen Effekte der STAF und insbesondere seine Parametrisierung zunächst vollständig überprüft und, wo notwendig, aktualisiert. Insgesamt fallen die Anpassungen gegenüber der Modellversion von 2018 jedoch gering aus. Sie werden in Kapitel 2 zusammengefasst. Daneben sei auf die Dokumentationen in früheren Berichten zum Modell und seiner Parametrisierung verwiesen.

An der grundlegenden Funktionsweise des Modells hat sich nichts geändert. Es werden jeweils zwei «steady state» Zustände mit unterschiedlichen steuerlichen Regeln miteinander verglichen,

⁵ Untrennbar mit der STAF verbunden sind die zugehörigen kantonalen Umsetzungen, welche zu einem grossen Teil ebenfalls auf das Jahr 2020 umgesetzt wurden. Neben der kantonalen Umsetzung der mit der STAF neu möglichen steuerlichen Massnahmen wie Patentbox oder FuE-Abzüge spielt gerade auch die Anpassung der ordentlichen Gewinnsteuersätze eine zentrale Rolle für die Auswirkungen der Reform. Auch wenn diese weiteren kantonalen Massnahmen formell keinen Bestandteil der STAF darstellen, ist eine Analyse der Wirkung der STAF ohne die kantonalen Umsetzungen nicht sinnvoll. Dies ist im Simulationsmodell so umgesetzt, und nachfolgend wird daher unter dem Begriff STAF bzw. STAF-Massnahmen jeweils die Reform einschliesslich der kantonalen Umsetzung und aller weiterer, damit verknüpften kantonalen Massnahmen verstanden. Dies gilt auch dann, wenn die Massnahmen nicht zum 1.1.2020 umgesetzt wurden: Teilweise erfolgten die mit der STAF verbundenen kantonalen Massnahmen bereits vor 2020 (z.B. Steuersenkungen in den Kantonen Basel-Stadt und Waadt); andere Elemente sind hingegen erst für eine spätere Umsetzung vorgesehen (z.T. erst bis 2025). Nicht im Simulationsmodell integriert ist jedoch der Abzug für Eigenfinanzierung (NID), welcher ebenfalls Teil der STAF-Massnahmen ist, dessen Auswirkungen jedoch auf anderem Weg eruiert wurden. Wenn in diesem Bericht von allen (STAF-) Massnahmen gesprochen wird, ist NID nicht enthalten.

⁶ Abgesehen vom Gewinnsteuersatz in Zürich wurden alle übrigen Annahmen zur Umsetzung der STAF-Massnahmen in allen Simulationsrechnungen jeweils konstant gehalten. Dies gilt insbesondere auch für die Umsetzung der durch STAF neu geschaffenen steuerlichen Massnahmen in Zürich und in anderen Kantonen, einschliesslich der Gewinnsteuersätze in anderen Kantonen. Diese wurden in allen Simulationen so umgesetzt wie diese nun auch tatsächlich der Fall war (einschliesslich ggf. schon definitiv beschlossener, mit der STAF verknüpfter Anpassungen, deren Umsetzung noch in der Zukunft liegt).

⁷ Das Jahr 2019 wurde gewählt, da die Analyse zwar einerseits möglichst einen aktuellen Zustand als Grundlage verwenden sollte, da aber andererseits alle notwendigen Informationen zur steuerlichen Basis zuverlässig vorliegen müssen.

nämlich gemäss Regelung vor STAF-Umsetzung sowie nach Umsetzung der STAF.⁸ «Steady state» bedeutet dabei, dass sämtliche Anpassungsprozesse abgeschlossen sind.⁹ Dabei gilt zusätzlich eine «ceteris paribus»-Annahme: Alle anderen Einflussfaktoren bleiben unverändert, beispielsweise die Konjunkturentwicklung oder regulatorische Rahmenbedingungen. Dies wird dadurch erreicht, dass die verschiedenen Zustände immer für das gleiche zugrunde liegende Jahr ermittelt werden. Das hierbei ermittelte Zahlenwerk stellt somit auch keine Prognose für eine zukünftige Entwicklung dar – eine solche Prognose müsste immer auch andere Entwicklungen berücksichtigen.

Konkret, wenn auch etwas plakativ, lässt sich sagen, dass für die Analyse hier die Steuereinnahmen für die Steuerperiode 2019¹⁰ miteinander verglichen werden, berechnet je mit dem hypothetischen Simulationsmodell auf Basis des tatsächlichen Steuerpotenzials im Jahr 2019, einmal ohne die Umsetzung der STAF und einmal mit einem Zustand, wenn die STAF vollständig umgesetzt gewesen wäre, und zwar bereits so lange, dass alle Anpassungsprozesse abgeschlossen sind.¹¹

Die Simulationen vergleichen somit weiterhin jeweils die vollständige Wirkung der Umsetzung der STAF auf die kantonalen Finanzen des Kantons Zürich (sowie des kantonalen Anteils an den direkten Bundessteuern und der Gemeinden) und geben jeweils an, um welchen Betrag sich diese ändern würden, wenn die STAF bereits 2019 mit einem Gewinnsteuersatz von 7 respektive 6 Prozent vollständig umgesetzt gewesen wäre.¹² Die erneute vollständige Simulation aller STAF-Massnahmen ermöglicht die Berücksichtigung von Rückkopplungseffekten zwischen der Wirkung einer Steuersatzveränderung mit den Wirkungen anderer Massnahmen. Auch können die früheren Resultate bei diesem Vorgehen nochmals überprüft werden, insbesondere auch, ob seitdem neue verfügbare Informationen und Erkenntnisse zu anderen Schlussfolgerungen führen könnten.

In der Darstellung der Ergebnisse in Kapitel 3 werden in vergleichbarer Form wie in früheren Analysen die Auswirkungen einer Umsetzung der STAF gegenüber dem Vor-STAF-Zustand¹³ auf die kantonalen Steuereinnahmen im Jahr 2019 dargestellt. Von besonderem Interesse in dieser Analyse ist jedoch, wie sich die Ergebnisse unterscheiden, wenn die Umsetzung der STAF im Kanton Zürich mit einer Senkung des Gewinnsteuersatzes von 8 auf 6 Prozent erfolgt wäre, anstatt der gewählten Umsetzung mit einer Senkung von 8 auf 7 Prozent.¹⁴ Daher wird zusätzlich auch eine Darstellung präsentiert, welche wiedergibt, wie sich diese beiden Simulationsergebnisse voneinander unterscheiden (Kapitel 3.3). Die Angabe ist hier eine Differenz der Differenz, und so gewählt, dass ein positiver Betrag bedeutet, dass die Differenz der Steuereinnahmen durch die STAF-Umsetzung mit 6 Prozent einen höheren zusätzlichen Steuerertrag bzw. einen kleineren Rückgang an Steuereinnahmen bedeutet, als dies bei einer Umsetzung der STAF-Umsetzung mit 7 Prozent der Fall ist. Zusätzlich erfolgt ein Vergleich mit den Ergebnissen von 2018 (Kapitel 3.4).

⁸ Dies sind zwei hypothetische Zustände, da auch die Steuererträge vor Umsetzung der STAF anhand des Modells berechnet werden. Das Modell trifft eine Reihe vereinfachender Annahmen, insbesondere wird an verschiedenen Stellen mit Durchschnittssteuersätzen gerechnet, wenn sich die tatsächlichen effektiven Steuersätze zwischen den einzelnen Steuersubjekten unterscheiden können (z.B. Umfang der Entlastung bei FuE-Abzügen, Progression in der Einkommensteuer). Zwar wurde das Modell grundsätzlich anhand der Daten des Jahres 2019 kalibriert, die vereinfachenden Annahmen führen jedoch trotzdem dazu, dass die Ergebnisse nicht zwingend identisch mit den effektiven Zahlen sind. Das Vorgehen, sowohl für die Situation vor STAF als auch nach Umsetzung der STAF hypothetische Steuererträge basierend auf Berechnungen mit dem gleichen Modell heranzuziehen, stellt gerade die Aussagekraft der Ergebnisse sicher. Aus diesem Grund sind die Ergebnisse auch als Differenz zwischen diesen zwei Zuständen dargestellt.

⁹ Das heisst in diesem Zusammenhang: Alle Unternehmen, die auf Grund einer steuerlichen Regelung eine alternative Standort- oder Investitionsentscheidung treffen würden, haben diese nicht nur getroffen, sondern auch vollständig umgesetzt.

¹⁰ Dies ist eine andere Grösse als die Steuereinnahmen für das Rechnungsjahr 2019, welche die effektiv im Jahr 2019 eingegangenen Steuerzahlungen betrifft. In dieser Studie beziehen sich die Aussagen immer auf die «Steuereinnahmen für das Steuerjahr 2019». Vereinfachend wird von «Steuern im Jahr 2019» o.ä. gesprochen.

¹¹ Dieses Vorgehen, der Vergleich zweier «steady state»-Zustände, bedeutet unter anderem, dass die mit dem Modell ermittelten Differenzen der Steuereinnahmen nicht derjenigen Veränderung der Steuereinnahmen entspricht, die im Jahr eins nach der Umsetzung der STAF zu erwarten wäre (oder in irgendeinem anderen, spezifischen Jahr nach der Umsetzung).

¹² Die Differenz wird dabei so dargestellt, dass ein negativer Wert bedeutet, dass die Steuereinnahmen 2019 bei Umsetzung der STAF um diesen Frankenbetrag geringer ausgefallen wären, als dies ohne STAF der Fall ist.

¹³ Also inklusive der privilegierten Besteuerung von Holding-, Domicil- und Gemischten Gesellschaften.

¹⁴ Da es sich hier um die Betrachtung des «steady state» Zustands handelt, ist es dabei nicht relevant, ob die Umsetzung der Gewinnsteuersatzsenkung in ein oder zwei Stufen erfolgt oder wann genau dies der Fall ist.

2 Das Simulationsmodell

Mit der Abschaffung des kantonalen Steuerstatus für Domizil-, Holding- und gemischte Gesellschaften im Rahmen der STAF kommt es ceteris paribus zunächst zu einer Erhöhung der kantonalen Steuereinnahmen. In dieser, auch als „statische Betrachtung“ bezeichneten Sichtweise kann der Kanton Zürich mit Mehreinnahmen rechnen. Damit resultiert für die bis anhin privilegiert besteuerten Unternehmen jedoch eine massive Steuererhöhung, was die Unternehmen veranlassen wird, ihre Standortwahl und/oder ihre Investitionspläne zu überdenken. Eine rein statische Betrachtung greift viel zu kurz und taugt im Fall der STAF nicht dafür, die fiskalischen Auswirkungen der Reform auch nur grob einordnen zu können.

Genau wegen des drohenden Verlustes an steuerlicher Attraktivität umfasst die STAF¹⁵ zahlreiche Massnahmen, die dem entgegenwirken sollen. Damit nimmt zwar die Standortattraktivität wieder zu und Steuersubstrat kann gehalten oder sogar zusätzlich angezogen werden. Gleichzeitig profitieren jedoch auch Unternehmen von den Massnahmen, die den Standort Zürich gar nicht in Frage gestellt hätten (sogenannte „Mitnahmeeffekte“).

Die verschiedenen, zum Teil gegenläufigen Effekte, die teils komplexen Verflechtungen und die systemischen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen, mit der STAF verbundenen Massnahmen machen eine Gesamtbewertung entsprechend schwierig. BAK Economics hat daher ein quantitatives Simulationsmodell entwickelt, um die möglichen fiskalischen Auswirkungen der STAF für den Kanton Zürich zu erfassen. Das Modell vereint die Umsetzung der Massnahmen, die Reaktion der Unternehmen auf die veränderten steuerlichen Anreize und die Auswirkungen auf die kantonalen Finanzen. Es bildet somit die Wirkung auf die Standortattraktivität und damit die Besteuerungsbasis sowie auf die Fiskalerträge, also die Ausschöpfung der Besteuerungsbasis, ab.

2.1 Grundstruktur des Modells

Als Resultat weist das Simulationsmodell einen Vergleich der Steuereinnahmen mit denjenigen Steuereinnahmen aus, die resultieren würden, wenn alle Massnahmen der STAF bereits umgesetzt wären. Die Ergebnisse werden dabei grundsätzlich in Form von Differenzen dargestellt, wobei ein negativer Wert bedeutet, dass die zu erwartenden Fiskalerträge mit Umsetzung der STAF tiefer ausfallen als mit der Rechtslage vor der STAF.

Zu beachten ist auch, dass das Simulationsmodell einen hypothetischen Zustand nach Abschluss aller Anpassungsprozesse reflektiert. Auch daher dürfen die Simulationsresultate keinesfalls als Prognosen für die (sofortige) Wirkung der STAF oder die zu erwartenden Fiskaleinnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt interpretiert werden. Zusätzlich können zur Einordnung verschiedener politischer Optionen, wie beispielsweise eben einer Anpassung des Gewinnsteuersatzes, unterschiedliche Simulationsresultate miteinander ins Verhältnis gesetzt werden.

Im Modell sind die verschiedenen, im Zusammenhang mit der STAF implementierten Massnahmen enthalten. Diese können jeweils einzeln an- bzw. abgeschaltet werden, und auch weitere Parameter der Massnahmen, wie beispielsweise die Begrenzung der Patentbox sind individuell einstellbar. Diese wurden in früheren Studien bereits ausführlich dargestellt. Für diese Studie wurden sämtliche Parameter zur Massnahmenumsetzung so gesetzt, dass dies der tatsächlichen Umsetzung der STAF entspricht.¹⁶ Dies gilt auch für die mit der STAF verbundenen Veränderungen in der kantonalen Besteuerung, insbesondere die Gewinnsteuersätze, wie sie in andere Kantone gewählt wurden.

¹⁵ Unter STAF wird hier immer einschliesslich der entsprechenden kantonalen Umsetzungen und weiter Massnahmen verstanden, insbesondere auch die Senkungen des ordentlichen Gewinnsteuersatzes.

¹⁶ Mit Ausnahme des Abzuges für Eigenfinanzierung (NID), welcher in der verwendeten Modellversion nicht simuliert werden kann.

Variiert zwischen den verschiedenen Simulationen wird der in der Umsetzung gewählte Gewinnsteuersatz für den Kanton Zürich.

2.2 Parameter des Simulationsmodells

Um mit dem Modell schlussendlich Simulationen zu den Gesamteffekten der Umsetzung der STAF durchführen zu können, braucht es eine grosse Anzahl an Informationen bzw. muss eine grosse Anzahl von Modellparametern bestimmt werden. Die Parameter lassen sich grob in drei Kategorien gliedern:

- Politische Parameter¹⁷, wie die oben bereits angesprochenen Massnahmen oder die Gewinnsteuersätze in den Kantonen,
- Inputparameter, wie beispielsweise die Steuerbemessungsbasis nach Gesellschaftstyp, und
- Parameter des Simulationsmodells, z.B. den Reaktionsparameter für die Standortentscheidung der Unternehmen.

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 dabei stark: Nicht in allen Fällen stellen die Annahmen zu den Parametern wissenschaftlich erhärtete Resultate dar. Teilweise müssen die Parameter auch auf Basis plausibler Annahmen und einer qualifizierten Einschätzung festgelegt werden.

2.3 Unsicherheit und Bandbreiten der Resultate

Trotz der sorgfältigen Erstellung des Modells und vor allem der intensiven Bemühungen zur Bestimmung der Modellparameter verbleiben erhebliche Unsicherheiten über die Zuverlässigkeit der genauen Punktergebnisse. Dies liegt an mehreren Gründen: So kann eine solche Rechnung nur die wichtigeren und grösseren Effekte und Rückwirkungen erfassen; einzelne Details müssen ausgeblendet werden. Des Weiteren ist der politische Prozess immer weiter im Fluss.

Die mit Abstand wichtigste Einschränkung ergibt sich jedoch daraus, dass die Simulationsrechnung zahlreiche Parameter benötigt, deren genaue Werte nicht bekannt sind. Sie müssen daher geschätzt oder angenommen werden. Während für einige der Parameter eine gute Grundlage für eine solche Schätzung verfügbar ist, ist die Informationsbasis bei anderen Parametern schwach. Da eine Berechnung des Gesamteffekts ohne Werte für alle Parameter nicht möglich ist, müssen jedoch auch für letztere Parameter Werte angenommen werden. So sind alle Ergebnisse der Simulationsrechnung unter Vorbehalt der Annahmen für die Parameter zu verstehen.

Den daraus resultierenden Unsicherheiten bezüglich der Ergebnisse wird auf unterschiedliche Art Rechnung getragen. Ein Punkt ist, dass für wichtige Parameter des Simulationsmodells, bezüglich deren genaueren Ausprägung grosse Unsicherheiten bestehen, eine Bandbreite angenommen wird. Konkret werden jeweils drei Ausprägungen der Parameter untersucht:

¹⁷ Unter «Politischen Parametern» werden all diejenigen Parameter im Modell verstanden, deren Ausprägung im politischen Prozess bestimmt werden. Hierzu gehört beispielsweise: Quote der Entlastung bei der Patentbox Gewinn, die Höhe des Abzuges auf forschungsintensivem Eigenkapital und Beteiligungen, die Höhe des Multiplikators des Abzuges auf dem F&E Aufwandes oder die Gewinn- und Kapitalsteuersätze.

- „Schwache“ Reaktion: Eine schwache oder tiefe Ausprägung des Parameters, eine geringe Reaktion, ein kleiner Umfang;
- „Mittlere“ Reaktion: Mittlere Reaktionsstärke oder mittlere Ausprägung des Parameterwertes;
- „Starke“ Reaktion: Eine starke Reaktion, eine grosse Betroffenheit, ein hoher Parameterwert.

Die drei Parameterausprägungen wurden so gesetzt, dass die Ausprägungen „schwach“ und „stark“ die Bandbreite wiedergeben, innerhalb derer sich der Gesamteffekt mit hoher Wahrscheinlichkeit bewegen wird, wobei die „mittlere“ Ausprägung nicht einem statistischen Mittel entspricht, sondern auf den jeweils am wahrscheinlichsten eingeschätzten Wert für den Parameter gesetzt wurde.

Diesen Unsicherheiten muss auch hinsichtlich der Interpretation der Ergebnisse Beachtung geschenkt werden.

2.4 Neuerungen im Simulationsmodell seit 2018

Für die nun durchgeführte Analyse der STAF-Umsetzung mit einem neuen kantonalen Gewinnsteuersatz von 7 bzw. 6 Prozent in Zürich wurden sämtliche Parameterwerte des Modells überprüft und gegebenenfalls angepasst.

Bei den politischen Parametern wurden jeweils diejenigen Werte verwendet, welche auch in der Umsetzung der STAF gewählt wurden.

Bei den Modellparametern hat die Überprüfung nur an wenigen Stellen neue Informationen ergeben. Zudem haben diese neuen Informationen in keinem Fall zu substanziell anderen Schlussfolgerungen bezüglich der Quantifizierung der einzelnen Parameter geführt; alle neu verfügbaren Informationen weisen weiterhin auf Modellparameter klar innerhalb der verwendeten Spanne («schwach» und «stark») und im Vergleich zu dieser Spanne dicht bei der «mittleren» Reaktion hin. Auch zugunsten der Vergleichbarkeit der Resultate mit früheren Ergebnissen wurde auf Anpassungen in der Gruppe der Modellparameter verzichtet.

Auch bei den Inputparametern hat die Überprüfung nur bei wenigen Parametern neue Werte ergeben. Waren neue Werte verfügbar, wurden diese verwendet; in der Regel weichen diese jedoch nur wenig von den bisherigen Werten ab. Es gibt jedoch eine gewichtige Ausnahme hiervon, und dies gerade bei dem wichtigsten Inputparameter: Die Steuerbemessungsbasis im Kanton Zürich differenziert nach den verschiedenen Gesellschaftsformen. Hier haben sich zwischenzeitlich substanzielle Veränderungen der Parameterwerte ergeben, die die Ergebnisse deutlich beeinflussen, weshalb nachfolgend differenzierter darauf eingegangen wird.

In der Studie von 2018 wurde die vom Steueramt des Kantons Zürich zur Verfügung gestellte Steuerbemessungsbasis von 2015 von BAK Economics auf das Jahr 2019 fortgeschrieben. In der hier vorliegenden Analyse konnten hingegen direkt die vom Steueramt des Kantons Zürichs zur Verfügung gestellte Steuerbemessungsbasis des Jahres 2019 verwendet werden.¹⁸

¹⁸ Beim Kapitalsteuerpotenzial wird bei den gemischten Gesellschaften der Wert von 2018 verwendet, da hier der Wert 2019 durch Spezialeffekte verzerrt ist.

Tab. 2-1 Veränderung der Steuerbemessungsgrundlage

Anteil an der jeweils gesamten Steuerbemessungsbasis							
	Simulation 2018			Neu		Veränderung in %-Punkten	
	Gewinn	Kapital		Gewinn	Kapital	Gewinn	Kapital
ordentlich	58%	43%		68%	41%	10%	-2%
Holding	9%	51%		8%	51%	-1%	0%
Domizil	3%	1%		4%	1%	1%	0%
Gemischt	30%	5%		20%	7%	-10%	2%

Anmerkung: Die Niveauewerte dieser Daten können aus Datenschutzgründen nicht publiziert werden.
Quelle: BAK Economics / Steueramt Kanton Zürich

Zunächst zeigt sich, dass das effektive bzw. tatsächliche Gewinnsteuerpotenzial im Kanton Zürich für 2019 grösser ist als dasjenige Potenzial, welches für die Studie im Jahr 2018 unterstellt wurde. Mit einem um 12 Prozent höheren Gewinnsteuerpotenzial fällt der Unterschied erheblich aus! Dies führt dazu, dass in der aktuellen Analyse dementsprechend alle Steuereinnahmen höher ausfallen, als dies in der Analyse 2018 ermittelt wurde. Somit fallen auch alle ermittelten Differenzen zwischen den verschiedenen Simulationsrechnungen grösser aus. Überschlagsmässig kann approximiert werden, dass somit der Rückgang der Steuereinnahmen durch die Umsetzung der STAF ausgedrückt in Franken – also so wie dies in den Ergebnistabellen ausgewiesen wird – ebenfalls um rund 12 Prozent grösser ausfallen dürfte. Dies ist jedoch kein (neu ermittelter) «Nachteil» der STAF, sondern ist vielmehr dem erfreulichen Resultat zu verdanken, dass die Einnahmen aus Steuern im Kanton Zürich allein wegen der grösseren Basis höher ausfallen als dies in der Studie von 2018 erwartet worden war. Gleichzeitig ist die Kapitalsteuerbasis 2019 nun um 7 Prozent tiefer als noch in der Studie aus dem Jahr 2018 für 2019 erwartet. Die Kapitalsteuern fallen dementsprechend tiefer aus, diese fallen jedoch für das Gesamtergebnis viel weniger ins Gewicht als die höheren Gewinnsteuern.

Eine zweite Beobachtung ist, dass sich die Aufteilung des Gewinnsteuerpotenzials zwischen den Gesellschaftsformen verschoben hat (vgl. Tabelle 2-1). Die ordentlichen Gesellschaften haben nicht nur absolut im Steuerpotenzial zugelegt, sondern auch relativ an Gewicht gewonnen: Ihr Anteil am gesamten Gewinnsteuerpotenzial ist von 58 auf 68 Prozent gewachsen. Entsprechend sank der Anteil der bisher privilegiert besteuerten Gesellschaften. Dies hat verschiedene Auswirkungen auf die Resultate. Besonders bedeutend ist hier jedoch, dass ordentlich besteuerte Gesellschaften als weniger mobil eingeschätzt werden und dementsprechend weniger sensitiv auf Veränderungen in der Steuerbelastung reagieren als die ehemals privilegiert besteuerten Gesellschaften. Dass somit der Anteil an besonders sensitiv auf Veränderungen der Steuerbelastung reagierende Unternehmen an der Gewinnsteuerbasis zurückgegangen ist, führt zu Verschiebungen im Gefüge der verschiedenen, sich im Simulationsmodell gegenseitig ausgleichenden Effekte. Eine theoretisch abgeleitete Aussage zur Wirkungsrichtung ist daher nicht möglich, dies muss innerhalb der Simulationsergebnisse betrachtet werden.

3 Resultate der Simulationen

Im Folgenden werden die Ergebnisse der einzelnen Simulationen erläutert. Bei der ersten Simulation sind die Massnahmen und Parameter so gesetzt, wie sie seit der Umsetzung der STAF seit 2020 im Kanton Zürich gelten. Es werden daher, mit Ausnahme des Abzuges für Eigenfinanzierung (NID) alle im Kanton Zürich möglichen Massnahmen aktiviert¹⁹. Zudem ist für alle Unternehmen der Gewinnsteuersatz auf 7% und der Kapitalsteuersatz auf 0.075% gesetzt.

Bei der zweiten Simulation wird einzig der Gewinnsteuersatz im Kanton Zürich von 7% auf 6% reduziert. Alle anderen Parameter sind identisch zur ersten Simulation.

3.1 STAF mit Gewinnsteuersatz 7 Prozent in Zürich

Hier werden die Resultate der Simulationsrechnung für eine Umsetzung der STAF mit einem Gewinnsteuersatz von 7 Prozent im Kanton Zürich dargestellt und diskutiert. Dies erfolgt jeweils im Vergleich zu der Situation vor der Umsetzung der STAF und mit einem Gewinnsteuersatz von 8 Prozent.

In Tabelle 3–1 sind die Ergebnisse als Veränderung der Steuereinnahmen vor und nach der STAF dargestellt.²⁰ 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 STAF (in Mio. CHF) für den Kanton²¹ und die Gemeinden²² ausgewiesen. Da die Simulation mit drei möglichen Varianten durchgeführt wurde, werden jeweils drei Grössen ausgewiesen (Szenarien für eine „schwache“, eine „mittlere“ und eine „starke“ Reaktion). Diese drei Grössen bilden die bereits erwähnte Spanne der Ergebnisse der Simulation ab, mit „schwach“ als der mindestens zu erwartenden Entwicklung, „stark“ als dem vernünftigerweise maximal möglichen Effekt und der Ausprägung „mittel“ als denjenigen Effekt, dem die höchste Wahrscheinlichkeit zugerechnet wird.

Unterteilung nach Art der Reaktion der Unternehmen

Der Effekt der STAF 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, wegziehender, respektive zuziehender Unternehmen zustande kommen. Als Beispiel bedeutet bei einer „mittleren“ Reaktion in der Kategorie „Veränderung aufgrund Wegzug Unternehmen“ der Wert von minus 249, dass aufgrund der steuerlichen Anpassung durch die STAF durch den Wegzug von Unternehmen der Kanton 249 Mio. CHF an Steuereinnahmen verlieren würde gegenüber den Steuereinnahmen, die er vor der STAF von diesen Unternehmen erzielte. 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 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

¹⁹ Gewinnpatentbox, Kapitalpatentbox, Abzug auf Beteiligungen und Forschungs- und Entwicklungsabzug

²⁰ 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.

²¹ Die Veränderung für die Kantone wird inklusive des Anteils an direkter Bundessteuer ausgewiesen.

²² Alle Gemeinden des Kantons Zürich kumuliert, wobei jeweils für alle Gemeinden einheitlich mit dem Steuerfuss der Stadt Zürich (129.01) gerechnet wird. Hier gilt es zu beachten, dass die Kirchensteuer von 10.01 in den Resultaten nicht mitausgewiesen wird, dass sie jedoch in der Modellierung bei den Anreizen für die Unternehmen berücksichtigt wurde.

von Massnahmen, z.B. der Patentbox Gewinn, und einem tieferen Gewinnsteuersatz profitieren können. Konkret ist bei der Kategorie „Veränderung aufgrund bleibender Unternehmen“ ein Wechsel der Veränderung der Steuereinnahmen von positiv (+44 Mio. CHF, Szenario „schwache“ Reaktion) - also mehr Einnahmen nach der STAF als vor der Reform - auf negativ (bis -180 Mio. CHF, Szenario „starke“ Reaktion) erkennbar. Je nach Ausprägung der Parameter überwiegt bei „schwacher“ Reaktion der Effekt der Steuererhöhung für privilegierte Gesellschaften (in diesem Fall verlassen nicht alle dieser Unternehmen Zürich), währenddessen bei „starker“ Reaktion viel mehr bisher privilegierte Gesellschaften Zürich verlassen und daher die Steuereinnahmen senkende Wirkung der aktivierten Massnahmen und der Senkung des Steuersatzes auf 7 Prozent bei den ordentlichen Gesellschaften den Effekt dominieren.

Tab. 3-1 Simulation STAF mit Gewinnsteuersatz 7 Prozent

Simulationsparameter und aktivierte Massnahmen							
Gewinnsteuersatz neu Kt. Zürich	7.0%	Massnahme Gewinnpatentbox aktiviert mit KP PS	Ja				
Mit Reaktion (Zu- und Wegzug) der Unternehmen	Ja	Massnahme Kapitalpatentbox aktiviert mit KP PS	Ja				
Kapitalsteuersatz neu Kt. Zürich	0.075%	Massnahme abzug auf Beteiligungen aktiviert	Ja				
Mit Steuereinnahmen Nat. Personen	Ja	Massnahme F&E Abzug aktiviert	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	44	-127	2	-82	-1.4%		
Mittlere Reaktion	-103	-249	4	-348	-5.8%		
Starke Reaktion	-180	-340	8	-512	-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	24	43	97	-241	-4	-82	-1.4%
Mittlere Reaktion	-11	-47	-26	-253	-11	-348	-5.8%
Starke Reaktion	-21	-73	-131	-268	-19	-512	-8.6%
Gemeinden (für alle Gemeinden berechnet mit Steuerfuss der Stadt Zürich ohne Kirchensteuer: 119.00)							
Schwache Reaktion	37	69	151	-282	-4	-30	-0.5%
Mittlere Reaktion	2	-27	28	-297	-11	-305	-5.1%
Starke Reaktion	-8	-54	-76	-317	-19	-474	-7.9%

Simulationsergebnisse als Differenz zu Steuererträgen vor der STAF in Mio. CHF (Datenstand und Berechnungsgrundlage 2019), beziehungsweise in Prozent der Steuererträge vor der STAF. KP: klassische Patente, PS: patentierte Software, P&S: patentähnliche Software-Schutzrechte

Quelle: BAK Economics

Wie in Tabelle 3-1 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 127 bis minus 340 Mio. CHF und für den Effekt der Zuzüge eine von plus 2 bis plus 8 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 Summe aller Effekte aufgezeigt. Bei der hier vorliegenden Simulation reicht die Spanne der Veränderung von minus 82 Mio. (Szenario „schwach“) bis minus 512 Mio. (Szenario „stark“). Als am wahrscheinlichsten wird jedoch ein Verlust von 348 Mio. CHF angesehen, wie das Szenario „mittel“ zeigt.

Unterteilung nach Gesellschaftsform und natürliche Personen

Der zweite Teilabschnitt der Simulationsergebnisse in der Tabelle 3–1 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 Bundessteuer²³) 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 überwiegen im „schwachen“ Szenario bei den Domizilgesellschaften die zusätzlichen Steuereinnahmen von den Unternehmen, die trotz höherer Steuerbelastung bleiben, die Verluste durch die nach der Steuererhöhung abwandernden Gesellschaften. Die kantonalen Steuereinnahmen steigen um 24 Mio. CHF. In den Szenarien „mittel“ wie auch „stark“ dominieren jedoch die Wegzüge von Domizilgesellschaften das Bild und es entsteht ein Einnahmeverlust von 11, respektive 21 Mio. CHF.

In der drittletzten 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 bei den Kantonswerten mit dem zuvor diskutierten Total der Aufteilung nach Art der Reaktion identisch ist.

Neben den Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen verändert die STAF auch die Situation der Gemeinden. Gemäss den Simulationsrechnungen variieren die Auswirkungen der STAF für alle Zürcher Gemeinden gemeinsam²⁴ zwischen einem Einnahmerückgang von 30 Mio. CHF im Szenario „schwach“ und einem Einnahmerückgang von 474 Mio. CHF im Szenario „stark“. Als am wahrscheinlichsten wird mit dem Szenario „mittel“ ein Rückgang der Steuererträge um insgesamt 305 Mio. CHF angesehen.

Die wichtigsten Resultate der Simulation mit 7 Prozent Gewinnsteuersatz

Beim Betrachten der Tabelle 3–1 fällt auf, dass mit den bestimmten Simulationsbedingungen sowohl für den Kanton Zürich als auch für die Gemeinden im Total immer ein Rückgang der Steuereinnahmen als Folge der STAF resultiert. Dieser Rückgang der Einnahmen reicht für den Kanton je nach Szenario von minus 82 bis minus 512 Mio. CHF. Bei den Gemeinden reicht die Spanne von minus 30 bis minus 474 Mio. CHF.²⁵

²³ Mit einem prozentualen Anteil von 17%.

²⁴ Dies ist eine Betrachtung aller Gemeinden gemeinsam, wobei vereinfachend einheitlich der Steuerfuss der Stadt Zürich (ohne Kirchensteuer) von 119% verwendet wird. Aus der Durchschnittsbetrachtung über alle Gemeinden des Kantons dürfen keine Aussagen für die Auswirkungen in einzelnen Gemeinden abgeleitet werden, da sich diese je nach Struktur der Unternehmensbasis in der Gemeinde stark unterscheiden können.

²⁵ In dieser Simulation sind die Gemeinden weniger stark von der STAF betroffen als der Kanton. Betrachtet man jedoch eine Vielzahl von Simulationen, 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, ausgedrückt in Frankenbeträgen entstehen jedoch unterschiedliche Effekte. Diese Unterschiede resultieren einzig aus den Unterschieden im Steuerfuss (in den Simulationen hier vor und nach der STAF: Gemeinden 119 (ohne Kirchensteuer), Kanton vor STAF: 100, nach der STAF 99). Somit sind die Gemeinden bei Einnahmeverlusten (ausgedrückt in Franken) stärker betroffen als der Kanton. Eine zweite Quelle von Unterschieden zwischen Gemeinden und dem Kanton bildet der Kantonsanteil an der Bundessteuer, den alleine der Kanton erhält. Die Bundessteuer – und somit der Kantonsanteil daran – ist nur von zu- und Wegzügen von Steuersubstrat betroffen, die Steuersätze bleiben jedoch konstant. Wird also mit den verfügbaren Instrumenten wie kantonalem Gewinnsteuersatz oder weiteren Massnahmen zusätzliches Steuersubstrat im Kanton gehalten, tragen Kanton und Gemeinden die „Kosten“ des Attraktivitätssteigerung z.B. in Form tieferer Steuersätze gar zu gleichen Anteilen, während der Kanton von dem zusätzlichen Steuersubstrat zusätzlich auch über den Kantonsanteil profitiert (noch stärker profitiert der Bund, der sich direkt an den Kosten der Massnahme gar nicht beteiligt). 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 dabei die Entwicklung der ordentlich besteuerten Unternehmen von noch grösserer Bedeutung (Steuersatz und bzgl. Bemessungsbasis), während für den Kanton zusätzlich auch die Entwicklung bei den privilegierten Unternehmen stärker ins Gewicht fällt (insbesondere, da mit dem Wegfallen der Kantonsanteile Bundessteuer bei Wegzügen der Kanton fiskalische Verluste erleidet, die Gemeinden hingegen fast keine). Es sei abschliessend noch darauf

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

- **Nach Art der Reaktion der Unternehmen:** Unter den gegebenen Simulationsvoraussetzungen ist zwar ein Zuzug von Unternehmen nach Zürich vorhanden (je nach Szenario resultieren daraus 2 bis 8 Mio. CHF Mehreinnahmen), dieser wird jedoch bei weitem übertroffen von den Abnahmen durch den Wegzug von Unternehmen (von -127 bis -340 Mio. CHF). Da sich durch die Einführung der STAF die steuerliche Situation für die bisher privilegierten Gesellschaften klar verschlechtert, kommt es hier nur zu Wegzügen und dies in erheblichem Umfang. Wenn überhaupt, bleibt nur ein Bruchteil der bisher privilegierten Gesellschaften in Zürich, woraus dann eine Mehreinnahme entsteht – diese ist jedoch nur im Szenario „schwach“ von gewisser Relevanz. Auch bei den ordentlichen Gesellschaften ist ein Wegzug ins In- und Ausland vorhanden. Die angenommene Senkung der Steuerbelastung im Ausland von -4% und die starke Verringerung der Steuerbelastung in der Schweizer Konkurrenz für ordentliche Unternehmen führen zu einer schlechteren Position von Zürich im Steuerwettbewerb. Wie eine detaillierte Analyse der verschiedenen Entwicklungen zeigt (diese sind in den Tabellen nicht separat abgebildet), können bei den ordentlichen Gesellschaften einzig diejenigen Gesellschaften, welche sich für die Patentbox Gewinn qualifizieren²⁶, von der neuen Situation profitieren und sehen sich einer individuell tieferen Steuerbelastung in Zürich gegenüber als ohne STAF. Der daraus resultierende, vergleichsweise kleine Zuzug von ordentlichen Unternehmen in der Patentbox vermag jedoch die Wegzüge nicht zu kompensieren. Zusammen mit den oben beschriebenen Effekten der bleibenden Unternehmen ergibt dies das beobachtete negative Total der Veränderung der Steuereinnahmen. Dies gilt für die Szenarien „mittel“ und „stark“ besonders ausgeprägt, in denen die Reaktionsbereitschaft der Unternehmen als höher eingeschätzt wird und damit noch mehr der bisherigen Steuerbasis verloren geht.
- **Nach Gesellschaftsform:** Der starke Wegzug der zuvor privilegierten Unternehmen ist besonders gut in dem nach Gesellschaftsform kategorisierten Tabellenabschnitt ersichtlich. Die beim Kanton bei der „starken“ Reaktion der Unternehmen resultierende negative Veränderung von minus 21 (Domizil), minus 73 (Holding) und minus 131 Mio. CHF (Gemischt) entspricht einer Wegzugsquote von beinahe 100 Prozent bei den Domizil- und Holdinggesellschaften und von über 80 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 innerhalb der Schweiz um- oder ins Ausland wegziehen. Besonders stark reagieren die Holding- und die Domizilgesellschaften auf den Wegfall der Privilegierung. Diese würden auch bei einer „mittleren“ Reaktion zu mehr als 85 Prozent aus Zürich wegziehen. Bei den gemischten Gesellschaften würden im «mittleren» Szenario hingegen knapp die Hälfte der Unternehmen im Kanton Zürich bleiben. Wie bereits erwähnt, führt die Patentbox Gewinn bei den ordentlichen Gesellschaften im geringen Masse zu Zuzügen. Die daraus resultierenden Mehreinnahmen werden jedoch von Verlusten aufgrund der Abwanderung ins In- und Ausland der ordentlichen ohne Patentbox bei weitem übertroffen. In allen drei Szenarien fällt der Rückgang der Steuereinnahmen aufgrund der tieferen Besteuerung der ordentlichen Gesellschaften am stärksten ins Gewicht, sodass im Total jeweils die negativen Effekte überwiegen.

hingewiesen, dass auch diese Erläuterung nur die wichtigsten Effekte umfasst und im Simulationsmodell tatsächlich noch weitere Unterschiede zwischen Gemeinden und Kanton auftreten.

²⁶ Andere Massnahmen der STAF und auch eine Senkung der Gewinnsteuersätze löst grundsätzlich ähnliche Effekte aus. Nur die Patentbox ist jedoch in der hier betrachteten Simulation gewichtig genug, dass dies in einer einzelnen Simulationsrechnung zu klar sichtbaren unterschiedlichen Verhaltensmustern der Unternehmen führt. Daher werden, auch wenn die Patentbox in dieser Studie nicht mehr im Zentrum der Analyse steht, die Mechanismen anhand der Wirkung der Patentbox verdeutlicht. Die nachfolgenden Abschnitte mit einem Vergleich verschiedener Simulationsergebnisse fokussieren dann auf die Auswirkungen der Gewinnsteuersätze.

3.2 STAF mit Gewinnsteuersatz 6 Prozent in Zürich

Hier werden die Resultate der Simulationsrechnung für eine Umsetzung der STAF mit einem Gewinnsteuersatz von 6 Prozent im Kanton Zürich dargestellt und diskutiert. Dies im Vergleich zu der Situation vor der Umsetzung der STAF und mit einem Gewinnsteuersatz von 8 Prozent.

Tab. 3-2 Simulation STAF mit Gewinnsteuersatz 6 Prozent

Simulationsparameter und aktivierte Massnahmen

Gewinnsteuersatz neu Kt. Zürich	6.0%	Massnahme Gewinnpatentbox aktiviert mit KP PS	Ja
Mit Reaktion (Zu- und Wegzug) der Unternehmen	Ja	Massnahme Kapitalpatentbox aktiviert mit KP PS	Ja
Kapitalsteuersatz neu Kt. Zürich	0.075%	Massnahme abzug auf Beteiligungen aktiviert	Ja
Mit Steuereinnahmen Nat. Personen	Ja	Massnahme F&E Abzug aktiviert	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	-81	-92	2	-171	-2.9%
Mittlere Reaktion	-173	-182	4	-350	-5.9%
Starke Reaktion	-277	-289	8	-557	-9.3%

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	25	47	97	-337	-3	-171	-2.9%
Mittlere Reaktion	-1	-24	12	-330	-8	-350	-5.9%
Starke Reaktion	-21	-73	-124	-325	-14	-557	-9.3%

Gemeinden (für alle Gemeinden berechnet mit Steuerfuss der Stadt Zürich ohne Kirchensteuer: 119.00)

Schwache Reaktion	38	71	144	-409	-3	-159	-2.6%
Mittlere Reaktion	12	-2	60	-406	-8	-343	-5.7%
Starke Reaktion	-8	-53	-72	-406	-14	-553	-9.2%

Simulationsergebnisse als Differenz zu Steuererträgen vor der STAF in Mio. CHF (Datenstand und Berechnungsgrundlage 2019), beziehungsweise in Prozent der Steuererträge vor der STAF. KP: klassische Patente, PS: patentierte Software, P&S: patentähnliche Software-Schutzrechte

Quelle: BAK Economics

In Tabelle 3–2 sind die Ergebnisse als Veränderung der Steuereinnahmen vor und nach der STAF dargestellt. Die Tabelle ist nach dem gleichen Schema wie bei der Simulation mit 7 Prozent Gewinnsteuersatz aufgebaut. Somit können die Ergebnisse erneut nach Art der Reaktion der Unternehmen und nach Gesellschaftsform unterteilt werden.

Bei einer Betrachtung der Tabelle 3–2 fällt auf, dass der Kanton Zürich bei einer Gewinnsteuersenkung auf 6 Prozent mit spürbaren Mindereinnahmen von minus 171 Mio. CHF („schwache“ Reaktion) bis zu minus 557 Mio. CHF („starke“ Reaktion) zu rechnen hat. Im als am wahrscheinlichsten angesehen Fall, im Szenario „mittel“, betragen die fiskalischen Verluste minus 350 Mio. CHF. Obwohl teilweise leichte Mehreinnahmen aufgrund von Zuzügen vorhanden sind, überwiegen in jedem Szenario eindeutig die Wegzüge. Bei allen drei Szenarien vermag zudem der positive Effekt der neuen Einnahmen der bleibenden, privilegierten Gesellschaften nicht einmal den Verlust aufgrund der Steuersenkung tieferen Steuereinnahmen bei den bleibenden, ordentlich besteuerten Unternehmen auszugleichen. Im Total aller bleibenden Unternehmen, also aggregiert über alle Gesellschaftsformen, ist daher bei allen Szenarien ein Rückgang der Steuereinnahmen zu beobachten.

Betrachtet man die Resultate unterteilt nach Gesellschaftsform zeigt sich, dass bei den privilegierten Gesellschaften insbesondere bei „schwacher“ Reaktion der Unternehmen eine leichte Verbesserung der Steuereinnahmen aufgrund im Kanton Zürich bleibender Gesellschaften erzielt werden

kann. Mit einer zunehmenden Reaktionsstärke der Unternehmen (Szenarien „mittel“ bzw. „stark“) wandert dort jedoch immer mehr Steuersubstrat ab, sodass bei der „starken“ Reaktion bei allen drei privilegierten Gesellschaftsformen Verluste entstehen. Bei den ordentlichen Unternehmen ist in allen drei Szenarien von einem starken Rückgang der Steuereinnahmen auszugehen. Dies, da hier die Mindereinnahmen aufgrund der tieferen Besteuerung der bleibenden Unternehmen die Zunahmen aufgrund des geringen Zuzugs klar übersteigen.

In Bezug auf die Unterteilung nach Gesellschaftsform zeigt sich also der im Modell im Zuge einer Steuererleichterung immer wiederkehrende Ausgleichsmechanismus zwischen Verlust an Steuereinnahmen bei den ordentlichen Gesellschaften und Erhaltung der Steuereinnahmen bei den bisher privilegierten Gesellschaften. Die Zugewinne von 25, 47 und 97 Mio. CHF im „schwachen“ Szenario bei den Domizil-, Holding- und gemischten Gesellschaften illustrieren diesen Wirkungsmechanismus. Demgegenüber stehen massive Verluste in der Höhe von mehr als 300 Mio. CHF bei den ordentlichen Gesellschaften.

Für alle Zürcher Gemeinden gemeinsam liegt die Spanne zwischen einem Einnahmerückgang von minus 159 Mio. CHF im Szenario „schwach“ und von minus 553 Mio. CHF im Szenario „stark“. Als am wahrscheinlichsten wird mit dem Szenario „mittel“ ein Rückgang der Steuererträge um insgesamt 343 Mio. CHF angesehen.

3.3 Vergleich der Simulationen mit 7 bzw. 6 Prozent Gewinnsteuersatz

In diesem Kapitel werden die Resultate der Simulationen einer STAF-Umsetzung mit 7 bzw. 6 Prozent Gewinnsteuersatz im Kanton Zürich verglichen, jeweils im Unterschied zum Gewinnsteuersatz vor STAF von 8 Prozent.

Die Ergebnisse in der Tabelle 3-3 zeigen in den jeweils ersten zwei Zeilen der Blöcke «Schwach», «Mittel», «Stark» eine Zusammenfassung der oben beschriebenen Resultate der Simulationen für 7 und 6 Prozent Gewinnsteuersatz in Mio. CHF. In der untersten Zeile der Blöcke ist die Differenz der Resultate der zwei dargestellten Simulationen ersichtlich. Über die Spalten sind die Resultate in verschiedenen Kategorien aufgeteilt (siehe Box «Lesehilfe für die Tabelle» unten). Die Zahl -2 Mio. CHF beim Total des Kantons im Szenario mittel zeigen somit, dass die Minderung der Steuereinnahmen aufgrund der STAF bei einem kantonalen Gewinnsteuersatz von 6 Prozent nach der Reform im Total um 2 Mio. CHF höher ausfällt als dies mit einem Gewinnsteuersatz von 7 Prozent der Fall ist.

Folgende Mechanismen, welche bei einer Reduktion des Steuersatzes im Simulationsmodell wirken, helfen die Unterschiede in den Resultaten der zwei Simulationen zu verstehen. Die Verluste aufgrund von Wegzügen fallen geringer aus, was natürlich auf die aus dem geringeren Steuersatz resultierende Attraktivitätssteigerung des Kantons Zürich zurückzuführen ist. Im Gegenzug erhöhen sich jedoch die Verluste aufgrund der weniger hohen Steuerbelastung bei den bleibenden Unternehmen.

Dieser Ausgleichsmechanismus ist prinzipiell über alle Gesellschaftsformen beobachtbar. Es sind jedoch auch gewichtige Unterschiede beobachtbar. Die Elastizität und damit die Umzugswahrscheinlichkeit ist bei den privilegierten Unternehmen spürbar höher als bei den ordentlichen Unternehmen. Dies führt dazu, dass bei einer Reduktion des Gewinnsteuersatzes von 7 auf 6 Prozent bei den privilegierten Gesellschaften der positive Effekt der Reduktion der Wegzüge überwiegt. Bei den Domizil- und gemischten Gesellschaften wird im Szenario «mittel» bei einem Gewinnsteuersatz von 6 Prozent im Vergleich zu der Simulation mit 7 Prozent im Kanton von höheren Steuereinnahmen um 48 Mio. CHF ausgegangen. Bei den Holdings zeigen sich im gleichen Szenario bei der Reduktion des Gewinnsteuersatzes höhere Kantonssteuereinnahmen um 24 Mio. CHF.

Tab. 3-3 Vergleich der STAF-Simulationen mit 7 bzw. 6 Prozent Gewinnsteuersatz

		Kanton (inkl. Anteil DBSt)																Kt.	Gd.	Bund
		Juristische Pers.												Natürliche Pers.				Total	Total	Total
GSt-Satz		Total			Status (Dom.+Gem.)			Holding			Ordentlich			Einkommen		Vermögen				
		Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Total	Gewinn	Kapital	Priv.	Ordent.	Priv.	Ordent.			
Schwach	7% Gewinnsteuer	-78	-41	-37	120	110	10	43	52	-9	-241	-203	-38	-3	-0	-0	-0	-82	-30	-204
	6% Gewinnsteuer	-168	-140	-28	122	110	12	47	52	-5	-337	-302	-35	-2	0	-0	0	-171	-159	-113
	Diff 6% - 7%	-90	-99	9	2	0	2	4	-0	4	-96	-99	3	0	0	0	0	-89	-129	91
Mittel	7% Gewinnsteuer	-337	-263	-74	-37	-38	1	-47	-10	-37	-253	-215	-38	-9	-1	-1	-0	-348	-305	-385
	6% Gewinnsteuer	-342	-286	-57	11	6	5	-24	5	-29	-330	-297	-33	-8	0	-1	0	-350	-343	-240
	Diff 6% - 7%	-5	-23	18	48	44	4	24	15	9	-77	-82	5	2	1	0	0	-2	-39	144
Stark	7% Gewinnsteuer	-493	-404	-89	-152	-147	-5	-73	-28	-45	-268	-229	-38	-15	-3	-1	-0	-512	-474	-496
	6% Gewinnsteuer	-543	-462	-81	-145	-141	-4	-73	-28	-45	-325	-294	-31	-14	1	-1	0	-557	-553	-396
	Diff 6% - 7%	-50	-58	8	7	6	1	0	0	0	-58	-65	7	1	4	0	0	-45	-79	99

In Mio. CHF; Quelle: BAK Economics

Lesehilfe für die Tabelle

Die Tabelle ist 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 Bund²⁷. An der rechten Seite sind jeweils die totalen Veränderungen je Simulation ausgewiesen. 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 für die juristischen Personen eine zusätzliche Einteilung nach Art der Gesellschaften und nach Steuerart. Für die natürlichen Personen erfolgt nur eine weitere Hierarchiestufe, und zwar grob nach Art der Gesellschaften. Auf die Kategorisierung nach Art der Reaktion (wie in den detaillierten Resultaten pro Simulation) wird in der Zusammenfassung aus Platzgründen verzichtet.

²⁷ 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.

Bei den ordentlichen Unternehmen ist hingegen die Elastizität deutlich kleiner. Somit reagieren diese bei einer Senkung der Steuern deutlich weniger mit Wanderung. Dementsprechend fällt der Effekt durch weniger Wegzüge bzw. Zuzüge relativ geringer aus, und der Effekt der reduzierten Steuerbelastung bei den bleibenden Unternehmen dominiert das Gesamtergebnis für die ordentlichen Unternehmen. So ist für den Kanton im «mittleren» Szenario durch die Reduktion des Gewinnsteuersatzes von 6 auf 7 Prozent eine Erhöhung der Steuerverluste um 77 Mio. CHF zu beobachten.

Spezifisch für die Einnahmen aus Kapitalsteuern ist über alle Gesellschaftsformen hinweg ein positiver Effekt einer Gewinnsteuersenkung zu beobachten. Dies, da hier nur der positive Wanderungs-Effekt wirkt, ohne dabei die Kapitalsteuern und somit die damit verbundenen Einnahmen bei den bleibenden Unternehmen zu senken.

Im Total, in der Summe über alle Gesellschaftsformen und einschliesslich der natürlichen Personen, erweist sich im mittleren Szenario der Effekt einer Reduktion der Gewinnsteuern von 7 auf 6 Prozent für den Kanton als praktisch kostenneutral: Es resultiert ein minimaler Einnahmerückgang von 2 Mio. Franken. In den anderen beiden Szenarien, welche die Bandbreite der möglichen Entwicklung abgrenzen, fallen kleine negative Effekte bei einer Reduktion des Gewinnsteuersatzes an («schwach» minus 89 Mio. CHF, «stark» minus 45 Mio. CHF).

Etwas stärker als beim Kanton fallen die Effekte auf die Gemeindefinanzen aus, was vorrangig damit zusammenhängt, dass diese anders als der Kanton nicht von einem zusätzlichen Effekt über den Anteil an der Bundesteuern profitieren können. Mit minus 39 Mio. CHF resultiert für die Gemeinden bereits im «mittlere» Szenario ein leichter Einnahmerückgang beim Wechsel von 7 zu 6 Prozent Gewinnsteuersatz. In den beiden anderen Szenarien fällt der Effekt auch hier wieder stärker aus (minus 129 Mio. CHF im «schwachen» und minus 79 Mio. CHF im «starken» Szenario).

3.4 Vergleich der Simulationen von 2023 mit den Resultaten von 2018

In diesem Kapitel werden die Resultate der Simulationen der aktuellen Studie mit den Resultaten der gleichen Simulationen der Studie von 2018 verglichen. Es werden daher Berechnungen, welche im Jahr 2018 auf einem für das Jahr 2019 geschätzten Steuerpotenzial²⁸ beruhen, verglichen mit Berechnungen, welche 2023 auf Basis des effektiven Steuerpotenzials 2019 durchgeführt wurden.

Es werden identische Simulationen verglichen, in welchen jeweils die gleichen Massnahmen aktiviert und die gleichen Steuersätze angenommen werden. Wie oben bereits beschrieben, wurden jedoch neben den Steuerpotenzialen seit der letzten Studie im Jahr 2018 einige weitere Parameter aktualisiert. Eine detaillierte Vergleichsanalyse hat ergeben, dass quantitativ der bei weitem grösste Teil der Veränderung der Simulationsresultate durch die Veränderung des den Berechnungen zugrundeliegenden Steuerpotenzials verursacht ist (siehe Kapitel 2.4).

Tabelle 3-4 zeigt die Resultate der STAF-Simulationen, wie sie in der Studie von 2018 für das Jahr 2019 resultierten (bezeichnet als «Modell alt») und wie sie in der aktuellen Studie für das Jahr 2019 resultieren (bezeichnet als «Modell neu»)²⁹. Somit erlaubt Tabelle 3-4 den Vergleich der Resultate. Sie ist ähnlich aufgebaut wie die Vergleichstabelle für die verschiedenen Steuersätze (vgl. Kapitel 3.3 und Lesehilfe dort). In den ersten Zeilen jedes Blocks für ein Szenario werden die Simulationsergebnisse angegeben, also die Differenz der Steuereinnahmen mit der Einführung der STAF. Dies für den Gewinnsteuersatz von 7 und einen von 6 Prozent sowie jeweils für das Modell neu und alt. So beträgt der Rückgang der Steuereinnahmen mit der STAF bei einem Gewinnsteuersatz von

²⁸ Die im Jahr 2018 durchgeführten Schätzungen basierten auf dem effektiven Steuerpotenzialen des Jahres 2015.

²⁹ Es sei nochmals darauf verwiesen, dass diese Formulierung nur der einfachen Lesbarkeit dient. Es handelt sich um das jeweils gleiche Modell, nur wurden für das «Modell neu» verschiedene Modellparameter wie beschrieben anhand neu verfügbarer Daten aktualisiert.

7 Prozent im Szenario mittel und dem Modell neu 348 Mio. CHF für den Kanton, eine Zahl, die sich auch in Tabelle 3-1 und 3-3 findet.

Im zweiten Zeilenblock pro Szenario sind die Differenzen zwischen dem Modell neu und alt ausgewiesen, also die Veränderungen zwischen der aktuellen Studie und den Resultaten von 2018. Wiederum für den Steuersatz 7 Prozent und im mittleren Szenario wird der Wert 49 Mio. CHF ausgewiesen. Dies bedeutet, dass die Einnahmeausfälle durch die STAF in den aktuellen Analysen um 49 Mio. CHF höher eingeschätzt werden, als dies in der Studie aus dem Jahr 2018 ermittelt wurde. Dazumal wurde ein Einnahmerückgang von 299 Mio. CHF durch die STAF-Umsetzung ermittelt. Es sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass die aktuelle Studie von einer deutlich grösseren Steuerbasis im Kanton Zürich ausgeht als die Studie im Jahr 2018. Mit einer um rund 12 Prozent grösseren Steuerbasis kann überschlagsmässig auch von grösseren Effekten in ähnlichem Umfang ausgegangen werden. Von der Differenz von 49 Mio. CHF können also alleine ca. 36 Mio. CHF³⁰ auf die grössere Steuerbasis zurückgeführt werden.

In der untersten Zeile der Blöcke wird jeweils noch aufgezeigt, wie sich die Auswirkungen der STAF bei einem Wechsel des Gewinnsteuersatzes von 7 auf 6 Prozent zwischen dem Modell alt und neu verändert hat, also eigentlich eine Differenz (Modell neu-alt) der Differenz (Steuersatz 7 zu 6%) der Differenz (durch die Einführung der STAF); bezeichnet wird dies als «Diff der Diff»). So hatte beispielsweise im «mittleren» Szenario die Reduktion des Gewinnsteuersatzes in der alten Studie noch einen positiven Effekt auf die totalen Kantonssteuereinnahmen (plus 24 Mio. CHF), in der neuen Studie führt die gleiche Steuersenkung hingegen zu einer um 2 Mio. CHF grösseren Mindereinnahme. Die Differenz dieser zwei Unterschiede beträgt minus 26 Mio. CHF. Berechnen lässt sich dies auch über die Differenzen der Ergebnisse pro Steuersatz zwischen altem und neuem Modell: Bei einem Steuersatz von 7 Prozent fällt der Einnahmerückgang durch die STAF-Umsetzung im alten Modell um 49 Mio. CHF geringer aus als im neuen Modell. Bei 6 Prozent beträgt die entsprechende Differenz minus 75 Mio. CHF, was zusammengenommen wiederum minus 26 Mio. CHF ergibt.

Betrachtet man die Resultate, fällt auf, dass die grössten Differenzen bei den ordentlichen Unternehmen zustande kommen. Bei jeder Simulation und bei jedem Szenario sind hier die Mindereinnahmen in den Simulationen der neuen Studie höher als in der alten Studie. Dies ist wie bereits beschrieben insbesondere auf die starke Erhöhung der den Simulationsberechnungen zugrunde liegenden Steuerbasis bei den ordentlichen Unternehmen zurückzuführen. Dies ist vereinfacht so zu erklären, dass der Anteil des Verlustes am Steuersubstrat aufgrund der Einführung der STAF ähnlich gross geblieben ist, jedoch sich die Basis erhöht hat. Damit steigt automatisch auch das Level der in den Simulationsresultaten aufgezeigten Mindereinnahmen. Dieser Effekt schlägt auch auf die Differenz der Differenzen durch. Mit der Erhöhung der Potenziale steigen auch die negativen Effekte bei den ordentlichen Unternehmen an, die bereits 2018 ermittelt wurden. Für das Gesamtergebnis hat dies auch deshalb besondere Auswirkungen, da die Gewinnpotenzial der ordentlichen Unternehmen besonders stark zugelegt haben und ihr Gewicht innerhalb der gesamten Bemessungsbasis zugenommen hat. Somit ist auch der Einfluss des Resultats bei den ordentlichen Gesellschaften auf das Gesamtergebnis gestiegen. Da der Effekt der STAF-Umsetzung einschliesslich der kantonalen Massnahmen für diese Gesellschaften negativ ist, und auch eine weitere Reduktion des Steuersatzes auf 6 Prozent im Saldo zu Einnahmerückgängen führt, belastet diese Anteilsverschiebung auch die Gesamtergebnisse. Neben der Vergrösserung aller Effekte auf Grund der grösseren Steuerbemessungsgrundlage wird in dieser Anteilsverschiebung der Hauptgrund gesehen, dass die Ergebnisse im Jahr 2023 für eine Reduktion des Steuersatzes auf 6 Prozent etwas ungünstiger ausfallen als noch 2018.

³⁰ 12% von 299 Mio. CHF ursprünglich ermittelter Einnahmerückgänge durch die STAF entsprechen 35.9 Mio. CHF.

Tab. 3-4 Vergleich der Simulationen von 2018 und 2023

		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	Modell alt 7%	-6	37	-43	142	133	9	44	54	-10	-192	-150	-42	-2	-0	-0	-0	-9	50	-246
	Modell alt 6%	-74	-40	-33	142	132	10	48	54	-5	-264	-226	-38	-2	-0	-0	-0	-75	-51	-159
	Modell neu 7%	-78	-41	-37	120	110	10	43	52	-9	-241	-203	-38	-3	-0	-0	-0	-82	-30	-204
	Modell neu 6%	-168	-140	-28	122	110	12	47	52	-5	-337	-302	-35	-2	0	-0	0	-171	-159	-113
	Diff 7% neu - alt	-72	-78	6	-21	-23	1	-1	-2	0	-50	-53	4	-1	-0	-0	-0	-73	-79	42
	Diff 6% neu - alt	-95	-100	5	-20	-22	2	-2	-2	0	-73	-76	3	-1	0	-0	0	-95	-108	46
	Diff der Diff	-22	-22	-0	1	1	0	-0	-0	-0	-24	-23	-0	0	0	0	0	-22	-29	5
Mittel	Modell alt 7%	-291	-210	-81	-38	-39	1	-51	-11	-40	-202	-160	-42	-6	-1	-0	-0	-299	-246	-449
	Modell alt 6%	-270	-207	-63	16	12	4	-26	5	-31	-260	-223	-36	-5	0	-0	0	-275	-252	-308
	Modell neu 7%	-337	-263	-74	-37	-38	1	-47	-10	-37	-253	-215	-38	-9	-1	-1	-0	-348	-305	-385
	Modell neu 6%	-342	-286	-57	11	6	5	-24	5	-29	-330	-297	-33	-8	0	-1	0	-350	-343	-240
	Diff 7% neu - alt	-46	-53	7	1	1	0	4	1	3	-50	-54	4	-3	-0	-0	-0	-49	-58	64
	Diff 6% neu - alt	-73	-79	6	-5	-6	1	3	0	2	-70	-74	3	-2	0	-0	0	-75	-91	68
	Diff der Diff	-27	-26	-1	-6	-6	1	-1	-1	-1	-20	-19	-1	0	0	0	0	-26	-33	4
Stark	Modell alt 7%	-478	-383	-95	-185	-181	-4	-77	-29	-48	-216	-173	-42	-11	-2	-1	-0	-492	-440	-591
	Modell alt 6%	-510	-424	-86	-176	-172	-4	-77	-28	-48	-257	-223	-34	-10	1	-1	0	-520	-494	-507
	Modell neu 7%	-493	-404	-89	-152	-147	-5	-73	-28	-45	-268	-229	-38	-15	-3	-1	-0	-512	-474	-496
	Modell neu 6%	-543	-462	-81	-145	-141	-4	-73	-28	-45	-325	-294	-31	-14	1	-1	0	-557	-553	-396
	Diff 7% neu - alt	-15	-21	6	33	34	-1	4	1	3	-52	-56	4	-4	-0	-1	-0	-20	-34	95
	Diff 6% neu - alt	-33	-39	6	31	32	-1	4	1	3	-68	-71	3	-4	0	-1	0	-38	-59	111
	Diff der Diff	-18	-17	-1	-2	-2	0	-0	-0	-0	-16	-15	-1	0	1	0	0	-17	-25	15

In Mio. CHF; Quelle: BAK Economics

Siehe auch Lesehilfe auf nachfolgender Seite.

Lesehilfe für die Tabelle 3-4

Die Tabelle 3-4 zeigt die Resultate der STAF-Simulationen, wie sie in der Studie von 2018 für das Jahr 2019 resultierten (bezeichnet als «Modell alt») und wie sie in der aktuellen Studie für das Jahr 2019 resultieren (bezeichnet als «Modell neu»). Zudem wird für beide Simulationen, daher mit 7 und mit 6 Prozent Gewinnsteuersatz die Differenz der neuen und der alten Resultate aufgezeigt.

In den ersten Zeilen jedes Blocks für ein Szenario werden die Simulationsergebnisse angegeben, also die Differenz der Steuereinnahmen mit der Einführung der STAF. Dies für den Gewinnsteuersatz von 7 und einen von 6 Prozent sowie jeweils für das Modell neu und alt. So beträgt der Rückgang der Steuereinnahmen mit der STAF bei einem Gewinnsteuersatz von 7 Prozent im Szenario mittel und dem Modell neu 348 Mio. CHF für den Kanton.

Im zweiten Zeilenblock pro Szenario sind die Differenzen zwischen dem Modell neu und alt ausgewiesen, also die Veränderungen zwischen der aktuellen Studie und den Resultaten von 2018. Wiederum für den Steuersatz 7 Prozent und im mittleren Szenario wird der Wert 49 Mio. CHF ausgewiesen. Dies bedeutet, dass die Einnahmeausfälle durch die STAF in den aktuellen Analysen um 49 Mio. CHF höher eingeschätzt werden, als dies in der Studie aus dem Jahr 2018 ermittelt wurde.

In der untersten Zeile der Blöcke wird jeweils noch aufgezeigt, wie sich die Auswirkungen der STAF bei einem Wechsel des Gewinnsteuersatzes von 7 auf 6 Prozent zwischen dem Modell alt und neu verändert hat, also eigentlich eine Differenz (Modell neu-alt) der Differenz (Steuersatz 7% zu 6%) der Differenz (der Situation vor und nach STAF); bezeichnet wird dies als «Diff der Diff»). So hatte beispielsweise im «mittleren» Szenario die Reduktion des Gewinnsteuersatzes in der alten Studie noch einen positiven Effekt auf die totalen Kantonssteuereinnahmen (plus 24 Mio. CHF), in der neuen Studie führt die gleiche Steuersenkung hingegen zu einer um 2 Mio. CHF grösseren Mindereinnahme. Die Differenz dieser zwei Unterschiede beträgt minus 26 Mio. CHF. Berechnen lässt sich dies auch über die Differenzen der Ergebnisse pro Steuersatz zwischen altem und neuem Modell: Bei einem Steuersatz von 7 Prozent fällt der Einnahmerückgang durch die STAF-Umsetzung im alten Modell um 49 Mio. CHF geringer an als im neuen Modell. Bei 6 Prozent beträgt die entsprechende Differenz minus 75 Mio. CHF, was zusammengekommen wiederum minus 26 Mio. CHF ergibt.

Etwas anders stellt sich das Bild bei den bisher privilegierten Gesellschaften dar. Bei den Holding Gesellschaften in allen Szenarien und beim Aggregat aus Domizil- und gemischten Gesellschaften im mittleren Szenario sind die Unterschiede zwischen den alten und neuen Simulationen nur klein. Sie haben somit auch kaum Einfluss auf die Unterschiede zwischen neuem und altem Modell im Total – dies wird, ganz besonders im mittleren Szenario, vom Unterschied bei den ordentlichen Gesellschaften geprägt. Sichtbare Unterschiede zwischen den Modellen zeigen sich jedoch bei den gemischten und Domizilgesellschaften in den Szenarien «stark» und «schwach». Im Szenario «schwach» resultieren in der neuen Modellierung um rund 20 Mio. CHF geringere Zusatzeinnahmen von den gemischten und Domizilgesellschaften, im Szenario «stark» hingegen rund 30 Mio. CHF geringere Einnahmenrückgänge.

Diese Beobachtung lässt sich wieder zu einem erheblichen Teil aus Veränderungen der Steuerbemessungsbasis erklären (Vgl. Tabelle 2-1). Während bei den Holdinggesellschaften die Bemessungsbasis sich absolut gesehen nur wenig verändert hat,³¹ ist sie für die gemischten und Domizilgesellschaften zurückgegangen. Dies führt zu insgesamt kleineren Effekten für die gemischten und Domizilgesellschaften, was sich im Szenario «schwach» nachteilig auswirkt, wenn durch die STAF Mehrerträge in diesem Bereich resultieren. Hingegen ist dies vorteilhaft, wenn wie im Szenario «Stark» durch die Abwanderungen insgesamt Einnahmerückgänge auftreten. Im Szenario «mittel», welches die als am wahrscheinlichsten erachteten Parameterausprägungen reflektiert, halten sich die Effekte weitgehend die Waage, weshalb die Veränderung der Bemessungsbasis sich kaum in den Ergebnissen (in Differenzbetrachtung) niederschlägt.

Insgesamt resultieren im Total bei den Simulationen im «mittleren» Szenario durch die beschriebenen Effekten eine um 49 Mio. CHF höhere Einschätzung zu den Einnahmerückgängen für den Kanton bei der Umsetzung der STAF mit Steuersatz 7 Prozent, um 75 Mio. CHF bei 6 Prozent Gewinnsteuer. Für die Gemeinden steigen die geschätzten Mindereinnahmen um 58 Mio. CHF bei 7 Prozent Gewinnsteuer und um 91 Mio. CHF bei 6 Prozent Gewinnsteuer. Dies, das sei nochmals angemerkt, ausgehend von einer nun höheren Basis an Steuereinnahmen. Vergleicht man dies nochmals mit den Erkenntnissen aus dem Jahr 2018 und mit Fokus auf einen Wechsel des Gewinnsteuersatzes von 7 auf 6 Prozent, so sind die neuen Resultate leicht weniger günstig für einen solchen Wechsel als noch 2018. Im «mittleren» Szenario führt in der Punktschätzung zur Einschätzung, dass der Wechsel zu 6 Prozent Gewinnsteuersatz für den Kanton Zürich zu einem um 26 Mio. CHF schlechteren Ergebnis führt als 2018 eingeschätzt, für die Gemeinden um 33 Mio. CHF. In den Szenarien «stark» und «schwach» fallen die Differenzen etwas geringer aus, in jedem Fall geht jedoch die aktuelle Schätzung von etwas ungünstigeren Ergebnissen aus als noch 2018 ermittelt.

Die Unterschiede sind allerdings als recht gering anzusehen, angesichts der grossen Summen, um die es insgesamt bei den Steuereinnahmen geht, und auch angesichts der mit der Modellierung und insbesondere bei der Parametrisierung des Modells verbleibenden Unsicherheiten. Obwohl die aktuelle Analyse insgesamt einen minimalen fiskalischen Nachteil eines Wechsels zeigt, während die Berechnungen im Jahr 2018 an zentraler Stelle noch einen kleinen Vorteil erwarten liessen, ändert sich mit diesen Verschiebungen nicht an den grundlegenden Schlussfolgerungen aus der umfassenden Analyse der verschiedenen Simulationsresultate: Ein Wechsel des Gewinnsteuersatzes von 7 auf 6 Prozent ist für den Kanton Zürich und seine Gemeinden fiskalisch weitgehend neutral. Die ermittelten Differenzen liegen im Unsicherheitsbereich des Modells, und andere, hier exogene Faktoren prägen die (zukünftigen) fiskalischen Ergebnisse von Kanton und seine Gemeinden viel stärker.

³¹ Der Anteil der Holdinggesellschaften an den gesamten Gewinnsteuererträgen ist zurückgegangen (vgl. Tab. 2-1). Gleichzeitig ist jedoch die gesamte Gewinnsteuerbasis angewachsen, was sich im Fall der Holdings weitgehend ausgeglichen hat.

4 Schlussfolgerung

Die Analyse zeigt, dass sich gegenüber den Schlussfolgerungen in der Studie von 2018 keine grundsätzlichen Veränderungen ergeben. Trotz der erheblichen Veränderungen seitdem und aller inzwischen gewonnenen zusätzlichen Erkenntnissen haben sich die Ergebnisse gegenüber den Schätzungen aus der Studie von 2018 nur wenig verändert. Dies gilt insgesamt für die Auswirkungen der STAF auf die kantonalen Finanzen, aber auch hinsichtlich der hier im Zentrum stehenden Fragestellung, wie sich die Auswirkungen bei einem Gewinnsteuersatz von 7 Prozent von denjenigen unterscheiden, die bei einem Wechsel auf einen Gewinnsteuersatz von 6 Prozent zu erwarten sind.

Der mit weitem Abstand wichtigste Grund für Veränderungen der aktuellen Resultate gegenüber früheren Resultaten ist in dem allen Modellrechnungen zugrundeliegenden Steuerpotenzial 2019 im Kanton Zürich zu finden. Im Jahr 2018 wurde dieses Steuerpotenzial 2019 auf Basis des Steuerpotenzials 2015 geschätzt, während jetzt effektive Daten vorliegen. Dass dies den grössten Einfluss auf die Ergebnisse aufweist, liegt einerseits daran, dass das Steuerpotenzial einer der entscheidenden Parameter im Modell ist, mit grossem Einfluss auf die Resultate. Andererseits haben sich bei der Überprüfung aller Parameter gerade beim Steuerpotenzial die deutlichsten Veränderungen gegeben. Insgesamt lassen sich zwei zentrale Beobachtungen machen:

- Das Gewinnsteuerpotenzial 2019 im Kanton Zürich liegt anhand der jetzt verfügbaren effektiven Daten auf einem deutlich höheren Niveau, als dies 2018 erwartet worden war. Die um rund 12 Prozent höhere Steuerbasis lässt allein deshalb entsprechend grössere Effekte erwarten (wenn diese in CHF ausgedrückt werden). Dies zeigt sich in den Resultaten, wo die Rückgänge bei den Steuereinnahmen durch die STAF nun etwas grösser ausfallen als 2018 erwartet. So ist nach aktueller Schätzung bei einer STAF-Umsetzung mit 7 Prozent Gewinnsteuersatz mit Einnahmenrückgängen (im Szenario Mittel) im Kanton von 348 Mio. CHF zu rechnen, während gemäss Modell 2018 noch von einem Rückgang von 299 Mio. CHF auszugehen war. Dabei ist aber zu beachten, dass dies eben von einer höheren Einnahmenbasis aus geschieht: So werden mit der aktuellen Schätzung jetzt auch nach Umsetzung der STAF höhere Steuererträge ermittelt, als dies nach der Schätzung 2018 zu erwarten gewesen wäre. Wie Tests gezeigt haben, ist tatsächlich der mit Abstand grösste Teil der jetzt höher eingeschätzten Einnahmenrückgänge durch die STAF-Umsetzung darauf zurückzuführen, dass die Steuerbasis insgesamt gewachsen ist. Die relative Veränderung (also die Einnahmenrückgänge in % aller Steuereinnahmen) ist deutlich kleiner als die absolute. Auf einem höheren Potenzial gibt es naturgemäss höhere absolute Verluste bei einer Steuersenkung.
- Eine zweite Veränderung in der Steuerbemessungsbasis betrifft die Zusammensetzung des Gewinnsteuerpotenzials nach Zugehörigkeit zu den Unternehmens-Gruppen. Insbesondere konnten ordentlich besteuerte Gesellschaften zulegen, während vor allem Holdings und gemischte Gesellschaften an Gewicht verloren haben (Holdinggesellschaften vor allem relativ, während gemischte Gesellschaften auch absolut an Gewinnsteuerpotenzial eingebüsst haben). Dies hat unterschiedliche, und teils gegenläufige Effekte. Ein verringert Anteil bisher privilegiert besteuert Gesellschaften reduziert das (relative) Verlustpotenzial für den Kanton Zürich durch die Abschaffung dieser Privilegierung (die Simulationen zeigen, dass in der Regel die Verluste durch Wegzüge dieser hochmobilen Gesellschaften die Zusatzerträge durch die höhere Besteuerung überwiegen). Gleichzeitig machen diese Anteilsverschiebungen steuerliche Ersatzmassnahmen tendenziell etwas weniger attraktiv: Das Gewicht der weniger mobilen Gesellschaften hat zugenommen, so dass das (relative) Potenzial für zusätzliche Ansiedlungen bzw. wenige Wegzüge

abgenommen hat. Gleichzeitig profitieren aber dennoch alle Gesellschaften von den mit den Massnahmen verknüpften Steuerentlastungen.

Für den Wechsel des Gewinnsteuersatzes von 7 auf 6 Prozent zeigen die Simulationsresultate, dass dies für den Kanton fiskalisch weitgehend neutral sein dürfte. Diese Steuersatzreduktion wäre gemäss den neuesten Berechnungen mit einem vernachlässigbaren zusätzlichen Einnahmerückgang von 2 Mio. CHF verbunden. Auf Ebene der Gemeinden ist durch die Senkung mit einer zusätzlichen Reduktion der Steuereinnahmen von knapp 40 Millionen zu rechnen. Berücksichtigt man zusätzlich die mögliche Spannbreite der Effekte (Szenarien „schwach“ und „stark“), so sind für den Kanton Einnahmerückgänge maximal im höheren zweistelligen Millionenbereich möglich (Gemeinden: maximal im tiefen dreistelligen Millionenbereich). Allerdings zeigt sich gerade im «mittleren» Szenario, welches als die wahrscheinlichste Parametrisierung des Modells angesehen wird, dass eine Senkung des Gewinnsteuersatzes von 7 auf 6 Prozent ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Steuerentlastung mit Einnahmerückgängen und Steigerung der Standortattraktivität mit einem höheren wirtschaftlichen Aktivitätsniveau mit sich bringt.

Vergleicht man die aktuellen Schätzungen zur Wirkung der Steuersatzreduktion mit den entsprechenden Schätzungen aus dem Jahr 2018, so fallen die Resultate etwas ungünstiger aus für eine Steuersatzsenkung auf 6 Prozent: Dazumal resultierte eine leichte Erhöhung der Steuererträge im Szenario «mittel». Die Unterschiede sind jedoch nicht gravierend und lassen sich in ihrer Struktur mit den Veränderungen in der Bemessungsbasis im Kanton Zürich erklären. Auch liegen sie weitgehend im Unsicherheitsbereich der Simulationsrechnungen. Andere, hier exogene Faktoren, dürften die zukünftigen fiskalischen Ergebnisse des Kantons und seiner Gemeinden viel stärker prägen als eine mögliche Reduktion des Gewinnsteuersatzes auf 6 Prozent.

Die Analyse zeigt, dass sich an der bereits 2018 gezogenen Schlussfolgerung nichts Grundsätzliches ändert: Unter Einbezug der Unternehmensreaktionen führen unter den heutigen Gegebenheiten ein Gewinnsteuersatz von 7% und ein solcher von 6% für die Kantons- und Gemeindefinanzen langfristig zu ähnlich hohen Steuereinnahmen.

Exkurs: STAF und die OECD-Mindestbesteuerung (BEPS)

Nach dem grossen Umbau der Unternehmensbesteuerung mit der STAF steht bereits die nächste grosse Änderung an. Unter dem Titel Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) soll eine Mindestbesteuerung der Gewinne multinationaler Unternehmen erreicht werden, auch als OECD-Mindestbesteuerung bezeichnet. Sie wird erneut zu Veränderungen in der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit und der Standortattraktivität führen.

Zwar gehört der Kanton Zürich zu den wenigen Schweizer Kantonen, in denen die Mindestbesteuerung in den meisten Fällen nicht greifen wird, da die Steuerbelastung bereits heute über der Mindestgrenze liegt (und dies wohl auch nach einer weiteren Steuersenkung so sein dürfte). Es wird jedoch auch hier betroffene Unternehmen geben, beispielsweise wenn diese heute STAF-Ermässigungen nutzen können, zufolge Unterschieden bei der Berechnung des für die OECD-Mindeststeuer massgebenden Gewinns im Vergleich zu jenem nach schweizerischen Steuergesetzen oder weil die Belastung eines Unternehmens mit Hauptsitz in Zürich mit Niederlassungen in anderen Kantonen im Schnitt unter 15% zu liegen kommt. Ausserdem ändert sich mit der Mindeststeuer die Steuerbelastung für betroffene Unternehmen in anderen Kantonen (und dem Ausland) und somit die relative Steuerdifferenz zu Zürich. Die Mindestbesteuerung wird – beschränkt immer auf den kleinen Kreis der darin einbezogenen multinationalen Unternehmen – auch die steuerliche Wettbewerbsposition des Kantons Zürich beeinflussen.

Grundsätzlich könnte die Wirkung der Mindestbesteuerung in eine Analyse zu den Wirkungen einer Reduktion des Gewinnsteuersatzes im Kanton Zürich einbezogen werden. Hiervon wurde jedoch aus verschiedenen Gründen abgesehen. Die wichtigsten sind einerseits, dass die Reform und ihre Umsetzung noch mit grossen Unsicherheiten behaftet ist. Andererseits steht noch keine Datenbasis zu den betroffenen Unternehmen zur Verfügung, weshalb eine Quantifizierung sehr spekulativ wäre.

Im Grundsatz kann davon ausgegangen werden, dass eine Einführung der OECD-Mindestbesteuerung die mit der STAF verbundene Einnahmenverluste im Kanton Zürich reduzieren könnte, weil die Attraktivität von niedriger besteuerten Standorten für die der Mindeststeuer unterstehenden Unternehmen sinkt und somit die relative steuerliche Attraktivität von Zürich steigt.

Weniger klar sind die Effekte der OECD-Mindestbesteuerung auf die Auswirkungen einer Steuersatzsenkung von 7 auf 6 Prozent. Klar ist, dass sich für den Grossteil der Unternehmen nichts ändert – nur ein kleiner Teil der Unternehmen würde der Mindeststeuer unterstehen. Aber auch für die der Mindeststeuer unterstehenden Unternehmen bleibt die Wirkung der Steuerreduktion grundsätzlich bestehen, sofern die Belastung auch nach der Reduktion über dem Mindeststeuersatz liegt. Fällt die Steuerbelastung unter den Mindeststeuersatz, geht zwar die Anreizwirkung der Steuersenkung verloren, gleichzeitig entfällt aber auch der entsprechende fiskalische Verlust (zumindest, wenn die Schweiz die entsprechende Ergänzungsbesteuerung wie geplant umsetzt).

Ausgehend von diesen groben Grundgedanken kann abgeleitet werden, dass die OECD-Mindestbesteuerung

- dazu beitragen könnte, die steuerlichen Einnahmenverluste durch die Umsetzung der STAF leicht zu reduzieren und
- die Überlegungen zu und die Quantifizierung von einer Reduktion des Gewinnsteuersatzes in Zürich nicht grundsätzlich entwertet.

Es bleibt aber anzumerken, dass die Wirkungen von Steuersenkungen (oder anderen steuerlichen Massnahmen) ein oft fein austariertes Zusammenspiel von Anreizen, Mitnahmeeffekten, unterschiedlichen Reaktionsmustern und Wechselwirkungen ist. Wie die zahlreichen Simulationen zur Abschaffung der privilegierten Besteuerung bzw. der STAF gezeigt haben, können die Ergebnisse stark davon abhängen, welcher Effekt in welcher Konstellation gerade die Oberhand behält, oder wann gewisse Schwellenwerte überschritten werden. Genaue Aussagen zur Wirkung einer Einführung der OECD-Mindestbesteuerung und gerade auch zum Zusammenspiel davon mit den Massnahmen der STAF und/oder Veränderungen in den Steuersätzen kann wohl nur eine umfassende Simulationsrechnung bieten, wenn mehr Details zur genauen Ausgestaltung der Reform bekannt und insbesondere die Informationen der Datengrundlage erhoben worden sind.