

Steuervorlage 17

Simulationsresultate
z.H. des Steueramts des Kantons Zürich

Juli 2018



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
Sophie Kaufmann

Titelbild

BAK Economics/shutterstock

Copyright

Copyright © 2018 by BAK Economics AG
Alle Rechte liegen beim Auftraggeber

Management Summary

Der vorliegende Bericht beschäftigt sich mit den fiskalischen Auswirkungen der Steuervorlage 17 (SV17) für den Kanton Zürich. Dabei stützt er sich auf das für die USR III, von BAK Economics in enger Zusammenarbeit mit dem Steueramt des Kantons Zürich, erstellte Simulationsmodell. Das Modell wurde aktualisiert und in verschiedenen Bereichen weiterentwickelt. Ziel dieses neuen SV17-Simulationsmodells für den Kanton Zürich ist wiederum, die verschiedenen möglichen fiskalischen Auswirkungen der SV17 für den Kanton Zürich (und seine Gemeinden) unter unterschiedlichen Annahmen abzubilden. Dabei werden sowohl die Auswirkungen auf die steuerliche Standortattraktivität als auch die fiskalischen Auswirkungen modelliert. Den erheblichen Unsicherheiten bezüglich der Ausprägung der Modellparameter wird durch eine vorsichtige Interpretation und durch unterschiedliche Szenarien Rechnung getragen.

Die zentralen Resultate bilden die sogenannte Grundsimulation und eine Simulation des aktuellen politischen Vorschlags (APV-Simulation). Die Grundsimulation geht von keiner aktiven Politikgestaltung des Kantons aus: Der Gewinnsteuersatz bleibt unverändert bei 8%, ausser der Abschaffung der privilegierten Besteuerung wird nur die obligatorische Patentbox Gewinn eingeführt. Eine aktive Gestaltung der Reform drückt sich im aktuell diskutierten Umsetzungsvorschlag aus: Gewinnsteuersatz von 6% und neben der Patentbox Gewinn Ausnutzung aller weitere Massnahmen wie Kapitalpatentbox, Abzug auf Beteiligungen und F&E Abzug.

Die Simulationen zeigen, dass der Kanton Zürich mit erheblichen fiskalischen Verlusten durch die SV17 rechnen muss. Dies gilt selbst dann, wenn der Kanton Zürich seine Steuersätze unverändert beibehält und keine der Massnahmen, welche die SV17 zur Verfügung stellt, umsetzt. Die diesen Fall abbildende Grundsimulation zeigt die möglichen fiskalischen Mindereinnahmen für den Kanton gegenüber einer Situation ohne SV17 auf. Im „mittleren“ Szenario, welches mit Bezug auf die getroffenen Annahmen als am wahrscheinlichsten angesehen wird, liegen die Mindereinnahmen bei minus 311 Mio. CHF für den Kanton und minus 218 Mio. CHF für die Gemeinden. Gemäss den Simulationsresultaten kann der Kanton mit einer aktiven Politikgestaltung seine Mindereinnahmen reduzieren: In der APV-Simulation betragen die Einnahmerückgänge minus 275 Mio. CHF und fallen damit um 36 Mio. CHF geringer aus. Für den Kanton stellt das APV-Massnahmenbündel damit jenes mit den geringsten Mindereinnahmen dar. Dies gilt jedoch nicht für die Gemeinden des Kantons Zürich, bei welchen die Mindereinnahmen vom Grund- zum APV-Szenario um 34 Mio. CHF auf minus 252 Mio. CHF ansteigen. Es bestehen jedoch erhebliche Ungewissheiten bezüglich des genauen Effekts. Dies findet seinen Ausdruck in der durch die extremen Szenarien „schwach“ und „stark“ aufgespannten Bandbreite, innerhalb derer die Mindereinnahmen realistischerweise liegen könnten. In der Grundsimulation reicht die Spanne der Mindereinnahmen für den Kanton von minus 19 Mio. CHF bis minus 452 Mio. CHF. Auch verändert sich an beiden extremen Enden der Bandbreite die Auswirkungen des APV-Massnahmenbündels: In den Szenarien „schwach“ und „stark“ fallen die Mindereinnahmen des Kantons wie bei den Gemeinden bei der Grundsimulation geringer aus als bei der APV-Simulation.

Betrachtet man die Ergebnisse detailliert und aufgespalten nach den verschiedenen Gesellschaftsformen, so zeigt sich, dass der Kanton Zürich mit der Reform vorrangig durch Unternehmenswegzüge herausgefordert wird. So überrascht auch nicht, dass die Resultate bei einer schwachen Unternehmensreaktion systematisch günstiger für den Kanton Zürich ausfallen als bei einer starken Reaktion. Ferner ist zu beobachten, dass Steuersenkung und anderer steuerentlastende Massnahmen in der Regel einen positiven fiskalischen Effekt bei den heute privilegierten Unternehmen auslösen, während der fiskalische Gesamteffekt bei den ordentlichen Gesellschaften meist negativ ausfällt. Es hängt dann von der jeweiligen genauen Konstellation die-

ser beiden Komponenten ab, ob zusätzliche Massnahmen sich fiskalisch positiv oder negativ für den Kanton niederschlagen.

Es wurde auch eine Reihe von Sensitivitätsanalysen durchgeführt, die zur Überprüfung des Einflusses zentraler Annahmen auf die Resultate dienen. Durch die SV17 kommt es zu einer Verstärkung des nationalen Konkurrenzkampfes, was sich auch auf die ordentlichen Gesellschaften auswirkt. Eine Sensitivitätsanalyse zeigt deutlich, wie der Kanton Zürich damit vor einer grossen Herausforderung steht. Wie eine weitere Sensitivitätsanalyse zeigt, hat der bestehende Steuerwettbewerb in der Schweiz jedoch auch seine positiven Seiten: Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Standorte, auch Zürichs, ist dadurch so hoch, dass auch eine stärker als für die Simulationen unterstellte allgemeine Steuersenkung an internationalen Konkurrenzstandorten für Zürich nur geringe zusätzliche Abwanderungen mit sich bringen würde.

Insgesamt zeigen das Simulationsmodell mit der Berücksichtigung der dynamischen Reaktionen der Unternehmen und die damit ausgeführten Analysen klar an, dass die SV17 und ihre Umsetzung für den Kanton eine grosse Herausforderung darstellt. Da die Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs jedoch unvermeidlich ist, gilt es für den Kanton Zürich, eine attraktive Alternativstrategie zu entwickeln. Dabei spricht einiges dafür, dass sich der Kanton Zürich mit einer aktiven Politik mit Steuersenkungen und unter Ausnutzung der, mit der SV17 möglichen, Ersatzmassnahmen fiskalisch etwas besser stellen kann als wenn er nicht aktiv reagiert.

Inhalt

1	Einleitung	7
2	Das Simulationsmodell	9
2.1	Grundstruktur des Modells.....	9
2.2	Parameter des Simulationsmodells.....	11
2.3	Unsicherheit und Bandbreiten der Resultate.....	11
2.4	Neuerungen im Simulationsmodell	12
3	Resultate der Simulationen	15
3.1	Ergebnisse der Grundsimulation	15
3.2	Ergebnisse der Simulation des aktuellen politischen Vorschlags (APV)	19
3.3	Zusammenfassung der Simulationen	21
4	Sensitivität der Resultate	26
4.1	Sensitivität Berücksichtigung des Steuerwettbewerbs	26
4.2	Sensitivität verstärkter internationaler Steuerwettbewerb	27
4.3	Sensitivität Umfang des „realen“ Effekts	28
5	Schlussfolgerung	29
6	Literaturverzeichnis	32
7	Anhang I: Datenbasis und Annahmen	34
7.1	Politische Parameter und Input Variablen.....	34
7.2	Massnahmen und Szenarien Parameter.....	36
8	Anhang II: Neuerungen im Simulationsmodell	40
9	Anhang III: Sensitivitätsanalysen	45
9.1	Sensitivität Berücksichtigung des Steuerwettbewerbs	45
9.2	Sensitivität verstärkter internationaler Steuerwettbewerb	47
9.3	Sensitivität Umfang des „realen“ Effekts	49

Tabellenverzeichnis

Tab. 3- 1	Ergebnisse der Grundsimulation	16
Tab. 3- 2	Ergebnisse der APV-Simulation.....	20
Tab. 3- 3	Zusammenfassung: Über Gewinnsteuersätze und Massnahmen, mit CH- Wanderung und mit VISB	24
Tab. A- 1	Aktualisierung des Steuerpotenzials im Kanton Zürich von 2016 auf 2018	41
Tab. A- 2	Sensitivitätsanalyse I: Ergebnisse der Grundsimulation, ohne CH-Wanderung und ohne VISB.....	46
Tab. A- 3	Sensitivitätsanalyse II: Ergebnisse der APV-Simulation, ohne CH-Wanderung und ohne VISB.....	47
Tab. A- 4	Sensitivitätsanalyse III: Ergebnisse der Grundsimulation, höhere Steuersenkung international für ordentliche Unternehmen	48
Tab. A- 5	Sensitivitätsanalyse IV: Ergebnisse der APV-Simulation, höhere Steuersenkung international für ordentliche Unternehmen	49
Tab. A- 6	Sensitivitätsanalyse V: Ergebnisse der Grundsimulation mit verringertem „realen“ Effekt.....	50
Tab. A- 7	Sensitivitätsanalyse VI: Ergebnisse der APV-Simulation mit verringertem „realen“ Effekt.....	51

1 Einleitung

In der Referendumsabstimmung vom 12. Februar 2017 wurde die Vorlage zur Unternehmenssteuerreform III (USR III) von der Schweizer Bevölkerung mit 59,1 Prozent deutlich verworfen. Die Notwendigkeit einer Reform der Unternehmensbesteuerung mit der Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs bleibt jedoch trotzdem bestehen. Daher wurde eine neue Reformvorlage, die sogenannte Steuervorlage 17 (SV17), erstellt. Der politische Prozess ist mit der Diskussion der SV17 im Stände- und Nationalrat zwar noch nicht abgeschlossen. Mit der Verabschiedung der Eckwerte der SV17 durch den Bundesrat Anfang Juni zeichnet sich jedoch die Ausgestaltung der neuen Reform klar ab¹. Die primäre Zielsetzung der SV17 ist jedoch wie bereits in der USR III die Aufhebung des kantonalen Steuerstatus für Status- und Holding-Gesellschaften bei gleichzeitiger Einführung von Massnahmen zum Erhalt der steuerlichen Attraktivität der Schweiz. Konkret verfolgt die SV17 drei – sich zum Teil konkurrierende – Hauptziele:

- 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 SV17 neben der Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs zahlreiche weitere Massnahmen. Diese sind im erläuternden Bericht zum Vernehmlassungsverfahren zur SV17 ausformuliert.² Ebenfalls mit in den Themenkomplex gehören die kantonalen Umsetzungen auf Basis der SV17, deren aktueller Planungsstand ebenfalls im Vernehmlassungsbericht wiedergegeben wird. Auch wenn diese formell keinen Bestandteil der SV17 darstellen, ist eine Analyse der Wirkung der SV17 ohne die kantonalen Umsetzungen nicht sinnvoll. Nachfolgend wird daher der Begriff SV17 jeweils einschliesslich der kantonalen Umsetzung verstanden.

Bereits im Rahmen der USR III hat BAK Economics in enger Zusammenarbeit mit dem Steueramt des Kantons Zürich in einem umfangreichen Projekt die Zusammenhänge und Interaktionen in Verbindung zum Wegfall der Statusbesteuerung und der Ersatzmassnahmen analysiert und entsprechende Simulationsrechnungen durchgeführt.³ 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 nun aktualisiert und in verschiedenen Bereichen weiterentwickelt, unter anderem auch aufgrund der neuen Informationen und Analysen, die mit der Publikation der ESTV zur „Dynamische Schätzung der Einnahmeeffekte der Steuervorlage 17“ verfügbar wurden.⁴ Ziel

¹ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates zur Sitzung vom 9. Juni 2017: «Bundesrat diskutiert steuerpolitische Agenda und verabschiedet Eckwerte der Steuervorlage 17». Die laufende parlamentarische Diskussion (vgl. Beschlüsse WAK-S: Abzug für Eigenfinanzierung vom 25. Mai 2018) hat bereits noch weitere Veränderungen an der Vorlage ergeben. Jedoch sind alle in dieser Arbeit untersuchten Massnahmen und Umsetzungen weiterhin in der modellierten Form in der SV17 enthalten, sodass die Resultate auch nach derzeitigem Diskussionsstand Gültigkeit behalten, auch wenn die Definitionen der Massnahmen und Simulationen auf Basis des Bundesratsbeschlusses erfolgten.

² Eidgenössisches Finanzdepartement, Vernehmlassungsverfahren zur Steuervorlage 17 (SV17), Erläuternder Bericht; 6. September 2017.

³ Siehe Schlussbericht «Unternehmenssteuerreform III - Die Auswirkungen für den Kanton Zürich» (fortan bezeichnet als Schlussbericht 2016).

⁴ Das Simulationsmodell ist von der Grundkonzeption her sowohl mit dem Modell für die USR III vergleichbar als auch mit dem von der ESTV verwendeten Modell. Im Einzelnen gibt es jedoch auch Unterschiede, nicht zuletzt auch bei der Festlegung der exogenen Para-

dieses neuen SV17-Simulationsmodells für den Kanton Zürich ist wiederum, die verschiedenen möglichen fiskalischen Auswirkungen der SV17 für den Kanton Zürich (und seine Gemeinden) unter unterschiedlichen Annahmen abzubilden. 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 SV17, bzw. von verschiedenen Ausgestaltungen der SV17 einschliesslich deren kantonaler Umsetzung, wie beispielsweise Veränderungen des kantonalen Gewinnsteuersatzes auf die Fiskaleinnahmen des Kantons ermitteln.

In Absprache mit dem Steueramt des Kantons Zürich hat BAK Economics eine Reihe solcher Modellsimulationen durchgeführt, die sowohl bezüglich des kantonalen Gewinnsteuersatzes, als auch in der Ausgestaltung des Massnahmenpakets variieren. Die wichtigsten Resultate und Simulationen werden in diesem Bericht präsentiert und analysiert. Neben den Hauptergebnissen werden im Rahmen von Sensitivitätsanalysen insbesondere die Auswirkungen einer veränderten Annahme zu den Konkurrenzstandorten und dem internationalen Steuerumfeld untersucht sowie die Wirkungen des neu modellierten „realen“ Effekts genauer beleuchtet.

meter. Im Anhang werden die wichtigsten Unterschiede und Veränderungen gegenüber dem Modell für die USR III des Jahrs 2016 erläutert.

2 Das Simulationsmodell

Mit der Abschaffung des kantonalen Steuerstatus für Domizil-, Holding- und gemischte Gesellschaften im Rahmen der SV17 kommt es ceteris paribus zunächst zu einer Erhöhung der kantonalen Steuereinnahmen. In dieser, auch als „statische Betrachtung“ bezeichneten Sichtweise könnte der Kanton Zürich mit Mehreinnahmen rechnen. Allerdings ist „ceteris-paribus“ in diesem Fall keine realistische Annahme! Für die bis anhin privilegiert besteuerten Unternehmen resultiert eine massive Steuererhöhung, was die Unternehmen veranlassen wird, ihre Standortwahl zu überdenken. Eine rein statische Betrachtung greift viel zu kurz und taugt im Fall der SV17 nicht dafür, die fiskalischen Auswirkungen der Reform auch nur grob einordnen zu können.

Genau wegen des drohenden Verlustes an steuerlicher Attraktivität umfassen die SV17 und die kantonalen Umsetzungen 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 gegenläufigen Effekte, die teils komplexen Verflechtungen und die systemischen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen, mit der SV17 verbundenen Massnahmen machen eine Gesamtbewertung entsprechend schwierig. BAK Economics hat daher ein quantitatives Simulationsmodell entwickelt, um die möglichen fiskalischen Auswirkungen der Steuervorlage 17 (SV17) für den Kanton Zürich umfassend 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 heute mit denjenigen Steuereinnahmen aus, die resultieren würden, wenn alle Massnahmen der SV17 bereits umgesetzt wären.⁵ Die Ergebnisse werden dabei grundsätzlich in Form von Differenzen dargestellt⁶, wobei ein negativer Wert bedeutet, dass die zu erwartenden Fiskalerträge mit Umsetzung der SV17 tiefer ausfallen als mit der derzeitigen Rechtslage.

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 SV17 oder die zu erwartenden Fiskaleinnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt interpretiert werden.

Es sollte an dieser Stelle jedoch darauf verwiesen werden, dass die derzeitige Rechtslage mit Bezug auf die zukünftige Entwicklung selbst nur eine Art hypothetische Betrachtung darstellt: Aufgrund der Veränderungen im internationalen Umfeld dürften die betroffenen Unternehmen je länger desto weniger die kantonalen Steuerprivilegien nutzen können, selbst wenn die Schweiz

⁵ Von einer intertemporalen Modellierung wurde abgesehen. Das Simulationsmodell vergleicht den hochgerechneten Zustand für einen bestimmten Zeitpunkt mit einem hypothetischen Zustand, bei dem die SV17 zu diesem Zeitpunkt bereits umgesetzt ist und alle Anpassungsprozesse erfolgt sind. Es erfolgt ein sogenannter „Steady State“ Vergleich. Daher dürfen die Simulationsresultate keinesfalls als Prognosen für die (sofortige) Wirkung der SV17 interpretiert werden, und auch nicht als der zu erwartende Franken-Betrag an Fiskaleinnahmen für einen bestimmten Zeitpunkt.

⁶ Das Modell stellt ein vereinfachendes Abbild der Steuereinnahmen dar. Daher sollte kein direkter Vergleich der Simulationsergebnisse mit SV17 mit den effektiv realisierten Steuereinnahmen erfolgen, da dies durch die vereinfachenden Annahmen verzerrt werden kann. Die Betrachtung in Differenzen stellt sicher, dass die gleichen Vereinfachungen sowohl für den Zustand vor SV17 als auch nach SV17 zur Anwendung kommen.

diese nicht abschafft. Dementsprechend stellen negative Werte in den Simulationsresultaten zwar korrekt einen fiskalischen Verlust dar, jedoch ist es keine politische Option, diesen Verlust durch Verzicht auf die SV17 zu vermeiden. Vielmehr müssen zur Einordnung verschiedener politischer Optionen unterschiedliche Simulationsresultate miteinander ins Verhältnis gesetzt werden.

Bei der Erstellung des Simulationsmodells wurde auf eine hohe Flexibilität, gute Bedienbarkeit und die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse geachtet. Hierzu gehört, dass die Effekte der SV17 unter anderem separiert je nach Gesellschaftsform (Domizil-, Holding-, gemischte und ordentliche Gesellschaften), nach Verhalten des Unternehmens (bleibende Unternehmen, wegziehende Unternehmen) oder nach Steuerarten (Gewinnsteuer, Kantonsanteil Bundessteuer⁷, Kapitalsteuer, Einkommensteuern) betrachtet werden können.

Im Modell sind die verschiedenen, im Zusammenhang mit der SV17 implementierten Instrumente enthalten. Diese können jeweils einzeln an- bzw. abgeschaltet werden, und auch weitere Parameter der Instrumente, wie beispielsweise die Begrenzung der Patentbox sind individuell einstellbar. Die wichtigsten, im Modell implementierten und individuell steuerbaren Instrumente sind:

- **Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs**
Abschaffung der kantonalen Steuerprivilegien für alle Gesellschaftsformen.
- **Anpassung des kantonalen Gewinn- und Kapitalsteuersatzes**
Im Rahmen der SV17 bildet die Anpassung der Gewinn- und Kapitalsteuersätze eine Schlüsselgrösse in der kantonalen Umsetzungsstrategie. Die Steuersätze können individuell bestimmt werden.
- **Patentbox**
Diese Massnahme erlaubt für Gewinne, die auf Immaterialgüterrechten wie Patenten und vergleichbare Rechte entfallen, eine Steuerermässigung auf kantonaler Ebene. Die Quote der Entlastung für die Patentbox beträgt maximal 90%.
- **F&E-Abzüge**
Ein über 100 Prozent hinausgehender Abzug von Aufwendungen für Forschung und Entwicklung von den Erträgen eines Unternehmens.
- **Sicherheitseigenkapital**
Abzug von fiktiven Zinskosten für Sicherheitseigenkapital („Zinsbereinigte Gewinnsteuer“, NID).
- **Entlastung bei der Kapitalsteuer**
Neben der Möglichkeit, den allgemeinen Kapitalsteuersatz zu senken, sind «punktuelle Entlastungen» bei der Kapitalsteuer möglich:
 - Abzug von Eigenkapital, welches auf Beteiligungen entfällt, von der Bemessungsgrundlage.
 - Abzug von Eigenkapital, welches auf Patente und vergleichbare Rechte entfällt.
 - Abzug von Eigenkapital, welches auf Konzerndarlehen entfällt.

In den im Ergebnisteil präsentierten Simulationen sind diese verschiedenen Instrumente in jeweils unterschiedlichem Umfang enthalten: Immer aktiviert in der Berechnung sind die Abschaf-

⁷ Jedoch ohne die mit der SV17 geplante Erhöhung des Kantonsanteils. Diese Kompensation muss ausserhalb der Simulationsrechnung separat berücksichtigt werden. Dies deshalb, um die Kompensation durch erhöhte Kantonsanteile separat evaluieren zu können.

fung des Steuerprivilegs und die Patentbox, da dies mit der derzeit geplanten Umsetzung der SV17 zwingend erfolgt. Die Simulationen unterscheiden sich jedoch hinsichtlich des kantonalen Gewinnsteuersatzes. In keinem Fall enthalten ist die „Zinsbereinigte Gewinnsteuer“.⁸ Bei Simulationen mit „alle Massnahmen aktiviert“ sind alle weiteren oben angeführten Massnahmen ebenfalls wirksam (ausser eben NID).

2.2 Parameter des Simulationsmodells

Um mit dem Modell schlussendlich Simulationen zu den Gesamteffekten der Umsetzung der SV17 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 Politische Parameter, wie die oben diskutierten Massnahmen, in Inputparameter, wie beispielsweise die Steuerbemessungsbasis nach Gesellschaftstyp, und Parameter des Simulationsmodells, z.B. den Reaktionsparameter für die Standortentscheidung der Unternehmen, gliedern. Die Wahl der Parameter ist von grösster Bedeutung für die Ergebnisse der Simulationen und damit die Aussagekraft des Simulationsmodells.

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 jedoch 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. Die einzelnen Parameter sowie die Quellen und Herleitung der Parameter sind daher im Anhang umfassend dokumentiert.

2.3 Unsicherheit und Bandbreiten der Resultate

Auch eine mit diesem umfassenden Modell durchgeführte Simulation liefert eine grobe Einschätzung der möglichen Effekte der SV17. Es handelt sich hierbei eben um Simulationsrechnungen, die nur die „möglichen“ fiskalischen Auswirkungen widerspiegeln.

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 noch im Fluss. Da sich verschiedene Instrumente in ihrer Wirkung jedoch gegenseitig beeinflussen, sind damit auch die Gesamtergebnisse unklar. Besonders deutlich zeigt sich dies beim Verhalten von Konkurrenzstandorten, bei denen sich die Frage stellt, in wie weit diese ebenfalls Steuerreduktionen vornehmen.

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 relativ 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 Ergeb-

⁸ Gemäss Stand der durch den Bundesrat verabschiedeten Eckwerte der SV17 (Anfang Juni 2018) ist die Möglichkeit zur Einführung einer „Zinsbereinigt Gewinnsteuer“ nicht Teil der SV17. Daher ist die „Zinsbereinigt Gewinnsteuer“ in diesen Analysen nicht als mögliche Massnahme enthalten, auch wenn ihr Einbezug im derzeit laufenden parlamentarischen Prozess wieder vorgesehen ist (vgl. Beschlüsse WAK-S: Abzug für Eigenfinanzierung vom 25. Mai 2018). Ferner ist zu berücksichtigen, dass die „Zinsbereinigte Gewinnsteuer“ zwar grundsätzlich für die Gesamtheit der Firmen im Simulationsmodell berücksichtigt werden kann. Dies gilt jedoch nur für den Durchschnitt der Firmen pro Gesellschaftsform. Die „Zinsbereinigte Gewinnsteuer“ zielt als Massnahme jedoch speziell auf eine ganz bestimmte Art von Tätigkeit bzw. Unternehmen ab (Finanzierungstätigkeiten bzw. die „Finance Branch“). Die spezifischen Auswirkungen für die wirtschaftlich bedeutenden Finanzierungsgesellschaften lassen sich im derzeitigen Simulationsmodell jedoch noch nicht adäquat abbilden, da diese Unternehmen bzw. Tätigkeiten bisher nicht separiert von den übrigen Unternehmen analysiert werden.

nisse der Simulationsrechnung unter Vorbehalt der Annahmen für die Parameter zu verstehen. Die gewählten Annahmen zu den Parametern sollten dabei in jedem Fall immer auch kritisch hinterfragt werden.

Den daraus resultierenden Unsicherheiten bezüglich der Ergebnisse wird auf unterschiedliche Art Rechnung getragen. Ein wesentlicher Teil 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:

- „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 dem wahrscheinlichsten Wert für den Gesamteffekt entspricht.⁹

Die Unsicherheiten müssen auch hinsichtlich der Interpretation der Ergebnisse beachtet werden. In keinem Fall darf ein einzelnes Resultat einer Simulationsrechnung als Punktprognose interpretiert werden. Vielmehr ist der vorrangige Zweck des Modells, das Zusammenspiel der Auswirkungen der verschiedenen Massnahmen besser verständlich zu machen, die Grössenordnung der verschiedenen Effekte in Relation zueinander zu setzen, die Spannweite der möglichen Resultate aufzuzeigen und die Vielfältigkeit der Effekte, sowie deren Interaktionen, zu demonstrieren.¹⁰ Zieht man nicht nur 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 ziehen.

2.4 Neuerungen im Simulationsmodell

Das für die Analyse der SV17 eingesetzte Simulationsmodell wird in ähnlicher Form bereits seit mehreren Jahren für den Kanton Zürich eingesetzt. Im Herbst 2016 wurden, basierend auf dem Simulationsmodell, bereits umfangreiche Ergebnisse zur Wirkung der damaligen USR III präsentiert. Mit dieser Publikation wurde auch das Modell umfassend dokumentiert und seine Eigenschaften dargestellt. Grundsätzlich gilt dies auch für das jetzt verwendete Simulationsmodell, und es wird daher für weiterführende Informationen auf die damaligen Publikationen verwiesen.¹¹

Allerdings ergeben sich auch einige wichtige Änderungen und Ergänzungen im jetzt verwendeten Simulationsmodell für die SV17 gegenüber dem Modellstand vom Herbst 2016. Dies liegt einerseits an den Veränderungen der politischen Vorgaben, die der Übergang von der USR III zur SV17 mit sich gebracht hat. Andererseits wurden eine Reihe wichtiger Parameter auf den aktuellen

⁹ Die „mittlere“ Ausprägung liegt bei wichtigen Parametern, insbesondere den Semi-Elastizitäten, auch am nächsten zu den Werten, die in anderen, ähnlichen Studien für vergleichbare Parameter verwendet werden bzw. was diese Studien als die wahrscheinlichste Parameterausprägung (oder „Grundvariante“) darstellen. Dies gilt insbesondere auch bezüglich der Studie der ESTV (2018 „Dynamische Schätzung der Einnahmeeffekte der Steuervorlage 17“).

¹⁰ 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.

¹¹ Vgl. Schlussbericht 2016 «Unternehmenssteuerreform III - Die Auswirkungen für den Kanton Zürich».

Stand aktualisiert. Dazu kommen zahlreiche neue Informationen und Forschungsarbeiten, die in den letzten eineinhalb Jahren verfügbar wurden und in das Simulationsmodell selbst bzw. in die Bestimmung der Parameter neu einfließen konnten. Die wichtigsten Veränderungen seit dem Simulationsmodell 2016 werden daher nachfolgend kurz dargestellt; in Anhang 2 finden sich ausführlichere Erläuterungen.

- Inzwischen sind Pläne aller Kantone für die Umsetzung der SV17 bekannt¹²; anstatt pauschalisierter Annahmen, konnten die konkreten Pläne potentieller Konkurrenzstandorte für Zürich berücksichtigt werden.
- Ebenfalls im Zusammenhang mit den konkretisierten kantonalen Umsetzungsplänen steht eine differenziertere Berücksichtigung des interkantonalen Steuerwettbewerbs, insbesondere auch für die (heute bereits) ordentlich besteuerten Unternehmen. Das heisst konkret eine bessere Abbildung der Wanderungen innerhalb der Schweiz.
- Differenzierte Veränderungen der Steuerbelastung für privilegierte und ordentliche Unternehmen (mit und ohne Patentbox-Zugang) am internationalen Alternativstandort (Annahme 2016: keine Veränderung). Aufgrund erhöhten Drucks seitens der OECD im Rahmen des BEPS-Projekts¹³ sowie EU im internationalen Umfeld zeichnet sich eine steuerliche Verschlechterung für heute privilegierte Unternehmen ab. Konsequenterweise müssen diese Unternehmen bei Wegzug ins Ausland mit einer Erhöhung ihrer Steuerbelastung rechnen. Anders verhält es sich bei den ordentlichen Gesellschaften, die im Ausland eine Steuererleichterung erhalten. Diese Veränderung der internationalen Steuerbelastung (VISB) für privilegierte und ordentliche Unternehmen wird mit diesem zusätzlichen Parameter im Modell vorgegeben.
- Die Aufteilung des Gesamteffekts der Elastizität bzw. der Unternehmensreaktion auf die Steuerbelastungsänderungen in einen „realen“ und einen „Mobilitäts“-Effekt (2016: nur Mobilitätseffekt). Dabei berücksichtigt der „reale“ Effekt Investitionsentscheide der Unternehmen, welche vor Ort bleiben. Mit einer Änderung der Steuerbelastung ändern sich für diese die Kosten einer Investition. Sinken die Kosten einer Investition, ist mit einem höheren Investitionsvolumen zu rechnen. Dieser Effekt ist somit nur von der Steuerbelastung am Standort selbst abhängig. Der „Mobilitäts“-Effekt hingegen berücksichtigt Standort- und Gewinnverschiebungsentscheide. Der Effekt misst sich am Zu- beziehungsweise Wegzug von Steuersubstraten und hängt von der relativen Steuerbelastungsveränderung gegenüber Konkurrenzstandorten ab.
- Aktualisierte Patentbox Gewinn, wobei Gewinne, die aufgrund von Patenten anfallen und somit für die Patentbox qualifizieren, nun direkt anhand deren Werthaltigkeit der vor Ort gehaltenen bestimmt werden (2016: Indirekte Bestimmung über Forschungsaktivitäten).
- Aktualisierung der Steuerbemessungsgrundlage (hier auch bezeichnet als Steuerpotenzial) im Kanton Zürich von 2016 auf 2018. Hierzu ist anzumerken, dass jetzt von einer erheblich grösseren Steuerbemessungsgrundlage der Unternehmen im Kanton Zürich ausgegangen wird. Diese liegt über 20 Prozent höher als 2016, wobei insbesondere der Anteil der Gemischten Gesellschaften deutlich zugenommen hat. Diese Steigerung beruht vor allem auf neu verfügbaren historischen Daten.¹⁴ Allein aufgrund dieser grösseren Ausgangsbasis haben die fiskalischen Effekte in den aktuellen Simulationsergebnissen gegenüber 2016 erheblich zugenommen.

¹² Vgl. Anhang zur Botschaft des Bundesrates zur SV17 „Umsetzungspläne der Kantone“, wo wenn notwendig auch Annahmen getroffen wurden.

¹³ BEPS: Base Erosion and Profit Shifting, vgl. <http://www.oecd.org/tax/beps/>.

¹⁴ Potential 2016 wurde Fortgeschrieben von NFA 2013 und Potential 2018 von 2015.

Eine weitere Anpassung seit 2016 soll der Vollständigkeit halber hier ebenfalls noch angeführt werden, obwohl sie nicht die Funktionsweise des Simulationsmodells betrifft, sondern ausschliesslich die Darstellung der Ergebnisse.

- Die Simulationsresultate auf Ebene der Gemeinden werden ohne die Kirchensteuer ausgewiesen (2016: Einschliesslich Kirchensteuer). Der als beispielhaft verwendete Steuerfuss beträgt neu daher 119 Prozent (Steuerfuss Stadt Zürich ohne Kirchensteuer). Dies gilt jedoch lediglich für die dargestellten Ergebnisse. Da die Unternehmen die Kirchensteuer (in der Höhe von 10.01%) entrichten müssen, wird für die Berechnung ihrer Steuerbelastung und somit die entsprechenden Anreize weiterhin der Steuerfuss einschliesslich der Kirchensteuern von 129.01 Prozent verwendet.

3 Resultate der Simulationen

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Simulationen erläutert. Bei allen Simulationen in diesem Kapitel sind die Modellneuerungen Wanderung ordentlicher Gesellschaften innerhalb der Schweiz (CH-Wanderung) und die Veränderung der internationalen Steuerbelastung (VISB) aktiviert. Als Grundsimulation dient die Situation mit 8% Gewinnsteuersatz, einem Kapitalsteuersatz von 0.075% und der Patentbox Gewinn aktiviert. Als weiteres zentrales Resultat wird in Kapitel 3.2 der in Zürich aktuell diskutierte Umsetzungsvorschlag (aktueller politischer Vorschlag, APV)¹⁵ genauer betrachtet: Eine Simulation mit 6% Gewinnsteuersatz, einem Kapitalsteuersatz von 0.075% und weiteren Massnahmen aktiviert (als „alle Massnahmen aktiviert“ bezeichnet, siehe graue Box in Kapitel 3.2 welche Massnahmen dabei enthalten sind). Mögliche Auswirkungen eines Abzuges für Eigenfinanzierung (NID) sind in keiner der Simulationen dieses Berichts berücksichtigt. In Kapitel 3.3 werden dann Simulationen mit allen aktivierten Massnahmen, sowie mit CH-Wanderung und mit VISB über die verschiedenen Gewinnsteuersätze (8%, 6% und 7%) besprochen und deren Resultate in einer Tabelle zusammengefasst.

3.1 Ergebnisse der Grundsimulation

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Grundsimulation mit 8% Gewinnsteuersatz erläutert. Diese Simulation zeigt eine mögliche neue Situation nach der SV17, falls der Gewinnsteuersatz auf 8% und der Kapitalsteuersatz auf 0.075% belassen und als einzige Massnahme die Patentbox Gewinn¹⁶ eingeführt würde. Die Wanderung ordentlicher Gesellschaften innerhalb der Schweiz (CH-Wanderung) und die Veränderung der internationalen Steuerbelastung (VISB) sind ebenfalls aktiviert. In Tabelle 3-1 sind die Ergebnisse als Veränderung der Steuereinnahmen vor und nach der SV17 dargestellt.¹⁷ 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 SV17 (in Mio. CHF) für den Kanton¹⁸ und die Gemeinden¹⁹ ausgewiesen. Da die Simulation mit drei möglichen Szenarien durchgeführt wurde, werden jeweils drei Grössen ausgewiesen (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 SV17 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

¹⁵ Wie in der Stellungnahme des Regierungsrates des Kantons Zürich zur Vernehmlassung der SV17 vom November 2017 erläutert wurde, soll der Gewinnsteuersatz in zwei Schritten gestaffelt gesenkt werden. In einem ersten Schritt wird er ein Jahr nach Inkrafttreten der SV17 von 8% auf 7% und in einem zweiten Schritt drei Jahre nach der SV17 von 7% auf 6% gesenkt. Somit entspricht die Simulation mit 6% GWSt und allen Massnahmen aktiviert dem aktuellen politischen Vorschlag des Kantons Zürich.

¹⁶ Die aktivierte Patentbox Gewinn bezieht sich jeweils nur auf klassische Patente (KP) und patentierte Software (PS) und nicht auf patentähnliche Software-Schutzrechte (PäS).

¹⁷ 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 meisten 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.

¹⁸ Die Veränderung für die Kantone wird inklusive des Anteils an direkter Bundessteuer ausgewiesen.

¹⁹ 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 wie die Kirchensteuer von 10.01 bei den Anreizen verwendet, hingegen bei den Resultaten nicht ausgewiesen wird (vergl. Kapitel 2.4).

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 345, dass aufgrund der steuerlichen Anpassung durch die SV17 durch den Wegzug von Unternehmen der Kanton 345 Mio. CHF an Steuereinnahmen verlieren würde gegenüber den Steuereinnahmen, die er heute, vor SV17, 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 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 (+199 Mio. CHF, Szenario „schwache“ Reaktion) - also mehr Einnahmen nach der SV17 als vor der Reform - auf negativ (bis -27 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 „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.

Tab. 3-1 Ergebnisse der Grundsimulation

Simulationsparameter und aktivierte Massnahmen

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

Simulationsergebnisse

Kanton (inkl. Anteil DBSt)	Veränderung aufgrund bleibende Unternehmen	Veränderung aufgrund Wegzug Unternehmen	Veränderung aufgrund Zuzug Unternehmen	Total	%
<i>Schwache Reaktion</i>	199	-219	1	-19	-0.4%
Mittlere Reaktion	31	-345	2	-311	-6.2%
<i>Starke Reaktion</i>	-27	-430	5	-452	-9.0%

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	%
<i>Schwache Reaktion</i>	13	-77	121	-70	-6	-19	-0.4%
Mittlere Reaktion	-13	-78	-103	-107	-11	-311	-6.2%
<i>Starke Reaktion</i>	-13	-78	-194	-147	-20	-452	-9.0%

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

<i>Schwache Reaktion</i>	22	-57	198	-77	-6	80	1.6%
Mittlere Reaktion	-5	-58	-28	-116	-11	-218	-4.3%
<i>Starke Reaktion</i>	-5	-58	-117	-160	-21	-360	-7.1%

Simulationsergebnisse als Differenz zu Steuererträgen vor der SV17 in Mio. CHF, beziehungsweise in Prozent der Steuererträge vor der SV17.

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 219 bis minus 430 Mio. CHF und für den Effekt der Zuzüge eine von plus 1 bis plus 5 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 19 Mio. (Szenario „schwach“) bis minus 452 Mio. (Szenario „stark“). Als am wahrscheinlichsten wird jedoch ein Verlust von 311 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 Bundessteuer²⁰) 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 13 Mio. CHF. In den Szenarien „mittel“ wie auch „stark“ dominieren jedoch die Wegzüge von Domizilgesellschaften das Bild und es entsteht ein Einnahmeverlust von jeweils 13 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.

Neben den Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen verändert die SV17 auch die Situation der Gemeinden. Gemäss den Simulationsrechnungen variieren die Auswirkungen der SV17 für alle Zürcher Gemeinden gemeinsam²¹ zwischen zusätzlichen Einnahmen von 80 Mio. CHF im Szenario „schwach“ und einem Einnahmerückgang von 360 Mio. CHF im Szenario „stark“. Als am wahrscheinlichsten wird mit dem Szenario „mittel“ ein Rückgang der Steuererträge um insgesamt 218 Mio. CHF angesehen.

Die wichtigsten Resultate der Grundsimulation

Beim Betrachten der Tabelle 3-1 fällt auf, dass mit den in der Grundsimulation bestimmten Simulationsbedingungen (8% GWSt, mit CH-Wanderung und mit VISB, sowie nur die Patentbox Gewinn aktiviert) sowohl für den Kanton Zürich als auch für die Gemeinden im Total (fast immer) ein Rückgang der Steuereinnahmen als Folge der SV17 resultiert. Dieser Rückgang der Einnahmen reicht für den Kanton je nach Szenario von minus 19 bis minus 452 Mio. CHF. Bei den Gemeinden reicht die Spanne von plus 80 bis minus 360 Mio. CHF.²²

²⁰ Mit einem unveränderten prozentualen Anteil von 17%: Auf Wunsch des Steueramts Zürich ist die mit der SV17 geplante Erhöhung des Kantonsanteils in den Simulationsrechnungen nicht berücksichtigt.

²¹ 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.

²² In dieser Simulation sind die Gemeinden weniger stark von der SV17 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 unter-

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

- **Nach Art der Reaktion:** Unter den gegebenen Simulationsvoraussetzungen ist zwar ein Zuzug von Unternehmen nach Zürich vorhanden (je nach Szenario resultieren daraus 1 bis 5 Mio. CHF Mehreinnahmen), dieser wird jedoch eindeutig übertroffen von den Abnahmen durch den Wegzug von Unternehmen (von -219 bis -430 Mio. CHF). Da sich durch die Einführung der SV17 die steuerliche Situation für die bisher privilegierten Gesellschaften massiv verschlechtert, kommt es hier nur zu Wegzügen und dies in erheblichem Umfang. Wenn überhaupt, bleibt nur ein kleiner Teil 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 ohne Patentbox 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 („CH-Durchschnitt“) für ordentliche Unternehmen ohne Patentbox führen zu einer schlechteren Position von Zürich im Steuerwettbewerb. Einzig die ordentlichen Gesellschaften, welche sich für die Patentbox Gewinn qualifizieren, können von der neuen Situation profitieren. Der vergleichsweise kleine Zuzug von ordentlichen Unternehmen in der Patentbox vermag jedoch den Wegzug nicht zu kompensieren. Zusammen mit den oben beschriebenen Effekten der bleibenden Unternehmen ergibt dies das beobachtete negative Total der Veränderung der Steuererträge. 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 13 (Domizil), minus 78 (Holding) und minus 194 Mio. CHF (Gemischt) entspricht einer Wegzugsquote von 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 Holdinggesellschaften auf den Wegfall der Privilegierung. Diese würden auch bei einer „mittleren“ Reaktion alle und sogar bei einer schwachen angenommenen Reaktion zu mehr als 90 Prozent aus Zürich wegziehen. Eine detaillierte Auswertung der Simulationsergebnisse zeigt, dass diese starke Abwanderung hauptsächlich aus der nach der SV17 viel höheren Kapitalsteuerbelastung der Holdings resultiert (die Patentbox Kapital ist in dieser Simulation nicht aktiviert und

scheiden 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 immer unverändert vor und nach SV17: Kanton 100, Gemeinden 119 (ohne Kirchensteuer)). 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 Steuerstart 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 ordentlichen 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 hingewiesen, dass auch diese Erläuterung nur die wichtigsten Effekte umfasst und im Simulationsmodell tatsächlich noch weitere Unterschiede zwischen Gemeinden und Kanton auftreten.

kann somit auch nicht zu einer Entlastung bei der Kapitalsteuer beitragen). 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.

3.2 Ergebnisse der Simulation des aktuellen politischen Vorschlags (APV)

Im Unterschied zur Grundsimulation werden in dieser Simulation eine Steuersenkung der kantonalen Gewinnsteuer in Zürich vorgenommen und nebst der Patentbox Gewinn²³ weitere Massnahmen aktiviert (für einen Kurzbeschrieb aller aktivierten Massnahmen, siehe graue Box unten). In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Simulation des aktuellen politischen Vorschlags (APV)²⁴ erläutert. Diese APV-Simulation zeigt eine mögliche neue Situation nach der SV17, falls der Gewinnsteuersatz auf 6% gesenkt und der Kapitalsteuersatz auf 0.075% belassen würde.²⁵ Die Wanderung ordentlicher Gesellschaften innerhalb der Schweiz (CH-Wanderung) und die Veränderung der internationalen Steuerbelastung (VISB) sind ebenfalls aktiviert.

Kurzbeschrieb der Massnahmen

Neben der in Kapitel 3 bereits beschriebenen Patentbox Gewinn gibt es noch weitere im Modell implementierte Massnahmen. Diese sind weitgehend identisch mit den im Schlussbericht 2016 für die USR III aufgeführten Massnahmen und werden daher nachfolgend nur kurz beschrieben.

Patentbox Kapital²⁶ und Beteiligungen: Wie schon in der Vorlage zur USR III, soll es den Kantonen nach der SV17 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.

Förderung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben: Weiter soll es den Kantonen im Rahmen der SV17 möglich werden, erhöhte Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen einzuführen. Die Förderung ist auf im Inland betriebene F&E beschränkt und an weitere Voraussetzungen gekoppelt. Die erhöhten Abzüge führen zu einer Verringerung der Gewinne und damit der Gewinnsteuer.

Nebst den oben genannten Massnahmen gibt es in der laufenden politischen Diskussion noch die „Zinsbereinigte Gewinnsteuer“ (NID). Mögliche Auswirkungen dieser Massnahme werden in den Simulationen dieses Berichts in keinem Fall berücksichtigt.

In Tabelle 3–2 sind die Ergebnisse als Veränderung der Steuereinnahmen vor und nach der SV17 dargestellt. Die Tabelle ist nach dem gleichen Schema wie bei der Grundsimulation aufgebaut. Somit können die Ergebnisse erneut nach Art der Reaktion der Unternehmen und nach Gesellschaftsform und natürliche Personen unterteilt werden.

²³ Siehe Fussnote 16.

²⁴ Siehe Fussnote 15.

²⁵ Dieser Kapitalsteuersatz gilt neu für alle Gesellschaftsformen einheitlich. Insbesondere bezüglich der Holdings, für die die Kapitalsteuer aufgrund des sehr hohen Eigenkapitals von besonderer Bedeutung ist, sollte in diesem Zusammenhang jedoch auf die Massnahme *Patentbox Kapital und Beteiligungen* hingewiesen werden. Ist diese aktiviert, können Holding-Gesellschaften von Steuerermässigungen profitieren, soweit das Kapital auf Beteiligungen und Patente entfällt (durch Reduktion der Bemessungsbasis). Annahmegemäss sind 80% des Kapitals von Holding-Gesellschaften mit Beteiligungen verknüpft. De facto unterliegt das Gesamt-Eigenkapital von Holding-Gesellschaften daher nur einem Kapitalsteuersatz von rund 0.02%, wenn die Massnahme *Patentbox Kapital und Beteiligungen* aktiviert ist. Auch die restlichen Gesellschaftsformen können durch diese Massnahme ihre Kapitalsteuerbelastung senken, wenn auch in deutlich geringerem Ausmass als die Holding-Gesellschaften.

²⁶ Die aktivierte Kapitalpatentbox bezieht sich jeweils nur auf klassische Patente (KP) und patentierte Software (PS) und nicht auf patentähnliche Software-Schutzrechte (PäS).

Tab. 3- 2 Ergebnisse der APV-Simulation

Simulationsparameter und aktivierte Massnahmen

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

Simulationsergebnisse

Kanton (inkl. Anteil DBSt)	Veränderung aufgrund bleibende Unternehmen	Veränderung aufgrund Wegzug Unternehmen	Veränderung aufgrund Zuzug Unternehmen	Total	%
<i>Schwache Reaktion</i>	22	-99	2	-75	-1.5%
Mittlere Reaktion	-83	-196	3	-275	-5.5%
<i>Starke Reaktion</i>	-208	-319	7	-520	-10.3%

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	%
<i>Schwache Reaktion</i>	15	48	127	-264	-2	-75	-1.5%
Mittlere Reaktion	-1	-26	18	-260	-6	-275	-5.5%
<i>Starke Reaktion</i>	-13	-77	-163	-257	-10	-520	-10.3%

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

<i>Schwache Reaktion</i>	23	73	185	-329	-2	-51	-1.0%
Mittlere Reaktion	6	-5	79	-327	-6	-252	-5.0%
<i>Starke Reaktion</i>	-5	-57	-94	-328	-10	-494	-9.8%

Simulationsergebnisse als Differenz zu Steuererträgen vor der SV17 in Mio. CHF, beziehungsweise in Prozent der Steuererträge vor der SV17.

Quelle: BAK Economics

Bei einer Betrachtung der Tabelle 3–2 fällt auf, dass der Kanton Zürich bei einer Gewinnsteuersenkung auf 6% und der Einführung aller Massnahmen mit spürbaren Mindereinnahmen von minus 75 Mio. CHF („schwache“ Reaktion) bis zu minus 520 Mio. CHF („starke“ Reaktion) zu rechnen hat. Im als am wahrscheinlichsten angesehen Fall, im Szenario „mittel“, betragen die fiskalischen Verluste minus 275 Mio. CHF. Obwohl teilweise leichte Mehreinnahmen aufgrund Zuzügen vorhanden sind, überwiegen in jedem Szenario eindeutig die Wegzüge. Beim „schwachen“ Szenario vermag der positive Effekt der neuen Einnahmen der bleibenden, privilegierten Gesellschaften den Verlust aufgrund der Steuersenkung tieferen Steuereinnahmen bei den bleibenden, ordentlich besteuerten Unternehmen noch zu überwiegen. Allerdings fällt im „schwachen“ Szenario trotzdem insgesamt ein Gesamtverlust an, da die wegziehenden Gesellschaften so hohe Verluste verursachen. Bei den Szenarien „mittel“ und „stark“ ist hingegen nicht einmal bei den bleibenden Unternehmen ein positiver Saldo vorhanden, da dort auch mit der durchgeführten Steuersenkung weniger Substrat der bisher privilegierten gehalten werden kann. Gemeinsam mit den gegenüber dem Szenario „schwach“ steigenden Wegzugsverlusten resultiert schlussendlich eine noch stärker ausgeprägte fiskalische Verschlechterung.

Vergleicht man die APV-Resultate mit der Grundsimulation, so fallen die Verluste aufgrund von Wegzügen in dieser Simulation in allen Szenarien geringer aus als bei der Grundsimulation, was natürlich auf die aus dem geringeren Steuersatz resultierende Attraktivitätssteigerung des Kantons Zürich zurückzuführen ist. Beispielsweise verringert sich der Verlust bei einer „mittleren“ Reaktion von minus 345 Mio. CHF (Grundsimulation, siehe Tabelle 3-1) auf minus 196 Mio. CHF, was insbesondere dem höheren Anteil von bleibenden Holding- und Domizilgesellschaften (von fast 0% auf knapp 30% bleibenden Unternehmen) zu verdanken ist. Und auch die ordentlichen Gesellschaften bleiben nun zu fast 100% im Kanton Zürich.

Betrachtet man die Resultate unterteilt nach Gesellschaftsform, bestätigen sich die eben erwähnten Effekte. Bei den privilegierten Gesellschaften kann insbesondere bei „schwacher“ Reaktion der Unternehmen eine Verbesserung der Steuereinnahmen aufgrund im Kanton Zürich bleibender Gesellschaften erzielt werden. Wird die Reaktion erhöht, wandert dort jedoch immer mehr Steuersubstrat ab, sodass bei der „starken“ Reaktion bei allen drei privilegierten Gesellschaftsformen Verluste entstehen. Bei den ordentlichen Unternehmen sind die Verluste im Vergleich zur Grundsimulation deutlich in die Höhe geschossen. Dies, da sich jetzt auch der Effekt des tieferen Steuersatzes und dementsprechend verringerten Steuereinnahmen bei den bleibenden ordentlichen Unternehmen niederschlägt. Da dieser Effekt weitgehend unabhängig von der Reaktionsintensität der Unternehmen ist, verändert sich das Ausmass über die verschiedenen Szenarien hier nur marginal.

In Bezug auf die Unterteilung nach Gesellschaftsform zeigt sich also der im Modell im Zuge einer Steuererleichterung immer wiederkehrende Trade-off zwischen Verlust an Steuereinnahmen bei den ordentlichen Gesellschaften und Erhaltung der Steuereinnahmen bei den bisher privilegierten Gesellschaften. Die Zugewinne von 15, 48 und 127 Mio. CHF im „schwachen“ Szenario bei den Domizil-, Holding- und gemischten Gesellschaften illustrieren diesen Wirkungsmechanismus. Demgegenüber stehen massive Verluste in der Höhe von 257 Mio. CHF („starke“ Reaktion) bis minus 264 Mio. CHF („schwache“ Reaktion) bei den ordentlichen Gesellschaften.

Für alle Zürcher Gemeinden gemeinsam liegt die Spanne zwischen einem Einnahmerückgang von minus 51 Mio. CHF im Szenario „schwach“ und von minus 494. Mio. CHF im Szenario „stark“. Als am wahrscheinlichsten wird mit dem Szenario „mittel“ ein Rückgang der Steuererträge um insgesamt 252 Mio. CHF angesehen.

3.3 Zusammenfassung der Simulationen

Nebst der Grundsimulation (8% GWSt, nur Patentbox) und der eben betrachteten Simulation des aktuellen politischen Vorschlags (APV) (6% GWSt, alle Massnahmen aktiviert) werden in der nachfolgenden Tabelle 3-3 noch weitere Simulationen zusammengefasst dargestellt. Die weiteren Simulationen wurden für die Gewinnsteuersätze von 7% und 8% mit allen Massnahmen aktiviert durchgeführt.²⁷

Lesehilfe für die Tabellen

Die Ergebnisse in der Tabelle 3-3 sind 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 Bund²⁸. An der rechten Seite sind jeweils die totalen Veränderungen je Simulation ausgewiesen. So resultiert zum Beispiel für den Kanton im „mittleren“ Szenario der APV-Simulation (6% GWSt, alle Massnahmen aktiviert) ein Steuerausfall von Total 275 Mio. CHF. Die zweite Hierarchiestufe - die Unterteilung in Steueränderungen 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. Auf die Kategorisierung nach Art der Reaktion wird in der Zusammenfassung aus Platzgründen verzichtet.

²⁷ CH-Wanderung und VISB sind auch hier ebenfalls immer im Modell aktiviert.

²⁸ 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. Auf Wunsch des Steueramts Zürich ist jedoch die mit der SV17 geplante Erhöhung des Kantonsanteils in den Simulationsrechnungen nicht berücksichtigt.

Es bietet sich an, hierbei die Grundsimulation (8% GWSt, nur Patentbox) mit der Simulation von ebenfalls 8% Gewinnsteuersatz aber mit allen Massnahmen aktiviert, zu vergleichen. Interessanterweise kann der Kanton im Total des „schwachen“ Szenarios bei der Simulation mit allen Massnahmen aktiviert sogar eine Erhöhung der Steuereinnahmen von 43 Mio. CHF erreichen, wohingegen er mit dem gleichen Steuersatz und nur der Massnahme Patentbox aktiviert eine Verringerung von minus 19 Mio. CHF hinnehmen müsste. Diese Verbesserung wird insbesondere von der weniger starken Abwanderung bei den Holding-Gesellschaften, die durch die zusätzliche Aktivierung von Massnahmen wie der Kapitalpatentbox erreicht werden kann, herbeigeführt. Die Verbesserung von minus 77 auf plus 38 Mio. übertrifft die Verschlechterung aufgrund tieferen Steuereinnahmen bei bleibenden ordentlichen Gesellschaften von minus 70 auf minus 125 eindeutig. Verstärkt sich jedoch die erwartete Reaktion der Unternehmen, so nehmen die totalen Verluste mit zusätzlich aktivierten Massnahmen zu (von -311 auf -340 im „mittleren“ Szenario und von -452 auf -474 im „starken“ Szenario). In diesem Fall können auch mit den zusätzlichen Massnahmen keine oder nur ein sehr geringer Teil der Holding-Gesellschaften in Zürich gehalten werden. So fallen dort nur die Mindereinnahmen durch die Steuerreduktion bei den ordentlichen Gesellschaften ins Gewicht.

Eine weitere interessante Entwicklung zeigt sich im „mittleren“ Szenario bei Veränderung der Gewinnsteuersätze mit allen Massnahmen aktiviert. Im Gegensatz zu den Szenarien mit einer „schwachen“, beziehungsweise „starken“ Reaktion der Unternehmen, werden die Verluste bei der „mittleren“ Reaktion für den Kanton kleiner, wenn man die Gewinnsteuersätze verringert. Während der Kanton mit einem Gewinnsteuersatz von 8% und der Patentbox Gewinn einen Verlust von minus 340 Mio. CHF einbüßen würde, verliert er mit einem tieferen Steuersatz von 6% und der Umsetzung der weiteren Massnahmen der SV17 lediglich noch minus 275 Mio. CHF.

In diesem Szenario wirken zusätzlich zu den aktivierten Massnahmen die geringeren Steuersätze, was in Kombination dieser beiden Massnahmen dann ausreicht, um die privilegierten Unternehmen zumindest zu einem Teil in Zürich zu halten. Insbesondere die Holdings sind hier entscheidend: Im Szenario „schwach“ ist, wie oben erwähnt, hauptsächlich die Aktivierung der Massnahmen entscheidend. Eine zusätzliche Reduktion des Gewinnsteuersatzes zeigt jedoch aufgrund der schwachen Reaktion der Unternehmen nur geringe positive Wirkung. Die Kosten einer Steuersatzreduktion, welche bei den bleibenden ordentlichen Gesellschaften entstehen, sind in diesem Fall eindeutig grösser. Ähnlich verhält es sich auch im „starken“ Szenario. Dort wandern bei jedem untersuchten Gewinnsteuersatz fast alle Holdings ab. Folglich ist auch dort kaum eine Verbesserung der Steuerbasis bei den Holdings möglich. Es bleibt somit nur eine Verschlechterung des Resultates bei einer Reduktion des Gewinnsteuersatzes möglich. Im „mittleren“ Szenario befindet man sich zwischen diesen zwei Extremen. Die Reaktion der Unternehmen ist stark genug, damit eine Reduktion des Gewinnsteuersatzes Wirkung zeigt; gleichzeitig ist die Grenze von hundert Prozent Abwanderung noch nicht erreicht; hier lohnt sich dementsprechend eine Senkung des Steuersatzes.

Die diskutierten Wirkungsmechanismen gelten zwar grundsätzlich auch für die Gemeinden, dennoch kommt es hier in der Summe nicht zum gleichen Resultat: Die Gemeinden verlieren bei einem Wechsel von der Grundsimulation zur APV-Simulation nicht nur in den Szenarien „schwach“ und „stark“ weitere Einnahmen, sondern auch im Szenario „mittel, und zwar im Umfang von 34 Mio. CHF (-252 Mio. CHF im APV gegenüber -218 Mio. CHF in der Grundsimulation). Vorrangige Ursache für diese unterschiedliche Gesamtwirkung ist der Kantonsanteil an der Bundessteuer, durch den der Kanton stärker vom Erhalt eines höheren Steuersubstrats (der bisher privilegierten Gesellschaften) profitiert als die Gemeinden.

Konzentriert man sich wieder auf den Kanton allein, so bleibt festzuhalten, dass der Kanton im Gesamten in jedem Fall Verluste schreibt. Aber für das „mittlere“ Szenario, dessen Eintrittswahrscheinlichkeit als am höchsten angesehen wird, kann der Kanton die Verluste durch eine aktive

Strategie unter Ausnutzung aller Massnahmen und mit einer zusätzlichen Gewinnsteuersenkung am geringsten halten. Es gelingt mit dieser Strategie, einen Teil des Steuersubstrats der heute privilegierten Gesellschaften zu halten, während die ordentlich besteuerten Gesellschaften von einer Steuersenkung profitieren können.

Tab. 3-3 Zusammenfassung: Über Gewinnsteuersätze und Massnahmen, mit CH-Wanderung und mit VISB

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% nur PB	-14	29	-43	134	122	12	-77	-29	-48	-70	-63	-7	-4	-1	-0	-0	-19	80	-419
	8% alle Massnahmen	47	99	-52	134	127	7	38	52	-14	-125	-80	-45	-2	-1	-0	-0	43	132	-327
	7% alle Massnahmen	-6	37	-43	142	133	9	44	54	-10	-192	-150	-42	-2	-0	-0	-0	-9	50	-246
	6% alle Massnahmen	-74	-40	-33	142	132	10	48	54	-5	-264	-226	-38	-2	-0	-0	-0	-75	-51	-159
Mittel	8% nur PB	-301	-241	-59	-116	-116	0	-78	-29	-49	-107	-96	-11	-7	-3	-0	-0	-311	-218	-622
	8% alle Massnahmen	-330	-233	-98	-102	-100	-2	-76	-28	-48	-153	-105	-48	-7	-2	-0	-0	-340	-263	-577
	7% alle Massnahmen	-291	-210	-81	-38	-39	1	-51	-11	-40	-202	-160	-42	-6	-1	-0	-0	-299	-246	-449
	6% alle Massnahmen	-270	-207	-63	16	12	4	-26	5	-31	-260	-223	-36	-5	0	-0	0	-275	-252	-308
Stark	8% nur PB	-432	-364	-68	-207	-203	-5	-78	-29	-49	-147	-132	-15	-11	-7	-1	-0	-452	-360	-721
	8% alle Massnahmen	-457	-353	-104	-196	-191	-5	-78	-29	-49	-183	-133	-50	-11	-5	-1	-0	-474	-399	-670
	7% alle Massnahmen	-478	-383	-95	-185	-181	-4	-77	-29	-48	-216	-173	-42	-11	-2	-1	-0	-492	-440	-591
	6% alle Massnahmen	-510	-424	-86	-176	-172	-4	-77	-28	-48	-257	-223	-34	-10	1	-1	0	-520	-494	-507

*Für alle Gemeinden berechnet mit Steuerfuss der Stadt Zürich ohne Kirchensteuer: 119.00

Quelle: BAK Economics

Zentrale Erkenntnisse

Die Analyse lässt gewisse Schlussfolgerungen zu, welche die wichtigsten Erkenntnisse aus den Simulationen zusammenfassen.

1. Bei fast allen Simulationsresultaten zeigt sich im Total eine spürbare Verschlechterung gegenüber der Situation vor der SV17. Die Spanne reicht von plus 43 Mio. CHF beim „schwachen“ Szenario der Simulation 8% Gewinnsteuersatz und allen Massnahmen aktiviert bis zu minus 520 Mio. CHF beim „starken“ Szenario der Simulation 6% und allen Massnahmen aktiviert.
2. Sowohl bei den privilegierten wie auch bei den ordentlichen Gesellschaften sind bei den Szenarien mit geringerer Reaktionsintensität überwiegend geringere Verluste zu beobachten als mit stärkerer Reaktion. Dies kommt dadurch zustande, dass der Kanton Zürich mit der Reform auf fast allen Ebenen vorrangig durch Unternehmenswegzüge herausgefordert wird. Mit kleinerer Reaktionsintensität fallen diese entsprechend geringer aus.
3. Die Einführung aller Massnahmen wirkt sich fiskalisch tendenziell positiv bei den Statusgesellschaften aus, während ein gegenteiliger Effekt bei den ordentlichen Gesellschaften zu beobachten ist. In den betrachteten Simulationen hat dabei jeweils - mit Ausnahme des „schwachen“ Szenarios - die negative Seite, also der Effekt bei den ordentlichen Gesellschaften, das Übergewicht.
4. Die obige Analyse zeigt insbesondere die Wirksamkeit des Instrumentes Kapitalpatentbox und Beteiligungen in Bezug auf Holding-Gesellschaften auf. Weil dieses explizit auf die Kapitalsteuer abzielt, mag es die besonders hohe Zusatzbelastung der Holdings aufgrund ihres hohen Eigenkapitals entscheidend zu reduzieren.
5. Betrachtet man die Reduktion des Gewinnsteuersatzes mit aktivierten Massnahmen, zeigt sich je nach Reaktion der Unternehmen ein anderes Bild. Im „mittleren“ Szenario ist die Reaktion der Unternehmen stark genug für eine substantielle Wirkung der Reduktion des Gewinnsteuersatzes, gleichzeitig besteht aber noch ausreichend Abstand zur hundert Prozent Grenze bei der Abwanderung der privilegierten Gesellschaften. Hier lohnt sich dementsprechend eine Senkung des Steuersatzes. Bei „schwacher“ und „starker“ Reaktion werden die Verluste mit den untersuchten Steuersätzen jedoch immer grösser je mehr die Gewinnsteuersätze verringert werden.
6. Die für den Kanton fiskalisch optimale Variante unter den hier durchgeführten Simulationsrechnungen variiert je nach Szenario. Für den Kanton Zürich resultiert im „mittleren“ Szenario, welches als jenes Szenario mit der höchsten Wahrscheinlichkeit angesehen wird, die fiskalisch beste Situation mit einem Verlust von minus 275 Mio. CHF aus der Kombination der Senkung des kantonalen Gewinnsteuersatzes auf 6% und der Ausnutzung aller, mit der SV17 verfügbaren Massnahmen.
7. Für die Gemeinden ist dies gemäss Simulationsresultaten jedoch nicht die fiskalisch beste Variante. Im „mittleren“ Szenario ist die Grundsimulation mit Beibehaltung des Gewinnsteuersatzes von 8% und nur der Einführung der Patentbox Gewinn mit minus 218 Mio. CHF mit den geringsten Verlusten aller Varianten verbunden. Dies sind 34 Mio. CHF weniger als bei der Kombination der Senkung des kantonalen Gewinnsteuersatzes auf 6% und der Umsetzung der übrigen mit der SV17 verfügbaren Massnahmen.

4 Sensitivität der Resultate

Innerhalb des Simulationsmodells werden zahlreiche Parameter benötigt. Wie bereits verschiedentlich angesprochen, bestehen bei der Bestimmung eines Teils dieser Parameter erhebliche Informationslücken und damit Unsicherheiten zu deren genauer Ausprägung. Daher wird mit dem Simulationsmodell auch nicht nur eine einzelne Berechnung durchgeführt, sondern es werden zahlreiche unterschiedliche Varianten untersucht. Die in diesem Bericht dargestellten Ergebnisse stellen auch nur eine kleine Auswahl der tatsächlich durchgeführten Berechnungen dar.²⁹

Auf einen Teil der zusätzlichen Berechnungen soll jedoch noch kurz eingegangen werden. Dabei soll die besondere Aufmerksamkeit den wichtigsten Neuerungen und ihren Konsequenzen für die Resultate gelten: Im Sinn einer Sensitivitätsanalyse soll aufgezeigt werden, wie stark sich diese wichtigen Neuerungen im Modell in den Resultaten niederschlagen. Dabei werden die veränderten Annahmen zur Entwicklung des Steuerwettbewerbs aufgegriffen, eine noch verschärfte internationale Konkurrenz untersucht und schliesslich die Auswirkungen der Aufteilung der Elastizität in einen „realen“ und einen „Mobilitäts“-Effekt überprüft.

Konkret werden für jede Sensitivitätsanalyse jeweils zwei Simulationsrechnungen gezeigt: Die Grundsimulation, also die Simulationen mit einem Gewinnsteuersatz von 8% und nur Patentbox Gewinn aktiviert (wie in Kapitel 3.1 beschrieben). Als zweite Simulation wird der aktuelle politische Vorschlag (APV) herangezogen, mit Gewinnsteuersatz von 6% und allen Massnahmen aktiviert (entsprechend der in Kapitel 3.2 diskutierten APV-Simulation). Zur Analyse der Sensitivität werden die Ergebnisse dann jeweils vorrangig mit den Resultaten der entsprechenden Simulationen in Kapitel 3 verglichen.

4.1 Sensitivität Berücksichtigung des Steuerwettbewerbs

Als erste Sensitivität werden Simulationen herangezogen, in denen eine Wanderung ordentlicher Gesellschaften innerhalb der Schweiz nicht möglich ist (ohne CH-Wanderung) und in der davon ausgegangen wird, dass die internationale Steuerbelastung unverändert bleibt (ohne VISB). Dies soll zu einem besseren Verständnis darüber dienen, wie sich diese beiden wichtigen Anpassungen des Simulationsmodells im Vergleich zu 2016 auf die Ergebnisse auswirken. Auch lassen sich die Ergebnisse dieser Sensitivität bis zu einem gewissen Grade so interpretieren, als dass dies die isolierten Auswirkungen der Umsetzung der SV17 im Kanton Zürich sind, wenn alle anderen Standorte keine Änderung durchführen bzw. ihre Änderungen bereits durchgeführt hätten. Die detaillierten Ergebnisse der Simulationen finden sich im Anhang (siehe Tabellen A-2 und A-3 in Anhang 3)

Sowohl bei der Simulation mit 8% Gewinnsteuersatz als auch bei jener mit 6% ist in den meisten Szenarien eine Verringerung der Steuerausfälle im Vergleich zu den in Kapitel 3.1 und 3.2 analysierten Simulationen ersichtlich. Dies kann insbesondere auf die ordentlichen Gesellschaften zurückgeführt werden: Ohne Berücksichtigung des Steuerwettbewerbs innerhalb der Schweiz bleiben diese vermehrt im Kanton Zürich. Ohne die Annahme von Steuersenkungen im Ausland ziehen sie ausserdem vermehrt zu, wenn die Belastung in Zürich sinkt. Ein gegenläufiger Effekt ergibt sich jedoch bei den privilegierten Gesellschaften, da für diese nun auch keine Steuererhöhung im Ausland angenommen wird. Dementsprechend kommt es zu verstärkten Abwanderungen, welche aufgrund der höheren Reagibilität dieser Unternehmen teils in erheblichem Umfang

²⁹ Den in diesem Bericht dargestellten Schlussfolgerungen wird durch die weiteren, hier nicht präsentierten Simulationen nicht widersprochen; zu einem gewissen Teil beruhen die Schlussfolgerungen auf der Gesamtheit aller durchgeführten Simulationsanalysen. Vergleiche dazu auch zum Beispiel den Schlussbericht 2016 «Unternehmenssteuerreform III - Die Auswirkungen für den Kanton Zürich».

ausfallen. Ob der Kanton insgesamt in der Sensitivitätsanalyse besser oder schlechter dasteht als im Grundmodell, hängt davon ab, welcher dieser beiden Effekte überwiegt. Bei 8% Gewinnsteuersatz überwiegt zuerst der negative Effekt der privilegierten Unternehmen auf die Steuerausfälle den positiven Effekt der ordentlichen Gesellschaften im „schwachen“ Szenario, bevor es ab dem „mittleren“ Szenario dann kehrt und der positive Effekt der ordentlichen Unternehmen eine Verringerung der Steuerausfälle zu erreichen vermag. Bei der Simulation mit 6% Gewinnsteuersatz wird diese Grenze erst im „starken“ Szenario überschritten, während bei einer „schwachen“ und „mittleren“ Reaktion noch zusätzliche Steuerverluste auftreten. Dies hat damit zu tun, dass es mit einer Steuersenkung und den zusätzlich aktivierten Massnahmen, wie die Patentbox Kapital und Abzug auf Beteiligungen, grundsätzlich gelingt, zumindest einen Teil der Holding-Gesellschaften im Kanton Zürich zu halten. In der Grundsimulation geht dieses Steuersubstrat dem Kanton Zürich in jedem Fall verloren. Dadurch verstärkt sich in der APV-Variante jedoch das Gewicht des durch die privilegierten Gesellschaften ausgelösten Effekts, und die Ergebnisse der Sensitivität fallen eher schlechter aus.

Insgesamt zeigt sich, dass mit der verbesserten Berücksichtigung des Steuerwettbewerbs im Simulationsmodell – sowohl dem Innerschweizer Wettbewerb wie auch hinsichtlich möglicher internationaler Entwicklungen – die Herausforderungen für Zürich nochmals zunehmen. Auch vergrössert sich mit dem zunehmenden Wettbewerb die Spanne der Ergebnisse zwischen den Szenarien nochmals – da die Szenarien sich vor allem in der Reaktionsintensität der Unternehmen unterscheiden, überrascht dies nicht. Es zeigt sich aber auch, dass entsprechende Massnahmen – Steuersenkungen und Nutzung der Optionen der SV17 – für Zürich gerade auch mit dem Steuerwettbewerb Wirkung entfalten können.

4.2 Sensitivität verstärkter internationaler Steuerwettbewerb

Für die Hauptergebnisse dieser Analyse wird davon ausgegangen, dass es im internationalen Wettbewerb um Unternehmen zu einer durchschnittlichen Senkung der (ordentlichen) Unternehmenssteuern um 4 Prozentpunkte kommt (vgl. Anhang 3 für eine Begründung dieser Annahme). Da jedoch nur in wenigen Ländern detaillierte Pläne bekannt oder sogar schon beschlossen sind, besteht auch bei diesem Parameter erhebliche Unsicherheit. Dies zeigt sich auch in den Analysen der ESTV³⁰, die in ihrer Arbeit von einer Spanne der Steuersenkung zwischen 4 und 8 Prozentpunkten ausgeht. In dieser Sensitivitätsanalyse soll daher untersucht werden, wie stark die Ergebnisse beeinflusst werden, wenn sich der internationale Steuerwettbewerb noch über das erwartete Mass hinaus verstärkt und die internationale Steuerbelastung für ordentliche Gesellschaften um durchschnittlich 8 Prozentpunkte zurückgeht (siehe Tabellen A-4 und A-5 in Anhang 3).

Es scheint jedoch, als ob sich auch bei einer Verschärfung des internationalen Steuerwettbewerbs innerhalb der von der ESTV als möglich angesehenen Spannbreite keine massiven Folgen für den Kanton Zürich zeigen. Wenn überhaupt, dann sind erst mit einer „starken“ Reaktion nennenswerte Verluste im Vergleich zu den Ausgangssimulationen erkennbar.

Weder bei der Grundsimulation, noch bei der Simulation des aktuellen politischen Vorschlags (APV) haben sich massive Änderungen der Steuerausfälle für den Kanton Zürich ergeben. Erst bei der „starken“ Reaktion sind nennenswerte Verluste im Vergleich zu den Ausgangssimulationen (vgl. Tabellen 3-1 und 3-2) erkennbar. Beispielsweise erhöhen sich bei der Grundsimulation die Steuerausfälle im „starken“ Szenario von minus 452 Mio. CHF auf minus 464 Mio. CHF (siehe Tabelle 3-1 in Kapitel 3.1 und Tabelle A-4 in Anhang 3) und bei der APV-Simulation von minus 520 Mio. CHF auf minus 543 Mio. CHF (siehe Tabelle 3-2 in Kapitel 3.2 und Tabelle A-5 in Anhang 3). Diese Steuerverluste sind alleine auf die ordentlichen Gesellschaften zurückzuführen, da

³⁰ Vgl. ESTV Bericht 2018.

nur hier der zusätzliche Steuerwettbewerb spielt. Für die privilegierten Gesellschaften hat sich die Situation nicht verändert.

Diese geringe Reaktion der ordentlichen Unternehmen trotz einer Verdopplung der Steuersenkung international ist darauf zurückzuführen, dass sich durch den Innerschweizer Steuerwettbewerb der Standort Zürich bereits so attraktiv aufstellen muss, dass diese zusätzliche Konkurrenz kaum ins Gewicht fällt. Mit dieser Begründung ist aber auch klar, dass eine noch stärkere Senkung der internationalen Belastung, beispielsweise um 10 oder gar 12 Prozentpunkte, zu erheblich stärkeren Fiskalverlusten führen könnte, wenn dadurch sozusagen die durch den Innerschweizer Wettbewerb aufgestellte Attraktivitätsanforderung überschritten würde. Dies wurde jedoch nicht vertieft untersucht. Festzuhalten ist, dass innerhalb der von der ESTV als möglich angesehenen Spannbreite an internationalen Steuersenkungen keine erheblich veränderten Simulationsergebnisse zu erwarten sind und die Resultate somit als wenig sensitiv bezüglich der Annahme zum Ausmass internationaler Steuerentlastungen sind.

4.3 Sensitivität Umfang des „realen“ Effekts

Die dritte Sensitivität bezieht sich auf den Umfang des „realen“ Effekts: Aus unserer Sicht gibt es Anlass, die Schätzung der ESTV als zu hoch anzusehen bzw. als Schätzung für die obere Grenze des „realen“ Effekts (siehe Anhang 2 für eine genaue Diskussion). Da die Integration des „realen“ Effekts gleichzeitig eine grundlegende Neuerung des Simulationsmodells darstellt, soll überprüft werden, wie sich ein kleinerer Realeffekt für Zürich auswirken würde (siehe Tabellen A-6 und A-7 in Anhang 3).

Bei einer Verringerung des „realen“ Effekts von 50% der gesamten Elastizität auf 25% der Gesamtelastizität³¹ sind in beiden Simulationen deutliche Erhöhungen der Steuerausfälle zu beobachten. Mit zusätzlichen Mindereinnahmen von rund 20 bis gut 60 Mio. CHF bei einer Halbierung des Realeffekts ist diese Annahme von grosser Bedeutung für den Kanton Zürich. Die überwiegende Mehrheit des Effekts ist bei den ordentlichen Gesellschaften zu erkennen. Nur bei den gemischten Gesellschaften sind zusätzlich geringe Veränderungen ersichtlich.³²

Vergleicht man die Veränderung in der Grundsimulation mit der Veränderung in der APV-Simulation so fällt auf, dass mit den zusätzlichen Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung in Zürich bei einem kleineren Realeffekt zwar ebenfalls zusätzliche fiskalische Verluste auftreten, diese aber kleiner ausfallen als in der Grundsimulation. Ist die Annahme eines Anteils des „realen“ Effekts an der Gesamtelastizität von 50 Prozent also tatsächlich eher etwas zu hoch angesetzt – was wie diskutiert ja zumindest im Bereich des Möglichen liegt – so würde dies grundsätzlich dafür sprechen, dass Massnahmen zur steuerlichen Attraktivitätssteigerung in Zürich (auch) fiskalisch interessanter werden. Allerdings sind die Differenzen zu gering, um die Resultate und Schlussfolgerungen aus Kapitel 3 grundlegend zu verändern.

³¹ Mit einer entsprechenden Erhöhung des Mobilitätseffekts, sodass sämtliche Gesamtelastizitäten identisch sind.

³² Für privilegierte Unternehmen ist der Realeffekt nur im Zusammenhang mit der Patentbox relevant, siehe Anhang 2 für Spezifikation des „realen“ Effekts.

5 Schlussfolgerung

Im vorliegenden Bericht wurden für den Kanton Zürich die möglichen fiskalischen Auswirkungen der Steuervorlage 17 (SV17) anhand eines eigens dafür entwickelten Simulationsmodells analysiert. Dafür wurden zahlreiche Simulationen durchgeführt, um die Auswirkungen von verschiedenen Bündeln der begleitenden Massnahmen und unterschiedlichen Gewinnsteuersätzen darzustellen. Auch unterscheiden sich die Simulationen hinsichtlich der Modellausprägungen und tragen der Unsicherheit bezüglich der Ausprägung verschiedener Modellparameter Rechnung. Die wichtigsten Simulationsrechnungen werden in diesem Bericht dokumentiert, für weitere Interpretationen sei auch auf den Bericht von 2016 verwiesen.³³

Die Simulationen zeigen, dass der Kanton Zürich mit erheblichen fiskalischen Verlusten durch die SV17 rechnen muss. In der Grundsimulation, die von einem konstanten Gewinnsteuersatz im Kanton Zürich von 8% und ausschliesslich der Patentbox Gewinn als Ersatzmassnahme ausgeht, betragen für den Kanton die fiskalischen Mindereinnahmen gegenüber einer unveränderten Situation je nach Szenario von 19 Mio. CHF bis 452 Mio. CHF. Bezieht man alle in diesem Bericht betrachteten Simulationen³⁴ mit ein, reicht die Spanne für den Kanton sogar von plus 43 Mio. CHF bis minus 520 Mio. CHF, bei den Gemeinden von plus 132 Mio. CHF bis minus 494 Mio. CHF.

Die sehr grosse Spanne der möglichen Ergebnisse hängt mit den erheblichen Unsicherheiten der Auswirkungen einer massiven Steuerreform wie der SV17 zusammen. Diese Unsicherheiten finden ihren Niederschlag in der Ausprägung der Parameter des Simulationsmodells, wobei die Simulationsrechnungen jeweils mit drei unterschiedlichen Ausprägungen der kritischen Parameter berechnet werden. 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. „schwach“ bezieht sich dabei auf eine geringe Reaktionsstärke der Unternehmen auf die Steueränderungen, „stark“ auf besonders heftige Reaktionen. Das Szenario „mittel“ reflektiert die Parameterausprägungen, die als am wahrscheinlichsten angesehen werden, und gibt somit auch den für den Kanton Zürich zu erwartenden Effekt der SV17 mit der höchsten Eintrittswahrscheinlichkeit wieder. In diesem „mittleren“ Szenario schwanken die Einnahmerückgänge des Kantons je nach betrachteter Simulation zwischen minus 340 und minus 275 Mio. CHF und für die Gemeinden zwischen minus 218 Mio. CHF und minus 263 Mio. CHF.

Die Schätzung der mit der SV17 verbundenen Einnahmeausfälle (oder Einnahmegewinne) ist sehr wichtig für die kantonale Finanzplanung. Geht es jedoch stärker um die politische Einschätzung der SV17 und ihrer Umsetzung, ist die simple Betrachtung der Differenz der Einnahmeausfälle vor und nach der SV17 ein weniger zentrales Resultat. Eine Reform der Unternehmensbesteuerung ist unvermeidlich. Somit ist die Situation „vor SV17“ keine politische Option für die Zukunft. Vielmehr geht es darum, verschiedene mögliche Zukunftsszenarien und Umsetzungen der SV17 zu vergleichen und die Reaktionsmöglichkeiten des Kantons auf die neuen Gegebenheiten einzuordnen. Die Simulationsergebnisse können dabei unterstützen, die notwendigen politischen Entscheidungen zu treffen, obschon grosse Unsicherheiten bezüglich der resultierenden Reaktionen bestehen.

So zeigt die Simulation des aktuellen politischen Vorschlags (APV) mit einer Gewinnsteuersenkung im Kanton auf 6% und der vollen Ausnutzung aller mit der SV17 möglichen Ersatzmass-

³³ Vergleiche BAK Basel Economics, 2016.

³⁴ Simulationen aus der Sensitivitätsanalyse sind hier nicht eingeschlossen.

nahmen³⁵ einige aufschlussreiche Resultate. Im „mittleren“ Szenario, also der als am wahrscheinlichsten angesehenen Ausprägung, kann der Kanton Zürich die Rückgänge der Einnahmen mit der SV17 gegenüber der Grundsimulation um 36 Mio. CHF reduzieren. Tatsächlich resultiert im „mittleren“ Szenario bei Umsetzung des aktuellen politischen Vorschlags für den Kanton der geringste Einnahmerückgang von allen dargestellten Reaktionsvarianten. Es gelingt mit der Kombination einer Steuersenkung und aller Ersatzmassnahmen, trotz der gegenüber heute substantiellen Steuererhöhungen, einen Teil der bisher privilegierten Gesellschaften im Kanton zu halten. Auch für ordentlich besteuerte Unternehmen verliert der Standort Zürich so nicht zu stark an Attraktivität. Der im Vergleich zur Grundsimulation geringere Verlust an Besteuerungsbasis überkompensiert die entgangenen Steuererträge durch Steuersatzsenkung und weitere Steuerentlastungen. Dadurch sind die Einnahmeverluste für den Kanton in der Summe im „mittleren“ Szenario in der APV geringer als in der Grundsimulation.

Allerdings ist auch dieses Resultat durch Unsicherheiten geprägt: Am unteren Ende der Bandbreite der möglichen Reaktionsintensität der Unternehmen, im Szenario „schwach“, ist die Ausweitung der Bemessungsgrundlage schlicht zu schwach, um die mit der Steuersenkung verbundenen Einnahmerückgänge auszugleichen. Im Szenario „stark“ hingegen kann sich der Kanton durch den aktuellen politischen Vorschlag (APV) nicht besser stellen als in der Grundsimulation, da hier für die privilegierten Unternehmen eine so starke Reaktion angenommen wird, dass auch eine Steuersenkung in Kombination mit den Ersatzmassnahmen nicht ausreicht, um substantielle Teile davon im Kanton Zürich zu halten. Sowohl im Szenario „schwach“ wie auch „stark“ kann jeweils also – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – die Bemessungsgrundlage nicht ausreichend ausgeweitet werden, um die Einnahmerückgänge durch die Steuersenkung und weitere Massnahmen zu kompensieren.

Zudem ist zu beachten, dass sich bei den Gemeinden auch im „mittleren“ Szenario nicht die APV-Simulation, sondern die Grundsimulation als optimale Variante zeigt. Hauptgrund ist der bei den Gemeinden nicht vorhandene positive Effekt einer Ausweitung der Bemessungsgrundlage durch den Kantonsanteils an der Bundessteuer: Der Kanton profitiert daher stärker vom Erhalt eines höheren Steuersubstrats als die Gemeinden.

Eine detailliertere Analyse der Reaktionen weist noch besonders auf die Wirksamkeit des Instrumentes Patentbox Kapital und Beteiligungen hin. Da diese Massnahme explizit auf die Entlastung des Kapitals abzielt, ist sie besonders für die Holding-Gesellschaften relevant: Aufgrund deren hohen Eigenkapitals sind diese in besonderem Ausmass von der Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs betroffen, welches eben auch die Privilegierung bei der Kapitalsteuer betrifft. Diese hohe Zusatzbelastung der Holding-Gesellschaften kann durch, speziell auf das Kapital wirkende, Massnahmen reduziert werden, wodurch das Steuersubstrat dieser Gesellschaftsart zumindest teilweise im Kanton Zürich gehalten werden kann. Dieser Befund kann auch dahingehend interpretiert werden, dass gegebenenfalls auch weitere, gezielt auf eine Entlastung bei der Kapitalsteuer wirkende, Massnahmen sich für den Kanton Zürich als nützlich erweisen könnten.

Betrachtet man die Ergebnisse detailliert und aufgespalten nach den verschiedenen Gesellschaftsformen, so zeigt sich, dass der Kanton Zürich mit der Reform vorrangig durch Unternehmenswegzüge herausgefordert wird. So überrascht auch nicht, dass die Resultate bei einer schwachen Unternehmensreaktion systematisch günstiger für den Kanton Zürich ausfallen als bei einer starken Reaktion. Ferner ist zu beobachten, dass Steuersenkung und anderer steuerentlastende Massnahmen in der Regel einen positiven fiskalischen Effekt bei den heute privilegierten Unternehmen auslösen, während der fiskalische Gesamteffekt bei den ordentlichen Gesellschaften meist negativ ausfällt. Es hängt dann von der jeweiligen genauen Konstellation die-

³⁵ Aller Massnahmen gemäss Stand Bundesratsvorschlag Mai 2018, siehe auch graue Box in Kapitel 3.2.

ser beiden Komponenten ab, ob zusätzliche Massnahmen sich fiskalisch positiv oder negativ für den Kanton niederschlagen.

Es wurde zusätzlich eine Reihe von Sensitivitätsanalysen durchgeführt, die zur Überprüfung des Einflusses zentraler Annahmen auf die Resultate dienen. Durch die SV17 kommt es zu einer Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs in der Schweiz und einer Verstärkung des nationalen Konkurrenzkampfes, was für den Kanton Zürich eine grosse Herausforderung darstellt. Schaltet man als Sensitivitätscheck die nationale Konkurrenz für ordentliche Gesellschaften sowie die angenommene internationale Veränderung der Steuerbelastung im Simulationsmodell aus, fallen die Einnahmerückgänge in Zürich insgesamt tiefer aus. Dies illustriert, dass zur Einordnung der Auswirkungen der SV17 nicht nur die zukünftigen Standortentscheide der heute privilegierten Unternehmen relevant sind. Vielmehr muss auch der sich verschärfende Steuerwettbewerb für ordentliche Unternehmen im Auge behalten werden. Mit dieser Sensitivitätsanalyse zeigt sich nochmals, dass Zürich mit einem entsprechenden Massnahmenbündel aus Steuersenkung und Ausnutzung der SV17 Ersatzmassnahmen seine Attraktivität zumindest teilweise verteidigen kann. Wie eine weitere Sensitivitätsanalyse zeigt, hat der bestehende Steuerwettbewerb in der Schweiz jedoch auch seine positiven Seiten: Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Standorte, auch Zürichs, ist dadurch so hoch, dass auch eine stärker als für die Simulationen unterstellte allgemeine Steuersenkung an internationalen Konkurrenzstandorten für Zürich nur geringe zusätzliche Abwanderungen mit sich bringen würde.

Insgesamt zeigen das Simulationsmodell mit der Berücksichtigung der dynamischen Reaktionen der Unternehmen und die damit ausgeführten Analysen klar an, dass die SV17 und ihre Umsetzung für den Kanton eine grosse Herausforderung darstellt. Da die Abschaffung des kantonalen Steuerprivilegs jedoch unvermeidlich ist, gilt es für den Kanton Zürich, eine attraktive Alternativstrategie zu entwickeln. Die Simulationsresultate lassen hier jedoch weit weniger klare Aussagen zu. Die notwendigen politischen Entscheide müssen unter erheblichen Unsicherheiten getroffen werden, welche sich auch in der grossen Spannbreite der Simulationsresultate zeigt. Insgesamt spricht jedoch einiges dafür, dass sich der Kanton Zürich mit einer aktiven Politik mit Steuersenkungen und unter Ausnutzung der, mit der SV17 möglichen, Ersatzmassnahmen fiskalisch etwas besser stellen kann als wenn er nicht aktiv reagiert.

6 Literaturverzeichnis

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

BAK Basel Economics (2016). Unternehmenssteuerreform III: Die Auswirkungen für den Kanton Zürich. Zusammenfassung ausgewählter Projektergebnisse, Schlussbericht z.H. des Steueramts des Kantons Zürich. Basel: BAK Basel Economics.

Brühlhart, M. & Staubli, D. (2017). Die optimale Unternehmenssteuerreform: Auf drei Variablen kommt es an. HEC und Tax Policy Center, Université de Lausanne.

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

Daepf, M. & Staubli, D. (2018). Dynamische Schätzung der Einnahmeeffekte der Steuervorlage 17. Bern: Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV.

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.

Der Bundesrat (2017). Medienmitteilung: Bundesrat diskutiert steuerpolitische Agenda und verabschiedet Eckwerte der Steuervorlage 17. Bern: Der Bundesrat.

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 (2017). Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsverfahren zur Steuervorlage 17 (SV17). Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD.

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.

Kommission für Wirtschaft und Abgaben (2018). Beschlüsse der WAK-S: Abzug für Eigenfinanzierung vom 25. Mai 2018. URL: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/18-031-eigenfinanzierung-wak-s-2018-05-25-d.pdf#search=sv17> Stand: 11.07.2018.

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.

Regierungsrat Kanton Zürich (2017). Vernehmlassung zur Steuervorlage 17 (SV17). Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement.

Staubli, D. (2018). The Elasticity of Corporate Income: Panel Data Evidence from Switzerland. URL: <https://www.unil.ch/de/files/live/sites/de/files/working-papers/18.01.pdf> Stand: 18.06.2018.

7 Anhang I: Datenbasis und Annahmen

7.1 Politische Parameter und Input Variablen

Input Variablen

Juristische Personen	Ausprägung	Quelle
Gewinn- /Kapitalsteuerepotential		Hochrechnung 2018 von NFA 2015
<i>Gewinn- /Kapitalsteuerepotential: Aufteilung nach Gesellschaftsformen</i>		Hochrechnung 2018 von NFA 2015
<i>Interkantonale Ausscheidung: Anteil im Kanton Zürich steuerbar</i>	Dom. = 98.90%, Hold. = 100%, Gem. = 97.10%, Ord. = 88.75%	Steueramt Kanton Zürich
<i>Alte Steuersätze Kanton Zürich: Gewinn-/Kapitalsteuersatz alt Modellierung Steuerbelastung juristische Person: Kapitalrendite im Kanton Zürich</i>	8%/0.075% Dom. = 6.1%, Hold. = 0.5%, Gem. = 13.6%, Ord. = 5.4%	Steueramt Kanton Zürich Aus durchschnittlichem Verhältnis von Gewinn- und Kapitalpotential (NFA von 2008 bis 2014)
Natürliche Personen		
<i>Steuereinnahmen natürliche Person: Steuereinnahmen pro Person</i>	(zahlreiche Werte, siehe Modell)	NFA 2011, Hochrechnung BAK Economics
<i>Steuerepotential natürlicher Personen: Beschäftigte Privilegierte Ges. (80%)</i>	7'579	BAK Economics und Steueramt Kt. ZH
<i>Steuerepotential natürlicher Personen: Beschäftigte total Kanton Zürich</i>	1'036'953	BAK Economics, BfS
<i>Steuerepotential natürlicher Personen: Anteil Erwerbstätige, die zupendeln (anderer Kanton/Ausland)</i>	19.6%	BfS Pendlermatrix
<i>Steuerepotential natürlicher Personen: Anteil Beschäftigte</i>	Dom. = 0.06%, Hold. = 0.2%, Gem. = 0.66%, Ord. = 99.1%	BAK Economics, gewichtet nach Gewinnpotential

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
Steuersätze		
<i>Simulation:</i> Gewinn Steuersätze neu daraus folgende gesamte Gewinnssteuerbelastung vor Steuer	8%/7%/6% 21.1%/19.7%/18.2.8%	Bestimmt nach Absprache mit Steueramt Zürich 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%

7.2 Massnahmen und Szenarien Parameter

Gewinn Patentbox

Fixe Parameter	Ausprägung			Quelle
Anteil des Steuerpotentials unter der Gewinnpatentbox (Forschungsintensität)	Dom. = 0%, Hold. = 2.4%, Gem. = 26.7%			Festlegung von BAK Economics mithilfe der Patentdaten des IGE für den Kanton Zürich und einer Analyse der empirischen Literatur
Szenarien Parameter	Schwach	Mittel	Stark	
Qualifikation für Gewinnpatentbox (ordentliche Gesellschaften)		10.0%		Festlegung von BAK Economics mithilfe der Patentdaten des IGE für den Kanton Zürich und einer Analyse der empirischen Literatur
Qualifikation für Gewinnpatentbox (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.
Anteil der qualifizierenden Patenterträge	40%	50%	60%	Wurde zusammen mit dem Anteil des Steuerpotentials unter der Patentbox bestimmt.

Patentbox Kapital und Beteiligungen

Fixe Parameter	Ausprägung			Quelle
Anteil des Steuerpotentials unter der Kapitalpatentbox (Forschungsintensität)	Dom. = 0%, Hold. = 2.8%, Gem. = 31.4%, Ord. = 11.7%			Festlegung von BAK Economics mithilfe der Patentdaten des IGE für den Kanton Zürich und einer Analyse der empirischen Literatur, normiert auf Anteil Immaterialgüter gesamt
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. = 80.0%, Gem. = 20.9%, Ord. = 16.9%			Wird nach Berechnungsmethode der ESTV auf Kanton ZH angewendet.

Förderung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben

Fixe Parameter	Ausprägung	Quelle
Anteil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben an Reingewinn (Gewinn ohne Nettobeteiligungsertrag und nach Abzug F&E-Aufwand).	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

Elastizitäten

Szenarien Parameter	Ausprägung			Quelle
	Schwach	Mittel	Stark	
Ordentliche Gesellschaften				
Wanderungs-Elastizität national	-0.75%	-1.25%	-1.75%	ESTV, weitere Wissenschaftliche Literatur, bestimmt nach Absprache mit Steueramt Zürich
Wanderungs-Elastizität international	-0.45%	-0.75%	-1.05%	dito
Elastizität reale Effekte	-0.75%	-1.25%	-1.75%	dito
Privilegierte Gesellschaften (mit Patentbox)				
Wanderungs-Elastizität national	-4.75%	-9.75%	-21.75%	dito
Wanderungs-Elastizität international	-4.45%	-9.25%	-21.05%	dito
Elastizität reale Effekte	-0.75%	-1.25%	-1.75%	dito
Privilegierte Gesellschaften (ohne Patentbox)				
Wanderungs-Elastizität national	-5.5%	-11.0%	-23.5%	dito
Wanderungs-Elastizität international	-5.2%	-10.5%	-22.8%	dito
Elastizität reale Effekte	0.0%	0.0%	0.0%	dito

Reaktion natürlicher 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

Sonstige 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

Parameter: Referenzregionen

Fixe Parameter	Ausprägung	Quelle
<i>Simulation:</i> Steuersätze alt/neu für Zug daraus folgende gesamte Gewinsteuerbelastung vor Steuer	Gewinn: 5.8%/3.5% Kapital: 0.04%/0.04% 14.6%/12.1%	ESTV Studie Berechnet aus den Parametern für Bund, Kanton und Gemeinde
<i>Simulation:</i> Steuersätze alt/neu für CH Durchschnitt daraus folgende gesamte Gewinnsteuerbelastung vor Steuer	Gewinn: 7.6%/4.2% Kapital: 0.03%/0.01% 19.2%/14.4%	Quelle: ESTV Studie, gewichtet nach Bundessteuereinnahmen der ordentlichen Unternehmen, Berechnung BAK Economics 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

Parameter: Referenz International

Fixe Parameter	Ausprägung	Quelle
<i>Simulation:</i> Veränderung für privilegierte im internationalen Umfeld (ohne Patentbox)	3.75%	ESTV, bestimmt nach Absprache mit Steueramt Zürich
<i>Simulation:</i> Veränderung für ordentliche im internationalen Umfeld (ohne Patentbox)	-4.0%	ESTV, bestimmt nach Absprache mit Steueramt Zürich
<i>Simulation:</i> Veränderung für mit Patentbox (alle Unternehmen)	-1.5%	ESTV, bestimmt nach Absprache mit Steueramt Zürich

8 Anhang II: Neuerungen im Simulationsmodell

Das für die Analyse der SV17 eingesetzte Simulationsmodell wird in ähnlicher Form bereits seit mehreren Jahren für den Kanton Zürich eingesetzt. Bereits im Herbst 2016 wurden umfangreiche Ergebnisse zur Wirkung der damaligen USR III präsentiert. Diese Ergebnisse basieren ebenfalls auf dem Simulationsmodell. Zusammen mit den Resultaten wurde im Herbst 2016 auch eine umfassende Dokumentation des Simulationsmodells erstellt. An den Grundsätzen des Modells und seiner Funktionsweise hat sich seither nichts Fundamentales geändert, so dass hierfür auf die damalige Dokumentation verwiesen werden kann.³⁶

Trotz dieser grundsätzlichen Übereinstimmung der Modelle haben zahlreiche Weiterentwicklungen und Anpassungen des Modells stattgefunden. Dabei wurden auch gewisse, zum Teil bereits im Bericht 2016 diskutierte, Schwächen des Simulationsmodells eliminiert. Auch wurden sämtliche Parameter auf Anpassungsbedarf geprüft und gegebenenfalls neu festgesetzt. Diese Veränderungen lassen sich grob in drei Bereiche einteilen:

1. Parameter, deren Werte aus historischen Daten ermittelt wurden und deren Werte typischerweise über die Zeit variieren, wurden anhand der neuesten verfügbaren Daten aktualisiert. Dabei wurde der Bezugsrahmen des Modells auch auf das Jahr 2018 verschoben. Wichtigstes Beispiel für derartige Parameter sind die Bemessungsbasen der verschiedenen Steuern, welche die Berechnungsgrundlage für die gesamte Simulation bilden.
2. Die sich laufend weiterentwickelnde politische Diskussion und insbesondere der Übergang von der USR III zur SV17 sowie die Konkretisierung der kantonalen Umsetzungspläne wurden im Simulationsmodell entsprechend nachvollzogen.
3. In den vergangenen eineinhalb Jahren sind zahlreiche neue Informationen und Forschungsarbeiten erschienen, deren Erkenntnisse in das Simulationsmodell bzw. in die Bestimmung der Parameter neu einfließen konnten. Als wichtigste Quelle ist hier die Publikation der ESTV zur „Dynamische Schätzung der Einnahmeeffekte der Steuervorlage 17“ vom 19. März 2018 zu nennen.

Die wichtigsten Veränderungen seit dem Simulationsmodell 2016 werden nachfolgend dargestellt; es sei in diesem Zusammenhang ausserdem auf die Dokumentation der verwendeten Parameter in Anhang 1 verwiesen.

Aktualisierung der Steuerbemessungsgrundlage

Eine wesentliche Grundlage des Simulationsmodells ist die Steuerbemessungsbasis, bzw. genauer gesagt die verschiedenen Steuerbemessungsbasen für die verschiedenen Steuerarten und Gesellschaftstypen im Kanton Zürich. Von diesen ausgehend werden sämtliche Berechnungen des Simulationsmodells durchgeführt. Die differenzierten Steuerbemessungsbasen werden bestimmt auf Basis der NFA-Datenmeldungen, anhand weiterer Informationen aufgespalten und hochgerechnet für das Basisjahr des Simulationsmodells. Neu ist 2018 das Basisjahr der Simulation.³⁷

Gleichzeitig stehen jedoch zusätzliche Daten für die Entwicklung der Steuerbemessungsbasen im Kanton Zürich zur Verfügung. Diese zeigen einen starken Anstieg der Basen in der Vergangenheit (um mehr als 20% beim Gewinnpotenzial und über 35% beim Kapitalpotenzial, siehe Tab. A-1).

³⁶ Siehe dazu im Schlussbericht 2016 «Unternehmenssteuerreform III - Die Auswirkungen für den Kanton Zürich».

³⁷ Die Fortschreibung des Steuerpotenzials erfolgte auf Basis der aktuellsten verfügbaren Information bis zum Jahr 2018 wiederum mit dem dafür erstellten Prognosemodell; vgl. Kap. 4.3 des Schlussberichtes «Unternehmenssteuerreform III - Die Auswirkungen für den Kanton Zürich».

Gleichzeitig hat sich aber auch die Bedeutung der einzelnen Gesellschaftsformen im Kanton verschoben, insbesondere hat die bereits gewichtige Gruppe der Gemischten Gesellschaften noch weiter an Bedeutung gewonnen.

Tab. A- 1 Aktualisierung des Steuerpotenzials im Kanton Zürich von 2016 auf 2018

Änderung Potential in %

<i>Kanton Zürich</i>	GP vor St	KP
ordentlich	1%	29%
privilegiert	88%	42%
Total	24.96%	35.71%

Quelle: BAK Economics

Beides, das insgesamt höhere Potential wie auch die Veränderung der Struktur, hat natürlich auch einen deutlichen Einfluss auf die Simulationsresultate. Allein durch das höhere Potenzial als Ausgangsbasis aller Berechnungen vergrössern sich sämtliche resultierenden Steuereinnahmen, sowohl vor wie nach SV17. Damit erhöhen sich auch die ausgewiesenen Ausfälle, die mit der SV17 verbunden sind, obwohl natürlich bei einer grösseren Ausgangsbasis die Einnahmen nach der SV17 absolut höher zu liegen kommen als bei der noch 2016 angenommenen kleineren Basis. Es ist daher nicht korrekt, die im Jahr 2016 ausgewiesenen fiskalischen Mindereinnahme absolut mit den jetzt ausgewiesenen Werten zu vergleichen, da sie von einer jeweils anderen Basis ausgehen.

Umfang der Patentbox Gewinn

Um die auf Immaterialgüterrechte entfallenen Gewinne der verschiedenen Gesellschaftsformen fundierter als bisher bestimmen zu können, wurde mithilfe der Patentdaten des Eidgenössischen Instituts für geistiges Eigentum (IGE), sowie Erkenntnissen aus der wissenschaftlichen Literatur für alle in Zürich angemeldeten Patente ein Wert in Form des Steuerpotentials in Franken pro Jahr geschätzt. Demnach wurden die Gewinne, die aufgrund von Patenten anfallen und somit für die Patentbox qualifizieren, direkt anhand deren Werthaltigkeit bestimmt (d.h. von der Ertragsseite her).³⁸ Diese Informationen fliessen in die Patentbox Gewinn ein, die dabei gleichzeitig auch auf die jetzt angestrebte enge Definition angepasst wurde und somit allfällige Softwarelizenzen ausschliesst. Der Umfang des mit Patenten verbundenen Gewinns in Zürich hat sich gegenüber 2016 dabei leicht verringert, was aber vorrangig auf die engere Definition zurückzuführen ist.

Veränderungen der Steuerbelastung international

Eine Modellerweiterung betrifft die Steuerbelastung für Unternehmen an internationalen Alternativstandorten, und zwar sowohl für privilegierte wie auch für ordentlich besteuerte Unternehmen. Im Simulationsmodell von 2016 wurde für die internationale Steuerbelastung noch der „Status Quo“ – keine Veränderung – angenommen. Die intensiven politischen Diskussionen der letzten zwei Jahre zeigen, dass auch international von einer Änderung der Steuerbelastung auszugehen ist. Aufgrund erhöhten Drucks seitens der OECD im Rahmen des BEPS-Projekts³⁹ sowie der EU zeichnet sich für heute privilegierte Unternehmen ab, dass diese auch im Ausland zukünftig höher belastet werden als heute. Gleichzeitig können ordentlich besteuerte Unternehmen eine im internationalen Schnitt weiter fallende Steuerbelastung erwarten, wie verschiedene Ankündigungen oder Beschlüsse, wie zum Beispiel in der UK oder den USA, zeigen.

³⁸ Im alten Modell wurden diese Werte nur indirekt anhand der F&E-Intensität der Unternehmen geschätzt.

³⁹ BEPS: Base Erosion and Profit Shifting, vgl. <http://www.oecd.org/tax/beps/>.

Darauf weist auch eine aktuelle Publikation der ESTV hin, welche die zu erwartenden Änderungen auch quantifiziert hat.⁴⁰ Auf Basis ihrer internationalen Kontakte dürfte dies die derzeitig am besten fundierte Einschätzung darstellen.

Daher wurden zusätzliche Parameter in das Simulationsmodell eingebaut, mit dem eine Veränderung der internationalen Steuerbelastung für Unternehmen vorgegeben werden kann (separat für unterschiedliche Unternehmensgruppen). Die entsprechende Anpassung wird als „Veränderung internationale Steuerbelastung“, kurz VISB bezeichnet.

Für die einzelnen Unternehmensgruppen wurden in den aktuellen Simulationen konkret die folgenden Annahmen verwendet:

- Ordentliche Gesellschaften (ohne Patentbox): Die ESTV geht von einer Steuersenkung international um -4 bis -8 Prozentpunkte aus; in ihrer Grundspezifikation von -6 Prozentpunkten. Dies ist abgeleitet von einer erwarteten durchschnittlichen Senkung gemäss Ankündigungen diverser Länder. Für die Simulationen hier wird von einem durchschnittlichen Rückgang der Steuerbelastung international von -4 Prozentpunkten ausgegangen, da einerseits nicht alle Standorte international die Steuern senken dürften und andererseits insbesondere bei Standorten starke Senkungen zu erwarten sind, welche heute weit höher besteuern als Zürich (z.B. die USA).
- Privilegierte Gesellschaften (ohne Patentbox): Die ESTV geht von einer Steuererhöhung zwischen 2.5 und 5 Prozentpunkten aus, Grundspezifikation +3.75 Prozentpunkte. Für die Simulationen hier wird ebenfalls von einer Erhöhung um +3.75 Prozentpunkten ausgegangen.
- Alle Gesellschaften mit Patentbox: Hier geht die ESTV davon aus, dass sich die entsprechende Steuerbelastung im Ausland aufgrund der weiteren Verbreitung vergleichbarer Massnahmen im Schnitt gegenüber heute um 1.5 Prozentpunkte reduziert (unabhängig vom heutigen Ausgangsniveau, also für Privilegierte genauso wie für Ordentliche). Dieser Wert wird für die Simulationen hier ebenfalls übernommen.

Umsetzungspläne der Kantone für die SV17

Inzwischen sind für alle Kantone deren Pläne für die Umsetzung der SV17 bekannt.⁴¹ Das Simulationsmodell wurde daher um ein Seitenmodell erweitert, welches die Steuersätze an nationalen Konkurrenzstandorten bestimmt. Wie bis anhin wird dabei zur Reduzierung der Komplexität von zwei Konkurrenzstandorten ausgegangen: Neben dem Tiefsteuerkonkurrenten („Kanton Zug“) ein durchschnittlicher Konkurrent (im Folgenden als CH-Durchschnitt bezeichnet). Während die Annahmen für den Tiefsteuerkonkurrenten einem konkreten Kanton entsprechen (hier weiterhin Zug), wird die Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung für den CH-Durchschnitt nun als effektiver Durchschnitt aller Kantone gebildet.⁴² Dieser wird neu innerhalb des Modells endogen berechnet, wobei Annahmen zum Verhalten der einzelnen Kantone getroffen werden können. Für die hier präsentierten Simulationen werden die aktuellen Ankündigungen der Kantone zu ihren Steuerplänen berücksichtigt (Stand Januar 2018). Da nicht alle Kantone gleich stark mit Zürich um Unternehmen konkurrieren, wurde eine Gewichtung einerseits nach den Einnahmen der direkten Bundessteuer von ordentlichen Gesellschaften und andererseits nach der Nähe (sprachliche, kulturelle und geographische Distanz) vorgenommen; die Berechnung des Durchschnitts erfolgt ohne Zürich. Neben den jetzt für die Simulationen verwendeten effektiven Plänen der Kantone

⁴⁰ Vgl. ESTV (2018) „Dynamische Schätzung der Einnahmeeffekte der Steuervorlage 17“.

⁴¹ Beziehungsweise durch die ESTV geschätzt worden.

⁴² Bisher: Summarische Angaben aus den Vernehmlassungsunterlagen des Bundes, einschl. Kanton Zürich.

lassen sich damit nun auch die Auswirkungen eines fiktiven alternativen Verhaltens der Kantone konkret simulieren.

Differenziertere Berücksichtigung des interkantonalen Steuerwettbewerbs

Es wurde ausserdem eine Möglichkeit im Modell geschaffen, den interkantonalen Wettbewerb differenzierter als bisher zu berücksichtigen. Das neu aufgenommenen Element zum kantonalen Steuerwettbewerb erlaubt die umfassende Abbildung der Wanderungen innerhalb der Schweiz (CH-Wanderung): Insbesondere für ordentliche Gesellschaften sind jetzt ebenfalls Wanderungen innerhalb der Schweiz in alle Richtungen möglich.⁴³

Ein „realer“ und ein „Mobilitäts“-Effekt

Eine Verringerung der Steuerbelastung senkt die Investitionskosten der Unternehmen. Damit werden Investitionen für Unternehmen „billiger“, worauf ansässige Unternehmen unter normalen Umständen mit vermehrten Investitionen reagieren. Darüber hinaus wird der Standort attraktiver, weshalb Unternehmen, die bisher nicht vor Ort präsent sind, ebenfalls zu Investitionen angereizt werden („Ansiedlungen“). Beide Effekte zusammen sind eine Reaktion der Unternehmensinvestitionen auf eine Steueränderung; die Grösse des Effekts wird mit der Elastizität gemessen. In der empirischen wissenschaftlichen Literatur werden die beiden Effekte in der Regel nicht getrennt betrachtet. Auf Basis der dazumal verfügbaren Literatur wurde bisher im Simulationsmodell ebenfalls nicht zwischen diesen beiden Komponenten der Elastizität unterschieden.

Allerdings bietet sich eine separate Umsetzung in der komplexen Situation, die mit dem Simulationsmodell abgebildet wird, an. Für die beiden Effekte sind jeweils unterschiedliche Steuerbelastungsunterschiede relevant. Während für die Investitionshöhe der Unternehmen vor Ort nur die Steuerbelastungsveränderung am Standort selbst relevant ist, ist für die Standortwahl der Unternehmen die relative Veränderung der Steuerbelastung zwischen zwei Standorten relevant.

Eine neue empirische Analyse (Staubli (2018) und Brühlhart und Staubli (2017)) ermöglicht erstmalig jetzt die Aufteilung der Elastizität in einen „realen“ Effekt, also den Effekt auf die Höhe der Investitionen der Unternehmen vor Ort, und einen „Mobilitäts“- Effekt, der die Wirkung durch Zu- bzw. Abwanderung der Unternehmen abbildet. Die Analyse, die auch in der aktuellen Studie der ESTV verwendet wird, kommt zu dem Ergebnis, dass der „reale“ Effekt und der „Mobilitäts“- Effekt jeweils rund die Hälfte der Gesamtelastizität ausmachen.⁴⁴ Dies wurde im neuen Simulationsmodell entsprechend umgesetzt, womit eine wichtige Differenzierung in der Betrachtung der Unternehmensreaktion aufgenommen werden konnte.

Es gibt, begründet im empirischen Setting der Schätzungen, jedoch Grund zu der Annahme, dass die Resultate für den „realen“ Effekt aufgrund von Identifikationsproblemen eher am oberen Ende einer möglichen Ausprägung liegen könnten. Wir führen daher zusätzliche Sensitivitätsanalysen durch, wie stark die Resultate von der Annahme zur Aufteilung in den „realen“ und den „Mobilitäts“-Effekt abhängen (vgl. Kap. 4 sowie Anhang 3).

Die Aufteilung in „reale“ und „Mobilitäts“-Effekte gilt dabei für alle ordentlich besteuerten Gesellschaften sowie für bisher privilegiert besteuerte Gesellschaften, sofern diese zukünftig in eine

⁴³ Während sich das Simulationsmodell 2016 noch stärker auf die privilegierten Unternehmen konzentriert hat und Wanderungen der ordentlichen Gesellschaften vor allem international betrachtet wurden.

⁴⁴ Tatsächlich sind die Zusammenhänge noch etwas komplexer, da zu unterscheiden ist, zwischen welchen Räumen die Steuerwettbewerb stattfindet. Die empirische Analyse wurde auf Ebene der Gemeinden durchgeführt; die Anwendung erfolgt auf Ebene des interkantonalen Steuerwettbewerbs sowie des internationalen Steuerwettbewerbs. Gerade bei letzteren dürfte der Mobilitätseffekt wegen zusätzlicher Hindernisse (z.B. anderem Rechtssystem) höher sein; gleichzeitig ist aber auch die Gesamtelastizität in diesem Fall tiefer (vgl. dazu Anhang 1). Etwas vereinfachend wird hier daher von einer hälftigen Aufteilung der Gesamtelastizität auf den „realen“ und den „Mobilitäts“- Effekt gesprochen, was streng genommen genau so nur für das interkantonalen Verhältnis stimmt.

Patentbox fallen. Diese Unternehmen haben substantielle Investitionen vor Ort (was für die Nutzung der Patentbox eine Voraussetzung ist), sodass die Annahme einer Erhöhung bzw. Reduktion der Investition sinnvoll ist. Dies gilt jedoch nicht für bisher privilegierte Unternehmen, welche nicht in eine Patentbox fallen: Diese Unternehmen verfügen in der Regel über wenig bis gar keine substantielle Produktion bzw. Investitionen vor Ort. Somit macht auch eine Veränderung dieser Investitionen keinen Sinn. Daher wird bei diesen Unternehmen von einem „realen“ Effekt abgesehen und die Gesamtelastizität entspricht dem „Mobilitäts“-Effekt.

9 Anhang III: Sensitivitätsanalysen

In diesem Kapitel werden die Resultate der unter Kapitel 4 bereits zusammengefassten Sensitivitätsanalysen detaillierter betrachtet. Dabei soll die besondere Aufmerksamkeit den wichtigsten Neuerungen⁴⁵ und ihren Konsequenzen für die Resultate gelten und aufgezeigt werden, wie stark sich diese auf die Resultate auswirken. Dabei liegt der Schwerpunkt hier auf den eigentlichen Resultaten; auf die Motivation und auch die Schlussfolgerungen wird bereits in Kapitel 4 ausführlich eingegangen.

Konkret werden in den Sensitivitätsanalysen jeweils zwei Simulationsrechnungen gezeigt: Die Grundsimulation (also mit Gewinnsteuersatz von 8% und nur Patentbox Gewinn⁴⁶ aktiviert und die Simulation des aktuellen politischen Vorschlags (Gewinnsteuersatz 6%, allen Massnahmen aktiviert, „APV-Simulation“).

9.1 Sensitivität Berücksichtigung des Steuerwettbewerbs

Ergebnisse der Grundsimulation ohne CH-Wanderung und ohne VISB

In dieser Simulation wird die Situation mit 8% Gewinnsteuer für den Kanton Zürich betrachtet. Die Parameter und Massnahmen entsprechen der Grundsimulation (wie in Kapitel 3.1 beschrieben), jedoch sind in dieser Sensitivitätsanalyse die Wanderung ordentlicher Gesellschaften innerhalb der Schweiz (CH-Wanderung) und die Veränderung der internationalen Steuerbelastung (VISB) nicht mehr aktiviert. Die Ergebnisse dieser Sensitivität lassen sich bis zu einem gewissen Grade so interpretieren, als dass dies die isolierten Auswirkungen der Umsetzung der SV17 im Kanton Zürich sind, wenn alle anderen Standorte keine Änderung durchführen bzw. ihre Änderungen bereits durchgeführt hätten.

Bei einer ersten Betrachtung der Tabelle A-2 fällt auf, dass die kantonalen Steuerausfälle ohne CH-Wanderung und VISB in den Szenarien „mittlere“ und „starke“ Reaktion deutlich tiefer sind als in der ursprünglichen Grundsimulation (vgl. Tabelle 3-1). Im „mittleren“ Szenario sinken die Verluste durch das Ausblenden von CH-Wanderung und VISB von minus 311 Mio. CHF in der Ausgangssimulation auf minus 285 Mio. CHF und im „starken“ Szenario von minus 452 Mio. CHF auf minus 335 Mio. CHF. Dies lässt sich auf die verringerten Steuerverluste bei den ordentlichen Gesellschaften zurückführen: Ohne Berücksichtigung des Steuerwettbewerbs innerhalb der Schweiz bleiben diese vermehrt im Kanton Zürich. Ohne die Annahme von Steuersenkungen im Ausland ziehen sie ausserdem vermehrt zu, wenn die Belastung in Zürich sinkt. Diese Effekte sind sehr deutlich in den Resultaten ersichtlich. Die Verluste bei den ordentlichen Gesellschaften sinken beispielsweise im „starken“ Szenario von minus 147 Mio. CHF in der ursprünglichen Grundsimulation zu nur noch minus 28 Mio. CHF bei der Sensitivitätssimulation.

Ein gegenläufiger Effekt ergibt sich jedoch bei den privilegierten Gesellschaften, da für diese nun keine Steuererhöhung im Ausland angenommen wird. Dementsprechend kommt es zu verstärkten Abwanderungen, welche aufgrund der höheren Reagibilität dieser Unternehmen teils in erheblichem Umfang ausfallen. Im „schwachen“ Szenario ist dieser Verlust bei den privilegierten Gesellschaften gegenüber der Verbesserung bei den ordentlichen Gesellschaften dominant. Insbesondere die gemischten Gesellschaften verlieren verglichen mit der Ausgangssimulation spürbar (von plus 121 Mio. CHF auf 53 Mio. CHF). In der Summe über alle Gesellschaftsformen resultiert

⁴⁵ Siehe Kapitel 2.4 und Anhang 2.

⁴⁶ Die aktivierte Patentbox Gewinn bezieht sich jeweils nur auf klassische Patente (KP) und patentierte Software (PS) und nicht auf patentähnliche Software-Schutzrechte (PäS).

im „schwachen“ Szenario bei dieser Sensitivitätsanalyse eine Verschlechterung von minus 19 Mio. CHF auf minus 47 Mio. CHF.

Tab. A-2 Sensitivitätsanalyse I: Ergebnisse der Grundsimulation, ohne CH-Wanderung und ohne VISB

Simulationsparameter und aktivierte Massnahmen

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

Simulationsergebnisse

Kanton (inkl. Anteil DBSt)	Veränderung aufgrund bleibende Unternehmen	Veränderung aufgrund Wegzug Unternehmen	Veränderung aufgrund Zuzug Unternehmen	Total	%
<i>Schwache Reaktion</i>	148	-197	2	-47	-0.9%
Mittlere Reaktion	-6	-284	4	-285	-5.7%
<i>Starke Reaktion</i>	-32	-311	8	-335	-6.7%

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	%
<i>Schwache Reaktion</i>	3	-78	53	-20	-5	-47	-0.9%
Mittlere Reaktion	-13	-78	-163	-23	-8	-285	-5.7%
<i>Starke Reaktion</i>	-13	-78	-206	-28	-10	-335	-6.7%

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

<i>Schwache Reaktion</i>	11	-58	130	-26	-5	52	1.0%
Mittlere Reaktion	-5	-58	-88	-31	-8	-190	-3.8%
<i>Starke Reaktion</i>	-5	-58	-126	-40	-11	-240	-4.8%

Simulationsergebnisse als Differenz zu Steuererträgen vor der SV17 in Mio. CHF, beziehungsweise in Prozent der Steuererträge vor der SV17.

Quelle: BAK Economics

Ergebnisse der APV-Simulation ohne CH-Wanderung und ohne VISB

Auch bei der Simulation des aktuellen politischen Vorschlags (APV) wirken durch die Aufhebung der CH-Wanderung und der VISB prinzipiell die gleichen Effekte wie bei der oben beschriebenen Sensitivitätsanalyse der Grundsimulation. Für die privilegierten Gesellschaften erhöht sich der Konkurrenzdruck und für die ordentlichen wird er verringert. Jedoch sind in der APV-Simulation zusätzliche Massnahmen, darunter die Kapitalpatentbox und Abzug auf Beteiligungen, aktiviert. Diese sind insbesondere für die Holding-Gesellschaften attraktiv. Was dazu führt, dass - im Gegensatz zu der Grundsimulation - in der APV mit VISB im „schwachen“ und „mittleren“ Szenario spürbare Anteile der Holdings in Zürich bleiben. Vergleicht man nun die ursprüngliche APV mit VISB und die APV der Sensitivitätsanalyse ohne VISB, ist ein klarer Rückgang bei den Holdings ersichtlich (vgl. Tabellen 3-2 und A-3). Dies, weil ohne die höhere Steuerbelastung im Ausland auch die Kombination aus Steuersenkung in Zürich und allen Massnahmen nicht genügt und es vermehrt zu Abwanderung ins Ausland kommt. Mit einem Rückgang von plus 48 Mio. CHF auf minus 78 Mio. CHF ist dies insbesondere im „schwachen“ Szenario ausgeprägt. Im „mittleren“ und „schwachen“ Szenario vermag die durch die Aufhebung der CH-Wanderung entstandene Verbesserung bei den ordentlichen Gesellschaften diesen negativen Effekt der privilegierten Gesellschaften nicht zu kompensieren. So verringern sich die Steuerausfälle im Total bei der APV-Simulation durch die Aufhebung der CH-Wanderung und der VISB nur beim „starken“ Szenario (von minus 520 Mio. CHF auf minus 444 Mio. CHF).

Tab. A-3 Sensitivitätsanalyse II: Ergebnisse der APV-Simulation, ohne CH-Wanderung und ohne VISB

Simulationsparameter und aktivierte Massnahmen

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

Simulationsergebnisse

Kanton (inkl. Anteil DBSt)	Veränderung aufgrund bleibende Unternehmen	Veränderung aufgrund Wegzug Unternehmen	Veränderung aufgrund Zuzug Unternehmen	Total	%
<i>Schwache Reaktion</i>	-39	-125	19	-146	-2.9%
Mittlere Reaktion	-184	-243	34	-393	-7.8%
<i>Starke Reaktion</i>	-216	-283	56	-444	-8.8%

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	%
<i>Schwache Reaktion</i>	7	10	72	-233	-2	-146	-2.9%
Mittlere Reaktion	-13	-76	-92	-208	-4	-393	-7.8%
<i>Starke Reaktion</i>	-13	-77	-173	-184	3	-444	-8.8%
Gemeinden (für alle Gemeinden berechnet mit Steuerfuss der Stadt Zürich ohne Kirchensteuer: 119.00)							
<i>Schwache Reaktion</i>	14	33	133	-299	-2	-120	-2.4%
Mittlere Reaktion	-5	-56	-24	-277	-5	-367	-7.3%
<i>Starke Reaktion</i>	-5	-57	-101	-258	3	-418	-8.3%

Simulationsergebnisse als Differenz zu Steuererträgen vor der SV17 in Mio. CHF, beziehungsweise in Prozent der Steuererträge vor der SV17.

Quelle: BAK Economics

9.2 Sensitivität verstärkter internationaler Steuerwettbewerb

Ergebnisse der Grundsimulation, höhere Steuersenkung international (ordentliche U.)

Diese Analyse berücksichtigt eine Erhöhung der angenommenen internationalen Steuersenkung für ordentliche Gesellschaften von 4 auf 8 Prozentpunkte. Tabelle A-4 zeigt die Ergebnisse der Grundsimulation, bei welcher die restlichen Massnahmen und Parameter gleich wie bei der Grundsimulation in Kapitel 3.1 definiert sind. Es sei angemerkt, dass auch die CH-Wanderung und die Veränderung der internationalen Steuerbelastung (VISB) hier wieder aktiviert sind.

Im Vergleich zur Grundsimulation (siehe Tabelle 3-1) erhöhen sich die Steuerausfälle in allen drei Szenarien. Dies, weil die ordentlichen Gesellschaften von einer höheren internationalen Steuersenkung profitieren wollen und vermehrt ins Ausland abwandern. Die Reaktion der ordentlichen Gesellschaften hält sich in der Sensitivitätsanalyse der Grundsimulation mit 8% Gewinnsteuersatz jedoch insbesondere in den „schwachen“ und „mittleren“ Szenarien in Grenzen: Die Mindereinnahmen für den Kanton Zürich erhöhen sich um lediglich 1 Mio. CHF, respektive 2 Mio. CHF. Etwas ausgeprägter, aber immer noch gering, ist der Anstieg der Verluste im „starken“ Szenario. In Folge der erhöhten Abwanderung steigen die Steuerausfälle bei den ordentlichen Gesellschaften von minus 147 Mio. CHF auf minus 153 Mio. CHF.

Die geringen Reaktionen der ordentlichen Gesellschaften auf die internationale Steuersenkung lässt sich damit erklären, dass sich durch den Innerschweizer Steuerwettbewerb der Standort Zürich bereits so attraktiv aufstellen muss, dass diese zusätzliche Konkurrenz kaum ins Gewicht fällt. Des Weiteren reagieren ordentliche Gesellschaften wesentlich weniger sensitiv auf Steueränderungen als privilegierte Gesellschaften, da bei diesen typischerweise die Standortbindung

höher ist und sie einen grösseren Mix unterschiedlicher Standortfaktoren benötigen. Da in dieser Sensitivitätsanalyse lediglich Bedingungen verändert wurden, welche die ordentlichen Gesellschaften betreffen, gibt es bei den privilegierten Gesellschaften keine Veränderung der Resultate.

Beim Vergleich mit der ursprünglichen Grundsimulation fällt zudem eine leichte Erhöhung der Verluste bei den natürlichen Personen auf. Diese kommt aufgrund einer Verschiebung von nationaler zu internationaler Abwanderung zustande, da bei letzterer von einem höheren Anteil an Abwanderung auch der Beschäftigten ausgegangen wird.

Im Gesamten ergeben sich bei einer noch stärkeren Erhöhung der ausländischen Steuerbelastung eine Erhöhung der Verluste von 1 („schwach“), 5 („mittel“) und 12 Mio. CHF („stark“).

Tab. A- 4 Sensitivitätsanalyse III: Ergebnisse der Grundsimulation, höhere Steuersenkung international für ordentliche Unternehmen

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

Simulationsergebnisse							
Kanton (inkl. Anteil DBSt)	Veränderung aufgrund bleibende Unternehmen	Veränderung aufgrund Wegzug Unternehmen	Veränderung aufgrund Zuzug Unternehmen	Total	%		
<i>Schwache Reaktion</i>	199	-220	0	-20	-0.4%		
Mittlere Reaktion	31	-348	0	-316	-6.3%		
<i>Starke Reaktion</i>	-27	-441	3	-464	-9.2%		

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	%
<i>Schwache Reaktion</i>	13	-77	121	-71	-6	-20	-0.4%
Mittlere Reaktion	-13	-78	-103	-109	-13	-316	-6.3%
<i>Starke Reaktion</i>	-13	-78	-194	-153	-26	-464	-9.2%

Gemeinden (für alle Gemeinden berechnet mit Steuerfuss der Stadt Zürich ohne Kirchensteuer : 119.00)							
<i>Schwache Reaktion</i>	22	-57	198	-77	-6	79	1.6%
Mittlere Reaktion	-5	-58	-28	-119	-13	-222	-4.4%
<i>Starke Reaktion</i>	-5	-58	-117	-167	-27	-373	-7.4%

Simulationsergebnisse als Differenz zu Steuererträgen vor der SV17 in Mio. CHF, beziehungsweise in Prozent der Steuererträge vor der SV17.

Quelle: BAK Economics

Ergebnisse der APV-Simulation, höhere Steuersenkung international (ordentliche U.)

Auch hier wird eine internationale Steuersenkung für ordentliche Unternehmen von 8 Prozentpunkten anstatt 4 Prozentpunkten angenommen. Die restliche Massnahmen und Parameter entsprechen nun jedoch der Simulation des aktuellen politischen Vorschlags (APV, siehe Kapitel 3.2).

Tabelle A-5 zeigt die Ergebnisse der APV-Simulation mit 8 Prozentpunkten Steuersenkung international für ordentliche Gesellschaften. Grundsätzlich wirken auch hier wieder die gleichen Mechanismen wie bei der obigen Sensitivitätsanalyse der Grundsimulation. Jedoch sind die Mechanismen hier etwas ausgeprägter. Diese Erkenntnis scheint konsistent: Mit den in der APV zusätzlich aktivierten Massnahmen und der Senkung auf 6% Gewinnsteuer kann der Kanton Zürich gegenüber der Schweizer Konkurrenz besser bestehen als im Grundszenario. Somit erhält hier die „Ver-

schlechterung“, die durch die zusätzliche Reduktion der internationalen Steuerbelastung entsteht, mehr Gewicht. Trotzdem sind auch hier beim Vergleich mit der ursprünglichen APV-Simulation (vgl. Tabelle 3-2) keine massiven Unterschiede zu erkennen. Einzig beim „starken“ Szenario ist ein spürbarer Steuerverlust erkennbar. Dort vergrössern sich die Steuerausfälle bei den ordentlichen Gesellschaften nach der SV17 von minus 257 Mio. CHF auf minus 273 Mio. CHF und im Gesamten von minus 520 Mio. CHF auf minus 543 Mio. CHF.

Tab. A-5 Sensitivitätsanalyse IV: Ergebnisse der APV-Simulation, höhere Steuersenkung international für ordentliche Unternehmen

Simulationsparameter und aktivierte Massnahmen

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

Simulationsergebnisse

Kanton (inkl. Anteil DBSt)	Veränderung aufgrund bleibende Unternehmen	Veränderung aufgrund Wegzug Unternehmen	Veränderung aufgrund Zuzug Unternehmen	Total	%
Schwache Reaktion	23	-106	1	-82	-1.6%
Mittlere Reaktion	-81	-209	2	-288	-5.7%
Starke Reaktion	-205	-343	5	-543	-10.8%

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	15	48	127	-270	-3	-82	-1.6%
Mittlere Reaktion	-1	-26	18	-269	-8	-288	-5.7%
Starke Reaktion	-13	-77	-163	-273	-18	-543	-10.8%

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

Schwache Reaktion	23	73	185	-334	-3	-57	-1.1%
Mittlere Reaktion	6	-5	79	-337	-9	-264	-5.2%
Starke Reaktion	-5	-57	-94	-343	-18	-517	-10.3%

Simulationsergebnisse als Differenz zu Steuererträgen vor der SV17 in Mio. CHF, beziehungsweise in Prozent der Steuererträge vor der SV17.

Quelle: BAK Economics

Mit diesen beiden Sensitivitätsanalysen wurde die von der ESTV vorgeschlagene Spannweite der internationalen Steuersenkung für ordentliche Gesellschaften (von -4% bis -8%) vollständig ausgenutzt. Es scheint, als ob sich innerhalb dieser Spannweite keine massiven Änderungen der Steuerausfälle für den Kanton Zürich ergeben. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass eine noch höhere Steuersenkung für ordentliche Gesellschaften (beispielsweise -10% oder -12%) zu einer deutlichen Abwanderung und demnach massiven Steuerverlusten führen würde. In diesem Bericht wurde dieses Szenario jedoch nicht berücksichtigt, da Entwicklungen ausserhalb der von der ESTV vorgeschlagenen Spannweite derzeit wenig plausibel erscheinen.

9.3 Sensitivität Umfang des „realen“ Effekts

Ergebnisse der Grundsimulation mit verringertem „realen“ Effekt

Diese Sensitivitätsanalyse zeigt die Auswirkung einer Verringerung des „realen“ Effekts von 50% der gesamten Elastizität auf 25% der Gesamtelastizität mit einer entsprechenden Erhöhung des Mobilitätseffekts, sodass sämtliche Gesamtelastizitäten identisch sind. Wie bereits diskutiert, gibt es aus unserer Sicht Anlass, die Einschätzung der ESTV als zu hoch bzw. am oberen Ende anzu-

sehen. Wir überprüfen daher mit dieser Sensitivitätsanalyse, welche Folgen sich für die Resultate ergeben, wenn sich die Schätzung des realen Effekts tatsächlich als zu hoch erweisen sollte.

Tabelle A-6 zeigt die Ergebnisse der Grundsimulation, bei welcher die restlichen Massnahmen und Parameter gleich wie bei Grundsimulation in Kapitel 3.1 definiert sind. Daher sind auch die CH-Wanderung und die Veränderung der internationalen Steuerbelastung (VISB) wieder aktiviert.

Der Kanton Zürich macht in allen drei Szenarien höhere Verluste als in der ursprünglichen Grundsimulation (vgl. Tabelle 3-1). Da mit einem kleineren „realen“ Effekt automatisch der „Mobilitäts“-Effekt vergrössert wird, steigt die Zahl der Unternehmen die aus dem Kanton Zürich wegziehen. Da die Steuern im Kanton Zürich, also am Standort, in dieser Simulation für die ordentlichen Unternehmen jedoch nicht gesenkt werden, wirkt sich die Verkleinerung des „realen“ Effekts praktisch nicht auf die Ergebnisse aus. Auswirkungen des verkleinerten „realen“ Effekts gibt es daher nur in den – relativ wenigen – Fällen mit Patentbox.⁴⁷

So erhöhen sich die Steuerverluste bei ordentlichen Unternehmen von minus 70 Mio. CHF auf minus 96 Mio. CHF im „schwachen“, von minus 107 Mio. CHF auf minus 150 Mio. CHF im „mittleren“ und von minus 147 Mio. CHF auf minus 208 Mio. CHF im „starken“ Szenario. Diese Mindererträge aufgrund von deutlich höherer Abwanderung sind vor allem dafür verantwortlich, dass der Kanton in dieser Sensitivitätsanalyse grössere Steuerverluste verzeichnet. Bei den privilegierten Gesellschaften zeigt diese Sensitivitätsanalyse fast keine Auswirkungen, dies aus den bereits oben angesprochenen Zusammenhängen.

Tab. A-6 Sensitivitätsanalyse V: Ergebnisse der Grundsimulation mit verringertem „realen“ Effekt

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

Simulationsergebnisse							
Kanton (inkl. Anteil DBSt)	Veränderung aufgrund bleibende Unternehmen	Veränderung aufgrund Wegzug Unternehmen	Veränderung aufgrund Zuzug Unternehmen	Total	%		
<i>Schwache Reaktion</i>	199	-246	1	-46	-0.9%		
Mittlere Reaktion	30	-391	4	-357	-7.1%		
<i>Starke Reaktion</i>	-31	-499	9	-521	-10.4%		

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	%
<i>Schwache Reaktion</i>	13	-78	121	-96	-6	-46	-0.9%
Mittlere Reaktion	-13	-78	-104	-150	-13	-357	-7.1%
<i>Starke Reaktion</i>	-13	-78	-197	-208	-26	-521	-10.4%

Gemeinden (für alle Gemeinden berechnet mit Steuerfuss der Stadt Zürich ohne Kirchensteuer: 119.00)							
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	%
<i>Schwache Reaktion</i>	22	-58	198	-103	-7	53	1.0%
Mittlere Reaktion	-5	-58	-29	-160	-13	-264	-5.2%
<i>Starke Reaktion</i>	-5	-58	-119	-222	-26	-430	-8.5%

Simulationsergebnisse als Differenz zu Steuererträgen vor der SV17 in Mio. CHF, beziehungsweise in Prozent der Steuererträge vor der SV17.

Quelle: BAK Economics

⁴⁷ Wie in Anhang 2 beschrieben, wird die Aufteilung der Elastizität in einen „realen“ und einen „Mobilitäts“-Effekt bei privilegierten Gesellschaften nur dann vorgenommen, wenn diese die Patentbox nutzen können.

Ergebnisse der APV-Simulation mit verringertem „realen“ Effekt

Obwohl sich auch in dieser Simulation des aktuellen politischen Vorschlags (APV), mit 6% Gewinnsteuersatz und einem verringerten „realen“ Effekt von 50% auf 25%, die Steuerverluste im Vergleich zur Simulation in Kapitel 3.2 (vgl. Tabelle 3-2) vergrößert haben, ist diese Veränderung im Gegensatz zur oben beschriebenen Grundsimulation weniger stark ausgeprägt (siehe Tabelle A-7). Dies hat hauptsächlich einen Grund: Mit einer tieferen Gewinnsteuer von 6% und mehr aktivierten Massnahmen verringert sich die Differenz zu den Konkurrenzstandorten, wodurch die stärkere Mobilität der ordentlichen Gesellschaften weniger ins Gewicht fällt. Dass durch die höhere Steuersenkung im Kanton Zürich „vor Ort“ dafür die Senkung des „realen“ Effekts stärker wirkt als bei der Grundsimulation, vermag den Mobilitätseffekt nicht zu kompensieren. Bei den privilegierten Gesellschaften ist keine spürbare Veränderung gegenüber der ursprünglichen APV-Simulation ersichtlich.

Die Erhöhung der Steuerausfälle gegenüber der Ursprungssimulation reichen von zusätzlich 21 Mio. CHF („schwaches“ Szenario) bis zusätzlich 46 Mio. CHF („mittleres“ Szenario) Verlust. Wie bereits oben beschrieben, werden auch hier diese Verluste vor allem von zusätzlichen Steuerausfällen bei den ordentlichen Gesellschaften angetrieben.

Tab. A- 7 Sensitivitätsanalyse VI: Ergebnisse der APV-Simulation mit verringertem „realen“ Effekt

Simulationsparameter und aktivierte Massnahmen						
Gewinnsteuersatz neu Kt. Zürich	6.0%	Massnahme Gewinnpatentbox aktiviert	Ja			
Mit Reaktion (Zu- und Wegzug) der Unternehmen	Ja	Massnahme Kapitalpatentbox aktiviert	Ja			
Kapitalsteuersatz neu Kt. Zürich	0.075%	Massnahme Abzug auf Beteiligungen aktiviert	Ja			
Mit Steuereinnahmen Nat. Personen	Ja	Massnahme F&E Abzug aktiviert	Ja			

Simulationsergebnisse						
Kanton (inkl. Anteil DBSt)	Veränderung aufgrund bleibende Unternehmen	Veränderung aufgrund Wegzug Unternehmen	Veränderung aufgrund Zuzug Unternehmen	Total	%	
<i>Schwache Reaktion</i>	10	-109	3	-96	-1.9%	
Mittlere Reaktion	-103	-212	6	-309	-6.1%	
<i>Starke Reaktion</i>	-237	-342	13	-566	-11.3%	

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	%	
<i>Schwache Reaktion</i>	15	48	127	-285	-2	-96	-1.9%	
Mittlere Reaktion	-1	-26	18	-294	-5	-309	-6.1%	
<i>Starke Reaktion</i>	-13	-77	-163	-304	-9	-566	-11.3%	

Gemeinden (für alle Gemeinden berechnet mit Steuerfuss der Stadt Zürich ohne Kirchensteuer: 119.00)								
						Total	%	
<i>Schwache Reaktion</i>	23	73	186	-349	-2	-70	-1.4%	
Mittlere Reaktion	6	-5	80	-360	-6	-284	-5.6%	
<i>Starke Reaktion</i>	-5	-57	-94	-374	-9	-539	-10.7%	

Simulationsergebnisse als Differenz zu Steuererträgen vor der SV17 in Mio. CHF, beziehungsweise in Prozent der Steuererträge vor der SV17.

Quelle: BAK Economics