

# Wie wirkt sich die USR III im Kanton Zürich aus?

Ende Juni hat der Regierungsrat des Kantons Zürich seine Strategie zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform (USR) III präsentiert. Eine Einschätzung des Entscheids mit Blick auf die verschiedenen Reformoptionen.

Im Kanton Zürich sind etwa 1739 sonderbesteuerte Gesellschaften ansässig. Obwohl sie nur rund 2,8% der Firmen ausmachen, sind diese sogenannten Statusgesellschaften für 11% der Steuereinnahmen von juristischen Personen und sogar für rund 27% der steuerbaren Gewinne im Kanton Zürich verantwortlich. Es handelt sich also um sehr wertschöpfungsintensive und volkswirtschaftlich bedeutende Gesellschaften.

Die Abschaffung des Sonderstatus im Rahmen der Unternehmenssteuerreform (USR) III bedeutet für die betroffenen Gesellschaften eine steuerliche Mehrbelastung auf Kantons- und Gemeindeebene. Aufgrund des vergleichsweise hohen ordentlichen Gewinnsteuersatzes von 21,2% ist diese Mehrbelastung im Kanton Zürich besonders drastisch. Heute zahlen diese Firmen 7,8% bis 10,1% Gewinnsteuern.

Die sonderbesteuerten Gesellschaften sind in der Schweiz nicht (Holding) oder nur in einem geringen Ausmass (gemischte Gesellschaft) geschäftstätig. Stattdessen vereinnahmen sie Beteiligungs-, Zins- und Lizenzentnahmen von anderen Konzerngesellschaften. Damit sind sie äusserst mobil und können ihre Aktivitäten sehr flexibel dort abwickeln, wo die Standortbedingungen am vorteil-

haftesten sind. Die Steuerbelastung spielt dabei für die Standortwahl eine wichtige Rolle. Sollen Wegzüge und damit der Verlust von Arbeitsplätzen und bedeutendem Steuersubstrat vermieden werden, muss sich der Kanton Zürich steuerlich bewegen.

## Steuerpolitische Handlungsoptionen

Die USR III bietet den Kantonen einen Instrumentenkasten von Sondermassnahmen als Ersatz für die bisherige Sonderbesteuerung. Dies hauptsächlich im Bereich der Forschung und Entwicklung (Patentbox, F&E-Inputförderung) sowie für Finanzierungsgesellschaften und KMU-Holdings (zinsbereinigte Gewinnsteuer). Zudem steht es dem Kanton frei, eine allgemeine Gewinnsteuersenkung vorzunehmen.

Die Problematik für Zürich besteht dabei darin, dass der Anteil der ordentlich besteuerten Gesellschaften mit 73% der Gewinne im Vergleich zu andern Wirtschaftszentren gross ist (in der Waadt sind es lediglich 18%, im Kanton Basel-Stadt 19% und im Kanton Zug 20%). Entsprechend sind mit einer Senkung des Gewinnsteuersatzes grosse sogenannte Mitnahmeeffekte verbunden, da hauptsächlich bisher ordentlich besteuerte Unternehmen profitieren.

## Ausgleichsmassnahmen des Bundes

Durch die finanziellen Ausgleichsmassnahmen des Bundes sowie die Anpassungen im nationalen Finanzausgleich im Rahmen der USR III erhalten der Kanton Zürich und seine Gemeinden kompensierende Mehreinnahmen von 292 Millionen Franken. Im Rahmen dieser Analyse gehen wir davon aus, dass die Aufteilung dieses Betrags zwischen Kanton und Gemeinden gemäss der Lastenverteilung einer Gewinnsteuersenkung erfolgt. Da die Gewinnsteuereinnahmen gemessen am Steuerfuss der Stadt Zürich heute zu 56,3% in den Gemeinden anfallen, erhalten diese einen entsprechenden Anteil der Ausgleichszahlungen.

Transfers zwischen Staatsebenen bleiben jedoch in der Regel nicht ohne Auswirkungen auf die Ausgabenpolitik. Die

finanzwissenschaftliche Forschungsliteratur hat den sogenannten Flypaper-Effekt verschiedentlich empirisch nachweisen können. Gelder aus Transferleistungen, die eine Gebietseinheit nicht in Eigenverantwortung erheben muss, führen tendenziell zu höheren Staatsausgaben. Gemäss den beobachteten Effekten einer vergleichbaren Reform in den USA gehen wir davon aus, dass 40% der Ausgleichszahlungen des Bundes durch Ausgabensteigerungen verloren gehen.

## Dynamische Effekte

Zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der USR III muss insbesondere das Verhalten der mobilen Gesellschaften berücksichtigt werden. Die Standortentscheidungen hängen dabei stark vom Einzelfall und von den spezifischen Rahmenbedingungen einer Reform ab und können deshalb nicht perfekt prognostiziert werden. Es ist notwendig, mit unterschiedlichen Annahmen zu arbeiten. Die Beratungsunternehmen B,S,S und Mundi (2014) haben die bestehende Forschungsliteratur ausgewertet und vier Verhaltensszenarien identifiziert. Im Rahmen dieser Analyse stellen wir die Effekte für das geringste sowie die höchste Abwanderungsszenario dar,

## Christoph A. Schaltegger

Christoph A. Schaltegger ist seit 2010 Ordinarius für Politische Ökonomie an der Universität Luzern und lehrt auch an der Universität St. Gallen zum Thema öffentliche Finanzen.

### Informationen:

[www.tinyurl.com/christoph-schaltegger](http://www.tinyurl.com/christoph-schaltegger)



## Christian Frey

Christian Frey ist Projektleiter im Bereich Steuer- und Finanzpolitik bei Economiesuisse und promoviert zudem an der Universität Luzern bei Christoph A. Schaltegger.

### Informationen:

[www.tinyurl.com/christian-frey](http://www.tinyurl.com/christian-frey)



**Tabelle 1: Finanzielle Auswirkungen der USR III  
(Effekte bei der Gewinnsteuer und finanzielle Ausgleichsmassnahmen inkl. Flypaper-Effekt)**

	Abwanderung mobiler Gesellschaften (damit verbunden sind indirekte Effekte)	Finanzielle Auswirkungen auf die Gewinnsteuer (in Millionen Franken)		
		Gesamt	Kanton	Gemeinden
<b>1. Keine kantonale Reform</b>				
Geringste Abwanderung	-8%	+782	+401	+381
Höchste Abwanderung	-84%	+179	+74	+105
<b>2. Gewinnsteuersenkung auf 13%</b>				
Geringste Abwanderung	-1%	-873	-497	-376
Höchste Abwanderung	-15%	-914	-519	-395
<b>3. Gewinnsteuersenkung auf 16%</b>				
Geringste Abwanderung	-3%	-424	-253	-170
Höchste Abwanderung	-49%	-620	-360	-260
<b>4. Gezielte Sondermassnahmen</b>				
Geringste Abwanderung	-1%	+37	-3	+41
Höchste Abwanderung	-15%	-3	-25	+22

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von B,S,S und Mundi (2014), BR – Botschaft USR III, EFV – Finanzstatistik

**Tabelle 2: Schätzungen zum Vorschlag des Regierungsrats: Senkung Gewinnsteuer auf 18,2% und gezielte Sondermassnahmen (zur Vergleichbarkeit inkl. finanzielle Ausgleichsmassnahmen und Flypaper-Effekt)**

	Finanzielle Auswirkungen auf die Gewinnsteuer (in Millionen Franken)		
	Gesamt	Kanton	Gemeinden
<b>1. Keine kantonale Reform</b>			
Minimum	-175	-65	-110
Maximum	-330	-150	-180
<b>2. Strategie Regierungsrat: gezielte Sondermassnahmen und 18,2% Gewinnsteuerbelastung</b>			
Minimum	-350	-125	-225
Maximum	-445	-165	-280
<b>Differenz</b>			
	-175	-60	-115
	-115	-15	-100

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Regierungsrat des Kantons Zürich (22. Juni 2016)  
Beschluss 629. Unternehmenssteuerreform III: Umsetzung in kantonales Recht

um eine Spannweite der möglichen Effekte zu erhalten.

### Auswirkungen bei vier Szenarien

Im Folgenden sollen die finanziellen Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden von vier möglichen Ausgestaltungen der kantonalen Reform verglichen werden. Datengrundlage ist dabei die Botschaft des Bundesrates zur USR III.

#### 1. Keine kantonale Reform

Durch die Abschaffung der Sonderbesteuerung zahlen die betroffenen Unternehmen deutlich mehr Steuern, wodurch sich in einer statischen Sicht in Kanton und Gemeinden zunächst Mehreinnahmen ergeben. Die kumulierten Effekte sind im ersten Teil der Tabelle 1 abgebildet. Selbst im höchsten Abwanderungsszenario resultieren Mehreinnahmen für Kanton und Gemeinden, dies hauptsächlich aufgrund der finanziellen Ausgleichsmassnahmen des Bundes.

Die Abwanderung von bis zu 84% der mobilen Firmen bewirkt jedoch substantielle indirekte Effekte auf die Kantons- und Gemeindefinanzen. So dürften schätzungsweise 5000 gut bezahlte Arbeitsplätze verloren gehen, zudem verlernen andere im Kanton ansässige Dienstleistungs- und Zulieferbetriebe bedeutende Aufträge. Entsprechend negative Auswirkungen auf die Gewinn- und Einkommenssteuern wären die Folge. Im Rahmen dieser kurzen Analyse können die indirekten Effekte nicht quantifiziert werden. Aus den Schätzungen des Regierungsrates wird jedoch ersichtlich,

dass die indirekten Effekte so gross sind, dass netto (selbst unter Berücksichtigung der finanzpolitischen Ausgleichsmassnahmen) signifikante Mindereinnahmen für Kanton und Gemeinden resultieren (siehe Tabelle 2).

#### 2. Gewinnsteuersenkung von 21,2% auf 13%

Eine alternative Strategie des Kantons besteht in einer signifikanten Senkung des Gewinnsteuersatzes. Die Mehrbelastung für bisher sonderbesteuerte Gesellschaften könnte damit grösstenteils vermieden werden, was sich in einer deutlich verminderten Abwanderung äussert. Entsprechend werden auch die indirekten Effekte minimiert. Im Unterschied zu Waad und Genf ist der Anteil sonderbesteuerter Unternehmen im Kanton Zürich jedoch deutlich geringer. Die Mitnahmeeffekte einer solchen Strategie sind dementsprechend gross. Dies äussert sich in hohen Mindereinnahmen für den Kanton und die Gemeinden.

#### 3. Gewinnsteuersenkung von 21,2% auf 16%

Eine weitere Alternative besteht in einer etwas weniger drastischen Gewinnsteuersenkung. Wie die Berechnungen zeigen, lohnt sich eine solche Reform alleine jedoch ebenfalls kaum. Die Gefahr einer grossen Abwanderung von bis zu 49% der bisher sonderbesteuerten Gesellschaften besteht trotzdem. Die Gewinnsteuersenkung kommt wiederum grösstenteils den normalbesteuerten Unternehmen in Form von Mitnahmeeffekten zugute.

#### 4. Einsatz von gezielten Sondermassnahmen

Vorteilhafter erscheint die Nutzung der durch die USR III den Kantonen zur Verfügung gestellten Sondermassnahmen. Damit lassen sich die bisher sonderbesteuerten Gesellschaften gezielt entlasten und eine Abwanderung grösstenteils vermeiden. Dank den finanziellen Ausgleichsmassnahmen des Bundes fallen in der Summe kaum Mindereinnahmen an.

#### Sondermassnahmen ausschöpfen

Das Resultat dieser kurzen Analyse widerspiegelt sich im Beschluss des Regierungsrates zu den Eckwerten der kantonalen Umsetzung der USR III. Die zur Verfügung stehenden Sondermassnahmen sollen ausgeschöpft werden. Zudem schlägt der Regierungsrat eine massvolle Gewinnsteuersenkung auf 18,2% vor, um die Position im interkantonalen Steuerwettbewerb zu halten. Im Vergleich zu den finanziellen Effekten ohne kantonale Reform führt der Vorschlag des Regierungsrates zu Mindereinnahmen von 15 bis 60 Millionen Franken beim Kanton sowie 100 bis 115 Millionen in den Gemeinden. Diese Mindereinnahmen können als Preis für den Erhalt der steuerlichen Standortattraktivität und damit eines wirtschaftlich weiterhin erfolgreichen Kantons Zürich bezeichnet werden.

Christian Frey und  
Christoph A. Schaltegger

Anzeige



# Weiter kommen.

## Schweizer Motorenöl von AVIA für Nutzfahrzeuge

Die Entwicklung modernster Schmierstoffe erfordert Innovation und höchste Qualität. Ein Meilenstein für Nutzfahrzeug-Motorenöle ist das neue:

**AVIA SYNTHECO HT-E SAE 5W-30 Low SAPS**

ein vollsynthetisches Hochleistungs-Dieselmotorenöl für modernste, emissionsarme EURO 5 + 6 LKW-Motoren mit Partikelfilter, komplexen Abgas-Nachbehandlungssystemen (EGR, SCR und DPF) und für CNG-betriebene Nutzfahrzeuge und Busse.

Das Top-Qualitätsniveau von AVIA SYNTHECO HT-E führt zur optimalen Sauberkeit der Motoren, hohem Verschleisschutz und Oxydationswiderstand, auch bei extrem verlängerten Ölwechselintervallen. AVIA SYNTHECO HT-E hilft als ECONOMIC-ECOLOGIC-Motorenöl Kraftstoffverbrauch und Schadstoffausstoss zu minimieren und den Fahrzeugwert zu erhalten.

**Spezifikationen:** ACEA 2012: E9, E7, E6; API CJ-4, CI-4, CH-4, CG-4, CF-4 / SN MB 228.51; MAN M 3677 + M 3477; VOLVO VDS 3 + 4; RENAULT TRUCK RXD,RLD 2+3; MTU Typ 3.1; Mack-EO-O, EO-N Premium+; Deutz DCQ IV-10 LA; JASO DH-2; Caterpillar ECF-3,2,1a / CNG-Gasmotoren: MB 226.9; RENAULT RGD; MAN 3271-1; VOLVO CNG

**AVIA Motorenöle.**  
Qualität, die überzeugt.

