

Anhang 2 – Vertikale Ausgleichsmassnahmen

Die von der Lizenzbox nicht abgedeckten mobilen Gewinnsteuerbasen werden zukünftig ordentlich besteuert. Da sie sensitiv auf die Gewinnsteuerbelastung reagieren, hängt ihr Verbleib davon ab, ob und wie stark die ordentliche Gewinnsteuerbelastung gesenkt wird. Der diesbezügliche Entscheid liegt im alleinigen Ermessen der Kantone. Die Ausgangslage hinsichtlich der Struktur und des Volumens des Gewinnsteuersubstrats sowie der Gewinnsteuerbelastung ist von Kanton zu Kanton verschieden. Entsprechend unterscheiden sich die optimalen steuerpolitischen Strategien. Im Modell zur Herleitung des Volumens der vertikalen Ausgleichsmassnahmen wird diese kantonale steuerpolitische Entscheidungssituation stark vereinfacht und auf eine Wahl zwischen zwei Optionen reduziert: Jeder Kanton hat zu entscheiden, ob die mobilen Gewinnsteuerbasen durch Gewinnsteuersenkungen gehalten werden sollen oder nicht. Entscheidet er sich dafür, muss zum Erhalt der internationalen steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit die Gewinnsteuerbelastung auf ein entsprechendes Niveau reduziert werden. Weil auch die vormalig ordentlich besteuerten Unternehmen dem neuen, tieferen Gewinnsteuersatz unterliegen, ergeben sich dadurch Mindereinnahmen. Entscheidet er sich gegen eine entsprechende Senkung, wandert das mobile Gewinnsteuersubstrat ab, und das Gewinnsteueraufkommen reduziert sich entsprechend. Die finanziellen Auswirkungen der steuerpolitischen Entscheide der Kantone – und damit der Umfang der vertikalen Ausgleichssumme – sind anhand dieser beiden stilisierten Optionen hergeleitet. Basis des Berechnungsmodells ist ein "repräsentativer" Kanton mit einer effektiven Gesamtsteuerbelastung der ordentlich besteuerten Gewinne bzw. der mit kantonalem Steuerstatus besteuerten Gewinne, welche den aktuellen (gewichteten) Durchschnittswerten aller Kantone entspricht.

Basierend darauf lässt sich herleiten, wie viel mobiles Gewinnsteuersubstrat durch die Gewinnsteuersatzsenkungen auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau gehalten werden müssen, damit die aggregierten Mindereinnahmen von Bund, Kantonen und ihren Gemeinden minimiert sind. Der Umfang der vertikalen Ausgleichssumme richtet sich gemäss der im erläuternden Bericht formulierten Prämisse an diesem Punkt aus.

1 Datenbasis und Annahmen

i) Bemessungsgrundlage

Datenbasis zur Ermittlung der vertikalen Ausgleichssumme sind die in Anhang 1 dargelegten Bemessungsgrundlagen der Gewinnsteuern der Kantone im Status quo. Zwischen den Kantonen bestehen teils erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Art der Erträge, die Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus erwirtschaften. Basierend auf den verfügbaren Daten sind einer Differenzierung der Gewinnsteuerbasen bzgl. ihrer Mobilität (d.h. Reagibilität bzgl. der Steuerbelastung) Grenzen gesetzt. Deshalb gilt folgende vereinfachende Annahme: Heute ordentlich besteuerte Gewinne gelten als international immobiles (aber national mobiles) Steuersubstrat. Erträge mit kantonalem Steuerstatus gelten als international (und national) mobiles Steuersubstrat. Auf eine Differenzierung nach den verschiedenen kantonalen Steuerstatus wird verzichtet.

ii) *Steuerbelastung in der Ausgangslage*

Für die durchschnittlichen effektiven Gesamtsteuerbelastungen der ordentlich besteuerten Gewinne bzw. der mit kantonalem Steuerstatus besteuerten Gewinne gelten in der Ausgangslage folgende Parameterwerte:

- ordentlich besteuerte Gewinne: 21,8% (entspricht der steuerlichen Ausschöpfung ordentlich besteuerten Gewinne durch Kantone und Gemeinden im gesamtschweizerischen Durchschnitt 2008-2010, zzgl. DBSt)
- mit kantonalem Steuerstatus besteuerte Gewinne: 10,1% (entspricht der steuerlichen Ausschöpfung sämtlicher Gewinne mit kantonalem Steuerstatus durch Kantone und Gemeinden im gesamtschweizerischen Durchschnitt 2008-2010, zzgl. DBSt)

iii) *Lizenzbox*

Es wird unterstellt, dass 34% des mobilen Gewinnsteuersubstrats dank der Einführung einer Lizenzbox weiterhin privilegiert besteuert wird, so dass aus diesem Anteil keine signifikanten Minder- oder Mehreinnahmen entstehen. Dieser Abdeckungsgrad der Box leitet sich aus einer Auswertung von Erfolgsrechnungs- und Bilanzdaten ab, die in einer Umfrage bei kantonalen Steuerverwaltungen erhoben worden sind (vgl. Anhang 1).

Zudem wird angenommen, dass ein Anteil von 5% der im Status quo ordentlich besteuerten Gewinne – unabhängig vom Ausmass der Senkung der allgemeinen Gewinnsteuerbelastung – neu privilegiert (d.h. innerhalb der Lizenzbox) besteuert wird ("Mitnahmeeffekt", vgl. Anhang 1).

iv) *Annahmen bezüglich der ordentlich besteuerten Gewinnsteuerbasen*

Die von der Box nicht abgedeckten mobilen Gewinne werden fortan ordentlich besteuert. Da sie sensitiv auf die Gewinnsteuerbelastung reagieren, hängt ihr Verbleib davon ab, wie hoch die ordentliche Gewinnsteuerbelastung ist. Dabei wird unterstellt, dass die mobilen Gewinne bei der ordentlichen Steuerbelastung in der Ausgangslage alle ins Ausland abwandern würden (siehe v). Dieser Abwanderung kann mit einer allgemeinen Gewinnsteuersenkung entgegengewirkt werden.

Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass eine Reduktion der ordentlichen Gewinnsteuerbelastung beim bisher ordentlich besteuerten Substrat Wachstumsimpulse bewirkt und dass Gewinnsteuerbasen aus dem Ausland zuwandern. Im Kontext der vertikalen Ausgleichsmassnahmen sind diese beiden positiven Effekte jedoch nicht relevant, da davon auszugehen ist, dass Bund und Kantone davon in vergleichbarem Ausmass profitieren würden (vgl. Ziff. 1.2.4.1). Weil das Ziel der vertikalen Ausgleichsmassnahmen die Erreichung einer Opfersymmetrie zwischen Bund und Kantonen ist, sind für die Herleitung der vertikalen Ausgleichssumme lediglich diejenigen Auswirkungen relevant, welche asymmetrisch auf die beiden Staatsebenen verteilt sind. Die Ausklammerung positiver Effekte einer Gewinnsteuersenkung ist deshalb in diesem Zusammenhang gerechtfertigt.

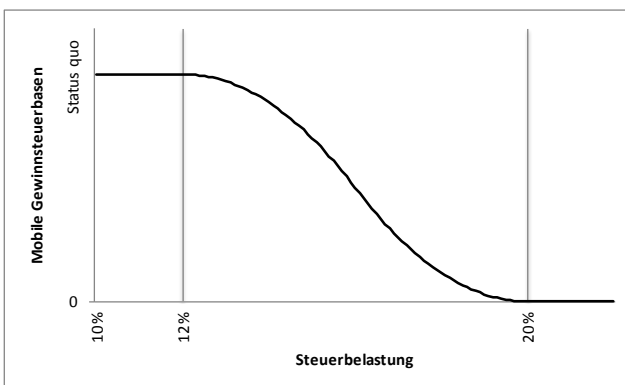
v) *Reagibilität international mobiler Gewinnsteuerbasen bezüglich der Gewinnsteuerbelastung*

Eine zentrale Rolle bei der Bestimmung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen spielt die Annahme, wie die mobilen Gewinnsteuerbasen, die nicht von der Lizenzbox abgedeckt werden können und damit neu ordentlich besteuert werden, auf die Gewinnsteuerbelastung reagieren. Der Zusammenhang zwischen dem Umfang an mobilen Steuerbasen und der ordentlichen Steuerbelastung wird durch ein Bandbreitenmodell spezifiziert. Diesem Ansatz zugrunde liegt die Tatsache, dass internationale steuerliche Wettbewerbsfähigkeit – gemessen an der effektiven Steuerbelastung – in unterschiedlichem Ausmass möglich ist: Ausgehend von einer international hoch kompetitiven Steuerbelastung nimmt die internationale steuerliche Wettbewerbsfähigkeit mit steigender Steuerbelastung stetig ab, bis ein Niveau erreicht ist, ab dem ein Unternehmensstandort international nicht mehr kompetitiv ist. Wird die Steuerbelastung über dieses Niveau hinweg angehoben, wird angenommen, dass sämtliche mobilen Gewinne abwandern.

Die bedeutendste Form von international mobilem Gewinnsteuersubstrat, welche von der Lizenzbox nicht abgedeckt wird, sind Erträge, die aus internationalem Grosshandel stammen. Die international kompetitive Steuerbelastung für solche Erträge liegt gegenwärtig bei rund 10-12%. Weil die Schweiz – und insbesondere die von der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus direkt stark betroffenen Kantone – über wichtige nicht steuerliche Standortfaktoren verfügt, die sie international kompetitiv macht (qualifizierte Arbeitskräfte, Infrastruktur, Cluster, etc.), dürfte der Benchmark für die internationale steuerliche Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich zumindest in den Zentren eher relativ hoch sein. Als untere Grenze der Bandbreite – und damit als international vollumfänglich kompetitive Steuerbelastung – wird deshalb eine Gewinnsteuerbelastung von 12 Prozent definiert. Die obere Grenze der Bandbreite ist bei 20 Prozent festgelegt.

Es wird davon ausgegangen, dass die Reagibilität der mobilen Gewinnsteuerbasen innerhalb dieser Bandbreite mit steigendem Steuersatz in stetig zunehmendem Masse ansteigt, so dass der Umfang an mobilen Gewinnsteuerbasen in Abhängigkeit der ordentlichen Gewinnsteuerbelastung verläuft, wie in *Abbildung 1* dargestellt.

Abbildung 1: Umfang mobiler Gewinnsteuerbasen in Abhängigkeit der ordentlichen Gewinnsteuerbelastung



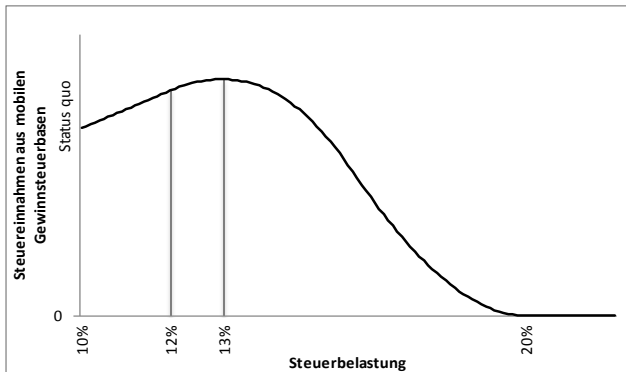
Ausgehend von den im Status quo in der Schweiz ansässigen mobilen Gewinnen (mit einer Steuerbelastung von rund 10%), setzt die Abwanderung beim Schwellenwert von 12 Prozent ein. Weil am unteren Rand der Bandbreite der Vorteil nicht-steuerlicher Standortfaktoren die steigende Steuerbelastung weitgehend zu kompensieren vermag, wird der überwiegende Teil des betreffenden Gewinnsteuersubstrats vom Wegzug abgehalten. Mit steigendem Steuersatz beginnt jedoch der Nachteil der steigenden Steuerbelastung zunehmend zu dominieren, und die Abwanderung beschleunigt sich entsprechend. Der Verlauf der Kurve ist so gewählt, dass in der Hälfte des Intervalls der Umfang der mobilen Steuerbasen noch der Hälfte des Status quo entspricht. Bei einem Gewinnsteuersatz von 20% ist der Kanton als Standort für international mobile Unternehmen nicht mehr wettbewerbsfähig.

2 Bestimmung der vertikalen Ausgleichssumme

2.1 Erhalt internationaler steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit

Mit der Unternehmenssteuerreform steht ein Kanton vor der Frage, ob er zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit die ordentliche Gewinnsteuerbelastung reduzieren soll. Es wird angenommen, dass jeder Kanton diese Frage unter dem Blickwinkel grösstmöglicher finanzieller Ergiebigkeit beantwortet. Ausgangspunkt zur Berechnung der vertikalen Ausgleichssumme ist deshalb der *in Bezug auf die mobilen Gewinne* einnahmenmaximierende ordentliche Gewinnsteuersatz. Er ist in *Abbildung 2* aufgezeigt (unter der Annahme, dass der Umfang der mobilen Steuerbasen entsprechend der Darstellung in *Abbildung 1* auf die Bandbreite international wettbewerbsfähiger Steuersätze verteilt ist). Ausgehend von der Gewinnsteuerbelastung von 10% im Status quo nimmt das Aufkommen mit ansteigender Steuerbelastung erst zu. Grund dafür ist der *Ausschöpfungseffekt*: Die steigenden Steuersätze generieren bei den verbleibenden ordentlich besteuerten mobilen Gewinnen Mehreinnahmen. Da eine Anhebung der Steuerbelastung bis hin zu einem Niveau von 12 Prozent annahmegemäss keine Abwanderung bewirkt, entfaltet der Effekt seine volle Wirkung. Ab einer Belastung von 12 Prozent beginnt sich die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit zu vermindern und die Abwanderung setzt ein. Die Mehreinnahmen aufgrund des Ausschöpfungseffekts überwiegen zunächst jedoch die Mindereinnahmen infolge der Abwanderung. Erst ab einer Steuerbelastung von rund 13 Prozent beginnt der *Abwanderungseffekt* zu dominieren, so dass die Einnahmen mit steigender Steuerbelastung sinken. Basierend auf der festgelegten Bandbreite international steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit und der zugrundegelegten Reagibilität mobiler Gewinnsteuerbasen senkt ein Kanton, der sich dafür entscheidet, steuerlich international kompetitiv zu bleiben, im Optimum seinen Gewinnsteuersatz so, dass die gesamte effektive Gewinnsteuerbelastung (inkl. direkte Bundessteuer) auf rund 13 Prozent zu liegen kommt.

Abbildung 2: Gewinnsteuereinnahmen mobiler Gewinnsteuerbasen in Abhängigkeit der Gewinnsteuerbelastung



In diesem Fall kann er den überwiegenden Teil der international mobilen Gewinnsteuerbasen halten; lediglich im Intervall zwischen 12 und 13 Prozent wandert mobiles Gewinnsteuersubstrat ins Ausland ab. Weil die Reagibilität der mobilen Gewinnsteuerbasen bzgl. der Gewinnsteuerbelastung im unteren Bereich der Bandbreite relativ gering ist, migriert nur ein kleiner Anteil des entsprechenden Substrats.

Gleichzeitig wandert international mobiles Gewinnsteuersubstrat aus denjenigen Kantonen zu, welche keine international kompetitive ordentliche Steuerbelastung anbieten. Im Modell wird angenommen, dass diese interkantonale Verlagerung umso grösser ausfällt, je mehr Kantone eine international kompetitive Gewinnsteuerbelastung aufweisen.

Ausschöpfungs- und Migrationseffekt bewirken bei einer Steuersenkung auf 13% Netto-Mehreinnahmen bei den mobilen Gewinnen. Mindereinnahmen ergeben sich jedoch bei den immobilien Gewinnen: Anstatt mit 21,8 Prozent in der Ausgangslage wird dieses Substrat nur noch mit rund 13 Prozent besteuert. Die damit verbundenen Mindereinnahmen sind umso gewichtiger, je geringer der Anteil von in der Ausgangslage privilegiert besteuertem am gesamten Gewinnsteuersubstrat ist.

2.2 Erhalt nationaler steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit

Für Kantone, bei denen Steuereinnahmen international mobiler Steuerbasen eine untergeordnete Rolle spielen, dominieren diese Mindereinnahmen bei den bisher ordentlich besteuerten Gewinnen deutlich. Mit Blick auf die Ergiebigkeit besteht in diesem Fall also kein unmittelbarer Anlass, die ordentliche Gewinnsteuerbelastung auf ein international kompetitives Niveau zu senken. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass diese Kantone durch die Steuersenkungsrunden der direkt betroffenen Kantone im interkantonalen Steuerwettbewerb tendenziell unter Druck geraten. Im Modell wird deshalb angenommen, dass auch sie ihre Gewinnsteuerbelastung reduzieren, um *national* kompetitiv zu bleiben und zu verhindern, dass zusätzlich zum international mobilen noch weiteres, national mobiles Gewinnsteuersubstrat abwandert. Wiederum ausgehend von der gesamtschweizerischen Durchschnittsbetrachtung liegt dazu das entsprechende Intervall potenzieller Gewinnsteuerbelastungen zwischen der ordentlichen Steuerbelastung im Status quo (22%) und der international kompetitiven Steuerbelastung (13%).

Der Druck aus dem interkantonalen Steuerwettbewerb ist für die betreffenden Kantone tendenziell umso grösser, je höher der Anteil der Kantone ist, die ihre Ge-

winnsteuerbelastung auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau senken. Somit bewirkt jeder Kanton, der sich für eine Senkung auf 13% entscheidet, einen intensiveren interkantonalen Steuerwettbewerb. Je intensiver der Steuerwettbewerb ist, desto stärker muss ein Kanton seine Gewinnsteuerbelastung reduzieren, um die national mobilen Gewinnsteuerbasen zu halten – verbunden mit entsprechenden Mindereinnahmen. Dieser Umstand wird im Modell berücksichtigt.

Verzichtet ein Kanton darauf, seine Gewinnsteuerbelastung auf ein international kompetitives Niveau zu senken, wandert sein international mobiles Gewinnsteuersubstrat ab. Als Folge der Abwanderung verzeichnen diese Kantone einen Wegfall der entsprechenden Gewinnsteuereinnahmen. Eine ausschliessliche Berücksichtigung dieser direkten Effekte würde aber die finanziellen Lasten einer Abwanderung unterschätzen, weil die Kantone auch indirekt finanziell von den Statusgesellschaften profitieren. Wandern mobile Gewinnsteuerbasen ab, kommen deshalb zusätzlich zum direkten Effekt des geringeren Gewinnsteueraufkommens weitere Mindereinnahmen hinzu. Von Bedeutung ist dabei insbesondere der Verlust von Arbeitsplätzen und der damit verbundene Rückgang bei der Einkommenssteuer. Es ist davon auszugehen, dass diese indirekten Auswirkungen die Kantone stärker treffen als den Bund. Diese *zusätzlichen finanziellen Auswirkungen* sind bei der Herleitung der vertikalen Ausgleichssumme berücksichtigt. Es wird angenommen, dass sie einem fixen Anteil (rund ein Viertel) der direkten Auswirkungen der Abwanderung mobiler Steuerbasen entsprechen, und dass sie voll zulasten der Kantone gehen. Die Quantifizierung dieses *Multiplikatoreffekts* orientiert sich daran, dass Bund und Kantone heute in etwa gleich stark von Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus profitieren (der Bund v.a. direkt; die Kantone v.a. indirekt; vgl. Ziff. 1.2.4.1 des erläuternden Berichts).

2.3 Aggregierte Mindereinnahmen und vertikaler Ausgleich

Im verwendeten Modell stehen den Kantonen zwei steuerpolitische Optionen offen:

1. Gewinnsteuern senken auf ein *international* kompetitives Niveau (13%)
2. Gewinnsteuern senken auf ein *national* kompetitives Niveau (zwischen 13 und 22%; abhängig von der Anzahl Kantone, die Option 1 wählen).

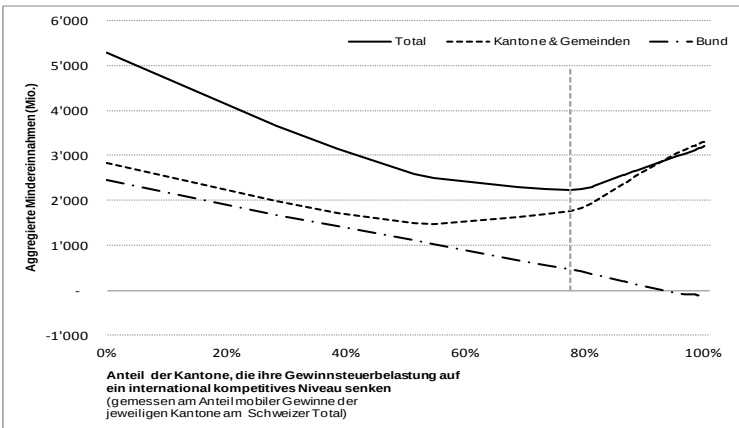
Es wird angenommen, dass ein Kanton jene Option wählt, die (unter Berücksichtigung der oben aufgezeigten Wirkungszusammenhänge) die tieferen Mindereinnahmen verursacht. Die finanziellen Auswirkungen der beiden Optionen sind abhängig von der Gewinnsteuerbelastung sowie dem Volumen und der Struktur der Gewinnsteuerbasis des jeweiligen Kantons. Weil dem Modell eine gesamtschweizerische Durchschnittssteuerbelastung zugrunde gelegt wird, spielen die individuellen kantonalen Steuersätze an dieser Stelle jedoch keine Rolle. Die Differenz der Mindereinnahmen der zwei Optionen ist deshalb lediglich abhängig vom Volumen und der Struktur der kantonalen Gewinnsteuerbasis. Es kann gezeigt werden, dass das Vorzeichen der Differenz – d.h. ob internationale gegenüber national wettbewerbsfähiger Gewinnsteuerbelastung vorteilhaft ist – einzig von der jeweiligen Struktur der kantonalen Gewinnsteuerbasis abhängt: Verfügt ein Kanton ausschliesslich über international mobile Gewinnsteuerbasen, führt eine Reduktion der Gewinnsteuerbelastung auf international kompetitives Niveau immer zu weniger Mindereinnahmen als der Verzicht darauf. Mit sinkendem Anteil mobiler Gewinnsteuerbasen reduziert sich der Vorteil gegenüber einer Senkung auf national wettbewerbsfähiges Niveau

laufend, bis sie schliesslich immer zu grösseren Mindereinnahmen führt als die Senkung auf ein national kompetitives Niveau.

Ordnet man die Kantone nach absteigendem Anteil mobiler Gewinne am Total ihrer Gewinnsteuerbasen und nimmt man den Kanton mit dem höchsten Anteil als Ausgangspunkt, so nehmen mit absteigender Rangfolge die aggregierten Mindereinnahmen mit jedem Kanton, der seine Steuerbelastung auf ein international kompetitives Niveau senkt, zuerst ab, erreichen bei einer bestimmten Anzahl Kantone ein Minimum und steigen anschliessend wieder an.

Abbildung 3 stellt diesen Zusammenhang grafisch dar: Gezeigt werden die Mindereinnahmen aller Kantone (gestrichelte Linie) des Bundes (Punkt-Strich-Linie) sowie deren Total (ausgezogene Linie) in Abhängigkeit des Anteils derjenigen Kantone, die ihre Gewinnsteuerbelastung auf 13% senken. Dieser Anteil entspricht dem aufsummierten Anteil der von der Lizenzbox nicht abgedeckten, international mobilen Gewinnsteuerbasen der jeweiligen Kantone am gesamtschweizerischen Total.

Abbildung 3: aggregierte Mindereinnahmen, aufgeteilt nach Staatsebene



Wenn – wie in der Ausgangslage – kein Kanton eine international kompetitive Gewinnsteuerbelastung anbietet (entspricht 0% auf der x-Achse), entstehen aggregierte Mindereinnahmen im Umfang von mehr als 5 Milliarden Franken. Verantwortlich dafür ist die vollumfängliche Abwanderung der mobilen Gewinnsteuerbasen ins Ausland. Zusätzlich verursacht der Mitnahmeeffekt der Lizenzbox Mindereinnahmen. Wie in der Grafik ersichtlich ist, wären Bund und Kantone in ähnlichem Ausmass von einem Verzicht auf Gewinnsteuersenkungen betroffen. Dies ist auf den Multiplikatoreffekt zurückzuführen, der die indirekten Effekte der Abwanderung berücksichtigt und diese gänzlich den Kantonen anlastet.

Ausgehend davon bewirkt zunächst jeder Kanton, der seine Gewinnsteuerbelastung auf ein international kompetitives Niveau senkt, rückläufige aggregierte Mindereinnahmen; denn bei den Kantonen mit hohem Anteil mobiler Gewinne sind die Mindereinnahmen bei einer Senkung der Steuersätze tiefer als bei einer vollständigen Abwanderung.

Mit abnehmendem Anteil mobilen Gewinnsteuersubstrats am Total des Gewinnsteuersubstrats flacht die Kurve allmählich ab, d.h. die mit einer Steuersenkung verbundenen Mindereinnahmen bei den immobilien Gewinnen nehmen verglichen mit den durch die Steuersenkung verhinderten Mindereinnahmen zu.

Bei der vertikalen Linie erreichen die gesamtstaatlichen Mindereinnahmen ihr Minimum. Hier senken nur jene Kantone ihren Steuersatz auf ein international kompetitives Niveau, bei denen sich eine entsprechende Reduktion im Vergleich zu einer national kompetitiven Steuerbelastung fiskalisch lohnt. Das heisst, in diesem Punkt wählt jeder einzelne Kanton jene steuerpolitische Option, welche die geringsten Mindereinnahmen generiert. Der Kanton mit dem nächsttieferen Anteil international mobiler Gewinnsteuerbasen würde bei einer Reduktion der Gewinnsteuerbelastung auf rund 13 Prozent höhere Mindereinnahmen erleiden als bei einer Senkung auf national kompetitives Niveau und damit die aggregierten Mindereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden erhöhen.

2.4 Bestimmung der vertikalen Ausgleichssumme

Der Bund richtet den Umfang der vertikalen Ausgleichsmassnahmen an diesem Minimum aus. Dort können rund 80 Prozent der international mobilen Gewinnsteuerbasen ausserhalb der Lizenzbox gehalten werden. Da davon ausgegangen wird, dass 34 Prozent der international mobilen Gewinne von der Lizenzbox abgedeckt werden, wandern also insgesamt rund 15 Prozent der international mobilen Gewinne ins Ausland ab (wie oben erwähnt, werden dabei die zu erwartenden positiven Effekte ausgeklammert). Die durchschnittliche Steuerbelastung über alle Kantone beträgt rund 16 Prozent. Dieser Durchschnitt setzt sich zusammen aus dem gewichteten Anteil der Kantone, welche auf international wettbewerbsfähiges Steuerbelastungsniveau reduzieren, und jenen, die eine national wettbewerbsfähige Gewinnsteuerbelastung anbieten. Erstere beträgt rund 13 Prozent, letztere rund 20 Prozent.

Die aggregierten Mindereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden betragen 2,23 Milliarden Franken. Die Mindereinnahmen des Bundes belaufen sich auf 0,47 Milliarden Franken, diejenigen der Kantone (und ihrer Gemeinden) auf 1,76 Milliarden. Damit sind die Mindereinnahmen von Kantonen und Gemeinden rund 1,3 Milliarden höher als jene des Bundes. Opfersymmetrie zwischen den zwei Staatsebenen ist dann gewährleistet, wenn der Bund den Kantonen die Hälfte dieser Differenz (650 Mio.) mittels vertikaler Ausgleichsmassnahmen zukommen lässt. Hochgerechnet auf das Jahr 2019 (gemäss dem geschätzten Wachstum der Einnahmen der direkten Bundessteuer) entspricht dies einem Betrag von rund 1 Milliarde Franken.

3 Plausibilisierung der Ergebnisse mittels Elastizitäten

Die anhand des Modells berechneten aggregierten Mindereinnahmen – und damit die vertikale Ausgleichssumme – wurden anhand eines anderen Modellansatzes plausibilisiert. Der Ansatz verwendet anstelle des funktionalen Zusammenhangs zwischen Steuerbelastung und Steuersubstrat gemäss *Abbildung 1* das in der empirischen Literatur gebräuchlichere Konzept der Steuerelastizität. Die Steuerelastizität ist eine Masszahl, welche angibt, wie stark die Steuerbasis auf eine Veränderung der Steuerbelastung reagiert. Im vorliegenden Zusammenhang relevant ist die Reagibilität der mobilen Gewinnsteuerbasen in Bezug auf eine Veränderung der ordentlichen Gewinnsteuerbelastung. Eine Steuerelastizität von -10% bedeutet beispielsweise, dass die Gewinnsteuerbasis um 10% zurückgeht, wenn die Gewinnsteuerbelastung um einen Prozentpunkt zunimmt.¹

Eine von den Beratungsfirmen B,S,S Basel und mundi consulting AG verfasste Studie aus dem Jahr 2014 untersucht anhand verschiedener Elastizitäten die Migrationsbewegungen des Steuersubstrats von Statusgesellschaften, die als Folge eines Wegfalls der kantonalen Steuerstatus entstehen. Als Grundlage dienen Daten der Jahre 2007-2009. Zur Berechnung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen werden Daten der Jahre 2008-2010 verwendet. Aus der unterschiedlichen Datengrundlage ergeben sich allerdings keine grossen Änderungen der Ergebnisse.

Die Studie zeigt auf, wieviel der Gewinnsteuerbasis der Statusgesellschaften bei einer Steuerelastizität von -10% bzw. -20% ins Ausland verlagert wird, wenn die kantonalen Steuerstatus aufgehoben werden und diese Gewinne neu mit 16% besteuert werden. Für die Gewinne von Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus dürften diese beiden Elastizitäts-Annahmen eine realistische Bandbreite darstellen (vgl. Kasten).

Steuerelastizitäten

Unternehmen reagieren in vielfältiger Art und Weise auf Änderungen der Steuerbelastung: Sie ändern ihre Rechtsform, passen ihre Finanzierungsstruktur an, verlagern ihre Gewinne in andere Gebietskörperschaften oder ändern ihr Investitionsverhalten. Die Auswirkungen dieser Verhaltensanpassung auf die Gewinnsteuerbasis können zu einer Masszahl zusammengefasst werden, der Elastizität der Gewinnsteuerbasis bezüglich der Steuerbelastung (kurz: Steuerelastizität). Konkret interessiert, wie viel Gewinn die Statusgesellschaften ins Ausland verlagern, wenn die Gewinnsteuerbelastung um einen Prozentpunkt angehoben wird.

Diese Steuerelastizitäten der Statusgesellschaften sind nicht bekannt; es existieren für die Schweiz keine Studien, die die Reagibilität dieser oder ähnlich mobiler Unternehmen bezüglich der Steuerbelastung quantifizieren. Es gibt jedoch eine umfangreiche internationale Literatur zur Steuerelastizität von (nicht präferenziell) besteuerten Unternehmen. Die meisten Elastizitäten, die in diesen Studien geschätzt wurden, liegen in einer Bandbreite zwischen -0.5% und -4%. Zwar wurden auch deutlich höhere Werte ermittelt; diese stellen jedoch Ausnahmen dar. Die Übertragbarkeit der Erkenntnisse aus der Literatur auf die Statusgesellschaften der Schweiz

¹ Weil dieses Verhältnis eine nicht-prozentuale Veränderung als Reaktion auf eine prozentuale Veränderung der Steuerbelastung beschreibt, handelt es sich genau genommen um eine so genannte *Semi-Elastizität*.

ist jedoch nicht gewährleistet: Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass sich die Struktur der Statusgesellschaften von jenen Unternehmen unterscheiden, die in den Studien untersucht wurden. Entsprechend unterscheiden sich die Steuerelastizitäten. Zudem wurden in diesen Studien teilweise ältere Datensätze verwendet, womit den in den letzten Jahren aggressiver gewordenen steuerlichen Optimierungsbemühungen nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann. Schliesslich beziehen sich die Untersuchungen häufig auf OECD-Staaten mit einem grossen Binnenmarkt und höheren Steuersätzen als in der Schweiz. Unter solchen Gegebenheiten sind die Elastizitäten tendenziell tiefer. Weil der Schweizer Binnenmarkt klein, die steuerlichen Optimierungsbemühungen in den letzten Jahren aggressiver geworden sind und Statusgesellschaften international sehr mobile Aktivitäten umfassen, muss von höheren Elastizitäten ausgegangen werden.

Der Umfang der auf dieser Basis berechneten aggregierten Mindereinnahmen fällt mit der höheren Elastizität (-20%) grösser, mit der tieferen Elastizität (-10%) geringer aus als die oben ermittelten 2,2 Milliarden (+/- 800 Mio.). Das für die Festlegung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen verwendete Modell liefert also einen Wert, der etwa in der Mitte der Bandbreite liegt, die durch die zwei Szenarien der Studie aufgespannt wird. Vor diesem Hintergrund erscheint das Volumen der vertikalen Ausgleichsmassnahmen plausibel.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das in der Studie verwendete Modell mehrere Elemente nicht berücksichtigt, welche in demjenigen zur Bestimmung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen integriert sind. Diese Unterschiede dürften sich aber bezüglich der Resultate zumindest teilweise gegenseitig aufwiegen:

- Zum einen ist in der Studie die Einführung einer Lizenzbox nicht berücksichtigt, d.h. die Elastizitäten sind auf das gesamte mobile Steuersubstrat angewendet. Weil davon ausgegangen werden kann, dass die für die Lizenzbox qualifizierenden Erträge nicht abwandern, erfolgt potenziell nur beim mobilen, von der Lizenzbox nicht abgedeckten Steuersubstrat eine Abwanderung. Wird dieser Umstand berücksichtigt, resultiert eine geringere Abwanderung. Weiter geht die Studie davon aus, dass das abwandernde Gewinnsteuersubstrat vollumfänglich ins Ausland migriert. Im Modell zu den vertikalen Ausgleichsmassnahmen wird hingegen unterstellt, dass ein Teil des Substrats in andere Kantone abwandert. Aufgrund dieser zwei vereinfachenden Annahmen der Studie ist davon auszugehen, dass sie die aggregierten Mindereinnahmen eher überschätzt.
- Zum andern bleiben indirekte Effekte in der Studie unberücksichtigt, welche im Modell zu den vertikalen Ausgleichsmassnahmen mit einem Multiplikator quantifiziert werden. Dies wiederum impliziert tendenziell eine Unterschätzung der Mindereinnahmen.

Insgesamt ist die Studie von B.S.S./mundi consulting – trotz der Unterschiede betreffend Daten und Modellspezifikation – eine solide Grundlage für die Plausibilisierung der für die Festlegung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen ermittelten Mindereinnahmen.

