



Stans, 16. November 2021
Nr. 655

Finanzdirektion. Parlamentarischer Vorstoss. Interpellation von Landrat Alexander Huser, Ennetbürgen, betreffend einer «Strategie globale Mindeststeuer für Unternehmen». Beantwortung

1 Sachverhalt

1.1

Mit Schreiben vom 17. Juni 2021 übermittelte das Landratsbüro dem Regierungsrat eine Interpellation von Landrat Alexander Huser, Ennetbürgen, betreffend einer «Strategie globale Mindeststeuer für Unternehmen».

1.2

Der Interpellant ersucht um die Beantwortung von vier Fragen im Zusammenhang mit dem Beschluss der Finanzminister der sieben grössten Industriestaaten, die Besteuerung der digitalen Wirtschaft neu zu regeln und eine globale Mindestbesteuerung für Grosskonzerne einzuführen.

Die Stimmberechtigten des Kanton Nidwalden haben in der Abstimmung vom 27. September 2020 über die Senkung der Unternehmensgewinnsteuern befunden und einer Senkung zugestimmt. Der Interpellant meint, Nidwalden verfolge seit Jahren eine Tiefsteuerstrategie, obwohl erwiesen sei, dass die Attraktivität Nidwaldens auch von nichtfiskalischen Faktoren wie Bildung, Lebensqualität, Innovation und andere Bereiche ausschlaggebend seien. Was die Finanzminister der G7 entschieden haben, werde auch für Nidwalden Folgen haben. Durch die Senkung der Gewinnsteuer auf 11.97 Prozent rangiere Nidwalden weit vor dem Schweizer Durchschnitt (14.87%) und der geforderten Mindeststeuer von 15 Prozent. Würden die grossen Industrienationen ihr Vorhaben umsetzen, müsse sich der Kanton Nidwalden, bei dem tiefe Steuern ein wichtiges Element der kantonalen Wirtschaftsstrategie sei, neu positionieren. Dazu sei es wichtig, sich frühzeitig über Chancen und Risiken Gedanken zu machen.

1.3

Das Landratsbüro hat die Interpellation geprüft und festgestellt, dass sie Art. 53 Abs. 4 des Landratsgesetzes (LRG; NG 151.1) entspricht. Zur Interpellation ist binnen sechs Monaten Stellung zu nehmen (vgl. § 108 Abs. 2 bzw. § 107 Abs. 2 des Reglements über die Geschäftsordnung des Landrates [Landratsreglement, LRR; NG 151.11]). Für die Beantwortung wurde ein internes Mitwirkungsverfahren durchgeführt.

2 Erwägungen

Der Regierungsrat nimmt fristgemäss zu den gestellten Fragen Stellung.

2.1 Beantwortung der Fragen

1. Tiefe Steuern sind nicht das alleinige Kriterium für eine Standortwahl. Wie beabsichtigt die Regierung die nichtfiskalischen Faktoren wie bspw. Bildung, Lebensqualität, Mobilität oder Innovation, welche immer wichtiger werden, weiter zu fördern?

Wie vom Interpellanten dargestellt, sind tiefe Steuern nicht das alleinige Kriterium für eine Standortwahl. In den allermeisten Fällen führen Unternehmen einen aufwendigen Evaluationsprozess durch, wenn es darum geht, ihren Unternehmensstandort festzulegen. Dabei werden verschiedenste Kriterien berücksichtigt, analysiert und gewichtet. Neben den vom Interpellanten genannten Faktoren sind insbesondere auch die Verfügbarkeit von passenden Grundstücken respektive Immobilien, die verkehrstechnische Erschliessung / Anbindung, die Nähe zu Kunden, Wirtschaftszentren und Flughäfen sowie das Vorhandensein von qualifizierten Fachkräften von grosser Bedeutung.

In diesem Zusammenhang ist auf die Mitte August 2021 von der UBS veröffentlichte Studie "Kantonaler Wettbewerbsindikator" zu verweisen, welche die Wettbewerbsfähigkeit aller 26 Kantone anhand von 56 Einzelindikatoren beurteilt. Diese Indikatoren sind in acht Wettbewerbssäulen gegliedert: Wirtschaftsstruktur, Innovation, Humankapital, Arbeitsmarkt, Erreichbarkeit, Einzugsgebiet, Kostenumfeld und Staatsfinanzen. Für jede Wettbewerbssäule erhalten die Kantone eine relative Bewertung zwischen 0 und 100 Punkten. Die achtdimensionale Betrachtung ermöglicht eine detaillierte Analyse der relativen Stärken und Schwächen einer kantonalen Volkswirtschaft.

In der Gesamtbetrachtung der UBS liegt der Kanton Nidwalden in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit an zehnter Stelle aller 26 Kantone.¹ In Bezug auf die erwähnten acht Wettbewerbssäulen präsentiert sich das Bild wie folgt:

Wettbewerbssäule	Anzahl Punkte	Rangierung Nidwalden im interkantonalen Vergleich
Kostenumfeld	95 / 100	Platz 3
Arbeitsmarkt	92 / 100	Platz 6
Humankapital	49 / 100	Platz 7
Staatsfinanzen	80 / 100	Platz 9
Innovation	42 / 100	Platz 9
Einzugsgebiet	20 / 100	Platz 18
Erreichbarkeit	53 / 100	Platz 19
Wirtschaftsstruktur	21 / 100	Platz 24

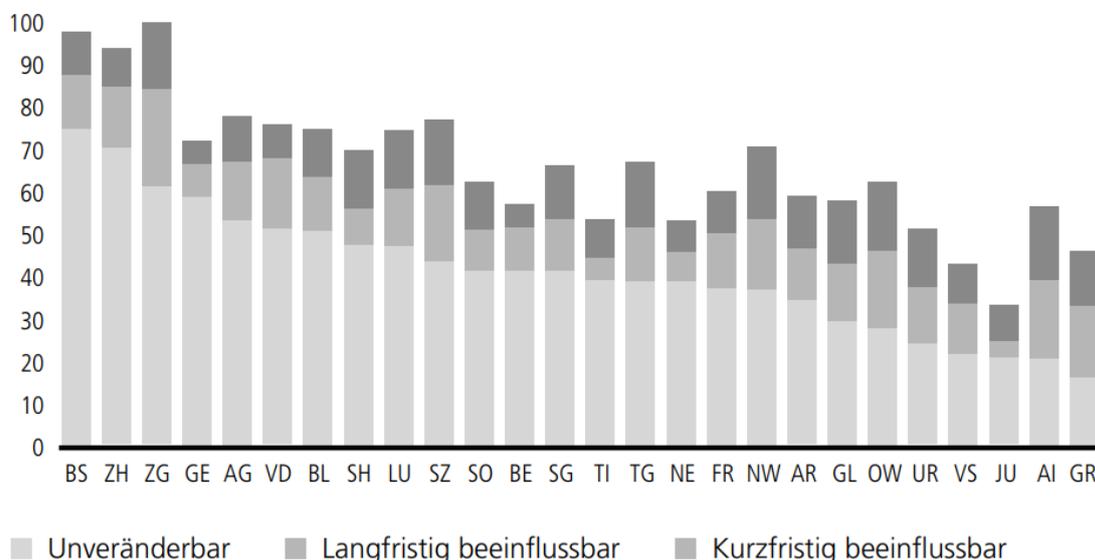
Quelle: UBS, Kantonaler Wettbewerbsindikator 2021

Damit der Kanton Nidwalden ein attraktiver Wirtschaftsstandort bleibt und die hier vorhandenen Arbeitsplätze mindestens erhalten werden können, ist es wichtig, dass die relevanten Kriterien regelmässig überprüft und bei Bedarf Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung eingeleitet werden. Dabei ist zu beachten, dass sich diese Kriterien in Bezug auf deren Beeinflussbarkeit durch den Kanton zum Teil stark unterscheiden.

Auch dieser Aspekt der unterschiedlichen Beeinflussbarkeit von Wettbewerbsfaktoren wird von der UBS im erwähnten Bericht aufgegriffen. Sie wertet aus, wie gut die Kantone diejenigen Faktoren, welche beeinflussbar sind, ausnutzen.

¹ In der letzten Wettbewerbsindikator-Studie der UBS aus dem Jahr 2019 lag Nidwalden noch an sechster Stelle aller 26 Kantone. Die Aufschlüsselung der Kriterien macht deutlich, dass der Rückfall um vier Positionen auf den zehnten Rang praktisch vollständig auf die Wettbewerbssäule "Wirtschaftsstruktur" zurück zu führen ist. Um nähere Informationen zur Bewertung und Analyse zu erhalten, wurde seitens Volkswirtschafts- und Finanzdirektion mit der UBS eine Besprechung vereinbart.

Der nachfolgenden Grafik kann entnommen werden, dass Nidwalden in Bezug auf die wirtschaftliche Attraktivität im Vergleich zu den übrigen Kantonen grundsätzlich eine nicht sehr gute Ausgangslage hat. Beachtet man nur die nicht beeinflussbaren (= unveränderbaren) Faktoren, so liegt Nidwalden auf Position 18 aller 26 Kantone. Weil man das sich bietende Potential bei den langfristig und kurzfristig beeinflussbaren Faktoren besser ausnutzt als andere Kantone, liegt man in der aktuellen Gesamtbetrachtung auf dem erwähnten zehnten Rang.



■ Unveränderbar ■ Langfristig beeinflussbar ■ Kurzfristig beeinflussbar

Quelle: UBS, kantonaler Wettbewerbsindikator 2021

Der Faktor "Steuerbelastung" zeichnet sich dadurch aus, dass er verhältnismässig leicht, einfach und rasch beeinflusst werden kann.

Diesen Umstand hat sich der Kanton Nidwalden in den vergangenen Jahrzehnten mit einigem Erfolg zu Nutze gemacht. So zeigen beispielsweise die Erfahrungen im Nachgang zur kantonalen Volksabstimmung vom 27. September 2020 (Steuergesetzrevision), dass die sowohl im nationalen wie auch im internationalen Vergleich tiefen Unternehmensgewinnsteuern dazu geführt haben, dass sich zahlreiche Unternehmen für eine Ansiedlung im Kanton Nidwalden interessiert haben. Die tiefen Steuersätze sorgen für Aufmerksamkeit und führen gerade bei internationalen Unternehmen dazu, dass der Kanton Nidwalden als Standort in Erwägung gezogen wird. Ob es dann tatsächlich zu einer Ansiedlung und zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen in Nidwalden kommt, hängt dann wiederum von den weiteren Faktoren ab.

Nicht von der UBS-Studie erfasst, aber aus Sicht des Regierungsrates sehr wichtig, ist die Dienstleistungsorientierung der Verwaltung. Dieses Kriterium, und die Schaffung von wirtschaftsfreundlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmen im Allgemeinen, kann direkt von der kantonalen Politik beeinflusst werden.

Die Tatsachen, dass sich der Kanton Nidwalden in den vergangenen Jahrzehnten wirtschaftlich gut entwickelt hat (insbesondere unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeit², überdurchschnittliches Wachstum des BIP pro Kopf³) ist sicherlich nicht nur – aber eben doch zu einem beachtlichen Teil – auf die attraktiven Steuersätze zurückzuführen.

Die sich abzeichnende Einführung einer globalen Mindeststeuer hat für viele Schweizer Kantone - darunter auch der Kanton Nidwalden - zur Folge, dass der kantonale Handlungsspielraum beim Kriterium "Steuerbelastung" beschränkt wird. Es entfällt eine Möglichkeit, sich

² Quelle: BFS, Registrierte Arbeitslose nach Kanton. Monatswerte, Zeitraum 1973 – 2021, veröffentlicht am 7.10.2021

³ Quelle: BFS, kantonales Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Einwohner, Zeitraum 2008 – 2018, veröffentlicht am 21. Januar 2021

im Standortwettbewerb mittels tiefen Unternehmensgewinnsteuern ein Alleinstellungsmerkmal zu verschaffen.

Den daraus resultierenden Handlungsbedarf hat der Regierungsrat erkannt. Die Diskussion auf internationaler Ebene wird aufmerksam verfolgt. Dies auch in Zusammenarbeit mit dem Bund und den Kantonen. Mögliche Reaktionen bei den fiskalischen und nichtfiskalischen Kriterien, welche dazu beitragen, die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Nidwalden beizubehalten und zu erhöhen, werden evaluiert und wo sinnvoll auch umgesetzt. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Beibehaltung und Steigerung der wirtschaftlichen Attraktivität des Kantons Nidwalden zu den permanenten Aufgaben des Regierungsrates gehört.

Das Bildungsangebot im Kanton Nidwalden zeichnet sich in verschiedener Hinsicht aus: Die Volksschule ist dezentral organisiert und eng mit den Gemeinden verbunden. Aufgrund der übersichtlichen Verhältnisse, einer vergleichsweise geringen Heterogenität, der fortschrittlichen Organisation und der modernen Infrastruktur sind die Schulen grundsätzlich sehr gut aufgestellt.

Die Qualität der gymnasialen Bildung zeichnet sich einerseits durch tiefe Drop-out-Quoten aus, andererseits übertrifft der Anteil der Studienabschlüsse von ehemaligen Absolvierenden das schweizerische Mittel deutlich.

Die Berufsbildung auf der Sekundarstufe II erfreut sich einer hohen Ausbildungsbereitschaft der Betriebe. In der beruflichen Grundbildung werden von Nidwaldner Lernenden im interkantonalen Vergleich regelmässig überdurchschnittliche Ergebnisse erzielt.

Der Zugang zu weiteren bzw. höheren Ausbildungen wird über Schulgeldvereinbarungen sichergestellt, welche den gleichwertigen Zugang der Nidwaldner Lernenden zu den entsprechenden ausserkantonalen Institutionen gewährleisten.

2. Bei einer Mindeststeuer wird sich der Steuerwettbewerb vermehrt auf die Ebene der natürlichen Personen konzentrieren. Die negativen Auswirkungen dieses Wettbewerbs, insbesondere der Anstieg bei Boden-, Immobilien- und Mietpreisen sind bereits jetzt direkte Auswirkungen davon. Wie wird auf diese Veränderung reagiert und inwiefern kann den negativen Auswirkungen entgegengewirkt werden?

Die in den letzten Jahren angestiegenen Boden-, Immobilien- und Mietpreise im Kanton Nidwalden lassen sich aus Sicht des Regierungsrates mit der Attraktivität als Wohn- und Wirtschaftsstandort, mit der damit verbundenen hohen Nachfrage, sowie mit dem beschränkten Angebot an Landreserven und an Wohnungs-, Büro-, Gewerbe- und Industrieräumlichkeiten erklären. Wobei ein grosser Teil des Preisanstieges auf das nun schon seit längerer Zeit sehr tiefe Zinsniveau zurückzuführen ist. Dabei handelt es sich nicht um ein nidwalden-spezifisches, sondern um ein schweizweites Phänomen.

Zweifelloos hat die Höhe von Steuersätzen bei juristischen und natürlichen Personen einen Einfluss auf die Attraktivität Nidwaldens als Wirtschafts- und Wohnstandort. Bei der Einführung einer Mindeststeuer ist aber nicht davon auszugehen, dass sich der Steuerwettbewerb auf die Ebene der natürlichen Personen konzentrieren wird, wie es die Fragestellung des Interpellanten vermuten lässt.

Für die allermeisten natürlichen Personen sind die Steuern ein untergeordneter Faktor bei der Suche eines neuen Zuhauses. Bedeutsamer sind etwa der Arbeitsort, die Nähe zu Familienangehörigen, verfügbare Wohnungen, gute Infrastruktur, attraktive Mobilitätsverbindungen oder die Nähe zu Kultur- und Freizeitangeboten.

In Bezug auf die juristischen Personen wird auf die Antwort zur ersten Frage verwiesen.

3. Geht der Regierungsrat davon aus, dass kurz- oder mittelfristig Unternehmen Nidwalden verlassen? Respektive welche Auswirkungen auf die Steuern der natürlichen Personen sind zu erwarten?

Vorab ist zu präzisieren, dass die von der OECD als Zwei-Säulen-Modell vorgestellte Steuerreform mit der Mindestbesteuerung von 15% nicht bedeutet, dass die Kantone ihren Steuersatz auf 15% erhöhen müssen. Die Regeln zur Mindestbesteuerung treffen Konzerne mit einem Umsatz von mindestens EUR 750 Millionen. Während noch einige Details zur Wirkungsweise der vorgesehenen Mindestbesteuerung offen sind, ist klar, dass sich die Bemessung auf einen Konzernabschluss auf Länderbasis unter einem globalen GAAP (Generally Accepted Accounting Principles, Allgemein anerkannte Rechnungslegungsgrundsätze), also beispielsweise International Financial Reporting Standards (IFRS) bezieht. Für die Erhebung der Steuern in der Schweiz ist allerdings nicht der IFRS-Abschluss des Konzerns, sondern der Abschluss nach Obligationenrecht der einzelnen Gesellschaften massgebend, da die Schweiz kein Konzernbesteuerungsrecht kennt. Zwischen den Rechnungslegungsstandards bestehen signifikante Differenzen (etwa in der Behandlung latenter Steuerschulden und latenter Steuerguthaben). Für die Berechnung der Mindeststeuer wird die Steuerbelastung sämtlicher Gesellschaften und Betriebsstätten eines Konzerns in einem Land konsolidiert betrachtet, das heisst, es würde als Beispiel zur Steuerlast der Gesellschaft in Nidwalden auch die Steuern der Schwestergesellschaft in Zürich hinzugezählt. Weiter sehen die Regeln diverse Ausnahmen vor, etwa für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten. Zur Förderung der Substanz werden zudem vom Ertrag Abzüge in Höhe von 5% der Sachanlagen und der Löhne im Land abgezogen. Es ist daher zu vermuten, dass der Steuerwettbewerb bei der Unternehmensbesteuerung nicht zum Erliegen kommt, sondern dass er sich auf noch akzeptierte Fördermittel verlagert.

Bei den wenigen von der Umsatzgrenze von EUR 750 Mio. betroffenen Nidwaldner Unternehmen - also Konzernen mit Hauptsitz in Nidwalden - geht die Regierung nicht von kurz- oder mittelfristigen Wegzügen aufgrund der neuen Mindestbesteuerung aus. Viel schwieriger zu beurteilen ist die Situation bei ausländischen Konzernen, die in Nidwalden eine Tochtergesellschaft oder eine Betriebsstätte unterhalten. Bei diesen ist nicht auszuschliessen, dass Veränderungen aufgrund von Umstrukturierungen im Konzern auch Nidwalden betreffen.

Da der Anteil der Unternehmen am Kantonssteueraufkommen nur rund 12% beträgt, wäre auch bei vereinzelt Wegzügen mit keinen Folgen für die Besteuerung der natürlichen Personen zu rechnen.

4. Beabsichtigt der Regierungsrat zusätzliche Abzüge beim steuerbaren Gewinn als Kompensation zu höheren Gewinnsteuersätzen zu gewähren?

Da die Art der Umsetzung der OECD zwei-Säulen-Regeln im Schweizer Recht noch nicht absehbar ist, gehen wir aus heutiger Sicht nicht von einer generellen Erhöhung der Gewinnsteuersätze aus. Weitere Abzüge beim steuerbaren Gewinn wäre auch kontraproduktiv, wenn sie dazu führen würden, dass die GloBE-Steuerbelastung (Global anti-Base Erosion, Regeln zur Verhinderung der geplanten Verminderung steuerlicher Bemessungsgrundlagen) unter 15% fallen würden.

Ob zur Kompensation von in den neuen Regeln nicht berücksichtigten Entlastungen andere, akzeptierte Entlastungsmechanismen eingeführt werden, ist zum heutigen Zeitpunkt nicht beurteilbar.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, von der Beantwortung der Interpellation von Landrat Alexander Huser, Ennetbürgen, betreffend der «Strategie globale Mindeststeuer für Unternehmen» Kenntnis zu nehmen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Alexander Huser, Ennetbürgen
- Landratssekretariat
- Volkswirtschaftsdirektion (elektronisch)
- Finanzdirektion (elektronisch)
- Bildungsdirektion (elektronisch)

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

A. Eberli

Landschreiber Armin Eberli

