



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

15. Februar 2022

Nr. 2022-108 R-270-13 Interpellation Christian Schuler, Erstfeld, zu Strategie globale Mindeststeuer für Unternehmen; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 30. Juni 2021 reichten die Landräte Christian Schuler, Erstfeld, als Erstunterzeichner, und Alois Arnold (1981), Bürglen, als Zweitunterzeichner, eine Interpellation zu Strategie globale Mindeststeuer für Unternehmen ein. Die Finanzminister der sieben grössten Industrienationen (G7-Staaten) der westlichen Welt haben Anfang Juni 2021 in London ihre Pläne für einen Neustart des weltweiten Steuersystems nach der Pandemie vorgestellt. Um ihre von der Corona-Krise stark in Mitleidenschaft gezogenen Staatskassen wieder zu füllen, wollen sie global eine «Unternehmenssteuer von mindestens 15 Prozent» durchsetzen, so die Interpellanten. Unternehmen mit einer Gewinnmarge von mehr als 10 Prozent sollen zudem 20 Prozent der über diese Marge hinausgehenden Gewinne dort versteuern, wo diese erwirtschaftet worden sind. Davon werden vor allem Staaten mit grossen Volkswirtschaften profitieren. Zusätzlich soll es eine weltweit gültige Steuer auf digitale Dienstleistungen geben.

Laut den Interpellanten besteht heute kaum mehr ein Zweifel, dass die Forderung der G7-Staaten durch weitere Industrienationen wie z. B. die G20-Staaten übernommen wird. Zudem sei kaum zu erwarten, dass die OECD zukünftig international einen anderen Kurs verfolgen werde. Auf jeden Fall seien die Zentralschweizer Kantone von den Entwicklungen betroffen und müssen sich auf die Veränderungen vorbereiten. Der Kanton Uri werde im Vergleich zu anderen Zentralschweizer Kantonen wie z. B. Zug sicherlich weniger stark betroffen sein - aber die Auswirkungen auf den Unternehmensstandort Uri seien nicht zu unterschätzen.

Das Urner Stimmvolk habe an der Abstimmung vom 20. Oktober 2019 der Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri und der vorgeschlagenen Senkung der Unternehmensgewinnsteuern auf 12,6 Prozent mit 69,59 Prozent JA-Stimmen zugestimmt. Damit liege auch der Kanton Uri unter der geforderten Mindeststeuer von 15 Prozent.

Vor diesem Hintergrund solle die Urner Regierung dem Landrat aufzeigen, wie den zukünftigen Veränderungen des internationalen Steuerrechts begegnet werden könne und welche möglichen Massnahmen zurzeit in der Finanzdirektion (Amt für Steuern Uri) geprüft werden.

II. Vorbemerkungen

1. Konzept der OECD zur globalen Steuerreform

Die von der OECD angedachte Minimalsteuer ist Ausfluss des «Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Projekts» der OECD. Der BEPS Massnahmenkatalog aus dem Jahr 2015 («BEPS 1.0») initiierte bereits zahlreiche Änderungen in der internationalen Besteuerungspraxis. Als zentrale Herausforderung wurde damals die Besteuerung der digitalen Wirtschaft ausgerufen. Konkrete Lösungsvorschläge blieb die OECD allerdings schuldig. Als unmittelbare Reaktion führten zahlreiche Staaten unilaterale Digitalsteuern ein. Um einen Flickenteppich nationaler Alleingänge zu vermeiden, hat die OECD zu Beginn des Jahres 2019 das «BEPS 2.0 Projekt» angestossen. Dieses hat zum Ziel, ein global abgestimmtes Besteuerungskonzept zu erarbeiten, das den Problemstellungen des digitalen Zeitalters gerecht wird. Gleichzeitig sollen Konzepte erarbeitet werden, um das Besteuerungsverfahren in Zukunft effizient zu gestalten. Im Sommer 2021 einigten sich die G20-Staaten auf grobe Eckwerte für eine internationale Steuerreform. Diesen Eckwerten haben sich 137 der 141 Staaten des zuständigen Gremiums in der OECD angeschlossen. Dazu gehören alle OECD-, G20- und EU-Staaten. Vorgesehen ist ein Zwei-Säulen-Ansatz:

- Mit der Säule 1 sollen sehr grosse, grenzüberschreitend tätige Konzerne mit einem Jahresumsatz von über 20 Milliarden Euro und über 10 Prozent Gewinnmarge einen Teil ihres Gewinns im Marktgebiet versteuern müssen. Der Fokus richtete sich ursprünglich nur auf grosse, digitale IT-Konzerne wie Google, Apple, Facebook oder Amazon. Die OECD erkannte aber frühzeitig, dass neben der IT-Branche auch andere Wirtschaftsbranchen von der Entwicklung der Digitalisierung betroffen sind. Die Digitalisierung ermöglicht zahlreichen Grosskonzernen, ihre Dienstleistungen in Ländern anzubieten, in denen sie über keine physische Präsenz verfügen und kein Personal beschäftigen. Nach den definierten Schwellenwerten richtet sich der Fokus der Säule 1 hauptsächlich auf die grössten und erfolgreichsten Unternehmen der Welt. In der Schweiz dürften nur wenige multinationale Konzerne (Nestlé, Novartis, Roche usw.) von der Umsetzung der Säule 1 betroffen sein, die die genannten Schwellenwerte überschreiten.
- Mit der Säule 2 sollen Mindestbesteuerungsregeln von 15 Prozent für international tätige Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 750 Millionen Euro eingeführt werden auf der Basis einer international einheitlichen Bemessungsgrundlage. Ausgenommen sind der Rohstoffsektor und der stark regulierte Finanzdienstleistungsbereich. Dennoch dürften aus Schweizer Sicht von dieser Mindestbesteuerung deutlich mehr Unternehmen betroffen sein. Die Mindestbesteuerung von 15 Prozent muss jeweils pro Staat erreicht werden. Wird die Mindestbesteuerung in einem Staat nicht erreicht, so soll die Differenz zwischen der effektiven Steuerbelastung und der geforderten Mindeststeuerbelastung in dem Staat nachbesteuert werden, in dem sich die oberste Muttergesellschaft des betreffenden Unternehmens befindet (vorrangige Regel, sog. «Income Inclusion Rule»). Sollte dieser Staat die vorrangige Regel nicht eingeführt haben, soll die Besteuerung subsidiär in den Staaten mit Tochtergesellschaften des betreffenden Unternehmens sichergestellt werden (nachrangige Regel, sog. «Undertaxed Payments Rule»).

Die vorstehenden Ausführungen verdeutlichen die Unterschiede zwischen der Säule 1 und 2. Während die Säule 1 vor allem auf Grosskonzerne abzielt, die in ihren Marktstaaten über *keine physische*

Präsenz wie beispielsweise eine Betriebsstätte oder Tochtergesellschaft verfügen, richtet sich die Säule 2 an Unternehmen, die *eine physische Präsenz* im anderen Staat haben.

Nach der OECD sollen die beiden Säulen grundsätzlich auf den 1. Januar 2023 in Kraft treten. Allerdings sind die Arbeiten zur Konkretisierung der Säule 2 in der OECD weiter fortgeschritten als diejenigen zur Säule 1. So muss für die Umsetzung der Säule 1 eine multilaterale Konvention ausgearbeitet werden. Diese muss anschliessend von den teilnehmenden Staaten ratifiziert werden. Daher dürfte die konkrete Umsetzung der Säule 1 erst auf einen späteren Zeitpunkt erfolgen.

Für die Umsetzung der Säule 2 hat die OECD die Musterregeln bereits erarbeitet und im Dezember 2021 veröffentlicht. Der detaillierte Zeitplan der OECD zur Säule 2 sieht vor, dass die vorrangige Regel ab 2023 und die nachrangige Regel ab 2024 angewendet werden sollen. Nebst den bereits veröffentlichten Musterregeln sollen bis spätestens Ende 2022 zudem Leitlinien verabschiedet werden, die eine koordinierte Umsetzung der Mindestbesteuerungsregeln in den Staaten erleichtern. Somit bleiben bis dahin weiterhin wichtige Punkte zur Umsetzung noch offen. Die offenen Fragen führen zu einer grossen Unsicherheit bei den direkt von der Mindeststeuer betroffenen Unternehmen. Rechtsunsicherheit ist aber Gift für einen Wirtschaftsstandort.

2. Nationale Umsetzung

Das Schweizer Recht ist aufgrund der OECD-Reform zwingend anzupassen. Zum heutigen Zeitpunkt sind erst die Musterregeln bekannt. Bevor die nationale Umsetzung in Angriff genommen werden kann, müssen zusätzlich auch die Leitlinien durch die OECD verabschiedet und publiziert werden. Die Bestimmungen zur Mindeststeuer sollen laut OECD bereits im 2023 gelten. Bekanntlich nimmt eine Gesetzesrevision auf Bundes- und Kantonsebene wesentlich mehr Zeit in Anspruch, als der ambitionöse Zeitplan der OECD vorsieht, was den direkt demokratischen Prozess der Schweiz auf die Probe stellt. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 12. Januar 2022 beschlossen, die von der OECD und den G20-Staaten vereinbarte Mindeststeuer für die betroffenen Unternehmen mit einer Verfassungsänderung umzusetzen. Auf dieser Basis wird der Bundesrat eine temporäre Verordnung zur Umsetzung der Mindeststeuer auf den 1. Januar 2024 erlassen. Anschliessend können Bund und Kantone ohne Zeitdruck die Gesetzesgrundlagen in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erarbeiten und die Verordnung ablösen.

Der Bundesrat beabsichtigt, die Mindestbesteuerung der Säule 2 mit Augenmass und zielgenau unter Wahrung des Föderalismus umzusetzen, und verabschiedete folgende inhaltliche Eckwerte:

- Sicherstellen der Mindeststeuer bei international tätigen Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro.
- Erheben der zusätzlichen Steuern durch die Kantone. Die zusätzlichen Steuereinnahmen fliessen den Kantonen zu.
- Die zusätzlichen Steuereinnahmen unterliegen den allgemeinen Regeln des Nationalen Finanzausgleichs.

III. Zu den gestellten Fragen

1. *Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass, sollte der Beschluss der bedeutendsten Industrienationen G7 in die Tat umgesetzt werden, der Kanton Uri gezwungen sein wird, sein System der Unternehmensbesteuerung erneut anzupassen und die Unternehmenssteuern zu erhöhen?*

Die von den G20-Staaten und der OECD geplante Einführung der Mindestbesteuerung wird den steuerlichen Handlungsspielraum der Kantone stark einschränken. Damit für international tätige Unternehmen keine Rechtsnachteile erwachsen, muss die Schweiz die Säule 2 zur Mindestbesteuerung termingerecht umsetzen. Der Regierungsrat verpflichtet den Interpellanten bei, dass im Zuge dieser Neuordnung der Kanton Uri sein Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri (StG; RB 3.2211) erneut anpassen muss. Würde die Schweiz die Mindestbesteuerungsregel von 15 Prozent nicht umsetzen, könnten ausländische Staaten die Differenz nachbesteuern. Die Schweiz würde ohne ersichtlichen Grund auf zusätzliche Steuereinnahmen zugunsten des Auslands verzichten. Ein solches Szenario kann nicht im Interesse der Schweiz sein.

Der Regierungsrat begrüsst das vom Bundesrat vorgeschlagene Vorgehen, die Säule 2 mit Augenmass und zielgenau umzusetzen. Folglich wird die Gewinnsteuer «nur» für die direkt betroffenen international tätigen Unternehmen mit einem weltweiten Umsatz von mindestens 750 Millionen Euro auf das Mass der Mindestbesteuerung angehoben. Für die Mehrheit der Urner Unternehmen, die nur im Inland tätig sind, wird sich derweil nichts ändern.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Forderung für eine Mindestbesteuerung schon seit längerem besteht. So sehen sich international tätige Unternehmen bereits heute mit der Problematik der sogenannten Hinzurechnungsbesteuerung konfrontiert. Vor diesem Hintergrund schaffte der Kanton Uri mit der Umsetzung der Steuervorlage 2019 (STAF) eine rechtliche Grundlage, mit der der Gewinnsteuersatz freiwillig auf ein international akzeptiertes Mindestbesteuerungsniveau angehoben werden kann (Art. 87 Abs. 5 StG).

2. *Wie schätzt der Regierungsrat die Gefahr ein, dass bei einer Einführung einer Mindeststeuer bei den Unternehmensgewinnsteuern, der Steuerwettbewerb sich vermehrt auf die Ebene der natürlichen Personen konzentrieren könnte?*

Es kann sein, dass sich im Steuerwettbewerb der Fokus vermehrt auf die Ebene der natürlichen Personen verschieben wird. In diesem Zusammenhang weist der Regierungsrat auf die verschiedenen interkantonalen und internationalen Steuervergleiche, wonach Uri bereits heute steuerlich sehr gut positioniert ist. Der Swiss Tax Report 2021 von KPMG hält zum Beispiel fest, dass «Kantone mit tiefen Unternehmenssteuersätzen auch im Vergleich der Spitzeneinkommenssteuersätze gut abschneiden». Den tiefsten Einkommenssteuersatz wendet mit rund 22,4 Prozent der Kanton Zug an, gefolgt von den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Obwalden. Uri folgt mit einem maximalen Einkommenssteuersatz von 25,3 Prozent bereits an vierter Stelle. Seit der Einführung des Einheitssteuersatzes ist der Kanton Uri für Privatpersonen sehr attraktiv. Er schaffte sich mit dieser Steuererhebung auch ein Alleinstellungsmerkmal. Auch im internationalen Vergleich zählt Uri zusammen mit den anderen Zentralschweizer Kantonen in Bezug auf die Steuerbelastung natürlicher Personen zu den konkur-

renzfähigsten Orten der Welt. Zudem sei auf die Studie der Credit Suisse zur «finanziellen Wohnattraktivität» verwiesen. Danach zählt Uri aufgrund der geringen Wohnkosten und der tiefen Steuerbelastung zu den attraktivsten Wohnkantonen der Schweiz. Sollte sich somit der Fokus vermehrt auf die Ebene der natürlichen Personen richten, besteht nach Auffassung des Regierungsrats kein unmittelbarer Handlungsbedarf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

3. *Geht der Regierungsrat davon aus, dass aufgrund der Einführung einer globalen Mindeststeuer kurz- oder mittelfristig Unternehmen den Kanton Uri verlassen?*

Wie einleitend erwähnt, betrifft diese Neuregelung nur multinationale Konzerne mit einem Umsatz von mehr als 750 Millionen Euro pro Jahr. Die restlichen Unternehmen sind von der Mindeststeuer von 15 Prozent ausgenommen. Der Regierungsrat geht zum heutigen Zeitpunkt davon aus, dass diese Unternehmen den Kanton Uri nicht verlassen werden. Wie sich die multinationalen Konzerne verhalten werden, lässt sich indes nur schwer vorhersagen. Auch aus Sicht der direkt betroffenen Firmen fehlen immer noch wichtige Eckdaten zur konkreten Umsetzung der Neuregelung. Tatsächlich besteht eine gewisse Gefahr, dass hier ansässige von der Säule 2 betroffene Mutterkonzerne künftig mehr Kapital und Arbeit in osteuropäische Tochtergesellschaften mit tiefen allgemeinen Kosten verlagern könnten. Die OECD-Steuerreform bietet durchaus kreativen Gestaltungsspielraum für Unternehmen. Die Zukunft wird zeigen, ob dieser Spielraum zugunsten des hiesigen Standorts genutzt wird oder nicht. Die Finanz- und die Volkswirtschaftsdirektion stehen mit den direkt betroffenen Unternehmen in Kontakt, um notwendige Weichenstellungen frühzeitig zu erkennen.

4. *Beabsichtigt der Regierungsrat allenfalls zusätzliche Abzüge beim steuerbaren Gewinn als Kompensation für die höheren Gewinnsteuersätze zu gewähren?*

Die OECD beabsichtigt, mit der Umsetzung der globalen Mindestbesteuerung - in Anlehnung an den internationalen Rechnungslegungsstandard IFRS - eine internationale Gewinnbemessungsgrundlage durchzusetzen. Diese kann von der heutigen Gewinnbemessung, basierend auf der Jahresrechnung nach Schweizer Obligationenrecht, deutlich abweichen. Der neue internationale Mindeststeuersatz von 15 Prozent soll anschliessend auf dieser neuen internationalen Bemessungsgrundlage zu berechnen sein. Aktuell sind die Bestimmungen der OECD zur Ermittlung der internationalen Gewinnsteuerbasis noch nicht bekannt. Die Steuerbelastung im Kanton Uri liegt - wie in der Interpellation zu Recht erwähnt - bereits unter der geforderten Mindestbesteuerung. Für den Regierungsrat ist es vor diesem Hintergrund nicht zielführend, die Gewinnsteuerbasis durch zusätzliche Abzüge weiter zu reduzieren.

5. *Welche Rahmenbedingungen sind auch über das revidierte Steuerrecht hinaus, sowohl für die in Uri ansässigen internationalen Firmen, aber auch für alle einheimischen KMU zu schaffen, damit diese weiterhin am Standort Uri erfolgreich bleiben können?*

Es gibt viele Elemente, um als attraktiver Wirtschaftsstandort wahrgenommen zu werden. Für die Standortattraktivität ist die Steuerbelastung sicher ein wichtiger Faktor, aber bei weitem nicht der einzige. In Zukunft wird der Einfluss der Steuerbelastung durch die Mindestbesteuerung stark eingeschränkt. Für ein Unternehmen zählen aber auch die Verfügbarkeit von gut qualifizierten Arbeitskräften, eine gute Verkehrsanbindung, die allgemeine Situation auf dem Immobilienmarkt (Gewerbe-

und Privatimmobilien), das schulische Angebot, die politische, rechtliche und finanzielle Stabilität der Schweiz und des Kantons sowie eine lösungsorientierte Verwaltung und vieles mehr zu den Entscheidungskriterien.

Der Kanton investierte in den letzten Jahren sehr viel zur allgemeinen Verbesserung des Wirtschafts- und Wohnstandorts. Seit der Inbetriebnahme des Kantonsbahnhofs Altdorf sind die Wirtschaftszentren im Norden und Süden dank neuer Zugverbindungen noch besser und schneller erreichbar. Davon profitiert auch die Urner Wirtschaft, wie die aktuelle Standortentwicklung rund um den Bahnhof zeigt. Als direkte Folge entstehen im Neubau neue attraktive Arbeitsplätze. Mit dem Direktanschluss der Industrie- und Gewerbeareale «Werkmatt» und «Schächenwald» an die Autobahn A2 und den weiteren Grossinvestitionen in die neue A4-Axenstrasse sowie den zweiten Gotthardtunnel werden auch die Verkehrsanbindungen auf der Strasse laufend verbessert. Im Sommer 2022 wird das neue Kantonsspital eröffnet, das in der Gesundheitsversorgung neue Massstäbe setzen wird. Zeitgleich entsteht im unteren Reusstal durch private Investoren ein hochwertiges Angebot an erschwinglichem Wohnraum. Ausserdem bietet der Kanton eine naturbelassene Landschaft mit vielfältigen Erholungsmöglichkeiten, die massgeblich zu einer sehr hohen Lebensqualität beitragen. Die tiefe Steuerbelastung und die niedrigen Gesundheitskosten sowie die moderaten Ausgaben für das Wohnen machen den Kanton Uri zu einem der finanziell attraktivsten Wohnorte der Schweiz. Gefragt ist nicht nur das alleinige Engagement des Kantons. Auch andere Akteure sind gefordert, neue Impulse zu setzen, um weitere Unternehmen vom Wirtschafts- und Wohnstandort Uri zu überzeugen. In diesem Zusammenhang sei auf das Tourismusresort Andermatt verwiesen, das in vielerlei Hinsicht als Vorzeigeprojekt gilt.

Wie einleitend ausgeführt, ist das einheimische Urner Gewerbe von der OECD-Mindestbesteuerung nicht betroffen. Inwiefern die multinationalen Konzerne davon betroffen sein werden, ist weitgehend noch unklar. Deshalb sieht der Regierungsrat im Moment keinen unmittelbaren Handlungsbedarf.

6. *Wie beurteilt der Regierungsrat die bekannt gewordene offizielle Reaktion der Eidgenossenschaft bzw. des Bundesrates und wie wird dieser erneute Souveränitätsverlust eingeschätzt? Dies vor dem Hintergrund, dass die Schweiz wohl das einzige Land auf der Welt ist, wo das Volk sich selber seine eigenen Steuern beschliesst, in Einklang mit den direkt demokratischen Gepflogenheiten unseres Landes.*

Der Regierungsrat bedauert die neuen internationalen Mindestbesteuerungspläne, da sie im Ergebnis zu einem Eingriff in die Souveränität der einzelnen Staaten führen und damit dem internationalen Steuerwettbewerb schaden. Er ist sich aber auch bewusst, dass sich die OECD-Reform nicht aufhalten lässt. Jetzt geht es darum, die unausweichlichen Regeln bestmöglich in nationales und kantonales Recht umzusetzen.

Der Regierungsrat begrüsst den vom Bundesrat aufgezeigten Weg, um die Rechtsunsicherheit für die von der Mindestbesteuerung direkt betroffenen Unternehmen möglichst rasch zu beseitigen. Er beschneidet dadurch die direkt demokratischen Gepflogenheiten der Schweiz nicht. Unter Einbezug des Parlaments, der Kantone und des Volks soll eine neue Verfassungsgrundlage geschaffen werden. Auf dieser Basis erlässt der Bundesrat eine temporäre Verordnung, damit die Mindeststeuer auf den

1. Januar 2024 umgesetzt werden kann. Anschliessend können der Bund und die Kantone die Gesetzesgrundlagen ohne Zeitdruck in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erarbeiten.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Interpellationstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Steuern; Direktionssekretariat Finanzdirektion und Finanzdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'D. B. C.', written over the printed name 'Der Kanzleidirektor'.