



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

23. Februar 2016

Nr. 2016-103 R-270-13 Motion Dr. Toni Moser, Bürglen, für eine differenzierte Festsetzung des Steuerfusses; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 11. November 2015 reichte Landrat Dr. Toni Moser, Bürglen, mit Landrätin Kathrin Möhl Ziegler, Altdorf, als Zweitunterzeichnerin eine Motion für eine differenzierte Festsetzung des Steuerfusses ein. Nach Auffassung der Motionäre ist Artikel 2 des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri (RB 3.2211) wie folgt zu ändern: *"Der Landrat soll die Kompetenz erhalten, für den über 150'000 Franken liegenden Anteil des steuerbaren Einkommens, bzw. den über 2'000'000 Franken liegenden Anteil des steuerbaren Vermögens einen höheren Steuerfuss festlegen zu können, wobei ein bis 10 Prozent höherer Steuerfuss dem fakultativen, ein darüber liegender dem obligatorischen Referendum unterstehen soll."*

Die Motionäre begründen ihre Forderung mit der im Finanzplan 2016 bis 2019 enthaltenen Erhöhung des Steuerfusses ab 2017. Aus Sicht der Fraktion von SP und Grünen sei es höchste Zeit, sich Gedanken über eine differenzierte Festlegung des Steuerfusses zu machen. Bei einer Erhöhung des Steuerfusses würden die mit "der Steuerrevision 2008 gewährten Steuersenkungen bei den unteren und mittleren Einkommen so rasch wegschmelzen wie Butter an der Sonne". Die hohen Einkommen dagegen würden ihre Steuergeschenke zum grossen Teil behalten können.

Der Regierungsrat wird, gestützt auf Artikel 116 der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121), ersucht, Artikel 2 Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri im Sinne des vorstehenden Antrags anzupassen.

II. Antwort des Regierungsrats

Der Regierungsrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

1. Einleitende Bemerkung

Inhaltlich entspricht die aktuelle Motion weitgehend der bereits von Landrat Dr. Toni Moser eingereichten Motion für gerechtere Steuern in Uri vom 26. Oktober 2011¹. Auch mit dieser Motion soll die "Flat Rate Tax" durch die Einführung einer zusätzlichen Tarifestufe modifiziert werden. Vereinfacht gesagt: "*Neuer Wein in alten Schläuchen*". Der Regierungsrat verweist deshalb auf seine Antwort zur Motion für gerechtere Steuern in Uri vom 20. März 2012², die der Landrat in der Session vom 23. Mai 2012³ als nicht erheblich erklärte.

2. Steuerstrategie des Regierungsrats

Der Regierungsrat legte im Jahr 2006 eine Steuerstrategie fest, die sich in erster Linie auf eine attraktive Steuerbelastung natürlicher und juristischer Personen fokussiert. Dieses Ziel erreichte er mit der Umsetzung von drei Steuervorlagen, die das Urner Stimmvolk mit hoher Zustimmung an der Urne unterstützte. Zudem erstattete er dem Landrat im Bericht zur Wirkungsanalyse vom 3. März 2015⁴ erste vielversprechende Ergebnisse zur Entwicklung des Steuersubstrats, worauf verwiesen wird. Auch das positive Rechnungsergebnis 2015 bestätigt den erfreulichen Trend steigender Steuereinnahmen. Diese sind bei den natürlichen Personen im Vergleich zum Vorjahr um 3,8 Prozent gestiegen.

3. Anforderungen an die Tarifgestaltung

Bei allen Gesetzesänderungen berücksichtigte der Regierungsrat die in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) verankerten steuerrechtlichen Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemäss Artikel 127 Absatz 2. Ebenso sind die Erkenntnisse der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in das Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri eingeflossen. Der kantonale Gesetzgeber darf, gestützt auf diese Vorschriften, den Verlauf des Steuertarifs nicht beliebig wählen, sondern hat die verfassungsmässigen Grundrechte zu beachten. Damit der Grundsatz der

¹ Motion von Landrat Dr. Toni Moser: http://www.ur.ch/dl.php/de/0dyw1-yh8gck/file_vorstoss_534.pdf

² Antwort des Regierungsrats: http://www.ur.ch/dl.php/de/0dyw1-yh8tc2/file_antwort_534.pdf

³ Protokoll des Landrats: http://www.ur.ch/dl.php/de/50040739320db/mai_pro.pdf

⁴ Bericht zur Wirkungsanalyse vom 3. März 2015:

http://www.ur.ch/dl.php/de/ax-55bb132cf1cb0/LA.2013-0889_I_Bericht_und_Antrag_des_Regierungsrats.pdf

Leistungsfähigkeit eingehalten wird, muss sich die steuerliche Mehrbelastung mit steigendem Einkommen kontinuierlich entwickeln. Der Steuertarif darf nach diesen Grundsätzen und der herrschenden Lehre weder Sprünge noch Knicke enthalten. Das Bundesgericht hat sich aber nie auf eine bestimmte Methode der Besteuerung festgelegt, obwohl es sich schon verschiedentlich mit Fragen zum Steuertarif auseinandersetzen musste. Bei der Beurteilung von Steuertarifen auferlegte es sich stets grosser Zurückhaltung, weshalb dem Gesetzgeber eine erhebliche Gestaltungsfreiheit zusteht, zumal der Verlauf des Steuertarifs in besonderem Mass von politischen Wertungen abhängt und unterschiedliche sozial- und finanzpolitische Ansichten möglich und zulässig sind.

Der Motionstext fordert eine Anpassung des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri. Danach soll dem Landrat die Kompetenz zustehen, aus finanzpolitischen Überlegungen für den über 150'000 Franken liegenden Anteil des steuerbaren Einkommens und für den über 2 Millionen Franken liegenden Anteil des steuerbaren Vermögens einen höheren Steuerfuss festlegen zu können. Bei der Umsetzung dieser Motion könnte zwar im Tarifverlauf ab einem steuerbaren Einkommen von 150'000 Franken bzw. einem Vermögen ab 2 Millionen Franken je nach Höhe des kantonalen Steuerfusses ein kleiner Knick in der Tarifkurve resultieren. Dieser dürfte aber vom Gericht hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit wohl kaum in Frage gestellt werden, sofern der Steuerfuss ab einem bestimmten Einkommen und Vermögen nicht ungewöhnlich hoch angesetzt wird.

4. Steuermass

Das Steuermass setzt sich in Uri wie in den meisten Kantonen der Schweiz aus zwei Teilen zusammen, nämlich dem gesetzlich festgelegten Steuersatz und dem periodisch festzusetzenden Steuerfuss. Die geschuldete Steuer ergibt sich erst durch die Multiplikation des Steuersatzes mit dem Steuerfuss (jährlichen Vielfachen). Dies ist ein Ausfluss der föderalistischen Struktur der Schweiz.

Der Steuersatz ist der Massstab für die Berechnung der Steuer und wird in der Regel in Prozenten oder Promille der Berechnungsgrundlage ausgedrückt. Die Steuersätze müssen im Steuergesetz festgelegt sein und können nur durch eine Revision des Gesetzes geändert werden. Demgegenüber kann der Steuerfuss als kurzfristig veränderliches Element und in Abhängigkeit des Finanzbedarfs innerhalb bestimmter Grenzen vom jeweiligen Gemeinwesen (Kanton, Gemeinde, Kirchgemeinde) ohne Gesetzesänderung erhöht oder gesenkt werden. Durch die Veränderung des Steuerfusses wird die indirekte Progressionskurve nicht beeinflusst, da der Steuerfuss stets als Vielfaches der einfachen

Steuer festgesetzt wird und alle steuerpflichtigen Personen von der Erhöhung im gleichen Mass betroffen sind.

Die Forderung der Motionäre ist insofern ungewöhnlich, als nicht wie üblich eine Anpassung der Steuersätze gefordert wird, sondern dem Landrat künftig die Kompetenz eingeräumt werden soll, "für den über 150'000 Franken liegenden Anteil des steuerbaren Einkommens, bzw. den über 2'000'000 Franken liegenden Anteil des Vermögens einen höheren Steuerfuss festlegen zu können". Da sich das Steuermass aus den beiden Elementen Steuersatz und Steuerfuss zusammensetzt, könnte für eine Minderheit der steuerpflichtigen Personen eine höhere Einkommenssteuerbelastung resultieren, soweit der Steuerfuss für den über 150'000 Franken liegenden Anteil des steuerbaren Einkommens differenziert, das heisst höher als der "gewöhnliche" Steuerfuss, festgesetzt würde. Die Motion beabsichtigt damit - wie einleitend dargelegt - über den Steuerfuss einen Zweistufentarif einzuführen.

5. Steuermehrertrag infolge differenzierter Steuerfüsse

Im Steuerjahr 2013 haben nach der Steuerstatistik 272 natürliche Personen ein steuerbares Einkommen von 150'000 Franken oder mehr ausgewiesen. Dies entspricht einem Anteil von 1,4 Prozent aller unbeschränkt steuerpflichtigen Personen im Kanton Uri. Bei der von den Motionären geforderten differenzierten Festlegung des Steuerfusses auf dem über 150'000 Franken liegenden Anteil des steuerbaren Einkommens würde sich der Steuermehrertrag bei einem Steuerfuss von beispielsweise 110 Prozent auf nur 203'300 Franken beziffern.

Steuersubstrat für steuerpflichtige Personen mit einem steuerbaren Einkommen über CHF 150'000				
Forderung der Motionäre	Steuerbares Einkommen	Steuersatz	Steuerfuss	Steuerertrag
≤ 150'000 Einkommen	Fr. 40'800'000.00	7.10%	100%	Fr. 2'896'800.00
> 150'000 Einkommen	Fr. 28'634'300.00	7.10%	110%	Fr. 2'236'338.83
Steuerertrag mit differenziertem Steuerfuss				Fr. 5'133'138.83
Steuerertrag bei einheitlichem Steuerfuss von 100%				Fr. -4'929'835.30
Steuermehrertrag				Fr. 203'303.53

Dieser Mehrertrag fällt im Vergleich zum gesamten Einkommenssteuerertrag von 50,7 Millionen Franken gemäss Kantonsrechnung 2014 marginal aus. Auch bei der Festsetzung eines höheren Steuerfusses lassen sich mit der geforderten Massnahme kaum nennenswerte Steuermehrerträge generieren.

Bei der Vermögenssteuer zeigt sich ein ähnliches Bild. Im Kanton Uri verfügen gemäss der Steuerstatistik 2013 nur 270 natürliche Personen über ein steuerbares Vermögen von mehr als 2 Millionen Franken. Dies entspricht ebenfalls einem Anteil von 1,4 Prozent aller unbeschränkt steuerpflichtigen Personen im Kanton. Bei der Berücksichtigung eines

differenzierten Steuerfusses würde bei einem Steuerfuss von 110 Prozent für den über 2 Millionen Franken liegenden Anteil des steuerbaren Vermögens auf Kantonsebene ein Steueremehrertrag von nur 84'700 Franken resultieren. Auch dieser Steueremehrertrag ist in Anbetracht der gesamten Vermögenssteuereinnahmen im 2014 von 3,7 Millionen Franken zu vernachlässigen.

Steuersubstrat für steuerpflichtige Personen mit einem steuerbaren Vermögen über CHF 2'000'000				
Forderung der Motionäre	Steuerbares Vermögen	Steuersatz	Steuerfuss	Steuerertrag
≤ 2'000'0000 Vermögen	Fr. 540'000'000.00	0.10%	100%	Fr. 540'000.00
> 2'000'000 Vermögen	Fr. 847'425'000.00	0.10%	110%	Fr. 932'167.50
Steuerertrag mit differenziertem Steuerfuss				Fr. 1'472'167.50
Steuerertrag bei einheitlichem Steuerfuss von 100%				Fr. -1'387'425.00
Steueremehrertrag				Fr. 84'742.50

Bei der Einführung dieses neuen Steuertarifs wäre eine Anpassung der Steuersoftware erforderlich. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass derzeit 18 Gemeindesteuerämter für den Bezug der Kantonssteuern zuständig sind (Art. 224 Abs. 1 Bst. a Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri). Demzufolge würde der neue Tarifverlauf insbesondere bei den Gemeinden auf Grund von Tarifierpassungen zu erheblichen Folgekosten führen. Auch beim Kanton wäre mit einmaligen Kosten für die Anpassung der Steuersoftware zu rechnen, weil der Kantonssteuerbetrag auf der Veranlagungsverfügung gemäss Artikel 198 Absatz 1 Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri auszuweisen ist. Die zu erwartenden Kosten können nicht beziffert werden, dürften aber rasch mehrere Tausend Franken betragen.

6. Entwicklung des Steuersubstrats

Der Regierungsrat beabsichtigte mit der Umsetzung der Steuerstrategie unter anderem, den Wegzug von guten Steuerzahlern zu verhindern und gegebenenfalls zusätzliches Steuersubstrat durch den Zuzug von finanzstarken Personen zu generieren. Ein Vergleich der Steuerstatistik 2013 der natürlichen Personen mit der Statistik 2009 bestätigt, dass seit der Einführung der Flat Rate Tax die Zahl der steuerpflichtigen Personen mit Wohnsitz im Kanton Uri um 2,3 Prozent gestiegen ist. Im gleichen Zeitraum verzeichnet das Einkommenssteuersubstrat einen Zuwachs von über 11,9 Prozent. Eindrücklich ist der Anstieg mit 39,9 Prozent im Segment der gutverdienenden Steuerzahler, die ein Einkommen von 150'000 Franken oder mehr versteuern. Noch eindrücklicher sind die Zahlen beim Vermögenssteuersubstrat. Dieses hat sich im Bereich ab 2 Millionen Franken steuerbarem Vermögen um 119,9 Prozent erhöht. Ein nicht zu unterschätzender Anteil dieses zusätzlichen Substrats ist auf den Zuzug von guten Steuerzahlern zurückzuführen. Damit bewahrheiten sich die durch die Umsetzung der Steuerstrategie erwarteten positiven Wachstumswirkungen, wovon letztlich alle steuerpflichtigen Personen im Kanton profitieren.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Ein höherer Steuertarif für Personen mit einem steuerbaren Einkommen von über 150'000 Franken und einem steuerbaren Vermögen von über 2 Millionen Franken könnte zwar kurzfristig zu geringfügigen Steuernehreinnahmen führen. Aus finanzpolitischen Überlegungen ist dies jedoch eine sehr kurzfristige Sichtweise. Die Motion gefährdet die derzeitige Steuerattraktivität für gutverdienende und vermögende Personen. Bei Annahme der Motion bestünde zudem die Gefahr, dass gutverdienende und vermögende Personen ihren steuerlichen Wohnsitz an einen steuergünstigeren Ort ausserhalb des Kantons oder ins Ausland verlegen könnten. Nach den Worten der Motionäre würde das in den letzten Jahren zusätzlich generierte Steuersubstrat "so rasch wegschmelzen wie Butter an der Sonne". Die kurzfristigen Steuermeerträge stünden ausserdem in keinem Verhältnis zu den Kosten, die auf Grund dieser Tarifierpassungen bei der Steuersoftware in den Gemeindesteuerämtern und im Kanton ausgelöst würden.

Nach Auffassung des Regierungsrats steht diese Motion quer in der Landschaft. Sie torpediert zum einen die vom Regierungsrat initiierte Steuerstrategie, die das Volk an der Urne mit deutlicher Mehrheit bestätigte, und zum anderen das geltende Steuersystem (Flat Rate Tax), das hauptsächlich durch seine Transparenz und Einfachheit besticht.

Der Regierungsrat legt sehr grossen Wert auf eine langfristig und planbare sowie glaubwürdige Finanz- und Steuerpolitik. Er sieht keinen Handlungsbedarf zu gesetzlichen Anpassungen im Sinne der Motionäre. Deshalb empfiehlt er dem Landrat, die Motion als nicht erheblich zu erklären.

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

Im Auftrag des Regierungsrats
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor

