

**Antwort des Regierungsrates
zur Motion Landrat Alois Arnold, Unterschächen, und Ratsmitglieder zur
Umgestaltung des Steuersystems und Änderung des Finanzausgleichgesetzes**

I. Zur Motion

Am 12. November 2001 hat Landrat Alois Arnold eine Motion eingereicht, mitunterzeichnet von 44 Landratsmitgliedern. Der Vorstoss wurde am gleichen Tag begründet.

Mit der Motion wird verlangt, dass im Zuge der Revision des Gesetzes über die direkten Steuern (RB 3.2211) bei den natürlichen Personen die Gemeinde- und Kirchensteuern neu nach einem progressiven Tarif erhoben werden. Das heisst, der heutige proportionale Tarif - eine Einmaligkeit in der Schweiz - soll abgeschafft werden.

Von diesem Systemwechsel sollen in erster Linie Steuerzahler/-innen mit kleinem Einkommen profitieren. Umgekehrt darf nach Ansicht des Motionärs der Kanton den Steuerausfall bei den unteren Einkommen nicht mit einer Erhöhung der Belastung bei mittleren und höheren Einkommen auffangen. Mit anderen Worten darf die Gesamtsteuerbelastung der mittleren und höheren Einkommen nicht erhöht werden.

Aufgrund der neu progressiven Gemeindesteuer müsse dann die progressive Staatssteuer "entschärft" werden. Die dadurch zwangsläufig entstehenden Steuerausfälle zu Lasten des Kantons seien über den Finanzausgleich zu kompensieren. Ebenfalls über den Finanzausgleich zu kompensieren seien allfällige Mindereinnahmen bei den Gemeindesteuern von finanzschwachen Gemeinden.

In der Motion wird attestiert, dass die Einführung der Gemeindesteuerprogression nicht das Resultat einer Schnellübung sein darf. Für die notwendige Änderung des Steuergesetzes und des Finanzausgleichgesetzes bedürfe es einer sorgfältigen, ganzheitlichen Planung.

II. Stellungnahme des Regierungsrates

Wie der Motionär richtig feststellt, kann die progressive Gemeindesteuer nicht eingeführt werden, ohne die Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden miteinzubeziehen. Infolge seiner Komplexität wurde dieser Sachbereich denn auch bei der Steuergesetzrevision 2001 ausgeklammert und ausdrücklich auf das Projekt "Innerkantonaler Finanz- und Lastenausgleich sowie Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden" verwiesen.

Hingegen drängt sich die Einführung der Gemeindesteuerprogression aufgrund des Steuerharmonisierungsgesetzes nicht auf, da die Steuerprogression und damit die Fragen des Tarifs ausdrücklich der Autonomie der Kantone vorbehalten sind.

Die Motion fordert als erstes, dass die kleinen Einkommen mit der Einführung des progressiven Gemeindesteuertarifs entlastet werden. Es liegt in der Natur des progressiven Tarifs, dass die unteren Einkommenskategorien prozentual weniger von ihrem Einkommen an Steuern abliefern müssen als die mittleren und höheren.

Legt man Berechnungen den progressiven Tarif des Kantons zugrunde, so bezahlt eine alleinstehende Person mit einem steuerbaren Einkommen von Fr. 10'000 lediglich Fr. 215 an Staatssteuern oder 2,15 %, während die Steuer bei einem Einkommen von Fr. 20'000 bereits Fr. 935 oder rund 4,7% ausmacht (Steuerfuss 100%).

Bei einem steuerbaren Einkommen von Fr. 10'000 bezahlt nun aber die gleiche Person beispielsweise in Unterschächen Fr. 480 Gemeindesteuern, also mehr als das Doppelte; bei einem Einkommen von Fr. 20'000 rund Fr. 960. Bei einem Einkommen von Fr. 20'700 zahlt die alleinstehende Person in der Gemeinde Unterschächen genau gleich viel an Staatssteuern wie Gemeindesteuern, nämlich je Fr. 994 oder total Fr. 1'989 (Steuerfuss 100%). Die prozentuale Steuerbelastung beider Steuern liegt hier bei 4,8%.

Das Beispiel soll zeigen, dass bei Einführung des progressiven Gemeindesteuertarifs - hier der Einfachheit halber des geltenden kantonalen Tarifs - bei der Gemeinde Unterschächen alle steuerbaren Einkünfte der Alleinstehenden unter Fr. 20'700 eine steuerliche Entlastung erfahren würden. Bei verheirateten Personen liegt dieser Schnittpunkt bei einem steuerbaren Einkommen von Fr. 41'500. Dies bedeutet für Unterschächen, dass bei der hypothetischen Anwendung der kantonalen Progressionskurve rund 52% der steuerzahlenden Personen entlastet würden oder bei rund 29% des Gemeinde-Steuersubstrates eine Kürzung um 60 % erfolgen würde. Auf das ganze Gemeinde-Steuersubstrat umgerechnet würde die Kürzung rund 11,3 % ausmachen. Gemäss der Motion soll dieser Steuerausfall über den vertikalen Finanzausgleich, d.h. vom Kanton zu den Gemeinden, ausgeglichen werden.

Einschränkend darf der Ausfall nach den Vorgaben der Motion nicht durch eine stärkere Belastung bei den höheren Einkünften (Unterschächen ab rund Fr. 20'700 bei Alleinstehenden) kompensiert werden, wie es die kantonale Progressionskurve eigentlich vorsieht. Da die Gesamtbelastung der einzelnen steuerpflichtigen Person also nur gesenkt, nicht aber erhöht werden darf, ergeben sich zwei Lösungsvarianten:

- a) Unterschiedliche Progression: Beibehaltung der kantonalen Progression (Staatssteuertarif) mit Einführung einer eigenen Progression (Gemeindesteuertarif) für die Gemeinden
- b) Einheitliche Progression: Schaffung einer einheitlichen Progression (Einheitstarif) für alle Gemeinwesen und Steuerung der unterschiedlichen Belastungen der Gemeinwesen über den Steuerfuss

Zu a) Unterschiedliche Progression: Die Beibehaltung des Staatssteuertarifs bedeutet, dass das Steuersubstrat des Kantons unangetastet bleibt. Es würden also keine Steuerausfälle für den Kanton resultieren. Für den neuen Gemeindesteuertarif hätte dies jedoch zur Folge, dass er nur bis zu den oben genannten Schnittpunkten (Alleinstehende bei Fr. 20'000 / Verheiratete bei Fr. 40'000) progressiv sein dürfte und ab diesen Einkünften wie heute proportional

verlaufen müsste. Im Weiteren müssten bei jeder Steuergesetzrevision die Auswirkungen auf diesen separaten Tarif untersucht und dieser allenfalls angepasst werden.

- Zu b) Einheitliche Progression: Die Schaffung eines neuen und einheitlichen Tarifs für alle Gemeinwesen entspricht der Lösung der übrigen Kantone in der Schweiz. Für ihren eigenen Steuerbedarf multiplizieren die Gemeinwesen ein Vielfaches oder einen Teil dieses Tarifs mit ihrem Steuerfuss.

Da die Gesamtsteuerbelastung des einzelnen Bürgers durch die Staats- und Gemeindesteuern nicht höher ausfallen dürfte als heute, könnte nicht einfach die heutige Progressionskurve übernommen werden. Vielmehr müsste eine neue Tarifstruktur berechnet werden und auch sämtliche Abzüge, die u.a. infolge des proportionalen Gemeindesteuertarifs im Gesetz enthalten sind, müssten neu auf ihre Berechtigung und Höhe überprüft werden. Dabei dürften gewisse Verschiebungen der Steuerbelastung innerhalb der Einkommensgruppen kaum zu vermeiden sein. Schlussendlich müsste das Vielfache (Steuerfuss) für den Kanton und die Gemeinden neu ermittelt werden.

Nach Ansicht der Motionäre/-innen müsste der Steuerausfall von Gemeinden mit ungünstiger demographischer Bevölkerungsstruktur über den vertikalen Finanzausgleich gedeckt werden. Es handelt sich um Gemeinden, bei denen der Grossteil der alleinstehenden steuerpflichtigen Personen nicht mehr als Fr. 20'000 bzw. der verheirateten Personen nicht mehr als Fr. 40'000 steuerbares Einkommen ausweisen: Gurtellen, Hospental, Isenthal, Silenen, Spiringen und Unterschächen.

Um diesen Ausfall zu kompensieren, sollen laut den Motionären/-innen beispielsweise die Grundbeiträge bei den Lehrerbesoldungen an die Gemeinden gekürzt und im Gegenzug die Zuschlagsbeiträge an finanzschwache Gemeinden erhöht werden. Weil das Steuersubstrat des Kantons nicht tangiert werden soll, bedeutet dieses Vorgehen nichts anderes als eine Umverteilung von Steuersubstrat von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden, oder anders formuliert: es liegt ein versteckter horizontaler Finanzausgleich vor. Die finanzstarken Gemeinden hätten also nicht nur ihren eigenen Steuerausfall bei den niederen Einkünften infolge des progressiven Tarifs aufzufangen, sondern auch noch denjenigen der finanzschwachen Gemeinden.

Die Motionäre/-innen erkennen richtig, dass mit einer Umgestaltung des Steuersystems und als Folge der Änderungen beim Finanzausgleich auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden überprüft werden muss. Der Regierungsrat hat bereits mit Beschluss vom 19. Dezember 2000 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche den innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleich sowie die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden prüft. Die Arbeitsgruppe hat im vergangenen Jahr den Ist-Zustand der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erhoben. Sie ist im Oktober 2001 mit Gemeindevertreter/-innen aufgestockt worden und arbeitet zur Zeit paritätisch mit Kantonsvertreter/-innen an Reformvorschlägen für die Aufgabenteilung. Das Resultat dieser Arbeit bildet Grundlage für die zweite Phase, welche der Überprüfung der Kantonssubventionen und dem innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleich gewidmet ist. Der diesbezügliche regierungsrätliche Auftrag beinhaltet ausdrücklich, dass Gemeindesteuern und Finanzausgleich unter Annahme sowohl von proportionalen wie von progressiven Werten darzustellen sind.

III. Fazit

Der Regierungsrat hat die grosse finanzpolitische Herausforderung bereits angepackt und die notwendigen Arbeiten ganz im Sinne der Motion eingeleitet. Da aber der Systemwechsel bei der Besteuerung - wie die Motionäre/-innen selber erklären - in einem sehr engen Zusammenhang mit der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und dem Finanzausgleich steht, sind zuerst die Ergebnisse der genannten Arbeitsgruppe abzuwarten. Diese wird er in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden werten. In diesem Sinne empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

**Im Namen des Regierungsrates:
Finanzdirektorin Gabi Huber**

Altdorf, 26. März 2002