



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

20. März 2012

Nr. 2012-202 R-270-13 Motion Dr. Toni Moser, Bürglen, für gerechtere Steuern in Uri; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 26. Oktober 2011 reichte Landrat Dr. Toni Moser, Bürglen, mit Zweitunterzeichner Dimitri Moretti, Erstfeld, eine Motion für gerechtere Steuern in Uri ein. Nach Auffassung der Motionäre ist Artikel 42 des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri (StG; RB 3.2211) so zu ändern, *"dass bei hohen Einkommen für den Anteil des steuerbaren Einkommens, der den Grenzwert von x Franken übersteigt, ein Steuersatz gilt, der höher ist als 7,1 Prozent für Kanton und Gemeinden, bzw. 1 Prozent für Kirchgemeinden"*. Gleichzeitig ist Artikel 57 StG so zu ändern, *"dass bei hohen Vermögen für den Anteil des steuerbaren Vermögens, das den Grenzwert von y Franken übersteigt, ein Steuersatz gilt, der höher ist als 1 Promille für Kanton und Gemeinden, bzw. 0,3 Promille für Kirchgemeinden"*. Die Motionäre begründen ihre Forderung mit der Verschlechterung der Finanzlage des Kantons und den zu erwartenden Sparpaketen. Die Einsparungen würden vor allem Personen mit Familien mit kleinen und mittleren Einkommen treffen. Demgegenüber müssen sich Personen mit hohen Einkommen und Vermögen nicht an einer Sanierung der Kantonsfinanzen beteiligen, obwohl dieser Personenkreis von den Steuersenkungen der Jahre 2009 und 2011 am meisten profitierte. Nach den Vorstellungen der Motionäre könnte der Steuersatz über den politisch festzusetzenden Grenzwerten rund ein Drittel höher sein als der geltende einfache Steuersatz.

Der Regierungsrat wird, gestützt auf Artikel 82 der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121), ersucht, die Artikel 42 und 57 StG im Sinne des vorstehenden Antrags anzupassen.

II. Antwort des Regierungsrats

Der Regierungsrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung.

1. Steuerstrategie des Regierungsrats

Der Regierungsrat beabsichtigte mit seiner Steuerstrategie aus dem Jahr 2006 im Wesentlichen, die Steuerbelastung für natürliche und juristische Personen erheblich zu senken, und zwar in Richtung des zentralschweizerischen Mittels. Damit will er die Standortattraktivität des Kantons verbessern und das Steuerbelastungsniveau den umliegenden Kantonen annähern. Weiter legte er bei der Umsetzung dieser Strategie sehr hohen Wert auf eine planbare und glaubwürdige Finanz- und Steuerpolitik. Die Steuern sollen weiterhin - sofern die notwendigen Aufgaben finanzierbar sind - aufgrund einer für jedermann nachvollziehbaren Steuerpolitik tief gehalten werden. Das angestrebte Ziel liess sich mit drei Gesetzesrevisionen erreichen. Das Urner Stimmvolk unterstützte dabei die Steuerstrategie des Regierungsrats mit deutlicher Mehrheit, wie die nachfolgenden Abstimmungsergebnisse zu den einzelnen Revisionen zum Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri (StG; RB 3.2211) zeigen:

<u>Abstimmungsergebnisse:</u>	<u>Ja</u>	<u>Nein</u>
- Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern auf 1.1.2007:	72,2 %	: 27,8 %
- Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern auf 1.1.2009:	76,2 %	: 23,8 %
- Totalrevision des Gesetzes über die direkten Steuern auf 1.1.2011:	79,7 %	: 20,3 %

Bei allen Gesetzesänderungen mussten die in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) verankerten steuerrechtlichen Grundsätze gemäss Artikel 127 Absatz 2 eingehalten werden. Diese Vorschriften gelten sowohl für den Bund als auch die Kantone und beinhalten insbesondere den Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Ebenso sind die Erkenntnisse der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in das Steuergesetz eingeflossen. Danach dürfen die Kantone den Verlauf des Steuertarifs nicht beliebig wählen, sondern haben die verfassungsmässigen Grundrechte einzuhalten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind folgende Tarifverläufe verfassungskonform (BGE 133 I 206):

- Progressiver Steuertarif:

Bei einer progressiven Ausgestaltung des Steuertarifs steigt der Steuersatz bei steigendem Einkommen bzw. Vermögen überproportional an. Somit nimmt die durchschnittliche Steuerbelastung bei steigendem Einkommen bzw. Vermögen zu. Auch bei einem progressiven Steuertarif wird ab einem bestimmten Einkommens- bzw. Vermögensbetrag der maximale Steuersatz erreicht.

- Flat Rate Tax:

Bei der Flat Rate Tax bleibt der Steuersatz unabhängig von der Höhe des Einkommens bzw. Vermögens immer gleich hoch (lineare Steuersätze). Durch die Kombination von linearen Steuersätzen mit hohen Sozialabzügen resultiert auch bei der Flat Rate Tax indirekt ein progressiver Steuertarif. Bei sehr tiefen Einkommen und Vermögen liegt der Durchschnittssteuersatz bei null oder nahe bei null und nähert sich bei sehr hohen Einkommen dem linearen Steuersatz an.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass mit steigendem Einkommen die durchschnittliche Steuerbelastung trotz linearer Steuersätze ansteigt:

Zunahme der durchschnittlichen Steuerbelastung in Prozenten des Bruttoeinkommens

Ausgewählte Kategorien steuerpflichtiger Personen	Bruttoarbeitseinkommen in Franken ¹							
	30'000	60'000	80'000	125'000	150'000	200'000	300'000	500'000
Ledige(r)	7.5%	9.1%	10.2%	11.3%	11.6%	12.2%	12.7%	13.1%
Verheiratete ohne Kinder	0.3% ²	6.7%	8.2%	9.7%	10.3%	11.2%	12.0%	12.7%
Verheiratete mit 2 Kindern	0.3% ²	2.7%	5.4%	7.9%	8.6%	9.9%	11.2%	12.2%

1) Durchschnittsteuerbelastung für Altdorf durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern; Quelle: ESTV, Steuerbelastung in der Schweiz 2010

2) Kopfsteuer von 100 Franken gemäss Artikel 59 StG

2. Sozialverträgliche Ausgestaltung der Flat Rate Tax

Nach Auffassung der Motionäre entlastete der Regierungsrat mit den letzten Steuergesetzrevisionen vor allem steuerpflichtige Personen mit hohen Einkommen und Vermögen. Demgegenüber seien steuerpflichtige Personen und Familien mit kleinen und mittleren Einkommen viel weniger stark entlastet worden.

Diese Aussage stimmt nur bedingt. Das Hauptaugenmerk der Motionäre richtet sich ausschliesslich auf die Steuerbelastung, lässt aber die ausgerichteten Prämienverbilligungen ausser Acht. Eine Gesamtbetrachtung bestätigt, dass Personen mit tiefen und mittleren Einkommen sowie Familien nicht zu den Verlierern zählen. Sie profitieren einerseits vom grosszügig bemessenen Sozialabzug für Ehepaare von 25'500 Franken sowie den sehr hohen Kinder- und Ausbildungsabzügen von bis zu 20'800 Franken und andererseits von den Prämienverbilligungen. Diese Aspekte sind zumindest ausserhalb des Kantons wahrgenommen worden. So lobte unter anderem der Tagesanzeiger in seiner Berichterstattung zur Flat Rate Tax vom 27. Juli 2009 die sozialverträgliche Ausgestaltung der Flat Rate Tax Uri. Altdorf gilt seit der Einführung der linearen Steuersätze für Familien mit einem Einkommen ab 50'000 Franken *"als einer der günstigsten Hauptorte"* der Schweiz. Eine Familie mit zwei Kindern hat im Kanton Uri infolge der grosszügigen Ausgestaltung der Sozialabzüge ab dem Steuer-

jahr 2011 sogar bis zu einem Bruttoeinkommen von 53'500 Franken keine Steuern abzuliefern! Zudem weist Uri nach einer Studie der Credit Suisse vom 24. Mai 2011 schweizweit die höchste finanzielle Wohnattraktivität auf: *"Die Urner Haushalte profitieren von einer günstigen Steuerbelastung sowie moderaten Krankenversicherungsprämien."* Die Studie hält weiter fest, dass *"Haushalte in Regionen mit ohnehin schon tieferen Prämienbelastungen tendenziell stärker unterstützt werden als in diesbezüglich teureren Kantonen"*. Somit nimmt Uri auch punkto Auszahlung von Prämienverbilligungen im gesamtschweizerischen Vergleich eine Spitzenposition ein.

3. Forderung nach einem Zweistufentarif zur höheren Besteuerung der "Reichen"

Die von den Motionären geforderte Anpassung der Urner Steuergesetzgebung geht in eine ähnliche Richtung wie die damalige Steuergerechtigkeitsinitiative der Sozialdemokratischen Partei vom 6. März 2009: *"Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb."* Diese Initiative ist vom Schweizer Volk am 28. November 2011 mit 58,5 zu 41,5 Prozent abgelehnt worden. Das Urner Stimmvolk lehnte diese Initiative noch deutlicher mit 70,8 zu 29,2 Prozent ab. Nach dieser Initiative hätte der Steuersatz der kantonalen und kommunalen Steuern auf dem Teil des steuerbaren Einkommens, der 250'000 Franken übersteigt, in allen Kantonen mindestens 22 Prozent betragen müssen. Beim Vermögen hätte der Steuersatz auf dem Teil des steuerbaren Vermögens, der 2'000'000 Franken übersteigt, in allen Kantonen mindestens 5 Promille betragen müssen.

Im Gegensatz zur gescheiterten Steuergerechtigkeitsinitiative lassen die Motionäre politische heikle Punkte offen. So geht aus dem Vorstoss nicht hervor, ab welchem Einkommen bzw. Vermögen die höheren Steuersätze zur Anwendung kommen sollen. *"Bewusst fixieren wir uns in unserer Motion nicht auf einen Betrag bei den Grenzwerten. Es ist eine politische Entscheidung."* Nach Auffassung der Motionäre dürfen aber die mittleren Einkommen und Vermögen nicht stärker zur Kasse gebeten werden. Einzig zur Höhe des Steuersatzes machten sie eine knappe Angabe: *"Wir könnten uns einen Satz vorstellen, der um einen Drittel höher liegt als der bisherige einfache Steuersatz."* Dies entspräche einem Einkommenssteuersatz von zirka 20 Prozent und einem Vermögenssteuersatz von zirka 3 Promille. Die Forderung der Motionäre hätte somit sowohl beim Einkommen als auch beim Vermögen einen Zweistufentarif zur Folge.

Die grösste Schwierigkeit besteht exakt in der Definition des Mittelstands. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat am 9. Februar 2012 eine Publikation mit dem Titel *"Der Mittelstand im Spiegel der Steuerstatistik"* veröffentlicht. Danach gibt es keine gesetzliche Definition für den Mittelstand. Dieser lässt sich höchstens über Anteile in der Einkommens-

verteilung definieren. Dieser Bericht kommt zum Ergebnis, dass im Kanton Uri der Anteil am "Mittelstand" überdurchschnittlich hoch ist und 71,1 Prozent beträgt. Der Anteil der "Armen" beträgt 18,2 Prozent und der Anteil der "Reichen" lediglich 10,7 Prozent.

4. *Verfassungsmässigkeit eines Zweistufentarifs?*

In Ziffer 1 wurde einleitend festgehalten, dass die Kantone den Steuertarif nicht beliebig festsetzen dürfen. Grundsätzlich ist der Steuertarif so auszugestalten, dass keine verfassungsmässig heiklen Sprünge und Knicke entstehen. Die Forderung der Motionäre lässt sich nicht ohne Knick im Tarifverlauf umsetzen. Der geforderte Tarif könnte in Teilbereichen zu Verfassungsverletzungen führen, weil im Bereich des Knicks der Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung nicht mehr eingehalten wäre. Der unschöne Knick liesse sich beispielsweise durch die Wiedereinführung eines progressiven Steuertarifs beseitigen. Die Einführung einer neuen Tarifstruktur steht aber diametral im Widerspruch zu der vom Regierungsrat geforderten Planbarkeit und Glaubwürdigkeit der Finanz- und Steuerpolitik. Zudem ist kaum davon auszugehen, dass eine solche Tarifänderung mehrheitsfähig wäre, zumal der Souverän einerseits die Einführung der Flat Rate Tax mit grosser Mehrheit angenommen und andererseits die Steuergerechtigkeitsinitiative wuchtig abgelehnt hatte.

5. *Finanzpolitische Überlegungen*

Die Einführung der Flat Rate Tax konnte sich in Uri vor allem aus zwei Gründen durchsetzen. Erstens profitierten alle steuerpflichtigen Personen durch diese Reform von einer erheblich tieferen Steuerbelastung und zweitens sind die Einkommensunterschiede zwischen den steuerpflichtigen Personen im Vergleich zu anderen Kantonen sehr gering - wie die Studie der ESTV bestätigt. Die Flat Rate Tax führte zwar aufgrund der Steuerentlastung bei den "Reichen" zu Steuermindereinnahmen. Diese waren aber aus finanzpolitischen Überlegungen unbedeutend, weil der Anteil der "Reichen" mit sehr hohen Einkommen und Vermögen sehr gering ist. Vielmehr fiel die grosszügige Steuerentlastung des sogenannten "Mittelstands" aufgrund der damit einhergehenden substanziellen Steuerausfälle ins Gewicht.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Die Kantone sind gehalten, das übergeordnete Bundesrecht zu beachten. Der Steuertarif ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als Ganzes zu betrachten und darf unter dem Gesichtswinkel der Gleichbehandlung aller steuerpflichtigen Personen nicht nur in Teilbereichen abgeändert werden. Der vorgeschlagene Zweistufentarif würde aufgrund des Knicks in der Steuerbelastungskurve in Teilbereichen des Tarifs zu Verfassungsverletzungen führen.

Zudem ist der Regierungsrat überzeugt, dass die Einführung eines höheren Steuertarifs für "Reiche" aus verschiedenen Gründen nicht zielführend sein kann. Aus finanzpolitischen Überlegungen dürften sich die kurzfristig erzielbaren Steuermehreinnahmen aufgrund des tiefen Anteils von "Reichen" in einem sehr geringen Bereich bewegen. Zudem bestünde genau bei dieser Kategorie von steuerpflichtigen Personen die Gefahr einer Verlegung des steuerlichen Wohnsitzes in einen steuergünstigeren Kanton. Schliesslich legt der Regierungsrat grossen Wert auf eine planbare und glaubwürdige Finanz- und Steuerpolitik. Der Souverän unterstützte diese Politik, wie die eindeutigen Abstimmungsergebnisse an der Urne bestätigen. Aus diesen Überlegungen ergibt sich für den Regierungsrat kein Handlungsbedarf zu irgendwelchen gesetzlichen Anpassungen. In diesem Sinne empfiehlt der Regierungsrat 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

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