

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

3. März 2015

Nr. 2015-116 R-270-11 Bericht zur Wirkungsanalyse der aktuellen Steuerstrategie (Umsetzung Motion Christian Arnold, Seedorf, zu Finanzierung Grossprojekte; Forderung Ziffer 2)

I. Ausgangslage

Am 20. November 2013 reichte Landrat Christian Arnold, Seedorf, eine Motion zu Finanzierung Grossprojekte ein. Darin wurde der Regierungsrat ersucht, die aktuelle Steuerstrategie vor einer generellen Steuererhöhung im Hinblick auf die geplanten Investitionen mit einer Wirkungsanalyse zu überprüfen und dem Landrat Bericht zu erstatten.

Am 23. April 2014 erklärte der Landrat die Motion mit 30:27 Stimmen (zwei Enthaltungen) gegen den Antrag des Regierungsrats als erheblich.

II. Steuerstrategie

Der Regierungsrat legte im Jahr 2006 eine Steuerstrategie fest, die sich in erster Linie auf eine attraktive Steuerbelastung natürlicher und juristischer Personen fokussiert und folgende Zielsetzungen beinhaltet:

1. Senkung der Steuerbelastung für natürliche Personen Richtung zentralschweizerisches Mittel;
2. Senkung der Steuerbelastung für juristische Personen Richtung Niveau der wichtigsten Konkurrenten im interkantonalen Standortwettbewerb;
3. Einfachheit und Transparenz.

Der Regierungsrat hat die Steuerstrategie mit den Steuervorlagen 2006¹, 2008² und 2010³ umgesetzt. In einem ersten Schritt wurde mit der Steuervorlage 2006 für juristische Personen der maximale Steuersatz halbiert und gleichzeitig ein linearer Steuersatz (Flat Tax) eingeführt. Mit der Steuervorlage 2008 wurde in einem zweiten Schritt für natürliche Personen ein linearer Steuertarif, verbunden mit hohen Sozialabzügen (Flat Rate Tax), eingeführt und gleichzeitig die Steuerbelastung massiv gesenkt. Im dritten und letzten Schritt sind mit der Steuervorlage 2010 drei Steuergesetze, das Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri vom 17. Mai 1992 (RB 3.2211), das Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer vom 1. Dezember 1996 (GStG; RB 3.2231) und das Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer vom 2. Juni 1991 (ESchG; RB 3.2221) in einem Rechtserlass zusammengefasst worden. Das Urner Stimmvolk bestätigte alle drei Gesetzesvorlagen an der Urne mit hoher Zustimmung.

Mit diesen Gesetzesänderungen wurde das Urner Steuersystem erheblich umgestellt, und damit stellt sich die berechtigte Frage, ob die Steuerstrategie auch Früchte trägt. Deshalb hat das Amt für Steuern bereits im Oktober 2012 in Zusammenarbeit mit der Universität Luzern im Rahmen einer Bachelorarbeit eine erste Wirkungsanalyse vorgenommen und die Ergebnisse in einem Bericht festgehalten. Am 28. Januar 2014 hat der Regierungsrat in seiner Antwort auf diese Motion über die Resultate der ersten Wirkungsanalyse informiert⁴. Auf eine Wiederholung dieser Ausführungen wird deshalb verzichtet. Im vorliegenden Bericht steht die zweite Wirkungsanalyse im Vordergrund. Das Hauptaugenmerk richtet sich dabei auf die folgenden sieben Aspekte:

- Interkantonales Steuerranking (BAK Basel Taxation Index);
- Steuerausschöpfungsindex;
- Bevölkerungsentwicklung;
- Steuererträge gemäss Kumulationssollrechnungen 2003 bis 2012;
- Steuereinnahmen gemäss Kantonsrechnungen 2003 bis 2014;
- Ressourcenpotenzial und
- Nachhaltigkeit der Finanzpolitik.

¹ Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri vom 20. Juni 2006: Nr. 364 Nr. 270-11 (Steuervorlage 2006)

² Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri vom 8. April 2008: Nr. 2008-177 R-270-11 (Steuervorlage 2008)

³ Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Totalrevision der Urner Steuergesetze vom 20. April 2010: Nr. 2010-210 R 270-11 (Steuervorlage 2010)

⁴ Nr. 2014-52 R-270-10: Motion Christian Arnold, Seedorf, zu Finanzierung Grossprojekte; Antwort des Regierungsrats

III. Wirkungsanalyse

1. Ausgangslage

In der Schweiz kann kaum eine andere Region auf einen ähnlich intensiven Steuerwettbewerb zurückblicken wie die Zentralschweiz. Uri konnte sich diesem Steuerwettbewerb nicht entziehen, sondern setzte bei den juristischen Personen auf einen tiefen linearen Steuersatz (Flat Tax) und bei den natürlichen Personen auf einen linearen Steuersatz, verbunden mit hohen Sozialabzügen (Flat Rate Tax).

Mit der Einführung der Flat Rate Tax setzte der Regierungsrat auf ein innovatives Steuermodell, das über die Kantonsgrenzen hinaus eine hohe mediale Beachtung fand. Mit der Flat Rate Tax konnten wichtige Nachteile des bisherigen progressiven Steuertarifs weitgehend beseitigt werden und es bietet gegenüber den progressiv ausgestalteten Steuersätzen folgende Vorteile⁵:

- Ehegatten sind gegenüber Alleinstehenden und Konkubinatener steuerlich nicht benachteiligt⁶;
- die kalte Progression ist durch einfache Anpassung der Freibeträge zu vermeiden ohne aufwändige Anpassung des Tarifsystems⁷;
- die Diskussion über die vermeintlich regressive Wirkung von Abzügen von der Bemessungsgrundlage erübrigt sich;
- Anreize zur Einkommens- und Gewinnverschiebung in bestimmte Steuerperioden bestehen infolge des konstanten Grenzsteuersatzes nicht mehr und
- Anreize zur Steuerhinterziehung sind dadurch ebenfalls wesentlich entschärft.

Kritiker der Flat Rate Tax führen vor allem an, der Verzicht auf die Steuerprogression habe eine ungerechte Verteilung der Steuerlast zulasten der mittleren und kleineren Einkommen zur Folge. Dieser Kritik ist entgegenzuhalten, dass im Kanton Uri besonderer Wert auf eine sozialverträgliche Ausgestaltung der Flat Rate Tax gelegt wurde. Dies bestätigte unter anderem auch der Tages-Anzeiger in einem Bericht vom 27. Juli 2009: *"Bei Familien mit einem Einkommen ab 50'000 Franken steht Altdorf UR seit der Einführung 2009 als einer der günstigsten Hauptorte da."* Ausserdem kann der Steuervorlage 2008 entnommen werden, dass bei der Einkommenssteuer rund drei Fünftel der Steuerauffälle von 25,5 Mio. Franken

⁵ In Anlehnung an den Artikel von Prof. Dr. Clemens Fuest: Flat Rate Tax - Vor- und Nachteile eines Systems mit einheitlichem Steuersatz, Die Volkswirtschaft 78/2005, Seite 15 ff.

⁶ Siehe Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV): Steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren in den Kantonen und beim Bund; Rudi Peters, 13. Januar 2014

⁷ Siehe Weisung der Finanzdirektion: Ausgleich der kalten Progression beim Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen auf den 1. Januar 2012

auf Personen mit mittleren Einkommen und rund ein Fünftel auf kleinere Einkommen entfallen.⁸

Zusammenfassend bietet die Flat Rate Tax erhebliche Vorteile gegenüber den progressiven Tarifsystemen. Dies haben sogenannte "Steuerparadiese" wie Hongkong und die britischen Kanalinseln längst erkannt. Auch die ehemals sozialistischen Länder Osteuropas setzen heute vorwiegend auf das Modell "Flat Rate Tax". Folglich haben die baltischen Staaten (Estland, Lettland, Litauen), Tschechien, Russland, Kirgistan usw. auf das einfache Steuersystem gesetzt.

2. Interkantonales Steuerranking (BAK Basel Taxation Index)

2.1 Einleitende Bemerkungen

Der BAK Taxation Index bietet einen differenzierten nationalen und internationalen Vergleich der Steuerbelastung. BAK Basel vergleicht dabei nicht nur die kantonalen Steuersätze, sondern berechnet die gesamte Steuer- und Abgabenbelastung aufgrund von methodisch anspruchsvollen Modellen, die in einem Index erfasst werden. In diesen Modellen berücksichtigt BAK Basel die effektive Steuerbelastung von Unternehmen und von hoch qualifizierten Arbeitskräften.

Der BAK Taxation Index ist für die Einschätzung der steuerlichen Attraktivität eine unverzichtbare Informationsquelle für potenzielle Investoren und Unternehmen geworden. Die aktuelle Entwicklung der Steuerbelastung wird regelmässig publiziert und auch von Journalisten aufgegriffen. In der nachfolgende Analyse wird die Steuerbelastung der 15 Trägerkantone von BAK Basel verglichen. Auch Uri zählt zu den Trägerkantonen und kann auf umfangreiches Zahlenmaterial zurückgreifen, das über die öffentlich zugänglichen Publikationen von BAK Basel hinausgeht. Die folgenden Abbildungen basieren auf diesen Daten. Auf einen internationalen Steuervergleich wird verzichtet.

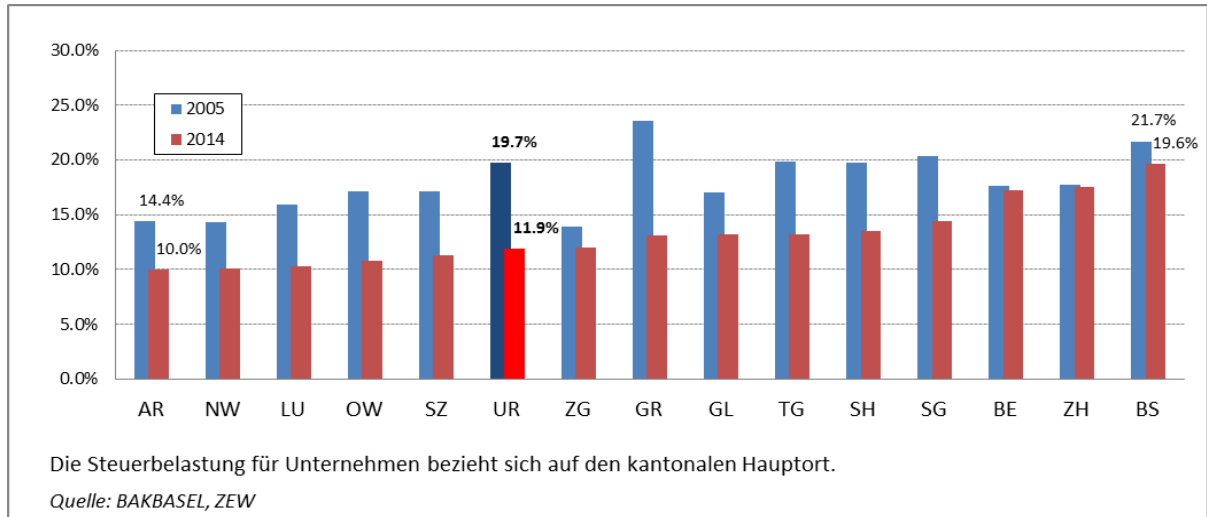
2.2 Entwicklung der Steuerbelastung für Unternehmen

Bei den Unternehmen erfolgt die Messung auf Basis der effektiven Durchschnittssteuerbelastung eines Investitionsprojekts, das eine Vorsteuerrendite von 20 Prozent erzielt. Die Durchschnittssteuerbelastung gilt nach BAK Basel als die zentrale steuerliche Grösse für die Standortwahl von Unternehmen. Die folgende Abbildung vergleicht die Steuerbelastung der Jahre 2005 und 2014⁹, wobei die blauen Balken das Jahr 2005 und

⁸ Steuervorlage 2008, a.a.O., Seite 36 (Ziffer 6.2) und Seite 41 f. (Ziffer 6.5)

die roten Balken das Jahr 2014 abbilden.

Abbildung 1: BAK Basel Taxation Index 2005 und 2014 für Unternehmen



Uri konnte mit der Umsetzung der Steuerstrategie die durchschnittliche Steuerbelastung um 7,9 Prozent senken und verfügt heute über wesentlich bessere Karten im Standortwettbewerb als noch im Jahr 2005. Mit einer Steuerbelastung von 11,9 Prozent liegt Uri nur knapp hinter den steuergünstigsten Kantonen Appenzell-Ausserrhoden, Nidwalden, Luzern, Obwalden und Schwyz auf dem 6. Platz. Das zweite Ziel der Steuerstrategie wurde damit grundsätzlich erreicht.

2.3 Entwicklung der Steuerbelastung für hoch qualifizierte Arbeitskräfte

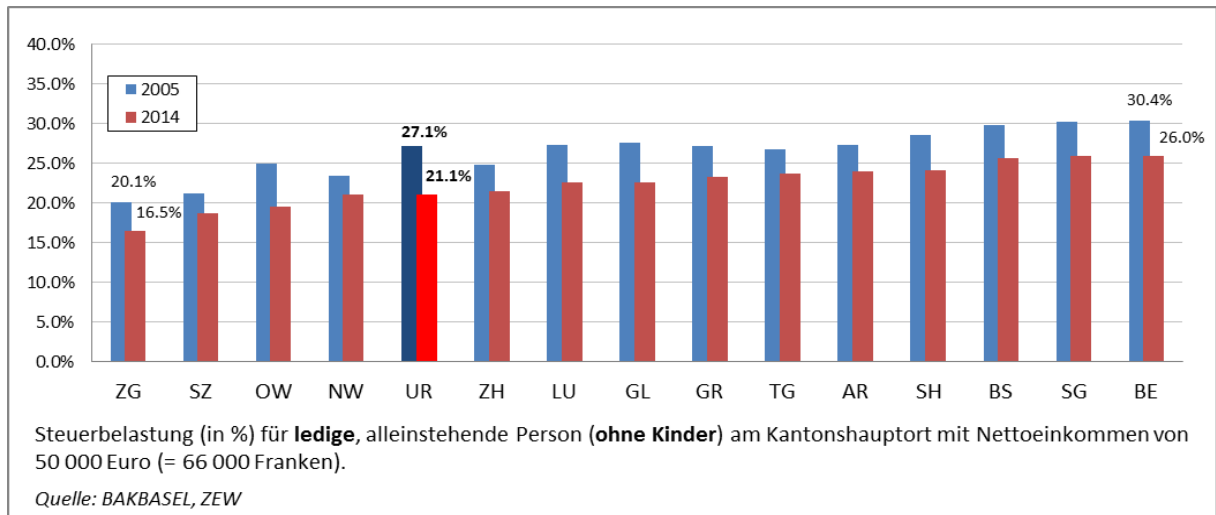
Nach BAK Basel ist für die Standortattraktivität nebst der Unternehmensbelastung auch die Steuer- und Abgabenbelastung für hoch qualifizierte Arbeitskräfte massgebend. Diese Messung erfolgt auf der Basis von konkreten Einzelfällen mit unterschiedlichen Einkommenshöhen und familiären Situationen.

Die folgende Abbildung vergleicht die Steuerbelastung der Jahre 2005 und 2014 für eine alleinstehende Person mit einem verfügbaren Nettoeinkommen in der Höhe von 50'000 Euro (Wechselkurs 2014: 1.320 CHF/EUR = CHF 66'000)¹⁰. Die blauen Balken bilden wiederum das Jahr 2005 und die roten Balken das Jahr 2014 ab. Uri konnte mit der Flat Rate Tax die Steuer- und Abgabenbelastung massgeblich von 27,1 auf 21,1 Prozent senken und nimmt im interkantonalen Ranking nun schweizweit den 5. Platz ein.

⁹ BAK Taxation Index 2014 - Executive Summary, Seite 2

¹⁰ Währungsunterschiede zum Euro werden gemäss BAK Basel mit dem jeweiligen Wechselkurs der vergangenen vier Jahre berücksichtigt

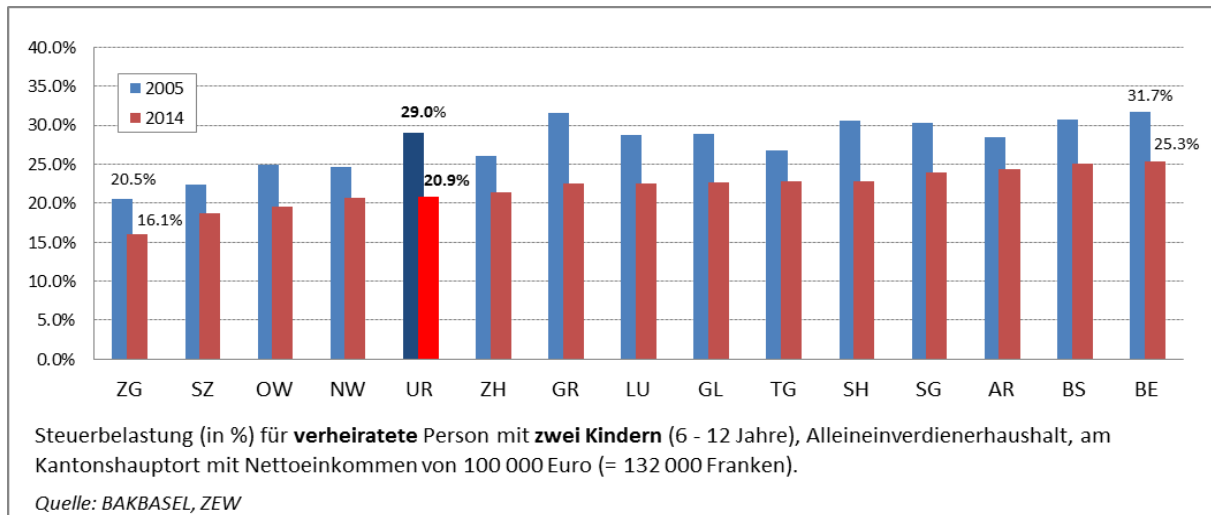
Abbildung 2: BAK Basel Taxation Index 2005 und 2014 für hoch qualifizierte Arbeitskräfte
Verfügbares Nettoeinkommen von 50'000 Euro (ledig, keine Kinder)



Zum Vergleich: Die Steuer- und Abgabebelastung für hoch qualifizierte Arbeitskräfte (verheiratet, zwei Kinder) mit einem verfügbaren Nettoeinkommen von 50'000 Euro beträgt 14,2 Prozent. Uri erzielt im schweizerischen Ranking "nur" den 9. Platz, liegt aber bloss 1 Prozentpunkt hinter dem 5. platzierten Kanton Nidwalden.

Die folgende Abbildung zeigt den BAK Taxation Index 2005 und 2014 für hoch qualifizierte Arbeitskräfte (verheiratet, zwei Kinder) bei einem verfügbaren Nettoeinkommen in Höhe von 100'000 Euro (Wechselkurs 2014: 1.320 CHF/EUR = CHF 132'000). Vor der Einführung der Flat Rate Tax betrug die Steuer- und Abgabebelastung 29 Prozent und nach der Steuersenkung noch 20,9 Prozent. Damit kann Uri mit einer Senkung um 8,1 Prozentpunkte während des Betrachtungszeitraums zwischen 2005 und 2014 die höchste Senkung verzeichnen und nimmt im interkantonalen Ranking schweizweit den 5. Platz ein.

Abbildung 3: BAK Basel Taxation Index 2005 und 2014 für hoch qualifizierte Arbeitskräfte
Verfügbares Nettoeinkommen von 100'000 Euro (verheiratet, zwei Kinder)



Zum Vergleich: Die Steuer- und Abgabebelastung für hoch qualifizierte Arbeitskräfte (ledig, keine Kinder) mit einem verfügbaren Nettoeinkommen von 132'000 Franken beträgt 25,2 Prozent. Uri nimmt im schweizerischen Ranking den 4. Platz ein¹¹.

Uri liegt bei diesen Belastungsvergleichen jeweils nur knapp hinter den steuergünstigeren Kantonen Nidwalden und Obwalden. Die sehr tiefen Steuerbelastungen der Kantone Schwyz und Zug liegen klar ausserhalb der Reichweite. Mit diesen Steuerentlastungen für natürliche Personen hat Uri das erste Ziel der Steuerstrategie, nämlich die Senkung der Steuerbelastung Richtung zentralschweizerisches Mittel, klar erreicht.

3. Steuerausschöpfungsindex

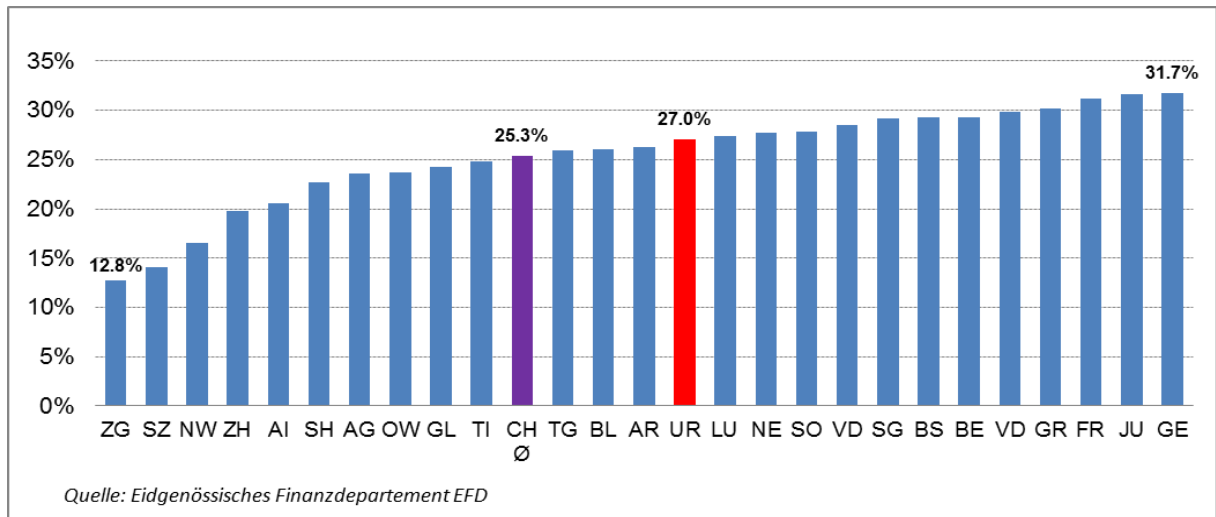
Der Index der Steuerausschöpfung zeigt auf, in welchem Ausmass die steuerpflichtigen Personen durch Steuerabgaben der Kantone und Gemeinden belastet werden. Die Berechnungsgrundlagen basieren auf der Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Die Steuereinnahmen werden ins Verhältnis zum Ressourcenpotenzial gemäss nationalem Finanzausgleich (NFA) gesetzt. Der Index entspricht weitgehend der Fiskalquote.

Die nachstehende Abbildung zeigt die Werte der Steuerausschöpfung für das Referenzjahr 2010, das den Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 umfasst. Uri wies vor der Umsetzung

¹¹ BAK Taxation Index 2014 - Executive Summary, Seite 3

der Steuerstrategie einen Steuerausschöpfungsindex von 27 Prozent aus. Die Fiskalquote lag demnach über dem Schweizer Durchschnitt von 25,3 Prozent.

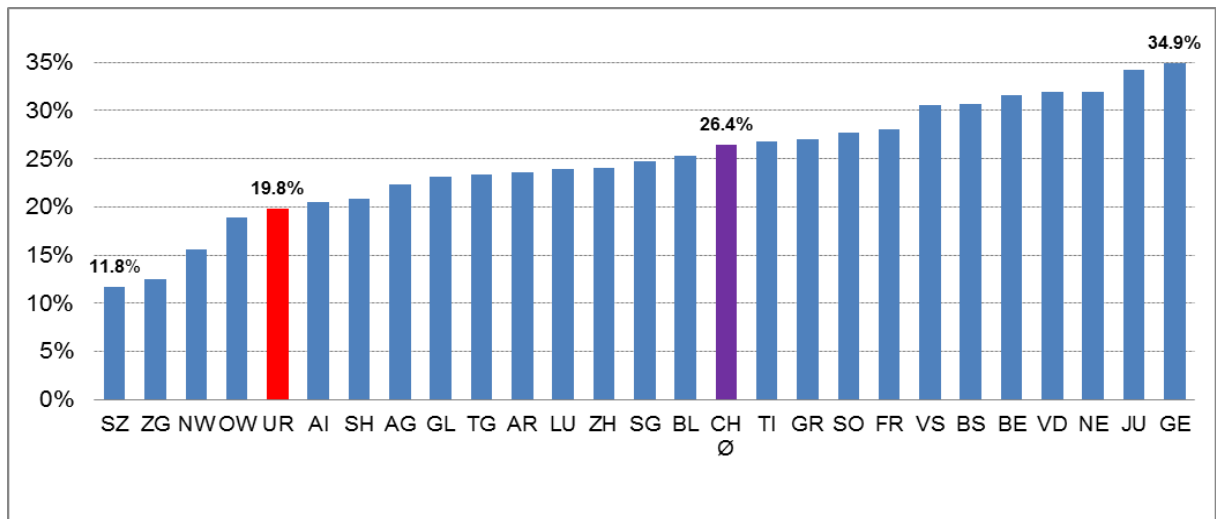
Abbildung 4: Steuerausschöpfungsindex 2010 (Bemessungsjahre 2004 bis 2006)



Am 4. Dezember 2014 publizierte die EFV die neusten Daten zum Steuerausschöpfungsindex 2015 der Schweiz, das den Durchschnitt der Bemessungsjahre 2009 bis 2011 umfasst. Damit werden im Steuerausschöpfungsindex 2015 erstmals die Jahre nach Umsetzung der Steuerstrategie abgebildet, und die Steuerbelastung liegt mit 19,8 Prozent sehr deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt von 26,4 Prozent. Uri nimmt unmittelbar nach den Kantonen Schwyz, Zug, Nidwalden und Obwalden den 5. Platz ein.

Die Fiskalquote konnte dank der erfolgreichen Umsetzung der Steuerstrategie innerhalb von nur fünf Jahren von 27,0 auf 19,8 Prozent gesenkt werden, wodurch Uri insgesamt neun Plätze gutmachen konnte. Die positive Entwicklung ist massgeblich auf die Einführung der Flat Rate Tax und der damit verbundenen massiven Senkung der Steuerbelastung natürlicher Personen zurückzuführen.

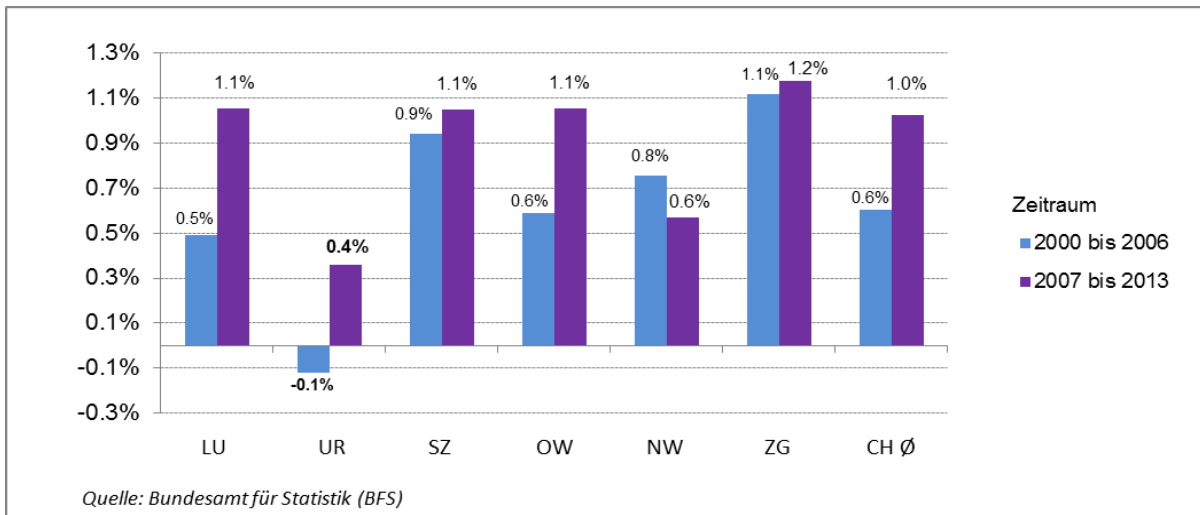
Abbildung 5: Steuerausschöpfungsindex 2015 (Bemessungsjahre 2009 bis 2011)



4. Bevölkerungsentwicklung

Die Schweizer Wohnbevölkerung ist in den Jahren 2007 bis 2013 um durchschnittlich 74'000 Personen oder 1,0 Prozent pro Jahr gewachsen. Auch die Kantone Luzern, Obwalden, Schwyz und Zug konnten ein durchschnittliches Wachstum von rund 1,0 Prozent verzeichnen und liegen damit im schweizerischen Mittel. Einzig in den Kantonen Nidwalden und Uri verlief die Bevölkerungsentwicklung unterdurchschnittlich. Das geringe Bevölkerungswachstum von 0,4 Prozent pro Jahr ist im Vergleich zum Bevölkerungsrückgang der Vorjahre als sehr positive Entwicklung zu werten.

Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung zwischen 2000 und 2013 (Zentralschweiz)



Uri musste vor der Umsetzung der Steuerstrategie als einziger Zentralschweizer Kanton in den Jahren 2000 bis 2006 einen durchschnittlichen Rückgang der Wohnbevölkerung von 0,1 Prozent pro Jahr hinnehmen. Dieser Negativtrend konnte mit gezielten wirtschafts- und standortpolitischen Massnahmen gestoppt werden.

Die massive Steuersenkung bei den natürlichen Personen zielte in erster Linie darauf ab, die Abwanderung von guten Steuerzahlern in die umliegenden steuergünstigeren Kantone zu verhindern. In zweiter Linie wollte der Gesetzgeber auch im Hinblick auf die Realisierung des Tourismus Resorts Andermatt eine gute Basis für Neuzuzüger schaffen.

5. Steuererträge gemäss Kumulationssollabrechnungen 2003 bis 2012

5.1 Einleitende Bemerkungen

Der Kanton musste, insbesondere bedingt durch die Steuergesetzrevisionen 2006 und 2008, erhebliche Steuerausfälle verzeichnen. Die Kumulationssollabrechnungen geben Aufschluss über die tatsächlich realisierten Mindereinnahmen. Sie bilden auch die Basis für die Berechnung der Steuerausfälle bei geplanten Gesetzesrevisionen. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Steuererträge nach den Kumulationssollabrechnungen nicht mit den Steuererträgen der Kantons- und Gemeindebuchhaltungen vergleichbar sind.

5.2 Entwicklung der Gewinnsteuern juristischer Personen

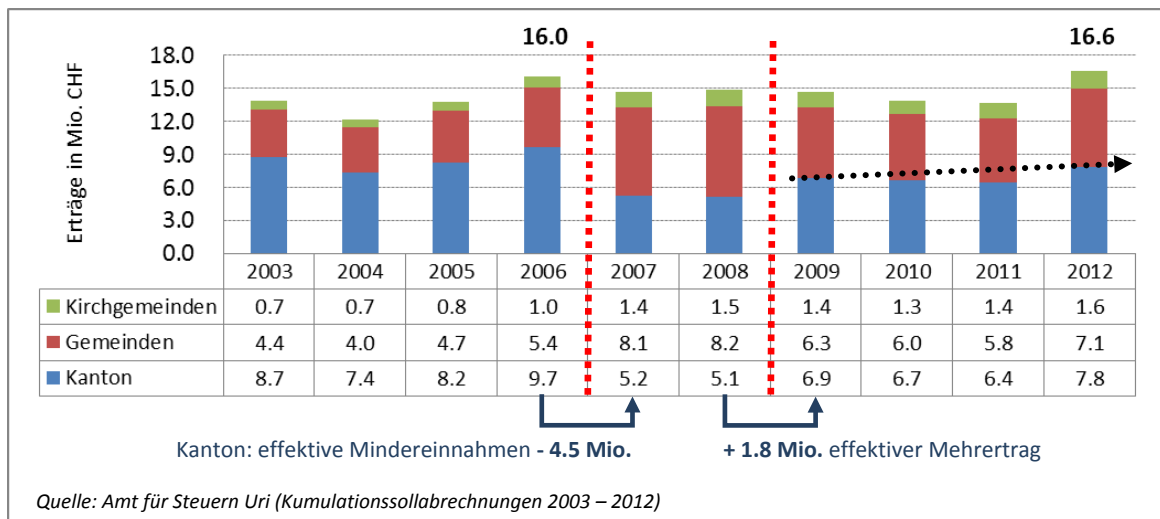
Im Bericht und Antrag zur Steuervorlage 2006¹² wurden die Steuermindereinnahmen für den Kanton infolge Halbierung des maximalen Steuersatzes juristischer Personen auf 3,2 Mio.

¹² Steuervorlage 2006; a.a.O., Seiten 26, 42

Franken beziffert. Der Vergleich der Kumulationssollabrechnung des Steuerjahrs 2007 mit dem Jahr 2006 zeigt, dass der effektive Steuerausfall beim Kanton mit 4,5 Mio. Franken höher ausgefallen ist als erwartet. Die Gemeinden konnten demgegenüber erhebliche Mehreinnahmen von über 3,0 Mio. Franken verzeichnen. Das Missverhältnis der Steueraufteilung zwischen den Einwohnergemeinden und dem Kanton wurde mit der Steuervorlage 2008 korrigiert. Die Einwohnergemeinden und der Kanton partizipieren seit dem 1. Januar 2009 zu je 50 Prozent an den Gewinnsteuern. Diese Änderung führte beim Kanton zu einem Mehrertrag von 1,8 Mio. Franken und übertraf den in der Steuervorlage 2008 genannten Mehrertrag von 1,2 Mio. Franken¹³.

Beim Vergleich der Kumulationssollabrechnung 2009 mit dem Jahr 2006 zeigt sich, dass die Gemeinden infolge der Steuergesetzrevisionen zusätzliche Gewinnsteuererträge generieren konnten. Demgegenüber hat der Kanton das Ergebnis aus dem Jahr 2006 noch nicht erreicht und muss infolge Abschaffung der Kapitalsteuer zusätzlich Steuerausfälle von jährlich rund 1,0 Mio. Franken tragen. Die Gewinnsteuererträge entwickelten sich aber seit der Umsetzung der Steuerstrategie insgesamt sehr erfreulich. Im Steuerjahr 2012 haben die Steuereinnahmen des Kantons, der Einwohner- und Kirchgemeinden mit 16,6 Mio. Franken den vergleichsweise hohen Gewinnsteuerertrag aus dem Jahr 2006 von 16 Mio. Franken bereits übertroffen.

Abbildung 7: Entwicklung der Gewinnsteuern juristischer Personen



5.3 Entwicklung der Einkommenssteuern natürlicher Personen

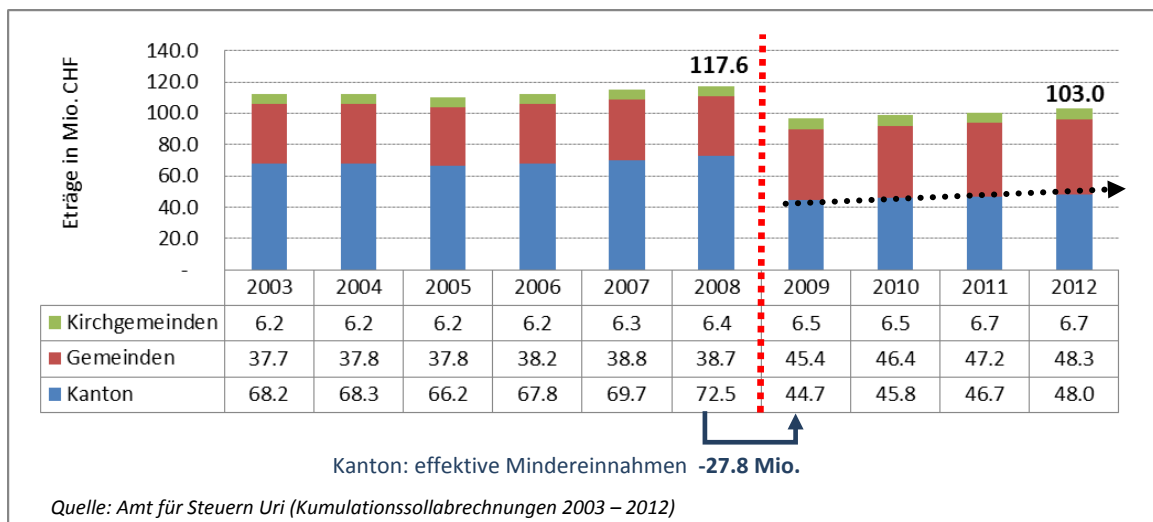
Mit der Einführung der Flat Rate Tax haben alle Einkommensklassen von einer erheblich

¹³ Steuervorlage 2008; a.a.O., Seite 36

tiefere Steuerbelastung profitiert. Die grössten Entlastungen resultieren bei tiefen und hohen Einkommen.¹⁴ Damit das neue System sozialverträglich umgesetzt werden konnte, wurden hohe Steuerfreibeträge eingeführt und zusätzlich die Kinderabzüge erhöht.

Beim Vergleich der Kumulationssollabrechnungen der Jahre 2009 und 2008 zeigt sich deutlich, dass die Gemeinden aufgrund der Steuervorlage 2008 zusätzliche Einkommenssteuererträge generieren konnten. Beim Kanton sind gemäss Bericht und Antrag zur Steuervorlage 2008¹⁵ Mindereinnahmen von 25,5 Mio. Franken in Aussicht gestellt worden. Nach den Kumulationssollabrechnungen sind diese Mindereinnahmen mit 27,8 Mio. Franken um rund 9 Prozent höher ausgefallen als erwartet. Die Einwohnergemeinden konnten demgegenüber mit Mehrerträgen bei der Einkommenssteuer von 4,6 Mio. Franken rechnen. Im Gegenzug erwartete aber der Regierungsrat auch eine Reduktion des Steuerfusses, damit die steuerpflichtigen Personen vollumfänglich von der Steuergesetzrevision profitieren können. Die folgende Abbildung zeigt dagegen, dass die Einwohnergemeinden effektiv Steuermehreinnahmen von 6,7 Mio. Franken verzeichnen konnten und diese mit 17 Prozent deutlich höher ausfielen als angenommen.

Abbildung 8: Entwicklung der Einkommenssteuern natürlicher Personen (exklusive Quellensteuern)



In der Gesamtbetrachtung zeichnet sich ein positiver Trend bei der Entwicklung der Einkommenssteuererträge natürlicher Personen ab. Die Steuereinnahmen konnten seit 2009 auf einem vergleichsweise eher tiefen Niveau jährlich um über 2 Prozent gesteigert werden.

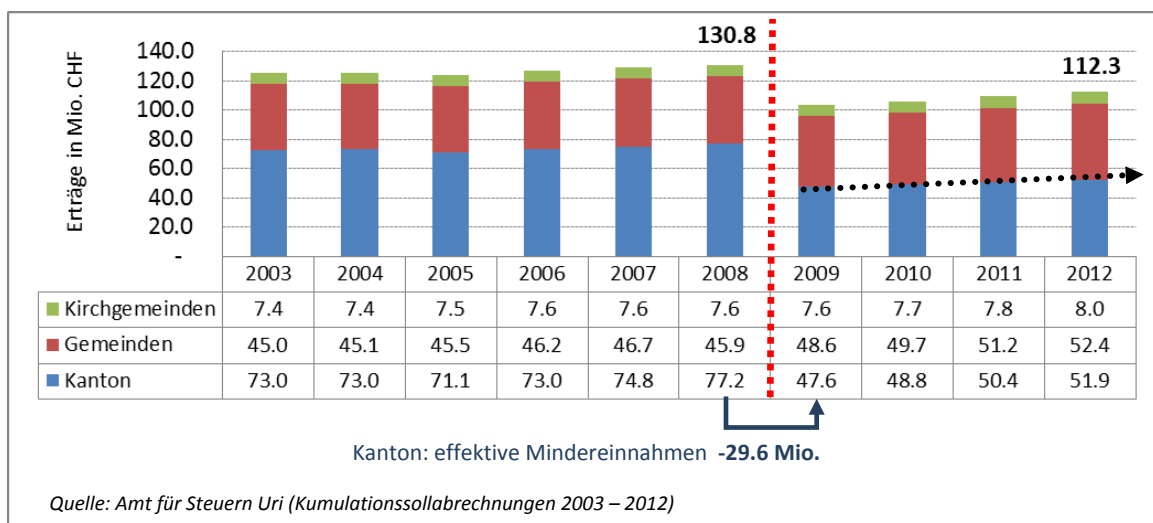
5.4 Entwicklung der Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen

¹⁴ Vgl. Ausführungen zur Steuervorlage 2008, a.a.O., Seite 13, Tabellen 21 und 22

¹⁵ Steuervorlage 2008, a.a.O., Seite 36 ff.

Der Kanton hat infolge der massiven Steuersenkungen auf jährlich über 38 Prozent der Einkommens- und Vermögenssteuererträge natürlicher Personen verzichtet. Der effektive Steuerausfall betrug bei den Einkommens- und Vermögenssteuern auf Ebene des Kantons 29,6 Mio. Franken und hat damit die erwarteten Steuerausfälle gemäss Bericht und Antrag zur Steuervorlage 2008 um rund 3,0 Mio. Franken übertroffen. Der Kanton konnte aber diese Steuersenkungen durch zusätzliche Zahlungen aus dem NFA finanzieren.

Abbildung 9: Entwicklung der Einkommens- und Vermögenssteuern Natürlicher Personen



Der Steuerertrag aus den Einkommens- und Vermögenssteuern hat sich seit 2009 sehr erfreulich entwickelt und konnte auf einem vergleichsweise tiefen Niveau jährlich eine Zunahme von über 2,5 Prozent verzeichnen.

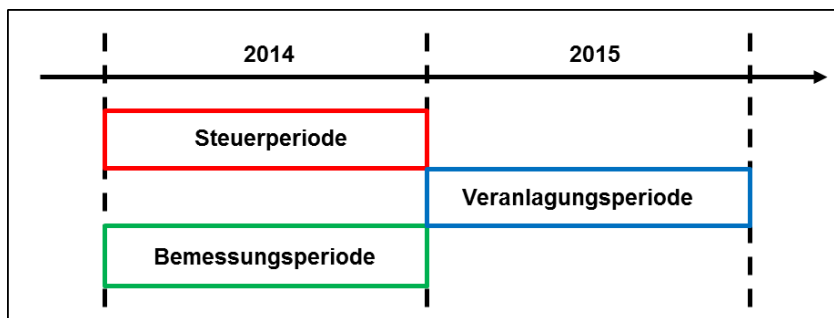
6. Steuererträge gemäss Kantonsrechnung 2003 bis 2014

6.1 Einleitende Bemerkungen

Die Steuern werden in der Schweiz nach der Gegenwartsbemessung erhoben. Bei dieser Methode sind die Steuer- und Bemessungsperioden identisch. Die Veranlagung findet erst

im darauffolgenden Jahr mit einer einjährigen Verschiebung statt. Die Steuer kann erst definitiv veranlagt und erhoben werden, wenn die Steuerperiode abgelaufen ist und die Steuererklärung der steuerpflichtigen Person eingegangen ist. Die Steuerbezugsbehörden hingegen stellen den steuerpflichtigen Personen während der laufenden Steuerperiode eine provisorische Steuerrechnung zu. Für die Steuerperiode 2014 haben die steuerpflichtigen Personen im Kalenderjahr 2014 eine provisorische Steuerrechnung erhalten. Die definitive Steuerrechnung 2014 kann aber erst im darauffolgenden Jahr 2015, nach der Prüfung der Steuererklärung 2014 und der Vornahme der Veranlagungsverfügung 2014, ausgestellt werden. Daraus erhellt, dass die Steuererträge gemäss Kumulationssollabrechnungen (vgl. Ausführungen zu Ziffer 5) nicht mit den Steuererträgen der Kantonsrechnung übereinstimmen können.

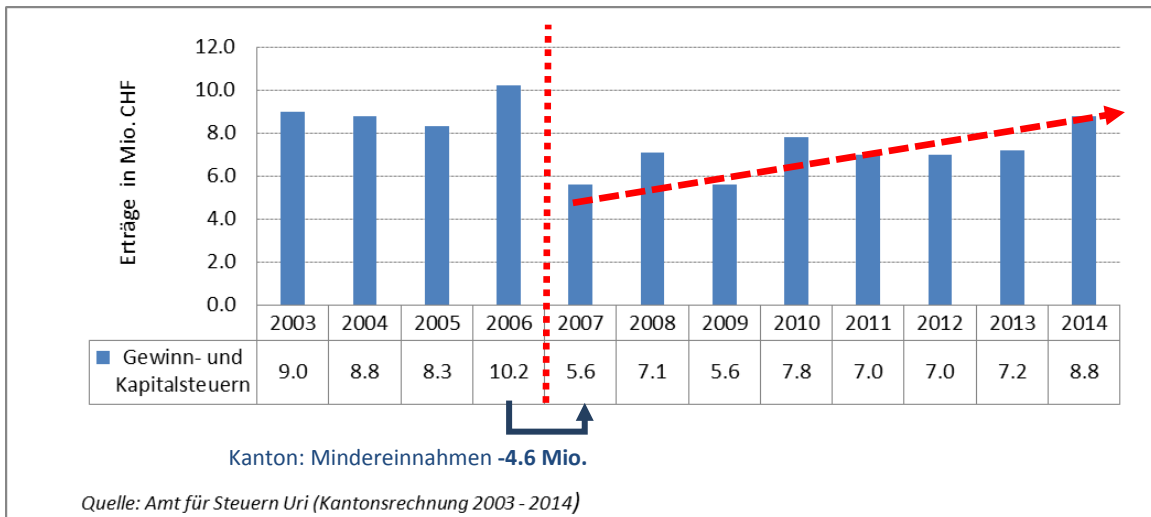
Abbildung 10: Gegenwartsbemessung (Postnumerandobesteuerung)



6.2 Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen

Der Steuerertrag der Kantonsrechnung für juristische Personen (Gewinn- und Kapitalsteuern) zeigt seit 2007 eine stark steigende Tendenz wie die folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 11: Entwicklung der Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen

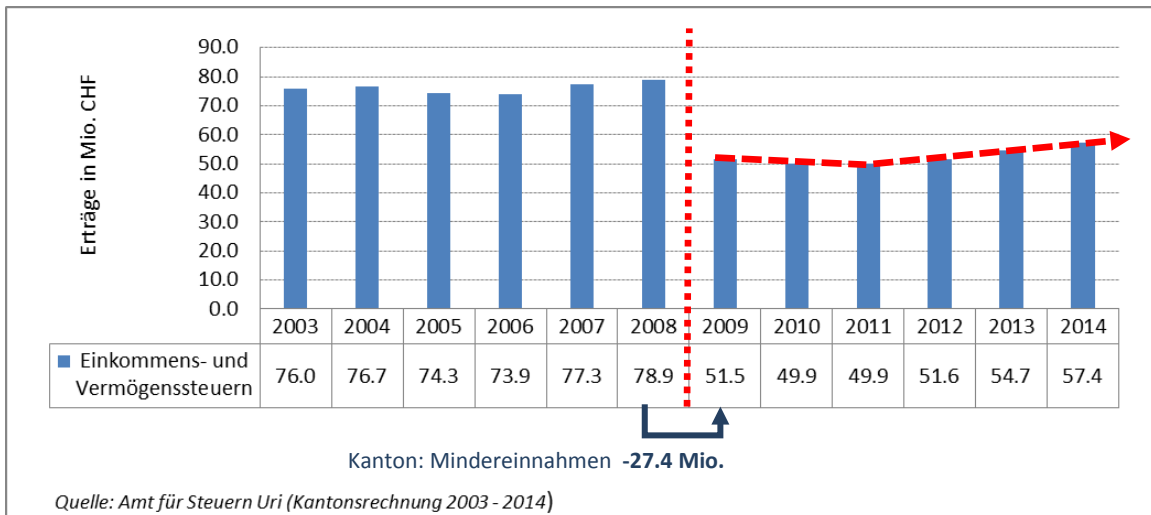


Bei der Interpretation der Steuereinnahmen juristischer Personen gilt es zu beachten, dass der Kanton ab dem Jahr 2007 keine ordentliche Kapitalsteuer mehr erhebt. Diese wurde auf kantonaler Ebene abgeschafft. Der Kanton erzielt lediglich noch Steuereinnahmen aus der Kapitalsteuer von Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus (Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften). Diese Einnahmen sind in Bezug auf die gesamten Einnahmen juristischer Personen unbedeutend und betragen jährlich zirka 60'000 bis 70'000 Franken.

6.3 Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen

Auch die Steuererträge der Kantonsrechnung für natürliche Personen (Einkommens- und Vermögenssteuern ohne Quellensteuern und Nachsteuern) haben sich ab dem Steuerjahr 2011 sehr erfreulich entwickelt wie die nachstehende Abbildung zeigt.

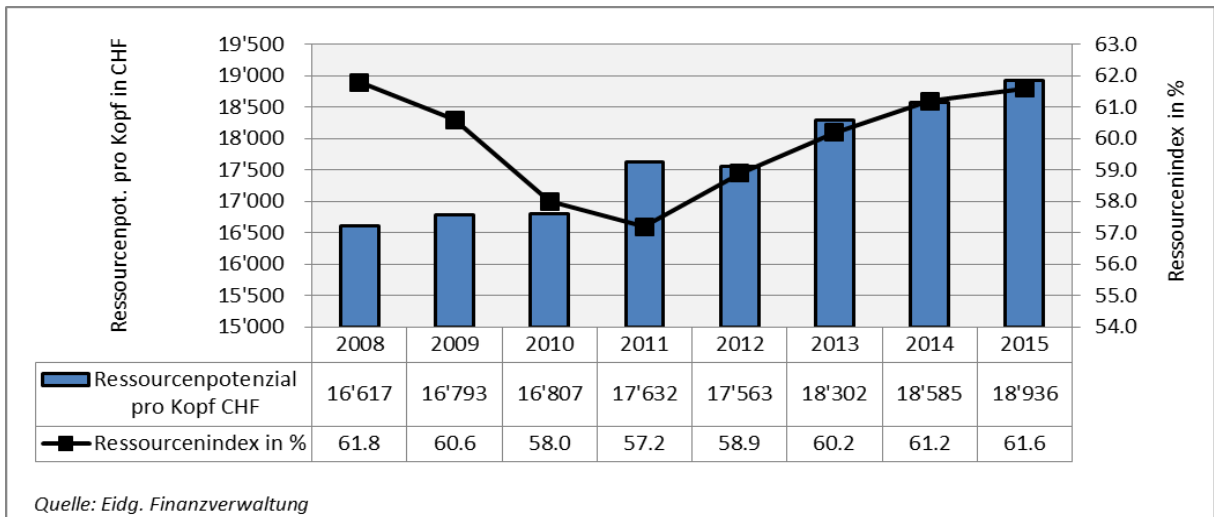
Abbildung 12: Entwicklung der Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen



7. Ressourcenpotenzial

Der Ressourcenindex bildet die Grundlage für den horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleich der NFA. Der Ressourcenindex soll das Ressourcenpotenzial der Kantone - das heisst die fiskalisch ausschöpfbaren finanziellen Ressourcen eines Kantons - im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt abbilden. Das Ressourcenpotenzial wird jeweils auf Durchschnittswerten der letzten drei verfügbaren Jahre berechnet. Damit ist sichergestellt, dass nicht allzu grosse Schwankungen auftreten. Der gestaffelte Vollzug der Steuerstrategie schlägt sich mit einer zeitlichen Verzögerung im Ressourcenindex nieder. Im Ressourcenindex 2015 sind erstmals sämtliche Steuergesetzrevisionen der letzten Jahre enthalten. Die Entwicklung bestätigt, dass sich die Steuerstrategie positiv auf das wirtschaftliche Potenzial des Kantons Uri auswirkt, wie die nachstehende Abbildung veranschaulicht.

Abbildung 13: Entwicklung des Ressourcenindex und -potenzials pro Kopf



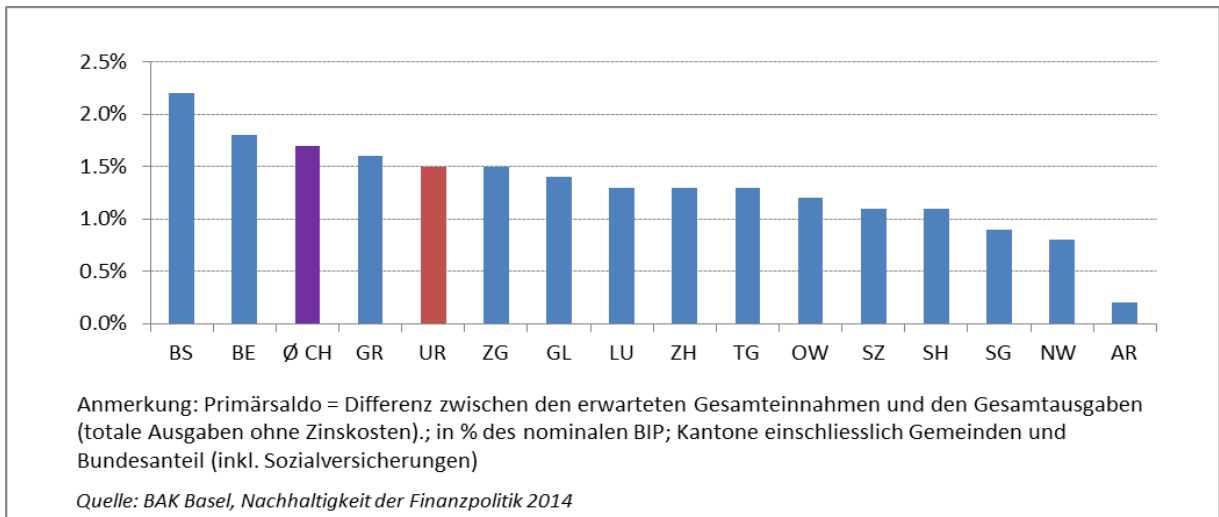
8. Nachhaltigkeit der Finanzpolitik von Uri

Eine langfristig tragbare Finanzpolitik setzt die Deckung der momentanen Ausgaben durch laufende Einnahmen voraus. Dabei ist auch die Tragbarkeit zukünftiger finanzieller Belastungen mitzubedenken. Die Einnahmelücken respektive -überschüsse sind ein wesentlicher Indikator für die Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen. In der langfristigen Betrachtung signalisieren Einnahmeüberschüsse eine nachhaltig ausgestaltete Finanzpolitik. Dagegen impliziert eine Einnahmelücke eine langfristig ungesicherte Finanzierung für den betrachteten Zeitraum. Eine nachhaltige Finanzpolitik ist eine unabdingbare Voraussetzung für die langfristige Absicherung der gegenwärtig tiefen Steuersätze.

Für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen verwendet BAK Basel eine erweiterte Variante des OECD-Konzepts der "Fiscal Sustainability". Dabei wird ein Einnahmeüberschuss (respektive eine Einnahmelücke) in Prozent des Bruttoinlandproduk (BIP) über einen bestimmten Betrachtungszeitraum berechnet. Die neueste Studie zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik von BAK Basel bestätigt, dass Uris Finanzpolitik als nachhaltig einzuschätzen ist.¹⁶ Zum einen zeichnet sich Uri durch eine tiefe Verschuldung aus (Schuldenquote 34,9 Prozent vom BIP) und zum anderen schneidet Uri auch hinsichtlich der erwarteten Einnahmeüberschüsse (Primärsaldo) gut ab, wie die folgende Abbildung veranschaulicht.

Abbildung 14: Kantone mit solidem Finanzhaushalt

¹⁶ Vgl. Medienmitteilung von BAK Basel vom 19. Februar 2015: Attraktive Steuern der Schweizer Kantone haben Zukunft.



9. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Uri die Ziele der Steuerstrategie mit der Umsetzung der Steuervorlagen 2006, 2008 und 2010 erreicht hat:

1. Die massiven Steuerentlastungen für natürliche Personen verfehlten ihre Wirkung nicht. Das erste Ziel, die Senkung der Steuerbelastung für natürliche Personen Richtung zentralschweizerisches Mittel wurde erreicht.
2. Die erhebliche Reduktion der Steuerbelastung für Unternehmen führte zu einer Stärkung des Wirtschaftsstandorts Uri. Das zweite Ziel, die Senkung der Steuerbelastung für juristische Personen Richtung Niveau der wichtigsten Konkurrenten im interkantonalen Standortwettbewerb, wurde erreicht.
3. Das heutige Steuergesetz umfasst alle Steuerarten in einem Rechtserlass, das sich durch einen durchdachten Gesetzesaufbau auszeichnet. Das dritte Ziel, die Einfachheit und Transparenz, wurde durch die Einführung attraktiver linearer Steuersätze für alle Steuerarten in einem Rechtserlass erreicht.

Von der Umsetzung der Steuerstrategie konnten nicht nur die steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen durch erhebliche Steuersenkungen profitieren. Auch die Einwohnergemeinden zählen zu den Gewinnern, da sie aufgrund dieser Gesetzesrevisionen beachtliche Steuermehreinnahmen erzielen konnten. Die Frage, inwiefern diese Mehrerträge durch Senkungen der Steuerfüsse den steuerpflichtigen Personen wieder zugute gekommen sind, bildet nicht Gegenstand dieses Berichts.

Uri konnte dank der konsequenten Umsetzung der Steuerstrategie seine steuerliche Attraktivität sowohl für Privatpersonen als auch für Unternehmen massgeblich verbessern und zeichnet sich heute durch ein transparentes und wettbewerbsfähiges Steuersystem aus.

Dies bestätigt auch die aktuelle Credit-Suisse Economic Research Studie¹⁷, nach der Uri punkto Steuerbelastung zu den attraktivsten Kantonen der Schweiz zählt. Abstriche muss Uri im Vergleich zu den umliegenden Kantonen nur aufgrund der tiefen Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften und den grösseren Distanzen in die Ballungszentren von Luzern, Zug und Zürich in Kauf nehmen. Neue Impulse für den Standort Uri sind mit dem geplanten Ausbau der Axenstrasse und den durch die SBB in Aussicht gestellten Halt der NEAT-Züge zu erwarten.

Im Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen¹⁸ wird unter anderem ausgeführt, dass höhere Steuersätze ein reduziertes Steuersubstrat nach sich ziehen und dass natürliche Personen mit hohen steuerbaren Einkommen empfindlicher auf Steuersatzänderungen reagieren als Personen mit durchschnittlichen Einkommen. Der Bericht bestätigt, "dass höhere Steuern - wie erwartet - dem Steuersubstrat abträglich sind". Der vorliegende Bericht bestätigt, dass dank der Senkung der Steuerbelastung das Steuersubstrat in Uri wieder spürbar erhöht werden konnte.

Der Regierungsrat sieht sich aufgrund der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen in den letzten Jahren im Moment nicht veranlasst, den Steuerfuss in Bezug auf die Finanzierung von Grossprojekten zu erhöhen.

IV. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der vorliegende Bericht wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Motion Christian Arnold, Seedorf, zu Finanzierung Grossprojekte wird materiell abgeschrieben.

¹⁷ Luzern, Obwalden, Nidwalden und Uri: Struktur und Perspektiven; Regionalstudie der Credit Suisse 1/2015.

¹⁸ Wirksamkeitsbericht 2012 bis 2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, EFD, März 2014, Seite 93 f.