



Nr. 692

Stans, 23. September 2003

Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrat Heinz Risi, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnenden betreffend einer Teilrevision des Steuergesetzes, insbesondere in Bezug auf die Ausgestaltung des Steuertarifes mit dem Ziel einer Milderung der Steuerbelastung des Mittelstandes. Umwandlung in ein Postulat. Antrag an den Landrat

Sachverhalt

1.

Mit Schreiben vom 24. Juni 2003 überwies das Landratsbüro dem Regierungsrat die Motion von Landrat Heinz Risi, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnende. Der Motionär stellt folgende Anträge:

1. Das Steuergesetz vom 22. März 2000 sei einer Teilrevision zu unterziehen, welche insbesondere die Milderung der Steuerbelastung des Mittelstandes mittels entsprechender Anpassung des Steuertarifs zum Ziel hat.
2. In die Teilrevision sind die weiteren sich aus Ziffer IV. der Motion ergebenden Punkte miteinzubeziehen.
3. Die Teilrevision sei auf den 1. Januar 2005 in Kraft zu setzen.

Betreffend der Begründung verweisen wir auf den Motionstext im Anhang.

2.

Gemäss § 108 Abs. 2 des Landratsreglements hat der Regierungsrat binnen sechs Monate eine Stellungnahme abzugeben. Die Finanzdirektion hat die vorliegende Stellungnahme ausgearbeitet.

Erwägungen

1 Milderung der Einkommenssteuerbelastung des Mittelstandes

Der Tarif für die Einkommenssteuer der natürlichen Personen ist in Art. 40 StG geregelt. Im Bericht der Kommission zur Vorberatung des Steuergesetzes vom 19. Januar 2000 (S. 13 ff.) wurde hiezu unter anderem ausgeführt, dass der vom Regierungsrat ursprünglich vorgeschlagene Tarif neu gestaltet und die bisherigen Steuerfreibeträge teilweise in den Tarif integriert worden seien. Der neue Tarif sei von verschiedener Seite kritisiert worden, weil er eine Mehrbelastung für beinahe alle steuerpflichtigen Personen gebracht hätte. Die Kommission habe das Kantonale Steueramt daraufhin beauftragt, einen neuen Tarif auszuarbeiten. Der überarbeitete Tarif entlaste nunmehr die unteren Einkommen mit einem grösseren Freibetrag und steige dann kontinuierlich an, was vor allem bei Alleinstehenden zu einer höheren Belastung als bisher führe.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Vorbringen der Motionäre, wonach bei der Neugestaltung des Steuertarifs die Einführung des Teilsplittings sowie die Entlastung der Familien und der unteren Einkommen hauptsächlich zulasten des „Mittelstandes“ erfolgt sei,

im Lichte dieser auf den ersten Blick widersprüchlichen Ausführungen näher zu prüfen sind. Die Ertragsüberschüsse der öffentlichen Finanzhaushalte in den Jahren 2001 und 2002 auf kantonaler wie auch auf gemeindlicher Ebene, welche nach Ansicht der Motionäre ebenfalls Folge der Neugestaltung des Steuertarifs sind, lassen sich zur Hauptsache auf das Aufarbeiten von Dossiers aus früheren Steuerperioden, auf den Wegfall des „Heimatschutzartikels“ bzw. auf die Neugestaltung der Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung bei Beteiligungen an Kapitalgesellschaften sowie auf Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger zurückführen. Inwieweit die Ertragsüberschüsse auch auf die Steuerbelastung des „Mittelstandes“ zurückzuführen sind – wie die Motionäre weiters vorbringen –, ist ebenfalls noch näher zu prüfen.

Der Regierungsrat geht mit den Motionären hingegen einig, dass die Steuerattraktivität des Kantons Nidwalden, insbesondere im Vergleich mit den Kantonen Zug und Schwyz, erhalten werden muss. Es wird in diesem Zusammenhang auf das neue Leitbild des Kantons hingewiesen, wonach sich der Kanton Nidwalden klar unter den drei steuergünstigsten Kantonen der Schweiz zu positionieren hat, was bekanntlich bereits heute der Fall ist, sowie auf die neusten „Ratings“ der „Credit Suisse First Bosten“ vom Juni 2003, welche den Kanton Nidwalden mit einem „AAA stabil“ bewerten (S. 48 f.) und dem Kanton damit, neben den Kantonen Zug, Schwyz, Zürich und Appenzell-Ausserrhoden und im Vergleich mit den übrigen Kantonen, die Höchstnote erteilen.

Ferner ist zu erwähnen, dass der kantonale Steuertarif in einer gewissen Korrelation zum Tarif der Direkten Bundessteuer steht, indem bei den Kantons- und Gemeindesteuern in der Regel dort eine Entlastung stattfindet, wo bei der Direkten Bundessteuer eine Belastung vorgesehen ist und umgekehrt, so dass mit der Neugestaltung des Steuertarifs über alles gesehen eine ausgewogene „Gesamtsteuerbelastung“ erreicht werden konnte. Eine tarifliche Entlastung allein des „Mittelstandes“ – wie von den Motionären gefordert – würde dieses Tarifgefüge nicht unerheblich beeinträchtigen mit Auswirkungen sicherlich auch auf die künftige Steuerfusspolitik des Kantons und der Gemeinden und nicht zuletzt mit Auswirkungen auf die Steuerattraktivität des Kantons überhaupt und hätte – da keine entsprechenden „Kompensationsmassnahmen“ vorgenommen werden sollen – auch erhebliche Mindereinnahmen zur Folge. Dies scheint auch den Motionären bewusst zu sein.

2 Rentnerabzug

Nach geltendem Recht können für jede alleinstehende steuerpflichtige Person, die über 65 Jahre alt ist, Fr. 3'500.-- abgezogen werden, wobei sich der Abzug im Umfang von 5 % des Reineinkommens vermindert (Art. 39 Abs. 1 Ziff. 5 StG). Entsprechende Abzüge sind im Steuerpaket 2001 auf Bundesebene nicht vorgesehen. Altersabzüge gelten als klassische Sozialabzüge, wobei sie sich wegen der im Vergleich zu früher weit verbesserten wirtschaftlichen Verhältnisse der älteren steuerpflichtigen Personen heute kaum mehr rechtfertigen lassen, wenn den erhöhten Krankheits- und Versicherungskosten bei den allgemeinen Abzügen hinreichend Rechnung getragen wird (vgl. Markus Reich, in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Band I/1, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG], 2. Auflage, Basel 2002, N 69 zu Art. 9 StHG). Dieselben Überlegungen gelten für eine allfällige Wiedereinführung des Rentnerabzuges, wobei sich hier und im Vergleich zum Altersabzug in erhöhtem Masse die Frage nach der Harmonisierungskonformität stellen dürfte. Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich eine Erhöhung des Altersabzuges. Weitere Mindereinnahmen dürften allerdings die Folge sein.

3 Kinderbetreuungsabzug

Bis zur Inkraftsetzung der Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung auf Bundesebene können die Kantone einen Abzug für die während der Erwerbstätigkeit der Eltern entstehenden Kinderbetreuungskosten vorsehen (Art. 72c des Bundesgesetzes vom 14. Dezember

1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG; SR 642.14]). Als Kinderbetreuungsabzug in diesem Sinne können im Kanton Nidwalden bereits nach geltendem Recht unter bestimmten Voraussetzungen Fr. 3'000.-- für jedes weniger als 15 Jahre alte Kind geltend gemacht werden, soweit Kosten für die Betreuung durch Drittpersonen nachgewiesen sind (Art. 39 Abs. 1 Ziff. 3 StG). Das Steuerpaket 2001 auf Bundesebene sieht neu ebenfalls einen Kinderbetreuungsabzug vor, wobei im Vergleich zur bestehenden Regelung im Kanton Nidwalden ein höherer Abzug und erweiterte Voraussetzungen vorgeschlagen werden bzw. beschlossen worden sind. Der Regierungsrat begrüsst die Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges auch auf Bundesebene. Der kantonale Abzug wird aufgrund harmonisierungsrechtlicher Vorgaben entsprechend angepasst werden müssen. Mit weiteren Mindereinnahmen ist zu rechnen.

4 Rückkaufswert von Lebens- und Rentenversicherungen

Nach Art. 48 StG unterliegen Lebens- und Rentenversicherungen mit ihrem Rückkaufswert der Vermögenssteuer. Für die Besteuerung massgebend ist die Rückkaufsfähigkeit einer Versicherung. Sind Rentenversicherungen rückkaufsfähig, unterliegen grundsätzlich auch sie mit ihrem Rückkaufswert der Vermögenssteuer. Nach Art. 13 Abs. 1 StHG unterliegt das gesamte Reinvermögen der Vermögenssteuer. Fraglich ist, inwieweit ein allfälliger Verzicht auf eine Besteuerung von rückkaufsfähigen Rentenversicherungen überhaupt harmonisierungskonform wäre. Nach der Konzeption des Steuerharmonisierungsgesetzes sind alle Vermögenswerte steuerbar, soweit sie nicht von Gesetzes wegen ausgenommen sind (vgl. Rainer Zigerlig/Guido Jud, in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Band I/1, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG], 2. Auflage, Basel 2002, N 2 zu Art. 13 StHG). Die Harmonisierungskonformität muss nach Auffassung des Regierungsrates näher geprüft werden. Ein Verzicht hätte zudem nicht unerhebliche Mindereinnahmen zur Folge.

5 Bausparmodell

Die Nidwaldner Steuergesetzgebung kennt (noch) kein Bausparmodell. Das Steuerpaket 2001 auf Bundesebene sieht neu ein steuerlich begünstigtes Bausparen vor, welches auch für die Kantone verbindlich sein wird. Auch im Kanton Nidwalden wird ein entsprechendes Modell daher geprüft werden müssen. Der Regierungsrat unterstützt die diesbezüglichen Anliegen der Motionäre. Mit weiteren Mindereinnahmen ist allerdings zu rechnen.

6 Steuerkommission / Steuerrekurskommission

Dem Regierungsrat obliegt die Bezeichnung der für den Erlass von Einspracheentscheiden zuständigen Einspracheinstanzen (Art. 169 Abs. 2 Ziff. 2 StG), wobei mit „Einspracheinstanzen“ Steuerbehörden gemeint sind. Der Grund hierfür liegt darin, dass insbesondere die Verfassungsmässigkeit der bisherigen Steuerkommissionen (als Einspracheinstanzen) umstritten war und die Steuerkommissionen im Rahmen der Totalrevision des Steuergesetzes aus diesem Grunde durch die Steuerbehörden ersetzt worden sind. Der Regierungsrat hat letztmals mit Beschluss Nr. 239 vom 1. April 2003 für das Kalenderjahr 2003 denn auch das Kantonale Steueramt als in diesem Sinne zuständige „Einspracheinstanz“ bezeichnet. Eine erneute Auseinandersetzung um die Wiedereinführung von Steuerkommissionen würde auf eine Wiederholung entsprechender Diskussionen anlässlich der Totalrevision des Steuergesetzes hinauslaufen, ohne dass sich zwischenzeitlich neue (verfassungsrechtliche) Erkenntnisse ergeben hätten. Zudem sind ohnehin verschiedene Massnahmen zur „Einflussnahme“ auf die Steuerbehörden – wie dies von den Motionären mit der Wiedereinführung von Steuerkommissionen in erster Linie angestrebt wird – im Rahmen der Einführung der „Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)“ vorgesehen. Näher zu prüfen ist nach Auffassung des Regierungsrates vielmehr die Einführung einer Steuerrekurskommission (als Rechts-

mittelinstanz gegen Einspracheentscheide), wobei festgestellt werden kann, dass die Akzeptanz von Einspracheentscheiden des Kantonalen Steueramtes – wie dies von den Motionären für die Einführung einer Steuerrekurskommission hauptsächlich vorgebracht wird – aufgrund der geringen Anzahl von Verfahren vor Verwaltungsgericht seit Einführung des neuen Steuergesetzes bereits heute sehr gross ist. Die kostenmässigen Aufwendungen bei Wiedereinführung von Steuerkommissionen bzw. bei Einführung einer Steuerrekurskommission dürften im Übrigen nicht unerheblich sein.

7 Koordination der Motion mit weiteren parlamentarischen Vorstössen

Die finanziellen Auswirkungen einer tariflichen Entlastung des „Mittelstandes“ sowie der weiteren Vorbringen der Motionäre müssen nach Auffassung des Regierungsrates zunächst näher geprüft werden, wobei schon heute abschätzbar ist, dass die zu erwartenden Mindereinnahmen bzw. Aufwendungen insgesamt erheblich sein dürften. Mit Blick auf das Steuerpaket 2001 auf Bundesebene sowie auf hängige parlamentarische Vorstösse im Kanton Nidwalden (Abzüge vom Steuerbetrag anstelle von Abzügen vom Reineinkommen [Motion der Landräte Beat Ettlin, Stans, und Georg Niederberger, Büren, vom 12. März 2002]; Milderung der Liquidationsgewinnbesteuerung von Landwirtschaftsbetrieben [Motion von Landrat Paul Matter, Ennetmoos, und Mitunterzeichnenden vom 26. Juni 2002]; Einführung von ratenweisen/verzinsten Steuervorauszahlungen [Motion von Landrat Klaus Odermatt, Dallenwil, vom 23. Juni 2003] etc.), welche ebenfalls Mindereinnahmen bzw. Aufwendungen für den Kanton Nidwalden in beträchtlicher Höhe zur Folge haben dürften, sollten zusätzliche Mindereinnahmen insbesondere durch eine tarifliche Entlastung des „Mittelstandes“ nicht losgelöst davon beurteilt werden, zumal die Entlastung des „Mittelstandes“ nach Auffassung der Motionäre ohne entsprechende „Kompensationsmassnahmen“ vorgenommen werden soll.

Mit Blick auch auf anstehende Steuerfussdiskussionen sowohl auf kantonaler wie auch auf gemeindlicher Ebene sowie im Bewusstsein, dass die Attraktivität des Kantons Nidwalden wesentlich bestimmt wird durch eine tiefe Steuerbelastung und einen ausgewogenen Finanzhaushalt (vgl. hierzu auch die bereits erwähnten „Ratings“ der „Credit Suisse First Boston“ vom Juni 2003 betreffend den Kanton Nidwalden bzw. die entsprechende Begründung [S. 48 f.]), sollte eine Tarifiediskussion im Sinne der Motionäre auch nur im Rahmen dieser weiteren parlamentarischen Vorstösse geführt werden. Zu bedenken gilt es auch, dass es nur in einem finanziell gesunden Kanton möglich ist, die Steuerbelastung auf Dauer verhältnismässig tief zu halten.

8 Umwandlung der Motion in ein Postulat

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich Steuerentlastungen zur Erhaltung der Steuerattraktivität des Kantons Nidwalden sowie aus sozialen Überlegungen und damit entsprechende Anliegen der Motionäre. Er ist jedoch der Auffassung, dass die vorliegende Motion in ein Postulat umgewandelt werden soll mit dem Auftrag, die Anliegen der Motionäre vorerst näher zu prüfen, insbesondere die finanziellen Auswirkungen einer tariflichen Entlastung des „Mittelstandes“ im Kontext mit den finanziellen Auswirkungen der weiteren parlamentarischen Vorstösse im Kanton Nidwalden und auf Bundesebene, und darüber Bericht zu erstatten. Dies erscheint umso unbedenklicher, als die Motionäre selbst auf eine Dringlicherklärung der Motion verzichtet haben und eine Tarifiediskussion offenbar auch nicht losgelöst von den weiteren Vorstössen, welche auf kantonaler Ebene im Übrigen allesamt ebenfalls in Postulate umgewandelt worden sind, beurteilt haben wollen. Zudem ist die Zukunft des Steuerpaketes 2001 auf Bundesebene aufgrund der angekündigten Referenden insbesondere in zeitlicher Hinsicht auch noch nicht hinlänglich geklärt.

Zur Erarbeitung dieses Berichtes wird die Finanzdirektion umgehend eine Arbeitsgruppe einsetzen, der Vertretungen aus der kantonalen Steuerverwaltung, einem Gemeindesteuernamt,

der Treuhänder, der Rechtsanwälte und der Wirtschaftsförderung angehören sollen mit dem Auftrag, die Auswirkungen der verschiedenen Vorstösse aufzuzeigen und gestützt auf die Ergebnisse Vorschläge für eine Revision der Steuergesetzgebung vorzulegen mit dem übergeordneten Ziel der Erhaltung der Steuerattraktivität Nidwaldens. Der Bericht soll bis Ende Juni 2004 dem Regierungsrat vorgelegt werden. Das Ergebnis der eidg. Volksabstimmung, die voraussichtlich im Mai 2004 stattfinden wird, ist in die Überlegungen miteinzubeziehen.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrat Heinz Risi, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnenden betreffend eine Teilrevision des Steuergesetzes, insbesondere in Bezug auf die Ausgestaltung des Steuertarifs mit dem Ziel einer Milderung der Steuerbelastung des Mittelstandes, in ein Postulat umzuwandeln.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Mitglieder des Landrates und des Regierungsrates
- Landratssekretariat
- Politische Gemeinden
- Finanzdirektion
- Kantonales Steueramt

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber