

**Landrat Heinz Risi
Im Niederstein
6373 Ennetbürgen**

Ennetbürgen, 17. Juni 2003

Landratsbüro Nidwalden
Regierungsgebäude
Dorfplatz 2
6371 Stans

MOTION

betreffend einer Teilrevision des Steuergesetzes, insbesondere in Bezug auf die Ausgestaltung des Steuertarifes mit dem Ziel einer Milderung der Steuerbelastung des Mittelstandes sowie weiterer gemäss Ziff. IV. in die Teilrevision einzubeziehender Punkte.

Sehr geehrter Herr Landratspräsident
Sehr geehrte Mitglieder des Landrates

Der Erst- und die Mitunterzeichner unterbreiten Ihnen gestützt auf Art. 53 Abs. 2 des Landratsgesetzes und auf § 104 des Landratsreglements folgende **Motion**:

Antrag:

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.

I. Ausgangslage

1.
Gemäss dem vom Regierungsrat im September 1999 vorgelegten Entwurf für ein neues Steuergesetz hätte der Nettosteuer ausfall Fr. 6,6 Mio. betragen. Nach Beratung und Überarbeitung durch die landrätliche Kommission wurde der Nettosteuer ausfall noch mit Fr. 5,9 Mio. beziffert. Auf dieser Berechnungsgrundlage wurde das neue Steuergesetz vom Landrat mit grossem Mehr angenommen. Schliesslich erhielt das Gesetz an der Referendumsabstimmung vom 26. November 2000 mit einem Ja-Stimmenanteil von rund 80% die Zustimmung des Nidwaldner Volkes.

2.

Die Arbeiten der landrätlichen Kommission für die Totalrevision des Steuergesetzes vom 22. März 2000 waren insbesondere **geprägt von folgenden Punkten**:

- Um die **Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes** (StHG) umzusetzen, wurde das Nidwaldner Steuergesetz einer Totalrevision unterzogen. Die finanziellen Auswirkungen sind bei einer Totalrevision entsprechend schwieriger zu berechnen, insbesondere wenn aufgrund des StHG teils komplett neue Vorgaben umgesetzt (z.B. einjährige Gegenwarts-bemessung) oder bisherige Regelungen (z.B. „Heimatschutzartikel“) aufgegeben bzw. einer andern Lösung zugeführt werden müssen.
- Die Revisionsvorlage war von **Kompensationsmassnahmen** geprägt: Bei jeder Verbesserung oder Änderung in einem bestimmten Bereich oder bei einer bestimmten Kategorie von Steuerpflichtigen wurde umgehend angestrebt, diese durch Mehrbelastungen an anderer Stelle zu kompensieren. Es kann grundsätzlich gesagt werden, dass kaum Risiken zu Lasten der Staatskasse eingegangen wurden und das Risiko von Mehrbelastungen klar zu Lasten der Steuerpflichtigen verlegt wurde.
- Zufolge der Einführung des Teilsplittings bei Ehepaaren, dem angestrebten Ziel der Entlastung bzw. sogar Steuerbefreiung der untersten Einkommen sowie schliesslich der Entlastung von Familien mit Kindern musste der **Steuertarif vollständig neu** gestaltet werden. Dies ist eine höchst anspruchsvolle Aufgabe, wobei die Auswirkungen eines neuen Tarifs bei Vorliegen entsprechender Steuerstatistiken natürlich erheblich besser hätten beurteilt werden können.
- Problematisch – jedoch verständlich – war, dass die Revision der **innerkantonalen Finanzausgleichsgesetzgebung** nicht gleichzeitig mit der Revision des Steuergesetzes an die Hand genommen werden konnte. Gerade die Neutarifizierung bei den Einkommenssteuern musste auch unter Berücksichtigung der sehr verschiedenen Steuerstrukturen in den einzelnen Gemeinden angegangen werden. Diesbezügliche Ausfallberechnungen waren jedoch nicht oder ungenügend vorhanden und die neuen Grundlagen des neuen Finanzausgleichsgesetzes waren noch nicht bekannt.
- Obwohl sich die kantonale Steuerverwaltung bemühte, war das zur Verfügung stehende Zahlenmaterial (insb. **Steuerstatistiken**) für die Durchführung einer Totalrevision der Steuergesetzgebung teils **ungenügend**. Insbesondere die Auswirkungen des neuen Steuertarifes, unter Berücksichtigung der verschiedenen mit der Revision aufgenommenen Änderungen, konnten zu wenig aufgezeigt werden.

3.

Unter **Berücksichtigung dieser Ausgangslage** wurde die allseits gesetzte Zielsetzung zur Erarbeitung eines modernen und innovativen Steuergesetz sicher erreicht. Durch gezielte steuerliche Anreize sollte das Wirtschaftswachstum im Kanton gefördert werden und verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen sollte das neue Gesetz steuerliche Entlastungen bringen. Generell sollte die für Nidwalden bekannte tiefe Steuerbelastung erhalten werden können.

Wie unter II. Begründung aufzuzeigen ist, konnten jedoch auch einige Ziele **nicht erreicht** werden bzw. wurden die Auswirkungen des neuen Steuergesetzes in bestimmten Bereichen **falsch eingeschätzt**: So wurde die Steuerbelastung für bestimmte Kategorien von Steuerpflichtigen zu stark erhöht – dies als Folge der Kompensation zu den beabsichtigten Steuerentlastungen – und der Mittelstand wird generell erheblich mehr belastet. Schliesslich kann Nidwalden im Vergleich mit den zwei Spitzenkantonen Zug und Schwyz – ausser bei der Vermögensbesteuerung – hinsichtlich Steuerattraktivität in keinem Bereich mithalten. Handlungsbedarf ist auch deshalb dringend angesagt!

II. Begründung für eine Teilrevision

1.

Das neue Steuergesetz ist seit dem 1. Januar 2001 in Kraft, d.h. die Veranlagungsjahre ab 2001 stützten sich auf das neue Steuergesetz und es kann auf die gemachten Erfahrungen abgestützt werden. Bereits für das Rechnungsjahr 2001 konnten die meisten Gemeinden und der Kanton teils erhebliche Ertragsüberschüsse verbuchen. Die Staatsrechnung 2002 kann mit einem noch nie gesehenen Ertragsüberschuss aufwarten, wobei für das gute Resultat schon allein ein Mehrertrag bei den Steuern von 22,55 Mio. den Hauptbeitrag leistete. Die Rechnungen 2002 der Gemeinden (Ausnahme Dallenwil) schlossen bekanntlich ebenso erfreulich ab. So verzeichnete beispielsweise Ennetbürgen bei der politischen Gemeinde einen Ertragsüberschuss von Fr. 1'126'952, bei der Schulgemeinde einen Ertragsüberschuss von 2'076'702 und schliesslich bei der Kirchgemeinde einen solchen von 442'828.

Als Begründung wurde regelmässig und überall die Auswirkungen des neuen Steuergesetzes herangezogen. Allein schon diese Rechnungsabschlüsse lassen nichts anderes schliessen, als dass die Steuerpflichtigen in Nidwalden gesamthaft erheblich mehr belastet wurden, als unter der alten Steuergesetzgebung. Eine derartige Mehrbelastung war jedoch nicht das Ziel der Totalrevision des Steuergesetzes.

2.

Verschiedene Gemeinden haben bereits an den Herbstgemeindeversammlungen 2002 den Steuerfuss gesenkt. Die Gemeinden haben hier die Zeichen richtig erkannt und sofort gehandelt; sie werden auch an den Herbstgemeinden 2003 - falls möglich - mit einer Reduktion der Steuerfüsse nochmals korrigierend eingreifen können.

Auf Kantonsebene stehen im Herbst 2003 ebenfalls die Festsetzung des Kantonssteuerfusses sowie der Finanzpläne (laufende Rechnung) 2005 und 2006 an. Angesichts der erfreulichen Staatsrechnung 2002 dürften Vorstösse auf eine Steuersenkung auf kantonaler Ebene kaum ausbleiben. Dies erachtet der Motionär jedoch als falschen Weg, weil damit Steuererleichterungen linear auf alle Steuerpflichtigen verteilt würden. Wie bereits ausgeführt besteht jedoch ein Bedarf nach gezielten Steuerentlastungen bei bestimmten Steuerpflichtigen. Eine Steuersenkung auf Kantonsebene würde deshalb Handeln nach dem „Giesskannenprinzip“ bedeuten.

Die vorliegende Motion auf Einleitung einer Teilrevision des Steuergesetzes ist gerade auch im Hinblick auf die Debatte zum Voranschlag 2004, die Kenntnisnahme bzw. damit faktisch Genehmigung des Finanzplanes 2005 und die Festsetzung des Kantonssteuerfusses wichtig. Der Landrat kann nämlich in Kenntnis einer bevorstehenden Steuergesetzrevision und der damit angestrebten Ziele diesen wichtigen finanzpolitischen Entscheid angehen.

3.

Im Frühjahr 2002 hatte die gleiche landrätliche Kommission, die 1999 bereits mit der Vorberatung des neuen Steuergesetzes beauftragt war, eine Teilrevision in Bezug auf die Anpassung des Steuergesetzes an neue bundesrechtliche Bestimmungen vorzubereiten. Die FDP Nidwalden stellte in ihrer Vernehmlassung zu dieser Teilrevision zwei Anträge (Erhöhung Kinderbetreuungsabzug und Anpassung von Art. 48 StG), welche jedoch nicht Gegenstand der vom Regierungsrat in die Vernehmlassung gegebenen Vorlage bildeten. Die landrätliche Kommission war damals nicht bereit, auf weitere materielle Änderungen einzutreten. Der Regierungsrat führte betreffend die beiden FDP-Anträge in seinem Bericht vom 19.2.2002 aus, dass eine Teilrevision des Steuergesetzes in Bezug auf die Erhebung von Einkommens- und Vermögenssteuern erst an die Hand zu nehmen sei, wenn erste Erfahrungen mit der neuen Steuergesetzgebung gemacht sind und diese Erfahrungen auch statistisch ausgewertet seien. Diese Voraussetzungen sind heute erfüllt und die Grundlagen für die notwendigen statistischen Daten sind vorhanden, weshalb auch aus dieser Sicht der Regierungsrat beim Wort zu nehmen und eine Teilrevision des Steuergesetzes einzuleiten ist.

4.

Am 20. Januar 2003 hatten der Finanzdirektor und der Steuerverwalter zu einem Informations- und Orientierungsgespräch betreffend die Auswirkungen des neuen Steuergesetzes, insbesondere bezüglich Tarifgestaltung für natürliche Personen, eingeladen. Zu diesem Zeitpunkt mussten die hoch über Budget liegenden Steuereinnahmen jedoch bereits bekannt sein, eine Analyse der Zahlen konnte jedoch nicht geliefert werden. Zu Recht wurden die Anreize des neuen Steuergesetzes für Ansiedlungen juristischer Personen sowie privater Neuzuzüger hervorgehoben. Hinsichtlich Bestandespflege, d.h. wie sich das neue Steuergesetz nach 2jähriger Veranlagungspraxis für die bisherigen Steuerpflichtigen auswirkte und wie es sich mit den von verschiedener Seite hart kritisierten Wandel im Vollzug des neuen Steuergesetzes verhält, wurde jedoch nichts konkretes ausgeführt. Bezüglich Steuerattraktivität wird Nidwalden von der Finanzdirektion und dem Steuerverwalter mit Kantonen im schweizerischen Mittelfeld bzw. mit Obwalden als neuer roter Laterne verglichen. Dass unser Kanton bezüglich Steuerbelastung gesamtschweizerisch den 2. Rang an den Kanton Schwyz verloren hat und im Vergleich zu den beiden Spitzenkantonen Zug und Schwyz in jeder Beziehung – ausser bei den Vermögenssteuern – jährlich an Boden verliert, wurde nicht aufgezeigt. Für Nidwalden darf jedoch als Benchmark bezüglich Steuerbelastung und Steuerattraktivität allein die Kantone Zug und Schwyz massgebend sein.

Eine Analyse, woher diese Mehreinnahmen bei den Steuern stammen bzw. welche Steuerpflichtigen über teils massive Mehrbelastungen zu diesem Resultat beigetragen haben, ist zum Zeitpunkt des Einreichens der Motion nach wie vor ausstehend. Auch gegenüber der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission konnte diese Frage im Rahmen der Prüfung der Staatsrechnung 2002 offenbar nicht nachvollziehbar beantwortet werden.

III. Zeitplan für die Teilrevision

Unter Beachtung des Vernehmlassungsverfahrens und der Referendumsfrist könnte eine Teilrevision unmöglich noch im Herbst 2003 beraten und auf den 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt werden. Auch eine Dringlicherklärung der Motion könnte den Zeitplan nicht derart beschleunigen, weshalb darauf verzichtet wird. Der Regierungsrat hat es jedoch in der Hand,

eine Teilrevision im beantragten Sinn rechtzeitig einzuleiten, damit das revidierte Gesetz auf jeden Fall auf den 1. Januar 2005 in Kraft treten kann.

Dieser Zeitplan bietet Gewähr, dass auch das Steuerpaket 2001 des Bundes (Familienbesteuerung, Besteuerung von Wohneigentum, Unternehmenssteuerreform II) mitberücksichtigt werden kann. Des weitern können die schliesslich als Postulate überwiesenen Motionen von Paul Matter sowie von Beat Ettlin / Georg Niederberger in die Beratungen einer Teilrevision des Steuergesetzes miteinbezogen werden.

IV. Weitere in die Teilrevision einzubeziehende Punkte

1.

Wie bereits ausgeführt, wird als Hauptpunkt einer Teilrevision eine Milderung der Einkommenssteuerbelastung des Mittelstandes angestrebt, welche über eine Anpassung des Steuertarifs (Art. 40 StG) zu erfolgen hat. Diese Entlastung hat diesmal ohne Kompensationen zu geschehen, will Nidwalden seine Steuerattraktivität insbesondere im Vergleich zu den Kantonen Zug und Schwyz nicht gänzlich verlieren.

2.

Wie bisherige Erfahrungen und Reaktionen zeigen, werden Rentner mit tieferen Einkommen massiv mehr belastet als unter dem alten Steuergesetz. Dies gilt es mittels Erhöhung des Altersabzuges gemäss Art. 39 Abs. 1 Ziff. 5 StG bzw. über die Wiedereinführung eines Rentnerabzuges zu korrigieren.

Die FDP hat bereits in ihrer Vernehmlassung vom 28.6.1999 zum neuen Steuergesetz ausgeführt, dass „die Streichung der Abzüge für Rentner zu einer deutlichen Mehrbelastung der tiefen Renteneinkommen (bis steuerbares Einkommen 30'000) führt, was sozial nicht gerechtfertigt ist. Eine tiefere und damit sozialere Steuerbelastung für Rentner (Alleinstehende und Ehepaare) muss nach wie vor über höhere Sozialabzüge erreicht werden.“ Diese

Forderung gilt es nach wie vor umzusetzen.

3.

Bezüglich der nachfolgenden zwei Punkte a) und b) wird grundsätzlich auf die Eingabe der FDP vom 17.1.2002 zur damaligen Teilrevision des Steuergesetzes verwiesen und die dort gemachten Anträge werden wie folgt erneuert:

- a) Eine liberale Familienpolitik, die Chancen fördert und Wachstum ermöglicht, stützt sich u.a. auf Massnahmen in der Steuerpolitik. Mit dem neuen Steuergesetz wurden diesbezüglich bereits sehr attraktive Regelungen getroffen (z.B. Teilsplitting, beträchtliche Erhöhung des Kinderabzuges, Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges und eines Abzuges für Alleinerziehende). Bezüglich Kinderbetreuungsabzug sieht Art. 39 Abs. 1 Ziff. 3. Fr. 3'000.-- pro Kind vor. Hier besteht, auch im Vergleich zur direkten Bundessteuer und dem Steuerpaket 2001 betreffend Familienbesteuerung, noch Anpassungsbedarf, d.h. der Betrag von Fr. 3'000.-- ist zu erhöhen.
- b) Gemäss Art. 48 StG unterliegen „Lebens- und Rentenversicherungen mit ihrem Rückkaufswert der Vermögenssteuer“. Das Wort „Renten-“, ist ersatzlos zu streichen, so dass Art. 48 wie folgt lautet: „Lebensversicherungen unterliegen mit ihrem Rückkaufswert der Vermögenssteuer.“

4.

Der Regierungsrat wird beauftragt, ein Modell für das Bausparen vorzulegen. In der Sommer-session hatte der Ständerat über ein Modell Bundesrat mit der Säule 3a und ein Bausparmodell à la Baselland zu beraten, wobei die Variante Bundesrat (Stichentscheid Präsident!) obsiegte. Das Bausparmodell geht nun in die Einigungskonferenz. Es darf somit davon ausgegangen werden, dass den Kantonen künftig die Einführung eines Bausparmodells möglich sein wird (bisher war dies StHG-widrig), weshalb der Regierungsrat in Kenntnis der vom Bund vorgegebenen Parameter ein solches Modell für selbstgenutztes Wohneigentum vorzulegen hat.

5.

Mit dem neuen Steuergesetz wurde die Steuerverwaltungskommission abgeschafft, was damals in Beachtung einer sauberen Gewaltentrennung als richtig beurteilt wurde. Erfahrungen aus nun zweieinhalb Jahren Praxis mit dem neuen Steuergesetz lassen den Motionär jedoch zum Schluss kommen, dass die Abschaffung der Steuerverwaltungskommission ein Fehler war. Der Steuerverwaltung war mit dieser Kommission ein Gremium beiseite gestellt, welches auch „politisches Gespür“ miteinbringen konnte und auch ein Ohr direkt bei den Steuerpflichtigen hatte. Als Folge von deren Abschaffung kann seitens des Landrates als Gesetzgeber auf den Vollzug des Steuergesetzes durch die Steuerverwaltung überhaupt kein Einfluss mehr genommen werden. Die teils massive Kritik seitens Steuerpflichtiger, Gemeinderäte und Gemeindesteuerämter, Treuhänder und Berater über die Art und Weise des Vollzugs des neuen Gesetzes darf jedoch auch im Landrat nicht ungehört bleiben. Grundsätzlich wäre es jedoch eine Führungsaufgabe der Finanzdirektion, dass die Kritiken bezüglich des Vollzugs ernst genommen und einer Lösung zugeführt werden.

Einfluss auf den Vollzug nehmen könnte die Schaffung einer kantonalen Steuerkommission als Einspracheinstanz gemäss Art. 202 StG. Gemäss Art. 202 StG kann die steuerpflichtige Person bei der Veranlagungsinstanz Einsprache erheben. Diese Zuständigkeitsordnung ist gleich geblieben, wie nach altem Steuergesetz (vgl. Art. 217 aStG). Statt dass Einsprachen von der gleichen Behörde, die den angefochtenen Entscheid erlassen hat erneut zu beurteilen sind, könnte eine Kommission bestehend mehrheitlich aus verwaltungsunabhängigen Bürgerinnen und Bürgern, die möglichst eigene Berufs- oder andere Kenntnisse einzubringen vermögen, Einsprachen beurteilen. Eine andere Möglichkeit wäre die Schaffung einer unabhängigen Steuerrekurskommission, d.h. dass Einsprachen nach wie vor von der Veranlagungsinstanz beurteilt werden, gegen den Einspracheentscheid jedoch Rekurs bei der Steuerrekurskommission eingereicht werden kann.

Die Vorzüge einer solchen Steuerkommission bzw. einer Steuerrekurskommission liegen in einer sicher höheren Akzeptanz bei den Steuerpflichtigen, der im Vergleich mit einem „Steuergericht“ bestehenden Kostengünstigkeit und Zugänglichkeit, sowie der Scharnierfunktion zwischen Verwaltung und Justiz (Verwaltungsgericht). Zusätzlich könnten dieser „Kommission“ weitere Aufgaben zugeteilt werden, wie z.B. der Beizug beim Erlass von Weisungen an die Gemeindesteuerämter. Damit könnte in den Vollzug des Steuergesetzes von verwaltungsunabhängiger Seite wieder Einfluss genommen werden. Der Kanton Schwyz beispielsweise hat mit einer solchen Steuerkommission als Einspracheinstanz beste Erfahrungen gemacht; im Kanton Glarus wurde mit dem neuen Steuergesetz vom 7. Mai 2000 neu die Steuerrekurskommission geschaffen.

Für die Überweisung der Motion danke ich bestens

Landrat Heinz Risi

Mitunterzeichnende:

Alois Gasser, Karin Berglas, Beat Landis, Kaspar Schuler, Susann, Trüssel, Paul Leuthold, Werner von Rotz, Jutta Floria, Armin Murer, Yvonne von Deschwanden, Bruno Duss, Karl Tschopp, Alfred Bossard, Norbert Stebler, Ruedi Schoch