

Staatskanzlei
Rathaus
8750 Glarus

Aus den Verhandlungen des Regierungsrates vom 18. Dezember 2018

(1. Teil)

Änderung des Steuerrechts

Die Vorlage im Überblick

Dem Landrat wird zuhanden der Landsgemeinde eine umfassende Revision des Steuerrechts und des Finanzausgleichsgesetzes unterbreitet. Um ihr eine möglichst unverfälschte Willensbildung zu ermöglichen, werden die Änderungen in fünf Teile gefasst, über die einzeln zu beschliessen ist.

Kernpunkt der Vorlage ist die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) im Kanton Glarus. Die Kantone müssen gewisse schädliche Steuerpraxen aufheben. Damit fallen steuerliche Privilegien für gewisse Firmen weg. Der Kanton ist besonders betroffen bei den Domizilgesellschaften. Zum Ausgleich werden die Gewinnsteuern reduziert. Die Vorlage enthält eine generelle Senkung der Steuersätze für juristische Personen von bisher 15,70 auf 12,43 Prozent. Davon profitieren alle Firmen im Kanton, insbesondere die KMU's, und der Kanton kann seine gute Positionierung im Vergleich mit anderen Kantonen behalten. Daneben werden Abzugsmöglichkeiten für Patentboxen auf tiefem Niveau eingeführt. Kompensiert werden die Steuerausfälle nebst anderem durch eine Erhöhung der Besteuerung von Erträgen aus massgeblichen Beteiligungen auf 70 Prozent und einer Erhöhung des Kantonsanteils an den direkten Bundessteuern auf 21,2 Prozent. Diese Änderungen treten nur in Kraft, wenn das Bundesgesetz in einer allfälligen Volksabstimmung (Referendum) angenommen wird.

In einer weiteren Teilvorlage werden die Abzüge für Krankenkassenprämien erhöht und der Selbstbehalt für Krankheitskosten reduziert. Damit wird den gestiegenen Gesundheitskosten Rechnung getragen. Es profitieren alle natürlichen Steuerpflichtigen von dieser Entlastung.

Zwei weitere Teilvorlagen ermöglichen die Einführung von Bausteuerzuschlägen für die Gemeinden und die Anpassungen an das geänderte Bundesrecht. Von Interesse ist hier die Steuerbefreiung von Gewinnen aus Grosslotterien und zugelassenen Onlinespielen bis zu einem Betrag von 1 Mio. Franken, sofern sie dem Bundesgesetz über Geldspiele unterstehen. Die übrigen Gewinne sind bis zu einem Betrag von 1000 Franken steuerbefreit. Auch werden die Abzugsmöglichkeiten für die Spieleinsätze erhöht.

Die Umsetzung der verschiedenen Änderungen führt zu einigen Steuerausfällen bei Kanton und Gemeinden. Dem wird durch eine Anpassung des Finanzausgleichs begegnet. Einerseits erhalten alle drei Gemeinden vom Kanton, befristet auf vier Jahre, je 400'000 Franken. Die Gemeinde Glarus profitiert von der Umstellung der Besteuerung, da die meisten Statusgesellschaften ihren Sitz in Glarus haben. Sie soll daher einen Teil der erwarteten Mehreträge den Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd weitergeben.

Teil A: Anpassungen an das Steuerharmonisierungsgesetz / interkommunaler Wohnsitzwechsel

Der Landsgemeinde werden in diesem Teil Änderungen des Steuergesetzes (StG) unterbreitet, mit welcher primär Bundesvorgaben umgesetzt werden. Die Vorschriften des Bundes

müssen ins kantonale Recht übernommen werden, ansonsten gilt das Bundesrecht. Die Übernahme von Bundesvorgaben ins kantonale Recht erfolgt auch aus veranlagungs-technischen Gründen, d. h. die Bundeslösung wird soweit wie möglich formell und materiell ins kantonale Recht übernommen. Handlungsbedarf ergibt sich aufgrund der Anpassung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG).

Maklerprovisionen

Der Besteuerungsort der Maklerprovisionen wird schweizweit vereinheitlicht. Maklerprovisionen natürlicher und juristischer Personen werden künftig am Firmensitz bzw. Wohnsitz der vermittelnden Person besteuert, sofern diese in der Schweiz ansässig sind. Am Standort des Grundstücks erfolgt die Besteuerung nur dann, wenn die vermittelnde Person oder Firma keinen Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz hat. Diese bundesrechtlichen Änderungen zum Besteuerungsort der Maklerprovisionen treten am 1. Januar 2019 in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt finden die bundesrechtlichen Bestimmungen direkt Anwendung und das anderslautende kantonale Gesetz kann nicht mehr angewandt werden.

Liegenschaftsunterhalt

Neu sollen die Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau einer Liegenschaft im Privatvermögen als Liegenschaftsunterhalt bei der Einkommenssteuer zum Abzug zugelassen werden. Weiter sollen Aufwendungen für energetische Investitionen, einschliesslich Rückbaukosten, auf die zwei nachfolgenden Steuerperioden übertragen werden können und dann in diesen Jahren zum Abzug zugelassen werden. Dies kann nur insoweit geschehen, wie sie im Jahr, in denen sie angefallen sind, steuerlich nicht vollständig berücksichtigt werden konnten. Wird das kantonale Recht bis zum 1. Januar 2020 nicht angepasst, finden auch hier die bundesrechtlichen Bestimmungen direkt Anwendung.

Geldspielgewinne

Alle Geldspielgewinne sollen steuerfrei werden. Nach geltendem Recht müssen die Gewinne aus Lotterien und Sportwetten versteuert werden, während Gewinne in Spielbanken steuerfrei sind. Neu sind Gewinne aus Geldspielen, die in zugelassenen Spielbanken erzielt wurden, steuerfrei. Die Gewinne aus zugelassenen Grossspielen oder zugelassenen Online-spielen nach dem Bundesgesetz über Geldspiele (BGS) sind bis zu einem Betrag von 1 Mio. Franken steuerfrei. Die Gewinne aus Lotterien und Geschicklichkeitsspielen, die dem BGS nicht unterstehen, sind bis zu einem Betrag von 1000 Franken steuerfrei. Zudem können im Falle von steuerbaren Glücksspielerträgen 5 Prozent des Gewinnes bis 5000 Franken abgezogen werden. Bei Onlinespielen sind es die effektiven Einsatzkosten bis zu 25'000 Franken. Diese bundesrechtlichen Änderungen zur Steuerbefreiung von Geldspielgewinnen treten am 1. Januar 2019 in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt finden die bundesrechtlichen Bestimmungen direkt Anwendung, wenn ihnen das kantonale Steuerrecht widerspricht.

Harmonisierung zwischen den drei Gemeinden

Das Steuergesetz soll interkommunal harmonisiert werden. So soll im Falle eines innerkantonalen Umzuges diejenige Glarner Gemeinde für die ganzjährige Besteuerung zuständig sein, in welcher die steuerpflichtige natürliche Person Ende Jahr wohnhaft ist. Die gleiche Regelung gilt auch bei einem Umzug in einen anderen Kanton. Verlegt eine natürliche Person ihren steuerrechtlichen Wohnsitz in eine andere Gemeinde des Kantons, dauert die Steuerhoheit der Wegzugsgemeinde für die laufende Steuerperiode nicht mehr unverändert fort, sondern es entsteht die Steuerhoheit in der Zuzugsgemeinde.

Teil B: Bausteuerzuschlag für die Gemeinden

Die Motion der SVP-Fraktion „Einführung der Bausteuerzuschläge für Gemeinden“ wird umgesetzt. Auch die Gemeinden sollen im Sinne einer Gleichbehandlung mit dem Kanton die Möglichkeit erhalten, für grosse Bau- und Investitionsprojekte einen Bausteuerzuschlag zu erheben.

Teil C: Memorialsantrag „Für eine faire Entlastung aller Steuerzahler und deren Familien: Selbstbezahlte Krankenkassenprämien von den Steuern abziehen“

Der Memorialsantrag der CVP fordert, dass der steuerrechtliche Selbstbehalt für die abzugsfähigen selbstgetragenen Krankheitskosten reduziert sowie der Maximalabzug für private Personenversicherungen sowie Sparzinsen erhöht wird. Dadurch soll der Mittelstand entlastet und eine Kompensation des Bürgers zur Umsetzung des STAF erreicht werden. Das Anliegen ist berechtigt. Letztmals wurden die Abzüge im Jahr 2008 angepasst. Seither sind die Krankenkassenprämien sehr stark gestiegen. Dies führt zu einer erhöhten Prämienlast für die Bevölkerung, die Steuergesetzgebung hinkt den aktuellen Verhältnissen hinterher. Der Maximalabzug wird um 25 Prozent erhöht (Alleinstehende von 2400 Fr. auf 3000 Fr., Verheiratete von 4800 Fr. auf 6000 Fr., Kinder von 800 Fr. auf 1000 Fr.). Dies führt dazu, dass sämtliche Steuerpflichtigen höhere Abzüge geltend machen können. Damit werden vermehrt diejenigen Steuerpflichtigen belohnt, welche Verantwortung für sich und ihre Familie übernehmen. Die Massnahme entspricht dem Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, indem sichergestellt wird, dass nur das tatsächlich verfügbare Einkommen besteuert wird. Die sozialpolitische Ausgestaltung der Vorlage stellt sicher, dass alle von diesen Massnahmen profitieren und die Steuerlast für die Bevölkerung sinkt.

Teil D: Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) im Kanton Glarus

Mit dieser Revision des Steuergesetzes wird das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) – vorbehältlich der Zustimmung zu demselben in der eidgenössischen Abstimmung vom 19. Mai 2019 bei Zustandekommen des Referendums – umgesetzt.

Die Änderung des Bundesrechts bewirkt, dass alle bis anhin privilegiert besteuerten Gesellschaften ihren Sonderstatus verlieren und neu ordentlich besteuert werden. Davon betroffen sind insbesondere die Unternehmen, welche unter dem geläufigen Begriff „Briefkastenfirmen“ zusammenzufassen sind. Diese sind sehr mobil, sie können ihr Domizil schnell und meistens sehr einfach wechseln. Sie generieren dem Kanton einen Steuerertrag von insgesamt jährlich rund 3,5 Mio. Franken. Die Strategie der kantonalen Steuerpolitik ist, in der Gewinnbesteuerung so attraktiv zu sein, dass diese kein Interesse haben, ihren Standort zu verlagern und idealerweise auch neue Firmen angelockt werden. Davon betroffen sind auch alle anderen im Kanton ansässigen Unternehmen, die von der vorgeschlagenen Senkung der Steuerbelastung profitieren. Die Klein- und Mittelbetriebe (KMU) sind die eigentlichen Gewinner dieser Steuerreform, ihre Steuerbelastung sinkt, während es sich bei den „Briefkastenfirmen“ umgekehrt verhält. Es handelt sich somit eigentlich um eine KMU-Vorlage.

Das Ziel der Steuerreform ist klar: Der Kanton Glarus soll als Wirtschafts- und Steuerstandort weiterhin sehr attraktiv sein und sich im zukünftig wohl weiter verschärften Standortwettbewerb behaupten. Gleichzeitig müssen sich aber die Massnahmen zum Erhalt oder sogar zur Steigerung der Standortattraktivität in finanzpolitisch vertretbarem Rahmen für Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden bewegen: In diesem Spannungsfeld bewegt sich die kantonale Umsetzung des STAF. Unter Berücksichtigung dieser Leitplanken schlägt der Regierungsrat folgendes Massnahmenpaket vor:

1. Abschaffung der kantonalen Statusgesellschaften (Holding- und Verwaltungsgesellschaften);
2. Senkung der effektiven Gewinnsteuerbelastung (Bund, Kanton, Gemeinden, Kirchgemeinden) für juristische Personen von 15,70 Prozent auf 12,43 Prozent;
3. Einführung einer – nach Bundesrecht zwingend geforderten – Patentbox mit einer steuerlichen Entlastung von Patentboxerträgen von 10 Prozent;
4. Einführung der Entlastungsbegrenzung mit einer höchstens möglichen steuerlichen Ermässigung aus einer Patentbox von 10 Prozent;

5. Einführung eines Sondersteuersatzes von 1,5 Prozent (einfache Gewinnsteuer) als Übergangslösung bei einem Statuswechsel;
6. Gezielte Erleichterungen bei der Kapitalsteuer, indem auf Eigenkapital, welches im Zusammenhang mit Patenten und vergleichbaren Rechten, Beteiligungen sowie Darlehen an Konzerngesellschaften steht, eine Steuerermässigung gewährt wird.

Erwartete Gewinnsteuersätze STAF

<i>Kanton</i>	<i>Effektiver Gewinnsteuersatz im Kantonshauptort aktuell (in %)</i>	<i>Effektiver Gewinnsteuersatz im Kantonshauptort geplant (in %)</i>
NW	12.66	11.97
SH	15.97	12.09
ZG	14.62	12.09
GL	15.70	12.43
UR	14.92	12.51
SZ	15.19	12.51
LU	12.32	12.60
AI	14.16	12.66
OW	12.66	12.66
AR	13.04	13.04
BS	22.18	13.04
SO	21.38	13.12
TG	16.43	13.40
NE	15.61	13.40
GE	24.16	13.79
FR	19.86	13.91
BL	20.70	13.94
VD	21.37	14.00
GR	16.12	14.02
SG	17.40	14.94
JU	20.66	15.00
VS	21.56	16.00
BE	21.64	16.37
TI	20.95	17.01
AG	18.61	17.90
ZH	21.15	18.19

Die Gegenfinanzierung zu den obigen Massnahmen besteht aus den folgenden zwei Elementen:

1. Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer um 4,2 auf 21,2 Prozent;
2. Wechsel vom Teilsatz- zum Teilbesteuerungsverfahren bei der Dividendenbesteuerung und Erhöhung der Besteuerung von Erträgen aus massgeblichen Beteiligungen auf 70 Prozent.

Die Finanzierung der Steuerreform wird sichergestellt, indem erstens die privilegiert besteuerten Gesellschaften ordentlich und damit zu einem höheren Tarif als bisher besteuert werden. Zweitens erfolgt eine Erhöhung der Dividendenbesteuerung, von der 4 Prozent aller Steuerpflichtigen betroffen sind. Die meisten von ihnen stehen jedoch durch die deutliche Senkung der Gewinnsteuer unter dem Strich finanziell besser da.

Teil E: Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Da die meisten heutigen Statusgesellschaften ihren Sitz in der Gemeinde Glarus haben, profitieren grundsätzlich nur diese und der Kanton von der Umsetzung des STAF im Kanton Glarus. Damit auch die Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd profitieren, schlägt der Regierungsrat einen Ausgleichsbeitrag des Kantons zugunsten der Gemeinden von je

400'000 Franken pro Jahr vor. Der Beitrag ist auf vier Jahre bis Ende 2023 befristet. Solidarisch soll sich nicht nur der Kanton zeigen, sondern auch die Gemeinden unter sich. Ergänzend zum kantonalen Ausgleichsbeitrag ist darum auch der Finanzausgleich anzupassen. Die Gemeinde Glarus soll einen Teil der erwarteten Mehrerträge den Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd weitergeben. Die Umverteilung von Geldern ist zurückhaltend vorzunehmen, da die konkreten Auswirkungen der steuerlichen Massnahmen abzuwarten sind. Der Regierungsrat wird die effektiven Auswirkungen der Umsetzung des STAF im Kanton Glarus evaluieren und dem Landrat entsprechend Bericht erstatten. Die Landsgemeinde soll die definitiven Ausgleichsmassnahmen nach Kenntnisnahme dieser konkreten Auswirkungen beschliessen.

Finanzielle Auswirkungen

Tabelle 1 zeigt die prognostizierten finanziellen Auswirkungen der einzelnen Teile der Änderung des Steuerrechts im Überblick. Falls die Annahmen der Realität standhalten und die Prognosen eintreffen, würde die Gemeinde Glarus rund 1,3 Mio. Franken Mehrerträge generieren. Die Landeskirchen müssten mit Mindererträgen im tiefen fünfstelligen Bereich und die Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd von je rund 0,1 Mio. Franken rechnen. Der Kanton Glarus müsste Mindererträge von 2,8 Mio. Franken kompensieren.

Tabelle 1. Finanzielle Auswirkungen der Änderung des Steuerrechts

	Kanton	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Katholische Landeskirche	Evangelische Landeskirche
A. Bundesrecht	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
B. Bausteuerzuschlag	k. A.	n. A.	n. a.	n. a.	n. A.	n. A.
C. Memorialsantrag	-1'600'000	-800'000	-550'000	-450'000	-90'000	-110'000
D. Umsetzung STAF	20'000	-70'000	2'357'000	-600'000	65'000	78'000
E. Änderung FAG	-1'200'000	768'000	-488'000	920'000	0	0
Total	-2'780'000	-102'000	1'319'000	-130'000	-25'000	-32'000

Das Abschätzen der finanziellen Auswirkungen für den Kanton ist – insbesondere längerfristig – sehr schwierig. Die genannten Zahlen beruhen auf einer rein statischen Betrachtung. Dynamische Effekte müssen mangels Vorhersehbarkeit ausgeblendet werden. So können das Verhalten der Unternehmen und die wirtschaftliche Entwicklung nicht vorausgesagt werden. Auch können der effektive Betrag des künftigen Bundessteueranteils und die Einnahmen aus dem NFA lediglich grob hergeleitet werden. Die Schätzungen beruhen zudem auf der Annahme, dass sämtliche ansässige juristischen Personen inklusive der Statusgesellschaften ihren Sitz im Kanton Glarus belassen. Letztendlich ist man auch auf spekulative Annahmen angewiesen.

Zusammenfassende Würdigung

Die Finanzierbarkeit der beantragten Änderung des Steuergesetzes ist weitgehend gesichert. Die Gemeinde Glarus fährt im Vergleich zur heutigen Lösung sogar besser, die Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd sowie die Kirchgemeinden sind leicht im Minus. Der Kanton muss allerdings mit Mindereinnahmen von durchschnittlich fast 3 Mio. Franken pro Jahr rechnen. Dieser Einnahmefall ist aber nicht auf die Steuervorlage STAF zurückzuführen, sondern auf Mindererträge aufgrund der höheren Abzugsfähigkeit der Krankenkassenprämien und Krankheitskosten bei den Steuern sowie die Abgeltung des Kantons an die Gemeinden. Wenn die Steuerreform STAF und damit eine Gewinnsteuersenkung abgelehnt wird, könnte das den Kanton bis 4,2 Mio. Franken pro Jahr kosten, während die Gemeinden praktisch auf heutigem Niveau verblieben.

Die Steuervorlage STAF selber führt also nicht zu finanziellen Einbussen beim Kanton und den Gemeinden. Der Regierungsrat ist überzeugt, mit der vorgeschlagenen Anpassung des Steuergesetzes trotz grossem Zeitdruck eine ausgereifte Vorlage zu präsentieren. Die Bevölkerung profitiert von höheren Abzügen von Krankenkassenprämien und Krankheitskosten. Die fiskalischen Massnahmen in der Unternehmensbesteuerung zielen darauf ab, Arbeitsplätze zu erhalten und optimale Voraussetzungen für die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen zu bieten. Insgesamt handelt es sich um eine ausgewogene Vorlage für Bevölkerung, Wirtschaft und Staat (Kanton und Gemeinden).