

An den Landrat

Glarus, 21. August 2018

Memorialsantrag CVP „Für eine faire Entlastung aller Steuerzahler und deren Familien: Selbstbezahlte Krankenkassenprämien von den Steuern abziehen (Kantons- und Gemeindesteuern)“, Zulässig- und Erheblicherklärung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1. Anliegen und Inhalt des Memorialsantrags

Der vorliegende Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung will den Regierungs- und Landrat beauftragen, der Landsgemeinde eine Anpassung des kantonalen Steuergesetzes zu unterbreiten. Die Maximalabzüge für Einlagen, Prämien und Beiträge für die Lebens-, die Kranken- und die nicht obligatorische Unfallversicherung sowie für Zinsen von Sparkapitalien der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen sollen erhöht werden. Zudem sei der Selbstbehalt von gegenwärtig drei Prozent der Nettoeinkünfte zu senken, sodass selbstbezahlte Krankheits- und Unfallkosten stärker in Abzug gebracht werden können. Die Anpassungen sollen für Kantons- wie Gemeindesteuern vorgenommen werden. Der ausführliche Wortlaut und die Begründung liegen bei.

1.2. Zustandekommen

Der Memorialsantrag wurde am 17. Juli 2018 durch zwei im Kanton Glarus stimmberechtigte Einzelpersonen, Herrn Peter Landolt, wohnhaft in Näfels, und Herrn Linus Hofmann, wohnhaft in Ennenda, bei der Staatskanzlei eingereicht. Er erfüllt die Voraussetzungen von Artikel 71 Absätze 2–4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, GS I D/22/2). Der Memorialsantrag ist somit zustande gekommen (Art. 72 Abs. 1 GPR).

1.3. Übermittlung an den Landrat

Ist ein Memorialsantrag zustande gekommen, so stellt der Regierungsrat dem Landrat innerhalb von drei Monaten den Antrag, ihn für rechtlich zulässig oder unzulässig zu erklären (Art. 74 Abs. 1 GPR). Der Landrat entscheidet über die rechtliche Zulässigkeit der Anträge und beschliesst über deren Erheblichkeit (Art. 59 Abs. 2 Kantonsverfassung, KV, GS I A/1/1 i. V. m. Art. 77 Abs. 1 Landratsverordnung, LRV, GS II A/2/3). Der Entscheid ist im Amtsblatt zu publizieren (Art. 74 Abs. 2 GPR). Bei der Prüfung der Zulässigkeit geht es nicht um Fragen der politischen Opportunität eines Antrags, sondern um eine Beurteilung aus rechtlicher Sicht. Der Landrat übt somit eine Rechtskontrolle aus.

2. Zulässigkeit

2.1. Verfassungsrechtliche Anforderungen

Nach den Bestimmungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV und von Artikel 73 GPR ist ein Memorialsantrag gültig, wenn er:

- einen Gegenstand betrifft, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt;
- in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt worden ist (Einheit der Form);
- sich mit Gegenständen befasst, die in einem sachlichen Zusammenhang stehen (Einheit der Materie);
- durchführbar ist;
- und übergeordnetes Recht beachtet.

2.2. Gegenstand im Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde

Gegenstand eines Memorialsantrags kann nach Artikel 58 Absatz 2 KV alles sein, was in den Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde gemäss Artikel 69 KV fällt. Vorliegend verlangen die Antragsteller eine Anpassung des kantonalen Steuergesetzes (StG, GS VI C/1/1). Dieses regelt in Artikel 31 Absatz 1 Ziffer 7 die Abzugsfähigkeit von Einlagen, Prämien und Beiträgen für die Lebens-, die Kranken- und die nicht obligatorische Unfallversicherung sowie von Zinsen von Sparkapitalien der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen. In Ziffer 8 derselben Bestimmungen wird die Abzugsfähigkeit von Krankheits- und Unfallkosten geregelt. Diese Vorschriften gelten gemäss Artikel 203 StG neben den Kantonssteuern auch für die Gemeindesteuern. Der Memorialsantrag betrifft somit einen Gegenstand, der nach Artikel 69 Absatz 1 KV in die Kompetenz der Landsgemeinde fällt.

2.3. Einheit der Form

Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn der Memorialsantrag ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wird (Art. 73 Abs. 3 GPR). Eine Vermischung beider Formen ist unzulässig. Aufgrund der Tatsache, dass ein Antrag in der Form der allgemeinen Anregung auch sehr konkrete Anliegen beinhalten und die Form des ausgearbeiteten Entwurfs umgekehrt auch aus relativ allgemein gehaltenen Gesetzgebungsaufträgen oder programmatischen Bestimmungen bestehen kann, ist eine Vermischung der Formen zurückhaltend anzunehmen. Vorliegend wurde der Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Die Antragsteller verzichten trotz sehr konkreter Anliegen darauf, einen Gesetzestext auszuformulieren. Insbesondere äussern sie sich nicht zur Höhe des Abzuges und des Selbstbehaltes. Dies festzulegen, obliegt dem Gesetzgeber. Das Erfordernis der Einheit der Form ist somit gewahrt.

2.4. Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie will verhindern, dass die Stimmberechtigten auf zwei oder mehrere politisch voneinander unabhängige Fragen nur einmal antworten können. Zwischen den einzelnen Teilen des Antrags muss deshalb ein innerer, sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 73 Abs. 2 GPR). Der vorliegende Memorialsantrag beschäftigt sich mit zwei Bereichen, nämlich der Abzugsfähigkeit von Einlagen, Prämien und Beiträgen für die Lebens-, die Kranken- und die nicht obligatorische Unfallversicherung sowie von Zinsen von Sparkapitalien und der Abzugsfähigkeit von selbstbezahlten Krankheits- und Gesundheitskosten. Diese zwei Teile weisen einen genügend engen sachlichen Zusammenhang auf, so dass sich ihr Zusammenführen in einem einzigen Antrag rechtfertigt bzw. aufgrund ihrer Unterschiede nicht künstlich erscheint. Das gemeinsame Ziel der angeregten Massnahmen – die Entlastung der Steuerzahlenden als Ausgleich für die in den letzten Jahren gestiegenen Prämien der obligatorischen Krankenversicherung – ist gegeben, ein roter Faden erkennbar. Die Einheit der Materie ist damit gewahrt.

2.5. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Der Memorialsantrag darf nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder, wenn sein Gegenstand nicht eine Verfassungsänderung betrifft, der Kantonsverfassung widerspricht (Art. 58 Abs. 2 KV). Vorliegend stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit Bundesrecht, konkret mit den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14). Das StHG setzt den Gesetzgebungsauftrag von Artikel 129 der Bundesverfassung (BV, SR 101) um, wonach der Bund Grundsätze über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden festlegen kann. Dabei enthält es insbesondere Vorschriften über die allgemeinen Abzüge, die zusätzlich zu den notwendigen Aufwendungen von den steuerbaren Einkünften gemacht werden können (Art. 9 Abs. 2 StHG). Andere Abzüge als die notwendigen Aufwendungen und die im StHG abschliessend aufgezählten allgemeinen Abzüge sind – unter Vorbehalt von Kinderabzügen sowie weiteren Sozialabzügen – für die Festlegung des Reineinkommens durch das kantonale Steuerrecht nicht zulässig (Art. 9 Abs. 4 StHG). Was die Abzugsfähigkeit von Einlagen, Prämien und Beiträgen für die Lebens-, die Kranken- und die nicht obligatorische Unfallversicherung und von Zinsen von Sparkapitalien sowie von Krankheits- und Unfallkosten betrifft, so sind solche Abzüge gemäss StHG nach Massgabe des kantonalen Rechts zulässig (Art. 9 Abs. 2 Ziffern g und h StHG). Das kantonale Recht hat dabei von Bundesrechts wegen für den Abzug von Einlagen, Prämien und Beiträgen für die Lebens-, die Kranken- und die nicht obligatorische Unfallversicherung sowie von Zinsen von Sparkapitalien einen Betrag oder eine Pauschale festzulegen und für den Abzug selbstbezahlter Krankheits- und Unfallkosten einen Selbstbehalt zu bestimmen. Bezüglich der Höhe des Betrages oder der Pauschale sowie des Selbstbehalts macht das StHG jedoch keine weiteren Vorgaben. Die Kantone sind diesbezüglich grundsätzlich frei. Damit steht fest, dass auch die mit dem Memorialsantrag beabsichtigten Anpassungen des kantonalen Steuerrechts mit dem StHG und somit auch mit dem Bundesrecht vereinbar sind.

2.6. Durchführbarkeit

Ist ein Memorialsantrag offensichtlich nicht realisierbar, ist er für ungültig zu erklären (Art. 58 Abs. 4 KV). Sich abzeichnende, grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines Memorialsantrags im Falle seiner Annahme genügen dafür jedoch nicht. Vielmehr muss die Umsetzung zweifelsfrei und aufgrund eines unüberwindbaren Hindernisses unmöglich sein. Erst wenn der Antrag keinen Raum mehr für eine Auslegung lässt, mit der seine Anliegen verwirklicht werden können, ist er für ungültig zu erklären. Vorliegend sind keine grösseren Schwierigkeiten bei der Umsetzung erkennbar. Die mit dem Memorialsantrag verfolgten Anliegen sind durchführbar.

2.7. Ergebnis

Der Regierungsrat kommt zum Ergebnis, dass der als allgemeine Anregung eingereichte Memorialsantrag die Anforderungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV sowie von Artikel 73 GPR erfüllt. Er ist für rechtlich zulässig zu erklären.

3. Erheblichkeit

Ob ein rechtlich zulässiger Memorialsantrag erheblich erklärt wird, obliegt ausschliesslich dem Landrat (Art. 59 Abs. 2 KV). Die Stellungnahme des Regierungsrates beschränkt sich auf die rechtliche Zulässigkeit (Art. 74 Abs. 1 GPR).

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag für zulässig zu erklären und über die Erheblichkeit zu befinden.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag