

An den Landrat

Glarus, 14. Mai 2019

Motion Peter Rothlin, Oberurnen, und Unterzeichnende „Einzelfirmenbesteuerung höchstens im Mittel der Nachbarkantone“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 19. Dezember 2018 reichten Landrat Peter Rothlin und Unterzeichnende die Motion „Einzelfirmenbesteuerung höchstens im Mittel der Nachbarkantone“ mit folgendem Antrag ein (Begründung s. Beilage):

Der Regierungsrat wird gebeten, dem Landrat eine Änderung des Steuergesetzes zu unterbreiten, die für Einzelfirmen eine Vermögenssteuerbelastung höchstens im Mittel seiner Nachbarkantone St. Gallen, Graubünden, Uri und Schwyz vorsieht. Dies kann durch Steuerfreibeträge oder eine Steuertarifanpassung im Rahmen der Überprüfung der Steuerstrategie (2021–2022) erfolgen.

2. Erwägungen

2.1. Vorbemerkungen

Einzelunternehmen haben keine eigene Rechtspersönlichkeit und sind keine selbstständigen Steuersubjekte. Das bedeutet, dass das Einkommen und Vermögen der Einzelfirma dem Inhaber oder der Inhaberin zugerechnet wird.

Im Steuerrecht wird bei Selbstständigerwerbenden zwischen Geschäftsvermögen und Privatvermögen unterschieden: Zum Geschäftsvermögen gehören diejenigen Vermögensgegenstände, die ganz oder vorwiegend der selbstständigen Erwerbstätigkeit dienen. Zum Privatvermögen gehören alle Sachen und Rechte, die aufgrund ihrer Beschaffenheit und ihrer konkreten Zweckbestimmung privaten Bedürfnissen dienen (z. B. Hausrat, Kleider, Schmuck, von Steuerpflichtigen und ihrer Familie für Wohnzwecke benutzte Liegenschaften usw.).

Auf Ebene der Vermögenssteuern wird Geschäfts- und Privatvermögen grundsätzlich gleichbehandelt. Die Unterscheidung zwischen Geschäfts- und Privatvermögen ist aber im Bereich der Einkommenssteuer von zentraler Bedeutung. Das steuerbare Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit berechnet sich grundsätzlich nach dem Buchwertprinzip. Dies bedeutet, dass sich das steuerbare Einkommen grundsätzlich aus der Differenz zwischen Vermögensstand per Ende Jahr und dem Vermögensstand zu Beginn des Jahres (bereinigt um

Privatentnahmen und Privateinlagen) ergibt. Demgegenüber ist das Privatvermögen bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens nicht von Relevanz (im Gegensatz zum Geschäftsvermögen sind Kapitalgewinne aus Privatvermögen steuerfrei).

Gemäss Artikel 129 der Bundesverfassung (BV) bzw. Artikel 1 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) ist es in der Kompetenz der Kantone, Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge festzusetzen (sog. Tarifautonomie der Kantone). Demgegenüber ist es in der Kompetenz des Bundes, die Steuerpflicht, der Gegenstand und die zeitliche Bemessung der Steuern, das Verfahrens- und das Steuerstrafrecht zu regeln.

Die Motionäre schlagen entsprechend vor, die Steuerfreibeträge oder die Steuertarife anzupassen mit dem Ziel einer Vermögenssteuerbelastung für Geschäftsvermögen im Mittel der Nachbarkantone. Das angestrebte Ziel der Motionäre könnte auf zwei Arten erreicht werden:

1. Die Freibeträge bzw. Steuertarife werden nur für das Geschäftsvermögen angepasst (sog. gespaltene Vermögenssteuer);
2. die Freibeträge bzw. Steuertarife werden für sämtliche steuerpflichtigen natürlichen Personen angepasst.

2.2. Einführung gespaltener Steuersatz

Auf den ersten Blick könnte der Eindruck entstehen, dass die Kantone vollständig frei sind, wie sie den Steuertarif bzw. Steuersatz ausgestalten oder die Steuerfreibeträge bestimmen und es daher auch zulässig sein müsste, eine gespaltene Vermögenssteuer für Geschäfts- und Privatvermögen einzuführen. Dem ist aber nicht so. Eine gespaltene Vermögenssteuer beschlägt nicht ausschliesslich den Steuertarif bzw. die Steuerfreibeträge, sondern entfaltet auch Reflexwirkung auf die Bemessungsgrundlage, da dieselbe Bemessungsgrundlage einer unterschiedlichen Steuerbelastung ausgesetzt ist (Ulrich Cavelti, Bemerkungen zum Gutachten über „Lizenzbox des Kantons Nidwalden“ (...) vom 19. Juli 2011, S. 4; Philipp Roth, Schweizer Lizenzbox im Fahrwasser der USA – ein Gedankenspiel, ST4/2015, S. 222). Die Bemessungsgrundlage liegt aber in der Kompetenz des Bundes. Gemäss Artikel 13 Absatz 1 StHG unterliegt das gesamte Reinvermögen der Vermögenssteuer. Dieser Artikel ist dabei so zu lesen, dass das gesamte Reinvermögen *derselben* Vermögenssteuer unterliegt. Entsprechend ist der Kanton nicht berechtigt, eine gespaltene Steuer einzuführen. Eine solche bedürfte einer Grundlage in einem Bundesgesetz.

Im Übrigen hält eine gespaltene Steuer dem Gleichheitsgebot gemäss Artikel 8 BV bzw. dem Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 BV) nicht stand. Der erste Grundsatz verlangt, dass alle Personen oder Personengruppen nach denselben gesetzlichen Regeln erfasst werden. Ausnahmen, für die kein sachlicher Grund besteht, sind unzulässig. Nach dem zweiten Prinzip sind Personen, die sich in gleichen Verhältnissen befinden, in derselben Weise mit Steuern zu belasten. Wesentliche Ungleichheiten in den tatsächlichen Verhältnissen müssen zu entsprechend unterschiedlichen Steuerbelastungen führen. Drittens müssen die Steuerpflichtigen nach Massgabe der ihnen zustehenden Mittel gleichmässig besteuert werden; die Steuerbelastung hat sich nach den ihnen zur Verfügung stehenden Wirtschaftsgütern und ihren persönlichen Verhältnissen zu richten (vgl. BGE 134 I 248 E. 2; BGE 133 I 206 E. 6.1; Urteil 2P.233/2002 vom 27. Januar 2003 E. 3.2, in: StE 2003 B 21.1 Nr. 11; je mit Hinweisen).

Gemäss Bundesgericht bedeutet dies, dass die gesamte Bemessungsgrundlage (in diesem Falle das Reinvermögen) unabhängig von der Art derselben (Vermögens-)Steuer unterstehen muss. Geschäftsvermögen mit einem anderen Tarif zu besteuern, würde den Prinzipien der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit widersprechen (zum Ganzen vgl. BGE 136 I 65 E. 5.3).

In einem Zwischenfazit kann festgestellt werden, dass es unzulässig wäre, eine gespaltene Steuer für Geschäftsvermögen und Privatvermögen einzuführen.

2.3. Generelle Senkung der Vermögenssteuern

Gemäss Artikel 129 BV bzw. Artikel 1 Absatz 2 StHG liegt es in der Kompetenz der Kantone, die Steuertarife bzw. die Steuerfreibeträge festzulegen (Tarifautonomie). Einer generellen Senkung der Vermögenssteuern würde daher bundesrechtlich nichts im Wege stehen. Im Sinne der Ausführungen unter den Ziffern 2.1 und 2.2 müsste eine Senkung der Vermögenssteuern in gleichem Masse für sämtliche steuerpflichtigen natürlichen Personen erfolgen, unabhängig von deren Eigenschaft als Selbstständig- oder Unselbstständigerwerbende.

Das durchschnittliche Reinvermögen im Kanton Glarus beträgt rund 350'000 Franken. Um bei diesem Vermögen eine Steuerbelastung im Mittel der Nachbarkantone zu erreichen, müsste der Steuersatz für die Vermögenssteuer von 3 auf 2 Promille gesenkt werden. Dies hätte Mindereinnahmen von insgesamt rund 8,1 Millionen Franken zur Folge. Davon entfielen 3,5 Millionen Franken auf den Kanton, 4 Millionen Franken auf die Gemeinden und 0,6 Millionen Franken auf die Kirchgemeinden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Motion lässt sich grundsätzlich nicht bundesrechtskonform umsetzen. Eine Anpassung des Steuertarifs bzw. Steuerfreibetrags müsste generell und für sämtliche steuerpflichtigen natürlichen Personen erfolgen. Der Regierungsrat lehnt die Motion zum aktuellen Zeitpunkt ab.

Der Kanton Glarus hat in den letzten Jahren seine Steuerbelastung kontinuierlich und erheblich reduziert. Die Landsgemeinde hat in den Jahren 2006, 2007, 2008, 2009, 2013 und 2019 Steuerreduktionen beschlossen. Mit der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) und der Anpassung des Nationalen Finanzausgleichs stehen bedeutsame Reformen bevor, die grosse Auswirkungen auf den Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden haben werden und mit verschiedensten Unsicherheiten verbunden sind. Eine Reduktion der Vermögenssteuer mit erwarteten Mindererträgen von über 8 Millionen Franken erscheint dem Regierungsrat deshalb zurzeit nicht opportun. Dies auch vor dem Hintergrund, dass bereits die Landsgemeinde im Jahr 2010 einen Memorialsantrag, der eine Senkung des Vermögenssteuertarifs von 3 auf 2 Promille forderte, abgelehnt hat.

Der Regierungsrat erachtet die Vermögenssteuer als lediglich ein Element für die steuerliche Attraktivität als Wohn- und Arbeitsort. Es braucht aber keine isolierte Betrachtung der Vermögenssteuern, sondern eine gesamtheitliche Perspektive der Steuerbelastung. Dazu gehören insbesondere auch die Einkommenssteuern für Selbstständig- und Unselbstständigerwerbende, die viel stärker ins Gewicht fallen. Der Regierungsrat wird die Entwicklung der steuerlichen Attraktivität inklusive der Vermögenssteuer genau verfolgen und dem Landrat spätestens im Rahmen der Überprüfung der Steuerstrategie in den Jahren 2021 und 2022 Bericht erstatten, wie das die Motionäre verlangen. Dies ist gewährleistet, indem der Landrat die Legislaturplanung 2019–2022 und damit die Massnahme 3.1, „Überprüfung der Steuerstrategie“, genehmigt hat.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion abzulehnen.

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:
- Motion