

§ 12 A. Änderung des Steuergesetzes B. Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Die Vorlage im Überblick

Die Vorlage beinhaltet einerseits eine Änderung des Steuergesetzes. Weil im Zusammenhang mit einer Überprüfung der kantonalen Steuerstrategie auch die Auswirkungen der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) auf den Kanton und die Gemeinden analysiert wurden, befasst sich diese Vorlage auch mit dem kantonalen Finanzausgleich.

Überprüfung der Steuerstrategie

Die Steuerstrategie des Kantons Glarus von 2007 verfolgt zwei Ziele: Die Steuerbelastung für natürliche Personen bewegt sich im schweizerischen Mittel und diejenige für juristische Personen – also vor allem Unternehmen – ist vergleichbar mit dem Niveau der wichtigsten Konkurrenten im interkantonalen Steuerwettbewerb. Damit soll das Portemonnaie der Bevölkerung geschont und die Attraktivität des Kantons Glarus als Wohn- und Arbeitsort gesichert werden. Zur Umsetzung der Steuerstrategie entlastete der Kanton Glarus die natürlichen und juristischen Personen ab 2007 schrittweise.

Die Steuerstrategie und deren Umsetzung werden immer wieder überprüft. Das neueste externe Gutachten von 2022 kommt zum Schluss, dass die Ziele der Steuerstrategie grundsätzlich immer noch erreicht sind. Handlungsbedarf würde bezüglich der Einkommenssteuer am ehesten bei den Verheirateten und bei der Vermögenssteuer beim Mittelstand mit Vermögen zwischen 250 000 und 500 000 Franken bestehen. Bei den juristischen Personen gibt gemäss Studie keinen Handlungsbedarf. Der Regierungsrat schlug dem Landrat in der Folge eine Erhöhung der Abzüge bei den Vermögenssteuern und eine Senkung des Kantonssteuerfusses um 1 Prozentpunkt vor.

Der Landrat beantragt hingegen, auf die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Anpassungen zu verzichten und nur die Einkommenssteuertarife bei Verheirateten per 1. Januar 2024 zu senken. Davon profitieren 10 500 Haushalte mit durchschnittlich 270 Franken. Die erwarteten Steuerausfälle für Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden betragen gesamthaft rund 2,9 Millionen Franken.

Ausgleich der kalten Progression

Das Steuergesetz verlangt, dass der Regierungsrat dem Landrat Bericht und Antrag auf Anpassung der Steuersätze und Abzüge unterbreitet, wenn die Teuerung um mindestens 10 Prozent gestiegen ist. Damit soll verhindert werden, dass die Steuerpflichtigen aufgrund rein nominaler Lohnerhöhungen steuerlich real stärker belastet werden (sog. kalte Progression). Ende September 2022 wurde der massgebende Grenzwert mit einer Teuerung von 11 Prozent gegenüber dem Jahr 2001 überschritten. Eine Prüfung der Steuersätze zeigt jedoch, dass diese mit der Umsetzung der Steuerstrategie in den vergangenen Jahren bereits deutlich stärker gesenkt wurden. Die Teuerung wurde damit bereits kompensiert. Eine zusätzliche Senkung der Steuersätze zum Ausgleich der kalten Progression wäre mit Mindereinnahmen von bis zu 9,8 Millionen Franken verbunden. Eine solche Reduktion der Steuersätze wäre für Kanton und Gemeinden finanziell nicht tragbar. Hingegen soll die kalte Progression bei diversen Abzügen ausgeglichen werden. Gleichzeitig bleiben damit die Abzüge von Bund und Kanton grösstenteils identisch, was einen verständlichen und einfachen Vollzug ermöglicht. Künftig soll die kalte Progression bei den Steuersätzen und Abzügen jährlich automatisch ausgeglichen werden.

Weitere Änderungen des Steuergesetzes

Verschiedene Änderungen im Steuerrecht des Bundes sind zwingend im kantonalen Steuerrecht umzusetzen. Es geht dabei um die steuerliche Behandlung finanzieller Sanktionen, die Steuerfreiheit von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose und die Aktienrechtsrevision 2020.

Im Weiteren wurde der Maximalabzug für Kinderdrittbetreuungskosten auf Bundesebene ab dem 1. Januar 2023 von 10 100 auf 25 000 Franken pro Kind und Jahr erhöht. Zwecks Harmonisierung mit dem Bundesrecht soll der Maximalabzug auch bei den Kantons- und Gemeindesteuern ab gleichem Datum ebenfalls auf 25 000 Franken erhöht werden.

Änderungen im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Im Jahr 2020 traten das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) und die in diesem Zusammenhang von der Landsgemeinde 2019 vorgenommenen Änderungen im kantonalen Steuergesetz in Kraft. Die bis anhin privilegiert besteuerten Gesellschaften (sog. Statusgesellschaften) verloren ihren Sonderstatus und wurden neu ordentlich besteuert. Um Standortverlagerungen der Statusgesellschaften zu vermeiden und steuerlich weiterhin attraktiv zu bleiben, senkte der Kanton die Steu-

ersätze für juristische Personen. Davon profitierten alle Unternehmen im Kanton Glarus. Die Steuerausfälle sollten neben den erwarteten höheren Steuererträgen der Statusgesellschaften durch eine Erhöhung der Besteuerung von Erträgen aus massgeblichen Beteiligungen (privilegierte Dividendenbesteuerung) und eine Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer kompensiert werden. Um die unterschiedliche Betroffenheit der Gemeinden auszugleichen, wurde zudem der kantonale Finanzausgleich – einstweilen befristet von 2020 bis 2023 – angepasst. Die ressourcenschwachen Gemeinden erhielten einen Ausgleichsbeitrag von insgesamt 1,2 Millionen Franken pro Jahr. Zudem wurde der sogenannte Disparitätenabbau (Ausgleich der Unterschiede zwischen den Gemeinden in Bezug auf die Steuerkraft) im Ressourcenausgleich auf 40 Prozent erhöht und die Begrenzung des Ressourcenausgleichs ausser Kraft gesetzt.

Wegen der unsicheren Auswirkungen der Reform wurde der Regierungsrat gesetzlich verpflichtet, dem Landrat Bericht über die Auswirkungen der Umsetzung des STAF im Kanton Glarus zu erstatten und allenfalls unbefristete Ausgleichsmassnahmen zu beantragen. Ein Vergleich der Steuererträge und Finanzausgleichszahlungen von Kanton und Gemeinden der Jahre 2021 und 2019 zeigt, dass der Kanton und die Gemeinden Glarus Nord und Glarus trotz der Reform und des Wegzugs von 21 privilegiert besteuerten Statusgesellschaften höhere Steuererträge generieren konnten. Einzig die Gemeinde Glarus Süd musste Steuerausfälle von rund 0,9 Millionen Franken verkraften. Diese dürften in den Jahren 2022 und 2023 durch höhere Ausgleichszahlungen aus dem Finanzausgleich (welche auf den Steuerdaten 2020 und 2021 basieren) kompensiert werden. Die Steuerausfälle in Glarus Süd lassen sich aber nicht allein auf die Umsetzung des STAF zurückführen.

Aufgrund seiner Analyse und der Vernehmlassung kam der Regierungsrat zum Schluss, dass eine Anpassung des Finanzausgleichs und unbefristete Ausgleichsmassnahmen zum aktuellen Zeitpunkt nicht zweckdienlich sind. Verschiedene Auswirkungen des STAF, insbesondere auf die Kantons- und Gemeindefinanzen sowie auch auf den nationalen Finanzausgleich, seien aktuell zu wenig klar. Zudem stünden Kanton und Gemeinden aktuell vor grossen, aber teilweise noch unklaren finanziellen Herausforderungen. Diese dürften auch Auswirkungen auf die Diskussion zur Ausgestaltung und Finanzierbarkeit des Finanzausgleichs haben. Der Regierungsrat schlug daher vor, die bisherigen Ausgleichsmassnahmen grundsätzlich unverändert um drei Jahre zu verlängern. Einzig der vom Kanton finanzierte Ausgleichsbeitrag zugunsten der ressourcenschwachen Gemeinden sollte um 300 000 Franken auf 1,5 Millionen Franken erhöht werden. Für die Landsgemeinde 2026 wäre in der Folge eine umfassende Überprüfung der Auswirkungen des STAF, aber auch des Finanzausgleichs vorzunehmen gewesen.

Der Landrat stimmte der Analyse des Regierungsrates in Bezug auf die Auswirkungen der Umsetzung des STAF zwar grundsätzlich zu. Er war aber der Ansicht, dass die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes genutzt werden müsse, um namentlich die Gemeinde Glarus Süd aufgrund der in den vergangenen Jahren deutlich gestiegenen Sonderlasten und der schwierigen finanziellen Lage rascher und wirksamer zu unterstützen. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde daher folgende Anpassungen des Finanzausgleichs:

- Ressourcenausgleich: Unbefristete Anpassung des Disparitätenabbaus auf 30 Prozent und Aufhebung der Begrenzung der Zahlungen im Ressourcenausgleich auf 500 000 Franken;
- Lastenausgleich: Erhöhung der Dotation um 2 Millionen auf insgesamt 3 Millionen Franken; davon profitiert die Gemeinde Glarus Süd;
- STAF-Ausgleich: Verlängerung des STAF-Ausgleichs bis Ende 2027 und Erhöhung der Dotation um 0,3 Millionen auf 1,5 Millionen Franken pro Jahr. Davon erhält die Gemeinde Glarus Nord 1 Million Franken und die Gemeinde Glarus Süd 0,5 Millionen Franken.

1. Überprüfung der Steuerstrategie

1.1. Ausgangslage

1.1.1. Legislaturplanung 2019–2022

Der Kanton Glarus schont das Portemonnaie der Bevölkerung. Gestützt auf dieses Ziel aus dem Politischen Entwicklungsplan 2020–2030 definierte der Regierungsrat für die Legislatur 2019–2022 das Ziel «Der Kanton Glarus hält seine Position als Kanton mit einem der höchsten verfügbaren Einkommen.» Als frei verfügbares Einkommen gilt dabei jener Betrag, der einem Haushalt übrig bleibt nach Abzug der obligatorischen Abgaben (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, obligatorische Krankenpflegeversicherung) und der Fixkosten (Wohnkosten und damit direkt zusammenhängenden Kosten wie Nebenkosten, Gebühren für Energie und Elektrizität sowie Ausgaben für Pendelwege und für externe Kinderbetreuung wegen Erwerbstätigkeit).

Dieses Legislaturziel wurde grundsätzlich erreicht, wie eine Studie der Credit Suisse vom Mai 2021 bestätigt. Demnach hat die Glarner Bevölkerung im Kantonsvergleich das dritthöchste frei verfügbare Einkommen (2016: 2. Rang). Nur die Kantone Appenzell Innerrhoden und Uri sind besser klassiert.

Einen unmittelbaren Einfluss auf das frei verfügbare Einkommen können der Kanton und die Gemeinden insbesondere bei der Steuerbelastung ausüben. Um die steuerliche Attraktivität auch interkantonal vergleichen und die Einhaltung der Steuerstrategie beurteilen zu können, wurde die Überprüfung der Steuerstrategie in Bezug auf die natürlichen Personen als eine Massnahme der Legislaturplanung 2019–2022 wie auch der Legislaturplanung 2023–2026 definiert.

1.1.2. Postulat «Einzelfirmenbesteuerung höchstens im Mittel der Nachbarkantone»

In einer als Postulat überwiesenen Motion forderte der Landrat den Regierungsrat auf, ihm eine Änderung des Steuergesetzes zu unterbreiten, die für Einzelfirmen eine Vermögenssteuerbelastung höchstens im Mittel seiner Nachbarkantone St. Gallen, Graubünden, Uri und Schwyz vorsieht. Dies könne durch Steuerfreibeträge oder eine Steuertarifanpassung im Rahmen der Überprüfung der Steuerstrategie erfolgen.

1.2. Ziele der Steuerstrategie

Die im Jahr 2007 definierte und seither verfolgte Steuerstrategie des Kantons Glarus hat folgende Ziele (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2007, S. 111–113):

- die Steuerbelastung für natürliche Personen bewegt sich im schweizerischen Mittel;
- die Steuerbelastung für juristische Personen – in erster Linie also Unternehmen – ist vergleichbar mit dem Niveau der wichtigsten Konkurrenten im interkantonalen Steuerwettbewerb;
- in ausgewählten Bereichen wird eine Nischenstrategie verfolgt.

Primäres Ziel der Steuerstrategie ist, das Portemonnaie der Bevölkerung zu schonen und die Attraktivität des Kantons Glarus als Wohn- und Arbeitsort zu sichern. Idealerweise führen attraktive Steuersätze – zusammen mit anderen relevanten Standortfaktoren – zu einem Zuzug von finanzstarken Steuerpflichtigen und Unternehmen, die Arbeitsplätze schaffen. Sie helfen aber auch, Abwanderung und andere negative Entwicklungen zu verhindern.

Die unterschiedlichen Ziele für die natürlichen und juristischen Personen tragen der volkswirtschaftlichen Bedeutung, der oftmals höheren Mobilität der Unternehmen sowie ihrem eher geringen Anteil am gesamten Steuerertrag Rechnung. Zudem ist bei den meisten natürlichen Personen letztlich das frei verfügbare Einkommen eine relevantere Zielgrösse als allein die Steuerbelastung. Diesbezüglich steht der Kanton Glarus gemäss der erwähnten Studie der Credit Suisse im interkantonalen Vergleich nach wie vor sehr gut da.

Die Nischenstrategie wurde mit der Umsetzung des STAF hingegen de facto aufgegeben. Sie zielte primär auf die privilegierte Besteuerung der Dividenden, die damals mit lediglich 20 Prozent besteuert wurden. In Zusammenhang mit der Umsetzung des STAF wurde die privilegierte Dividendenbesteuerung auf 70 Prozent erhöht, da eine tiefere Besteuerung einerseits die betroffenen Unternehmer übermässig bevorteilt hätte und andererseits die Nischenstrategie auch nicht den gewünschten Erfolg gebracht hatte (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2019, S. 112).

1.3. Umsetzung der Steuerstrategie

Als Konsequenz aus der Steuerstrategie entlastete der Kanton Glarus ab 2007 die natürlichen und juristischen Personen schrittweise:

Landsgemeinde 2007:

- Entlastung der untersten Einkommensstufen von Verheirateten und Einelternfamilien
- Streckung des Tarifs für mittlere und hohe Einkommen
- Entlastung von Familien durch Erhöhen des Kinderabzugs und Einführung eines Abzugs für Kinder in Ausbildung mit Aufenthalt am auswärtigen Ausbildungsort

Landsgemeinde 2008:

- Senkung des Gewinnsteuersatzes von 13,5 auf 9 Prozent
- Entlastung bei der Einkommenssteuer für Alleinstehende
- Entlastung bei der Vermögenssteuer

Landsgemeinde 2009:

- Senkung der Steuertarife um bis zu 20 Prozent
- Einführung eines Teilsplitting-Faktors von 1,6 für gemeinsam besteuerte Ehepaare
- Erhöhung des Kinderabzugs

Landsgemeinde 2013:

- Senkung Gewinnsteuersatz von 9 auf 8 Prozent
- Erhöhung der Dividendenbesteuerung von 20 auf 35 Prozent

Landsgemeinde 2019:

- Senkung des Gewinnsteuersatzes von 8 auf 4,5 Prozent
- Erhöhung der Dividendenbesteuerung von 35 auf 70 Prozent
- Erhöhung der Abzüge für (Kranken-)Versicherungsprämien und Sparzinsen sowie Reduktion des Selbstbehalts für selbst getragene Krankheits- und Unfallkosten

Ein im Jahr 2012 veröffentlichtes Gutachten von BAK Economics hielt fest, dass die Ziele der Steuerstrategie erreicht wurden. Die Steuersenkungen haben damals zu einer deutlich verbesserten steuerlichen Attraktivität geführt. Ein Kurzgutachten von BAK Economics aus dem Jahr 2020 zur Einkommenssteuerbelastung zeigte zudem, dass die natürlichen Personen im Kanton Glarus zwischen 2007 und 2019, insbesondere im Zeitraum zwischen 2009 und 2011, deutlich entlastet wurden. Dabei wurden die verheirateten Erwerbstätigen (mit oder ohne Kinder) tendenziell leicht stärker entlastet als die ledigen Erwerbstätigen und Rentner.

Die Durchführung einer frühzeitigen Evaluation der Auswirkungen und die regelmässig wiederholte Überprüfung der Steuerstrategie ist im dynamischen schweizerischen Steuerwettbewerb eine Notwendigkeit. Die Überprüfung der Steuerstrategie bildet daher, wie erwähnt, eine Massnahme der Legislaturplanung 2019–2022 wie auch der Legislaturplanung 2023–2026.

1.4. Externe Evaluation

Für die Überprüfung der Steuerstrategie im Rahmen der Legislaturplanung 2019–2022 wurde erneut ein externes Gutachten bei BAK Economics in Auftrag gegeben. Dieses kommt in ihrer Evaluation der Steuerstrategie zu folgendem Fazit:

Bei den natürlichen Personen wurde das Ziel formuliert, dass die Steuerbelastung im schweizerischen Mittel liegen soll.

- Bei der Einkommenssteuer ist das Ziel insgesamt, d. h. über alle Steuersubjekte und Einkommensklassen gesehen, heute (bzw. im Jahr 2020) erreicht: Die Einkommenssteuerbelastung liegt im Kanton Glarus zwar über dem Mittel der Vergleichsgruppe der Nachbarkantone, aber immer noch gleichauf mit dem Schweizer Durchschnitt.
- Je nach Steuersubjekt und Einkommensklasse kann sich die Situation jedoch differenzierter darstellen. Handlungsbedarf im Sinne der Strategie 2007 würde bezüglich der Steuersubjekte am ehesten bei den Verheirateten ohne und mit Kindern bestehen, bezüglich der Einkommensklassen am ehesten bei den tieferen bis mittleren Einkommensklassen.
- Bei der Vermögenssteuer ist das Ziel der Strategie 2007 im Jahr 2020 ebenfalls erreicht: Insgesamt (d. h. über die verschiedenen Vermögensklassen) liegt die Vermögenssteuerbelastung für das betrachtete Subjekt der Verheirateten ohne Kinder zwar ebenfalls über dem Mittel der Vergleichsgruppe, aber klar unterhalb des Schweizer Durchschnitts.
- Differenziert man nach Vermögensklassen, dann würde gemäss den Zielen der Strategie 2007 am ehesten Handlungsbedarf bei den Vermögen zwischen 250000 und 500000 Franken bestehen, wo Glarus über dem Schweizer Schnitt liegt.

Abbildung 1. Gesamtindex der Einkommensbelastung 2020

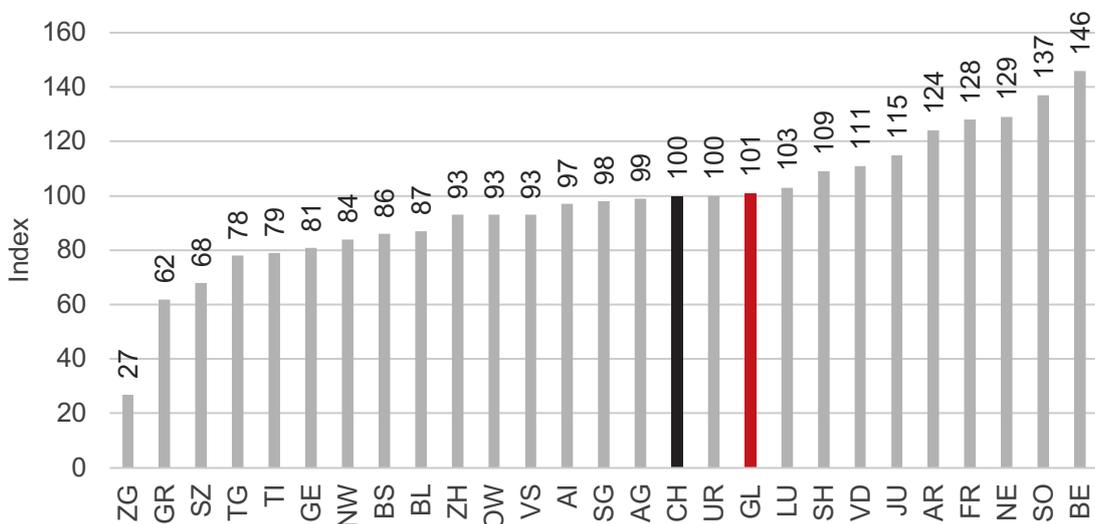
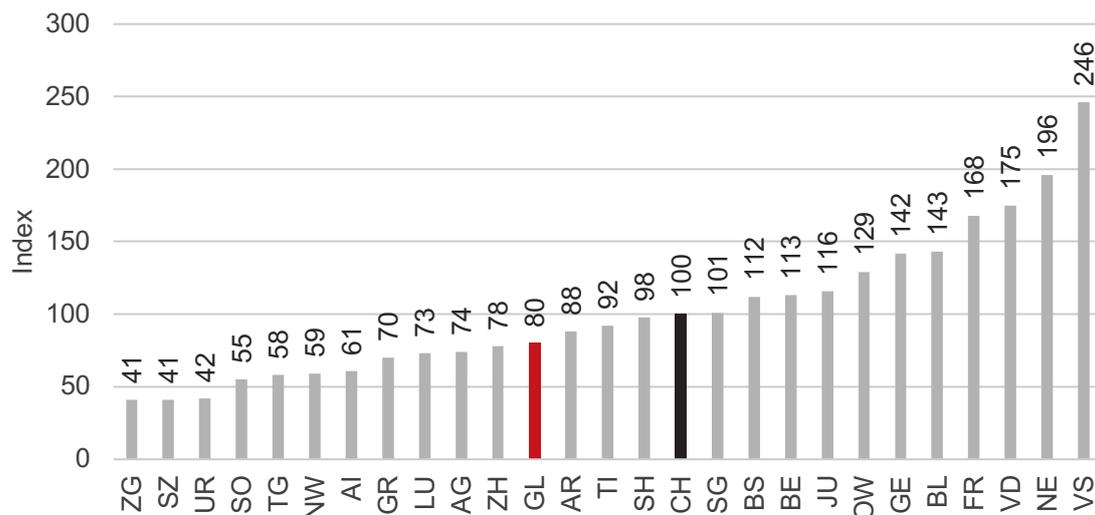


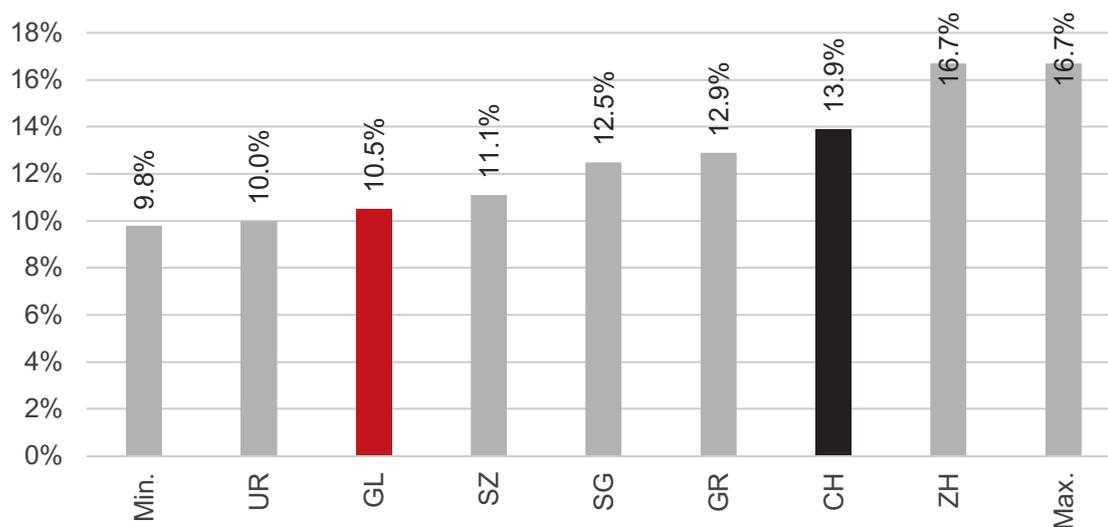
Abbildung 2. Gesamtindex der Vermögensbelastung 2020



In der Steuerstrategie 2007 wurde bezüglich der juristischen Personen das Ziel formuliert, dass die Steuerbelastung im Kanton Glarus vergleichbar mit dem Niveau der wichtigsten Konkurrenten im interkantonalen Steuerwettbewerb sein soll.

- Bei der ordentlichen Besteuerung ist das Ziel der Steuerstrategie 2007 heute (d.h. im Jahr 2021) erfüllt: Die Steuerbelastung liegt 2021 (nach der STAF) unter dem Mittel der Vergleichsgruppe der Nachbarkantone (und unter dem Schweizer Durchschnitt). Von der Vergleichsgruppe weist nur der Kanton Uri eine Belastung auf (10 %), die leicht tiefer ist als im Kanton Glarus (10,5 %).
- Handlungsbedarf gemäss dem Ziel der Strategie 2007 könnte bei der ordentlichen Besteuerung deshalb höchstens darin bestehen, den Abstand zum Kanton Uri noch zu verringern – der Abstand ist aber klein genug, dass man bereits jetzt von einem vergleichbaren Niveau sprechen kann.
- Bei der Besteuerung unter Einbezug der STAF-Forschung-und-Entwicklung-Instrumente hängt die Zielerreichung der Steuerstrategie 2007 von der Forschungsintensität der betrachteten Unternehmen ab: Ist die Forschungsintensität durchschnittlich, ist das Ziel weiterhin erreicht; ist die Forschungsintensität hingegen sehr hoch, verfehlt der Kanton Glarus das Ziel, denn Glarus besteuert in diesem Fall höher als alle Nachbarkantone (und der Schweizer Schnitt).
- Bei der Besteuerung unter Berücksichtigung der STAF-Forschung-und-Entwicklung-Instrumente könnte deshalb allenfalls Handlungsbedarf bei sehr forschungsintensiven Unternehmen gegeben sein.

Abbildung 3. BAK Taxation Index Unternehmen Schweiz 2021



1.5. Vorgeschlagene Änderungen

Die externe Überprüfung der Steuerstrategie zeigt, dass der Kanton Glarus seine Ziele insgesamt erreicht. Mögliche Ansatzpunkte für eine Verbesserung bestehen bei einzelnen Steuersubjekten, namentlich bei den Verheirateten ohne und mit Kindern, bei den tieferen bis mittleren Einkommensklassen und bei Personen mit einem Vermögen zwischen 250 000 und 500 000 Franken.

Obwohl die Ziele der Steuerstrategie insgesamt erreicht werden, sehen Land- und Regierungsrat einen gewissen Handlungsbedarf. So haben verschiedene Kantone aufgrund positiver Jahresabschlüsse Steuer-senkungen beschlossen oder in Aussicht gestellt, wodurch sich die Position des Kantons Glarus im interkan-tonalen Vergleich verschlechtern dürfte. Darüber hinaus hat der Regierungsrat bereits in Zusammenhang mit der Jahresrechnung 2019 eine Steuersenkung in Aussicht gestellt, dieses Vorhaben aufgrund der Corona-virus-Pandemie jedoch sistiert. Angesichts der positiven Rechnungsabschlüsse in den letzten Jahren erscheint eine Steuersenkung nun aus finanzpolitischen Gründen angezeigt. Hinzu kommt, dass die Bevölke-rung zurzeit durch die stark gestiegene Teuerung belastet wird. Der Zeitpunkt ist daher sinnvoll, um die Bevölkerung in einem angemessenen Rahmen von staatlichen Abgaben zu entlasten und damit ihr Porte-monnaie zu schonen.

Der Regierungsrat hat daher für die Legislatur 2023–2026 das Ziel «Der Kanton Glarus ist steuerlich attrakti-ver» (LZ 5) formuliert. Dazu sieht er eine Senkung der Steuerbelastung vor. Er hat dazu drei Massnahmen näher geprüft:

1.5.1. Senkung des Steuertarifs auf dem Einkommen Verheirateter

Auf Basis der Feststellung von BAK Economics, wonach ein Handlungsbedarf «bezüglich der Steuer-subjekte am ehesten bei den Verheirateten ohne und mit Kindern bestehe», könnten die Verheirateten gezielt entlastet werden. Davon würden rund 10 500 Haushalte (Verheiratete, eingetragene Partnerschaften, Alleinerziehende mit Kindern) profitieren.

Der Einkommens-Steuertarif für Verheiratete könnte dabei gesenkt werden, indem der Splittingfaktor von 1,6 auf 1,7 erhöht wird. Eine solche Erhöhung würde zu Entlastungen bzw. Steuerausfällen von insgesamt rund 2,9 Millionen Franken pro Jahr führen. Pro Haushalt entspricht dies einem Betrag von durchschnittlich rund 270 Franken. Die Steuerausfälle verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Körperschaften:

Tabelle 1. Steuerausfälle bei Senkung des Steuertarifs bei Verheirateten (Splittingfaktor; in Fr.)

Kanton	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Römisch-Katholische Landeskirche	Evangelisch-Reformierte Landeskirche	Total
1'245'000	636'000	376'000	460'000	73'000	63'000	2'853'000

1.5.2. Erhöhung der Sozialabzüge bei der Vermögenssteuer

Da bei der Vermögenssteuerbelastung ein Handlungsbedarf bei den Vermögen zwischen 250 000 und 500 000 Franken besteht, könnten die Sozialabzüge bei den Alleinstehenden von 75 000 auf 100 000 Franken und bei den Verheirateten von 150 000 auf 200 000 Franken erhöht werden. Damit würde die Vermögenssteuerbelastung für alle Vermögenssteuerzahlenden reduziert. Davon profitieren auch Einzelfirmen, was sich mit den Forderungen des Postulats «Einzelfirmenbesteuerung höchstens im Mittel der Nachbarkantone» deckt.

Von der Massnahme würden rund 6 200 Haushalte (Verheiratete, eingetragene Partnerschaften, Alleinerziehende mit Kindern) und rund 6 800 Alleinstehende profitieren. Die Entlastungen bzw. Steuerausfälle beliefen sich dabei auf insgesamt rund 1,7 Millionen Franken. Pro Haushalt entspricht dies einem Betrag von durchschnittlich rund 130 Franken. Die Steuerausfälle verteilen sich gemäss Tabelle 2 auf die einzelnen Körperschaften.

Tabelle 2. Steuerausfälle bei Erhöhung der Sozialabzüge für die Vermögenssteuer (in Fr.)

Kanton	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Römisch-Katholische Landeskirche	Evangelisch-Reformierte Landeskirche	Total
731'000	353'000	221'000	290'000	40'000	49'000	1'684'000

1.5.3. Senkung des Kantonssteuerfusses

Neben den gezielten Entlastungen beim Einkommenssteuertarif der Verheirateten und der Vermögenssteuer könnte auch der Kantonssteuerfuss um einen Prozentpunkt gesenkt werden. Davon würden alle natürlichen und juristischen Personen profitieren. Die Massnahme würde zu Steuerausfällen von rund 1,8 Millionen Franken führen, welche allein vom Kanton zu tragen wären.

Mit der Steuerfuss-senkung könnte dabei auch der ab 2024 beantragte zusätzliche Bausteuerzuschlag von 0,5 Prozent der einfachen Steuer für die Finanzierung der Querspange und den Ausbau der Netstalerstrasse kompensiert werden.

1.5.4. Vorschlag des Regierungsrates

Der Regierungsrat schlug dem Landrat vor, von den drei Massnahmen die Erhöhung der Sozialabzüge bei der Vermögenssteuer und die Senkung des Kantonssteuerfusses umzusetzen. Damit hätte das Postulat «Einzel-firmenbesteuerung höchstens im Mittel der Nachbarkantone» umgesetzt und zusätzlich alle natürlichen und juristischen Personen entlastet werden können. Auf die Senkung der Einkommenssteuertarife bei den Verheirateten wollte der Regierungsrat verzichten. Dies insbesondere, weil die prognostizierten Mindereinnahmen von den Gemeinden als finanziell nicht tragbar beurteilt wurden.

1.5.5. Antrag des Landrates

Der Landrat beurteilte die Senkung der Einkommenssteuertarife als prioritär. Sie entspreche im Vergleich der einzelnen Massnahmen den Ergebnissen aus der Überprüfung der Steuerstrategie am besten und führe bei den betroffenen Haushalten zu einer wirksameren Entlastung als die übrigen Massnahmen. Er beantragt der Landsgemeinde daher eine Senkung des Steuertarifs auf dem Einkommen Verheirateter. Aufgrund der finanziellen Tragbarkeit – insbesondere auch unter Berücksichtigung der ebenfalls beantragten Änderungen im Finanzausgleich (vgl. Ziff. 4) – lehnte er die Erhöhung der Sozialabzüge bei der Vermögenssteuer und die Senkung des Kantonssteuerfusses ab.

2. Ausgleich der kalten Progression

2.1. Ausgangslage

Der Begriff der kalten Progression bezeichnet einen Anstieg der tatsächlichen Steuerlast aufgrund einer nominalen (aber nicht realen) Lohnerhöhung im Rahmen der Teuerung. Die nominalen Lohnerhöhungen können dazu führen, dass die Steuerpflichtigen in einen höheren Steuertarif aufsteigen und entsprechend höhere Steuern bezahlen müssen, obwohl ihr realer Lohn wegen der Teuerung nicht gestiegen ist.

Während der Bund seine Steuersätze und Abzüge jährlich an die Teuerung anpasst, hat im Kanton Glarus der Regierungsrat jeweils erst bei einer Teuerung von mindestens 10 Prozent dem Landrat Bericht und Antrag zu unterbreiten, «ob und wie bei der Steuer vom Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen die Steuersätze sowie die in Frankenbeträgen festgesetzten Abzüge den veränderten Verhältnissen anzupassen sind» (Art. 47 Abs. 1 Steuergesetz, StG). Massgebend ist dabei jeweils der Stand des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) am 30. September.

Per 30. September 2022 wies der LIK mit einem Stand von 112.5 Punkten eine Steigerung von 11 Prozent gegenüber dem Stand am 30. September 2001 auf. Die Teuerung überschritt damit die Grenze von 10 Prozent. Entsprechend hatte der Regierungsrat dem Landrat Bericht und Antrag zum Ausgleich der kalten Progression zu stellen.

2.2. Anpassungsbedarf der Steuertarife und Abzüge im Kanton Glarus

Um die seit 2001 aufgelaufene Teuerung von 11 Prozent vollständig auszugleichen, wären die Steuertarife entsprechend zu senken oder die für eine bestimmte Steuer massgebenden steuerbaren Einkommen entsprechend zu erhöhen. Zudem sind auch die Abzüge analog zu erhöhen.

Eine solche Anpassung der aktuellen Steuertarife und Abzüge wäre mit Mindereinnahmen von rund 11,2 Millionen Franken für die öffentliche Hand verbunden (9,8 Mio. Fr. als Folge der Anpassung der Steuertarife und 1,4 Mio. Fr. als Folge der Anpassung der Abzüge). Davon würden – auf Basis der Steuerfüsse 2023 – je 5,4 Millionen Franken auf den Kanton und die drei Gemeinden sowie 0,4 Millionen Franken auf die Landeskirchen entfallen.

Ein Vergleich der Steuertarife der Jahre 2000 und 2022 zeigt jedoch, dass die Steuertarife in dieser Periode mit einer Ausnahme (Verheiratete mit einem steuerbaren Einkommen von 50 000 Fr.) bereits stärker gesenkt wurden (vgl. Tabelle 3 und 5). Anzumerken ist allerdings, dass diese Anpassungen nicht mit dem Ziel des Ausgleichs der kalten Progression erfolgten, sondern im Rahmen der verschiedenen Massnahmen zur Umsetzung der Steuerstrategie (vgl. Ziff. 1.3).

Tabelle 3. Veränderung Steuertarife 2000 und 2022 für Alleinstehende (Beträge in Fr.)

Steuerbares Einkommen	Steuertarife 2000		Steuertarife 2022		Veränderung 2022 zu 2000
	Steuer (100 %)	in %	Steuer (100 %)	in %	
10'000	300	3,0 %	0	0,0 %	-100,0 %
20'000	1'150	5,8 %	800	4,0 %	-30,4 %
30'000	2'400	8,0 %	1'900	6,3 %	-20,8 %
50'000	5'200	10,4 %	4'500	9,0 %	-13,5 %
100'000	14'450	14,5 %	12'000	12,0 %	-17,0 %

Steuerbares Einkommen	Steuertarife 2000		Steuertarife 2022		Veränderung 2022 zu 2000
	Steuer (100 %)	in %	Steuer (100 %)	in %	
150'000	23'950	16,0 %	20'000	13,3 %	-16,5 %
250'000	43'950	17,6 %	37'500	15,0 %	-14,7 %
400'000	75'450	18,9 %	66'000	16,5 %	-12,5 %
450'000	85'500	19,0 %	76'500	17,0 %	-10,5 %

Tabelle 4. Veränderung Steuertarife 2000 und 2022 für Verheiratete (Beträge in Fr.)

Steuerbares Einkommen	Steuertarife 2000		Steuertarife 2022		Veränderung 2022 zu 2000
	Steuer (100 %)	in %	Steuer (100 %)	in %	
10'000	0	0,0 %	0	0,0 %	+/-0,0 %
20'000	500	2,5 %	320	1,6 %	-36,0 %
30'000	1'550	6,3 %	1'117	3,7 %	-28,0 %
50'000	3'650	9,0 %	3'295	6,6 %	-9,7 %
100'000	12'025	12,0 %	10'200	10,2 %	-15,2 %
150'000	21'275	14,2 %	17'697	11,8 %	-16,8 %
250'000	40'900	16,4 %	33'747	13,5 %	-17,5 %
400'000	72'025	18,0 %	60'000	15,0 %	-16,7 %
450'000	82'775	18,4 %	69'497	15,4 %	-16,0 %

Neben den Steuertarifen sind beim Ausgleich der kalten Progression auch die Abzüge zu überprüfen. Auch bei diesen wurden in der Vergangenheit bereits verschiedene Anpassungen vorgenommen bzw. gewisse Abzüge erst im Verlauf der letzten Jahre eingefügt (vgl. Tabelle 5). Der Vergleich der möglichen Abzüge und ihrer Höhe in den Jahren 2000 und 2022 zeigt, dass diese mit Ausnahme des Abzugs für alleinstehende AHV/IV-Rentner und des Unterstützungsabzugs für erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Personen ebenfalls deutlich über 11 Prozent erhöht wurden.

Tabelle 5. Steuerfreibeträge bzw. Abzüge Kanton 2000 und 2022 (in Fr.)

Steuerfreibeträge bzw. Abzüge	Abzüge 2000	Abzüge 2022	Veränderung 2022 zu 2000
Versicherungsprämien			
verheiratet mit Beiträge 2./3. Säule	4'000	6'000	+50,0 %
verheiratet ohne Beiträge 2./3. Säule	6'000	9'000	+50,0 %
alleinstehend mit Beiträge 2./3. Säule	2'000	3'000	+50,0 %
alleinstehend ohne Beiträge 2./3. Säule	3'000	4'500	+50,0 %
Kind	600	1'000	+66,7 %
Beiträge an politische Parteien (max.)	n. a.	10'100	+100,0 %
Aus- und Weiterbildungskosten (max.)	n. a.	12'000	+100,0 %
Zweitverdienerabzug max.	5'000	10'000	+100,0 %
Kinderdrittbetreuung max.	n. a.	10'100	+100,0 %
Kinderabzug	5'000	7'000	+40,0 %
Abzug für alleinst. Rentner unter 30 000 Fr.	2'000	2'000	+0,0 %
Unterstützungsabzug	2'000	2'000	+0,0 %
Besteuerung nach dem Aufwand (Mindestbasis)	n. a.	400'000	+100,0 %
Feuerwehrsold (Freigrenze)	n. a.	5'000	+100,0 %
Gewinnspiele (Grossspiele und Spielbanken)	n. a.	1'000'000	+100,0 %
Gewinnspiele (Lotterien und Geschicklichkeitsspiele)	n. a.	1'000	+100,0 %
Einsatzkosten Geldspiele (max.)	n. a.	5'000	+100,0 %
Einsatzkosten Online-Geldspiele (max.)	n. a.	25'000	+100,0 %

Einzelne dieser Abzüge sind im Sinne eines möglichst einfachen und verständlichen Vollzugs mit denjenigen des Bundes harmonisiert. Dieser passt diese Abzüge jeweils jährlich an die Teuerung an. Der Regierungsrat hat bei einem Teil dieser Abzüge gestützt auf Artikel 47 Absatz 4 StG ebenfalls die Möglichkeit, die Abzüge direkt anzupassen. Daneben gibt es aber auch Abzüge, welche der Regierungsrat nicht in eigener Kompetenz anpassen kann. Tabelle 6 zeigt die vom Bund geplanten Anpassungen bei den Abzügen bzw. Steuerfreibeträgen sowie die zurzeit im Kanton Glarus geltenden Abzüge.

Tabelle 6. Steuerfreibeträge bzw. Abzüge Bund und Kanton 2022 und 2023 (in Fr.)

Steuerfreibeträge bzw. Abzüge	Kanton Glarus	Bund		
	2022	2022	2023	Δ
Beiträge an politische Parteien (max.)	10'100	10'100	10'300	200
Aus- und Weiterbildungskosten (max.)	12'000	12'000	12'700	700
Besteuerung nach dem Aufwand (Mindestbasis)	400'000	400'000	421'700	21'700
Feuerwehrold (Freigrenze)	5'000	5'000	5'200	200
Gewinnspiele (Grossspiele und Spielbanken)	1'000'000	1'000'000	1'038'300	38'300
Gewinnspiele (Lotterien und Geschicklichkeitsspiele)	1'000	1'000	1'000	0
Einsatzkosten Geldspiele (max.)	5'000	5'000	5'200	200
Einsatzkosten Online-Geldspiele (max.)	25'000	25'000	26'000	1'000

2.3. Vorgeschlagene Änderung

Aufgrund der seit dem Jahr 2000 deutlich gesunkenen Steuertarife und den mit einer weiteren Senkung verbundenen Mindereinnahmen für die öffentliche Hand, erachten Land- und Regierungsrat eine weitere Anpassung der Steuertarife wie auch der meisten Abzüge zum Ausgleich der kalten Progression als nicht erforderlich bzw. finanziell nicht vertretbar. Hingegen sollen die in Tabelle 6 aufgeführten steuerfreien Beträge bzw. Abzüge im Sinne der vertikalen Harmonisierung an die geänderten Abzüge des Bundes angepasst werden. Die erwarteten Steuerausfälle betragen insgesamt rund 37 000 Franken.

Tabelle 7. Steuerausfälle bei Erhöhung der Steuerfreibeträge bzw. Abzüge (in Fr.)

Kanton	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Römisch-Katholische Landeskirche	Evangelisch-Reformierte Landeskirche	Total
20'000	7'000	4'000	4'000	1'000	1'000	37'000

Im Weiteren schlagen Land- und Regierungsrat eine Änderung des Mechanismus zum Ausgleich der kalten Progression vor. Neu soll eine automatische Indexierung der Steuertarife und Abzüge eingeführt werden. Die Teuerung würde damit wie beim Bund und in vielen anderen Kantonen neu jährlich ausgeglichen. Die Steuerzahlenden werden damit auch künftig entlastet bzw. eine teuerungsbedingte Mehrbelastung verhindert. Der automatische jährliche Ausgleich der kalten Progression stellt sicher, dass dieser finanziell tragbar und die öffentliche Hand nicht von einem Jahr auf das andere mit Mindereinnahmen in Millionenhöhe konfrontiert ist.

3. Weitere Änderungen im Steuergesetz

3.1. Steuerliche Behandlung finanzieller Sanktionen

Das Bundesparlament hat am 19. Juni 2020 das Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung finanzieller Sanktionen verabschiedet. Mit der neuen Regelung gelten finanzielle Sanktionen mit Strafzweck, d.h. Busen, Geldstrafen und finanzielle Verwaltungssanktionen mit Strafzweck inskünftig explizit nicht als geschäftsmässig begründeter Aufwand. Hingegen sind gewinnabschöpfende Sanktionen ohne Strafzweck steuerlich abzugsfähig. Ebenso sind im Ausland verhängte finanzielle Sanktionen unter bestimmten Voraussetzungen abziehbar. Ferner gelten Bestechungszahlungen an Private bei den Einkommens- und Gewinnsteuern nicht als geschäftsmässig begründete Aufwendungen, soweit solche Zahlungen nach schweizerischem Strafrecht strafbar sind. Gleiches gilt für Aufwendungen, die Straftaten ermöglichen oder als Gegenleistung für die Begehung von Straftaten erfolgen.

3.2. Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose

Das Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose wurde von der Bundesversammlung am 19. Juni 2020 beschlossen und ist bereits per 1. Juli 2021 in Kraft gesetzt worden. Es enthält mit Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe n des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und

Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) eine zwingend umzusetzende und im heutigen Zeitpunkt bereits direkt anwendbare Bestimmung. Sie sieht vor, dass Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose steuerfrei sind. Das kantonale Steuergesetz wird in diesem Punkt nachgeführt.

3.3. Revision des Aktienrechts

Die Revision des Aktienrechts vom 19. Juni 2020 beinhaltet unter anderem die Einführung neuer Kapitalbestimmungen, die mehr Flexibilität für die Unternehmen schaffen und gleichzeitig für mehr Rechtssicherheit sorgen. Das neue Kapitalband gemäss Revision ermöglicht es, das im Handelsregister eingetragene Aktienkapital während einer Dauer von maximal fünf Jahren innerhalb einer bestimmten Bandbreite zu erhöhen oder herabzusetzen. Die Einführung des Kapitalbands soll jedoch nicht einen Eingriff in den Bestand der Steuereinnahmen bewirken. Mit der gleichzeitigen Revision der steuerrechtlichen Regelungen soll deshalb verhindert werden, dass Publikumsgesellschaften das Kapitalband dazu nutzen könnten, für ihre Aktionärinnen und Aktionäre steuerliche Vorteile zu generieren, indem sie keine steuerbaren Dividenden mehr ausrichten. Der zweite Revisionspunkt betrifft den Umstand, dass das Aktienkapital neu nicht mehr zwingend auf Franken lauten muss. Deshalb sieht die Revision eine Umrechnung des steuerbaren Reingewinns und des steuerbaren Eigenkapitals in Franken vor, wenn der Geschäftsabschluss auf eine ausländische Währung lautet.

3.4. Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten

Die Bundesversammlung beschloss am 1. Oktober 2021, den Maximalabzug für Kinderdrittbetreuungskosten auf Bundesebene von 10 100 auf 25 000 Franken pro Kind und Jahr zu erhöhen. Der Bundesrat hat diese Änderung auf den 1. Januar 2023 in Kraft gesetzt.

Die Neuregelung beim Bund widerspiegelt die gesellschaftlichen Entwicklungen. Der steuerliche Anreiz wird auch als Mittel für eine höhere Erwerbsquote und gegen den Fachkräftemangel angesehen. Im Kanton Glarus beträgt der Maximalabzug für Kinderdrittbetreuungskosten aktuell ebenfalls 10 100 Franken. Es sind aber weniger als 50 Haushalte, bei denen die effektiven Kosten für Kinderdrittbetreuung überhaupt höher sind als dieser Betrag. Im Sinne einer vertikalen Harmonisierung mit dem DBG und um unterschiedliche Bemessungsgrundlagen zu vermeiden, soll der Maximalabzug im Steuergesetz rückwirkend per 1. Januar 2023 ebenfalls auf 25 000 Franken erhöht werden. Dies führt voraussichtlich zu Steuerausfällen von gesamthaft rund 9 000 Franken pro Jahr für Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden, was als finanziell tragbar bzw. marginal einzustufen ist.

4. Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden

4.1. Ausgangslage

Im Jahr 2020 traten das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) und die in diesem Zusammenhang von der Landsgemeinde 2019 vorgenommenen Änderungen des kantonalen Steuergesetzes in Kraft. Die bis anhin privilegiert besteuerten Gesellschaften (sog. Statusgesellschaften) verloren ihren Sonderstatus und wurden neu ordentlich besteuert. Um Standortverlagerungen der Statusgesellschaften zu vermeiden und steuerlich weiterhin attraktiv zu bleiben, senkte der Kanton die Steuersätze für juristische Personen von 8 auf 4,5 Prozent. Davon profitierten alle Unternehmen im Kanton Glarus. Die Steuerausfälle sollten neben den erwarteten höheren Steuererträgen der Statusgesellschaften durch eine Erhöhung der Besteuerung von Erträgen aus massgeblichen Beteiligungen (privilegierte Dividendenbesteuerung) von 35 auf 70 Prozent und eine Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17 auf 21,2 Prozent kompensiert werden.

Um die unterschiedliche Betroffenheit der Gemeinden auszugleichen, wurden im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FAG) für die Jahre 2020–2023 befristete Ausgleichsmassnahmen vorgenommen: Die ressourcenschwachen Gemeinden erhielten einen vom Kanton finanzierten Ausgleichsbeitrag von insgesamt 1,2 Millionen Franken pro Jahr. Zudem wurde der sogenannte Disparitätenabbau (Ausgleich der Unterschiede zwischen den Gemeinden in Bezug auf die Steuerkraft) im Ressourcenausgleich von 20 auf 40 Prozent erhöht und die Begrenzung des Ressourcenausgleichs auf 500 000 Franken ausser Kraft gesetzt.

4.2. Berichterstattung

Aufgrund der unsicheren Auswirkungen der Umsetzung des STAF auf die Finanzen des Kantons und der Gemeinden hatte der Regierungsrat dem Landrat bis im Dezember 2022 darüber Bericht zu erstatten und allenfalls unbefristete Ausgleichsmassnahmen zu beantragen (Art. 13a Abs. 3 FAG).

Die externe Evaluation (vgl. Ziff. 4.2.1) hält fest, dass die Ziele der Umsetzung des STAF im Hinblick auf die Steuerbelastung im Vergleich zu den wichtigsten Konkurrenten erreicht wurden. Trotzdem musste der Kanton 21 Wegzüge von ehemals privilegiert besteuerten Unternehmen verzeichnen.

Da die Ergebnisse der externen Evaluation aus verschiedenen Gründen nur eine begrenzte Aussagekraft haben, hat der Regierungsrat zusätzlich zur externen Evaluation auch eine Analyse der Entwicklung der Steuererträge und Finanzausgleichszahlungen von Kanton und Gemeinden gegenüber dem Jahr 2019 vorgenommen (vgl. Ziff. 4.2.2). Damit wurde eine Aussage angestrebt, inwiefern Kanton und Gemeinden ihre Aufgaben auch nach Umsetzung des STAF finanzieren können. Auch bei diesem Vergleich der Steuererträge und Ausgleichszahlungen der Jahre 2021 und 2019 ist jedoch zu beachten, dass sich die Veränderungen nicht allein aufgrund des STAF erklären lassen. Sie sind insbesondere auch auf die Umsetzung des Memorialsantrags «Für eine faire Entlastung aller Steuerzahler und deren Familien: Selbstbezahlte Krankenkassenprämien von den Steuern abziehen» sowie die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung (inkl. der Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie) und die STAF-unabhängige Zu- und Abwanderung von natürlichen und juristischen Personen zurückzuführen.

4.2.1. Externe Evaluation

Wie BAK Economics in ihrem Gutachten ausführt, wurde die Steuerstrategie auch in Bezug auf die juristischen Personen und damit die Umsetzung des STAF erfüllt (vgl. Ziff. 1.4). Der Kanton Glarus ist national und international bei der Steuerbelastung der Unternehmen hervorragend positioniert.

Allerdings hat sich die Annahme im Memorial für die Landsgemeinde 2019, dass alle bisherigen juristischen Personen (inkl. sämtliche Statusgesellschaften) im Kanton Glarus verbleiben, nicht erfüllt. So sind im Jahr 2020 insgesamt 21 ehemals privilegiert besteuerte Unternehmen aus dem Kanton Glarus weggezogen. Es ist zu vermuten, dass diese Wegzüge mit der Umsetzung des STAF in Zusammenhang stehen. 19 Wegzüge entfielen dabei auf die Gemeinde Glarus und 2 Wegzüge auf die Gemeinde Glarus Nord. Durch die Wegzüge wurden Gewinnsteuern von ehemaligen Statusgesellschaften im Umfang von rund 3,3 Millionen Franken für Kanton, Gemeinden und Kirchgemeinden nicht realisiert.

BAK Economics weist zudem darauf hin, dass die Ergebnisse nur eine limitierte Aussagekraft haben. So konnte mangels Datenverfügbarkeit kein Benchmarking mit anderen Kantonen vorgenommen werden; es ist also unklar, wie die Entwicklung im Kanton Glarus relativ zu den anderen Kantonen eingeordnet werden muss. Hinzu kommen die Coronavirus-Pandemie, welche die Jahre 2020 und 2021 stark geprägt hat, gewisse Sondereffekte im Zusammenhang mit privilegiert besteuerten Unternehmen und der stark provisorische Charakter der zugrundeliegenden Steuerdaten 2020.

4.2.2. Entwicklung der Steuererträge und Finanzausgleichszahlungen

Tabelle 8 fasst die Entwicklung der Steuererträge und Finanzausgleichszahlungen von Kanton und Gemeinden in den Jahren 2019–2021 zusammen. Dabei lässt sich feststellen, dass die Steuererträge des Kantons und der Gemeinden Glarus Nord und Glarus (unter der Annahme eines unveränderten Steuerfusses) im Jahr 2021 höher lagen als noch 2019. Sie konnten allfällige Mindereinnahmen aufgrund des STAF folglich in diesen Jahren anderweitig kompensieren. Die Gemeinde Glarus Süd verzeichnete im selben Zeitraum hingegen einen Rückgang der Steuererträge um 0,9 Millionen Franken. Inwiefern dieser Rückgang auf die Umsetzung des STAF oder auf andere Einflussfaktoren zurückgeführt werden kann, lässt sich dabei nicht genau sagen.

Bei diesem Vergleich ist zudem zu berücksichtigen, dass die Auswirkungen des STAF im innerkantonalen Ressourcenausgleich sowie bei der Aufteilung des vom Kanton finanzierten STAF-Ausgleichsbeitrags erst ab dem Jahr 2022 und im nationalen Finanzausgleich (schrittweise) ab dem Jahr 2024 wirksam werden, da die massgebenden Steuerdaten ab dem Jahr 2020 erst ab dann in die Berechnung der Ausgleichszahlungen einfließen. Sie sind daher in der Tabelle nicht enthalten.

Tabelle 8. Entwicklung Erträge 2019–2021 (in Fr.)

	2019	2020	2021	Δ 2021–2019
Glarus Nord	41'510'000	43'914'000	45'199'000	3'689'000
Steuererträge	41'510'000	42'442'000	43'653'000	2'143'000
Finanzausgleich	0	1'472'000	1'546'000	1'546'000
Glarus	30'748'000	31'853'000	31'289'000	541'000
Steuererträge	30'748'000	32'268'000	31'808'000	1'060'000
Finanzausgleich	0	-415'000	-519'000	-519'000
Glarus Süd	21'223'000	20'608'000	20'470'000	-753'000
Steuererträge	21'223'000	20'608'000	20'296'000	-927'000
Finanzausgleich	0	143'000	174'000	174'000

	2019	2020	2021	Δ 2021–2019
Kanton	78'695'000	80'815'000	81'122'000	2'426'000
Steuererträge	78'695'000	79'421'000	79'498'000	803'000
Direkte Bundessteuer	0	2'594'000	2'824'000	2'824'000
Finanzausgleich	0	-1'200'000	-1'200'000	-1'200'000

4.3. Vorgeschlagene Änderungen

4.3.1. Vorschlag des Regierungsrates

Wie die Berichterstattung zur Umsetzung des STAF im Kanton Glarus aufzeigt, können aktuell noch keine wirklich verlässlichen Aussagen zu den Auswirkungen der Umsetzung des STAF gemacht werden.

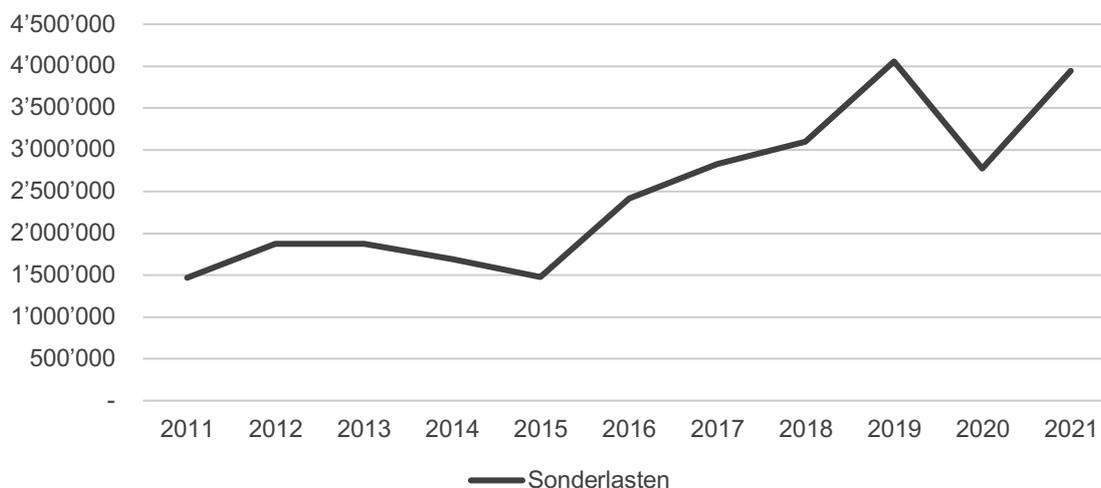
Angesichts dieser Ausgangslage mit nur schwach belastbarem Zahlenmaterial sowie der kontroversen Diskussion der Vernehmlassungsvorlage (s. Ziff. 5) schlug der Regierungsrat vor, die bisherigen Ausgleichsmassnahmen weitgehend unverändert bis Ende 2026 zu verlängern. Eine Anpassung sollte einzig bei der Höhe des STAF-Ausgleichsbeitrags zugunsten der ressourcenschwachen Gemeinden vorgenommen werden: Da der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer mit 2,8 Millionen Franken im Jahr 2021 um 0,6 Millionen Franken höher ausgefallen ist als im Memorial für die Landsgemeinde 2019 prognostiziert, sollten auch die Gemeinden davon anteilmässig profitieren. Wird der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 2,8 Millionen Franken im Verhältnis von Kantons- und Gemeindesteuerfüssen 2018 (55 % Kanton inkl. Bausteuer und 63 % Gemeinden) aufgeteilt, ergibt dies einen Ausgleichsbeitrag für die Gemeinden von neu 1,5 statt 1,2 Millionen Franken. Dieses Vorgehen wurde bereits bei der Herleitung des aktuellen Ausgleichbeitrags gewählt (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2019, S.105).

4.3.2. Antrag des Landrates

Der Landrat stimmte der Analyse des Regierungsrates in Bezug auf die Auswirkungen der Umsetzung des STAF grundsätzlich zu. Er war aber der Ansicht, dass es im innerkantonalen Finanzausgleich bereits vor 2027 Anpassungen und eine möglichst langfristig stabile Lösung brauche. Namentlich die Gemeinde Glarus Süd sei aufgrund der in den letzten Jahren deutlich gestiegenen Sonderlasten und der schwierigen finanziellen Lage rascher und wirksamer zu unterstützen.

Wie eine Analyse zeigt, haben die von der Gemeinde Glarus Süd zu tragenden Sonderlasten von 1,5 bis 2 Millionen Franken in den Jahren 2011–2015 auf 2,8–4 Millionen Franken in den Jahren 2017–2021 deutlich zugenommen (vgl. Abbildung 4). Als Sonderlasten bzw. übermässige Lasten gelten dabei die Aufwände der Gemeinden in Zusammenhang mit den gesetzlich definierten Lastenausgleichselementen Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte, die über dem pro Kopf gewichteten Mittelwert aller Gemeinden liegen. Der Lastenausgleich gleicht darum heute nicht mehr 57 Prozent (Durchschnitt der Jahre 2011–2014 gemäss Wirksamkeitsbericht 2), sondern je nach Zeithorizont bloss noch 42 Prozent (Durchschnitt der Jahre 2011–2021) bzw. 30 Prozent (Durchschnitt der Jahre 2017–2021) der Sonderlasten aus.

Abbildung 4. Entwicklung der Sonderlasten der Gemeinde Glarus Süd 2011–2021 (in Fr.)



Der Landrat unterbreitet der Landsgemeinde daher nach 2018 und 2019 erneut eine Anpassung des kantonalen Finanzausgleichs. Deren Eckpunkte werden nachfolgend erläutert.

4.3.2.1. Ressourcenausgleich

Mit zwei Änderungen beim Ressourcenausgleich soll die Solidarität unter den Gemeinden sichergestellt werden:

1. Der Disparitätenabbau beim Ressourcenausgleich soll neu 30 Prozent betragen, d.h. die Unterschiede im Ressourcenpotenzial pro Einwohner einer Gemeinde zum kantonalen Durchschnitt werden um 30 Prozent reduziert.

Der Disparitätenabbau ist damit höher als die im Jahr 2018 beschlossenen 20 Prozent, aber tiefer als die in den Jahren 2020–2023 befristet geltenden 40 Prozent. Grundsätzlich gilt: Je höher der Disparitätenabbau, umso wirksamer werden Unterschiede in der Steuerkraft unter den Gemeinden ausgeglichen. Umgekehrt gilt: Je tiefer der Disparitätenabbau, umso grösser sind die Anreize bei den Gemeinden, die eigene Ressourcensituation selbstständig zu verbessern.

2. Gleichzeitig wird die 2018 eingeführte Begrenzung des Ressourcenausgleichs auf 500 000 Franken, die bis anhin noch nie zur Anwendung gelangt ist, aufgehoben.

Die Begrenzung sollte die Ausgleichszahlungen für die Gebergemeinde(n) berechen- und planbar machen. Sie ist aber für einen Finanzausgleich eigentlich systemfremd, da sie verhindert, dass grosse bzw. zunehmende Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Gemeinden ausgeglichen werden. Stattdessen werden nur kleine Unterschiede in der Steuerkraft ausgeglichen. Ein Ressourcenausgleich mit Begrenzung verfehlt daher seinen wesentlichen Zweck.

4.3.2.2. Lastenausgleich

Die Dotation des Lastenausgleichs soll von heute 1 Million auf 3 Millionen Franken erhöht werden. Damit wird berücksichtigt, dass die Gemeinde Glarus Süd in den letzten Jahren deutlich gestiegene Sonderlasten tragen muss. Da sie diese nur sehr begrenzt beeinflussen kann, ist eine stärkere kantonale Finanzierung derselben gerechtfertigt.

4.3.2.3. STAF-Ausgleich

Der STAF-Ausgleich an die Gemeinden soll um 300 000 auf 1,5 Millionen Franken erhöht und bis Ende 2027 verlängert werden. Anstatt einer Aufteilung auf die ressourcenschwachen Gemeinden im Verhältnis der Ressourcenindizes soll die Gemeinde Glarus Nord neu fix 1 Million Franken und die Gemeinde Glarus Süd 0,5 Millionen Franken erhalten.

Während sich der Landrat bei der Erhöhung des Ausgleichbeitrags auf 1,5 Millionen Franken auf die Berechnungen des Regierungsrates stützte, hat er bei der Verteilung primär im Sinne einer Gesamtschau die finanziellen Auswirkungen der gesamten Vorlage auf die einzelnen Gemeinden berücksichtigt.

5. Vernehmlassung

5.1. Vernehmlassungsvorlage

Die Vernehmlassungsvorlage des Regierungsrates unterschied sich in wesentlichen Punkten vom hier vorliegenden Antrag des Landrates. Im Steuerbereich schlug der Regierungsrat die Umsetzung aller drei geprüften Steuersenkungen vor (vgl. Ziff. 1.5). Hingegen war der Ausgleich der kalten Progression noch kein Bestandteil der Vernehmlassungsvorlage, da die massgebliche Grenze des LIK erst Ende September 2022 überschritten wurde.

Beim Finanzausgleich schlug der Regierungsrat vor, anstelle des bis Ende 2023 befristeten Ausgleichsbeitrags STAF an die ressourcenschwachen Gemeinden (Glarus Nord und Glarus Süd) künftig nur noch die Gemeinde Glarus Süd gezielt zu unterstützen, da diese besonders von rückläufigen Erträgen betroffen war. Die gezielte Unterstützung von Glarus Süd sollte mit einer Erhöhung des Lastenausgleichs um 1 Million auf 2 Millionen Franken erreicht werden. Um die Solidarität unter den Gemeinden weiterhin sicherzustellen, schlug der Regierungsrat zudem vor, die Begrenzung des Ressourcenausgleichs auf 500 000 Franken dauerhaft aufzuheben. Der Ausgleichsbeitrag STAF und die Erhöhung des Disparitätenabbaus von 20 auf 40 Prozent, die beide bis Ende 2023 befristet gelten, wären hingegen ausgelaufen.

5.2. Wesentliche Vernehmlassungsergebnisse

Die Vorlage wurde in der Vernehmlassung von den 21 Teilnehmenden äusserst kontrovers aufgenommen. Die Rückmeldungen der Parteien zu den Massnahmen im Steuerbereich reichten von umfassender Zustimmung über die Unterstützung bestimmter Massnahmen-Kombinationen bis hin zu genereller Ablehnung. Letztere Position vertraten auch die Gemeinden Glarus und Glarus Süd. Aus ihrer Sicht waren die vorgesehenen Mindereinnahmen für die Gemeinden nicht tragbar. Die Gemeinde Glarus Süd forderte als Ausgleich für ihre Zustimmung zu den Änderungen im Steuerbereich daher eine befristete Sonderzahlung. Die Gemeinde Glarus Nord äusserte sich zu den Änderungen im Steuerbereich nicht.

In Bezug auf die Änderungen im Finanzausgleich unterstützten die Gemeinde Glarus Nord und mehrere Parteien die vom Regierungsrat vorgeschlagene Erhöhung des Lastenausgleichs auf 2 Millionen Franken. Unter anderem die Gemeinde Glarus Nord forderte aber, dass beim Lastenausgleich auch die Lintharena SGU berücksichtigt wird.

Die Gemeinde Glarus Süd und insbesondere die Parteisektionen von Glarus Süd forderten weitgehend gleichlautend die Beibehaltung eines separaten STAF-Ausgleichsbeitrags, einen vollen Ausgleich der Sonderlasten im Lastenausgleich in der Höhe von rund 4 Millionen Franken, die Beibehaltung des heutigen Ressourcenausgleichs mit einem Disparitätenabbau von 40 Prozent sowie einen Ausgleich der aus ihrer Sicht in den Jahren 2020–2023 zu wenig erhaltenen Ausgleichsbeiträge. Eine Gruppe von zehn Privatpersonen aus Glarus Süd forderte eine Erhöhung des Lastenausgleichs auf 5 Millionen Franken. Aus Sicht dieser Vernehmlassungsteilnehmenden muss die Gemeinde Glarus Süd im Einklang mit dem Ziel «3 starke Gemeinden, 1 wettbewerbsfähiger Kanton» dringend substanziell stärker finanziell unterstützt werden.

Beim Ressourcenausgleich forderte namentlich die Gemeinde Glarus Nord eine unbefristete Erhöhung des Disparitätenabbaus auf 40 Prozent und die Berücksichtigung der Höhe des Steuerfusses bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen. Die Gemeinde Glarus unterstützte die Beibehaltung eines Disparitätenabbaus von 20 Prozent. Sie forderte zudem, dass die Begrenzung des Ressourcenausgleichs auf 500 000 Franken wie im FAG vorgesehen ab 2024 wieder greifen und nicht dauerhaft aufgehoben werden soll.

Teilweise wurden in den Vernehmlassungsantworten auch die Datengrundlagen als wenig valid und nur bedingt nachvollziehbar beurteilt. Unter anderem die Gemeinde Glarus schlug daher vor, sowohl den Ausgleichsbeitrag STAF wie auch den Finanzausgleich nochmals zurückzunehmen und beide auf Basis einer solideren Datengrundlage in zwei bis drei Jahren nochmals umfassend und unter Einbezug der Gemeinden zu prüfen.

5.3. Beurteilung der Vernehmlassungsergebnisse

Der Regierungsrat kam in seiner Würdigung der Vernehmlassung zum Schluss, dass die vorgeschlagenen Änderungen sowohl im Steuerbereich wie auch beim Finanzausgleich zum aktuellen Zeitpunkt zu weit führen würden. Mit dem Ziel einer konsensfähigen Vorlage hat er daher folgende Anpassungen vorgenommen und dem Landrat unterbreitet:

Im Steuerbereich sollte auf die Senkung des Einkommens-Steuertarifs für Verheiratete verzichtet werden. Damit wollte der Regierungsrat insbesondere den Gemeinden entgegengekommen, die befürchteten, dass die Mindereinnahmen für sie nicht tragbar wären. Hingegen wollte er an der Erhöhung der Sozialabzüge bei der Vermögenssteuer – in Erfüllung des Postulats – sowie der Senkung des Kantonssteuerfusses festhalten.

Bei den Änderungen des Finanzausgleichs schlug der Regierungsrat neu vor, die befristeten Ausgleichsmassnahmen zu erhöhen und um drei weitere Jahre bis Ende 2026 zu verlängern. Auf die Anpassungen im Lasten- und Ressourcenausgleich sollte dafür verzichtet werden. Die Verlängerung sollte eine fundiertere Beurteilung der Auswirkungen des STAF erlauben als dies zum aktuellen Zeitpunkt möglich ist. Insbesondere wären dannzumal auch die Auswirkungen des STAF auf den nationalen Finanzausgleich bekannt und auf die Kantons- wie auch Gemeindefinanzen deutlich erhärtet. Die Vernehmlassung habe zudem gezeigt, dass seitens der Gemeinden und Parteien teils diametral entgegengesetzte Erwartungen an den Finanzausgleich bestehen. Hinzu käme, dass der Kanton und die Gemeinden aktuell vor grossen, aber teilweise noch unklaren finanziellen Herausforderungen stehen (Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank, Indirekter Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative, Kostenverschiebungen aufgrund Pflege- und Betreuungsgesetz usw.). Die entsprechenden politischen Entscheide dürften auch Auswirkungen auf die Diskussion zur Ausgestaltung und Finanzierbarkeit des Finanzausgleichs haben. Der Regierungsrat wollte die künftige Ausgestaltung des Finanzausgleichs daher vertieft klären und der Landsgemeinde 2026 einen möglichst breit getragenen Vorschlag für eine Anpassung des Finanzausgleichs unter Berücksichtigung des STAF unterbreiten. Der Landrat folgte diesem Vorschlag des Regierungsrates jedoch nicht (vgl. Ziff. 8.).

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1. Steuergesetz

Artikel 13; Besteuerung nach dem Aufwand

Der Mindestbetrag für die Besteuerung nach dem Aufwand (Pauschalbesteuerung) wird im Sinne des Ausgleichs der kalten Progression und der Koordination mit der direkten Bundessteuer gemäss Tabelle 6 erhöht.

Artikel 20; Bewegliches Vermögen

Der neue Absatz 8 widerspiegelt die Änderungen im Obligationenrecht (OR). Mit der Aktienrechtsrevision 2020 wird eine Flexibilisierung der Kapitaländerungen von Kapitalgesellschaften in Form eines sogenannten Kapitalbandes eingeführt (Art. 653 ff. OR). Diese handelsrechtliche Möglichkeit hat direkte und komplexe Auswirkungen auf die Besteuerung des Vermögensertrags bei den Aktionären. Daher wurde das StHG dahin-

gehend angepasst, dass Kapitaleinlagen im Rahmen eines Kapitalbands nur dann als steuerfreie Kapitaleinlagereserven gelten, wenn sie die Rückzahlung von Reserven im Rahmen dieses Bandes übersteigen. Die Einführung des Kapitalbands bezweckt die Flexibilisierung der Kapitalvorschriften. Der Verwaltungsrat kann statutarisch ermächtigt werden, das Aktienkapital um bis zu 50 Prozent zu erhöhen bzw. zu reduzieren. Das Kapitalband kann längstens für eine Dauer von fünf Jahren vorgesehen werden. Nach Ablauf dieser Dauer kann mittels erneuter Änderung der Statuten die Grundlage für ein weiteres Kapitalband geschaffen werden. Die Einführung des Kapitalbands soll jedoch nicht einen Eingriff in den Bestand der Steuereinnahmen bewirken.

Am 2. Februar 2022 hat der Bundesrat die Steuerbestimmungen der Aktienrechtsrevision per 1. Januar 2023 in Kraft gesetzt. Die Bundesvorlage enthält keine Umsetzungsfrist für die Kantone. Die Bestimmungen des StHG gelangen bis zur Umsetzung durch den Kanton direkt zur Anwendung.

Absatz 8 entspricht dem revidierten Artikel 7b Absatz 2 StHG. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass Publikumsgesellschaften das Kapitalband dazu nutzen können, um für ihre Aktionäre steuerliche Vorteile zu generieren, indem sie keine steuerbaren Dividenden mehr ausrichten. Bei jedem Rückkauf von Aktien über die zweite Handelslinie während der Dauer des Kapitalbands treten die Steuerfolgen der direkten Teilliquidation nicht ein, da in der Praxis der Rückkauf über die zweite Handelslinie durch Personen erfolgt, für die das Buchwertprinzip gilt. Bei jeder Kapitalerhöhung werden aber steuerfrei rückzahlbare Reserven aus Kapitaleinlagen gebildet, da die einbezahlten Kapitalreserven von den Aktionärinnen und Aktionären stammen. Publikumsgesellschaften können durch das Zusammenspiel der zweiten Handelslinie und dem neu möglichen Kapitalband auf einfachste Weise steuerfrei rückzahlbare Reserven aus Kapitaleinlagen schaffen. Um dies einzuschränken, ist vorgesehen, die Kapitalerhöhungen und die Kapitalherabsetzungen während der Dauer des Kapitalbands zu verrechnen. Es erfolgt eine Nettobetrachtung. Nur soweit die Kapitalerhöhungen die Kapitalrückzahlungen während des Kapitalbands übersteigen, qualifizieren sich diese als Reserven aus Kapitaleinlagen. Die Nettogrösse kann, sobald das Kapitalband beendet ist, dazu verwendet werden, steuerfrei Reserven aus Kapitaleinlagen an die Aktionärinnen und Aktionäre zurückzuzahlen oder steuerbare Dividenden durch steuerfreie Kapitalrückzahlungen zu substituieren.

Artikel 24; Steuerfreie Einkünfte

Absatz 1 Ziffern 9a und 11a: Die Steuerfreibeträge werden im Sinne des Ausgleichs der kalten Progression und der Koordination mit der direkten Bundessteuer gemäss Tabelle 6 erhöht.

Absatz 1 Ziffer 13: Mit der neuen Ziffer 13 wird eine Bestimmung ins Steuergesetz aufgenommen, die von Bundesrechts wegen zwingend umzusetzen ist. Das Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose bezweckt die Verbesserung der sozialen Absicherung älterer Ausgesteuerter. Dazu können Überbrückungsleistungen ausgerichtet werden. Die entsprechenden Einkünfte werden aus sozialpolitischen Gründen als steuerfrei qualifiziert (Art. 7 Abs. 4 Bst. n StHG).

Artikel 27; Selbstständige Erwerbstätigkeit: Allgemeines

Diese Bestimmungen setzen das Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung finanzieller Sanktionen für den Bereich der selbstständigen Erwerbstätigkeit um. Sie entsprechen den Artikeln 10 Absatz 1 Buchstabe g, Absatz 1bis und Absatz 1ter StHG, die am 1. Januar 2022 in Kraft getreten und ab diesem Zeitpunkt direkt anwendbar sind.

Absatz 2 Ziffer 7: Als geschäftsmässig begründeter Aufwand können gemäss der neuen Ziffer 7 gewinnabschöpfende Sanktionen abgezogen werden, soweit sie keinen Strafzweck haben. Bei gewinnabschöpfenden Sanktionen steht die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im Vordergrund, wobei die mit dem unrechtmässigen Verhalten zusammenhängenden Wettbewerbsvorteile rückgängig gemacht werden. Oftmals müssen bereits besteuerte Gewinne nachträglich an den Staat abgeführt werden. In solchen Konstellationen rechtfertigt es sich daher, die Gewinnabschöpfung als geschäftsmässig begründeten Aufwand zu qualifizieren. Damit wird dem Verfassungsgrundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung getragen. Die Gewinnabschöpfung korrigiert auch allfällige durch das unrechtmässige Verhalten erzielte Wettbewerbsvorteile. Bei gemischten Sanktionen ist der gewinnabschöpfende Anteil zum Abzug zuzulassen. Derjenige Teil, der einem Strafzweck dient, kann nicht abgezogen werden. Beweispflichtig für die Abzugsfähigkeit ist die steuerpflichtige Gesellschaft.

Absatz 3 Ziffer 1 führt dazu, dass nicht wie bisher nur die Bestechungsgelder an schweizerische oder ausländische Amtsträger steuerlich nicht abziehbar sind, sondern auch die Bestechungsgelder an Private. Damit wird eine Harmonisierung von Straf- und Steuerrecht bezweckt, denn solche Bestechungsgelder sind seit dem Inkrafttreten der Revision des Korruptionsstrafrechts am 1. Juli 2016 strafbar.

Absatz 3 Ziffer 2: Aufwendungen, welche der Ermöglichung von Straftaten dienen oder als Gegenleistung für die Begehung einer Straftat getätigt werden, sind vom geschäftsmässig begründeten Aufwand ebenfalls ausgeschlossen. Sind Bussen und Geldstrafen steuerlich nicht abzugsfähig, so sind die Aufwendungen, die das sanktionierte Delikt ermöglicht haben oder als Gegenleistung für dessen Begehung entrichtet wurden, konsequenterweise ebenfalls nicht zum Abzug zuzulassen. Ob zwischen einer Aufwendung und einer Straftat ein

Zusammenhang besteht, kann grundsätzlich erst dann festgestellt werden, wenn ein rechtskräftiges Strafurteil vorliegt. Ergeht das Strafurteil erst nach Abschluss des Veranlagungsverfahrens, liegt ein Revisionsgrund vor. Wenn die Steuerbehörde gestützt auf solche Urteile/Hinweise feststellt, dass entsprechende Aufwendungen vorliegen, eröffnet sie je nach dem ein Nachsteuerfahren oder ein Verfahren wegen Steuerhinterziehung. Gegebenenfalls ist zusätzlich ein Verfahren wegen Steuerbetrug einzuleiten.

Absatz 3 Ziffer 3: Indem diese Bestimmung vorsieht, dass Bussen und Geldstrafen steuerlich nicht abzugsfähig sind, kann die Strafwirkung nicht über das Steuerrecht reduziert werden. Bussen und Geldstrafen des Strafgesetzbuchs und des Nebenstrafrechts sind gesetzlich vorgesehene Strafen. Sie werden mit dem Zweck verhängt, das begangene Unrecht auszugleichen. Entsprechend dem Schuldprinzip sollen sie den Täter persönlich treffen und richten sich nach dessen Verschulden. Zudem gehört es zur objektivierten Sorgfaltspflicht einer natürlichen Person, sich auch als Geschäftsführer pflichtbewusst und rechtmässig zu verhalten. Deliktischen Tätigkeiten fehlt es deshalb am sachlich engen Zusammenhang zur Geschäftstätigkeit. Bussen und Geldstrafen sind daher geschäftsmässig nicht begründet. Zu den Bussen zählen auch in- und ausländische Steuerbussen sowie damit zusammenhängende Verzugszinsen. Die Nichtabzugsfähigkeit von Bussen und Geldstrafen erstreckt sich zudem auch auf ausländische Sanktionen.

Mit Absatz 3 Ziffer 4 wird klargestellt, dass finanzielle Verwaltungssanktionen ebenfalls nicht als geschäftsmässig begründeter Aufwand zu qualifizieren sind. Die Frage war bislang umstritten. Die Begründung ergibt sich daraus, dass die Strafwirkung die betroffene Person in vollem Umfang treffen soll. Entsprechende Sanktionsnormen finden sich etwa im Kartellrecht, im Fernmelderecht, im Spielbankenrecht und im Radio- und Fernsehrecht.

Der Bundesrat hat zwar darauf verzichtet, die Nichtabzugsfähigkeit der Prozesskosten im StHG zu regeln. Prozesskosten, die im Zusammenhang mit Strafverfahren und Verwaltungsverfahren mit Strafzweck stehen, sind dennoch nicht in jedem Fall abzugsfähig. Prozesskosten, welchen der sachliche Zusammenhang zur Geschäftstätigkeit fehlt oder die nicht in guten Treuen veranlasst wurden, sind steuerlich nicht zu berücksichtigen. Es obliegt somit der Praxis, im Einzelfall zu prüfen, ob Prozesskosten bzw. Rückstellungen geschäftsmässig begründet sind oder nicht.

Absatz 4 sieht vor, dass Unternehmen künftig im Ausland ausgesprochene Strafen von den Steuern abziehen können, wenn die Sanktionen gegen den schweizerischen Ordre public verstossen oder wenn die steuerpflichtige Person glaubhaft darlegt, dass sie alles Zumutbare unternommen hat, um sich rechtskonform zu verhalten. Nicht jeder Verstoß gegen das Rechtsempfinden, die Wertvorstellungen oder zwingendes Recht rechtfertigt die Annahme eines Ordre-public-Verstosses. Hierzu ist vielmehr erforderlich, dass die Anerkennung und Vollstreckung des ausländischen Entscheides in der Schweiz mit den hiesigen rechtlichen und ethischen Werturteilen schlechthin unvereinbar wäre. Ob der Ordre public verletzt ist, beurteilt sich nicht abstrakt. Entscheidend sind vielmehr die Auswirkungen im Einzelfall. Gestützt auf diese Bestimmung muss die Steuerbehörde im Einzelfall beurteilen, ob die Sanktion gegen den schweizerischen Ordre public verstösst oder das sanktionierte Unternehmen nachgewiesen hat, alles Zumutbare unternommen zu haben, um sich rechtskonform zu verhalten. Da ein strikter Nachweis nicht immer möglich sein wird, genügt es, wenn die entsprechenden Bemühungen glaubhaft gemacht werden können.

Artikel 31; Allgemeine Abzüge

Absatz 1 Ziffer 10 sieht vor, dass die nachgewiesenen Kosten, jedoch höchstens 10 100 Franken, für die Drittbetreuung jedes Kindes, welches das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat und mit der steuerpflichtigen Person, die für seinen Unterhalt sorgt, im gleichen Haushalt lebt, von den Einkünften abgezogen werden dürfen, soweit diese Kosten in direktem und kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen. Der Maximalabzug soll ab dem 1. Januar 2023 – analog der direkten Bundessteuer – auf 25 000 Franken pro Kind und Jahr erhöht werden.

Absatz 1 Ziffern 11 und 12 sowie Absatz 3: Die Abzüge werden im Sinne des Ausgleichs der kalten Progression und der Koordination mit der direkten Bundessteuer gemäss Tabelle 6 erhöht.

Artikel 34; Steuertarife

Absatz 2: Für in ungetrennter Ehe oder in eingetragener Partnerschaft lebende Steuerpflichtige sowie für getrennt lebende, geschiedene, verwitwete und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinne von Artikel 33 StG zusammenleben, ist für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens das steuerbare Gesamteinkommen neu durch den Divisor 1,7 (statt 1,6) zu teilen. Dies reduziert deren Steuertarif über alle Einkommensklassen, und der Maximalsatz von 17 Prozent wird neu erst bei einem steuerbaren Einkommen von 765 000 Franken (vorher: 720 000 Fr.) erreicht.

Artikel 47; Anpassung Tarife und Abzüge

Absätze 1 und 1a: Die kalte Progression soll künftig jährlich automatisch voll ausgeglichen werden (vgl. Ziff. 2). Analog zum Bund und anderen Kantonen wird der Regierungsrat die Tarife und Abzüge dabei jährlich aufgrund des Standes des LIK am 30. Juni auf das Folgejahr hin anpassen.

Absatz 4: Die Landsgemeinde 2015 übertrug dem Regierungsrat mit dem neu geschaffenen Absatz 4 die Kompetenz, die Höhe von verschiedenen allgemeinen Abzügen denjenigen der direkten Bundessteuer anzupassen, auch wenn die aufgelaufene Teuerung noch nicht 10 Prozent beträgt. Damit wird die vertikale Harmonisierung der Abzüge mit dem Bundesrecht sowie ein einfacher und verständlicher Vollzug ermöglicht.

Bei den in Absatz 4 aufgeführten Artikeln, bei denen der Regierungsrat die Abzüge anpassen kann, gingen jedoch die Artikel 13 und 24 vergessen. Artikel 13 regelt die Mindestpauschalbesteuerung, Artikel 24 die steuerfreien Einkünfte, wobei beim Feuerwehrold (Ziff. 9a), bei Gewinnen aus der Teilnahme an Grossspielen und aus der Online-Teilnahme an Spielbankenspielen (Ziff. 11a) und den Gewinnen aus Lotterien und Geschicklichkeitsspielen zur Verkaufsförderung (Ziff. 12) Grenzbeträge definiert sind. Die entsprechenden Grenzbeträge werden vom Bund auch regelmässig angepasst, weshalb Artikel 47 Absatz 4 um die entsprechenden Verweise ergänzt werden soll.

Artikel 64; Geschäftsmässig begründeter Aufwand

Die Änderungen und Ergänzungen in diesem Artikel regeln die steuerliche Behandlung finanzieller Sanktionen gegenüber juristischen Personen. Sie entsprechen Artikel 25 Absatz 1 Buchstaben a und f, Absatz 1bis und Absatz 1ter StHG, die am 1. Januar 2022 in Kraft getreten und ab diesem Zeitpunkt direkt anwendbar sind.

Inhaltlich kann auf die Erläuterungen bei selbstständiger Erwerbstätigkeit verwiesen werden (Art. 27 StG). Zu erwähnen ist lediglich, dass – anders als im bisherigen Recht – die nicht abzugsfähigen Steuerbussen nicht mehr explizit genannt werden, da der generelle Bussenbegriff diese miterfasst. Zudem erübrigt sich ein analoger Hinweis auf Geldstrafen, da solche ihrer Natur nach nur gegenüber natürlichen Personen verhängt werden können.

Artikel 83; Bemessung des Reingewinns

Absatz 4: Die Anpassung entspricht dem im Rahmen der Aktienrechtsrevision neu entworfenen Artikel 31 Absatz 3bis StHG. Handelsrechtlich erlaubt das geänderte Aktienrecht, dass das Aktienkapital in Fremdwährung besteht. In diesem Fall haben auch die Buchführung und Rechnungslegung in dieser Währung zu erfolgen (Art. 621 Abs. 2 OR). Für das Steuerverfahren ist hingegen weiterhin ein Geschäftsabschluss in Schweizer Franken erforderlich, weshalb der ausgewiesene Jahresgewinn in Schweizer Franken umzurechnen ist. Zur Anwendung gelangt dabei der von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) publizierte durchschnittliche Devisenkurs der Steuerperiode. Bei der Umrechnung von der jeweiligen Funktionalwährung in Schweizer Franken entstehen sogenannte Umrechnungsgewinne bzw. -verluste. Diese resultierenden Differenzen aus der Umrechnung werden steuerunwirksam (zulasten des Eigenkapitals) behandelt.

Artikel 84; Bemessung des Eigenkapitals

Absatz 3: Diese Bestimmung regelt entsprechend den Vorgaben des neuen Artikels 31 Absatz 5 StHG die Umrechnung von Geschäftsabschlüssen, die in Fremdwährung erstellt wurden, in Schweizer Franken (vgl. vorstehend Art. 83 Abs. 4 StG). Zur Anwendung gelangt der von der ESTV publizierte Stichtagskurs.

6.2. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Artikel 3; Grundsatz

Die Begrenzung des Ressourcenausgleichs auf 500 000 Franken wird aufgehoben.

Artikel 6; Berechnung des Ressourcenausgleichs

Der Ressourcenausgleich gleicht neu die Differenz des Ressourcenpotenzials pro Einwohner einer Gemeinde zum kantonalen Durchschnitt (sog. Disparitätenabbau) um 30 Prozent anstatt wie bisher um 20 Prozent bzw. 40 Prozent (vgl. Art. 13a Abs. 2 FAG) aus.

Die Begrenzung des Ressourcenausgleichs auf 500 000 Franken und die damit zusammenhängenden Berechnungsvorgaben werden zudem auch in Artikel 6 aufgehoben.

Artikel 10; Dotation, Anpassung und Finanzierung des Lastenausgleichs

Die Dotation des Lastenausgleichs wird um 2 Millionen auf 3 Millionen Franken erhöht.

Artikel 12a; Wirksamkeitsbericht

Der Regierungsrat wird verpflichtet, dem Landrat ab der Legislatur 2026–2030 alle vier Jahre über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs Bericht zu erstatten und nötigenfalls Massnahmen zu beantragen. Damit kann sich der Landrat periodisch mit der Entwicklung des Finanzausgleichs auseinandersetzen und – falls erforderlich – der Landsgemeinde notwendige Korrekturvorschläge unterbreiten.

Artikel 13b; Übergangsbestimmung zur Änderung vom

Der jährliche STAF-Ausgleichsbeitrag wird bis Ende 2027 verlängert und um 0,3 Millionen Franken auf insgesamt 1,5 Millionen Franken pro Jahr erhöht. Anstelle der bisherigen Aufteilung an die ressourcenschwachen Gemeinden im Verhältnis des Ressourcenindizes erhält die Gemeinde Glarus Nord neu fix 1 Million Franken und die Gemeinde Glarus Süd fix 500 000 Franken.

6.3. Inkrafttreten

Die Erhöhungen der Steuerfreibeträge und verschiedenen Abzüge (Art. 24 und Art. 31 StG) sollen im Sinne der vertikalen Harmonisierung mit dem Bundesrecht rückwirkend per 1. Januar 2023 in Kraft treten. Auf diesen Zeitpunkt hin soll zudem auch die Änderung von Artikel 47 StG vorgenommen werden, damit gegebenenfalls eine erneute Anpassung der Abzüge auf die Steuerperiode 2024 hin möglich wäre. Diese Bestimmungen wirken sich zugunsten der Steuerpflichtigen aus. Erst auf den Beginn der Legislatur 2026–2030 am 1. Juli 2026 tritt zudem die neue Bestimmung zum Wirksamkeitsbericht über den Finanzausgleich (Art. 12a FAG) in Kraft. Alle anderen Änderungen treten am 1. Januar 2024 in Kraft.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Tabelle 9 fasst die finanziellen Auswirkungen der beantragten Änderungen im Steuer- und im Finanzausgleichsgesetz zusammen.

Tabelle 9. Finanzielle Auswirkungen (in 1000 Fr.)

	Kanton	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Römisch-Katholische Landeskirche	Evangelisch-Reformierte Landeskirche	Total
Steuertarif Verheiratete	-1'245	-636	-376	-460	-73	-63	-2'853
Steuerfreibeträge/Abzüge	-20	-7	-4	-4	-1	-1	-37
Kinderdrittbetreuung	-4	-2	-1	-2	-0	-0	-9
Total Steuern	-1'269	-645	-381	-466	-74	-64	-2'899
Ressourcenausgleich	0	441 (718)	-796 (-1'296)	355 (578)	0	0	0
Lastenausgleich	-2'000 (-3'000)	0	0	2'000 (3'000)	0	0	0
STAF-Ausgleich	-1'500	1'000	0	500	0	0	0
Total Finanzausgleich	-3'500	1'441	-796	2'855	0	0	0
Total	-4'769	796	-1'177	2'389	-74	-64	-2'899

Die prognostizierten Steuerausfälle der Änderungen im Steuerbereich basieren auf dem Steuerjahr 2020. Landrat und Regierungsrat gehen davon aus, dass diese mittel- bis langfristig durch wieder steigende Erträge kompensiert werden können.

Beim Finanzausgleich entsprechen die finanziellen Auswirkungen den geschätzten Mehrkosten gegenüber dem ohne gesetzliche Anpassungen ab 2024 geltenden Finanzausgleich (Ressourcenausgleich mit einem Disparitätenabbau von 20 % und ohne Begrenzung sowie Lastenausgleich von 1 Mio. Fr.). Die absoluten Ausgleichszahlungen sind in Klammern angegeben. Die Zahlen beim Ressourcenausgleich basieren auf dem Mittelwert der Ausgleichszahlungen 2022 und 2023.

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen zur Folge.

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Kommissionen

8.1.1. Kommission Finanzen und Steuern

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter dem Vorsitz von Landrat Fridolin Staub, Bilten, befasste sich mit der Vorlage. Sie liess sich die Vorlage eingehend erläutern und nahm zusätzlich eine Anhörung der Gemeinden vor.

8.1.1.1. Eintreten

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die Kommission diskutierte jedoch eingangs über das geeignete Vorgehen bei der Beratung der Vorlage. Der Antrag des Regierungsrates sei aufgrund der Ausgangslage und den Ergebnissen der Vernehmlassung zwar gut nachvollziehbar. Im innerkantonalen Finanzausgleich brauche es jedoch bereits vor 2027 Anpassungen und eine möglichst langfristig stabile Lösung. Da die vorgeschlagenen Steuersenkungen jedoch auch Auswirkungen auf die für die Finanzierung des Finanzausgleichs zur Verfügung stehenden Mittel haben, seien die Anpassungen im Steuerwesen gemeinsam mit dem Finanzausgleich zu behandeln. Zudem seien auch die Gemeinden in der Kommission anzuhören. Wie die Vernehmlassung gezeigt habe, seien deren Interessen äusserst unterschiedlich.

Unterschiedliche Auffassungen bestanden zu den beantragten Steuersenkungen. Während einzelne Kommissionsmitglieder diese grundsätzlich als nicht notwendig und finanziell nicht tragbar ablehnten, wurden diese von anderen Mitgliedern als Massnahme zur Sicherung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit begrüsst. Mehrere Kommissionsmitglieder bevorzugten eine Senkung des Steuertarifs bei den Verheirateten gegenüber der Erhöhung der Sozialabzüge bei der Vermögenssteuer und der Senkung des Kantonssteuerfusses. Einzelne Mitglieder unterstützten sämtliche Massnahmen.

8.1.1.2. Anhörung der Gemeinden

Die Anhörung der Gemeinden zeigte das gleiche kontroverse Bild wie in der Vernehmlassung:

- *Die Gemeinde Glarus Nord* sah keinen Spielraum für Steuersenkungen. Die Steuerausfälle könnten von der Gemeinde nicht kompensiert werden. Die Gemeinde sah auch keinen Spielraum für Steuersenkungen beim Kanton. Der Finanzausgleich ist aus Sicht der Gemeinde rasch und grundsätzlich zu überarbeiten. Der Ressourcenausgleich müsse dabei mindestens im aktuellen Rahmen weitergeführt werden. Der Lastenausgleich sei zu erhöhen und gemeindespezifische Lasten wie die Lintharena SGU seien einzubeziehen.
- Für die *Gemeinde Glarus* waren viele Fragen zur Umsetzung des STAF offen. Sie forderte, dass die befristeten Ausgleichsmassnahmen auslaufen müssten. Stattdessen sei der Lastenausgleich zu erhöhen. Mittelfristig sei der Finanzausgleich unter Einbezug der Gemeinden neu zu konzipieren. Der Ressourcenausgleich solle dabei aufgehoben oder zumindest klarer ausgestaltet werden. Der Lastenausgleich solle die vollen Sonderlasten ausgleichen. Ferner sei auch das vorhandene Eigenkapital des Kantons und der Gemeinden im Finanzausgleich zu berücksichtigen.
- *Die Gemeinde Süd* forderte beim Finanzausgleich eine Erhöhung des Lastenausgleichs auf 4 Millionen Franken, eine Aussetzung des STAF-Ausgleichs und die Beibehaltung des aktuellen Ressourcenausgleichs. Die Steuerstrategie soll zu einem späteren Zeitpunkt diskutiert werden. Allenfalls sei die Steuersenkung für die Verheirateten vorzunehmen, sofern die Mindererträge bei den Gemeinden vom Kanton – zumindest grossmehrheitlich – ausgeglichen würden.

8.1.1.3. Detailberatung

Die Kommission diskutierte fünf verschiedenen Varianten zum regierungsrätlichen Vorschlag, die sich in den Bereichen Steuertarif Verheiratete (Splittingfaktor), Vermögenssteuer (Abzüge), Senkung Kantonssteuerfuss (um 1 Prozentpunkt), Ressourcenausgleich (Disparitätenabbau in %, mit/ohne Begrenzung), Höhe des Lastenausgleichs, Beibehalten oder Erhöhung des STAF-Ausgleichs und die Geltungsdauer der Massnahmen im Bereich Finanzausgleich unterschieden.

Nach intensiver Diskussion favorisierte die Kommission eine Variante, die sich wesentlich vom regierungsrätlichen Vorschlag unterscheidet. Sie bevorzugt bei den Massnahmen im Steuerbereich eine Senkung des Steuertarifs (Erhöhung des Splittingfaktors von 1,6 auf 1,7) auf dem Einkommen der Verheirateten gegenüber der Senkung der Vermögenssteuer und des Kantonssteuerfusses. Aus Sicht der Befürworter dieser Variante entspricht eine solche Senkung den Ergebnissen aus der Überprüfung der Steuerstrategie besser und die Entlastung der einzelnen Haushalte sei deutlich grösser. Mit dem Verzicht auf die Erhöhung der Abzüge bei der Vermögenssteuer und die Reduktion des Kantonssteuerfusses sollten zudem die Mehrausgaben im Finanzausgleich finanziert werden. Der Kantonssteuerfuss könne zudem jedes Jahr wieder diskutiert und bei Bedarf angepasst werden.

Finanzausgleich: Im Ressourcenausgleich soll der Disparitätenabbau dauerhaft auf 30 Prozent festgesetzt und die Begrenzung auf 500 000 Franken aufgehoben werden. Der Lastenausgleich soll deutlich auf 3 Millionen Franken erhöht werden und einen grösseren Teil der ausgewiesenen Sonderlasten von Glarus Süd abdecken. Es wurde auch die Erwartung geäussert, dass die Gemeinde Glarus Süd einen Viertel der Sonderlasten von rund 4 Millionen Franken im Jahr 2021 durch eigene Massnahmen einsparen könne. Der STAF-Ausgleich soll im Umfang von 1,5 Millionen Franken (aktuell 1,2 Mio. Fr.) weitergeführt werden. Davon soll 1 Million Franken an Glarus Nord und 0,5 Millionen Franken an Glarus Süd gehen. Ausserdem sah die Kommission eine regelmässige Berichterstattung zur Wirksamkeit des Finanzausgleichs zuhanden des Landrates vor. Diese könne zum Anlass für allfällige Korrekturen genommen werden.

8.1.1.4. Antrag der Kommission Finanzen und Steuern

Zusammengefasst beantragte die Kommission Finanzen und Steuern dem Landrat zum Steuergesetz:

- in Artikel 34 Absatz 2 StG für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für getrennt lebende, geschiedene, verwitwete und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinne von Artikel 33 dieses Gesetzes zusammenleben, den für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens benötigten Splittingfaktor von 1,6 auf 1,7 zu erhöhen;
- in Artikel 45 StG auf die Erhöhung der steuerfreien Beträge bei der Vermögenssteuer um 25 000 Franken für Alleinstehende und um 50 000 Franken für gemeinsam steuerpflichtige Ehegatten und weitere Steuerpflichtige, die allein mit Kindern zusammenleben, zu verzichten;
- den übrigen Änderungen des Steuergesetzes zuzustimmen.

Zum Finanzausgleichsgesetz beantragte die Kommission:

- in Artikel 3 FAG die Begrenzung des Ressourcenausgleichs auf 500 000 Franken zu streichen;
- in Artikel 6 FAG den Disparitätenabbau im Ressourcenausgleich auf 30 Prozent festzulegen;
- in Artikel 10 FAG die Dotation des Lastenausgleichs von 1 auf 3 Millionen Franken zu erhöhen;
- den Regierungsrat in Artikel 12a FAG zu einem Wirksamkeitsbericht zu verpflichten, der dem Landrat alle vier Jahre vorzulegen ist;
- in Artikel 13b FAG den STAF-Ausgleich von 1,2 auf 1,5 Millionen Franken zu erhöhen und von diesem Betrag 1 Million Franken der Gemeinde Glarus Nord und 0,5 Millionen Franken der Gemeinde Glarus Süd fix zuzuteilen.

Auf die Senkung des Kantonssteuerfusses um 1 Prozentpunkt soll zudem verzichtet werden.

Der Kanton (–4,769 Mio. Fr.) und die Gemeinde Glarus (–1,177 Mio. Fr.) werden gegenüber einer Variante ohne Gesetzesänderung, bei welcher wieder der ursprüngliche Finanzausgleich gemäss Entscheid der Landsgemeinde 2018 in Kraft treten würde, deutlich stärker belastet. Die Gemeinden Glarus Süd (+2,389 Mio. Fr.) und Glarus Nord (+0,796 Mio. Fr.) profitieren. Gegenüber dem Antrag des Regierungsrates wird der Kanton mit rund 0,71 Millionen Franken und Glarus Nord mit 0,35 Millionen Franken stärker belastet. Die Gemeinden Glarus Süd und Glarus werden hingegen bessergestellt. Insgesamt profitiert die Gemeinde Glarus Süd bei der Kommissionsvariante am meisten.

8.1.2. Mitbericht Finanzaufsichtskommission

8.1.2.1. Eintreten

Die Finanzaufsichtskommission (FAK) unter der Leitung von Landrat Ruedi Schwitter, Näfels, erstattete einen Mitbericht zur Vorlage des Regierungsrates und zu den Anträgen der Kommission Finanzen und Steuern. Auch sie liess sich vorerst über die Vorlage des Regierungsrates und die Folgen der Anträge der Sachkommission orientieren. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

8.1.2.2. Detailberatung

Die FAK stellte fest, dass die Umverteilung des STAF-Ausgleichs und die Erhöhung des Lastenausgleichs gemäss Antrag der Kommission Finanzen und Steuern auf einer mangelhaften Datenlage bezüglich Auswirkungen des STAF basieren. Aus diesem Grund habe der Regierungsrat in seinem Antrag vorgeschlagen, die befristeten Ausgleichsmassnahmen bis Ende 2026 zu verlängern. Dies hätte der Landsgemeinde 2026 ermöglicht, einen möglichst breit getragenen Vorschlag für eine Anpassung des Finanzausgleichs unter Berücksichtigung der Auswirkungen des STAF zu unterbreiten.

Die Anträge der Kommission Finanzen und Steuern seien eine Abkehr von der bisherigen, bewährten kantonalen Steuerstrategie aus dem Jahr 2007. Von der Anpassung des Steuertarifes für Verheiratete (Splittingfaktor) profitiere nur ein Teil der Steuerpflichtigen. Mit der Senkung des Kantonssteuerfusses von 58 auf 57 Prozent, wie vom Regierungsrat vorgeschlagen, würden hingegen alle Steuerpflichtige entlastet.

Durch die Erhöhung des Lastenausgleichs und STAF-Ausgleichs würden beim Kanton Ausgaben anfallen, welche in Zukunft kaum mehr reduziert werden könnten. Dies unbesehen davon, ob beim Kanton die Einnahmen steigen oder sinken. Die Finanzierung von Gemeinwesen sei anspruchsvoll. Bei schlechten finanziellen Aussichten des Kantons und der drei Gemeinden sei eine Umverteilung, wie dies die Kommission Finanzen und Steuern vorschlage, nicht zielführend. Die Überprüfung der Organisationen und Sparanstrengungen in allen Gemeinwesen seien langfristig vielversprechender. Der Finanzaufsichtskommission fehlten die stichhaltigen Fakten und Zahlengrundlagen für eine seriöse Prüfung des Vorschlags der Kommission Finanzen und Steuern. Denn das STAF sei erst im Jahr 2020 in Kraft getreten.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Übergangsfrist für die Anpassung des innerkantonalen Finanzausgleichs bis 2026 wurde von der FAK mehrheitlich befürwortet. Sie beantragte dem Landrat, die Anträge der Kommission Finanzen und Steuern aufgrund der finanziellen Aussichten des Kantons und der ungenügenden Datenlage über die Auswirkungen des STAF abzulehnen und der Vorlage des Regierungsrates unverändert zuzustimmen.

8.2. Landrat

8.2.1. Eintreten

Der Landrat führte eine ausgedehnte Eintretensdebatte, wobei Eintreten auf die Vorlage selber unbestritten war. In der Diskussion standen sich die zwei Modelle von Regierungsrat und Kommission Finanzen und Steuern gegenüber. Man war sich einig, dass entweder dem einen oder dem anderen Modell gefolgt werden soll. Das Drehen an einzelnen Stellschrauben in dieser komplexen Vorlage wurde als nicht zielführend erachtet.

Fast alle Fraktionen unterstützten schliesslich aber den Weg, den die vorberatende Kommission Finanzen und Steuern wies. Diese habe den Schwerpunkt mehr auf den Finanzausgleich und eine Besserstellung der Gemeinde Glarus Süd, weniger auf Steuerentlastungen gelegt. Der Kanton und die Gemeinden könnten sich die vom Regierungsrat vorgeschlagenen generellen Steuersenkungen nicht leisten. Diese müssten gezielter bei den Verheirateten erfolgen.

Der Regierungsrat und die Finanzaufsichtskommission wehrten sich für das Modell des Regierungsrates. Dieses sei eine konsequente Weiterführung der bisher erfolgreichen Steuerstrategie; man wolle allen etwas zurückgeben und auch Einzelfirmen gemäss einem landrätlichen Auftrag entlasten. Bezüglich STAF-Ausgleich fehlten nach wie vor gesicherte Zahlen und Fakten. Daher habe der Regierungsrat zuwarten wollen, um mehr Zeit für eine gründliche Analyse und die Diskussion mit den Gemeinden zur Verfügung zu haben. Die Kommission Finanzen und Steuern habe zur Besserstellung der Gemeinde Glarus Süd einen auf nicht gesicherten Fakten basierenden Kompromiss zulasten des Kantons und der Steuerzahlenden geschmiedet.

8.2.2. Detailberatung

8.2.2.1. Steuertarife

Erstmals auf die Probe gestellt wurden die beiden Modelle beim Splitting-Faktor für Verheiratete. Die Ratsmehrheit votierte für gezielte Steuerentlastungen nur für Verheiratete, indem der Splitting-Faktor von 1,6 auf 1,7 Prozent erhöht wird. Dies entspreche der Stossrichtung der externen Evaluation, die dort Entlastungsbedarf verortete. Die Steuerausfälle bei diesem Modell betragen 2,9 Millionen Franken, die von Kanton und Gemeinden getragen werden müssten. Der Regierungsrat und die FAK votierten dagegen für eine generelle Steuersenkung über eine Reduktion des Kantonssteuerfusses um 1 Prozentpunkt, die allen Steuerpflichtigen zugutekäme, sowie für eine Entlastung der Vermögenssteuerzahlenden (vgl. Ziff. 8.2.2.2).

Im Zusammenhang mit den Steuertarif wurde auch über den Ausgleich der kalten Progression debattiert. Eigentlich müsse der Landrat generell über eine Senkung der Steuertarife zum Ausgleich der kalten Progression diskutieren, wurde gefordert. Dies wurde mit Verweis auf die Erhöhung diverser Sozialabzüge mit der Anpassung ans Bundesrecht und auf die kumulierten Steuersenkungen der letzten Jahre verworfen. Ein Rückweisungsantrag wurde abgelehnt und der Landrat blieb mit klarer Mehrheit beim Vorschlag des Regierungsrates, der auch von beiden Kommissionen unterstützt wurde.

8.2.2.2. Steuerfreie Beträge

Es wurde ein Antrag gestellt, die Abzüge bei der Vermögenssteuer zu erhöhen. Hier habe der BAK-Bericht Anpassungspotenzial verortet. Auch solle man Inhaber von Einzelfirmen, die ihr Geschäftskapital als Vermögen versteuern müssen, gleichbehandeln wie juristische Personen. Dies habe der Landrat mit einem überwiesenen Vorstoss gefordert. Dem wurde entgegengehalten, dass die Erhöhung der Abzüge wenig Entlastungswirkung habe. Die Sachkommission folge einem anderen Konzept. Der Landrat blieb in der Abstimmung mit klarem Mehr beim Vorschlag der Kommission Finanzen und Steuern.

8.2.2.3. Begrenzung des Ressourcenausgleichs

Einen kurzen Schlagabtausch gab es zu Beginn der Detailberatung zum Finanzausgleich. Der Sprecher der Regierung erinnerte daran, dass die Plafonierung bei 500 000 Franken eigentlich systemfremd sei. Er warb nochmals für die Verlängerung der bisherigen Lösung gemäss regierungsrätlicher Fassung. Dies ermögliche einen faktenbasierten Entscheid. Die Deckelung des Ressourcenausgleichs werde aktuell nicht mehr angewendet und mache so keinen Sinn mehr, wurde dagegen eingewendet. Zudem habe der Regierungsrat genügend Zeit gehabt, einen definitiven Finanzausgleich zu erarbeiten. Der Landrat blieb auch hier auf der Linie seiner Kommission Finanzen und Steuern.

8.2.2.4. Höhe Disparitätenabbau im Ressourcenausgleich

Einem Antrag, den Disparitätenabbau im Ressourcenausgleich auf 40 Prozent zu erhöhen, erwuchs sogleich Widerstand aus der Gemeinde Glarus, die diese Erhöhung zu finanzieren hätte. Der Landrat blieb seiner Linie treu und votierte mit klarer Mehrheit für die Fassung seiner Sachkommission, wonach der Disparitätenabbau auf 30 Prozent festzulegen sei.

8.2.2.5. Dotation Lastenausgleich

Ein Wortgefecht lieferten sich die beiden Lager bei der Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs von 1 auf 3 Millionen Franken. Gegen die Erhöhung wurde verschiedene Argumente vorgebracht: Den Steuerzahlenden werde der Ausgleich der kalten Progression teilweise vorenthalten, die Gemeinden bedienten sich hingegen am Steuertopf des Kantons. Die Steuerausfälle der Gemeinden durch die Erhöhung des Splittingfaktors bei Verheirateten werde mit einer Erhöhung des Lastenausgleichs zulasten des Kantons «gegenfinanziert». Die Gegenseite rief in Erinnerung, dass die Sonderlasten vor allem in der Gemeinde Glarus Süd in den letzten Jahren gestiegen seien. Diese Kosten seien ausgewiesen. Die Erhöhung der Dotation sei das zentrale Element des Vorschlags der Sachkommission.

Kritisiert wurde weiter, dass die Erhöhung unbefristet im Gesetz fixiert werde. Dem wurde entgegengehalten, dass der Regierungsrat dem Landrat alle vier Jahre einen Wirksamkeitsbericht erstatten müsse, wobei auch Korrekturen beantragt werden könnten.

Einem Antrag in der zweiten Lesung, den Lastenausgleich nur für die Jahre 2024–2027 gesetzlich festzuschreiben, erwuchs Opposition. Es gelte nun, für die Gemeinden Verlässlichkeit im Finanzausgleich zu schaffen. Es könne nicht sein, dass man nach 2026/27 unter Umständen ohne Lastenausgleich für die Gemeinden dastehe. Der Regierungsrat warb ein letztes Mal vergeblich für seine Vorlage. Auch hier blieb der Landrat bei der Vorlage seiner Kommission Finanzen und Steuern.

8.2.2.6. Übergangsbestimmungen zum Finanzausgleich

Der regierungsrätliche Sprecher kritisierte die Abkehr vom bewährten Verteilsystem beim STAF-Ausgleich und die willkürliche Festlegung von Beiträgen – auch hier ohne Erfolg.

8.2.2.7. Steuerfuss

Eine letzte Debatte lieferten sich die beiden Lager beim regierungsrätlichen Antrag auf Senkung des Kantonssteuerfusses um 1 Prozentpunkt. Ein Antragsteller erinnerte an das Versprechen der Regierung, die guten Abschlüsse der vergangenen Jahre in eine moderate Senkung des Kantonssteuerfusses umzumünzen und so alle Steuerpflichtigen zu entlasten. Doch angesichts der Entscheide des Landrates, die Steuerpaketvorlage in eine eigentliche Finanzausgleichsvorlage mit entsprechenden Konsequenzen für die Kantonsfinanzen umzubauen, kapitulierte der Regierungsrat und verzichtete auf die Steuersenkung.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde,

1. *nachstehender Änderung des Steuergesetzes zuzustimmen; und*
2. *nachstehender Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden zuzustimmen:*

A. Änderung des Steuergesetzes

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS VI C/1/1, Steuergesetz (StG) vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 13 Abs. 3

³ Die Steuer wird nach den jährlichen, in der Bemessungsperiode im In- und Ausland entstandenen Lebenshaltungskosten der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen, mindestens aber nach dem höchsten der folgenden Beträge bemessen:

1. *(geändert)* 421 700 Franken;

Art. 20 Abs. 8 *(neu)*

⁸ Absatz 3 gilt für Einlagen und Aufgelder, die während eines Kapitalbands nach Artikel 653s bis Artikel 653v des Obligationenrechts (OR) geleistet werden, nur soweit sie die Rückzahlungen von Reserven im Rahmen dieses Kapitalbandes übersteigen.

Art. 24 Abs. 1¹ Steuerfrei sind:

- 9a. (*geändert*) der Sold der Milizfeuerwehrleute bis zum Betrag von 5200 Franken für Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Erfüllung der Kernaufgaben der Feuerwehr, wie Übungen, Pikettdienste, Kurse, Inspektionen und Ernstfalleinsätze zur Rettung, Brandbekämpfung, allgemeine Schadenwehr, Elementarschadenbewältigung. Ausgenommen sind Pauschalzulagen für Kader sowie Funktionszulagen und Entschädigungen für administrative Arbeiten und für Dienstleistungen, welche die Feuerwehr freiwillig erbringt;
- 11a. (*geändert*) die einzelnen Gewinne bis zum Betrag von 1 038 300 Franken aus der Teilnahme an Grossspielen, die nach dem BGS zugelassen sind, und aus der Online-Teilnahme an Spielbankenspielen, die nach dem BGS zugelassen sind;
13. (*neu*) Einkünfte aufgrund des Bundesgesetzes über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose.

Art. 27 Abs. 2, Abs. 3 (*geändert*), Abs. 4 (*neu*)² Dazu gehören insbesondere:

7. (*neu*) gewinnabschöpfende Sanktionen, soweit sie keinen Strafzweck haben.

³ Nicht abziehbar sind insbesondere:

1. (*neu*) Zahlungen von Bestechungsgeldern im Sinne des schweizerischen Strafrechts;
2. (*neu*) Aufwendungen zur Ermöglichung von Straftaten oder als Gegenleistung für die Begehung von Straftaten;
3. (*neu*) Bussen und Geldstrafen;
4. (*neu*) finanzielle Verwaltungssanktionen, soweit sie einen Strafzweck haben.

⁴ Sind Sanktionen nach Absatz 3 Ziffer 3 und 4 von einer ausländischen Straf- oder Verwaltungsbehörde verhängt worden, so sind sie abziehbar, wenn:

1. die Sanktion gegen den schweizerischen Ordre public verstösst; oder
2. die steuerpflichtige Person glaubhaft darlegt, dass sie alles Zumutbare unternommen hat, um sich rechtskonform zu verhalten.

Art. 31 Abs. 1, Abs. 3 (*geändert*)¹ Von den Einkünften werden abgezogen:

10. (*geändert*) die nachgewiesenen Kosten, jedoch höchstens 25 000 Franken, für die Drittbetreuung jedes Kindes, welches das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat und mit der steuerpflichtigen Person, die für seinen Unterhalt sorgt, im gleichen Haushalt lebt, soweit diese Kosten in direktem und kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen;
11. (*geändert*) die Mitgliederbeiträge und Zuwendungen bis zum Gesamtbetrag von 10 300 Franken an politische Parteien, die:
Unteraufzählung unverändert.
12. (*geändert*) die Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung, einschliesslich der Umschulungskosten, bis zum Gesamtbetrag von 12 700 Franken, sofern:
Unteraufzählung unverändert.

³ Von den einzelnen Gewinnen aus der Teilnahme an Geldspielen, welche nicht nach Artikel 24 Ziffern 11–12 steuerfrei sind, werden 5 Prozent, jedoch höchstens 5200 Franken, als Einsatzkosten abgezogen. Von den einzelnen Gewinnen aus der Online-Teilnahme an Spielbankenspielen nach Artikel 24 Ziffer 11a werden die vom Online-Spielerkonto abgebuchten Spieleinsätze im Steuerjahr, jedoch höchstens 26 000 Franken abgezogen.**Art. 34 Abs. 2 (*geändert*)**² Für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für getrennt lebende, geschiedene, verwitwete und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinne von Artikel 33 dieses Gesetzes zusammenleben, ist für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens das steuerbare Gesamteinkommen durch den Divisor 1,7 zu teilen.

Art. 47 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu), Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (aufgehoben), Abs. 4 (geändert)

Anpassung Tarife und Abzüge (Sachüberschrift geändert)

¹ Bei den Steuern vom Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen werden die Folgen der kalten Progression durch gleichmässige Anpassung der Tarifstufen gemäss Artikel 34 und der in Frankenbeträgen festgesetzten Abzüge vom Einkommen gemäss den Artikeln 31, 33 und 45 voll ausgeglichen. Die Beträge sind auf 100 Franken auf- oder abzurunden.

^{1a} Der Regierungsrat passt die Tarifstufen und die Abzüge jährlich an den Landesindex der Konsumentenpreise an. Massgebend ist der Indexstand am 30. Juni vor Beginn der Steuerperiode. Bei negativem Teuerungsverlauf ist eine Anpassung ausgeschlossen. Der auf eine negative Teuerung folgende Ausgleich erfolgt auf Basis des letzten Ausgleichs. Ausgegangen wird vom Indexstand per 30. Juni 2022.

² *Aufgehoben.*

³ *Aufgehoben.*

⁴ Der Regierungsrat kann zwecks Koordination mit der direkten Bundessteuer bei Artikel 13 Absatz 3 Ziffer 1, Artikel 24 Absatz 1 Ziffern 9a, 11a und 12, Artikel 26 Absatz 1 Ziffer 3 und Artikel 31 eine Anpassung ungeachtet der Voraussetzungen von Absatz 1 vornehmen.

Art. 64 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)

¹ Zum geschäftsmässig begründeten Aufwand gehören insbesondere:

1. *(geändert)* eidgenössische, kantonale und kommunale Steuern;
6. *(geändert)* die Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung, einschliesslich Umschulungskosten, des eigenen Personals;
7. *(neu)* gewinnabschöpfende Sanktionen, soweit sie keinen Strafzweck haben.

² Nicht zum geschäftsmässig begründeten Aufwand gehören insbesondere:

1. *(neu)* Zahlungen von Bestechungsgeldern im Sinne des schweizerischen Strafrechts;
2. *(neu)* Aufwendungen zur Ermöglichung von Straftaten oder als Gegenleistung für die Begehung von Straftaten;
3. *(neu)* Bussen;
4. *(neu)* finanzielle Verwaltungssanktionen, soweit sie einen Strafzweck haben.

³ Sind Sanktionen nach Absatz 3 Buchstaben c und d von einer ausländischen Straf- oder Verwaltungsbehörde verhängt worden, so sind sie abziehbar, wenn:

1. die Sanktion gegen den schweizerischen Ordre public verstösst; oder
2. die steuerpflichtige Person glaubhaft darlegt, dass sie alles Zumutbare unternommen hat, um sich rechtskonform zu verhalten.

Art. 83 Abs. 4 (neu)

⁴ Lautet der Geschäftsabschluss auf eine ausländische Währung, so ist der steuerbare Reingewinn in Franken umzurechnen. Massgebend ist der durchschnittliche Devisenkurs (Verkauf) der Steuerperiode.

Art. 84 Abs. 3 (neu)

³ Lautet der Geschäftsabschluss auf eine ausländische Währung, so ist das steuerbare Eigenkapital in Franken umzurechnen. Massgebend ist der Devisenkurs (Verkauf) am Ende der Steuerperiode.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2024 in Kraft mit folgenden Ausnahmen:

Am 1. Januar 2023 treten in Kraft: Art. 24 Abs. 1, Art. 31 Abs. 1, Art. 31 Abs. 3, Art. 47, Art. 47 Abs. 1, Art. 47 Abs. 1a, Art. 47 Abs. 2, Art. 47 Abs. 3, Art. 47 Abs. 4.

B. Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS VI A/2/1, Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FAG) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Januar 2023), wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 2 (*geändert*)

² Der Ressourcenausgleich wird aufgrund des Ressourcenpotenzials der Gemeinden bemessen.

Art. 6 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 3 (*aufgehoben*)

¹ Der Ressourcenausgleich reduziert die Differenz des Ressourcenpotenzials pro Einwohner einer Gemeinde zum kantonalen Durchschnitt um 30 Prozent.

³ *Aufgehoben.*

Art. 10 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Der Lastenausgleich wird mit 3 Millionen Franken pro Jahr ausgestattet.

Titel nach Art. 12 (*neu*)

4a. *Berichterstattung*

Art. 12a (*neu*)

Wirksamkeitsbericht

¹ Der Regierungsrat erstattet dem Landrat alle vier Jahre Bericht über die Wirksamkeit dieses Gesetzes und beantragt nötigenfalls Massnahmen.

Art. 13b (*neu*)

Übergangsbestimmung zur Änderung vom

¹ Der Kanton gewährt den Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd in Zusammenhang mit der kantonalen Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) in den Jahren 2024–2027 einen jährlichen Ausgleichsbeitrag von 1,5 Millionen Franken.

² Der Ausgleichsbeitrag wird wie folgt aufgeteilt:

a.	zugunsten der Gemeinde Glarus Nord:	1 000 000 Fr.;
b.	zugunsten der Gemeinde Glarus Süd:	500 000 Fr.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2024 in Kraft mit folgenden Ausnahmen:

Am 1. Juli 2026 treten in Kraft: Gliederungstitel 4a., Art. 12a, Art. 12a Abs. 1.