



Bericht 2016-DFIN-33

30. Mai 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-161 Erika Schnyder/Antoinette de Weck – Steuerbezug

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat der Grossrätinnen Erika Schnyder und Antoinette de Weck über den Steuerbezug.

I. Postulat

Mit einem am 19. November 2015 eingereichten und begründeten Postulat beantragen die Grossrätinnen Erika Schnyder und Antoinette de Weck dem Staatsrat, die folgenden Änderungen beim Steuerbezug vorzunehmen:

1. «Akontozahlungen Kantonssteuern»

Die Verfasserinnen des Postulats beantragen eine Änderung des Beschlusses vom 13. Februar 2001 über die Fälligkeit und den Bezug der Steuerforderungen (SGF 631.13), für den Bezug der direkten Kantonssteuern auf dem Einkommen, dem Vermögen, dem Gewinn und dem Kapital in 12 Monatsraten von Januar bis Dezember des der Veranlagung zugrunde liegenden Steuerjahres (Jahr N) statt wie jetzt in 9 Monatsraten von Mai (Jahr N) bis Januar (Jahr N +1). So wäre die Steuerbelastung für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler erträglicher bei regelmässigeren Steuerzahlungen, was weniger Steuerbezugsverfahren und somit auch weniger Steuerausfälle zur Folge hätte. Ausserdem schlagen die Verfasserinnen des Postulats vor, die Kantonale Steuerverwaltung solle künftig nur noch einen Einzahlungsschein pro steuerpflichtige Person verschicken, um Druckkosten zu sparen. Darüber hinaus könnten je nach Schuldenquote des Staates die Vergütungszinsen bei Vorauszahlung der Akontozahlungen erhöht werden, was dem Staat mehr Liquidität bringen würde. Aktuell beträgt die Verzinsung 0,2%. Ein Zins zwischen 1% bis 1,3% wäre ein grösserer Anreiz. Zur Verhinderung von Missbrauch dürfte diese Verzinsung allerdings nur bis zum Betrag der fakturierten oder tatsächlich geschuldeten Steuer plus Toleranzmarge von 5% dieses Betrags gewährt werden.

2. «Berechnung der Steuer auf Kapitaleis-tungen und Erhebung an der Quelle»

Die Verfasserinnen des Postulats sind der Meinung, die Zeitspanne zwischen der Auszahlung von Kapitaleis-tungen aus Vorsorge und der Besteuerung sei zu lang und führe oft zu

Steuerausfällen, insbesondere bei Wegzug der steuerpflichtigen Person ins Ausland. Zur Begrenzung der Steuerausfälle wären die Vorsorgeeinrichtungen gehalten, die geschuldete Steuer abzuziehen und sie anschliessend an die Kantonale Steuerverwaltung zu überweisen, die dann den Gemeinden und Pfarreien die jeweiligen Anteile auszahlen würden.

3. «Erhebung der Grundstückgewinnsteuer der natürlichen Personen an der Quelle»

Die Verfasserinnen des Postulats schlagen vor, der Notar solle bei jedem Verkauf den der Grundstückgewinnsteuer entsprechenden Betrag sowie die Liegenschaftssteuer des laufenden Jahres abziehen, nach einem maximalen fixen provisorischen Prozentsatz, und anschliessend die gesamten Steuern an die Kantonale Steuerverwaltung überweisen, die für die Auszahlung der jeweiligen Anteile an die Gemeinden und Pfarreien sorgen würde. Der Saldo solle dann vom Notar an seine Klienten ausbezahlt werden. Ausserdem solle der Notar die Kantonale Steuerverwaltung sowie die Gemeinden über jede Ausstellung eines Kaufvertrags informieren. Die Steuerabzugspflicht solle bei Liegenschaftsverwertung auch für die Betreibungsämter und das Konkursamt gelten. Diese Abzugspflicht solle auch bei Ersatzbeschaffungen gelten.

II. Bericht des Staatsrats

1. «Akontozahlungen Kantonssteuern»

Der Steuerbezugsprozess und seine Effizienz sind Fragen, die den Staatsrat beschäftigen. Es liegt im Interesse des Kantons Freiburg und seiner Einwohnerinnen und Einwohner, dass alle Steuerpflichtigen ordnungs- und fristgemäss ihre Steuern zahlen. Den Verfasserinnen des Postulats zufolge dürfte die Umsetzung des von ihnen vorgeschlagenen Prozesses dem Staat Einsparungen bringen, seine Liquidität verbessern und den Steuerzahlern eine bessere Budgetverwaltung ermöglichen. Gemäss Analyse der Kantonalen Steuerverwaltung würde eine Änderung beim Bezug der Akontozahlungen den Staat aber mehr kosten, insbesondere hinsichtlich Verzinsung, Postgebühren und Versandkosten:

- > Mit neu 12 Akontozahlungen und ohne Änderung des allgemeinen Fälligkeitstermins jeweils am 30. April (N+1) für die Kantonssteuer (und nicht 31. März wie im Postulat angegeben) würden die Vergütungs- und Verzugszinsen über einen längeren Zeitraum geschuldet oder bezogen. Dies ergäbe nach Schätzung der KSTV Mehrkosten von netto 15 000 Franken. Verursacht würden diese durch höhere Vergütungszinskosten, die mit den höheren Verzugszinseinnahmen nicht vollständig kompensiert werden könnten. Es ist auch festzuhalten, dass diese Schätzung mögliche Verhaltensänderungen der Steuerpflichtigen ausser Acht lässt.
- > Der Wechsel von 9 zu 12 Akontozahlungen hätte auch um rund 210 000 Franken höhere Postgebühren zur Folge. Rund 35% der Einzahlungen werden nämlich immer noch am Postschalter gemacht, und die Kosten pro Einzahlung betragen durchschnittlich 1.75 Franken. Gegenwärtig werden diese Kosten nicht auf die Steuerzahler überwält.

Die Mehrkosten des Versands für die Zustellung der 12 statt 9 Akontozahlungen belaufen sich auf schätzungsweise 15 000 Franken. Es handelt sich dabei um Kosten, die durch die Zahl der zusätzlichen Einzahlungsscheine und deren Druck generiert werden. Zum Vorschlag der Postulantinnen, den Steuerpflichtigen aus Spargründen nur einen einzigen Einzahlungsschein zuzusenden, ist zu sagen, dass über ein Drittel der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ihre Steuern auf einmal zahlen und bereits nur einen Einzahlungsschein erhalten. Für diejenigen, die ihre Steuern in mehreren Monatsraten am Postschalter bezahlen, ist es undenkbar, einen Einzeleinzahlungsschein zu drucken. In jedem Fall könnten nur etwa 10 Rappen pro steuerpflichtige Person eingespart werden.

So würden sich nach dieser Analyse die Kosten für die Umsetzung des Postulats mit dem Wechsel von 9 auf 12 Akontozahlungen auf rund 240 000 Franken belaufen. Ein Grossteil dieses Betrags entfällt auf die Kosten in Zusammenhang mit den Einzahlungen am Postschalter.

Zum Vorschlag, die Vergütungszinsen auf Akontozahlungen bei Liquiditätsbedarf zu erhöhen, ist zu sagen, dass trotz eines deutlich niedrigeren kantonalen Zinssatzes als dem von den Postulantinnen vorgeschlagenen der Anteil an Steuereinzahlungen in einem Mal mehr oder weniger den von ihnen als Beispiel angeführten 36% entspricht. Es ist also nicht sicher, dass die Steuerpflichtigen ihr Zahlungsverhalten bei einem höheren Vergütungszins signifikant ändern würden.

Der Staatsrat räumt aber ein, dass der Staat mit der Verteilung der Akontozahlungen auf 12 Monate einen Teil der Steuerbeträge früher als heute beziehen würde. In diesem Sinne wäre der Wechsel von 9 auf 12 Akontozahlungen von Januar bis Dezember für die Liquidität des Staates von Vorteil. Aber auch wenn das Budget der Steuerpflichtigen über

das ganze Jahr monatlich immer mit dem gleichen Kantonssteuerbetrag belastet wäre, hat der Kanton doch keinen Einfluss auf die Bezugsmodalitäten der anderen Steuern erhebenden Gemeinwesen (Bund, Gemeinden, Pfarreien). Heute können die Steuerpflichtigen in den drei Monaten ohne kantonale Akontozahlungen (Februar bis April) sonstigen finanziellen Verpflichtungen nachkommen (z.B. direkte Bundessteuer [Versand im März], Liegenschaftssteuer, Feuerwehersatzabgabe). Dieses fragile Gleichgewicht zwischen den Fälligkeitsterminen der verschiedenen Steuern würde mit dem von den Postulantinnen vorgeschlagenen Wechsel gestört. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die KSTV keinen signifikanten Rückgang des Bezugs von Akontozahlungen in den Sommermonaten feststellen kann, wie die Postulantinnen andeuten.

Gemäss Schlussbericht vom 15. März 2016 einer von Eco-plan im Auftrag des Kantons Basel-Stadt durchgeführten Analyse von Steuerschulden wird der Steuerbezug kantonal unterschiedlich gehandhabt. Die Studie kommt jedoch zum Schluss, dass es keinen Zusammenhang zwischen der Anzahl Ratenzahlungen und der Anzahl eingeleiteter Betreibungen gibt.

Der Staatsrat ist nach dem Gesagten der Ansicht, dass die Beibehaltung der 9 Akontozahlungen vorzuziehen ist, umso mehr als für über die Hälfte der Steuerpflichtigen die monatliche Differenz zwischen dem in 9 Tranchen zu entrichtenden Steuerbetrag und dem in 12 Tranchen zu entrichtenden Betrag weniger als 100 Franken betragen würde. Um zu gewährleisten, dass das Einkommenserwerbsjahr mit den entsprechenden Akontozahlungen übereinstimmt, zieht der Staatsrat in Betracht, die Akontozahlungen um einen Monat vorzuziehen. Die Akontozahlungen wären somit von April bis Dezember statt von Mai bis Januar fällig.

Überdies kann bereits heute jede steuerpflichtige Person die Höhe der Ratenzahlungen der jeweiligen Situation gemäss anpassen.

2. «Berechnung der Steuer auf Kapitalleistungen und Erhebung an der Quelle»

Der Staatsrat möchte zunächst darauf hinweisen, dass die Quellenbesteuerung im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden harmonisiert geregelt ist (StHG; SR 642.14). Der Gesetzgeber hat diese Besteuerungsart für Personen mit Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton, jedoch ohne Niederlassungsbewilligung (Art. 32 ff. StHG), sowie für Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz (Art. 35 ff. StHG) vorgesehen, um die Bezahlung der Steuern in Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes zu gewährleisten (damit Personen, die nicht so eng mit der Schweiz verbunden sind, nicht so viele Steuererklärungen ausfüllen müssen). Bei der

Besteuerung an der Quelle ist der Schuldner der steuerbaren Leistung nicht der Steuerpflichtige, sondern derjenige, der die steuerbare Leistung auszahlt.

In Anbetracht des im StHG festgesetzten Geltungsbereichs kann der Freiburger Gesetzgeber die Quellenbesteuerung nicht auf Kapitaleistungen an Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft oder mit einer Niederlassungsbewilligung und Wohnsitz oder Aufenthalt der Schweiz ausdehnen. Diese Ausweitung des Geltungsbereichs wäre ein Verstoß gegen das StHG. Im Fall einer Beschwerde an das Kantonsgericht könnte dieses zum Schluss kommen, dass die betreffenden Gesetzesbestimmungen verfassungswidrig wären. Eine Änderung der Quellensteuervorschriften ist nur auf Bundesebene denkbar.

Neben der Frage nach der Bundesrechtskompatibilität der vorgeschlagenen Massnahme würde der Bezug der Steuer auf Kapitaleistungen mangels eines harmonisierten, von allen Kantonen angewandten Modells auch auf viele praktische Schwierigkeiten stossen:

- > Die Vorsorgeeinrichtungen wären nicht in der Lage, die von den Steuerpflichtigen geschuldete Steuer auf Kapitaleistungen genau zu berechnen. Sie haben keine Kenntnis allfälliger sonstiger, in der gleichen Steuerperiode ausbezahlter Kapitaleistungen. Nun ist es aber so, dass alle in der gleichen Steuerperiode erworbenen Kapitaleistungen für die Steuersatzberechnung zusammengerechnet und die Kapitaleistungen des Ehepaars und seiner minderjährigen Kinder hinzugezählt werden (Art. 39 Abs. 4 DSTG). Die Vorsorgeeinrichtungen müssten also vorsichtshalber den mutmasslichen Höchststeuerbetrag von 14,7% des Kapitaleistungsbetrags abziehen (entsprechend 6% für die Kantonssteuer +125% der einfachen Kantonssteuer für die maximale Gemeindesteuer +20% der einfachen Kantonssteuer für die maximale Kirchensteuer). Der eventuell zu hohe Steuerabzug könnte den Steuerpflichtigen erst im folgenden Jahr zurückerstattet werden, um alle in der Steuerperiode erhaltenen Kapitaleistungen zu berücksichtigen. Im Übrigen wäre die Frage nach den Vergütungszinsen auf dem zu hohen Steuerabzug zu diskutieren.
- > Eine solche Garantieverpflichtung wäre in der Praxis kaum einforderbar. Die Vorsorgeeinrichtungen müssten nämlich unterschiedlich vorgehen je nachdem, ob es sich um Leistungsempfänger mit Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton Freiburg oder Leistungsempfänger mit Wohnsitz oder Aufenthalt in einem anderen Kanton handelt.
- > Die Anwendung einer solchen Bestimmung würde für die KSTV einen erheblichen administrativen Mehraufwand bedeuten. Die KSTV müsste für die Nachkontrolle der Zahlungen durch die Vorsorgeeinrichtungen sorgen, die Zahlungen der jeweiligen Anteile an die Gemeinden

und Pfarreien ausführen und sich um die Rückerstattung der zu hohen Steuerabzüge an die Steuerpflichtigen kümmern. Ausserdem müsste die KSTV dafür sorgen, dass alle Vorsorgeeinrichtungen über diese freiburgische Auflage informiert sind.

- > Falls die Pflicht zur Erhebung der Quellensteuer als Garantie für die Bezahlung der im Kanton Freiburg steuerpflichtigen Personen nur für Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz im Kanton Freiburg gelten sollte, würde dies gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstossen. Dann würden nämlich für die im Kanton Freiburg steuerpflichtigen Personen nicht die gleichen Regeln gelten, je nachdem ob sich der Sitz «ihrer» Vorsorgeeinrichtung im Kanton Freiburg oder in einem anderen Kanton befindet. Abgesehen davon kann man sich fragen, ob dies nicht auch zu einer Abwanderung gewisser Vorsorgeeinrichtungen führen könnte. Andererseits wäre es mangels einer harmonisierten Lösung auf Bundesebene schwierig, den Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz in einem anderen Kanton die Erhebung der Quellensteuer vorzuschreiben.
- > Bei Erhebung der Quellensteuer aus Effizienzgründen müsste man sich auch mit der Frage nach der Solidarität der Vorsorgeeinrichtungen bei der Bezahlung der Steuer befassen.

Das Begehren der Postulantinnen scheint legitim zu sein. Allerdings ist nach dem Gesagten zu schliessen, dass *die Berechnung der Steuer auf Kapitaleistungen und die Erhebung an der Quelle* nicht vom kantonalen Gesetzgeber bestimmt werden kann, sondern vom eidgenössischen Gesetzgeber harmonisiert geregelt werden muss.

3. «Erhebung der Grundstückgewinnsteuer der natürlichen Personen an der Quelle»

Der Staatsrat nennt im Folgenden die Gründe, aus denen er den Vorschlag der Postulantinnen einerseits für unnötig und andererseits für problematisch hält:

- > Die Gemeinden können die Erhebung der Grundstückgewinnsteuer an die KSTV delegieren (Art. 41 Abs. 3 des Gesetzes über die Gemeindesteuern, GStG; SGF 632.1), nicht aber die Erhebung der Liegenschaftssteuer. Diese ist eine kommunale Sondersteuer, für die ausschliesslich die Gemeinden zuständig sind. Die Umsetzung des von den Postulantinnen gestellten Begehrens würde also bezüglich der Liegenschaftssteuer eine Änderung des GStG bedingen.
- > Die Steuerabzugspflicht für die Notare wäre für die KSTV in praktischer Hinsicht problematisch, denn sie könnte den Notaren, die die Kaufverträge möglichst rasch beurkunden wollen, die Steuerschätzung ohne zusätzliches Personal nicht so schnell mitteilen.

- > Auch die Frage der Vergütungszinsen bei zu hohem Steuerabzug wäre zu klären sowie auch die Haftungsfrage der Notare bei zu geringem Steuerabzug.
- > Bei Zwangsverwertung müssen die Betreibungsämter und das Konkursamt schon jetzt die Grundstückgewinnsteuer und die Liegenschaftssteuer abziehen und sie begleichen. Die Grundstückgewinnsteuer gehört nämlich zu den Verwertungskosten, die vor der Verteilung an die Gläubiger mit dem Pfanderlös zu bezahlen sind (Art. 144 ff. des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs, SchKG; SR 281.1), und die Liegenschaftssteuer muss vorweg mit dem Saldo des Pfanderlöses beglichen werden, da es sich um eine pfandgesicherte Forderung handelt (Art. 157 und 219 SchKG).
- > Ein pauschaler Steuerabzug durch die Notare, wie in einigen kantonalen Gesetzgebungen vorgesehen, ist nicht ganz zufriedenstellend. Der Betrag der geschuldeten Steuer kann je nach Dauer des Grundstücksbesitzes oder je nach Höhe der Investitionsausgaben stark variieren. Die Steuerbehörden könnten sich damit also die mit der Verwaltung der gesetzlichen Grundpfandrechte als Garantie für die Bezahlung der Grundstückgewinnsteuer und der Liegenschaftssteuer verbundene administrative Arbeit nicht sparen (Art. 217 DStG, Art. 47 GStG).
- > Ausserdem darf die KSTV einen Grundstückgewinn nicht einfach nur auf Meldung eines notariell beurkundeten Kaufvertrags hin veranlagern, da die Steuer zum Zeitpunkt der Grundbucheintragung entsteht. Die KSTV eröffnet das Veranlagungsverfahren erst nach Meldung der Veräusserung durch das Grundbuchamt (Art. 168 DStG).
- > Zu guter Letzt hätte der Vorschlag am Schluss des letzten Absatzes des Postulats zur Folge, dass die Ersatzbeschaffung untergraben würde (s. Art. 43 Bst. e DStG und 12 Abs. 3 Bst. e StHG), deren Zweck gerade darin besteht, dass die steuerpflichtige Person die geschuldete Steuer nicht direkt zu begleichen braucht, sofern die gesetzlichen Bedingungen erfüllt sind. Die beantragte Massnahme würde ausserdem gegen das StHG verstossen.
