



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Motion Bapst Markus / Rauber Thomas

2017-GC-96

### **Senkung der Vermögenssteuern in den Bereich des schweizerischen Mittels**

#### **I. Zusammenfassung der Motion**

Mit ihrer am 18. Mai 2017 eingereichten und am 20. Juni 2017 begründeten Motion verlangen die Grossräte Markus Bapst und Thomas Rauber eine Senkung der Vermögenssteuern in den Bereich des schweizerischen Mittels durch eine Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1). Dieses Begehren wird damit begründet, dass das Vermögen der natürlichen Personen im Vergleich zu den anderen Kantonen sehr hoch besteuert wird und dies schwer nachvollziehbar ist.

Den Motionären zufolge trifft die Vermögenssteuerbelastung insbesondere Personen, die ihr Geld ins eigene Unternehmen stecken und damit reale Wirtschaftsleistung erbringen und Arbeitsplätze sichern. Die sehr hohe Vermögenssteuer zwingt viele KMU-Unternehmer zu einem Verhalten, das den wirtschaftlichen Interessen aus steuerlichen Gründen schade: statt in den Betrieb zu investieren, nehmen sie umfangreiche Dividendenausschüttungen vor, um die Vermögenssteuer finanzieren zu können. Die Motionäre geben auch zu bedenken, dass der Kanton ein Interesse daran hat, wohlhabende Personen, die nicht nur Vermögenssteuern, sondern auch Einkommenssteuern zahlen, im Kanton zu halten. Schliesslich trifft die Vermögenssteuer, wie auch die Liegenschaftssteuer, vor allem Eigenheimbesitzer und damit den Mittelstand. Im Hinblick auf die Steuervorlage 2017 soll schliesslich die Vermögenssteuersenkung ein gewisses Entgegenkommen für die zusätzliche Belastung mit der zu erwartenden höheren Dividendenbesteuerung sein.

#### **II. Antwort des Staatsrats**

Einleitend sei bemerkt, dass die Motion Bapst/Rauber zu einem ganzen Paket unterschiedlicher Steuersenkungsvorstösse gehört, die im Frühjahr eingereicht worden sind. Der Auftrag Francine Defferrard/Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schneuwly/Bruno Marmier (2017-GC-94) verlangt vom Staatsrat, die Erhöhung der Pauschalabzüge für die Krankenversicherungen, die im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen 2013-2016 eingefroren worden waren, angesichts der im Kanton Freiburg seit 2014 erfolgten starken Prämien erhöhungen wieder zuzulassen. Die am 20. Juni 2017 eingereichte Motion Emanuel Waeber/Ruedi Schläfli (2017-GC-107) verlangt mit Blick auf die ausgezeichneten Rechnungsergebnisse, die der Staat Freiburg in den letzten Jahren erzielte, eine Senkung der Einkommens- und Vermögenssteuer mittels Änderung des Gesetzes über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern für die Steuerperiode 2018. Die am 22. Juni 2017 eingereichte Motion Hubert Dafflon/Stéphane Sudan (2017-GC-113) steht in Zusammenhang mit der laufenden Revision im Bereich der beruflichen Vorsorge auf Bundesebene, die darauf abzielt,

den Bezug von Kapitalleistungen in gewissen Fällen zu untersagen. Die Motionäre gehen davon aus, dass zahlreiche Steuerpflichtige im Hinblick darauf versuchen werden, ihre gesamte Sozialvorsorge in Kapitalform zu beziehen. Sie verlangen demzufolge eine Herabsetzung der Steuer auf den Kapitalleistungen aus Vorsorge auf den gesamtschweizerischen Durchschnitt um zu verhindern, dass Steuerpflichtig für den Bezug ihrer Kapitalleistungen in andere Kantone abwandern.

Alle diese Vorstösse unterscheiden sich punkto Fragestellung und Lösungsvorschläge, alle fordern aber eine Senkung der Steuerbelastung für die Freiburger Steuerzahler und begründen diese Forderung mit den ausgezeichneten Rechnungsergebnissen des Staates in den letzten Jahren, mit dem Vergleich zur Steuerbelastung in den anderen Kantonen sowie mit einer Prüfung der Kostenentwicklung für die Freiburger Privathaushalte. Der Staatsrat hält es deshalb für gerechtfertigt, jeden dieser Vorstösse vor dem Hintergrund der anderen zu behandeln. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren aufgrund der Steuervorlage 2017 erhebliche Steuereinnahmen erleiden werden, weshalb es eine mittel- und langfristige kohärente Steuerstrategie für die natürlichen und juristischen Personen braucht und auch die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Steuereinnahmen garantiert werden müssen.

Der Staatsrat räumt ein, dass die Freiburger Steuerpflichtigen im interkantonalen Vergleich hohe Vermögenssteuern zahlen. So ist die Vermögenssteuerbelastung im Kanton Freiburg (Kantons-, Gemeinde- [Steuerfuss von 81.60] und Kirchensteuer [Steuerfuss von 20 %]) die höchste der Schweiz für Verheiratete ohne Kinder mit einem Nettovermögen von 200 000 – 600 000 Franken. Die Vermögenssteuer kann ebenfalls zu einer starken Belastung werden, wenn es um Vermögenselemente geht, die wenig Einkommen generieren und schon als Einkommen besteuert worden sind. In Anbetracht dessen hält es der Staatsrat für angebracht und sogar für notwendig, diese Steuern zu senken.

In ihrer Begründung fordern die Motionäre eine steuerliche Entlastung für gewisse Kategorien von Steuerpflichtigen. Sie möchten vor allem Personen steuerlich entlasten, die ihr Geld ins eigene Unternehmen stecken und in deren Fall eine geringere Steuerbelastung zum Wirtschaftswachstum beitragen würde. Ganz allgemein möchten sie wohlhabende Personen im Kanton halten und schliesslich auch Eigenheimbesitzer steuerlich entlasten.

Wie in der Motion ausgeführt, werden die Unternehmer, die ihr Geld in die eigene Firma investieren, auf dem Unternehmenswert besteuert. Der Wert nicht kotierter Wertschriften bestimmt sich nach den von der Schweizerischen Steuerkonferenz herausgegebenen Empfehlungen. Der Wert dieser Titel basiert auf dem inneren Wert des Unternehmens, nach folgender Formel:  $[(2 \times \text{Ertragswert}) + \text{Substanzwert}] / 3$ . Vereinfacht gesagt ergibt sich der Ertragswert aus dem kapitalisierten ausgewiesenen Reingewinn der massgebenden Geschäftsjahre ( $[2 \times \text{Reingewinn der Steuerperiode } n + \text{Reingewinn der Steuerperiode } n-1] / 3$ ). Grundlage für die Bestimmung des Substanzwertes sind die Aktiven und Passiven der Jahresrechnung (n). Wurden Dividenden ausgeschüttet, so sind diese vom Substanzwert in Abzug zu bringen. Daraus folgt, dass Unternehmer, die keine Dividenden ausschütten, um die Investitionsfähigkeit des Unternehmens zu erhalten oder zu steigern, mehr Vermögenssteuern zahlen müssen, obwohl sie damit mehr Wirtschaftsleistung erbringen wollen. Je nach Konstellation kommt es nicht selten vor, dass gerade bei Unternehmern, die jahrelang keine Dividenden ausschütten und deren Unternehmen floriert, die Vermögenssteuern einen Grossteil ihres steuerbaren Einkommens ausmachen oder sogar darüber hinausgehen. So kann es dazu kommen, dass die Betroffenen gezwungen sind Dividenden auszuschütten, um die Vermögenssteuern zu bezahlen. Einige Kantone haben diesen steuerlichen Negativeffekt auf das Wirtschafts-

wachstum erkannt und ihm entgegengewirkt, indem sie den Spielraum genutzt haben, den ihnen der eidgenössische Gesetzgeber und die Richtlinien der SSK in Bezug auf die Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer gelassen haben. So sieht der Kanton Neuenburg einen Abschlag von 60 % auf dem Steuerwert der Wertschriften vor. Massgebend für die Berechnung des Steuersatzes bleibt allerdings der Steuerwert vor dem Abschlag. Der Kanton Aargau sieht einen Abschlag von 50 % in Form eines Steuerfreibetrags vor und der Kanton Jura einen Abschlag von 30 % auf der Differenz zwischen dem Verkehrswert der Wertschriften und ihrem Nennwert. Dies betrifft ausschliesslich Wertschriften von Schweizer Unternehmen, die nicht börsenkotiert sind und auch nicht regelmässig ausserbörslich gehandelt werden. Einige Kantone (Nidwalden, Wallis) wenden einen Vorzugssatz für die Wertschriftenbesteuerung an, sobald eine bestimmte Beteiligungsschwelle überschritten ist.

Der Staatsrat räumt deshalb ein, dass Handlungsbedarf im Hinblick auf die Senkung der Vermögenssteuern der Unternehmer mit nicht kotierten Schweizer Wertschriften besteht. Er ist für ein System ähnlich dem Neuenburger Modell, jedoch vorzugsweise mit einem Abschlag auf dem Steuersatz für nicht kotierte Schweizer Wertpapiere statt einem Abschlag auf der Bemessungsgrundlage.

Anhand der verfügbaren Daten hat die KSTV versucht, die Kosten eines Abschlags auf dem Steuerwert nicht kotierter Schweizer Wertpapiere zu schätzen, in Anlehnung an das Neuenburger Modell (Abschlag von 60 %, für die Satzbestimmung nicht berücksichtigt). Dies ist aber mit einem grossen Vorbehalt verbunden, da sich die nicht kotierten Wertpapiere in den Datenbanken der KSTV nicht separat vom anderen beweglichen Vermögen getrennt herausfiltern lassen. Deshalb wurden als Berechnungsgrundlage die bekannten Zahlen von 20 Steuerpflichtigen im Kanton, die Wertschriften der wichtigsten, nicht kotierten Schweizer Firmen halten, herangezogen. Bei diesen beträgt der Anteil nicht kotierter Titel am gesamten Wertschriftenbestand durchschnittlich 35,75 % (wobei dieser Anteil bei einigen aber über 80 % liegt). Die Vermögenssteuer dieser Steuerpflichtigen macht 20 % des gesamten kantonalen Vermögenssteuerertrags aus. Der Abschlag von 60 % auf dem Steuerwert ihrer nicht kotierten Wertpapiere oder auf dem für sie geltenden Steuersatz hätte eine Einnahmeneinbusse von etwa 2,8 Millionen Franken zur Folge, was 30 % der von ihnen generierten Vermögenssteuereinnahmen entspricht (diese Steuerpflichtigen zahlen gegenwärtig rund 9 Millionen Franken an Vermögenssteuern). Rechnet man dies auf das Total der Vermögenssteuereinnahmen hoch (ca. 83 Millionen Franken gemäss Steuerstatistik 2014), führt der Abschlag zu Einnahmeneinbussen von rund 25 Millionen Franken. Eine solche Extrapolation auf das gesamte steuerbare bewegliche Vermögen im Kanton ist jedoch heikel, weil der Anteil nicht kotierter Schweizer Wertpapiere am gesamten Wertschriftenbestand stark variieren kann und bei vielen Steuerpflichtigen wahrscheinlich niedriger ist als bei den Steuerpflichtigen im analysierten Sample. Ein Abschlag von 60 % auf der Bemessungsgrundlage für Wertschriften ohne Kurswert dürfte somit eher Steuerausfälle im Umfang von 10 - 15 Millionen Franken zur Folge haben. Es würde in etwa gleich viel kosten, wenn der Abschlag statt auf der Bemessungsgrundlage auf dem (für nicht kotierte Schweizer Wertschriften) geltenden Steuersatz gemacht wird.

Es liesse sich auch eine «gezieltere» Massnahme ins Auge fassen, wonach das ins Unternehmen investierte Vermögen zu einem niedrigeren Satz besteuert würde (ins Unternehmen investierte Vermögen im Verhältnis zum Gesamtvermögen). Damit der niedrigere Satz zur Anwendung kommt, müsste der/die Steuerpflichtige eine qualifizierte Beteiligung halten und nachweislich über einen Arbeitsvertrag an die juristische Person gebunden sein. Die Umsetzung eines solchen Systems hätte aber verschiedene Nachteile: Es wäre sehr kompliziert, im Veranlagungsverfahren zu prüfen,

ob die Bedingungen erfüllt sind (es existiert nicht immer ein schriftlicher Arbeitsvertrag zwischen der Firma und dem Unternehmer-Aktionär), und die Festsetzung einer Beteiligungsschwelle könnte in gewissen Fällen zu nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlungen führen. Da die verfügbaren Steuerdaten der KSTV die notwendigen Zahlen nicht enthalten, lassen sich die Auswirkungen dieser Massnahme auf die Steuereinnahmen nur schwer beziffern, dürften sich aber im gleichen Rahmen bewegen wie beim Abschlag auf dem Steuerwert/Steuersatz der nicht kotierten Wertpapiere.

Die Motionäre möchten ausserdem die wohlhabenden Steuerzahler im Kanton halten. Dazu liesse sich eine Steuerbremse ähnlich wie im Kanton Bern vorstellen. Mit einer solchen Steuerbremse soll die Vermögenssteuer (Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer) auf einen bestimmten Prozentsatz des Nettovermögensertrages begrenzt werden (im Kanton Bern auf 25 %), wobei aber eine Mindeststeuer festgesetzt wird, die nicht unterschritten werden darf (im Kanton Bern 0,24 % des steuerbaren Vermögens). Von einer solchen Steuerbremse profitieren hauptsächlich die vermögenden Steuerzahlenden mit ertragslosem oder ertragsarmem Vermögen. Ein solches System wäre aber teuer (nach den Schätzungen der KSTV würde es den Staat über 20 Millionen Franken kosten), kompliziert (IT-Anpassungen) und auch nicht sehr transparent. Es könnte auch unerwünschte Verhaltensänderungen zur Folge haben (Vermögensumstrukturierung um voll von der Steuerbremse profitieren zu können).

Mit Blick auf die Vermögenssteuerbelastung im interkantonalen Vergleich gibt der Staatsrat einer Steuertarifsenkung, die allen Steuerpflichtigen mit Vermögen zugutekommen würde, den Vorzug. Damit lassen sich die Rahmenbedingungen im Kanton auch im interkantonalen Vergleich sichtbar verbessern. Die Massnahme ist nicht kompliziert und lässt sich leicht umsetzen. Zudem kann sie an die Finanzlage des jeweiligen Gemeinwesens und/oder die Zielgruppe angepasst werden. Ein deutlicher Aufstieg des Kantons Freiburg im interkantonalen Ranking ist jedoch teuer. Angesichts der Finanzlage des Staates ist der Staatsrat aber zu einer Senkung des Vermögenssteuertarifs bereit, die Steuersenkungen im Umfang von 15 Millionen Franken ermöglicht, möchte jedoch bei der Festsetzung des neuen Tarifs über einen gewissen Spielraum verfügen.

Die Motionäre verlangen schliesslich eine geringere Steuerbelastung der Eigenheimbesitzer. Die KSTV musste vor kurzem das Verhältnis bestimmen zwischen den Verkehrswerten, die bei der Grundstückgewinnsteuer für im ersten Quartal 2015 veräusserte Grundstücke angegeben wurden, und den bei den neuen Eigentümern berücksichtigten Steuerwerten. Daraus geht hervor, dass die Steuerwerte selbstgenutzter Liegenschaften sehr niedrig sind, da ihr Medianwert 52 % beträgt. Das heisst, dass es im untersuchten Sample praktisch gleich viele steuerpflichtige Eigentümer von Grundstücken mit einem Steuerwert unter 52 % des Verkehrswerts wie steuerpflichtige Eigentümer von Grundstücken mit einem Steuerwert über 52 % des Verkehrswerts gibt. Nach unseren Analyseergebnissen liegen die Steuerwerte zwischen 40 und 60 % des Verkehrswerts der betreffenden Grundstücke. Konkret wird damit ein Steuerpflichtiger mit einem steuerbaren Vermögen von 1 Million Franken in der Steuerperiode n, der dieses Vermögen vollumfänglich für den Erwerb eines Grundstücks in der Steuerperiode n+1 aufwendet, in der Steuerperiode n+1 nur noch auf 520 000 Franken besteuert wird. Mit den für die Vermögenssteuer berücksichtigten niedrigen Steuerwerten soll die Wohneigentumsförderungs politik umgesetzt werden. Eine noch massivere Senkung wäre im Hinblick auf die Gleichbehandlung (im Vergleich zu den anderen Vermögenselementen) und die Besteuerung gemäss der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kaum vertretbar. Dem Staatsrat zufolge braucht es keine spezifischen Korrekturen für Eigenheimbesitzer.

Demnach beantragt der Staatsrat die vorliegende Motion aufzuteilen und

- > sie in Bezug auf die spezifischen Korrekturen für Eigenheimbesitzer abzulehnen;
- > sie insoweit anzunehmen, als sich ihre Umsetzung auf eine Herabsetzung des Steuersatzes für nicht kotierte Wertschriften und die Senkung des Vermögenssteuertarifs beschränkt und die Kosten dieser Massnahmen (Steuereinbussen) auf rund 25 bis 30 Millionen Franken begrenzt werden. Der Staatsrat wird auch prüfen, ob die Umsetzung der Motion unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen anderer Vorhaben, insbesondere der Steuervorlage 2017, gestaffelt erfolgen soll.

Aufgrund der hohen Kosten, die die Umsetzung dieser Motion nach sich zieht, muss diese Umsetzung zwingend an die Ablehnung der Motionen Emanuel Waeber/Ruedi Schläfli (2017-GC-107) und Hubert Dafflon/Stéphane Sudan (2017-GC-113) geknüpft sein. Für die Gründe zur Ablehnung dieser zwei Motionen wird auf die Antworten des Staatsrats verwiesen. Der Auftrag Francine Defferrard/Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schneuwly/Bruno Marmier (2017-GC-94) ist aus den vom Staatsrat angeführten Gründen ebenfalls abzulehnen und durch eine höhere Beteiligung an die Krankenversicherungskosten zu ersetzen.

Falls der Grosse Rat die Aufteilung ablehnt oder einen oder mehrere der anderen oben aufgeführten parlamentarischen Vorstösse annimmt, beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

*5. Februar 2018*