



Botschaft Nr. 11

17. April 2012

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) (SGF 631.1). Die beantragte Änderung folgt aus der Annahme der Motion Nr. 1096.10 über die Steuerbefreiung der Pauschalentschädigung für die Hilfe und Pflege zuhause durch den Grossen Rat (s. Tagblatt des Grossen Rates vom Dezember 2010, TGR, S. 2174 ff.).

1. Einleitung

In ihrer am 19. Mai 2010 eingereichten und gleichentags begründeten Motion (TGR S. 876) beantragte Grossrätin Claire Peiry-Kolly die Ergänzung von Artikel 25 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) (SGF 631.1) zwecks Steuerbefreiung der Pauschalentschädigung für die Hilfe und Pflege zu Hause.

Diese Motion wurde vom Grossen Rat am 7. Dezember 2010 dank Stichentscheid der Präsidentin angenommen (32 Stimmen zu 32 bei 3 Enthaltungen).

2. Harmonisierung

In den Steuergesetzen bestehen die Bestimmungen über das Einkommen in der Regel aus vier Bausteinen. Zum Ersten enthalten sie einen allgemeinen Grundsatz zur Bestimmung des Gegenstands der Einkommenssteuer wie «alle wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte» (Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG; SR 642.14], Art. 16 Abs. 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer [DBG; SR 642.11] und Art. 17 Abs. 1 DStG), zum Zweiten enthalten sie einen Einkommenskatalog aufgrund gewisser vordefinierter Einkommenskategorien (Art. 7 und 8 StHG, Art. 1723 DBG und Art. 1824 DStG), zum Dritten schliessen sie ausdrücklich die Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Privatvermögen von der Besteuerung aus (Art. 7 Abs. 4 Bst. b StHG, Art. 16 Abs. 3 DBG und 17 Abs. 3 DStG), und zuletzt folgt eine abschliessende Aufzählung der steuerfreien Einkünfte (Art. 7 Abs. 4 StHG, Art. 24 DBG und Art. 25 DStG).

Die steuerfreien Einkünfte beschränken sich somit auf diejenigen Einkünfte, die als solche in der abschliessenden Liste im StHG aufgeführt sind, welche ins DBG und DStG übernommen worden ist. Die Pauschalentschädigung nach Artikel 4 des Gesetzes vom 8. September 2005 über die Hilfe und Pflege zu Hause (HPfG) (SGF 823.1) befindet sich nicht unter den steuerfreien Einkünften.

Es stellt sich also die Frage, ob ein kantonaler Gesetzgeber andere als die im StHG vorgesehenen Einkünfte von der Steuer befreien kann. Diese Problematik kam bereits bei der Behandlung und dann der Umsetzung der Motion Francis Maillard/Georges Python (085.95) über die Änderung von Artikel 28 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 7. Juli 1972 über die Kantonssteuern (Steuer auf den Pauschalentschädigungen für die Pflege zu Hause) zur Sprache. Diese Motion verlangte ebenfalls die Steuerfreiheit der Pauschalentschädigungen für die Hilfe zu Hause.

Die Motion wurde vom Grossen Rat am 8. Februar 1996 gutgeheissen, und zwar entgegen den Empfehlungen des Staatsrates, der für die Ablehnung die gleichen Argumente vorbrachte wie oben ausgeführt, allerdings ohne sich kategorisch zur Frage des Widerspruchs zur Steuerharmonisierung zu äussern, da die Kantone damals noch einige Jahre Zeit hatten, nämlich bis zum 1. Januar 2001, um ihre Gesetzgebung ans StHG anzupassen. Nach der Annahme der Motion Francis Maillard/Georges Python bat die Finanzdirektion Dr. Ulrich Cavelti, Leiter der Koordinations- und Beratungsstelle der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und Verwaltungsgerichtspräsident des Kantons St. Gallen, diese Frage zu prüfen. In seinem Rechtsgutachten kam er zu folgendem Schluss: «Das Steuerrecht des Bundes und der Kantone basiert auf dem Grundsatz der Gesamtreineinkommensbesteuerung, der Ausdruck der Allgemeinheit der Einkommenssteuer ist. Dieses Prinzip der Allgemeinheit der Einkommenssteuer ist allerdings nicht uneingeschränkt verwirklicht. Die Steuerrechtsordnungen kennen aus steuerpolitischen und erhebungstechnischen Gründen Einschränkungen und Ausnahmen. Entscheidend ist aber, dass mit dem Inkrafttreten des Steuerharmonisierungsgesetzes die Kantone nicht

mehr frei sind bei der Ausgestaltung dieser Ausnahmen, sondern sich an die zwingenden Bestimmungen des Art. 7 Abs.4 StHG zu halten haben. Da Artikel 7 Abs. 4 StHG keine Ausnahme von der Steuerpflicht für Einkünfte aus sozialer oder karitativer Tätigkeit kennt, widerspricht die Steuerbefreiung von Entschädigungen für die Hauspflege dem zwingenden Steuerharmonisierungsrecht.». Die Eidgenössische Steuerverwaltung ihrerseits bestätigte die Ansicht von Dr. Cavelti und kam zum Schluss, dass eine kantonale Gesetzesbestimmung zur Steuerbefreiung von Pauschalentschädigungen für die Pflege zu Hause dem geltenden Wortlaut und System des StHG zuwiderlaufe.

Da das StHG und das DBG in diesem Punkt nicht geändert worden sind, behalten diese zwei Gutachten ihre volle Gültigkeit.

Es ist also für einen Kanton nicht möglich, die abschliessende Aufzählung der steuerbefreiten Einkünfte zu ergänzen, da dies steuerharmonisierungswidrig wäre.

3. Position des Staatsrates

Der Staatsrat hält demzufolge fest, dass es sich bei der Pauschalentschädigung für die Hilfe und Pflege zu Hause um ein steuerbares Nebenerwerbseinkommen handelt und dass ein Kanton die abschliessende Liste der steuerfreien Einkünfte nicht einfach so ergänzen kann, weil dies der Steuerharmonisierung zuwiderlaufen würde. Er lädt daher den Grossen Rat ein, auf seinen Entscheid zurückzukommen. Eine ähnliche Empfehlung hatte der Staatsrat schon 1997 bei der Behandlung derselben Problematik abgegeben, und der Grosse Rat hatte schliesslich den Gesetzesentwurf zur Steuerbefreiung der Entschädigung für die Hilfe und Pflege zu Hause abgelehnt (TGR 1997, S. 1444).

4. Kommentar zum geänderten Artikel

Der Gesetzesentwurf sieht die Steuerbefreiung der Pauschalentschädigung für die Hilfe und Pflege zu Hause vor. Diese Entschädigung nach Artikel 4 HPfG beträgt momentan 25 Franken pro Tag. Die steuerfreien Einkünfte werden in Artikel 25 DStG behandelt; nach dem Gesetzesentwurf soll demnach ein Buchstabe j hinzugefügt werden.

5. Finanzielle Auswirkungen

5.1 Für den Staat

Dieser neue Abzug schlägt mit einer Einnahmehinbusse von 0,5 Millionen Franken zu Buche.

5.2 Für die Gemeinden und Pfarreien

Die Gemeinde- und Kirchensteuern werden auf der Basis der Kantonssteuern erhoben, und mit der vorgeschlagenen Änderung entgehen den Gemeinden und Pfarreien somit rund 0,4 Millionen Franken an Steuereinnahmen.

6. Weitere Auswirkungen des Entwurfs

Dieser Gesetzesentwurf hat keine direkten personellen Auswirkungen. Er wirkt sich weder auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden, noch auf die nachhaltige Entwicklung aus und ist auch hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht unproblematisch.

7. Fazit

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die Einführung der Steuerbefreiung der Pauschalentschädigung für die Hilfe und Pflege zu Hause in die freiburgische Gesetzgebung bundesrechtswidrig wäre und den Kanton Freiburg in eine schwierige Lage bringen würde. Er lädt den Grossen Rat daher ein, auf seinen Entscheid zurückzukommen.

8. Inkrafttreten

Sollt diese Vorlage trotzdem angenommen werden, so beantragt der Staatsrat, sie am 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen.
