



Antwort des Staatsrates auf eine Motion

—
Motion Pierre Mauron / Benoît Piller

2013-GC-75

Einführung einer (befristeten) Solidaritätssteuer für hohe Einkommen

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 8. Oktober 2013 eingereichten und am 14. November 2013 begründeten Motion verlangen die Grossräte Pierre Mauron und Benoît Piller vom Staatsrat die Vorlage eines Gesetzesentwurfs zur Einführung einer Solidaritätssteuer für Einkommen, für die keine Progression mehr gilt. Diese Steuer soll gewährleisten, dass die Struktur- und Sparmassnahmen (SSM) ab 2015 entschärft werden können. Sie soll auf drei Jahre ab 2015 befristet werden.

Zur Begründung ihrer Forderung stellen die Grossräte fest, dass es bei den Einnahmen der SSM keine Opfersymmetrie gibt. Ihnen zufolge betreffen diese Massnahmen, die Mehreinnahmen generieren, hauptsächlich die Bevölkerungsschicht, deren Einkommen durchaus im Durchschnitt der Einkommen der Freiburger Bevölkerung oder sogar weit darunter liegen. Die wohlhabenderen Einwohnerinnen und Einwohner unseres Kantons sind davon in keiner Weise betroffen. Mit den SSM werden also die Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen zu wenig zur Kasse gebeten, umso mehr als gerade die reichen Steuerpflichtigen am meisten von den Steuererleichterungen der letzten Jahren profitiert haben.

II. Antwort des Staatsrats

1. Vorbemerkungen

Der Staatsrat möchte zuerst Folgendes festhalten:

- > Das Struktur- und Sparmassnahmenprogramm 2013–2016 des Staates Freiburg (SSM) ist das Ergebnis einer eingehenden Prüfung aller staatlichen Tätigkeitsbereiche. Im Bestreben um Opfersymmetrie war jede einzelne Direktion aufgerufen, Beiträge zur Erreichung der vom Staatsrat gesetzten Ziele zu leisten. Auch vom Personal wird vorübergehend ein erhebliches Sparopfer verlangt. Das SSM-Programm ist übrigens nie auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe in unserem Kanton ausgerichtet gewesen, weder einkommensmässig noch in Bezug auf andere Merkmale. Der Staatsrat setzte in erster Linie auf eine Kostensenkung, ohne die Leistungserbringung allzusehr beeinträchtigen zu wollen. Genauer gesagt schlug er ursprünglich vor, dass die veranschlagten Einsparungen zu 80 % mit Aufwandsenkungen und zu 20 % mit Ertragssteigerungen erreicht werden sollten. Diese Aufteilung wurde dann im weiteren Verlauf revidiert. Das Sparmassnahmenprogramm, das schliesslich dem Grossen Rat vorgelegt wurde und dessen Massnahmen in seiner Zuständigkeit er am 8. und 9. Oktober 2013 genehmigte, beruht zu rund 68,3 % auf Aufwandsenkungen und zu 31,7 % auf Ertragssteigerungen.

Was die Ertragsseite betrifft, sind im Rahmen der Botschaft 2013-DFIN-20 vom 3. September 2013 zu den SSM 54 Massnahmen präsentiert worden, von denen 14 noch näher geprüft werden sollten. Diese in vier Kategorien unterteilten Massnahmen (Gebühren, Steuern, Nutzungsabgaben, sonstige Einnahmen) sollen grundsätzlich für die gesamte Freiburger Bevölkerung gelten, ohne einkommensmässige Unterschiede. Die einzelnen Bürgerinnen und Bürger sind allerdings je nach ihren persönlichen Verhältnissen mehr oder weniger stark davon betroffen (z.B. Wohneigentümer oder Mieter, schulpflichtige Kinder, im Besitz eines oder mehrerer Autos, Hundehalter usw.).

Die von den Motionären als ungerecht dargestellte Massnahme der Wiedereinführung einer Mindeststeuer, die in der Freiburger Gesetzgebung bis 2006 verankert war, betrifft die Steuerpflichtigen, deren Einkommen mit den Sozialabzügen unter dem steuerpflichtauslösenden Grenzbetrag liegt. Es handelt sich dabei übrigens um einen Betrag von 50 Franken pro Jahr. Damit kann auch verhindert werden, dass eine steuerpflichtige Person trotz Einkommenserwerb überhaupt keine Steuern zahlt. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass alle Bürgerinnen und Bürger einen wenn auch nur bescheidenen und praktisch symbolischen Beitrag zur Finanzierung der staatlichen Leistungen leisten sollen, die auch ihnen zugutekommen.

Ganz allgemein sind Personen mit hohem Einkommen oder grossem Vermögen wie alle anderen auch von den vom Staatsrat und vom Grossen Rat beschlossenen Massnahmen insbesondere in Bezug auf die Einnahmen betroffen. So sind sie, um nur einige Beispiele im Bereich der Steuern zu nennen, von der Aktualisierung der Eigenmietwerte betroffen (höhere Einkommens-, Vermögens- und Liegenschaftssteuer), von der Änderung der Bemessungsgrundlage für die Handänderungssteuer, den höheren Motorfahrzeugsteuern oder auch von den vermehrten Steuerprüfungen. Die Pauschalbesteuerten sind zudem direkt vom Beschluss betroffen, die verschärfte Besteuerung nach dem Aufwand auf Bundesebene im Kanton Freiburg vorzeitig zur Anwendung zu bringen. Das SSM-Programm schont also die wohlhabendere Bevölkerungsschicht in unserem Kanton nicht. Der Staatsrat hält es nicht für angebracht, ihr eine Sonderbehandlung vorzubehalten.

- > Ausserdem liegt der Grenzbetrag, ab dem die Steuerpflichtigen von keiner Steuerprogression mehr betroffen sind, gegenwärtig bei:
 - > 204 000 Franken für Steuerpflichtige ohne Splitting;
 - > 408 000 Franken für Steuerpflichtige mit Splitting.

- > Dazu kommt, dass die Kategorie der Steuerpflichtigen im Fokus der Motionäre in erheblichem Mass zu den staatlichen Steuereinnahmen beiträgt. Für das Steuerjahr 2011 beispielsweise wurden 5,0 % der Einkommenssteuereinnahmen von Steuerpflichtigen ohne Splitting mit einem steuerbaren Einkommen von über 204 000 Franken bezahlt, die aber nur 0,16 % der Freiburger Steuerzahler ausmachten, und für dasselbe Steuerjahr wurden 4,9 % der Einkommenssteuereinnahmen von Steuerpflichtigen ohne Splitting mit einem steuerbaren Einkommen von über 408 000 Franken bezahlt, die aber nur 0,19 % der Freiburger Steuerzahler ausmachten. So generieren also insgesamt 0,35 % der Steuerzahler 9,9 % der Einkommenssteuereinnahmen.

2. Solidaritätssteuer

Die Motionäre verlangen die Einführung einer Solidaritätssteuer für die hohen Einkommen, allerdings ohne sich weiter dazu zu äussern, wie eine solche Steuer eingeführt werden soll. Sie überlassen es dem Staatsrat, die Modalitäten und den Satz der Solidaritätssteuer selber festzusetzen. Ihre einzige Vorgabe besteht in der zeitlichen Begrenzung dieser Steuer. Der Staatsrat sieht davon ausgehend zwei mögliche Varianten. Die erste Variante bestünde in der Einführung einer Solidaritätssteuer auf dem Anteil des steuerbaren Einkommens, das nicht mehr vom progressiven Steuersatz betroffen ist. Die zweite Variante bestünde in der Einführung eines Solidaritätsbeitrags, der auf dem Einkommenssteuerbetrag der Steuerpflichtigen erhoben wird, deren steuerbares Einkommen nicht mehr vom progressiven Steuersatz betroffen ist.

Eine Prüfung der beiden Varianten ergibt hauptsächlich Folgendes:

> Finanzielle Auswirkungen

Es sind Simulationen für die Steuerperiode 2011 anhand der per 15. 11. 2013 verfügbaren Zahlen durchgeführt worden. Von 171 668 freiburgischen Steuerzahlern wären 597 von der Motion betroffen, das sind 0,35 %. Darunter sind 280 Steuerpflichtige ohne Splitting, die bei einem steuerpflichtigen Einkommen von 204 000 Franken zum maximalen Steuersatz besteuert werden, und 317 Steuerpflichtige mit Splitting, die bei einem steuerpflichtigen Einkommen von 408 000 Franken zum maximalen Steuersatz besteuert werden.

Für eine nennenswerte Steigerung des Kantonssteuerertrags um beispielsweise zehn Millionen Franken müssten folgende Sätze angewendet werden:

- > Variante 1 (Solidaritätssteuer auf dem Anteil des steuerbaren Einkommens, das nicht mehr vom progressiven Steuersatz betroffen ist): Der Steuersatz müsste auf 5 % festgesetzt werden.
- > Variante 2 (Solidaritätsbeitrag auf dem Einkommenssteuerbetrag der Steuerpflichtigen, deren steuerbares Einkommen nicht mehr vom progressiven Steuersatz betroffen ist): Solidaritätsbeitrag von 20 % auf dem Steuerbetrag. Mit einem solchen Satz führt diese Variante für die Steuerpflichtigen an der Grenze zur Maximalbesteuerung zu einem beträchtlichen Schwelleneffekt. So beliefe sich die kantonale Einkommenssteuer einer ledigen steuerpflichtigen Person bei einem steuerbaren Einkommen von 204 000 Franken auf 27 540 Franken, während sie bei einem steuerbaren Einkommen von 204 100 Franken 33 064.20 Franken betragen würde. Mit anderen Worten würde also die Erhöhung des steuerbaren Einkommens um 100 Franken die Steuern um 5524.20 Franken in die Höhe treiben. Dieser Schwelleneffekt könnte durch einen progressiven Solidaritätssteuersatz abgemildert werden, was zur Folge hätte, dass die «Hauptlast» auf eine noch kleinere Zahl Steuerpflichtiger überwältigt würde.

In der einen wie in der anderen Variante wird klar, dass signifikante Mehreinnahmen von zehn Millionen Franken aus einer Solidaritätssteuer nur mit einem sehr grossen Beitrag der hohen Einkommen erzielt werden können.

> Stellung des Kantons Freiburg im interkantonalen Vergleich

Die Einführung einer Solidaritätssteuer würde sich negativ auf die Stellung des Kantons Freiburg im interkantonalen Ranking auswirken. Die folgende Tabelle fasst die Rangänderungen des Kantons Freiburg entsprechend den verschiedenen geprüften Varianten zusammen, ausgehend von der einfachen Kantonssteuer, einem Gemeindesteuerfuss von 78 % und einem Kirchensteuerfuss von 9 %.

Kategorien Steuerpflichtige	Brutto-Arbeitseinkommen in CHF	Ausgangsrang Freiburg	Variante 1 5 %	Variante 2 20 %
Ledig	300 000	19	22 (+ 3)	26 (+ 7)
	400 000	17	24 (+ 7)	25 (+ 8)
	500 000	15	25 (+ 10)	25 (+ 10)
	1 000 000	15	26 (+ 11)	22 (+ 7)
Verheiratet, kinderlos	500 000	20	21 (+ 1)	26 (+ 6)
	1 000 000	16	24 (+ 8)	25 (+ 9)
Verheiratet, 2 Kinder	500 000	20	20 (-)	26 (+ 6)
	1 000 000	16	24 (+ 8)	24 (+ 8)
Alleinstehender Rentner	300 000	18	23 (+ 5)	26 (+ 8)
	400 000	16	25 (+ 9)	25 (+ 9)
	500 000	15	26 (+ 11)	25 (+ 10)
	1 000 000	15	26 (+ 11)	22 (+ 7)
Verheirateter Rentner	500 000	19	22 (+ 3)	26 (+ 7)
	1 000 000	16	26 (+ 10)	24 (+ 8)

Die Einführung einer Solidaritätssteuer für die hohen Einkommen hätte eine Ratingverschlechterung des Kantons Freiburg im interkantonalen Steuerranking zur Folge. Je nach gewählter Variante und Kategorie von Steuerpflichtigen (ledig, verheiratet, Rentner, mit oder ohne Kinder) würde der Kanton Freiburg maximal bis zu elf und im Durchschnitt zwischen sieben und acht Ränge einbüßen. Der Kanton Freiburg würde für die in der Tabelle oben grau unterlegten Fälle steuermässig zum teuersten Schweizer Kanton. Das Abrutschen des Kantons Freiburg im Steuerranking in der Kategorie Einkommenssteuer der natürlichen Personen könnte somit zum Wegzug von gewissen Steuerpflichtigen führen, die den Solidaritätsbeitrag leisten müssten.

> Weitere Punkte, die bedacht werden müssen:

Weiter ist Folgendes zu berücksichtigen:

- > Die Solidaritätssteuer wirkt sich auch auf die Gemeinde- und die Kirchensteuern aus, da sie sich auf deren Bemessungsgrundlage, die einfache Kantonssteuer bezieht.

- > In den obigen Schätzungen der finanziellen Auswirkungen sind die allfälligen Informatikkosten für die Einrichtung eines solchen Systems nicht eingerechnet.
- > Bei einigen unserer Nachbarn, den Kantonen Bern, Waadt und Genf, gibt es einen sogenannten *Bouclier fiscal* (Steuerschutzschildmechanismus), d.h. eine Höchstgrenze für die Einkommens- und Vermögenssteuern von Personen mit hohem Steuerpotenzial. Mit der Einführung einer Solidaritätssteuer würde man eine diametral entgegengesetzte Position vertreten.
- > Die Motionäre verlangen die Einführung einer Solidaritätssteuer, damit die SSM entschärft werden können, sie machen allerdings keinerlei Angaben dazu, welche Massnahmen aufgehoben oder abgeschwächt werden sollten.

3. Fazit

Der Staatsrat stellt fest, dass die «hohen Einkommen» von den SSM ebenfalls betroffen sind und im Kanton 597 Steuerzahler fast 10 % der Einkommenssteuereinnahmen und fast 30 % der Vermögenssteuereinnahmen generieren.

Sollte eine Solidaritätssteuer eingeführt werden, dann müsste sie sehr hoch sein, um nennenswerte Einnahmen von beispielsweise zehn Millionen Franken zu generieren. Im Kanton Freiburg würden dann die «hohen Einkommen» im kantonalen Vergleich sehr stark und in gewissen Kategorien von Steuerpflichtigen sogar am stärksten besteuert. Dies dürfte wahrscheinlich zur Abwanderung gewisser betroffener Steuerpflichtigen führen.

Der Staatsrat will im gegenwärtigen wirtschaftlichen Kontext nichts beschliessen, was den Eindruck erwecken könnte, der Kanton Freiburg wolle die hohen Einkommen stärker besteuern.

Nach dem Gesagten beantragt Ihnen der Staatsrat, diese Motion abzulehnen.

27. Mai 1014