



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Dafflon Hubert / Sudan Stéphane

2017-GC-113

Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern DStG – Herabsetzung der Steuern auf den Kapitaleistungen aus Vorsorge auf den gesamtschweizerischen Durchschnitt

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 22. Juni 2017 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Hubert Dafflon und Stéphane Sudan sowie 14 Mitunterzeichnende eine Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1) dahingehend, dass die Steuer auf den Kapitaleistungen aus Vorsorge auf den gesamtschweizerischen Durchschnitt herabgesetzt wird. Sie begründen ihren Antrag mit den Bestrebungen auf Bundesebene, die Kapitalauszahlungen aus Vorsorge zu unterbinden, was zahlreiche Personen dazu veranlassen dürfte, im Hinblick darauf ihre gesamte Sozialvorsorge in Kapitalform zu beziehen. Im Kanton Freiburg ist die Besteuerung der Kapitaleistungen aus Vorsorge sehr hoch, insbesondere bei Beträgen über 500 000 Franken. Mit der beantragten Änderung soll verhindert werden, dass Freiburger Steuerpflichtige deswegen vor der Kapitalauszahlung aus dem Kanton wegziehen. Den Motionären zufolge hat ihr Vorstoss keine Steuereinbussen zur Folge, sondern trägt vielmehr dazu bei, die guten Steuerzahler im Kanton zu halten.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend sei bemerkt, dass die Motion Dafflon/Sudan 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 Anpassung (Erhöhung) der eingefrorenen Pauschalabzüge für die Krankenversicherungen angesichts der im Kanton Freiburg seit 2014 erfolgten starken Prämienerrhöhungen 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. Mit ihrer am 18. Mai eingereichten Motion (2017-GC-96) verlangen die Grossräte Markus Bapst und Thomas Rauber eine (dauerhafte) Senkung der Vermögenssteuern in den Bereich des schweizerischen Mittels. Grund für diese Motion ist die im Kanton Freiburg im Vergleich mit anderen Kantonen sehr hohe Vermögensbesteuerung, und die Motionäre beantragen demnach ihre Herabsetzung für Steuerpflichtige, die ihr Vermögen in ein Unternehmen investieren, sowie für Grundstückeigentümer. Generell solle eine Steuersenkung dazu beitragen, wohlhabende Personen anzuziehen und im Kanton zu halten.

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 Steuereinbussen erleiden werden, weshalb es eine mittel- und langfristig kohärente Steuerstrategie für die natürlichen und juristischen Personen braucht und auch die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Steuereinnahmen garantiert werden müssen.

Mit den Bestrebungen auf Bundesebene, die Kapitalauszahlungen aus Vorsorge zu unterbinden, beziehen sich die Motionäre auf den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung (EL-Reform), dessen Botschaft der Bundesrat am 16. September 2016 verabschiedet hat und der am 31. Mai 2017 im Ständerat beraten worden ist.

Mit diesem Entwurf sollen das bestehende EL-System optimiert und einige unerwünschte Schweleneffekte beseitigt werden. Gleichzeitig sollen das EL-Niveau erhalten und das Kapital der obligatorischen beruflichen Vorsorge besser geschützt werden. Dieser Revision liegt die Überlegung zugrunde, dass Personen, die im Rentenalter eine ungekürzte Rente der AHV und der beruflichen Vorsorge beziehen können, in der Regel nicht auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Der Bundesrat ist deshalb der Auffassung, dass die Leistungen der beruflichen Vorsorge deshalb möglichst in Rentenform bezogen werden sollen und der Kapitalbezug des Altersguthabens bei der Pensionierung für den obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge aus diesem Grund ausgeschlossen werden soll. Der Bundesrat hält fest, dass Guthaben aus dem überobligatorischen Teil ohne Einschränkungen als Kapitalabfindung bezogen werden kann. Ferner will er im Rahmen der obligatorischen beruflichen Vorsorge den Vorbezug des Vorsorgeguthabens bei der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ebenfalls ausschliessen, denn damit ist ein hohes Risiko verbunden, das Vorsorgekapital zu verlieren; mit der vorgeschlagenen Massnahme wird das Risiko minimiert, dass die Versicherten bei der Pensionierung nur auf eine niedrige Altersrente Anspruch haben und auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Vorbezüge aus dem obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge für den Erwerb von Wohneigentum sollen hingegen weiterhin möglich sein. Der Ständerat schlägt eine abgeschwächte Variante der bundesrätlichen Vorlage vor, mit der Möglichkeit eines Vorbezugs für die Finanzierung der Selbstständigkeit, sofern der Schritt in die Selbstständigkeit vor dem 50. Altersjahr erfolgt, beziehungsweise der Begrenzung des Bezugs auf jenen Betrag, auf den die Versicherten im 50. Altersjahr Anspruch gehabt hätten.

Die auf Bundesebene vorgeschlagenen Reformen beruhen auf alarmierenden Feststellungen: Der Bestand der EL beziehenden Personen ist im Zeitraum 2000–2015 von 202 700 auf 315 000 Personen gestiegen. Gemäss bundesrätlicher Botschaft ist die Wahrscheinlichkeit, auf Ergänzungsleistungen angewiesen zu sein, höher, wenn die BVG-Leistungen in Kapitalform und nicht als Rente ausgerichtet wurden. Nahezu jede dritte Person (32,7 %), die Ergänzungsleistungen zur AHV erhält, hat Kapital der 2. Säule bezogen. Dieser Anteil hängt allerdings stark vom Alter der antragstellenden Person ab. Von den jungen Pensionierten (jünger als 75) hat vor der EL-Anmeldung fast die Hälfte einmal Kapital bezogen. Bei den älteren (älter als 80) sind es noch gerade 12 Prozent. Das Risiko, dass die Versicherten von der öffentlichen Hand finanziert werden müssen, kann schon im

Vorfeld gesenkt werden, indem der obligatorische Teil des BVG-Kapitals bis zum Erreichen des Rentenalters unantastbar bleibt.

Gemäss Botschaft des Bundesrats hat der Bund die Ergänzungsleistungen im Jahr 2015 mit 1,4 Milliarden Franken finanziert, mit einer Finanzierungsbeteiligung von rund 30 %. Im Jahr 2015 beliefen sich die Kosten für die Kantone auf rund 3,4 Milliarden Franken. Bis ins Jahr 2030 werden sie unter Berücksichtigung der Lohn- und Preisentwicklung auf 5,0 Milliarden Franken ansteigen, was einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 2,7 Prozent entspricht. Im Kanton Freiburg beläuft sich der Beitrag an die Kosten der Ergänzungsleistungen auf 101 756 550 Franken.

Angesichts dieses Sachverhalts hat der Kanton Freiburg ein grosses Interesse daran, die Vorschläge aus der Botschaft des Bundesrats zu unterstützen, und so ist der Staatsrat der Auffassung, dass es weder sinnvoll noch angebracht ist, Verhaltensweisen zu fördern, die letztlich zu einer Zunahme der Anträge um Ergänzungsleistungen und damit zu höheren Kosten für den Kanton führen könnten.

Den Motionären zufolge müsse damit gerechnet werden, dass ein Grossteil der betroffenen Personen in den kommenden Jahren versuchen werden, die gesamte Sozialvorsorge in Kapitalform zu beziehen. Aus folgenden Gründen ist kaum mit so drastischen Reaktionen zu rechnen: Die Versicherten können ihr Vorsorgekapital nicht zu einem beliebigen Zeitpunkt beziehen. Hauptsächlich betroffen sind diejenigen Personen, die das Rentenalter erreichen, aber bei ihnen ist nicht damit zu rechnen, dass sie sich grundlegend anders verhalten werden. Diejenigen, die mit einer vorzeitigen Pensionierung die Auswirkungen der Reform umgehen könnten, müssen die Kürzung ihrer Austrittsleistung und die mögliche Steuerersparnis gegeneinander abwägen. Der Kapitalvorbezug für den Erwerb von Wohneigentum wird von der Reform nicht tangiert, genauso wenig wie das überobligatorische Vorsorgekapital. Somit kann man sich fragen, ob hier Handlungsbedarf besteht.

Weiter ist die Besteuerung der Kapitaleistungen aus Vorsorge den Motionären zufolge im Kanton Freiburg im Vergleich zu den anderen Kantonen sehr hoch, insbesondere bei den hohen Beträgen, was einen Anreiz darstellen könnte, für den Bezug der Kapitaleistungen aus dem Kanton wegzuziehen. Dazu ist zu sagen, dass sich der Kanton Freiburg bei der Besteuerung der Kapitaleistungen bis 80 000 Franken im Mittelfeld bewegt. Lediglich Kapitaleistungen über 200 000 Franken besteuert er höher als die meisten anderen Kantone. Die Auswertung der 2013 ausbezahlten Kapitaleistungen hat einen durchschnittlichen Auszahlungsbetrag von 79 000 Franken ergeben, und der Medianwert des Auszahlungsbetrags liegt bei 41 600 Franken. Von insgesamt 6552 Auszahlungen, die 2013 verzeichnet wurden, betrafen 3820 Auszahlungen eine Kapitaleistung unter 50 000 Franken, und 6050 Auszahlungen (92,3 %) betrafen Kapitaleistungen unter 200 000 Franken.

Mit der Umsetzung der Motion würden nur sehr wenige Steuerpflichtige steuerlich entlastet, die Kapitaleistungen über 200 000 Franken erhalten (7,7 %). 2013 machten die auf diesen Kapitaleistungen erhobenen Steuern jedoch 56,8 % des entsprechenden Steuerbetrags aus, 2014 waren es 56,4 % und 2015 56,5 %. Diese Beträge lassen darauf schliessen, dass es sich dabei in den meisten Fällen um überobligatorisches Kapital handelt, das von der Revision auf Bundesebene nicht betroffen ist, weshalb hier kein dringender Handlungsbedarf besteht. Um bei der Besteuerung der Kapitaleistungen aus Vorsorge bei den hohen Beträgen im interkantonalen Vergleich konkurrenzfähig zu sein, müsste - wie in einigen Kantonen bereits der Fall und im Gesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vorgesehen - der Steuersatz für Kapitaleistungen Vorsorge auf 1/5 des ordentlichen Steuersatzes gesenkt werden. Dies hätte geschätzte Steuerausfälle von 6,6 Millionen Franken zur Folge.

Es muss auch gesagt werden, dass die KSTV keine Kenntnis davon hat, dass im Hinblick auf den Bezug von Kapitalleistungen aus Vorsorge massenhaft Steuerpflichtige in andere Kantone abwandern würden. Ein vorübergehender Wegzug in Zusammenhang mit dem Bezug einer Kapitalleistung würde zudem als missbräuchlich gewertet, und der Kanton Freiburg würde den fiktiven steuerlichen Wohnsitz gar nicht anerkennen.

Der Staatsrat ist der Auffassung, dass es in Anbetracht all dieser Argumente sinnvoller ist, sich darauf zu konzentrieren, für alle Steuerpflichtigen vorteilhafte Rahmenbedingungen bei der Vermögenssteuer zu schaffen, statt mit einer geringeren Besteuerung der Kapitalleistungen aus Vorsorge einige wenige Steuerpflichtige zu privilegieren. Der Staatsrat könnte jedoch wieder darauf zurückkommen, sollte er eine wesentliche Veränderung im Verhalten der Steuerpflichtigen feststellen.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

5. Februar 2018