Antwort des Staatsrats auf mehrere parlamentarische Vorstösse
—

Motion Waeber Emanuel / Peiry Stéphane 2019-GC-121
Steuersenkung für den Mittelstand, die Familien und die Pensionierten

Motion Brodard Claude / Gobet Nadine 2019-GC-136
Änderung des Gesetzes über die Kantonssteuern (DStG

Motion Dafflon Hubert / Defferrard Francine 2019-GC-152
Änderung des Gesetzes über die Kantonssteuern (DStG): Steuersenkung für den Mittelstand und steuerliche Entlastung für das Energiesparen und die erneuerbaren Energien

I. Zusammenfassung der Motionen

Mit einer am 5. Juli 2019 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Waeber/Peiry deutlich höhere Sozialabzüge vom Einkommen, und zwar höhere Abzüge für minderjährige Kinder oder Kinder in Ausbildung, einschliesslich für Waisen, für unterstützungsbedürftige Personen, Personen im Rollstuhl und AHV/IV-Rentner/innen in bescheidenen Verhältnissen. Ebenfalls erhöht werden müsste ihnen zufolge der Abzug der Pauschalentschädigungsbeträge für die Pflege zu Hause. Ausserdem fordern sie auch eine Senkung des Einkommenssteuerfusses (98 %) und des Vermögenssteuerfusses (95 %).

Die Motionäre Brodard/Gobet haben ein ganzes Spektrum an Massnahmenvorschlägen zur Senkung der Steuern des Mittelstands. Sie fordern eine steuerliche Entlastung des Mittelstands mit höheren Sozialabzügen für Steuerpflichtige mit bescheidenem Einkommen, die Nichtbesteuerung der Prämienverbilligungen und die Reduktion des Eigenmietwerts pensionierter Wohneigentümer um einen Drittel. Sie schlagen ausserdem vor, die Abbruchkosten zum Abzug zuzulassen und die Kosten für das Energiesparen auf zwei Steuerperioden übertragen zu können. Schliesslich verlangen sie eine Anpassung der Besteuerung getrennter oder geschiedener Paare mit Kindern insbesondere in Anwendung des Splittings auf beide geschiedenen Elternteile mit Sorgerecht für ihre Kinder und mit der Abzugsfähigkeit der Unterhaltsbeiträge für die volljährigen Kinder.

Die Motionäre Dafflon/Defferrard fordern ihrerseits die Wiederzulassung der Erhöhung der Pauschalabzüge für die Krankenversicherungsprämien gemäss Auftrag 2017-GC-94. Sie sind nämlich der Ansicht, dass sich die von den Freiburger Bürgerinnen und Bürgern seit den Struktur- und Sparmassnahmen erbrachten Anstrengungen nicht mehr rechtfertigen. Ausserdem verlangen sie die Aufhebung der im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen beschlossenen Erhöhung des Eigenmietwerts um 10 % sowie die Senkung der Steuer auf den Kapitalleistungen aus der Vorsorge auf gesamtschweizerischer Ebene. Schliesslich fordern sie auch eine steuerliche Entlastung für das Energiesparen und die erneuerbaren Energien, insbesondere für Isolationsarbeiten bei Renovierungen oder für den Einbau einer anderen Art von Heizung.

II. Antwort des Staatsrats

Diese Motionen enthalten ein breites Spektrum an diversen Massnahmenvorschlägen, die alle auf eine steuerliche Entlastung der natürlichen Personen abzielen. Obwohl es nicht möglich ist, sie alle umzusetzen, ist sich der Staatsrat bewusst, dass nach der Umsetzung der Steuerreform zugunsten der Unternehmen und den grossen Investitionen in die Pensionskasse des Staatspersonals die Steuerlast der natürlichen Personen gesenkt werden muss. Er schlägt deshalb vor, diese drei Motionen zusammen zu behandeln und die verschiedenen Anträge global zu analysieren, um ein kohärentes Massnahmenpaket zusammenzustellen, das den Besonderheiten und dem Handlungsbedarf unseres Kantons entspricht. In diesem Kontext hat der Staatsrat seine Strategie definiert, in Einhaltung des Bundesrechts (besonders StHG) und unter Berücksichtigung der Massnahmen, die er bereits umsetzen muss, einerseits in Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform und andererseits zur steuerlichen Entlastung der natürlichen Personen (Umsetzung der Motion Bapst/Rauber 2017-GC-96). Dass Handlungsbedarf besteht, hat sich insbesondere im Vergleich mit anderen Kantonen gezeigt. Zudem wurde der Rahmen für die berücksichtigten Steuersenkungen so festgelegt, dass der Finanzlage des Staates und den in seinem Finanzplan aufgezeigten Finanzperspektiven Rechnung getragen wird. Diesbezüglich weist der Staatsrat darauf hin, dass er im Hinblick auf das Erfordernis des ausgeglichenen Haushalts künftig bereit ist, bei den Ertragsschätzungen ein gewisses zusätzliches Risiko einzugehen, gleichzeitig aber an einer strikten Budgetpolitik festhält. Diese Risikobereitschaft beruht teilweise auf den beobachteten Schätzungsabweichungen namentlich bei den Steuererträgen (wiederholt zu tief geschätzte Erträge). Damit wird allerdings auch in Kauf genommen, dass künftige Rechnungsergebnisse je nach Differenz zwischen effektiven und geschätzten Einnahmen punktuell negativ ausfallen können.

Nach dieser einleitenden Erläuterung weist der Staatsrat zunächst darauf hin, dass die von den Grossräten Brodard/Gobet vorgeschlagenen Massnahmen zur Förderung der Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, schon im Rahmen Energiestrategie 2050 gebilligt worden sind. Die Umsetzung im kantonalen Steuerrecht wird in der Novembersession zur Genehmigung vor den Grossen Rat kommen. Anschliessend wird die Finanzdirektion die Ausführungsverordnung verabschieden. Diese Massnahmen werden gemäss Bundesrecht dann am 1. Januar 2020 in Kraft treten. Nach Auffassung des Staatsrats erfüllen sie auch die von den Grossräten Dafflon/Defferrard geforderte Förderung des Energiesparens und der erneuerbaren Energien.

Einige Massnahmenvorschläge widersprechen dem harmonisierten Bundesrecht (StHG) und können nicht ohne vorherige Änderung des übergeordneten Rechts umgesetzt werden. Dies ist bei mehreren in der Motion Brodard/Gobet gestellten Forderungen der Fall: Nichtberücksichtigung der Prämienverbilligung bei der Einkommenssteuer, geringerer Eigenmietwert für AHV/IV-Rentner oder auch Abzugsfähigkeit der Unterhaltsbeiträge an erwachsene Kinder.

Dem Staatsrat liegt die Frage der Besteuerung geschiedener Eltern am Herzen, er hält es aber für verfrüht und unzweckmässig, auf kantonaler Ebene Massnahmen vorzuschlagen, während die Fragen der Familienbesteuerung und der Individualbesteuern auf eidgenössischer Ebene erneut thematisiert werden. Der Staatsrat meint dazu weiter, es wäre verfehlt – und würde den verfassungsrechtlichen Besteuerungsgrundsätzen sowie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung widersprechen – beiden geschiedenen Steuerpflichtigen das Splitting zu gewähren. Es sei daran erinnert, dass der Zweck des Splittings effektiv darin besteht, die Steuerprogressivität zu brechen, die sich dadurch ergibt, dass die Einkommen der verheirateten Steuerpflichtigen zusammengezählt

werden. Die beiden geschiedenen Steuerpflichtigen davon profitieren zu lassen, würde die verheirateten Steuerpflichtigen benachteiligen.

Schliesslich ist der Staatsrat der Auffassung, dass für einige Massnahmenvorschläge kein Handlungsbedarf besteht: Was die Aufhebung der Eigenmietwerterhöhung und die geringere Besteuerung der Kapitalleistungen aus Vorsorge betrifft, so ist nach Ansicht des Staatsrats die Argumentation in seiner Antwort auf die Motionen Dafflon/Sudan 2017-GC-113 und Bapst/Rauber 2017-GC-96 immer noch aktuell, weshalb er in diesen beiden Bereichen nichts unternehmen will. Die geforderte Erhöhung des Abzugs für das den pflegenden Angehörigen bezahlte Taggeld läuft ins Leere: Heute beträgt das maximale Taggeld 25 Franken und lässt sich also mit dem im DStG vorgesehenen Abzug von 9000 Franken vollständig neutralisieren.

Hinsichtlich der weiteren Massnahmen hat der Staatsrat einen interkantonalen Vergleich der steuerlichen Belastung der verschiedenen Haushalte in die Wege geleitet, um zu ermitteln, bei welchen Kategorien von Steuerpflichtigen in Freiburg Handlungsbedarf besteht. Gestützt auf die Publikation der Eidgenössischen Steuerverwaltung[1] tragen Rentenempfänger/innen, ob ledig oder verheiratet, eine vergleichsweise geringe Steuerbelastung. Aus diesem Grund will der Staatsrat die Sozialabzüge für diese Kategorie von Steuerpflichtigen auch nicht anpassen. Hingegen ist festzustellen, dass die Steuerpflichtigen in bescheidenen Verhältnissen eine vergleichsweise erheblich höhere Steuerbelastung tragen. Deshalb schlägt der Staatsrat vor, etwas für diese Kategorie von Steuerpflichtigen zu tun und den Abzug für Alleinstehende mit bescheidenem Einkommen anzupassen. Heute ist dieser degressive Abzug viel weniger hoch als für die anderen Kategorien von Steuerpflichtigen. Er wird Alleinstehenden bis zu einem Einkommen von 24 000 Franken gewährt; für ein Einkommen bis zu 12 000 Franken beträgt er 2500 Franken. Zum Vergleich: Alleinstehenden AHV/IV-Rentenbezügerinnen und -bezügern wird der Abzug bis zu einem Einkommen von 53 000 Franken gewährt. Der Unterschied zwischen diesen Kategorien von Steuerpflichtigen ist sehr gross. Um die aktiven alleinstehenden Steuerpflichtigen des Mittelstands steuerlich zu entlasten, schlägt der Staatsrat vor, den Abzug bis zu einem Einkommen von 39 000 Franken zu gewähren und ihn für tiefere Einkommen auf 4000 Franken zu erhöhen, wie in Tabelle 1 dargestellt. Diese Änderung muss im Gesetz über die direkten Kantonssteuern verankert werden und wird Kosten in Höhe von **3,3 Millionen Franken** nach sich ziehen. Für die Gemeinden wären es 2,6 Millionen Franken und für die Pfarreien und Kirchgemeinden 0,3 Millionen Franken.

---

[1] Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössische Steuerverwaltung, «Steuerbelastung in der Schweiz, Kantonshauptorte – Kantonszahlen 2018», online: https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerbelastungen/steuerbelastung/steuerbelastung-in-den-kantonshauptorten-2018.html

Tabelle 1

UNVERÄNDERT

Alleinstehende AHV/IV-Rentenbezüger ohne Kinderunterhaltspflicht		
Ausgangswerte	24'000	9'000
Stufe	1'000	-300
Gewährte Abzüge		
von:	bis	
0	24'000	9'000
24'001	25'000	8'700
25'001	26'000	8'400
26'001	27'000	8'100
27'001	28'000	7'800
28'001	29'000	7'500
29'001	30'000	7'200
30'001	31'000	6'900
31'001	32'000	6'600
32'001	33'000	6'300
33'001	34'000	6'000
34'001	35'000	5'700
35'001	36'000	5'400
36'001	37'000	5'100
37'001	38'000	4'800
38'001	39'000	4'500
39'001	40'000	4'200
40'001	41'000	3'900
41'001	42'000	3'600
42'001	43'000	3'300
43'001	44'000	3'000
44'001	45'000	2'700
45'001	46'000	2'400
46'001	47'000	2'100
47'001	48'000	1'800
48'001	49'000	1'500
49'001	50'000	1'200
50'001	51'000	900
51'001	52'000	600
52'001	53'000	300
53'001		0

UNVERÄNDERT

Verheiratete oder alleinstehende AHV/IV-Rentenbezüger mit Kinderunterhaltspflicht		
Ausgangswerte	30'000	11'000
Stufe	1'000	-400
Gewährte Abzüge		
von:	bis	
0	30'000	11'000
30'001	31'000	10'600
31'001	32'000	10'200
32'001	33'000	9'800
33'001	34'000	9'400
34'001	35'000	9'000
35'001	36'000	8'600
36'001	37'000	8'200
37'001	38'000	7'800
38'001	39'000	7'400
39'001	40'000	7'000
40'001	41'000	6'600
41'001	42'000	6'200
42'001	43'000	5'800
43'001	44'000	5'400
44'001	45'000	5'000
45'001	46'000	4'600
46'001	47'000	4'200
47'001	48'000	3'800
48'001	49'000	3'400
49'001	50'000	3'000
50'001	51'000	2'600
51'001	52'000	2'200
52'001	53'000	1'800
53'001	54'000	1'400
54'001	55'000	1'000
55'001	56'000	600
56'001	57'000	200
57'001		0

GELTENDER STEUERTARIF

Alleinstehende ohne Kinderunterhaltspflicht		
Ausgangswerte	12'000	2'500
Stufe	1'000	-200
Gewährte Abzüge		
von:	bis	
0	12'000	2'500
12'001	13'000	2'300
13'001	14'000	2'100
14'001	15'000	1'900
15'001	16'000	1'700
16'001	17'000	1'500
17'001	18'000	1'300
18'001	19'000	1'100
19'001	20'000	900
20'001	21'000	700
21'001	22'000	500
22'001	23'000	300
23'001	24'000	100
24'001		0

VORGESCHLAGENER STEUERTARIF

Alleinstehende ohne Kinderunterhaltspflicht		
Ausgangswerte	20'000	4'000
Stufe	1'000	-200
Gewährte Abzüge		
von:	bis	
0	20'000	4'000
20'001	21'000	3'800
21'001	22'000	3'600
22'001	23'000	3'400
23'001	24'000	3'200
24'001	25'000	3'000
25'001	26'000	2'800
26'001	27'000	2'600
27'001	28'000	2'400
28'001	29'000	2'200
29'001	30'000	2'000
30'001	31'000	1'800
31'001	32'000	1'600
32'001	33'000	1'400
33'001	34'000	1'200
34'001	35'000	1'000
35'001	36'000	800
36'001	37'000	600
37'001	38'000	400
38'001	39'000	200
39'001		0

UNVERÄNDERT

Verheiratete oder Alleinstehende mit Kinderunterhaltspflicht		
Ausgangswerte	24'000	5'000
Stufe	1'000	-200
Gewährte Abzüge		
von:	bis	
0	24'000	5'000
24'001	25'000	4'800
25'001	26'000	4'600
26'001	27'000	4'400
27'001	28'000	4'200
28'001	29'000	4'000
29'001	30'000	3'800
30'001	31'000	3'600
31'001	32'000	3'400
32'001	33'000	3'200
33'001	34'000	3'000
34'001	35'000	2'800
35'001	36'000	2'600
36'001	37'000	2'400
37'001	38'000	2'200
38'001	39'000	2'000
39'001	40'000	1'800
40'001	41'000	1'600
41'001	42'000	1'400
42'001	43'000	1'200
43'001	44'000	1'000
44'001	45'000	800
45'001	46'000	600
46'001	47'000	400
47'001	48'000	200
48'001		0

Die Motion Dafflon/Defferrard verlangt die Wiederzulassung der Erhöhung der Steuerabzüge für die Krankenkassenprämien. Dazu ist zu sagen, dass das Bundesamt für Gesundheit (BAG) ab 2018 die Definition des Begriffs der kantonalen Durchschnittsprämie geändert hat. Vorher fusste diese auf der Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung einer Person mit 300 Franken Franchise, mit Unfalldeckung. Neu wird diese Prämie als «Standardprämie» bezeichnet. Angesichts der Vielzahl der heutigen Prämienmodelle berechnet das BAG neu anhand verschiedener Durchschnitte die «Mittlere Prämie», um das Ganze überschaubar zu machen. Es verwendet damit neu als Kennzahl diese mittlere Prämie, bei der es sich um den gewichteten Durchschnitt über alle rund 250 000 existierenden Prämien (je nach Franchise und gewähltem Modell) handelt. Gemäss BAG ist diese mittlere Prämie repräsentativer in Bezug auf die effektive Höhe der Kosten. Sie ist allerdings niedriger als die nach der alten Methode berechnete Standardprämie. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass für die Berechnung der Ergänzungsleistungen die Standardprämie massgebend bleibt.

Bis 2013 wurde der Betrag des steuerlich zulässigen Abzugs für die Krankenkassenprämien auf der Basis der kantonalen Durchschnittsprämie mit Minimalfranchise (einschliesslich Unfallversicherung) (neu = Standardprämie) festgelegt, wodurch der Betrag jedes Jahr gestiegen ist. In seinem Struktur- und Massnahmenprogramm 2013-2016 hat der Staatsrat diesen Abzug auf dem Betrag der kantonalen Durchschnittsprämie 2013 (Standardprämie) eingefroren. Auch wenn die Feststellungen in der Antwort auf den Auftrag Defferrard 2017-GC-94 ihre Gültigkeit behalten, stellt der Staatsrat

dennoch fest, dass die Prämien für Erwachsene seit 2013 um 25 % gestiegen sind, wenn man die Entwicklung der Standardprämien vergleicht. Zwar sind die Prämien in diesem Jahr nicht stark gestiegen, dennoch ist der Prämienanstieg im Kanton Freiburg aufgrund des Nachholbedarfs aus den Vorjahren höher als in den anderen Kantonen. In Anbetracht dieser Entwicklung, der eingetretenen Änderungen und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Kanton Freiburg zu den Kantonen gehört, die einen hohen Krankenkassenprämienabzug gewähren, schlägt der Staatsrat eine teilweise Wiederzulassung höherer Krankenkassenprämienabzüge von 10 % vorzusehen. Da die Prämien für junge Leute in Ausbildung seit 2013 um lediglich 4,2 % gestiegen sind, werden sie nicht über die kantonale Standardprämie 2020 von 4210 Franken hinaus erhöht. Demnach sollen die Abzüge wie folgt erhöht werden:

> Abzug Erwachsene: 4380 Franken auf 4810 Franken
> Abzug Jugendliche: 4040 Franken auf Fr. 4210 Franken
> Abzug Kinder: 1040 Franken auf 1140 Franken

Diese höheren Abzüge werden für den Kanton Steuerausfälle in Höhe von rund **10,8 Millionen Franken** zur Folge haben. Die Gemeinden müssen mit Steuerausfällen in Höhe von 8,1 Millionen Franken und die Pfarreien und Kirchgemeinden mit Steuerausfällen in Höhe von 1,06 Millionen Franken rechnen. Für die Umsetzung braucht es keine Gesetzesänderung. Der Staatsrat wird diese Anpassung im September 2020 mit Inkrafttreten 2021 auf dem Verordnungsweg vornehmen.

Die Motion Brodard/Gobet will unter anderem, dass der Staatsrat die Höhe der Abzüge für die Kosten der Kinderbetreuung durch Dritte prüft. Ein höherer Maximalabzug könnte dazu führen, dass mehr Frauen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder ihren Beschäftigungsgrad erhöhen und so dem drohenden Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt begegnet werden kann. Der Staatsrat ist dem gegenüber sehr aufgeschlossen und sich der geplanten Änderungen auf eidgenössischer Ebene bewusst. Aus diesem Grund schlägt er vor, den Maximalabzug für diese Fremdbetreuungskosten (für die Kantonssteuer) von 6000 auf 8000 Franken zu erhöhen. Wie sich dies steuerlich auswirkt, ist allerdings schwierig abzuschätzen, da sich aus der Datenbank der Kantonalen Steuerverwaltung nicht ermitteln lässt, inwieweit die Steuerpflichtigen betroffen wären. Die Kosten lassen sich jedoch mit 300 000 bis 500 000 Franken veranschlagen.

Was die Forderung nach einer Steuerfusssenkung betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 41 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1) die Steuerfüsse der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen jedes Jahr vom Grossen Rat nach Massgabe des *Voranschlagsergebnisses* festgesetzt werden. Aus diesem Grund wird über das Gesetz über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern auch immer zur selben Zeit wie über den Voranschlag des nächsten Jahres beraten. Nach Artikel 41 Abs. 2 kann zudem der Grosse Rat den Steuerfuss der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen, der Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen sowie der Minimalsteuer um höchstens 20 % erhöhen oder senken. In Anbetracht der vom Staatsrat am 9. Oktober 2019 präsentierten Budgetlage 2020, wonach der Haushalt ausgeglichen ist mit einer gleichmässigen Zunahme auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite trotz vollumfänglichem Einbezug der Steuerreform, hält es der Staatsrat für denkbar, den Einkommenssteuerfuss für die Steuerperiode 2021 zu senken und schlägt eine Senkung des Steuerfusses auf 98 % für die Einkommenssteuer 2021 vor. Dies hätte Steuerausfälle in Höhe von rund **16 Millionen Franken** zur Folge. Der Staatsrat will hingegen den Vermögenssteuerfuss nicht anpassen, da der Vermögenssteuertarif im Rahmen der Umsetzung der Motion Bapst/Rauber (2017-GC-96) angepasst werden soll. Die Steuerfussanpassung muss im Gesetz über

den Steuerfuss für die Steuerperiode 2021 vorgesehen werden. Eine Änderung des kantonalen Steuerfusses hat keine Auswirkungen für die Gemeinden sowie die Pfarreien und Kirchgemeinden.

Zusammenfassung

Zur steuerlichen Entlastung der natürlichen Personen schlägt der Staatsrat eine Aufteilung der Motionen mit Berücksichtigung folgender Massnahmen vor:

> Motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry: Senkung des kantonalen Einkommenssteuerfusses um 2 %, mit Kosten von 16 Millionen Franken. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion;

> Motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry und Motion 2019-GC-136 Brodard/Gobet: Abzug für alleinstehende Steuerpflichtige in bescheidenen Verhältnissen, mit Kosten von 3,3 Millionen Franken für den Kanton. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion;

> 2019-GC-136 Motion Brodard/Gobet: Abzug der Kosten für die Kinderbetreuung durch Dritte, mit Kosten von schätzungsweise 300 000 bis 500 000 Franken für den Kanton. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion;

> Motion 2019-GC-152 Dafflon/Defferrard: Wiederzulassung von um 15 % höherer Krankenkassenprämienabzüge, mit Kosten von 10,8 Millionen Franken für den Kanton. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion.

Die Gesamtkosten dieser Massnahmen belaufen sich auf 30,4 Millionen Franken für den Kanton, wozu noch die Beträge für die Umsetzung der Motion Bapst/Rauber 2017-GC-96 kommen, wonach der Vermögenssteuertarif geändert und die Besteuerung nicht börsenkotierter Wertschriften gelockert werden soll.

Der Staatsrat geht davon aus, damit dem Anliegen der verschiedenen Motionäre, die natürlichen Personen aus dem Mittelstand steuerlich insgesamt zu entlasten, zu entsprechen.

18. November 2019