



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Collaud Romain / Kolly Gabriel / Kolly Nicolas /
Brodard Claude / Hunziker Yvan / Jakob Christine / Castella Didier /
Gobet Nadine / Kolly René / Baiutti Sylvia

2018-GC-10

Steuergutschrift für die Bürgerinnen und Bürger dank Nationalbankgewinn

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit einem am 23. Januar 2018 eingereichten und begründeten Auftrag verlangten die oben genannten Grossrätinnen und Grossräte eine Steuersenkung für die natürlichen Personen für die Steuerperiode 2019 und die Finanzierung der darauf folgenden Steuereinbussen durch einen Teil des an den Kanton ausgeschütteten SNB-Gewinnanteils.

Nach dem Gesamtwortlaut verlangen die Grossrätinnen und Grossräte eine Steuersenkung nur für die Steuerperiode 2019. Dank dem erheblichen Gewinn der SNB wird der Kanton Freiburg rund 50 Millionen Franken erhalten. In Anbetracht der wiederholten guten Rechnungsabschlüsse des Staates aber auch im Bewusstsein um die künftigen finanziellen Herausforderungen wollen sie, dass die Bürgerinnen und Bürger des Kantons und namentlich die Familien auch direkt von einem Teil dieses Geldsegs profitieren. Sie schlagen Folgendes vor:

- > Zuweisung von 25 Millionen Franken an den Reservefonds für die SNB-Gewinnausschüttungen.
- > Steuergutschriften von 80 Franken pro Person im gleichen Haushalt auf den Steuerrechnungen, das heisst 25 Millionen geteilt durch die Anzahl Freiburger Bürgerinnen und Bürger → z.B. : 4 Personen in einem Haushalt (2 Kinder auf der Steuererklärung aufgeführt, 2 Erwachsene), Steuergutschrift von 320 Franken, die von der Kantonssteuer für 2019 abgezogen wird.
- > Eine Gutschrift kann nur erfolgen, wenn die Steuerpflichtigen Steuern zahlen, das heisst der Staat soll keinesfalls einen Betrag auf dem Konto einer Privatperson gutschreiben, wenn ein positiver Saldo zugunsten der steuerpflichtigen Person besteht.
- > Dies soll nur die natürlichen Personen betreffen.

Die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags verlangen ausserdem, dass ihr Vorstoss dringlich behandelt wird, damit der Staatsrat bei Annahme alle erforderlichen Vorkehrungen für eine Umsetzung 2019 treffen kann. Das am 26. Januar 2018 eingereichte Gesuch um ein beschleunigtes Verfahren wurde vom Grossen Rat am 6. Februar 2018 mit 60 zu 33 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt.

II. Antwort des Staatsrats

1. Allgemeine Erwägungen zum Anteil am SNB-Gewinn und seiner Verwendung

Einleitend muss daran erinnert werden, dass die Gewinnausschüttung der SNB an Bund und Kantone Gegenstand einer mehrjährigen Vereinbarung ist, die in regelmässigen Abständen zwischen der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der SNB neu ausgehandelt wird. Die geltende, im November 2016 unterzeichnete Vereinbarung regelt die SNB-Gewinnausschüttungen für die Geschäftsjahre 2016-2020, die beim Bund und den meisten Kantonen, darunter auch Freiburg, in den Jahresrechnungen jeweils ein Jahr später zu Buche schlagen, also von 2017-2021. Dies deshalb, weil etwaige Zahlungen erst nach den endgültigen Beschlüssen der SNB-Generalversammlung im Frühjahr nach dem Bilanzstichtag erfolgen.

Nach der geltenden Vereinbarung schüttet die SNB jährlich eine Milliarde Franken an Bund (1/3) und Kantone (2/3) aus, vorausgesetzt dass die Ausschüttungsreserve nach Gewinnverwendung nicht negativ wird. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, so erfolgt keine Ausschüttung. Die Ausschüttung wird gekürzt, wenn die Ausschüttungsreserve durch die Gewinnausschüttung negativ würde. Überschreitet die Ausschüttungsreserve nach Gewinnverwendung den Wert von 20 Milliarden Franken, schüttet die SNB für das betreffende Geschäftsjahr zusätzlich einen Betrag von 1 Milliarde Franken an Bund und Kantone aus. Diese Zusatzausschüttung wird entsprechend gekürzt, falls die Ausschüttungsreserve dadurch auf einen Wert unter 20 Milliarden Franken sinken würde.

Die Gelder, die der Kanton aus der SNB-Gewinnausschüttung erhält, unterliegen somit starken Schwankungen. Sie können sich von Jahr zu Jahr verdoppeln oder ganz wegfallen. Um die Nachteile der hohen Volatilität der SNB-Gewinne und der daraus resultierenden Zahlungen abzufedern, hat der Staat eine Rückstellung für das SNB-Gewinnrisiko gebildet. Buchhalterisch werden die jährlichen schwankenden Beträge für den Kanton dieser Rückstellung zugewiesen, aus der dann bei der Budgetaufstellung jeweils gleichbleibende Beträge entnommen werden. Über die Äufnung dieser Rückstellung entscheidet der Staatsrat im Rahmen des Rechnungsabschlusses. Sie ist nur möglich, soweit die Staatsrechnung einen Finanzierungsüberschuss aufweist. Damit kann in den kommenden Voranschlägen die Entwicklung der wichtigen Finanzierungsquelle, die der Kantonsanteil am SNB-Gewinn darstellt, austariert werden. Damit sollen Regierung und Parlament ein zuverlässigeres Bild über die kurz- und mittelfristig für die Finanzierung der staatlichen Leistungen verfügbaren Beträge erhalten.

Am 9. Januar 2018 kündigte die SNB in einer Medienmitteilung nach provisorischen Berechnungen einen voraussichtlichen Jahresgewinn von 54 Milliarden Franken für das Rechnungsjahr 2017 an, was sie in die Lage versetze, ihren Aktionären, dem Bund und den Kantonen, einen Betrag von insgesamt 2 Milliarden Franken auszuschütten. Dieser Vorschlag wurde dann von der SNB-Generalversammlung am 27. April 2018 gutgeheissen. Die 1,333 Milliarden Franken, die den Kantonen ausgeschüttet werden, werden im Verhältnis zur Bevölkerung verteilt, und der Anteil des Kantons Freiburg an der SNB-Gewinnausschüttung 2017 wird somit 49,3 Millionen Franken betragen. Dieser Betrag wird in die Staatsrechnung 2018 integriert werden.

Es ist daran zu erinnern, dass die dem Kanton aus der Gewinnausschüttung der SNB zufallenden Beträge generell nicht zweckgebunden sind. Sie fliessen in den Staatshaushalt und tragen zur Finanzierung seiner gesamten Leistungen bei. Der Staatsrat gedenkt für die 2018 erhaltenen Beiträge nicht von diesem Grundsatz der Nicht-Zweckbindung abzuweichen. Er ist der Auffassung, dass eine Sonderfinanzierung in diesem oder jenem Bereich über die Zuweisung eines Teils des

Betrags, den der Kanton aus der Gewinnausschüttung der SNB erhalten hat, nicht angebracht ist. Es muss weiterhin möglich sein, in den Budgetberatungen Entscheide zugunsten nachweislicher Bedürfnisse für andere staatspolitische Aufgaben zu fällen. Der Staatsrat beabsichtigt auch nicht, neue Aufwendungen oder Ertragseinbussen, auch nicht vorübergehende, mit den betreffenden Beträgen zu decken.

Man darf auch nicht vergessen, dass die Rechnungsergebnisse der Jahre 2013-2016 zu einem grossen Teil dem vom Staatsrat im Oktober 2013 beschlossenen Struktur- und Sparmassnahmenprogramm zu verdanken sind und dass ohne dieses Programm grosse Defizite zu verzeichnen gewesen wären. Der Staatsrat weist weiter darauf hin, dass der Legislaturfinanzplan gegenwärtig ein kumuliertes Defizit der Erfolgsrechnung von 327,4 Millionen Franken für die Jahre 2018-2021 vorsieht und dass es deshalb in den kommenden Jahren grosse Anstrengungen bei den Budgetdiskussionen brauchen wird, um die gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Anforderungen an den ausgeglichenen Haushalt zu erfüllen. Da wird man sicherstellen müssen, dass die Beträge aus der SNB-Gewinnausschüttung zur Deckung tatsächlich nachgewiesener Bedürfnisse eingesetzt werden.

Der Staatsrat weist weiter darauf hin, dass die angekündigte Zahlung von 49,3 Millionen Franken SNB-Gewinnanteil keine Garantie für einen positiven Rechnungsabschluss 2018 ist. Die Rechnungsergebnisse werden natürlich erst Anfang 2019 bekannt sein. Es ist also verfrüht, über die Verwendung eines möglicherweise für den tatsächlichen Aufwand des Staates erforderlichen Teils von Einkünften entscheiden zu wollen, die im Laufe des Jahres zu erwarten sind. Wie schon zur Äufnung der Rückstellung für die Risiken in Zusammenhang mit der SNB-Gewinnentwicklung gesagt, kann erst am Ende des Rechnungsjahres und sofern der Staat einen Finanzierungsüberschuss ausweisen kann über eine eventuelle spezifische Verwendung eines Teils des als SNB-Gewinnanteil erhaltenen Geldes entschieden werden.

2. Fiskalische Erwägungen

Gemäss dem Vorschlag der Grossrätinnen und Grossräte soll die Steuergutschrift pro Person im gleichen Haushalt gewährt werden. Ergeben die 80 Franken multipliziert mit der Anzahl Personen im gleichen Haushalt einen höheren Betrag als den Steuerbetrag, so wird die Steuergutschrift bis zur Höhe des Steuerbetrags herabgesetzt.

Auch wenn das vorgeschlagene Steuergutschriftssystem auf den ersten Blick einfach erscheint, ist seine Umsetzung juristisch und in praktischer Hinsicht problematisch.

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) und das Steuerrecht ganz allgemein mit dem Begriff der steuerpflichtigen Person und nicht eines Haushalts arbeiten. Daher müsste die Steuergutschrift nach Massgabe *der Anzahl der unter ein Steuerkapitel fallenden Personen* gewährt werden, allerdings unter Berücksichtigung gewisser feiner Nuancen. So ist es bei Haushalten von Konkubinatspaaren oder bei Geschiedenen nicht selten der Fall, dass beide Elternteile die Unterhaltspflicht für (dieselben) Kinder angeben (je nach von den Eltern getroffener Vereinbarung). Damit nicht zwei Steuerpflichtigen der Abzug für dasselbe Kind gewährt wird, müsste dafür gesorgt werden, dass nur der Elternteil, der vom Splitting und der Kürzung des Steuerbetrags bei der direkten Bundessteuer profitiert, die verlangte Steuerreduktion geltend machen kann.

Dann sind offenbar die 80 Franken nach Massgabe der Personen mit Niederlassungsbewilligung im Kanton Freiburg berechnet worden (312 500), ohne die Quellensteuerpflichtigen. Unter Berücksich-

tigung der 20 000 Quellensteuerpflichtigen mit Wohnsitz im Kanton Freiburg müsste die Steuergutschrift auf 75 Franken gesenkt werden. Der Staatsrat geht davon aus, dass die Grossrätinnen und Grossräte die Quellenbesteuerten aus dem Kreis der Begünstigten ausschliessen wollen. Ein solcher Ausschluss von Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung ist jedoch mit Blick auf die rechtsgleiche Behandlung diskutabel und steht im Widerspruch zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung der letzten Jahre in Bezug auf die Besteuerung quellensteuerpflichtiger Personen.

Dann beschränkt der Auftrag die Massnahme auf Bürgerinnen und Bürger, die Steuern «zahlen» – oder vielmehr einen Steuerbetrag haben. In diesem Kontext ist die Frage legitim, ob es richtig ist, die Massnahme auf diese Bürgerinnen und Bürger zu beschränken, oder ob sie nicht vielmehr allen im Kanton Freiburg Wohnhaften zugute kommen sollte. Davon ausgehend, dass dies der Absicht der Grossrätinnen und Grossräte entspricht, muss man sich nach den gleichen Überlegungen fragen, ob die Steuergutschrift nicht auf die Steuerpflichtigen mit einem Steuerbetrag beschränkt werden sollte, die *ihre Steuern tatsächlich auch zahlen*. Es wäre nämlich fraglich, ob Steuerpflichtige mit offenen Steuersaldi in den Genuss dieser Steuergutschrift kommen sollen.

Über diese grundsätzlichen Überlegungen hinaus ist die Umsetzung des Auftrags wie bereits erwähnt mit technischen Problemen und nicht unerheblichen Kosten für die IT-Entwicklungen verbunden.

Anders als aus dem Auftrag hervorgeht, könnte die Gutschrift nicht einfach nur in der Rechnung (Abrechnung) an die Steuerpflichtigen berücksichtigt werden. Damit müssten fast 190 000 Abrechnungen aufwändig von Hand bearbeitet werden. Für die ordentlich veranlagten Steuerpflichtigen müsste die Steuergutschrift also im Veranlagungsverfahren berücksichtigt werden, so wie die Reduktion, die auf dem Steuerbetrag der direkten Bundessteuer seit der Steuerperiode 2011 pro Kind und unterstützungsbedürftige Person gewährt wird. Dies bedingt jedoch eine Weiterentwicklung der Veranlagungsanwendung (in dem Fall TaxPPEnc) und der Software Fritax mit erheblichen Anpassungskosten. Für die Quellensteuerpflichtigen müsste die Steuergutschrift a priori über eine Steuertarifänderung in der einschlägigen Applikation, in dem Fall TaxIS, berücksichtigt werden, die vor kurzem in Betrieb genommen worden ist.

Nach dem Gesagten ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Kosten und Umsetzungsschwierigkeiten der vorgeschlagenen Massnahme in keinem Verhältnis zur Zielsetzung stehen und die Forderung der Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags im Widerspruch zu einer wirtschaftlichen Mittelverwendung des Staates steht.

3. Weitere parlamentarische Vorstösse zur Verwendung des kantonalen Anteils am SNB-Gewinn

Neben diesem Auftrag hat die Gewinnankündigung 2017 der SNB im ersten Quartal 2018 verschiedene weitere parlamentarische Vorstösse gezeitigt, die direkt oder indirekt die Verwendung des Kantonsanteils im Auge haben. Es sind dies Folgende:

- > Auftrag 2018-GC-21 Thévoz Laurent und Mitunterzeichnende «Förderung von zweisprachigen Klassen und Immersionsprojekten mit Nationalbankgewinn»,
- > Auftrag 2018-GC-48 Piller Benoit und Mitunterzeichnende «Kantonaler Fonds für kulturelle und sportliche Aktivitäten an den obligatorischen Schulen»,
- > Anfrage 2018-CE-76 Lehner-Gigon Nicole, Gasser Benjamin «Kauf von Sozialwohnungen mit dem kantonalen Anteil am SNB-Gewinn».

Der Staatsrat wird diese verschiedenen Vorstösse demnächst beantworten und dabei auf gewisse der in Punkt 1 weiter oben formulierten allgemeinen Erwägungen zurückgreifen.

4. Fazit

In Anbetracht der allgemeinen und fiskalischen Erwägungen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, den Auftrag von Grossrat Collaud und Mitunterzeichnenden mit der Forderung nach einer Steuergutschrift an die Bürgerinnen und Bürger dank SNB-Gewinn abzulehnen.

1. Mai 2018