

**Erläuternder Bericht
des Staatsrats
zum Gesetzesvorentwurf über die erleichterte steuerliche Regularisierung
von nicht deklarierten Vermögenswerten (Steueramnestie)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesvorentwurf über die erleichterte steuerliche Regularisierung von nicht deklarierten Vermögenswerten (Steueramnestie). Dieser Vorentwurf leistet der Motion Nadine Gobet / Patrice Morand 2013-GC-107 Kantonale Steueramnestie (Amnestiemotion) Folge, die der Grosse Rat am 20. November 2014 erheblich erklärt hat. Sie folgt insofern dem Beschluss des Grossen Rates, als die Amnestie nur für die natürlichen Personen beansprucht werden kann. Der Gesetzesvorentwurf übernimmt in grossen Teilen die im Kanton Jura geltende Regelung. Es wurden einige Änderungen vorgenommen, um den Gegebenheiten im Kanton Freiburg Rechnung zu tragen. Die vorliegende Botschaft beschreibt zuerst die Ausgangslage, geht dann auf die wichtigsten Vorschläge des Vorentwurfs ein und kommentiert die einzelnen Artikel und befasst sich schliesslich mit den Auswirkungen des Gesetzes und seiner Übereinstimmung mit dem Bundesrecht.

1 EINLEITUNG

1.1 Ausgangslage

Die letzte allgemeine Steueramnestie in der Schweiz, die drei Jahre dauerte, geht auf das Jahr 1969 zurück. Damals wurden die nicht deklarierten Beträge ohne Busse oder Nachsteuer einfach in die steuerbaren Elemente integriert. Mit der Steueramnestie konnten im Kanton Freiburg Kapitalien in Höhe von rund 334 Millionen Franken der Besteuerung zugeführt werden. Dann dauerte es bis 2010, bis der eidgenössische Gesetzgeber das Instrument der straflosen Selbstanzeige und der vereinfachten Nachbesteuerung einführte. Im gleichen Jahr setzte der Kanton Jura eine kantonale Steueramnestie in Kraft.

Im Zuge dieser Entwicklungen und in Zusammenhang mit den Struktur- und Sparmassnahmen 2013-2016 stellte sich dem Staatsrat die Frage der Prüfung der Zweckmässigkeit einer kantonalen Steueramnestie im Hinblick auf eine Aufhebung des Bankgeheimnisses für in der Schweiz steuerpflichtige Personen. Der Staatsrat hob in seiner Botschaft hervor, dass die Gewährung einer kantonalen Steueramnestie für den Staat und die Gemeinden finanziell von Interesse sein könnte. Diese Massnahme führte zur am 12. November 2013 eingereichten und begründeten Amnestiemotion (TGR S. 376), die das aktuelle Dispositiv der individuellen Steueramnestie als zu wenig attraktiv erachtete und sich für die Einführung eines vereinfachten Verfahrens für die natürlichen und juristischen Personen aussprach.

Den Motionären zufolge könnte sich der auszuarbeitende Gesetzesentwurf namentlich in Bezug auf die Steuersätze an das jurassische Modell anlehnen.

Der Staatsrat ging in seiner Antwort vom 30. September 2014 auf die mit der Einführung einer Steueramnestie verbundenen ethischen Bedenken ein, sagte aber auch, dass eine solche Steueramnestie im aktuellen internationalen Kontext zu sehen sei und damit nicht unerhebliche Beträge in die Staatskasse gespült werden dürften. Er beantragte demnach, die Motion in Bezug auf die natürlichen Personen gutzuheissen, sie aber in Bezug auf die juristischen Personen abzuweisen, ähnlich wie im Kanton Jura.

Der Grosse Rat stimmte diesem Antrag am 20. November 2014 zu.

1.2 Das jurassische Modell

Nach dem jurassischen Modell gilt die Steueramnestie nur für die natürlichen, nicht aber für die juristischen Personen, und sie funktioniert vereinfacht gesagt folgendermassen: Die steuerpflichtige Person gibt in einem Formular alle nicht deklarierten Gelder an. Je nach Status gelten folgende Steuersätze:

- 4 % für Erben;
- 13 % für Angestellte und Rentner;
- 23 % für Selbstständigerwerbende und mitarbeitende Aktionäre.

Diese Sätze gelten für das höchste nicht deklarierte Vermögen der letzten drei Jahre vor dem Tod für die Erben beziehungsweise der letzten zehn Jahre für die übrigen Kategorien von Steuerpflichtigen. Der so berechnete Betrag entspricht dem Nachsteuerbetrag und deckt sämtliche hinterzogenen Einkommens- und Vermögenssteuern auf Ebene Bundes-, Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern ab. Das Steuerdossier muss allerdings für die direkte Bundessteuer bearbeitet werden, da diese nach geltendem Bundesrecht berechnet und der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) rückvergütet werden muss. Der Kanton Jura gewährt eine generelle Steuerbefreiung bei nicht deklarierten Beträgen von unter 51 000 Franken Vermögen (Bagatellfälle).

Die jurassische Steueramnestie ist Ende 2014 ausgelaufen; sie führte unversteuerte Kapitalien im Betrag von 530 Millionen Franken wieder der Besteuerung zu und generierte Steuereinnahmen von insgesamt 50 Millionen Franken.

2 WESENTLICHE ASPEKTE DER VORLAGE

Der Gesetzesvorentwurf über die erleichterte steuerliche Regularisierung von nicht deklarierten Vermögenswerten lehnt sich weitgehend an das jurassische Modell an und weicht von diesem lediglich ab, wenn es um freiburgische Besonderheiten geht oder wenn die jurassische Lösung den Interessen des Kantons Freiburg nicht ganz zu entsprechen scheint. Die wichtigsten Unterschiede zur unter Ziffer 1.2 beschriebenen Amnestieregelung werden im Folgenden dargelegt; die einzelnen Artikel werden unter Ziffer 3 kommentiert.

2.1 Normstufe

Im Kanton Jura ist der Grundsatz der Steueramnestie auf Gesetzesebene verankert, wobei der Regierung jedoch weitreichende gesetzgeberische Kompetenzen übertragen werden. Die Ausgestaltung der Amnestie wird in einer Verordnung der jurassischen Regierung geregelt.

Der Vorentwurf des Staatsrats des Kantons Freiburg führt ein Instrument zur steuerlichen Regularisierung von nicht deklarierten Vermögenswerten ein, das neben der straflosen Selbstanzeige und der vereinfachten Nachbesteuerung von Erben anwendbar sein wird. Zu diesem Zweck sieht er insbesondere eine vereinfachte Steuerberechnung und die anwendbaren Steuersätze vor. Angesichts der Tragweite dieser Bestimmungen rechtfertigt es sich nach Ansicht des Staatsrats, den rechtlichen Rahmen der Steueramnestie weitestgehend in einem kantonalen Gesetz zu verankern. Lediglich die Regelung der Einzelheiten des Verfahrens sollen an die Finanzdirektion (FIND) delegiert werden.

2.2 Unter die Amnestie fallende Vermögenswerte

Nach Artikel 189 des jurassischen Steuergesetzes vom 16. Mai 1988 (RSJU 641.11) war die Steueramnestie auf Sparkapitalien beschränkt und schloss andere Vermögenswerte und nicht bei

einem Bankinstitut hinterlegte Vermögenswerte aus. Angesichts des Zweckes der Steueramnestie hält die FIND einen breiteren Ansatz für angezeigt, so dass die Steuerpflichtigen sämtliche nicht deklarierten Vermögenswerte melden können, unabhängig davon, ob diese bei einem Bankinstitut hinterlegt sind oder nicht.

2.3 Steuersätze

Im Kanton Jura gilt auf dem hinterzogenen Vermögen von Angestellten und Rentnern ein Steuersatz von 13 %, bei einer Steueramnestie für Erben ein Steuersatz von 4 % und auf dem hinterzogenen Vermögen von Selbstständigerwerbenden und Verwaltern von Kapitalgesellschaften ein Steuersatz von 23 %.

Die KSTV führte eine Analyse zur Bestimmung der zweckmässigen Steuersätze für den Kanton Freiburg durch. Die Steuersätze im Vorentwurf wurden demnach nach folgender Methode bestimmt:

Für jede der betroffenen Kategorien von Steuerpflichtigen (Angestellte/Rentner, Selbstständigerwerbende/mitarbeitende Aktionäre, Erben) wurde ausgehend von den bei der KSTV in den Jahren 2012-2014 eingegangenen Selbstanzeigen sowie von den Nachbesteuerungen eine Datenbank angelegt, um über eine repräsentative Stichprobe der Fälle zu verfügen, die von den Steuerpflichtigen im Rahmen der Amnestie gemeldet werden könnten. Für jeden der identifizierten Fälle bestimmte die KSTV das höchste Vermögen der betroffenen Jahre. Anschliessend berechnete sie den Steuersatz pro steuerpflichtige Person der im Rahmen der straflosen Selbstanzeige und der Nachbesteuerung effektiv erhobenen Nachsteuern und Zinsen im Verhältnis zum höchsten Vermögen. Ausgehend von diesem Ergebnis bestimmte sie für die drei Stichproben den Durchschnittssatz sowie den Mediansatz:

	Steuersatz JU	Durchschnittssatz FR	Mediansatz FR
Angestellte/Rentner	13 %	9 %	5 %
Selbstständigerwerbende/ Mitarbeitende Aktionäre	23 %	13 %	6 %
Erben	4 %	3 %	2,5 %

Diese Analyse zeigt, dass die jurassischen Steuersätze im Vergleich zum Durchschnitt und Median der im Rahmen der straflosen Selbstanzeige und der vereinfachten Nachbesteuerung von Erben im Kanton Freiburg effektiv berechneten Sätze offensichtlich zu hoch sind und somit nicht einfach übernommen werden können.

Zur Bestätigung dieser Feststellung wurden anschliessend Simulationen mit einem einheitlichen Steuersatz auf dem höchsten Vermögen wie bei der jurassischen Lösung durchgeführt. Nimmt man beispielsweise die 316 nach dem oben beschriebenen Vorgehen identifizierten Angestellten, würden 278 (88 %) bei der Anwendung des Satzes von 13 % wie im Kanton Jura schlechter wegkommen als mit der straflosen Selbstanzeige. Damit wäre die Steueramnestie zum Vornherein zum Scheitern verurteilt. Angesichts dieser Ergebnisse müssen somit Steuersätze festgelegt werden, die attraktiv genug sind, damit die Steueramnestie zum Erfolg wird und die erhofften Steuereinnahmen in die Kassen spült, gleichzeitig aber eine gewisse Steuergerechtigkeit gegenüber den ehrlichen Steuerpflichtigen gewahrt bleibt.

Der Staatsrat hat alle diese Elemente eingehend gegeneinander abgewogen und ist zum Schluss gekommen, dass für die Erben ein Steuersatz von 3 % vertretbar ist, was dem für diese Kategorie von Steuerpflichtigen berechneten Durchschnittssatz entspricht. Für die Angestellten/Rentner scheint der Durchschnittssatz von 9 % für eine erfolgreiche Steueramnestie zu hoch. Nach den Simulationen würde ein solcher Satz nur 26 % der potenziell betroffenen Steuerpflichtigen mehr bringen als die straflose Selbstanzeige. Deshalb schlägt der Staatsrat für die Angestellten/Rentner einen Steuersatz von 8 % vor. Für die Selbstständigerwerbenden ist nach Auffassung des Staatsrats ein Satz von 20 % geeignet. Dieser Steuersatz mag angesichts des Ergebnisses der durchgeführten Simulationen zwar hoch scheinen, ist aber aus mehreren Gründen vertretbar. So ging es den Motionären um die Einführung einer Steueramnestie mit Blick auf die Abschaffung des Bankgeheimnisses. Selbst wenn es in der Motion nicht ausdrücklich gesagt wird, ging es wohl in erster Linie um die Offenlegung nicht deklarerter (Bank)Guthaben und nicht so sehr um nicht deklariertes Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit oder nicht deklarierte Leistungen an Aktionäre. Aufgrund der Vorschriften, die für die Selbstständigerwerbenden gelten, könnte ein zu niedriger Satz in gewissen Fällen aufgrund des Missverhältnisses zwischen dem zu bezahlenden und dem effektiv geschuldeten Betrag zu einem stossenden Ergebnis führen. Letztlich ist auch das Risiko, dass der gesamte erhobene Nachsteuerbetrag für die direkte Steuer der ESTV überwiesen werden muss, bei den Selbstständigerwerbenden und den Verwaltern von Kapitalgesellschaften höher als bei den anderen Kategorien von steuerpflichtigen natürlichen Personen. Bei diesen Steuerpflichtigen wird die KSTV so weit möglich eine summarische Instruktion durchführen. Sie muss allerdings die massgeblichen Elemente den AHV-Ausgleichskassen melden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese nicht an die von der KSTV ermittelten Einkünfte gebunden sind und sich nicht daran zu halten brauchen.

3 KOMMENTAR DER BESTIMMUNGEN

Artikel 1 und 3

Artikel 1 weist darauf hin, dass das Gesetz nur die erleichterte steuerliche Regularisierung nicht deklarerter Vermögenswerte (Steueramnestie) regelt, während sich die straflose Selbstanzeige und die vereinfachte Nachbesteuerung von Erben nach den Vorschriften des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern richten. Unter Vorbehalt der Ausnahmen nach Artikel 2 ist es der steuerpflichtigen Person überlassen, sich für eine straflose Selbstanzeige bzw. eine vereinfachte Erbenbesteuerung zu entscheiden oder doch lieber eine Steueramnestie zu beantragen. Je nachdem, um was für Beträge es geht, können die steuerlichen Folgen je nach Verfahren sehr unterschiedlich sein. Die KSTV wird übrigens im Einzelfall keine Berechnungen nach Anwendung der einen oder anderen Methode anstellen, die steuerpflichtige Person muss ihre Steuer selber berechnen.

Artikel 2

In Artikel 2 wird der persönliche und sachliche Geltungsbereich des Gesetzes umrissen. Entsprechend der Lösung, für die sich der Kanton Jura entschieden hat, und dem Entscheid des Grossen Rats vom 20. November 2014 kann die Steueramnestie nur von den natürlichen Personen beansprucht werden. Für die Regularisierung der juristischen Personen müssen deren Organe weiterhin auf die straflose Selbstanzeige zurückgreifen. Dies rechtfertigt sich deshalb, weil die Fälle von Gewinnsteuerhinterziehung durch eine juristische Person oft Auswirkungen auf die Verrechnungssteuer haben. Aufgrund der Höhe der Verrechnungssteuer (Leistungen an die Aktionäre zum Satz von 35 % besteuert, resp. zum Satz von 53,84 % gesetzt den Fall, dass die

Gesellschaft die Steuer nicht auf die Aktionäre überwälzt), ist die Steueramnestie für die juristischen Personen überhaupt nicht attraktiv.

Die Steueramnestie deckt lediglich die Einkommens- und Vermögenssteuer. Angenommen, bei der Bearbeitung des Amnestiegesuchs kommen geldwerte Leistungen einer Gesellschaft an einen steuerpflichtigen Aktionär zum Vorschein, so gilt die Amnestie weder für die Nachsteuer für die Gewinnsteuer im Rahmen der Gesellschaft noch für die Verrechnungssteuer. Letztere ist übrigens endgültig geschuldet, ohne Rückerstattungsmöglichkeit (Art. 23 des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer vom 13. Oktober 1965 [VStG; SR 642.21]). Desgleichen bliebe auch die Grundstückgewinnsteuer geschuldet, sollte das zum Vorschein gekommene Element in Verbindung mit dem Verkauf eines Grundstücks im Privatvermögen stehen.

Zur Wahrung der Steuerhoheit der anderen Kantone kann die Steueramnestie nicht beansprucht werden, wenn die über die letzten zehn Jahre nicht deklarierten Elemente in einem anderen Kanton hinterzogen wurden, der eine Nachbesteuerung dieser Elemente vornehmen könnte. Dies ist auch dann der Fall, wenn die nicht deklarierten Elemente in Verbindung mit einem Grundstück oder einer Betriebsstätte im Ausland stehen. Diese Lösung rechtfertigt sich dadurch, dass diese Elemente in der Schweiz nicht steuerbar sind, sondern nur zur Steuersatzbestimmung und zur internationalen Steuerauscheidung dienen.

Artikel 4-8

Die Steueramnestie kann unter den gleichen Voraussetzungen gewährt werden wie die straflose Selbstanzeige oder die vereinfachte Erbenachbesteuerung. Sie kann nicht beansprucht werden von Personen, die nach Inkrafttreten der Gesetzesbestimmungen über die straflose Selbstanzeige und die vereinfachte Nachbesteuerung von Erben am 1. Januar 2010 bereits von einer straflosen Selbstanzeige profitiert haben (Artikel 5 des Vorentwurfs). Diese Voraussetzung ist zwingend, da in einem solchen Fall eine Busse für die direkte Bundessteuer verfügt werden müsste.

Sofern die steuerpflichtige Person den Antrag stellt und die Voraussetzungen für die Amnestie erfüllt sind, wird von einer Strafverfolgung abgesehen und der Nachsteuerbetrag und die Zinsen (Verzugs- und Ausgleichszinsen) werden nach einer vereinfachten Berechnung bestimmt (Artikel 4), und zwar für hinterzogene Beträge über 50 000 Franken. Als Bemessungsgrundlage dient das höchste hinterzogene vererbte Vermögen der letzten drei Jahre vor dem Tod des Erblassers (Erbenamnestie) bzw. das höchste hinterzogene Vermögen (per 31. Dezember) der letzten zehn Jahre in den anderen Fällen. Anwendbar ist der den persönlichen Verhältnissen der steuerpflichtigen Person per 31. Dezember des Jahres vor der Beantragung der Steueramnestie entsprechende Steuersatz. Je nach Konstellation kann diese Lösung zu einem für die steuerpflichtige Person zu vorteilhaften oder zu nachteiligen Ergebnis führen. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn die steuerpflichtige Person zu Beginn des Jahres, in dem sie die Steueramnestie beantragt, pensioniert wird und vorher selbstständigerwerbend war. In diesem Fall kommt trotz ihres Rentnerstatus zum Zeitpunkt der Beantragung der für Selbstständigerwerbende geltende Satz zur Anwendung. Im gegenteiligen Fall wird bei einer steuerpflichtigen Person, die zehn Jahre lang selbstständigerwerbend war und am Ende des Jahres vor der Beantragung der Steueramnestie pensioniert wird, der für Angestellte geltende Satz angewendet. Der Staatsrat ist sich bewusst, dass mit der Festlegung eines Stichdatums im Gesetz nicht allen Sonderfällen Rechnung getragen werden kann. Diese Lösung drängt sich jedoch aus Gründen der für dieses Gesetz erwünschten administrativen Vereinfachung auf.

Mit dem nach dieser Berechnung bestimmten Betrag soll die Nachsteuer plus Zinsen für die direkte Bundessteuer, die Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer gedeckt werden. Damit dies bundesrechtskompatibel ist, muss die KSTV jedoch den effektiv geschuldeten Betrag der direkten Bundessteuer (einschliesslich Zinsen) bestimmen. Dazu ist die Mitwirkung der steuerpflichtigen Person erforderlich. Angenommen, der nach der vereinfachten Berechnung ermittelte Betrag reicht für die Bezahlung der geschuldeten direkten Bundessteuer nicht aus, dann muss die steuerpflichtige Person den gesamten Betrag der direkten Bundessteuer zahlen. Dies drängt sich aus Gründen der Billigkeit und des häuslicherischen Umgangs mit den öffentlichen Finanzen auf. So wäre es tatsächlich stossend, wenn der Staat für die Steuerschulden skrupelloser Steuerpflichtiger aufkommen müsste mit Geldern, die er weitgehend von Steuerpflichtigen einnimmt, die ihren steuerlichen Verpflichtungen korrekt nachkommen. In diesem Fall würden der Kanton, die Gemeinden und die Pfarreien/Kirchgemeinden leer ausgehen. Obwohl diese Fälle selten sein dürften, kann nicht gesagt werden, wie viele es in etwa wären.

Artikel 9, 11, 12 und 13

Es wird Sache der Finanzdirektion sein, das anwendbare Verfahren zu regeln. In der auszuarbeitenden Verordnung wird insbesondere bestimmt werden müssen, welche Belege dem Amnestiegesuch beizulegen sind und in welcher Form es einzureichen ist, das heisst mit einem speziellen Formular. Dieses Formular muss von allen vollständig ausgefüllt werden, die ein Amnestiegesuch einreichen, auch wenn das nicht deklarierte Vermögen nicht über 50 000 Franken liegt.

Die Vorschriften des DStG über die Rechtsmittel, die Verzugszinsen und die Zahlungserleichterungen gelten sinngemäss. Bei Einsprache gegen den Amnestie- oder den Zinsbetrag wird jedoch die Nachsteuer automatisch nach dem Verfahren der straflosen Selbstanzeige bzw. der vereinfachten Erbenachbesteuerung berechnet. Bei Zahlungsverzug geht die KSTV im Übrigen davon aus, dass die Voraussetzungen für die Steueramnestie nicht mehr erfüllt sind.

Artikel 10

Wie im Kanton Jura sollen nach dem Gesetzesvorentwurf die über die Steueramnestie bekanntgegebenen Vermögens- und Einkommensbeträge nicht für die Veranlagung von Steuerjahren vor dem Jahr, in dem die Steueramnestie beantragt wurde, und die noch nicht definitiv veranlagt worden sind, herangezogen werden. Dies ist insofern im Sinne des Gesetzes über die steuerliche Regularisierung, als der zahlbare Betrag zehn Steuerperioden abdecken muss. Da der höchste Vermögensbetrag der letzten zehn Jahre vollständig für die Festsetzung der Nachsteuer herangezogen wird, scheint es vertretbar, ihn bei der Veranlagung der noch offenen Steuerperioden nicht zu berücksichtigen.

Artikel 14

Nach dieser Bestimmung soll der effektiv geschuldete Betrag der direkten Bundessteuer an die Eidgenössische Steuerverwaltung überwiesen werden. Der Restbetrag wird zwischen dem Kanton, der Wohngemeinde und der Pfarrei oder Kirchgemeinde der steuerpflichtigen Person zum Zeitpunkt der Fakturierung aufgeteilt. Praktisch gesehen ist dies mit dem bestehenden Informatiksystem die am einfachsten umsetzbare Lösung, und es braucht auch keine manuellen Anpassungen.

Die Aufteilung erfolgt nach einem festen Verteilschlüssel, der für die ganze Dauer der Amnestie gilt und nach der amtlichen Steuerstatistik des Steuerjahres 2012, gewichtet durch die zivilrechtliche Bevölkerung, bestimmt wird. Nach diesem Schlüssel wird der Betrag wie folgt aufgeteilt:

- 53,6 % für den Kanton;
- 41,9 % für die Gemeinde;
- 4,5 % für die Pfarrei/Kirchgemeinde.

Wie schon in der Antwort des Staatsrates auf die Amnestiemotion erwähnt, kommt den Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden ihr Anteil am Steuerbetrag vollumfänglich, das heisst ohne Bezugsprovision zu. Dies entspricht dem Wunsch der Gemeinden.

Artikel 15

Nach diesem Artikel ist einzig und allein die KSTV für Amnestiegesuche zuständig, über die ausserdem nach den Bestimmungen des Spezialgesetzes entschieden wird. Subsidiär (falls das Spezialgesetz nichts vorsieht) kommen die Bestimmungen des DStG zur Anwendung. Die steuerrechtlichen Bestimmungen des Gesetzes vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern und des Gesetzes vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat sind nicht auf die Amnestiegesuche anwendbar.

4 WÜRDIGUNG DER STEUERAMNESTIE

Wie schon in den Debatten zur Amnestiemotion bemerkt wurde, ist eine Steueramnestie in ethischer Hinsicht insofern fragwürdig, als die Steuersünder besser davonkommen als Steuerpflichtige, die sich immer an die Gesetze gehalten haben. Diesem Argument kann man allerdings entgegenhalten, dass seit 45 Jahren keine Steueramnestie durchgeführt worden ist und eine Amnestie so wie sie vorgeschlagen wird nicht gratis ist, sondern eine vereinfachte und pauschale Legalisierung vorsieht. Anders als bei der straflosen Selbstanzeige und bei der vereinfachten Erbenachbesteuerung wird es nach dem Gesetzesvorentwurf für die Steuerpflichtigen insofern einfacher, als sie den geschuldeten Nachsteuerbetrag selber berechnen können.

Die vorgeschlagene Amnestie ist ausserdem in einem internationalen Kontext zu sehen, in dem immer mehr Transparenz gefragt ist, insbesondere mit der Einführung des automatischen Informationsaustauschs, der in der Schweiz ab 2018 umgesetzt werden dürfte. Diese Entwicklungen befeuern die Diskussion über das Bankgeheimnis und dessen Aushöhlung. Die Steuerpflichtigen, die nicht alle ihre Vermögenswerte versteuert haben, sind sich dessen bewusst. Ein einfaches und attraktives System sollte sie dazu bringen, ihre steuerlichen Verhältnisse im Hinblick auf den automatischen Informationsaustausch zu regularisieren, was wiederum mehr Steuergelder in die Kassen der öffentlichen Hand spülen würde.

5 FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

5.1 Einnahmen aus der Steueramnestie

Es ist äusserst schwierig abzuschätzen, wie viel mit der Steueramnestie eingenommen werden kann. Das hängt damit zusammen, dass das Ausmass der Steuerhinterziehung oder sogar des Steuerbetrugs im Kanton Freiburg nicht bekannt ist.

Geht man davon aus, dass das in unserem Kanton nicht deklarierte Vermögen rund 3 %–6 % des gesamten 2012 steuerbaren Vermögens ausmacht (rund 25 Milliarden Franken), so wird sich der Betrag der nicht deklarierten Gelder schätzungsweise auf zwischen 750 und 1500 Millionen Franken belaufen. Zieht man davon die bei der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) seit 2010 bereits in Selbstanzeige deklarierten Gelder (347 Millionen Franken) ab, beträgt das nicht deklarierte Vermögen schätzungsweise zwischen 403 und 1153 Millionen Franken. Angenommen, die Hälfte der Steuersünder würden von der Amnestie profitieren und ihre Gelder würden zum Satz von 8 % für Angestellte/Rentner besteuert, so lassen sich die Mehreinnahmen über die gesamte Amnestiedauer mit 16,1 bis 46,1 Millionen Franken veranschlagen. Darin enthalten sind die direkte Bundessteuer sowie die Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern.

Wie im Kommentar zu Artikel 14 erwähnt, soll der Betrag nach Zuweisung der Nachsteuer für die direkte Bundessteuer an die ESTV zu 53,6 % an den Kanton, zu 41,9 % die Gemeinde und zu 4,5 % an die Pfarrei/Kirchgemeinde verteilt werden.

5.2 Für den Kanton, die Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden

Es ist schwierig abzuschätzen, wie gross der für die direkte Bundessteuer abgeführte Anteil sein wird und welcher Betrag folglich zwischen den verschiedenen öffentlichen Körperschaften im Kanton aufgeteilt werden kann, da diese Anteile anhand der von der steuerpflichtigen Person angegebenen effektiven Steuerelemente berechnet werden. Auf der Grundlage der für die Steuersatzanalyse herangezogenen Datensamples und der Datenbank der amtlichen Statistik 2012 liegt der Anteil an der direkten Bundessteuer der simulierten Amnestieeinnahmen bei rund 13 % für Angestellte/Rentner. Analog dazu lägen somit die für die öffentlichen kantonalen Körperschaften im Kanton verfügbaren Einnahmen zwischen 14,0 und 40,1 Millionen Franken. Nach dieser Aufteilung ergibt sich ein Mehreinnahmenbetrag von 7,5 bis 21,5 Millionen Franken für den Kanton, von 5,9 bis 16,8 Millionen Franken für die Gemeinden und von 0,6 bis 1,8 Millionen Franken für die Pfarreien/Kirchgemeinden.

6 AUSWIRKUNGEN FÜR DAS STAATSPERSONAL

Um die Umsetzung der Steueramnestie wird sich die Kantonale Steuerverwaltung kümmern, genauer die Abteilung Steuerinspektorat und Steuererlasse (IFR). Mit 4,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) befasst sich diese Abteilung mit den Strafverfahren und den Selbstanzeigen sowie mit den Steuererlassgesuchen. Seit Inkrafttreten der Gesetzesbestimmungen über die straflose Selbstanzeige und der vereinfachten Erbennachbesteuerung per 1. Januar 2010 hat die IFR 679 Fälle bearbeitet, 14,2 Millionen Franken Kantonssteuern eingefordert und rund 347 Millionen Franken der Besteuerung zugeführt.

Die kantonale Steueramnestie soll drei Jahre dauern. In Anbetracht der Steuereinnahmen, die sie generieren dürfte (s. Ziff. 5.1), ist mit 850 bis 2200 Steueramnestiegesuchen zu rechnen, das heisst mit durchschnittlich 1800 Fällen in drei Jahren oder 600 Fällen pro Jahr. Wenn man bedenkt, dass die Amnestiegesuche nach einem vereinfachten Verfahren behandelt werden, ist davon auszugehen, dass damit ein Arbeitsaufwand verbunden ist wie für die Bearbeitung von 300 Selbstanzeigefällen, was der Arbeit von etwa zwei Steuereinschätzern des Steuerinspektorats entspricht. Diese Fälle kommen noch zu den herkömmlichen Aufgaben der Abteilung IFR hinzu und können mit den verfügbaren Ressourcen nicht bewältigt werden¹. Da nicht sicher ist, wie viele Fälle es sein werden,

¹ Es ist davon auszugehen, dass die Fälle von strafloser Selbstanzeige und vereinfachter Erbennachbesteuerung mit der Einführung der Steueramnestie tendenziell zurückgehen werden. Gleichzeitig ist aber zu bedenken, dass die KSTV seit 2014 die Zustellung der Lohnausweise direkt von den Arbeitgebern verlangt, was zu Überschneidungen führen und

soll die Abteilung um ein VZÄ aufgestockt werden, spätestens für den Voranschlag 2016. Anschliessend soll der Bedarf an zusätzlichen VZÄ anhand der konkreten kantonalen Steueramnestieanträge evaluiert werden. .

7 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT UND VEREINBARKEIT MIT DEM BUNDESRECHT

7.1 Verfassungsmässigkeit

Das Amnestiegesetz stützt sich auf Artikel 81 der Verfassung des Kantons Freiburg (SGF 10.1), wonach der Staat befugt ist, die zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Steuern und anderen Abgaben zu erheben. Nach Absatz 2 dieses Artikels beachtet der Staat dabei insbesondere die Grundsätze der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Der Vorentwurf des Steueramnestiegesetzes bezweckt die Regularisierung nicht deklarerter Vermögenswerte. Die vorgeschlagene Steueramnestie ist nicht umsonst, aber es wird eine vereinfachte Pauschallösung für die Bestimmung des Nachsteuerbetrags geboten. Die Steuerpflichtigen können ganz einfach berechnen, wie viel Steuern sie auf den nicht deklarierten Vermögenswerten bezahlen müssen. Das ist im Sinne dessen, was mit der von der Mehrheit der Grossrätinnen und Grossräten unterstützten Amnestiemotion verlangt worden ist, und auch im Sinne der Struktur- und Sparmassnahmen der Steuerperioden 2013-2016. Effizienter als mit einer Steueruntersuchung lassen sich damit nicht deklarierte Vermögenswerte rasch der Besteuerung zuführen und erheblich Steuernehreinnahmen für die öffentlichen Körperschaften des Kantons generieren. Nach der Amnestie werden diese Vermögenswerte normal besteuert. Nach dem Gesagten scheint der Gesetzesvorentwurf verfassungskonform zu sein.

7.2 Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht

Die Steueramnestie besteht so wie im Gesetzesvorentwurf vorgeschlagen als Möglichkeit parallel zur straflosen Selbstanzeige und zur vereinfachten Erbenachbesteuerung. Damit stellt sie in keiner Weise die bundesrechtlichen Instrumente in Frage, sondern bietet eine Alternative, die es für die Steuerpflichtigen einfacher macht, rasch zu überschlagen, wie viel Nachsteuern sie bezahlen müssen. Ausserdem folgt sie weitgehend den für die straflose Selbstanzeige und die vereinfachte Erbenachbesteuerung geltenden Grundsätzen und Voraussetzungen. Im Übrigen sollen die Beträge für die direkte Bundessteuer effektiv bestimmt werden, damit mit den dem Bund überwiesenen Beträgen die Vorschriften des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) eingehalten werden. Damit ist dieser Vorentwurf DBG- und StHG-konform.

8 NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Mit der Umsetzung einer Steueramnestie auf kantonaler Ebene sollen nicht deklarierte Vermögenswerte der Besteuerung zugeführt und Steuernehreinnahmen generiert werden, die der Staat nachhaltig für die Erfüllung seiner Aufgaben verwenden können wird.

9 INKRAFTTRETEN UND GELTUNGSDAUER DES GESETZES

Der Staatsrat schlägt vor, das Gesetz am 1. Januar 2016 in Kraft zu setzen, mit einer Geltungsdauer von drei Jahren, das heisst bis 31. Dezember 2018.

nicht deklarierte Beträge zum Vorschein kommen lassen kann. Die Zahl der von der IFR bearbeiteten «normalen» Fälle dürfte somit in etwa gleich bleiben.