

Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 13. Oktober 2005 eingereichten und gleichentags begründeten Motion (TGR S. 1383) verlangen die Grossräte François Weissbaum und Cédric Castella, dass die Steuern der natürlichen Personen in unserem Kanton unter Berücksichtigung der beiden folgenden Kriterien geändert werden:

- ♦ in Abhängigkeit vom Einkommen steigender Grenzsteuersatz
- ♦ in Abhängigkeit vom Einkommen kontinuierlich steigender Grenzsteuersatz

Die so neu definierten Steuersätze sollen grundsätzlich nicht zu einer Steuererhöhung für die Freiburgerinnen und Freiburger führen. Hat dieses neue System eine Einnahmeneinbusse für den Staat zur Folge, so soll diese ausserdem tragbar bleiben.

Zur Begründung weisen sie darauf hin, dass die heutige Art der Steuerberechnung der Überlegung folgt, dass je höher das steuerbare Einkommen ist, desto höher die Kantonssteuer ausfällt. Anhand von Beispielen zeigen sie jedoch auf, dass gewisse Grenzsteuersätze auf den verschiedenen Steuertarifstufen seltsam anmuten.

Um dem abzuhelpen, könnte man mathematisch zwischen einem minimalen steuerbaren Einkommen X_{\min} und einem maximalen steuerbaren Einkommen X_{\max} einen nach Steuertranchen steigenden Grenzsteuersatz definieren. Bei Beträgen über X_{\max} wäre der Grenzsteuersatz konstant. Die Einkommenssteuer würde also als Steuersumme der einzelnen Tranchen berechnet. Dies wäre somit gerechter, aber immer noch nicht kontinuierlich. Um eine durchgängige und "geglättete" Tarifkurve zu erhalten, könnte man auf folgende mathematische Formel zurückgreifen:

$$\text{Kantonssteuer (X)} = t_{\max} (X - X_{\min} (1 + \log(\frac{X}{X_{\min}})))$$

wobei X für das steuerbare Einkommen steht. Diese Formel hängt nur von zwei Konstanten ab: X_{\min} ist das minimale steuerbare Einkommen, das steuerauslösend ist, und t_{\max} ist der maximale Grenzsteuersatz. Die Motionäre legen eine Vergleichsstudie vor, in denen sie Koeffizienten mit den Werten $X_{\min} = 9000$ Franken und $t_{\max} = 16\%$ einsetzen.

Die Grossräte stellen auch klar, dass das Ziel der Motion, nämlich eine gesamthafte und nicht lineare Steuersenkung für die natürlichen Personen, davon abhängig ist, welche Werte der Staatsrat für diese Koeffizienten vorsieht.

Antwort des Staatsrates

1. Geltender Einkommenssteuertarif

Der Betrag der Einkommenssteuer einer natürlichen Person wird sowohl von der Höhe ihres Einkommens als auch der erlaubten Steuerabzüge und vom Steuertarif beeinflusst. Der am 1. Januar 2006 gültige Steuertarif hat neun Stufen (Einkommensklassen) mit verschiedenen

grossen Steuertranchen. Die Ausgestaltung des geltenden Steuertarifs ist im Grundsatz gleich wie sie in unserem Kanton immer zur Anwendung gekommen ist.

2. Folgen des Vorschlags der Motionäre

2.1 Änderung der kantonalen Steuerpolitik

Die eingereichte Motion ist ehrgeizig und strebt mehrere Ziele an, die schwer miteinander vereinbar sind. Unter dem Vorwand einer technischen Verbesserung geht es doch um die normalen Steuertarifanpassungskriterien, die nicht degressiven Grenzsteuersätze und einen Steuersenkungsentscheid, geleitet von einer parametrierbaren aber zwingenden Tarifkurve. Die Überlegungen zur steigenden Progression des für die natürlichen Personen geltenden Steuertarifs müssen über die Idealvorstellung einer kontinuierlichen und stetigen Zunahme hinausgehen und auf pragmatischeren Ansätzen beruhen, die auch weiterhin die Grundlage unserer kantonalen Steuerpolitik sind.

Im gegenwärtigen Modell ist der maximale Steuersatz mit der Zeit gestiegen, die Anzahl der Steuerklassen und ihre Spanne haben stark variiert. Um die Steuertarifprogression in den unteren Einkommensklassen zu mildern, sind seit dem 1. Januar 1985 ausserdem Abzüge für Steuerpflichtige mit bescheidenem Einkommen vorgesehen. Alle Steuertarifänderungen - und folglich die Änderungen der Tarifkurve - wie auch die Abzüge für Steuerpflichtige mit bescheidenem Einkommen sind nach zuvor festgelegten Kriterien unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen für die öffentliche Hand und die Auswirkung auf die Steuerbelastung der Steuerpflichtigen oder bestimmter Kategorien von Steuerpflichtigen erfolgt.

Eine Aufteilung der Steuerlast nach Steuerklassen hat zwangsläufig "Knicke" in den Grenzsteuersätzen zur Folge. Gewisse Umgestaltungen - zum Vorteil der Steuerpflichtigen (Splitting, Ab- statt Aufrunden von Einkommensbruchteilen, Ausgleich der kalten Progression usw.) - akzentuieren dieses Phänomen noch. Wenn aber die Eckwerte vorgegeben sind, bleibt die einkommensabhängige Steuer- und Steuersatzprogression erhalten, und dieser Aspekt der Steuern ist massgebend.

Die Einführung einer logarithmischen Funktion wie vorgeschlagen hat zwar den Vorteil, dass die stetige Zunahme des Grenzsteuersatzes gewährleistet ist, sie wirkt jedoch auch auf gewisse Instrumente unserer Steuerpolitik ein und generiert dadurch neue Disparitäten. Die Aufhebung der Einkommensklassen ist nicht unbedingt erstrebenswert. Andererseits kann man sich fragen, ob es in Anbetracht der konjunkturzyklischen Entwicklungen, der Steuerharmonisierungsgrundsätze sowie der regelmässigen und auch willkommenen parlamentarischen Vorstösse zur Frage der Steuern langfristig gesehen sinnvoll wäre, die Grenzbesteuerung zwingend an die Einkommensprogression zu binden.

Nach der pragmatischen Ansicht, die auch der Staatsrat vertritt, sind einige Argumente der Motionäre fragwürdig. Es ist nämlich nicht adäquat, die geltende Definition des Steuertarifs auf der Grundlage der Entwicklung des Grenzsteuersatzes als "ungerecht" oder "willkürlich" zu bezeichnen. Es ist gefährlich, sich nur auf das Kriterium der Steuersätze zu konzentrieren, die insbesondere auf ein steuerbares Einkommen zur Anwendung kommen, das seinerseits Korrekturen unterliegt, die ungleich auf die Bevölkerung verteilt sind. Diese Abzüge auf dem Einkommen, bei denen soziale Kriterien ins Spiel kommen, sind ganz bewusst nach verfügbarem Haushaltseinkommen differenziert, hängen vom Steuersubstrat ab und sind selber nicht kontinuierlich. Der Steuertarif ist also nur ein Instrument unter anderen.

Die von den Motionären vorgeschlagene Verbesserung ist zu einschränkend und könnte sich in Zukunft sogar als zu grosser Zwang erweisen. Das geltende freiburgische Modell ist gut verständlich und leicht zu handhaben, durch einfache Neudefinierung der Einkommensklassen und Progressionsübertragung. Es ermöglicht die Einflussnahme auf die Grenzsteuersätze und kann sich bei Bedarf rasch den sozialen und konjunkturellen Sachzwängen anpassen.

2.2 Technische Überlegungen

Um das Verständnis des Motionstextes zu erleichtern, bezieht sich der Staatsrat in seiner Analyse auf den im Jahr 2005 gültigen Steuertarif und lässt den letzten Entscheid des Grossen Rates vom 15. November 2005 ausser Acht, die Steuern ab dem 1. Januar 2006 zu senken. In ihrer Begründung vermischen die Motionäre mehrere Vorgaben miteinander, und zwar steigende und kontinuierliche Grenzsteuersätze, keine Steuererhöhung für die Steuerpflichtigen sowie vom Kanton verkraftbare Einnahmeneinbussen. Diese Vorgaben sind schwer miteinander vereinbar, und die verschiedenen Simulationen, die durchgespielt worden sind, haben gezeigt, dass es unmöglich ist, sie alle gleichzeitig zufrieden stellend zu maximieren.

Ausserdem sollte die Steuerfreigrenze nur mit äusserster Vorsicht und wenn es wirklich notwendig ist verschoben werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Steuersätze auf dem steuerbaren Gesamteinkommen und nicht auf dem Bruttoeinkommen des Steuerpflichtigen berechnet sind. Aus den von der Steuerverwaltung aufgestellten Optimierungshypothesen geht hervor, dass die Variable X_{\min} zwangsläufig höher als ihr aktueller Wert ist, wenn den Vorstellungen der Motionäre entsprochen werden soll. Die Motionäre schlagen übrigens 9000 Fr. vor. Dazu kommt, dass der vorgesehene Ausgleich der kalten Progression das Ganze noch verschlimmern würde. Die Auswirkungen dieser Erhöhung sind quantifizierbar. Zusätzlich zur zusätzlichen Steuerentlastung für die unteren Einkommen ist die Auswirkung auf das Splitting (56 %, also ein Koeffizient von 1,786) unverhältnismässig, und gewisse zu diesem Abzug Berechtigte hätten einen Vorteil.

Im Jahr 2005 bedeutet die Steuerfreigrenze bei 4700 Fr. für eine alleinstehende steuerpflichtige Person, dass für ein Ehepaar, eine Einelternfamilie oder eine Familie, die für den Unterhalt einer Person aufkommt, ein Basis-Steuersatz von 1 % gilt, der bis zu einem steuerbaren Einkommen von 8570 Fr. blockiert ist. Auf dem von den Motionären vorgeschlagenen Niveau entspräche die Steuerfreigrenze dieser Personen, für die das Splitting zur Anwendung kommt, 3,4 Mal dem gegenwärtigen Minimum für eine alleinstehende Person statt wie gegenwärtig 1,8 Mal. Besteuert würde ab einem steuerbaren Einkommen von 16 200 Fr., und bei 18 500 Fr. würde eine Minimalsteuer von 25 Fr. erhoben. Zum Vergleich: Es bräuchte ein steuerbares Einkommen von 24 000 Fr. für die Anwendung eines Steuersatzes von 1 %. Die Verschiebung der Steuerfreigrenze hat also schwerwiegende finanzielle Konsequenzen für die öffentliche Hand.

Schliesslich setzt der Wechsel von der gegenwärtigen Methode der Steuertarifberechnung zu der von den Motionären vorgeschlagenen klare politische Entscheide darüber voraus, welche Einkommensklassen nach der Anpassung profitieren und welche benachteiligt werden sollen. Will man den Höchststeuersatz für die oberen Einkommensklassen weiterhin bei 13,5 % belassen oder will der Gesetzgeber anders als nach dem gegenwärtigen gesamtschweizerischen Trend die Steuersätze anheben (16 % den Motionären zufolge)? Die Festlegung der beiden Konstanten X_{\min} und t_{\max} verändert die Tarifkurve und darüber hinaus auch die Steuersätze, also den Steuerbetrag auf fast allen Einkommensstufen.

So wird also der Gesetzgeber bei einem Wechsel nicht nur die finanziellen Auswirkungen für die öffentliche Hand zu würdigen haben, sondern auch entscheiden müssen, welche Steuerpflichtigen eine grössere oder geringere Steuerlast zu tragen haben. Alle Simulationen

- auf Verlangen der Motionäre nach ihrem Kriterium «für den Staat tragbare Einbusse» durchgeführt - zeigen insbesondere eine Diskriminierung der Steuerpflichtigen, die über dem anerkannten Existenzminimum sind. Tatsächlich würde es für viele von ihnen zu einer höheren Steuerbelastung kommen.

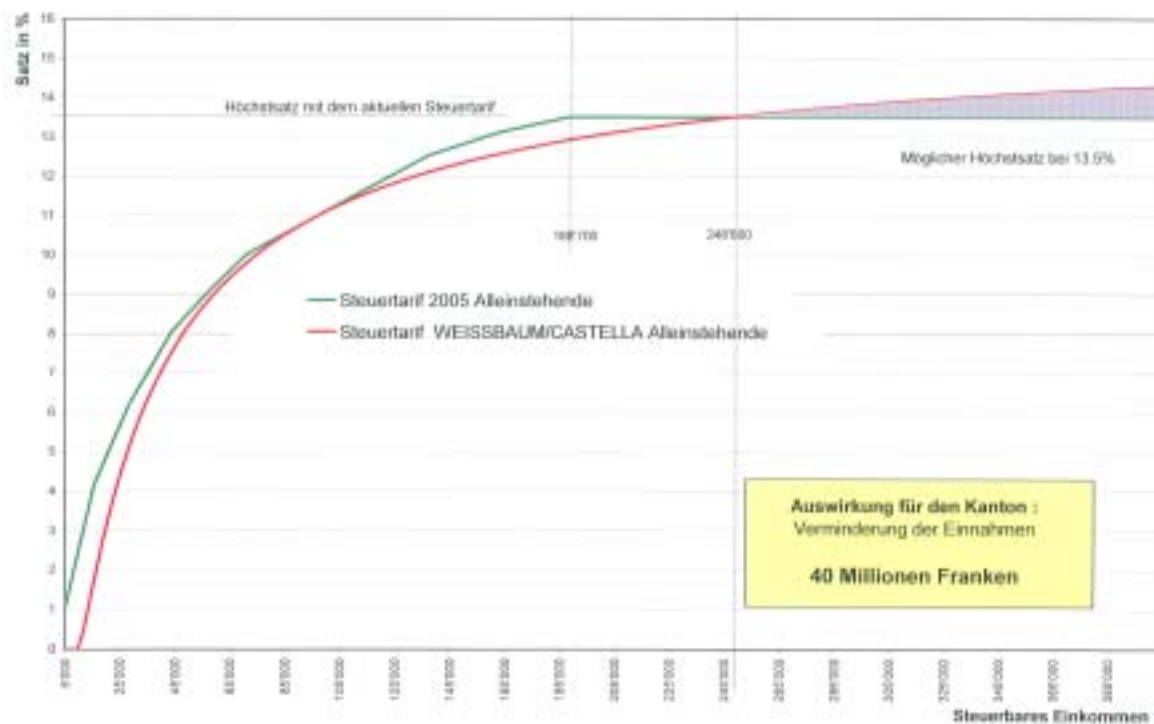
Schliesslich wäre der Gesetzgeber aufgrund der Anhebung der Steuerfreigrenze und der Komplexität der Formel, die den Bezug von Fachleuten bedingt, bei seinen Vorschlägen zur Anpassung des Steuertarifs und der Sozialabzüge stark beeinträchtigt.

2.3 Finanzielle Überlegungen

Die Motionäre schlagen vor, den gegenwärtigen Tarif durch einen mit einer logarithmischen Formel aufgestellten Tarif zu ersetzen. Das minimale steuerbare Einkommen dieser Variante wäre 9000 Fr., der maximale Grenzsteuersatz läge bei 16 %, ohne dass es zu einer Steuererhöhung käme und die Mindereinnahmen für die öffentliche Hand in Grenzen wären.

In ihrem Vorschlag haben sie sich zu einer Steuersenkung für die natürlichen Personen entschlossen. Mit der Entlastung der Steuerpflichtigen (Basis = Steuertarif 2005 für die steuerbaren Einkommen mit einem tieferen Steuersatz als der Höchstsatz von 13,5 %) wälzen sie die hohen Kosten dieser Option auf die öffentliche Hand ab. Die öffentliche Hand hätte nämlich mit sehr grossen Einnahmeneinbussen zu rechnen, und zwar mit rund 40 Millionen für den Kanton und fast gleich viel für die Gemeinden. Die Kosten einer Begrenzung auf 13,5 % mit geschätzten 3,5 Millionen sind darin inbegriffen. Die Minderung dieser finanziellen Auswirkungen, die mit einer Variierung der vorgeschlagenen Koeffizienten möglich wäre, stellt einige der Anliegen der Motionäre in Frage und hätte für gewisse Kategorien von Steuerpflichtigen eine Steuererhöhung zur Folge.

Praktisch sehen der Steuertarif 2005 und der Vorschlag Weissbaum / Castella (Variante $t_{\max} = 16\%$ $X_{\min} = 9000$ Fr.) im Vergleich wie folgt aus:



Die Steuerpflichtigen der unteren Einkommensklassen - bei denen die Sozialabzüge und bestehenden Steuersätze schon viel ausmachen - würden profitieren. Zwischen 81 500 Fr. und 106 800 Fr. steuerbarem Einkommen wäre der Gewinn minim (weniger als 50 Fr.), und die höheren Einkommensklassen kämen in den Genuss von Steuererleichterungen, sofern ihr steuerbares Einkommen weniger als 248 800 Fr. beträgt. Begrenzt man die Tarifkurve auf den geltenden Höchstsatz, wäre der Vorschlag ab diesem Einkommensniveau steuerneutral. Dies zeigt die Verteilung der Steuererleichterungen bei Anpassung des Steuertarifs für die gleiche Variante.



Die Anhebung des minimalen steuerbaren Einkommens macht es zusammen mit dem Splitting-Effekt noch schwieriger zu ermitteln, wer von der Steuersenkung profitiert. Der Splitting-Effekt ist für die tiefen steuerbaren Einkommen von grosser Bedeutung. Für höhere Einkommen wird er gegenüber dem gegenwärtigen Steuertarif ganz besonders markant.

Auf einigen Ebenen identischer steuerbarer Einkommen sind die offizielle Steuertarifkurve für Alleinstehende und die Tarifkurve der Motionäre sehr nah beieinander, die Tarifkurven der in den Genuss des Splitting kommenden Steuerpflichtigen unterscheiden sich jedoch ziemlich stark. Für sie steigen die Grenzsteuersatzabstände ab 188 000 Fr. wieder an. Für sie wäre die progressive Steuertarifanpassung steuerlich von grossem Vorteil. Bei 444 300 Fr. steuerbarem Einkommen könnte jedoch eine Obergrenze gesetzt werden, um die negativen Auswirkungen des Tarifs Weissbaum / Castella zu begrenzen.

2.4 Überlegungen zu den Varianten des Projekts

Die Steuerverwaltung hat die Auswirkungen der verschiedenen Varianten von Koeffizienten der logarithmischen Formel untersucht. Mit der Anhebung des minimalen steuerbaren Einkommens sind die unteren Einkommen immer im Vorteil, und die mittlere Einkommensklasse trägt zusammen mit der öffentlichen Hand die Kosten der Steuersatzanpassung. Oft ist die Optimierung einer der Vorgaben der Motionäre nur auf Kosten eines oder mehrerer anderer Kriterien möglich und entspricht in der Folge nicht mehr der Absicht der Motionäre. Einige Einkommensklassen werden steuerlich benachteiligt.

Ausserdem bleiben auch die unerwünschten Wirkungen mit der Anhebung des minimalen steuerbaren Einkommens und die negativen Auswirkungen auf die Steuerpolitik bestehen.

3. Schluss

Zusammenfassend stellt der Staatsrat hauptsächlich fest, dass die Motion sehr grosse finanzielle Auswirkungen für die öffentliche Hand hat und die verschiedenen Absichten der Motion schwer miteinander vereinbar sind. Vorläufig scheint eine Änderung der Grenzwerte (minimales steuerbares Einkommen und maximaler Steuersatz) unangebracht. Die Optimierung vernünftiger Varianten in Verbindung mit der vorgeschlagenen logarithmischen Formel bedeutet, dass die Steuerbelastung gewisser Kategorien von Steuerpflichtigen grösser wird.

Ausserdem würde es für den Gesetzgeber schwierig, den neuen Steuertarif nachträglich anzupassen, und er hätte weniger Möglichkeiten, in die kantonale Steuerpolitik einzugreifen, was mit dem gegenwärtigen System nicht der Fall ist.

Der Staatsrat beantragt Ihnen daher die Abweisung dieser Motion.

Freiburg, den 7. März 2006