

Erläuternder Bericht
zum Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über
die direkten Kantonssteuern und des Sozialhilfegesetzes

[Datum ausgeschrieben]

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern und des Sozialhilfegesetzes. Nach einer kurzen Einleitung werden in diesem Bericht die Gründe, die Tragweite und die Folgen der Revision erläutert. Er enthält ebenfalls einen Kommentar der geänderten Bestimmungen.

1 Einleitung

Mit dieser Revision soll das kantonale Recht an die Änderungen des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) angepasst werden. Diese Änderungen betreffen einerseits die Umsetzung der im Zuge der Volksabstimmung über die Energiestrategie 2050 gutgeheissenen steuerpolitischen Massnahmen, und andererseits korrigieren sie die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei systemrelevanten Banken. Die vorliegende Revision enthält ebenfalls die Änderung von Artikel 36 Abs. 1 Bst. d DStG entsprechend der Antwort des Staatsrats auf die Motion Dietrich / Dafflon (M 2018-GC-41), die eine Erhöhung des Abzugs für Steuerpflichtige in der Lehre oder im Studium um 33 % verlangte.

Die Revision enthält ausserdem eine Änderung des Sozialhilfegesetzes (SHG; SGF 831.0.1) zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung im Rahmen der Erarbeitung des Berichts über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg.

2 Beantragte Änderungen

2.1 Anpassung ans Bundesrecht

2.1.1 Energiepolitik 2050

Im Mai 2017 hat das Schweizer Stimmvolk die Energiestrategie 2050 gutgeheissen, gegen die das Referendum ergriffen worden war und deren Schwerpunkte die massive Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch und der schrittweise Ausstieg aus den fossilen Energien, die Senkung des Energieverbrauchs und der Ausstieg aus der Kernenergie sind. Die neuen Gesetzesbestimmungen (Totalrevision des Energiegesetzes), mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, sind am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Insbesondere gelten die erneuerbaren Energien künftig als nationales Interesse. Die Revision des DBG und des StHG betrifft den Abzug der Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau sowie die Möglichkeit, Investitionen und Rückbaukosten, die dem Energiesparen dienen, über mehrere Steuerperioden verteilt abziehen zu können. Mit dieser Revision soll das kantonale Recht an die StHG-Änderungen angepasst werden.

2.1.2 Beteiligungsabzug

Die Änderung des StHG korrigiert die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei der Konzernobergesellschaft von systemrelevanten Banken, wenn sie Too-big-to-fail-Instrumente herausgibt (TBTF-Instrumente). Das Too-big-to-fail-Regime kann es nötig machen, dass systemrelevante Banken solche Instrumente, mit denen sich Fremdkapital in Eigenkapital umwandeln lässt, emittieren. Spätestens ab 2020 müssen sie solche Instrumente über ihre Konzernobergesellschaft emittieren.

Für die Konzernobergesellschaft resultiert aus der Emission von TBTF-Instrumenten und der Weitergabe der Mittel eine höhere Gewinnsteuerbelastung auf Beteiligungserträgen. Diese höhere Steuerbelastung führt zu einer Minderung der Eigenmittel, was der Zielsetzung der TBTF-Gesetzgebung widerspricht. Mit der neuen Regelung bleibt die Gewinnsteuerbelastung der Konzernobergesellschaft systemrelevanter Banken bei der Emission von TBTF-Instrumenten unverändert.

Diese Revision ist rückwirkend auf den 1. Januar 2019 in Kraft getreten und gilt ab diesem Zeitpunkt bereits für die Kantonssteuer gemäss Artikel 72z^{bis} Abs. 2 StHG wonach die harmonisierten Bestimmungen ab diesem Zeitpunkt gelten, wenn das kantonale Steuerrecht noch nicht angepasst wurde

2.2 Umsetzung der Motion Dietrich / Dafflon – Abzug für steuerpflichtige Personen in der Lehre oder im Studium

Mit einer am 20. März 2018 eingereichten und begründeten Motion (M2018-GC-41) verlangten die Grossräte Laurent Dietrich und Hubert Dafflon die Erhöhung des Steuerabzugs für Steuerpflichtige, die sich in der Lehre oder im Studium befinden, bis zu deren erfülltem 25. Altersjahr (Art. 36 Abs. 1 Bst. d StHG). Der Abzug würde damit im gleichen Verhältnis erhöht wie die universitäre Einschreibgebühr (rund 33 %). Sie führen ins Feld, dass sich dies kaum auf die Kantonsfinanzen auswirken würde, von grosser Bedeutung für die Ausbildung der jungen Menschen wäre und zur Senkung des Verschuldungsrisikos beitragen würde. Der Grosse Rat schloss sich der Meinung des Staatsrats an und hat diese Motion am 11. Oktober 2018 gutgeheissen.

2.3 SHG-Änderung

In Erfüllung des Postulats Andrea Burgener Woeffray / Bruno Fasel, das am 17. März 2010 eingereicht und am 11. November 2010 vom Grossen Rat genehmigt wurde, hat der Kanton Freiburg einen ersten Bericht über die soziale Situation und die Armut erarbeitet. Dieser wurde 2016 veröffentlicht und lieferte wertvolle Erkenntnisse zur sozialen Situation im Kanton.

Im Hinblick auf die Erarbeitung der zukünftigen Ausgaben des Berichts über die soziale Situation und die Armut scheint es unerlässlich, im SHG eine neue formale Gesetzesgrundlage zu schaffen, um die Übermittlung der Daten zu regeln, die für die Erarbeitung eines solchen Berichts relevant und notwendig sind. Vor dem Hintergrund der Gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung und in Befolgung der Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat sich der Staatsrat dazu verpflichtet, regelmässig ein Mal pro Legislaturperiode einen solchen Bericht zu erstellen. Die neue gesetzliche Bestimmung schafft eine formale Gesetzesgrundlage für den Bericht über die soziale Situation und die Armut. Darüber hinaus schafft sie die Gesetzesgrundlage, die es den verschiedenen staatlichen Dienststellen – darunter die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) – erlaubt, dem Amt für Statistik (StatA) die Daten zu überliefern, die für die Erarbeitung des Berichts erforderlich sind. Hier ist zu erwähnen, dass die Verknüpfung der Daten zukünftig vom StatA vorgenommen wird. Der nächste Bericht muss spätestens im 2021 erscheinen.

3 Kommentar der Bestimmungen

3.1 DStG

Art. 33 Abs. 2 und Abs. 2^{bis} (neu)

Mit den Änderungen von Artikel 33 lassen sich die unter Ziffer 2.1.1 beschriebenen steuerpolitischen Massnahmen der Energiestrategie 2050 umsetzen. Der Kanton muss diese Bestimmungen übernehmen, da es sich um harmonisiertes Steuerrecht gemäss StHG handelt.

Art. 36 Abs. 1 Bst. d

Der bisherige Abzug wird zur Umsetzung der vom Grossen Rat angenommenen Motion Dietrich/Dafflon angehoben, und zwar von 2000 auf 2700 Franken.

3.2 Sozialhilfegesetz

Art. 2a (neu)

Die neue Bestimmung ermächtigt die verschiedenen Dienststellen und Anstalten des Staates, dem StatA die relevanten und notwendigen Daten im Hinblick auf ein vielschichtiges Verständnis der Armutproblematik zu übermitteln. Betroffen sind insbesondere: die KSTV für die Steuerdaten, das Amt für Bevölkerung und Migration für die Daten der Einwohnerkontrolle, die Kantonale Sozialversicherungsanstalt für die Daten bezüglich Ergänzungsleistungen und das Amt für Ausbildungsbeiträge für die Daten im Zusammenhang mit den Ausbildungsbeiträgen. Die Bestimmung sieht ferner vor, dass die übermittelten Daten im Längsschnitt ausgewertet werden können, um die zeitliche Entwicklung der betroffenen Personen zu beobachten. Für die Durchführung einer Längsschnittstudie werden die verknüpften Daten über mehrere Legislaturperioden hinweg aufbewahrt.

Es wird präzisiert, dass die Daten aus den verschiedenen Quellen anhand der dreizehnstelligen AHV-Nummer (AHVN13) verknüpft und im StatA anonymisiert werden, sodass dem Kantonalen Sozialamt (KSA) – es nutzt die Inhalte für die Erarbeitung des Berichts – eine konsolidierte Datenbank zur Verfügung steht. Folglich muss zwischen zwei Umgebungen unterschieden werden:

- Die erste Umgebung betrifft den Auftrag des StatA und das Statistikgeheimnis (namentlich Art. 3 und 16 Gesetz über die kantonale Statistik). Sie befindet sich ausschliesslich im StatA, wo die Datenbank mit den verknüpften Daten erstellt und in nicht anonymer Form geführt wird, eben gerade um die Verknüpfung durchzuführen. Diese Umgebung weist dieselbe Verschlüsselungsstufe wie die KSTV auf und nur eine oder zwei Personen des StatA können darauf zugreifen. Die Daten, die mehrere Jahre lang aufbewahrt werden müssen, werden in dieser Umgebung gespeichert.
- In der zweiten Umgebung wird die Datenbank mit den verknüpften und anonymisierten Daten dem KSA für die Erarbeitung des Berichts zur Verfügung gestellt.

Das Bundesamt für Statistik (BFS) wendet für die Bevölkerungsstatistik dieselbe Vorgehensweise an. Es verfügt seinerseits zwar über nicht anonyme Daten, übermittelt den Statistikämtern der einzelnen Kantone jedoch nur anonymisierte Daten.

Der Staatsrat wird die Art und den Inhalt der Daten im Ausführungsreglement zum Sozialhilfegesetz (ARSHG) genau festlegen. Ausserdem wird er spezifische Anwendungsregeln und Sicherheitsvorschriften einführen. Ergänzend dazu gelten die allgemeinen Datenschutzvorschriften. Schliesslich unterstehen alle betroffenen Akteurinnen und Akteure dem Amtsgeheimnis. Die Personen, welche die Steuerdaten bearbeiten, unterliegen zudem dem

Steuergeheimnis. Diese strengen Vorschriften zur Datensicherheit sind aufgrund der Art der bearbeiteten Daten ein Muss.

4 Finanzielle Auswirkungen für den Staat

Die finanziellen Auswirkungen der Anpassung ans StHG in Zusammenhang mit der Energiestrategie 2050 sind nicht bezifferbar. Die Änderung beim Beteiligungsabzug sollte für den Staat keine Steuereinnahmen zur Folge haben, da eine höhere Steuerbelastung für die Konzernobergesellschaften systemrelevanter Banken verhindert werden soll. Die Erhöhung des Abzugs für steuerpflichtige Personen in der Lehre oder im Studium wird sich finanziell nur minim auswirken. Den Analysen zufolge (Simulation auf der Grundlage der Steuerperiode 2016) hätte diese Erhöhung einen Einfluss auf den Einkommenssteuerbetrag von lediglich 1,3% der Steuerpflichtigen und würde zu einem Steuerausfall in Höhe von insgesamt 178 000 Franken führen (Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer).

Die weiteren vorgeschlagenen Änderungen haben keinerlei finanzielle Konsequenzen.

5 Verfassungsmässigkeit und Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht

Mit dieser Revision soll das kantonale Recht an die StHG-Änderungen angepasst werden, entsprechend dem Harmonisierungsauftrag gemäss Artikel 129 BV.

6 Nachhaltige Entwicklung

Diese Gesetzesrevision hat keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung. Dank der SHG-Änderung können die nächsten Ausgaben des Berichts unter besseren Bedingungen und effizient erarbeitet werden, indem für die Verknüpfung der erforderlichen Daten die besonderen Kenntnisse und Anwendungen des StatA genutzt werden.