

Erläuternder Bericht
zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über
direkten Kantonssteuern

[Datum ausgeschrieben]

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

1 EINLEITUNG

Mit dieser Revision sollen in erster Linie die notwendigen Rechtsgrundlagen für die Konzeptualisierung und Einführung eines Registers der Grundstücke geschaffen werden. Ein solches Register muss mit verschiedenen Daten alimentiert werden, die hauptsächlich aus dem Grundbuch stammen. Die Revision bereinigt auch den rechtlichen Rahmen, indem sie vorsieht, dass sich die KSTV Daten über die Baubewilligungen beschaffen kann und die KSTV ein Register der juristischen Personen führt, das mit Handelsregister- und Grundbuchdaten alimentiert wird. Schliesslich wird auch die Zusammenarbeit mit dem Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt formalisiert (ASS). Der Bericht geht auf das Gesetz über die elektronischen Verfahren in Steuersachen ein, ohne zum jetzigen Zeitpunkt Gesetzesänderungen vorzuschlagen.

2 BEANTRAGTE ÄNDERUNGEN

2.1 Anlegung eines Steuerregisters für Grundstücke

Die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) führt bereits ein Register der natürlichen Personen und ein Register der juristischen Personen. Diese Register bilden die Basis, aus denen anschliessend die Veranlagungsapplikationen gespeist werden. Das Register der natürlichen Personen wird mit den Daten der Einwohnerkontrolle alimentiert und das Register der juristischen Personen mit den Daten des Handelsregisters. Diese Register sind seit vielen Jahren veraltet und müssen neugefasst werden. Historisch gesehen verfügte die KSTV auch über ein Register der Grundstücke, das mit Grundbuchdaten alimentiert wurde. Diese Daten werden seit mehreren Jahren nicht mehr an die KSTV weitergeleitet, so dass das Register der Grundstücke sehr lückenhaft ist. Die Grundbuchämter übermitteln die Veräusserungsanzeigen, anhand derer die Grundstückgewinnsteuer erhoben werden kann. Diese Daten werden jedoch nicht zentral erfasst. In der Applikation werden die Grundstücke überdies nicht eigenständig erfasst, sondern sie sind an eine steuerpflichtige Person gebunden. Bei jeder Grundstücksübertragung bleiben die im Zeitpunkt der Veräusserung vorhandenen Daten mit dem Steuerkapitel der bisherigen Eigentümerin oder des bisherigen Eigentümers verbunden. Es ist deshalb nicht möglich, den Verlauf zu verfolgen und einen vollständigen Überblick über das Leben der Grundstücke zu gewinnen. Es kommt sogar vor, dass ein Grundstück nach einer Veräusserung steuerlich nicht mehr erfasst wird. Die KSTV ist auch nicht in der Lage, automatisch generierte aussagekräftige Statistiken zu den Grundstücken zu liefern. Vergleiche zwischen Steuerwert und Verkaufspreis oder zwischen geltend gemachten und zugelassenen Unterhaltskosten müssen mit unverhältnismässigem Aufwand manuell angestellt werden.

Dies ist unbefriedigend und entspricht nicht dem Stand der Technik und lässt uns auch hinter den Steuerverwaltungen der anderen Kanton hinterherhinken, die alle über ein Register der Grundstücke oder sogar über ein kantonales Bezugssystem für Grundstücke verfügen. Ein solches Register dürfte ausserdem auch die Erhebung der Mehrwertabgabe erleichtern, für die neu die KSTV zuständig sein wird.

Der Staatsrat möchte mit dieser Revision den rechtlichen Rahmen für die Anlegung eines Registers der Grundstücke schaffen. Die Umsetzung wird jedoch viele Jahre in Anspruch nehmen und ist insbesondere auch eine Budgetfrage. Es ist jedoch wichtig, dass dann, wenn es so weit ist, die gesetzlichen Grundlagen ausreichen, um mit dem Projekt zu starten.

Konkret sollte das Register der Grundstücke alle im Kanton Freiburg besteuerten Grundstücke enthalten. So sind namentlich die Grundstücke im Eigentum von Gemeinwesen oder steuerbefreiten Einrichtungen (mit Ausnahme der Anlageimmobilien) nicht steuerbar. Sie werden daher nicht (systematisch) ins Register aufgenommen. Dieses Register sollte Informationen über den Steuerwert und (gegebenenfalls) den Verkehrswert sowie den Mietwert und/oder den Ertragswert enthalten. Weiter sollte es auch Informationen über die geltend gemachten und zum Abzug zugelassenen Unterhaltskosten umfassen. Und schliesslich sollte es die Rechte und Lasten enthalten, die diese verschiedenen Werte beeinflussen.

Bestimmte Daten (namentlich Unterhaltskosten, Steuerwerte) können von der steuerpflichtigen Person, der Gemeinde oder der KSTV stammen. Bei den Informationen über die Grundstücke an sich sowie ihre Eigentümer/innen handelt es sich hingegen um Informationen aus dem Grundbuch (via die Anwendungen Capitastra beziehungsweise Intercapi). Mit der vorgeschlagenen Rechtsgrundlage kann die automatische Datenübermittlung, die bis 2014 bestand, wieder eingeführt werden. Manchmal benötigt die KSTV ergänzend zum Register der Grundstücke und für die Veranlagung der direkten Steuern auch Informationen aus den notariellen Urkunden. Wenn die steuerpflichtige Person diese Informationen nicht zur Verfügung stellt, sollten die zuständigen Sektoren der KST subsidiär Zugang zu diesen Daten haben. Die zuständigen Sektoren sollten auf begründeten Antrag und im Einzelfall die Schätzungsprotokolle der KGV anfordern können, wenn die steuerpflichtige Person ihrer Pflicht nicht nachkommt. Diese Information kann insbesondere bei der Bestimmung des Umfangs von Renovierungsarbeiten nützlich sein.

2.1.1 Zusammenarbeit mit dem ASS

Die KSTV muss bei ihren Veranlagungsarbeiten regelmässig den geltend gemachten Fahrkostenabzug und/oder das Eigentum an einem Fahrzeug überprüfen. Es gab in der Vergangenheit eine Zusammenarbeit zwischen dem ASS und der KSTV, so dass sich die KSTV die einschlägigen Informationen beschaffen konnte. Die Richtlinien Nr. 5 der Vereinigung der Strassenverkehrsämter zur Erteilung von Auskünften aus Registern über Führer- und Fahrzeugdaten legen jedoch den Rahmen der zulässigen Zusammenarbeit fest. Nach diesen Richtlinien steht den Steuerbehörden insbesondere kein generelles Akten- bzw. Registereinsichtsrecht zu. Eine solche generelle Einsicht kann ihnen nur gewährt werden, wenn andere eidgenössische oder kantonale Gesetzesbestimmungen dies ausdrücklich vorsehen. Der Zugang zu Informationen über die Fahrzeuge und ihre Halter/innen sowie zu den Informationen des Fahrzeugausweises ist jedoch für die Gewährleistung einer korrekten und vollständigen Besteuerung wichtig. Anhand dieser Informationen können die Steuereinschätzerinnen und Steuereinschätzer die Dossiers auch besser analysieren mit Blick auf Betrugsverhinderung (siehe in diesem Sinne auch den Bericht des Staatsrats 2022-FIND-45 vom 20. Dezember 2022 zum Postulat Steiert/Flechtner Verstärkte Kontrollen von Betrugsrisiken). Der Entwurf führt daher die gemäss Richtlinien Nr. 5 erforderliche Rechtsgrundlage ein.

2.1.2 Bereinigung des rechtlichen Rahmens

Die KSTV führt seit vielen Jahren ein Register der im Kanton besteuerten juristischen Personen. Bisher wird dieses Register mit den Daten des Handelsregisters und für die im Kanton Freiburg gelegenen Grundstücke im Besitz von Gesellschaften, die ihren Sitz ausserhalb des Kantons haben, mit den Daten des Grundbuchs alimentiert. Künftig werden die Daten aus dem kantonalen Register der juristischen

Personen stammen, an dessen Konzept derzeit gearbeitet wird. Im Rahmen dieser Arbeiten stellte sich heraus, dass eine Rechtsgrundlage für die Führung dieses Registers fehlt. Der Entwurf bereinigt daher den diesbezüglichen gesetzlichen Rahmen.

3 ELEKTRONISCHES VERFAHREN IM STEUERBEREICH

Gemäss Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich (Art. 38b Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern [SR 642.14; StHG]) müssen die Kantone die Möglichkeit elektronischer Verfahren vorsehen und dabei die Authentizität und Integrität der übermittelten Daten sicherstellen. Bei der elektronischen Einreichung von Eingaben, deren Unterzeichnung gesetzlich vorgeschrieben ist, muss anstelle der Unterzeichnung die Möglichkeit einer elektronischen Bestätigung der Angaben durch die steuerpflichtige Person vorgesehen werden. Zudem muss die Steuerbehörde der steuerpflichtigen Person mit deren Einverständnis die Dokumente in elektronischer Form zustellen können.

Nach Artikel 71 Abs. 3 StHG müssen ausserdem für die Steuererklärungen und die dazugehörigen Beilagen für die ganze Schweiz einheitliche Datenformate verwendet werden.

Nach Artikel 72 StHG müssen die Kantone ihre Gesetzgebung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmungen an das StHG anpassen. Nach diesem Datum finden die Bestimmungen des StHG Anwendung, wenn das kantonale Steuerrecht ihnen widerspricht. Die oben genannten Bestimmungen des StHG treten am 1. Januar 2024 in Kraft. Der Kanton Freiburg war Pionier bei der Online-Einreichung der Steuererklärung, kann jedoch noch kein elektronisches medienbruchfreies Verfahren gewährleisten. Die ersten Dienstleistungen im virtuellen Schalter sollen den steuerpflichtigen Personen im Laufe des Jahres 2023 angeboten werden. So werden die Steuerpflichtigen insbesondere nach bestimmten Steuerelementen suchen können. Die Zustellung wird jedoch weiterhin in Papierform erfolgen. Die Entwicklung und der Ausbau der Steuerelementleistungen im virtuellen Schalter werden je nach technischem Fortschritt, Budgetmitteln und Priorisierung der Projekte erfolgen. Darüber hinaus müssen noch verschiedene rechtliche Fragen (formale Anforderungen, Anforderungen bezüglich Unterschrift, Zustellungsnachweis) geklärt werden. Nach derzeitigem Stand dürfte ein vollständig elektronisches Verfahren nicht vor 2026-2027 möglich sein. Was die Datenformate betrifft, so befasst sich ein zurzeit laufendes Projekt unter der Leitung der Schweizerischen Steuerkonferenz genau mit der Harmonisierung der Datenformate der Steuererklärung der juristischen Personen. Mit der Einführung ist jedoch nicht vor 2025-2026 zu rechnen. Hinsichtlich der Steuererklärung der natürlichen Personen ist nichts Dementsprechendes im Gang.

Bereits jetzt entsprechende Rechtsgrundlagen im DStG vorzusehen, scheint somit verfrüht.

4 KOMMENTAR DER EINZELNEN BESTIMMUNGEN (DSTG)

Präambel

Der Ingress wird so geändert, dass er auf die neue Kantonsverfassung verweist.

Art. 62 Abs. 1a

Bei der Änderung des Vermögenssteuertarifs hat sich ein Fehler eingeschlichen. Da die Vermögenstranche von Buchstabe f bis zum Betrag von 1 Millionen Franken reicht, muss die Vermögenstranche von Buchstabe g mit dem Betrag von 1'000'001 Franken beginnen.

Art. 119 Abs. 2

Nach der geltenden Bestimmung richtet sich für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, die sich in Liquidation befinden, die Ermittlung des Reinvermögens den für die natürlichen Personen geltenden Vorschriften. Diese Bestimmung hat keine Relevanz mehr und kann aufgehoben werden.

Art. 137a

Diese Bestimmung bereinigt den rechtlichen Rahmen, indem sie ausdrücklich regelt, dass die KSTV ein Register der im Kanton Freiburg besteuerten juristischen Personen führt und auf dem neuesten Stand hält. Dieses Register existiert seit Jahrzehnten, ist im Register der Datensammlungen verzeichnet, aber im Gegensatz zum Register der natürlichen Personen nicht vom Gesetzgeber vorgesehen. Auf diese Lücke ist man bei den Arbeiten Erstellung des kantonalen Bezugssystems für die juristischen Personen gestossen. Die gesetzliche Grundlage besagt, dass das Register hauptsächlich mit Daten aus dem Handelsregister alimentiert wird. Bestimmte juristische Personen, für die der Eintrag im Handelsregister nicht zwingend ist, melden sich im Rahmen des Veranlagungsverfahrens bei der KSTV.

Art. 137b

Dieser Artikel schafft die gesetzliche Grundlage dafür, dass die KSTV ein Register der im Kanton zu steuernden Grundstücke führen kann. Wie unter Ziffer 2.1 dargelegt, braucht es ein solches Register für die umfassende Erfassung der Grundstücke und ihres Lebenszyklus. Ohne ein solches Register gehen die vergangenheitsbezogenen Informationen mit jeder Veräusserung verloren und können nur mit unverhältnismässigem Arbeitsaufwand wieder abgeglichen werden. Wie in den meisten Kantonen der Fall, soll das Register der Grundstücke hauptsächlich mit Daten aus dem Grundbuch alimentiert werden. Manuelle Mutationen wären nicht zu bewältigen, weshalb geplant ist, dass die KSTV die Grundbuchdaten mit ihrem Register der Grundstücke verknüpft. Um welche Daten es sich genau handelt, wird in einer staatsrätlichen Verordnung bestimmt. Das Gesetz legt jedoch fest, dass das Register den Steuerwert, den Mietwert, den Ertragswert und gegebenenfalls den Verkehrswert enthalten muss. Es sollte auch Angaben über die Eigentümerschaft und die Lasten und Rechte enthalten, soweit diese Informationen für die Bestimmung der Werte von Bedeutung sind (Grundsatz der Verhältnismässigkeit). Der Entwurf sieht auch vor, dass die KSTV Einsicht in notarielle Urkunden erhalten kann, sofern dies für die Feststellung des Sachverhalts erforderlich ist. Hier ist zu sagen, dass sich die KSTV bereits jetzt auf begründeten Antrag die Urkunden beschaffen kann. Die Einzelheiten werden auf dem Verordnungsweg geregelt.

Absatz 5 seinerseits formalisiert die Zusammenarbeit mit der KGV.

Art. 142 Abs. 2bis

Diese Bestimmung formalisiert die Zusammenarbeit zwischen der KSTV und dem ASS: Im Rahmen der Veranlagungsarbeiten werden häufig zusätzliche Informationen über das Eigentum an Fahrzeugen benötigt (insbesondere im Rahmen der Kontrolle der Vermögensentwicklung). Auch wenn die steuerpflichtige Person sehr hohe Fahrkostenabzüge geltend macht, ist es von Interesse, die Plausibilität dieser Kosten durch eine Kontrolle des Fahrzeugausweises überprüfen zu können. Werden diese Informationen nicht von der steuerpflichtigen Person übermittelt, dann sollte die KSTV sie beim ASS anfordern können. Die Strassenverkehrsgesetzgebung macht die Zusammenarbeit von einer kantonalen oder eidgenössischen Gesetzesgrundlage abhängig. Der vorliegende Entwurf kommt diesem Erfordernis nach.

Art. 217 Abs. 2

Nach Artikel 217 DStG besteht auf den Grundstücken zur Sicherung der Zahlung der damit verbundenen Steuern ein gesetzliches Grundpfandrecht. Dies gilt namentlich für die Sicherung der Zahlung der Grundstückgewinnsteuer. Obwohl bei Nichtbezahlen der Grundstückgewinnsteuer durch die Schuldnerin oder den Schuldner die Verwertung des Grundstücks beantragt werden kann, hat die KSTV nach ihrer ständigen Praxis immer ein Inkassoverfahren gegen die Schuldnerin oder den Schuldner eingeleitet, um die Person, die das Grundstück gutgläubig erworben hat, zu schonen. Eine Pfandverwertung würde nur subsidiär erfolgen. Ein kürzlicher Bundesgerichtsentscheid (5A_572/2022) kam jedoch zum Schluss, dass diese Praxis nicht rechtskonform sei. Nach Auffassung des Staatsrats soll die Pfandverwertung jedoch ein letztes Mittel bleiben, weshalb die vorgeschlagene Bestimmung ausdrücklich vorsieht, dass im Falle der Nichtbezahlung der Steuer bei einem Grundstückverkauf die KSTV trotz des Bestehens eines gesetzlichen Pfandrechts ein Inkassoverfahren gegen die Steuerschuldnerin oder den Steuerschuldner einleitet.

5 AUSWIRKUNGEN DER REVISION

5.1 Auswirkungen auf die Steuereinnahmen

Die Bestimmungen dieses Entwurfs haben keine direkten Auswirkungen auf die Steuereinnahmen des Kantons und der Gemeinden. Langfristig dürften die Verbesserung der Datenbanken und die Erweiterung der Zusammenarbeit mit den Dienststellen die Qualität der Kontrollen der Steuereinschätzerinnen und Steuereinschätzer verbessern und gewisse Besteuerungslücken aufdecken, was tendenziell zu höheren Steuereinnahmen führen dürfte. Es ist jedoch vorläufig nicht möglich, einen Betrag zu nennen.

Langfristig dürften sie auch die Veranlagung der Mehrwertabgabe vereinfachen.

5.2 Auswirkungen in Bezug auf die IT

Für die Schaffung des Bezugssystems für Grundstücke braucht es IT-Entwicklungen. Dieses Projekt figuriert im Finanzplan. Das Register wird schrittweise entwickelt und implementiert, je nach den verfügbaren finanziellen Mitteln. Eine gewisse Dringlichkeit besteht jedoch aufgrund der Obsoleszenz der Anwendung zur Verwaltung der Register.

6 JURISTISCHE ASPEKTE

Mit den beantragten Massnahmen soll die Qualität der KSTV-Daten verbessert werden.

6.1 Referendum

Die Frage des Finanzreferendums ist in den Artikeln 45 und 46 der Kantonsverfassung geregelt. Nach Artikel 45 KV unterliegen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 1 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt, dem obligatorischen Finanzreferendum. Artikel 46 KV bestimmt, dass Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die ¼ % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt, dem fakultativen Finanzreferendum unterliegen. Weder die Verfassung noch die kantonale Gesetzgebung sehen ein Finanzreferendum für Vorlagen vor, die keine neuen Ausgaben, sondern Mindereinnahmen zur Folge haben. Die vorliegende Vorlage führt zu geringeren Steuereinnahmen und nicht zu neuen Ausgaben und fällt deshalb nicht unter das Finanzreferendum; sie unterliegt hingegen dem Gesetzesreferendum.

7 Nachhaltige Entwicklung

Mit der vorliegenden Revision lassen sich die Digitalisierung der KSTV vorantreiben und die Qualität der Daten in den Datenbanken verbessern. Damit wird ein Beitrag zur Strategie des Staatsrats Freiburg 4.0 geleistet und gleichzeitig ein hoher Datenschutzstandard gewährleistet.

Diesbezüglich leistet das Revisionsvorhaben somit einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung.