



Sitzung vom: 16. Mai 2017
Beschluss Nr.: 441

Interpellation betreffend der geplanten Steuergesetzrevision – Begrenzung Fahrkostenabzug: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Interpellation betreffend der geplanten Steuergesetzrevision – Begrenzung Fahrkostenabzug, welche von den Kantonsräten Marcel Jöri und Markus Ettlin, am 24. März 2017 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Inhalt der Interpellation

In der Jahresplanung 2017 habe der Regierungsrat des Kantons Obwalden vorgesehen, mit einer Steuergesetzrevision den Fahrkostenabzug auf maximal Fr. 5 000.– zu begrenzen, um die jährlich wiederkehrenden Kantonsbeiträge an FABI zu kompensieren. Bereits im Frühling 2015 seien im Rahmen von KAP und der Steuergesetzrevision 2016 Diskussionen zur Begrenzung des Fahrkostenabzugs geführt worden. Die Diskussionen in den Kommissionen wie auch im Parlament hätten gezeigt, dass dieser Lösungsansatz nur schwer eine Mehrheit findet.

Die Begrenzung des Fahrkostenabzugs komme einer Spezialfinanzierung sehr nahe, ohne dass dabei die langfristige, finanzielle Herausforderung im öffentlichen Verkehr einer nachhaltigen Lösung zugeführt werde.

In den Erläuterungen des Regierungsrats zur Steuergesetzrevision 2018 sei erwähnt, dass die vorgeschlagene Lösung über die Begrenzung des Fahrkostenabzugs 16,3 Prozent der Steuerpflichtigen betrifft, die den FABI-Beitrag aufbringen müssten. Es sei möglich ein Generalabonnement (GA) der 2. Klasse im Betrag von Fr. 3 860.– steuerlich vollständig in Abzug zu bringen. Die Interpellanten machen darauf aufmerksam, dass diese Steuerpflichtigen das GA auch in der Freizeit unbeschränkt nutzen könnten und somit in einem viel grösseren Ausmass profitierten als jene Steuerpflichtigen, die den öffentlichen Verkehr für den Arbeitsweg nicht oder nur mit erheblichem Mehrzeitaufwand nutzen können.

Ausgehend davon werden dem Regierungsrat sieben Fragen gestellt.

2. Beantwortung der eingereichten Fragen

Einleitende Ausführungen

Die Finanzierung des Bahnsystems wurde mit dem Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) vom 21. Juni 2013 (BBI 2012 1761) neu geregelt. Der Kern der Finanzierung ist neu ein Bahninfrastrukturfonds (BIF). Der Fonds wird durch die Weiterführung der bisherigen zweckgebundenen FinöV-Einlagen gespiesen. Es sind dies

höchstens zwei Drittel der LSVA-Erträge, ein Mehrwertsteuer-Promille sowie befristete Mittel aus der Mineralölsteuer. Neu sollen jene Mittel des ordentlichen Bundeshaushalts, die bisher für den Betrieb und Substanzerhalt der Bahninfrastruktur vorgesehen waren, auf 2,3 Milliarden Franken erhöht und dem BIF zugeleitet werden. Hinzu kommen drei neue Finanzierungsinstrumente:

- a. die Mehreinnahmen aus der direkten Bundessteuer aufgrund einer Obergrenze für den Fahrkostenabzug;
- b. eine Erhöhung der Trassenpreise (mit der Folge von Tarifierpassungen für die Bahnreisenden);
- c. eine neue Finanzierungslösung mit den Kantonen. Diese bringt sowohl eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen als auch eine Gleichbehandlung von SBB und Privatbahnen.

An der eidgenössischen Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 hat die Bevölkerung der FABI-Vorlage zugestimmt und somit auch der neuen Finanzierung. Damit übernehmen die Kantone die Finanzierung der Publikumsanlagen des gesamten Schienennetzes. Dies betrifft die Abgeltung der Betriebskosten, den Substanzerhalt und die Erweiterungen der Publikumsanlagen in allen Bahnhöfen sowohl der SBB wie der Privatbahnen.

Ausgehend davon muss der Kanton Obwalden seit 2016 Beiträge in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) leisten. In den Jahren 2016 und 2017 belaufen sich diese Beiträge auf je rund 3,75 Millionen Franken. Davon können 1,1 Millionen Franken abgezogen werden, weil dieser Betrag seit 2016 nicht mehr an die Leistungsvereinbarung der Zentralbahn entrichtet werden muss. Es ergibt sich somit eine Mehrbelastung von 2,65 Millionen Franken.

1. *Warum will der Regierungsrat die FABI-Beiträge über eine Begrenzung des Fahrkostenabzugs nur bei einer begrenzten Gruppe von Steuerpflichtigen einfordern?*

In der Botschaft zur eidgenössischen Volksabstimmung zu FABI (als direkten Gegenentwurf zur zurückgezogenen Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“) hat der Bundesrat erläutert, dass die Arbeitnehmenden besonders stark von der verbesserten Bahninfrastruktur profitieren, insbesondere aufgrund der grossen Nachfrage in den Spitzenzeiten. Mit der Begrenzung des Fahrkostenabzugs würden die Arbeitnehmenden so einen Beitrag an die Finanzierung leisten. Weiter führt der Bundesrat aus, dass die Begrenzung des Fahrkostenabzugs nur rund 20 Prozent der Steuerpflichtigen betreffe. Bisher seien die Steuerabzüge der Pendlerinnen und Pendler, die mit dem Auto unterwegs sind, bedeutend höher als diejenigen der Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs (öV). Insofern habe die Begrenzung des Fahrkostenabzugs für öV-Pendlerinnen und -Pendler geringere Auswirkungen als für Pendlerinnen und Pendler mit dem Auto.

Mit FABI wurde die Obergrenze des Fahrkostenabzugs nur für die direkte Bundessteuer für die unselbstständig Erwerbenden eingeführt. Die kantonalen Regelungen erfuhren mit FABI keine Änderung. Es wurde den Kantonen aber ermöglicht, für ihre Einkommenssteuer ebenfalls eine Obergrenze des Fahrkostenabzugs vorzusehen.

Der Regierungsrat ist wie der Bundesrat der Meinung, dass die Arbeitnehmenden von der verbesserten Bahninfrastruktur ebenfalls profitieren, weshalb sie die Mehrbelastung von rund 2,65 Millionen Franken übernehmen sollen.

Die vorliegende Interpellation stützt sich auf die Vorschläge der Erläuterungen des Finanzdepartements zu einer Teilrevision des Steuergesetzes per 1. Januar 2018 vom 13. Dezember 2016.

Inzwischen hat der Regierungsrat diese Vorlage basierend auf aktualisierten Hochrechnungen und unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsantworten überarbeitet. Die entsprechende Botschaft zu einer Teilrevision des Steuergesetzes per 1. Januar 2018 wurde vom Regierungsrat am 11. April 2017 verabschiedet. Darin schlägt der Regierungsrat vor, die notwendigen Mehreinnahmen zur Finanzierung des BIF mit folgenden zwei Massnahmen zu erreichen:

a. Begrenzung des Fahrkostenabzugs

Einerseits soll eine Begrenzung des Fahrkostenabzugs auf Fr. 6 000.- erfolgen.

Dies ergibt folgende Mehreinnahmen:

Kanton	Fr.	395 900.-
Einwohnergemeinden	Fr.	618 100.-
Total	Fr.	<u>1 014 000.-</u>

b. Anpassung der Berufspauschale

Andererseits schlägt der Regierungsrat vor, den steuerlichen Pauschalabzug der übrigen Berufskosten bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit im Steuergesetz (Art. 28 Abs. 1 Bst. g) auf 5 Prozent des Nettolohns anzupassen, mindestens Fr. 2 000 – und höchstens Fr. 4 000.-.

Dadurch ergeben sich folgende Mehreinnahmen:

Kanton	Fr.	545 700.-
Einwohnergemeinden	Fr.	847 600.-
Total	Fr.	<u>1 393 300.-</u>

Von dieser Anpassung sind alle berufstätigen Steuerpflichtigen betroffen, unabhängig davon, ob ein Fahrkostenabzug getätigt wird, welches Verkehrsmittel genutzt wird und wie lange der Arbeitsweg ist.

2. *Warum unterbreitet der Regierungsrat keinen Vorschlag, in welchem auch jene Steuerpflichtigen einen Beitrag zu leisten haben, die vom Ausbau der Bahninfrastruktur am meisten profitieren?*

Sämtliche Bahnkundinnen und -kunden kommen in den Genuss des verbesserten Angebots. Dies sind sowohl die Arbeitnehmenden wie auch die übrigen Steuerpflichtigen. Die Frage, wer von den steuerpflichtigen Personen am meisten profitiert, kann nicht beantwortet werden.

Als Alternative zur Begrenzung des Fahrkostenabzugs, der die unselbstständigen Arbeitnehmenden betrifft, käme die Finanzierung aus der allgemeinen Staatskasse in Frage. Dies ist für die Kalenderjahre 2016 und 2017 bereits der Fall.

In Bezug auf die Mehrbelastung von 2,65 Millionen Franken hat der Regierungsrat keine weiteren Vorschläge geprüft. Er tut dies bei Bedarf im Zusammenhang mit der Finanzstrategie 2027+, welche zum Ziel hat, die Erfolgsrechnung des Kantons im Gleichgewicht zu halten. Damit dies mittel- bis langfristig gelingt, hat der Regierungsrat unter anderem das Strategiefeld „Steuern“ definiert. Dieses hat zum Ziel, das Steuersubstrat zu erhalten, zu entwickeln und weiter zu stärken sowie die Steuerbelastung konkurrenzfähig zu gestalten. Der Kanton Obwalden soll weiterhin ein attraktiver Standort mit steuerlich optimalen Rahmenbedingungen bleiben.

3. *Verfolgt der Regierungsrat mit seinem Vorschlag die Zielsetzung, dass mehr Personen auf den öffentlichen Verkehr umsteigen? Wenn ja, kann diese Zielsetzung in Zahlen ausgedrückt werden, damit dies später auch überprüfbar ist?*

Bei einem Fahrkostenabzug von Fr. 6 000.– sind sowohl ein GA der SBB der 1. Klasse wie auch 39 km Autofahrt pro Tag voll abzugsfähig. Dies entspricht ungefähr der Strecke Sarnen–Luzern, Engelberg–Stans oder Lungern–Alpnach.

Mit der Begrenzung des Fahrkostenabzugs kann somit das Pendeln mit dem öffentlichen Verkehr gefördert werden, was gemäss Abstimmungsergebnis zu FABI sowohl dem Willen der gesamten Schweizer Stimmbevölkerung (62 % Ja-Stimmenanteil), als auch der Obwaldner Stimmbevölkerung (52,5 % Ja-Stimmenanteil) entspricht. Im Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 21. Mai 2014 (GDB 772.1) wird ebenfalls festgehalten, dass Anreize zur vermehrten Benützung des öffentlichen Verkehrs zu schaffen sind.

Die Begrenzung des Fahrkostenabzugs soll jedoch hauptsächlich dazu dienen, die Mehrbelastungen des Kantons Obwalden aufgrund von FABI nachhaltig zu finanzieren. Es wurde deshalb auch keine Zielsetzung festgelegt, wie viele Personen auf den öffentlichen Verkehr umsteigen sollten.

4. *Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass aufgrund der finanziellen Situation im Kanton mehr Mittel von den direkten Nutzniessern des öffentlichen Verkehrs eingehen sollten?*

Der Regierungsrat sieht zwei Hauptgruppen von direkten Nutzniessern des öffentlichen Verkehrs:

- a. Im Kanton Obwalden steuerpflichtige Personen wie Arbeitnehmende, Reisende etc.
- b. Im Kanton Obwalden nicht steuerpflichtige Personen wie Touristen, Reisende, Zweitwohnungsbesitzerinnen und -besitzer etc.

Zur Finanzierung der Mehrbelastung von 2,65 Millionen Franken können nur die steuerpflichtigen Personen des Kantons Obwaldens beigezogen werden. Wie bereits bei der Frage 2 ausgeführt könnten weitere Möglichkeiten zur Finanzierung der Mehrbelastung im Rahmen der Finanzstrategie 2027+ geprüft werden.

5. *Gemäss dem Vorschlag und der Erläuterungen des Regierungsrats wird diese Steuergesetzesänderung 3 587 Personen betreffen, was 16,3 Prozent der Steuerpflichtigen sind? Welchen Gesamtsteuerertrag in Franken und % der natürlichen Personen erbringen diese 16,3 Prozent Steuerpflichtigen, die von dieser Gesetzesänderung betroffen sind?*

Wir verweisen auf die Botschaft des Regierungsrats zu einer Teilrevision des Steuergesetzes per 1. Januar 2018 vom 11. April 2017 und deren Anhänge. Bei einer Begrenzung des Abzugs für berufsbedingte Fahrkosten auf Fr. 6 000.– sind rund 4 100 Steuerpflichtige betroffen, dies entspricht 18,61 Prozent der Steuerpflichtigen. Die Gesetzesänderung hätte folgende Auswirkungen:

alle Gemeinden	Steuerpflichtige		
	Total	Betroffene	in %
untere Einkommen	9 457	1 129	11,94 %
mittlere Einkommen	8 219	1 910	23,24 %
obere Einkommen	2 902	737	25,40 %
höhere Einkommen	1 425	318	22,32 %
Total	22 003	4 094	18,61 %

alle Gemeinden	Einkommenssteuer		
	Total	Betroffene	in %
untere Einkommen	12 122 799	2 378 946	19,62 %
mittlere Einkommen	48 272 603	11 280 917	23,37 %
obere Einkommen	31 961 400	8 179 035	25,59 %
höhere Einkommen	45 455 762	7 738 975	17,03 %
Total	137 812 563	29 577 872	21,46%

Datenbasis Steuerperiode 2014 (ohne Zwecksteuer HWS); Veranlagungsstand 20.03.2017
(97,5 % definitiv veranlagt)

6. *Mit dem Vorschlag der Fahrkostenbegrenzung kann ein Steuerpflichtiger sein GA voll in Abzug bringen und auch in der Freizeit nutzen und somit davon profitieren. Entsteht dadurch nicht eine Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen?*

Gemäss geltendem Recht können als notwendige Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte bei Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel die tatsächlich entstehenden Auslagen abgezogen werden. Das GA wird steuerlich nur zum Abzug zugelassen, wenn es günstiger ist als die Monatskarten. Mit den geltenden Bestimmungen kann das GA nebst dem Arbeitsweg auch für die Freizeit genutzt werden. Solche Ungleichheiten sind hinzunehmen.

Bei den Berufsauslagen können übrigens weitere Ungleichheiten beobachtet werden:

- a. Der km-Ansatz beträgt für die ersten 10 000 km ein Ansatz von Fr. 0,70; für die weiteren km gilt ein Ansatz von Fr. 0,40. Diese pauschalierten Ansätze beruhen auf den durchschnittlichen Autobetriebskosten für die gängigsten Fahrzeugmodelle. Es besteht somit eine Ungleichbehandlung bei tiefen resp. hohen Anschaffungskosten.
- b. Im km-Ansatz sind auch die Fixkosten für Unterhaltskosten, Garagenmiete, Versicherungen und Steuern etc. enthalten. Wird nun das Auto gemischt genutzt (Arbeitsweg und Freizeit), entsteht eine Ungleichbehandlung gegenüber Personen, welche das Fahrzeug nur in der Freizeit nutzen. Diese können steuerlich keine Auslagen in Abzug bringen.
- c. Mehrkosten der Verpflegung werden bei auswärtiger Verpflegung pauschal gewährt, sofern die Dauer der Arbeitspause die Heimkehr nicht ermöglicht. Falls das Mittagessen von zu Hause mitgenommen wird, entstehen keine Mehrausgaben gegenüber einer Person, die das Mittagessen zu Hause einnimmt. Trotzdem kann die Pauschale geltend gemacht werden, da die Mitnahme nicht kontrollierbar ist.
- d. usw.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass gemäss Lehre und Rechtsprechung keine rechtlich unzulässige Ungleichbehandlung vorliegt.

7. *Ist der Regierungsrat grundsätzlich bereit, mit dieser Steuergesetzrevision das Verursacherprinzip zu akzeptieren und für die FABI-Mehrkosten auch bei jenen Personen den anteilmässigen Betrag einzufordern, die primär den öffentlichen Verkehr auch für den Berufsverkehr nutzen können?*

Die Frage wird so verstanden, dass anstelle einer Begrenzung des Fahrkostenabzugs auf Fr. 6 000.– die Abzüge für alle Steuerpflichtige reduziert werden sollten. Die Verteilung der Fahrkostenabzüge (in Fr.) präsentiert sich wie folgt:

<u>Fahrkostenabzug</u>	<u>Code</u>	<u>Ehemann Partner 1</u>	<u>Ehefrau Partner 2</u>
Abonnementskosten für öffentliche Verkehrsmittel	201/202	5.23 %	6.44 %
Fahrrad, Kleinmotorrad (Pauschal Fr. 700.-)	203/204	4.47 %	9.67 %
Fahrzeug, Motorrad	205/206	88.39 %	83.11 %
Fahrkosten Wochenaufenthalt	222/223	1.91 %	0.78 %
		<u>100.00 %</u>	<u>100.00 %</u>

Aus folgenden zwei Gründen ist der Regierungsrat nicht bereit, die FABI-Mehrkosten auch auf Personen auszudehnen, welche den öffentlichen Verkehr zu Berufszwecken nutzen:

- a. Im Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 21. Mai 2014 (GDB 772.1) wird festgehalten, dass Anreize zur vermehrten Benützung des öffentlichen Verkehrs zu schaffen sind.
- b. Der Bereich des öffentlichen Verkehrs liegt unter 10 Prozent und ist damit im Vergleich zu den übrigen Fahrkosten untergeordnet. Es braucht deswegen keine Anpassungen.
- c. Personen, welche den öffentlichen Verkehr zu Berufszwecken nutzen, erfuhren bereits mit den neuen Finanzierungsinstrumenten für den BIF eine Mehrbelastung, da aufgrund der Erhöhung der Trassenpreise die Tarife angehoben wurden.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Interpellationstext)
- Mitglieder des Regierungsrats
- Finanzdepartement
- Steuerverwaltung
- Rechtsdienst
- Ratssekretariat Kantonsrat

Im Namen des Regierungsrats


Dr. Stefan Hossli
Landschreiber



Versand: 16. Mai 2017