



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion SteiertThierry / Morand Jacques

2017-GC-177

Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG) – Deckelung der Pendlerabzüge (Art. 27 DStG)

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 16. November 2017 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Motionäre die Einführung einer vernünftigen Deckelung der Steuerabzüge für die Fahrkosten vom Wohn- zum Arbeitsort (Art. 27 Abs. 1 Bst. a DStG). Sie begründen die Motion mit dem Bestreben um eine kohärente Mobilitätspolitik und um Gleichbehandlung der Nutzer der verschiedenen Verkehrsmittel. Sie weisen auch darauf hin, dass eine Plafonierung des Abzugs Steuernehmereinnahmen generieren würde, die für ein besseres öV-Leistungsangebot eingesetzt werden könnten.

Sie geben ausserdem zu bedenken, dass nach der geltenden Fahrkostenregelung im Kanton Freiburg Personen, die mit dem Auto zur Arbeit fahren, ihre Fahrkosten fast unbegrenzt abziehen können (während für die öV-Benutzer ein begrenzter Abzug gilt). Weiter weisen sie darauf hin, dass der Bund seit der Steuerperiode 2016 einen auf 3000 Franken begrenzten Abzug eingeführt hat und seitdem 16 Kantone eine Obergrenze zwischen 500 und 8000 Franken eingeführt haben.

Schliesslich kommen sie auf die Fragen von Laurent Thévoz (2015-CE-308) und die vom Staatsrat dazu abgegebenen Antworten zu sprechen. Ihrer Ansicht nach fordert das geltende System geradezu dazu auf, mit dem Auto zur Arbeit zu fahren.

II. Antwort des Staatsrats

Zunächst einmal möchte der Staatsrat daran erinnern, dass die Steuerpflichtigen grundsätzlich nur die Auslagen in Abzug bringen können, die ihnen bei Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel entstanden wären – sofern der Arbeitsplatz in genügend grosser Entfernung vom Wohnort liegt, das heisst mehr als 1,5 km. Kann die steuerpflichtige Person jedoch den Beweis erbringen, dass kein öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung steht, oder kann ihr die Benützung nicht zugemutet werden (Gebrechlichkeit, beträchtliche Entfernung von der nächsten Haltestelle, ungünstiger Fahrplan, berufliche Nutzung des Privatfahrzeugs), so wird ein Abzug von 70 Rappen pro Kilometer bis zu 10 000 km, 60 Rappen pro Kilometer für die nächsten 10 000 km und 50 Rappen pro Kilometer für die übrigen Kilometer zugelassen. Die Beweislast trägt die oder der Steuerpflichtige.

Die steuerpflichtige Person hat nur Anspruch auf den Abzug der nach dem kürzesten Weg berechneten Fahrkosten. Ausserdem werden für den täglichen Arbeitsweg im Privatauto die Kostenabzüge sehr restriktiv gehandhabt. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss die steuerpflichtige Person das günstigste Verkehrsmittel zwischen dem Wohn- und dem Arbeitsort benutzen. Nur das Vorliegen besonderer ungünstiger Umstände kann ein Abweichen von diesem Grundsatz rechtfertigen. Die Freiburger Steuerrekurskommission (KRK) hat dementsprechend

geurteilt, dass eine tägliche Zeiteinsparung von 50 Minuten für den Arbeitsweg die Benutzung eines Privatfahrzeugs nicht rechtfertigt (ACCR FR 1985 II E Nr. 9). Sie lehnte sogar den Fahrkostenabzug eines Arbeitnehmers ab, der mit den öffentlichen Verkehrsmitteln fast 70 Minuten pro Tag verlor (Zug: 74 Minuten – zu Fuss: 20 Minuten – im Tram: 20 Minuten; Fahrzeit mit dem Auto rund 40 Minuten) (ACCR FR 1985 II E Nr. 10). Ein solcher Abzug wurde ebenfalls abgelehnt für eine Zeitersparnis von 1 Stunde 45 zwischen Bulle und Basel (in Sachen B. v/SCC, unveröff., Rec. 1995 S. 36). In einem anderen Fall lässt das Kantonsgericht durchblicken, dass eine Zeitersparnis von 1 Stunde 20 pro Tag nicht ausreicht, um die Benutzung eines Privatfahrzeugs für zulässig zu erklären (KG, Urteil vom 17.07.2012 in Sachen B.Y). In einem kürzlich erlassenen Urteil wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die Benutzung eines Privatfahrzeugs gerechtfertigt sein könnte, wenn damit eine Zeitersparnis von eineinhalb Stunden möglich ist, in dem Fall 49 Minuten pro Weg (604 2014 129).

Die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) richtet sich nach dieser Rechtsprechung und lässt den Kostenabzug für Privatfahrzeuge nur in den oben genannten Fällen zu. Ansonsten wendet sie den steuerrechtlichen Grundsatz an, wonach eine steuerpflichtige Person nur die effektiven Kosten für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel abziehen kann. Der Kostenabzug für Privatfahrzeuge ist also nicht *praktisch unbegrenzt*, wie die Motionäre behaupten: Diese Kosten müssen begründet werden, und zwar grundsätzlich (Gebrechlichkeit, beträchtliche Entfernung von der nächsten Haltestelle, ungünstiger Fahrplan) und quantitativ (beschränkte Anzahl gefahrene Kilometer). Den Nachweis hat die steuerpflichtige Person zu erbringen. Ausserdem ist der zulässige Abzug degressiv zur Anzahl berücksichtigter Kilometer (70, 60 und 50 Rappen pro km).

Seit 1. Januar 2016 ist der Pendlerabzug für die direkte Bundessteuer gemäss Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur auf 3000 Franken begrenzt. Volk und Stände haben am 9. Februar 2014 den Bundesratsbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) angenommen. Eine der vielen vorgesehenen Massnahmen zur Speisung des Bahninfrastrukturfonds war die Begrenzung des Abzugs der berufsbedingten Fahrkosten vom bundessteuerpflichtigen Einkommen. Für die Kantonssteuer wurde hingegen keine Obergrenze festgelegt, da dies Sache der Kantone ist. Es sei darauf hingewiesen, dass 11 und nicht wie von den Motionären behauptet 16 Kantone eine Obergrenze festgelegt haben (s. «Dossier Steuerinformationen, Die Einkommenssteuer natürlicher Personen», Ziff. 4.2.2.1, verfügbar auf der Website der Eidgenössischen Steuerverwaltung, www.estv.admin.ch).

Der Staatsrat hat sich schon mehrmals mit der Deckelung des Pendlerabzugs befasst. So stand bei der Aufstellung des Struktur- und Sparmassnahmenprogramm des Staates Freiburg 2013 eine vergleichbare Massnahme zur Diskussion. Die Strukturmassnahme 109, mit der der Fahrkostenabzug in der Steuererklärung abgeschafft werden sollte und die offensichtlich die gleichen Ziele verfolgte wie die vorliegende Motion, wurde jedoch fallengelassen. Der Grund dafür war namentlich die Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer, da der Staatsrat nicht denselben Kreis von Steuerpflichtigen zweimal zur Kasse bitten wollte. Zudem hatte der Staatsrat in seiner Antwort vom 15. Dezember 2014 auf die Anfrage André Schneuwly / Bernard Schafer «FABI-Abstimmung: Konsequenzen für den Kanton Freiburg» (2014-CE-93) seinen Standpunkt mit den Worten bekräftigt, dass er keine Projekte verfolge, «mit denen der Abzug der Fahrkosten für die Kantonssteuern begrenzt werden soll», und überdies erklärt, dass er sich bei den Fahrkosten an den Grundsatz des Abzugs der Gewinnungskosten halten wolle. In seiner Antwort vom 16. Februar 2016 auf die Anfragen Laurent Thévoz (2015-CE-308 und 2015-CE-306) kam der Staatsrat zum Schluss, dass die Einführung einer Begrenzung des Fahrkostenabzugs auf 3000 Franken im Kanton Freiburg

in erster Linie Steuerpflichtige mit einem steuerbaren jährlichen Einkommen von 80 000 Franken oder weniger treffen und zu einer höheren Steuerbelastung hauptsächlich für einen Teil des Mittelstands und der Steuerpflichtigen mit bescheidenem Einkommen führen würde. Dies deckt sich mit der Einführung einer Begrenzung auf 6000 oder 8000 Franken (nach den Schätzungen der KSTV nach den Steuerdaten 2015). Der Staatsrat wollte deshalb auch nicht die Situation von Freiburger Pendlern verschlechtern, die aus verschiedenen Gründen (beispielsweise nach einer Betriebs-schliessungen oder Betriebsverlagerung) für den Arbeitsweg auf ihr Privatfahrzeug angewiesen sind, und auch nicht die Randregionen benachteiligen. Für diese Steuerpflichtigen wäre eine solche Begrenzung zudem eine Verletzung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Schliesslich ist es auch interessant festzustellen, dass rund 65 % der Steuerpflichtigen, die einen Pendlerabzug geltend machen (61 888 Steuerpflichtige), Mieter sind (nach Schätzungen der KSTV). Auch wenn nicht einfach gesagt werden kann, der Wohnsitz werde nur nach den steuerlichen Rahmenbedingungen gewählt, ist nicht auszuschliessen, dass einige Steuerpflichtige sich doch dazu entscheiden könnten, ihren Wohnsitz in die Nähe des Arbeitsorts zu verlegen, falls es zur Einführung einer Abzugsbegrenzung kommt, so etwa Steuerpflichtige, die relativ «mobil» sind wie Mieter, alleinstehend und ohne Kinder. Abwanderungen in andere Kantone sind also nicht auszuschliessen, was zu Steuerausfällen führen würde, die die Mehreinnahmen mit der Plafonierung der Fahrkostenabzüge teilweise wieder aufwiegen würden. Zurzeit ist es jedoch nicht möglich, die Tragweite dieses Phänomens und seine Auswirkungen auf die Steuereinnahmen abzuschätzen.

Nach dem Gesagten bleibt der Staatsrat davon überzeugt, dass die Einführung einer tiefen Obergrenze für den Fahrkostenabzug im Kanton Freiburg nicht sinnvoll ist. Er ist aber offen für die Argumente der Motionäre und möchte den Fahrkostenabzug begrenzen, um Missbräuche zu verhindern. Aus diesem Grund schlägt er eine Abzugsbegrenzung auf 15 000 Franken vor, um den Besonderheiten des Kantons Freiburg Rechnung zu tragen, aber auch der Tatsache, dass die Fahrzeugsteuer im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen erhöht worden ist.

Eine Begrenzung des Fahrkostenabzugs auf 15 000 Franken würde 2349 Steuerpflichtige treffen und Steuermehreinnahmen von rund 0,8 Millionen Franken für den Kanton, 0,6 Millionen Franken für die Gemeinden und 80 000 Franken für die Pfarreien/Kirchgemeinden generieren. Mit einer solchen Deckelung kann der effektive Abzug unbegrenzt für eine Fahrt mit dem Auto von 54,5 Kilometern pro Weg geltend gemacht werden.

Nach dem Gesagten lädt Sie der Staatsrat ein, die Motion anzunehmen und den Fahrkostenabzug auf 15 000 Franken zu begrenzen.

Sollte sich der Grosse Rat gegen die Festlegung einer Abzugsbegrenzung bei 15 000 Franken aussprechen, so beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

15. Januar 2019