

An den Landrat

Glarus, 29. März 2016

Motion Grüne Fraktion „Pendlerabzug; Anpassung des kantonalen Steuergesetzes“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 2. Dezember 2015 reichte die Grüne Landratsfraktion eine Motion mit dem Antrag ein, es sei Artikel 26 des kantonalen Steuergesetzes wie folgt anzupassen (Begründung s. Beilage):

Art. 26

¹ Bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit können alle berufsbedingten Kosten abgezogen werden. Dazu gehören insbesondere

1. Die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte *bis zum Betrag, der dem Preis eines Generalabonnementes zweiter Klasse für Erwachsene für ein Jahr entspricht;*

(...)

² Für die Berufskosten gemäss Absatz 1 Ziffer 1–3 legt der Regierungsrat Pauschalansätze fest; im Falle von Absatz 1 Ziffer 3 steht dem Steuerpflichtigen der Nachweis höherer Kosten offen.

2. Beurteilung

2.1. Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur

Mit ihrem Ja zum Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) haben Volk und Stände am 9. Februar 2014 die Grundlagen geschaffen, um die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur langfristig sicherzustellen. Es wurde auf Verfassungsstufe ein neuer, unbefristeter Bahninfrastrukturfonds (BIF) verankert. Der Fonds wird aus bisherigen Quellen wie der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), der Mehrwert-, der Mineralölsteuer und aus den allgemeinen Bundesmitteln sowie auch aus neuen Quellen gespeist. Dazu gehören neben einem befristeten zusätzlichen Mehrwertsteuer-Promille insbesondere ein Kantonsbeitrag und die Festlegung eines maximalen Fahrkostenabzugs bei der direkten Bundessteuer.

Gemäss dem BIF-Verteilschlüssel wird die jährliche Belastung für den Kanton Glarus ab 2016 bei rund 4,4 Millionen Franken liegen. Dieser hat bisher keine Massnahmen zur Gegenfinanzierung ergriffen.

2.2. Anpassung der Steuergesetzgebung – Pendlerabzug

Als Beitrag zur Finanzierung des BIF wird der Pendlerabzug bei der direkten Bundessteuer ab der Steuerperiode 2016 auf 3000 Franken beschränkt. Als Berufskosten abzugsfähig sind neu nur noch „die notwendigen Kosten bis zu einem Maximalbetrag von 3000 Franken für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte“ (Art. 26 Abs. 1 Bst. a Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer). Das Eidgenössische Finanzdepartement hat die Berufskostenverordnung auf den 1. Januar 2016 entsprechend angepasst. Bisher konnten entweder die in der Berufskostenverordnung festgelegten Pauschalansätze oder bei Nachweis höherer Kosten die gesamten tatsächlichen Auslagen vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Neu gilt für beide Kategorien eine einheitliche Begrenzung, d. h. die Gewinnungskosten können auf jeden Fall nur noch bis zum Maximum von 3000 Franken abgezogen werden. Die Neuregelung gilt für die Fahrkosten der privaten wie auch der öffentlichen Verkehrsmittel. Der Maximalbetrag betrifft auch die kumulierten Fahrkosten bei auswärtigem Wochenaufenthalt (Kosten der regelmässigen Heimkehr an den Wohnsitz inkl. Fahrkosten zwischen auswärtiger Unterkunft und Arbeitsstätte).

Die Kantone haben aufgrund einer Änderung von Artikel 9 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden seit Anfang 2016 die Möglichkeit, für die Kosten der Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte ebenfalls einen Maximalbetrag festzulegen. Bisher konnten effektiv nachgewiesene Fahrkosten in unbeschränktem Ausmass abgezogen werden. Die Kantone konnten nach bisherigem Recht lediglich den Pauschalabzug limitieren. Die neue Begrenzung ist für die Kantone fakultativ – sie bestimmen selber, ob sie einen Maximalbetrag einführen wollen und in welcher Höhe dieser angesetzt werden soll.

Tabelle 1 gibt eine (provisorische) Übersicht über den Stand der Umsetzung in den Deutschschweizer Kantonen per Januar 2016.

Tabelle 1. Fahrkostenabzug bei den Kantonssteuern

<i>Kanton</i>	<i>Begrenzung</i>	<i>Bemerkungen</i>
AI	---	Keine Begrenzung im 2016
AG	7'000 Fr.	Gemäss definitiver Vorlage Regierungsrat vom 28.8.2015
AR	6'000 Fr.	Rückwirkend per 1.1.2015 im Rahmen des Entlastungsprogramms
BE	6'700 Fr.	Einführung per 1.1.2016
BL	3'000 Fr.	Gemäss Vernehmlassungsvorlage vom 22.9.2015
BS	3'000 Fr.	Einführung per 1.1.2016
GL	---	Keine Begrenzung im 2016
GR	---	Der Grosse Rat hat in der Oktobersession 2015 die Begrenzung abgelehnt
LU	---	Kantonsrat hat Obergrenze abgelehnt
NW	6'000 Fr.	Gemäss Referendumsabstimmung vom 29.11.2015
OW	---	Kantonsrat hat Obergrenze abgelehnt
SG	3'655 Fr.	Generalabonnement 2. Klasse für Erwachsene; in der Volksabstimmung vom 15.11.2015 bestätigt
SH	6'000 Fr.	Beschluss Kantonsrat vom 11.1.2016 (Referendumsfrist bis 14.4.2016)
SO	---	Keine Begrenzung im 2016
SZ	6'000 Fr.	Gemäss Vernehmlassungsvorlage vom 16.11.2015
TG	6'000 Fr.	Einführung per 1.1.2016
UR	---	Wird nicht eingeführt
VS	---	Wird nicht eingeführt
ZG	6'000 Fr.	Gemäss Botschaft vom 3.11.2015
ZH	3'000 Fr.	Vernehmlassungsvorlage; Antrag Regierungsrat noch offen

Die Motionärin fordert, in Artikel 26 des kantonalen Steuergesetzes eine Fahrkostenbegrenzung festzuschreiben, deren Höhe dem Preis eines Generalabonnements (GA) 2. Klasse für Erwachsene für ein Jahr entspricht. Diese Regelung kennt auch der Kanton St. Gallen.

2.3. *Finanzielle Auswirkungen für den Kanton Glarus*

Aktuell kostet das GA 2. Klasse für Erwachsene 3655 Franken. Bezogen auf das Steuerjahr 2014 ergibt eine statistische Auswertung, dass 3732 im Kanton Glarus wohnhafte natürliche Personen steuerlich abzugsfähige Fahrkosten von mehr als 3655 Franken geltend gemacht haben. Bei Ehepaaren oder eingetragenen Partnerschaften, bei denen beide Teile einen Fahrkostenabzug geltend machen, erscheint in der Statistik aus technischen Gründen nur eine steuerpflichtige Person.

Bei einer Begrenzung des Fahrkostenabzugs auf 3655 Franken wäre 2014 das steuerbare Einkommen um total 14'709'193 Franken höher ausgefallen und hätte – bei einem angenommenen durchschnittlichen Steuertarif von 10 Prozent – zu einer zusätzlichen einfachen Steuer von rund 1,5 Millionen Franken geführt. Daraus resultierten für den Kanton (Steuerfuss von 55 % inkl. Bausteuer) Mehrsteuern von rund 810'000 Franken und für die Gemeinden (einheitlicher Steuerfuss von 63 %) von rund 930'000 Franken.

Tabelle 2 gibt obige Berechnung (Begrenzung bei 3655 Franken) im Vergleich mit einer möglichen Fahrkostenbegrenzung bei 3000 Franken (Bundeslösung) und bei 6000 Franken (Variante diverser Kantone) für das Steuerjahr 2014 wieder.

Tabelle 2. Zusätzliche Steuererträge bei Begrenzung des Fahrkostenabzugs im Steuerjahr 2014

<i>Fahrkostenbegrenzung</i>		<i>3'000 Fr.</i>	<i>3655 Fr.</i>	<i>6000 Fr.</i>
Negativ betroffene im Kanton Glarus wohnhafte steuerpflichtige Personen	Anz.	4'572	3'732	2'060
Zusätzliches steuerbares Einkommen	Fr.	17'578'216	14'709'193	8'051'874
Zusätzliche einfache Steuer bei einem angenommenen durchschnittlichen Tarif von 10 %	Fr.	1'757'822	1'470'919	805'187
Zusätzliche Einkommenssteuer <i>Kanton</i> (Steuerfuss von 55 % inkl. Bausteuer)	Fr.	967'000	810'000	443'000
Zusätzliche Einkommenssteuern <i>Gemeinden</i> (einheitlicher Steuerfuss von 63 %)	Fr.	1'107'000	927'000	507'000

2.4. *Offene Fragen*

Wie die Motionärin in ihrer Begründung richtigerweise feststellt, sind im Kanton Glarus viele Einwohnerinnen und Einwohner auf eine Arbeitsstelle ausserhalb des Kantons angewiesen. Es stellt sich also grundsätzlich die Frage, ob eine Fahrkostenbegrenzung auf Kantons- und Gemeindeebene angebracht ist. Ausserdem steht eine Begrenzung von effektiven Berufsauslagen dem Grundsatz einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entgegen. Falls eine Fahrkostenbegrenzung eingeführt wird, müsste geklärt werden, ob der Preis für das GA 2. Klasse für Erwachsene eine sinnvolle Obergrenze ist oder ob die Bundeslösung oder ein anderer Wert im kantonalen Steuergesetz festgeschrieben werden soll.

Wie eingangs erwähnt, soll eine steuerliche Fahrkostenbegrenzung der Gegenfinanzierung des durch den Kanton jährlich in den BIF zu bezahlenden Betrags von rund 4,4 Millionen Franken dienen. Obige Berechnungen zeigen aber, dass die zusätzlichen Einkommenssteuern des Kantons – bei allen Varianten – nur einen Bruchteil der jährlichen BIF-Kosten decken würden. Zudem profitierten auch die Gemeinden – insgesamt noch mehr als der Kanton – von steuerlichen Mehreinnahmen, ohne an der Gegenfinanzierung mitzuwirken. Wird FAB als Verbundaufgabe angesehen, müssten die Gemeinden im Umfang ihrer zusätzlichen Einkommenssteuern ebenfalls zur Mitfinanzierung in die Pflicht genommen werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Stimmberechtigten haben die FABI-Vorlage anlässlich der eidgenössischen Volksabstimmung vom Februar 2014 mit einem deutlichen Mehr von 62 Prozent angenommen. Der Souverän hat dem Ausbau der Bahninfrastruktur zugestimmt im Bewusstsein und somit mit der Bereitschaft, den Abzug der Pendlerkosten bei den Bundessteuern auf 3000 Franken zu begrenzen. Sie haben den von der Motionärin und vom Regierungsrat wiederholt betonten Grundsatz bestätigt, wonach neue Ausgaben eine gesicherte Gegenfinanzierung erfordern (vgl. Art. 54 Abs. 1 Kantonsverfassung).

Verschiedene Parlamente haben eine Begrenzung des Pendlerabzugs auch auf kantonaler Ebene beschlossen. Dies erfolgte jeweils im Zusammenhang mit Sparmassnahmen. Die finanzielle Lage des Kantons Glarus erfordert im Moment keine zusätzlichen Mittel. Der geforderte Pendlerabzug käme einer partiellen Steuererhöhung auf Vorrat gleich, weshalb der Regierungsrat die Motion ablehnt. Eine auf Stabilität ausgerichtete Fiskal- und Finanzpolitik ist eines der vordringlichen Ziele des Regierungsrates. Gleichzeitig behält sich dieser aber ausdrücklich vor, das Anliegen der Motionärin beim nächsten Sparprogramm aufzugreifen und eine Begrenzung des Pendlerabzugs als Entlastungsmassnahme zu prüfen. Eine Umsetzung und Beantwortung der offenen Fragen (s. Ziff. 2.4) soll dannzumal vertieft analysiert werden.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion abzulehnen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Röbi Marti, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:
- Motion