

FD / Motion SVP-Fraktion vom 17. September 2019

Unvollständige Lohnausweise, Entfernungszuschlag und Steuernachforderungen für Mitglieder des St.Galler Kantonsrates

Antrag der Regierung vom 29. Oktober 2019

Nichteintreten.

Begründung:

Die Motion verlangt, dass die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, um die Nachbesteuerung auf dem in den Jahren 2016 bis 2018 ausgerichteten Entfernungszuschlag aufzuheben und die bezahlten Steuern auf dem Entfernungszuschlag zurückzuerstatten.

Gemäss Art. 150 Abs. 4 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11) erhalten Mitglieder des Kantonsrates, die ausserhalb des Sitzungsortes wohnen, je Sitzungstag einen Entfernungszuschlag je Strassenkilometer der Hin- und Rückfahrt von und zu ihrem Wohnort. Der Entfernungszuschlag wurde bis und mit dem Jahr 2018 nicht als Bestandteil des Bruttolohns auf dem Lohnausweis angegeben. Vielmehr erfolgte auf dem Lohnausweis ein Hinweis auf den Erhalt von Spesenvergütungen (Kreuz bei Ziff. 13.1.1).

Die Einfache Anfrage 61.18.45 «Korrekte Lohnausweise für St.Galler Kantonsrätinnen und Kantonsräte» vom 9. Dezember 2018 gab (unter anderem) Anlass, diese Praxis zu überprüfen. Dabei ergab sich der Schluss, dass der Entfernungszuschlag nicht als Spesenvergütung qualifiziert, sondern dass damit Berufskosten entschädigt werden, die zum Bruttolohn addiert werden müssen und ab 1. Januar 2016 der Fahrkostenbeschränkung unterliegen. Der Fahrkostenabzug ist bei der direkten Bundessteuer auf Fr. 3'000.– und bei den Kantons- und Gemeindesteuern auf Fr. 3'655.– (2016) bzw. Fr. 3'860.– (2017 und 2018) beschränkt. Das Kantonale Steueramt schritt in der Folge dazu, die in den Jahren 2016 bis 2018 ausgerichteten Entfernungszuschläge bei den jeweiligen Mitgliedern des Kantonsrates im Nachsteuerverfahren oder im Rahmen noch offener Veranlagungen aufzurechnen. Es sind bereits zahlreiche Veranlagungen ergangen und rechtskräftig geworden. Mit einer Ausnahme sind keine Einsprachen gegen die entsprechenden Veranlagungen erhoben worden.

Die Motionärin erachtet eine Nachbesteuerung als nicht rechens. Sinngemäss begründet sie dies zum einen damit, dass der Entfernungszuschlag nur Spesenersatz bilde und damit nicht Berufskosten entschädigt würden. Zum anderen bringt sie vor, dass eine Nachbesteuerung nur dann möglich sei, wenn Einkommen und Vermögen verschwiegen bzw. entsprechende Unterlagen unterdrückt worden seien, was hier aber nicht der Fall sei; das kantonale Personalamt habe lediglich jahrelang unvollständige Lohnausweise ausgestellt.

Spesen sind Unkosten, die der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer bei der Vornahme einzelner dienstlicher Verrichtungen erwachsen. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass sie grundsätzlich während der Arbeitszeit anfallen und auf die Höhe der effektiven Auslagen beschränkt sind. Dadurch unterscheiden sie sich von den Berufskosten, die vor oder nach der Arbeitszeit, nicht

aber während der eigentlichen Arbeitstätigkeit anfallen. Übersteigt der Spesenersatz die effektiven Auslagen, ist er im überschüssenden Umfang wie die von der Arbeitgeberin oder vom Arbeitgeber bezahlten Berufskosten zum Bruttolohn hinzuzurechnen.¹

Der Entfernungszuschlag wird den Mitgliedern des Kantonsrates anhand der Präsenzlisten und der strassenmässigen Distanz zwischen Wohn- und Sitzungsort ausgerichtet. Auf das verwendete Verkehrsmittel kommt es dabei nicht an. Der Entfernungszuschlag richtet sich damit nicht nach den effektiven Auslagen; zudem deckt er Auslagen ab, die vor und nach der Sitzungstätigkeit anfallen. Demgemäss qualifiziert er nicht als Spesenersatz, sondern der Entfernungszuschlag kommt einer Entschädigung für den Arbeitsweg gleich, die beim Bruttolohn zu addieren und somit steuerbar ist, soweit nicht in gleicher Höhe Berufskosten geltend gemacht werden können. Weshalb hier eine andere Beurteilung Platz greifen soll als bei Arbeitswegentschädigungen, die sonstige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von ihrer (privaten) Arbeitgeberin oder ihrem (privaten) Arbeitgeber ausgerichtet erhalten, ist nicht ersichtlich. An der bereits in der Beantwortung der Einfachen Anfrage 61.18.45 abgegebenen Beurteilung ist daher festzuhalten.

Abgesehen davon sieht Art. 22 Abs. 2 der Steuerverordnung (sGS 811.11; abgekürzt StV) für die Berufskosten von nebenamtlichen Behördenmitgliedern bereits *besondere* Pauschalabzüge vor, die *zusätzlich* zum allgemeinen Nebenerwerbsabzug gemäss Art. 22 Abs. 1 StV geltend gemacht werden können. Entsprechenden Tätigkeiten wird somit steuerlich durchaus Rechnung getragen, jedoch steuersystematisch korrekt über eine Regelung der Berufskosten und nicht über Spesen. Die Pauschalabzüge für nebenamtliche Behördenmitglieder (Art. 22 Abs. 1 und 2 StV) sind bereits grosszügig. Für die Regierung ist denn auch kein Grund ersichtlich, Art. 22 StV anzupassen. Ausserdem besteht die Möglichkeit, anstelle der Pauschalen die effektiven Kosten für den Nebenerwerb geltend zu machen.

Fehl geht die Motionärin auch, wenn sie meint, eine Nachsteuererhebung sei nur dann möglich, wenn eine steuerpflichtige Person steuerrelevante Tatsachen verschwiegen oder verheimlicht hat. Ein Verschulden der steuerpflichtigen Person wird gerade nicht vorausgesetzt, sondern nur eine Unterbesteuerung und neue Tatsachen oder Beweismittel, die der Veranlagungsbehörde im Zeitpunkt der Vornahme der Veranlagung nicht bekannt waren. Diese beiden Voraussetzungen sind hier erfüllt. So ist jedenfalls nicht ersichtlich und wird von der Motionärin auch nicht ausgeführt, dass für das Kantonale Steueramt Veranlassung bestanden hätte, die Richtigkeit der jeweiligen Lohnausweise und den dortigen Hinweis auf den Erhalt von Spesenvergütungen in Frage zu stellen. Nach der Rechtsprechung darf sich die Veranlagungsbehörde auf die Richtigkeit der Steuererklärung verlassen, ohne dass die steuerpflichtige Person daraus die Verwirkung der Nachsteuer ableiten könnte. Die Veranlagungsbehörde kann und muss angesichts der grossen Zahl von Steuererklärungen den Sachverhalt nicht nach allen Richtungen ausleuchten.²

Die (nachträgliche) Aufrechnung des Entfernungszuschlags beim Bruttolohn und eine damit (allfällig) einhergehende steuerliche Korrektur ist somit korrekt. Von daher besteht auch keine Veranlassung, rechtliche Grundlagen zu schaffen, um die erfolgte Besteuerung wieder rückgängig zu machen. Die Schaffung entsprechender Rechtsgrundlagen hielte vor dem übergeordnetem Recht nicht stand, sind doch die Voraussetzungen der Nachbesteuerung vom Bundesrecht vorgegeben und damit harmonisiert (Art. 151 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer [SR 642.11]; Art. 53 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [SR 642.14]). Der Kantonsrat verfügt über keinen gesetzgeberischen Spielraum, um im vorliegenden Zusammenhang das Nachbesteuerungsrecht auszuschliessen.

¹ Wegleitung zum Ausfüllen des Lohnausweise bzw. der Rentenbescheinigung, Rz. 49 f.; vgl. auch E. Bosshard, Die steuerliche Behandlung von Spesenvergütungen im Lohnausweis und im Veranlagungsverfahren, StR 1996, S. 560 ff.; Richner / Frei / Kaufmann / Meuter, Handkommentar zum DBG, 3. Aufl., Bern 2016, N 50 ff. zu Art. 17.

² Vgl. GVP 2001 Nr. 27 Erw. 4a/aa sowie VerwGE B 2013/264, 265 vom 24. März 2015 Erw. 2.1; abrufbar unter www.gerichte.sg.ch.