

Regierungsratsbeschluss

vom 12. August 2014

Nr. 2014/1367

KR.Nr. A 040/2014 (FD)

Auftrag Markus Knellwolf (glp, Zuchwil): Kantonaler Pendlerabzug auf ein sinnvolles Mass begrenzen (26.03.2014) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, nach Inkrafttreten der mit FABI verknüpften Gesetzesänderungen auf Bundesebene (Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, Steuerharmonisierungsgesetz), dem Kantonsrat möglichst rasch Botschaft und Entwurf zur Plafonierung des Pendlerabzuges auf kantonaler Ebene vorzulegen.

In die Botschaft ist eine entsprechende Analyse vergangener kantonaler Steuerdaten und zu den Auswirkungen der Plafonierung zu integrieren.

2. Begründung

In den letzten Jahren ist ein Trend zu immer längeren Arbeitswegen festzustellen. Dieser Trend ist aus raumplanerischer und umweltpolitischer Sicht problematisch. Es ist inzwischen breit anerkannt, dass das Phänomen der immer längeren Pendlerstrecken (neben anderem) die Zersiedelung fördert. Eine Dämpfung dieses Trends wäre daher wünschenswert.

Heute sind Mobilitätskosten für den Arbeitsweg bei den Steuern begrenzungslos abzugsfähig. Es besteht also ein steuerlicher Fehlanreiz für möglichst lange Pendlerstrecken. Dies wurde inzwischen auch in Bundesbern erkannt. Im Rahmen der Beratung und der Debatte zu FABI wurde diese Thematik eingehend thematisiert. Ein mit der Verfassungsänderung verknüpftes Gesetz (noch nicht in Kraft, Referendum noch möglich) sieht vor, den Pendlerabzug bei der direkten Bundessteuer (für unselbstständig Erwerbende) auf maximal 3000 Franken zu begrenzen. Zudem soll mit der Revision des Steuerharmonisierungsgesetzes den Kantonen die Möglichkeit geboten werden, ihrerseits den Pendlerabzug zu plafonieren¹. Von dieser Möglichkeit soll der Kanton Solothurn Gebrauch machen.

Neben der Grundsatzfrage, ob der Pendlerabzug plafoniert werden soll oder nicht, stellt sich letztlich auch die Frage, wo die Plafonierung angesetzt werden soll. Die bei der direkten Bundessteuer vorgesehenen 3000 Franken erscheinen als sinnvolle Grösse. Damit sind grösstenteils die Kosten für regionale Verbundabonnemente, ein 2.-Klasse-GA und Autopendlerstrecken bis zu 35 km pro Tag immer noch abzugsfähig. Damit diese Frage im Rahmen der kantonalen Gesetzesvorlage aber fundiert und kantonsspezifisch geführt werden kann, soll in die Botschaft eine entsprechende Analyse der kantonalen Steuerdaten (z.B. Steuerjahr 2012) enthalten. Die Analyse soll u.a. Fakten zu folgenden Punkten bieten:

¹ Die Kosten für den Arbeitsweg gehören zu den abzugsfähigen Berufskosten, bzw. den abzugsfähigen Gewinnungskosten. Eine vollständige Abschaffung des Pendlerabzuges auf kantonaler Ebene scheint daher auch in Zukunft nicht mit eidgenössischem Recht vereinbar.

- Betroffenheit / Auswirkungen auf die verschiedenen Einkommensgruppen
- Betroffenheit / Auswirkungen auf die einzelnen Regionen des Kantons
- Auswirkungen auf die Steuereinnahmen bei Kanton und Gemeinden
- Maximal getätigter Abzug (Rekordabzug)
- etc.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Nach geltendem Recht können die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte als Berufskosten ohne betragsmässige Limite abgezogen werden (§ 33 Abs. 1 lit. a StG [Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985; BGS 614.11], Art. 26 Abs. 1 lit. a DBG [Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990; SR 642.11]. Mit dem Bundesbeschluss vom 20. Juni 2013 über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) haben die Eidgenössischen Räte auch das Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur angenommen. Dieses Gesetz hat sowohl das DBG als auch das StHG (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990; SR 642.14) geändert. Der Abzug für die beruflichen Fahrkosten wird in Art. 26 DBG auf Fr. 3'000.— jährlich begrenzt; und in Art. 9 Abs. 1 StHG werden die Kantone ermächtigt, dafür einen Maximalbetrag festzusetzen. Das genannte Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 unterliegt noch dem Referendum und ist im Bundesblatt erst am 17. Juni 2014 (Seite 4097) publiziert worden. Denn die Publikation sollte erst erfolgen, nachdem Volk und Stände FABI angenommen hatten (Bundesblatt 2013, S. 5229). Die Referendumsfrist hat mit der Publikation zu laufen begonnen; sie läuft am 25. September 2014 ab. Somit ist zurzeit noch offen, ob gegen das Gesetz das Referendum ergriffen wird, und folglich auch, ob und wann es in Kraft treten wird.

3.2 Begrenzung des Abzuges für berufliche Fahrkosten

3.2.1 Allgemeines

Wir hegen aus den im Vorstoss genannten Gründen eine gewisse Sympathie für die Begrenzung des Abzuges für berufliche Fahrkosten. Allerdings ist fraglich, ob die unlimitierte steuerliche Abzugsfähigkeit dieser Kosten einen Anreiz bildet, lange Pendlerstrecken in Kauf zu nehmen. Die langen Arbeitswege, auch in zeitlicher Hinsicht, sind nämlich ebenso oder noch mehr Ausfluss der beruflichen Mobilität, die heute von den Arbeitnehmenden verlangt wird. Wer vor der Haustür keine zumutbare, seinen Fähigkeiten entsprechende Stelle findet, ist zu einem längeren Arbeitsweg gezwungen oder muss in die Nähe des neuen Arbeitsortes umziehen. Letzteres ist aber oft auch nicht zumutbar, weil dann der Partner oder die Partnerin einen weiteren Arbeitsweg hätte oder weil die ganze Familie ihr bisheriges soziales Netz aufgeben müsste. Wenn dem Fahrkostenabzug umgekehrt eine Anreizwirkung zugestanden wird, kann eine Begrenzung demnach zur Folge haben, dass die Arbeitnehmenden vermehrt aus den Randgebieten mit wenig Arbeitsplätzen abwandern und in die Nähe der Städte und Agglomerationen ziehen.

3.2.2 Steuerliche Auswirkungen

Die Plafonierung des Abzuges auf Fr. 3'000.— analog zur direkten Bundessteuer hat zudem bei den kantonalen Steuern erhebliche Auswirkungen. Zwar können mit diesem Betrag aktuell die Kosten für ein regionales Verbundabonnement vollständig, für ein GA der 2. Klasse zu rund 5/6

abgezogen werden, womit hier ein Anteil private Nutzung berücksichtigt bleibt. Das dürfte wenig Probleme bieten. Für Personen, die für den Arbeitsweg das private Motorfahrzeug benötigen, sei es wegen ungünstiger oder fehlender Anbindung von Wohn- und/oder Arbeitsort an den öffentlichen Verkehr, wegen ihren Arbeitszeiten oder weil sie ihr Fahrzeug beruflich verwenden müssen, ergibt sich hingegen eine massive Einschränkung. Beim heute geltenden Abzug von Fr. 0.70/km (für die ersten 10'000 km) können damit gerade noch die Kosten für die ersten 4'285 km abgezogen werden, was bei 220 Arbeitstagen einem täglichen Arbeitsweg von 19.5 km (und nicht 35 km wie in der Begründung ausgeführt) oder von knapp 10 km pro Wegstrecke entspricht. So könnte ein Arbeitnehmer, der mit dem Auto z. B. von Matzendorf nach Egerkingen pendelt, seine Fahrkosten nur noch zu rund 2/3 abziehen.

Während bei der direkten Bundessteuer eine Kürzung des Fahrkostenabzuges um Fr. 1'000.— bis zu einem steuerbaren Einkommen von Fr. 72'500.— höhere Steuern von höchstens Fr. 30.— verursacht, sind es bei der Staats- und Gemeindesteuer bereits bei einem steuerbaren Einkommen von Fr. 50'000.— rund Fr. 220.— (Alleinstehende) bzw. rund Fr. 180.— (Verheiratete). In erheblichem Mass sind damit – im Unterschied zur direkten Bundessteuer – auch Personen mit geringeren Einkommen betroffen.

3.2.3 Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund einer ersten Auswertung der Veranlagungsdaten für das Steuerjahr 2012 ziehen rund 101'500 Arbeitnehmende berufliche Fahrkosten (Weg zur Arbeit) im folgenden Ausmass ab:

Höhe des Abzugs	Anzahl	Anzahl kumuliert	Abzug Fahrkosten	Abzug Fahrkos- ten kumuliert
bis 1'000	37'746	37'746	25'851'673	25'851'673
1'001 - 2'000	16'114	53'860	23'993'680	49'845'353
2'001 - 3'000	12'171	66'031	29'928'879	79'774'232
3'001 - 4'000	10'071	76'102	34'495'587	114'269'819
4'001 - 5'000	6'898	83'000	30'538'578	144'808'397
5'001 - 10'000	13'732	96'732	97'531'518	242'339'915
10'001 - 15'000	3'803	100'535	45'775'743	288'115'658
15'001 - 20'000	854	101'389	14'481'372	302'597'030
> 20'000	156	101'545	3'575'258	306'172'288

Obwohl eine hohe Zahl von solothurnischen Arbeitnehmenden in ausserkantonalen Zentren und Agglomerationen ihrer Erwerbstätigkeit nachgeht, wären nahezu zwei Drittel aller Arbeitnehmenden von der Begrenzung des Fahrkostenabzuges nicht betroffen. Allerdings können heute rund 36'000 Steuerpflichtige Fahrkosten von mehr als Fr. 3'000.— geltend machen. Würde der Abzug auf diesen Betrag limitiert, könnten sie total ca. 118 Mio. Franken oder im Durchschnitt Fr. 3'300.— weniger abziehen. Damit steigt ihre Steuerbelastung im Durchschnitt um etwa Fr. 700.— (Staats- und Gemeindesteuern), was einen Steuermehrertrag von etwa 11 bis 12 Mio. Franken ergäbe (einfache Staatssteuer) und für die Gemeinden insgesamt 13 bis 14.5 Mio. Franken. Jene rund 4'800 Steuerpflichtigen, die heute mehr als Fr. 10'000.— abziehen können, müssten mindestens mit zusätzlichen Steuern von Fr. 1'540.— rechnen, im Durchschnitt sind es für sie gar Fr. 2'200.—. Bei einer Begrenzung des Abzugs auf Fr. 5'000.— wären insgesamt noch immer rund 19'000 Steuerpflichtige betroffen, die im Durchschnitt je etwa Fr. 3'500.—, total 66 Mio. Franken weniger abziehen könnten. Der zusätzliche Steuerertrag würde sich für den Staat auf 6 bis 7 Mio. Franken belaufen, für die Gemeinden auf 7 bis 8 Mio. Franken.

Ein Ziel der Begrenzung des Fahrkostenabzuges in der FABI-Vorlage war tatsächlich, das Pendeln über lange Distanzen steuerlich weniger zu begünstigen. Damit sollte auch der Trend zu immer längeren Arbeitswegen gedämpft werden, was aus raumplanerischen und umweltpolitischen Gründen angezeigt sei. Wie sich diese Limitierung auf das Verhalten der Arbeitnehmenden

den tatsächlich auswirken, welche gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Folgen sie haben wird, ist zurzeit aber noch offen. Dabei ist zu beachten, dass der Kanton Solothurn u.a. dank der guten Verkehrslage einen erheblichen Wegpendlerüberschuss aufweist und damit von den Zentren Zürich, Basel und Bern stark profitiert. Eine massive Kürzung des Fahrkostenabzuges könnte deshalb gut Verdienende veranlassen, in die Nähe des Arbeitsortes umzuziehen, und andere vom Zuzug abhalten. Eine solche Entwicklung würde dann die vorne genannten Mehrerträge, die auf eine statische Betrachtung abstellen, sicher reduzieren.

Die Begrenzung des Abzuges wurde jedoch in erster Linie aus finanziellen Gründen vorgesehen, weil damit dem Bund höhere Steuererträge zufließen. Diese Mehrerträge sind ein Teil der neuen Finanzierungsquellen für den Bahninfrastrukturfonds. Ein weiteres Element bilden Einlagen der Kantone von 500 Mio. Franken pro Jahr (Art. 57 des Eisenbahngesetzes in der Fassung vom 21. Juni 2013; SR 742.101). Die Aufschlüsselung dieses Betrages unter den Kantonen richtet sich nach den bestellten Personen- und Zugkilometern im Regionalverkehr gemäss dem interkantonalen Verteiler. Wie hoch der Anteil des Kantons Solothurn (nach Abzug der heutigen Beiträge an die Bahninfrastruktur) sein wird, ist gegenwärtig noch nicht bekannt. Der Bund hat erste konkrete Zahlen auf den Herbst angekündigt. Es erscheint je nach Grössenordnung dann aber prüfenswert, diesen Beitrag ebenfalls über die Beschränkung des Abzuges für berufliche Fahrkosten zu finanzieren. Aus diesem Grund, und weil der Auftrag keine fixe Limite nennt, stimmen wir ihm zu.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Aktuarin Finanzkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat