IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 19. Oktober 2020

Nr. 2020/1450
KR.Nr. A 0077/2020 (FD)

Auftrag Heinz Flück (Grüne, Solothurn): Pendlerabzug begrenzen
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat möglichst rasch Botschaft und Entwurf zur Begrenzung des sogenannten Pendlerabzuges (Berufsauslagen, Fahrkosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte) auf kantonaler Ebene vorzulegen.

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 die Zersiedelung fördert. Dieser Trend darf nicht weiter durch steuerliche Anreize unterstützt werden. Im Kanton Solothurn sind Mobilitätskosten für den Arbeitsweg bei den Steuern unbegrenzt abzugsfähig.
Der Bund hat 2014 diesen Abzug auf maximal 3000 Franken begrenzt. Seither haben bereits mehr als die Hälfte der Kantone den Pendlerabzug entweder dem Bund angeglichen oder auf ein anderes Maximum, zwischen 500 Franken und 8000 Franken, limitiert.
Mit dem Ausbau des öffentlichen Verkehrs sind immer weniger Arbeitende auf ein privates Motorfahrzeug für den Arbeitsweg angewiesen. Personen mit unregelmässigen Arbeitszeiten sollen bis zur definierten Limite weiterhin einen Abzug für ein privates Fahrzeug geltend machen können (Eine Begrenzung sollte die Kosten für ein ÖV-Generalabonnement nicht wesentlich übersteigen).
In der Antwort auf einen ähnlich lautenden Vorstoss von Markus Knellwolf im Jahre 2014 (A 040/2014) hatte der Regierungsrat festgestellt, dass im Kanton Solothurn rund 5000 Personen einen Abzug von über 10‘000 Franken und 156 Steuerpflichtige einen solchen von über 20‘000 Franken pro Jahr geltend machten. Letzteres entspricht nach geltendem Recht einer Fahrstrecke von über 40‘000 km pro Jahr allein für den Arbeitsweg. Angesichts der aktuellen Herausforderungen, Klimawandel, Zersiedelung, überlastetes Strassennetz usw., ist eine solche steuerliche Begünstigung nicht mehr haltbar.
Aufgrund der durch die aktuelle durch die Pandemie ausgelöste Krise und in der Folge zu erwartenden tieferen Steuereinnahmen, wie auch für die Umsetzung der angestrebten steuerlichen Entlastung von tiefen und mittleren Einkommen, wird der Kanton auf Mehrerträge angewiesen sein. In der Beantwortung auf den Auftrag Knellwolf (A 040/2014) hatte der RR basierend auf Steuerdaten von 2012 berechnet, dass eine Plafonierung auf 3000 Franken (= Bundessteuer) dem Kanton 11 - 12 Mio. Franken und eine solche von 5000 Franken 6 - 7 Mio. Franken Mehreinnahmen ergeben würde.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte können als Berufskosten von der Einkommenssteuer abgezogen werden. Für die direkte Bundessteuer ist der Abzug seit dem 1. Januar 2016 auf maximal 3'000 Franken beschränkt (Art. 26 Abs. 1 lit. a DBG [Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990; SR 642.11]). Gemäss Art. 9 Abs. 1 StHG (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990; SR 642.14) sind die Kantone ermächtigt, einen Maximalbetrag festzusetzen. Der Kanton Solothurn hat von dieser Möglichkeit bislang keinen Gebrauch gemacht, d.h. nach geltendem Recht können diese Fahrkosten für die Staats- und Gemeindesteuern ohne betragsmässige Limite abgezogen werden (§ 33 Abs. 1 lit. a StG [Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985; BGS 614.11]).

3.2 Begrenzung des Abzuges für berufliche Fahrkosten

3.2.1 Allgemeines

Aus den im Vorstosstext genannten Gründen begrüssen wir grundsätzlich eine Begrenzung des Abzuges für berufliche Fahrkosten (vgl. auch unsere Stellungnahme vom 12. August 2014 zum Auftrag Markus Knellwolf [glp, Zuchwil]: Kantonaler Pendlerabzug auf ein sinnvolles Mass begrenzen [RRB Nr. 2014/1367], unsere Stellungnahme vom 3. März 2020 zur Interpellation André Wyss [EVP, Rohr]: Steuervergünstigungen [RRB Nr. 2020/321] sowie unser Auftrag vom 26. Mai 2020 an das Finanzdepartement zur Ausarbeitung einer Teilrevision des Steuergesetzes über die Senkung der Einkommenssteuerbelastung [RRB Nr. 2020/789]). Im interkantonalen Vergleich hat bislang rund die Hälfte der Kantone einen Maximalbetrag der Fahrkosten eingeführt, so auch die umliegenden Kantone Bern, Luzern, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Zürich. Deren Höchstgrenze bewegt sich zwischen 3'000 Franken (BS) und 7'000 Franken (AG).

Ob der Trend zu immer längeren Arbeitswegen jedoch rein dadurch gehemmt werden kann, dass die unlimitierte steuerliche Abzugsfähigkeit dieser Kosten wegfällt, ist fraglich. 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.

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. Indem aber die massgeblichen Nachbarkantone die Fahrkosten mittlerweile begrenzt haben, hat die dortige Attraktivität des Wegpendelns bereits abgenommen. Mithin ist in dieser Hinsicht nicht damit zu rechnen, dass eine Begrenzung der abzugsfähigen Fahrkosten im Kanton Solothurn zu einer wesentlichen Abwanderung in die Nachbarskantone führen würde.

3.2.2 Steuerliche Auswirkungen

Der Vorstosstext nennt keine konkrete Höhe einer allfälligen Plafonierung. Er führt aber aus, eine Begrenzung sollte die Kosten für ein ÖV-Generalabonnement nicht wesentlich übersteigen.

Ein ÖV-Generalabonnement der 2. Klasse kostet zurzeit 3‘860 Franken, dasjenige der 1. Klasse 6‘300 Franken. Bei einer Plafonierung des Abzugs auf 3‘000 Franken analog zur direkten Bundessteuer könnten somit die Kosten für ein GA der 2. Klasse noch zu rund 4/5 abgezogen werden, dasjenige der 1. Klasse jedoch nicht einmal zur Hälfte. Personen, die für den Arbeitsweg das private Motorfahrzeug benötigen, könnten beim heute geltenden Abzug von 0.70 Franken/km (für die ersten 10‘000 km) und 220 Arbeitstagen gerade noch einen täglichen Arbeitsweg von 19,5 km oder von knapp 10 km pro Wegstrecke abziehen (vgl. weitergehend dazu unsere Ausführungen im RRB Nr. 2014/1367).

Eine Kürzung des Fahrkostenabzuges um 1‘000 Franken führt bei einem steuerbaren Einkommen von 70'000 Franken zu höheren Steuern von rund 220 Franken (Alleinstehende) bzw. rund 210 Franken (Verheiratete) bei der Staats- und Gemeindesteuer.

3.2.3 Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund einer Auswertung der Veranlagungsdaten für das Steuerjahr 2017 ziehen 109‘250 Arbeitnehmende berufliche Fahrkosten (Weg zur Arbeit) im folgenden Ausmass ab:

Höhe des Abzugs	Anzahl	Anzahl kumuliert	Abzug Fahrkosten	Abzug Fahrkosten kumuliert
bis 1‘000	38'784	38'784	27'310'825	27'310'825
1‘001 - 2‘000	18'611	57'395	27'820'293	55'131'118
2‘001 - 3‘000	13'696	71'091	34'042'327	89'173'445
3‘001 - 4‘000	10'989	82'080	38'263'164	127'436'609
4‘001 - 5‘000	7'729	89'809	34'550'731	161'987'340
5‘001 - 6‘000	3'838	93'647	21'044'217	183'031'557
6'001 – 7‘000	3'496	97'143	22'599'594	205'631'151
7'001 – 10‘000	7'110	104'253	59'340'711	264'971'862
10‘001 - 15‘000	3'906	108'159	46'967'323	311'939'185
15‘001 - 20‘000	944	109'103	15'972'932	327'912'117
> 20‘000	147	109'250	3'220'398	331'132'515

Rund zwei Drittel aller solothurnischen Arbeitnehmenden ziehen weniger als 3'000 Franken an Fahrkosten ab, wären also von einer Begrenzung auf diese Höhe nicht betroffen.

Rund 38'100 Steuerpflichtige können heute Fahrkosten von mehr als 3'000 Franken geltend machen, davon rund 15'600 Steuerpflichtige von mehr als 6'000 Franken. Würde der Abzug auf 3'000 Franken limitiert, könnten sie total ca. 127,5 Mio. Franken oder im Durchschnitt 3'340 Franken weniger abziehen. Damit stiege ihre Steuerbelastung durchschnittlich um ca. 715 Franken (Staats- und Gemeindesteuer), was einen Steuermehrertrag bei der Staatssteuer von rund 12 - 13 Mio. Franken und bei der Gemeindesteuer von 14 - 15 Mio. Franken ergäbe.

Eine Begrenzung des Fahrkostenabzuges auf 6'000 Franken würde zu einem Steuermehrertrag von rund 5 - 6 Mio. Franken (Staatssteuer) und 6 - 6,5 Mio. Franken (Gemeindesteuer) führen. Ein Maximalbetrag von 10'000 Franken würde noch knapp 5'000 Steuerpflichtige betreffen und hätte einen Steuermehrertrag von total 3 - 3,8 Mio. Franken (Staats- und Gemeindesteuer) zur Folge.

3.3 Fazit

Indem der Abzug für die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte im Kanton Solothurn nicht begrenzt ist, kann eine Minderheit von steuerpflichtigen Personen Abzüge von teilweise über 20'000 Franken vom steuerbaren Einkommen geltend machen. Aus den im Vorstosstext genannten Gründen und auch im Vergleich mit den umliegenden Kantonen scheint dies nicht mehr zeitgemäss. Fahrkosten stellen zum Teil auch Lebenshaltungskosten dar, die vom Wohnort bedingt sind. Lange Arbeitswege belasten dabei die Infrastruktur, die von der Allgemeinheit finanziert wird, überdurchschnittlich. Entsprechend haben wir in der Standortstrategie 2030 als Ziel festgelegt, dass bei der Einkommensbesteuerung ein Platz im Mittelfeld der Schweizer Kantone angestrebt werden soll, wobei individuelle Abzugsmöglichkeiten zu Gunsten einer attraktiven Steuerbelastung für alle beseitig werden sollen. Der Pendlerabzug ist deshalb auch aus unserer Sicht zu überprüfen, und zwar im Rahmen eines Gesamtpakets. Hierzu haben wir das Finanzdepartement beauftragt, eine entsprechende Vorlage zu einer Teilrevision des Steuergesetzes auszuarbeiten (vgl. RRB Nr. 2020/789).

Hinzu kommt, dass die Begrenzung des Abzuges für die direkte Bundessteuer auf 3'000 Franken in erster Linie aus finanziellen Gründen vorgesehen wurde, weil damit dem Bund höhere Steuererträge zufliessen. So leisten die Kantone eine Einlage von jährlich 500 Mio. Franken an den Bahninfrastrukturfonds BIF zur Finanzierung der Infrastrukturkosten (Art. 57 des Eisenbahngesetzes in der Fassung vom 21. Juni 2013; SR 742.101). Seit 2019 werden diese Beiträge indexiert, weshalb der Fonds inzwischen auf 532,5 Mio. Franken angewachsen ist. Der Beitrag des Kantons Solothurn betrug im Jahr 2019 rund 10,7 Mio. Franken. Es scheint prüfenswert, diesen Beitrag ebenfalls über die Beschränkung des Abzuges für berufliche Fahrkosten zu finanzieren. Auch aus diesem Grund stimmen wir dem Antrag im Grundsatz zu.

Der Kantonsrat hat am 2. September 2020 dem Antrag der Finanzkommission (FIKO) vom 19. August 2020 (VI 0094/2020) zugestimmt. Der Antrag verlangt vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Volksinitiative „Jetzt si mir draa“. Dabei soll die Einkommensbesteuerung im Sinne des Auftrages des Regierungsrates vom 26. Mai 2020 an das Finanzdepartement einer ganzheitlichen Reform unterworfen werden. So soll auch die Bemessungsgrundlage, wo sinnvoll, korrigiert werden. Konkret verlangt der Auftrag, unter anderem die Steuerabzüge zu überprüfen. Um parallele Gesetzgebungsverfahren zu vermeiden und weil der Pendlerabzug als Steuerabzug sinnvollerweise anlässlich eines Gesamtpaketes zu überprüfen ist, erachten wir es deshalb in zeitlicher Hinsicht als angezeigt, den vorliegenden Auftrag im Rahmen dieser bereits laufenden Teilrevision des Steuergesetzes umzusetzen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf zur Begrenzung des sogenannten Pendlerabzugs (Berufsauslagen, Fahrkosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte) auf kantonaler Ebene vorzulegen. Die Umsetzung soll im Rahmen der Umsetzung der Volksinitiative „Jetzt si mer draa" erfolgen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Aktuarin FIKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat