

Einfache Anfrage Steiner-Kaltbrunn vom 18. November 2015

Begrenzung des Fahrkostenabzugs: Verfassungskonformität der Neuregelung und weitere Fragen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 12. Januar 2016

Marianne Steiner-Kaltbrunn beurteilt in ihrer Einfachen Anfrage vom 18. November 2015 die mit dem XI. Nachtrag zum Steuergesetz erfolgte Begrenzung des Fahrkostenabzugs als nicht verfassungskonform und stellt im Zusammenhang mit der entsprechenden Neuregelung einige Fragen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Volk und Stände stimmten am 9. Februar 2014 dem Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) und damit den darin vorgesehenen Verfassungsänderungen zu. Bereits in der Junisession 2013 hatte das Bundesparlament das Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (Referendumsvorlage: BBI 2014, 4097 ff.) verabschiedet. Dieses Gesetz sieht eine Änderung von Art. 26 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (SR 642.11; abgekürzt DBG) in dem Sinn vor, dass als Berufskosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte nur noch die notwendigen Kosten bis zu einem Betrag von Fr. 3'000.– abgezogen werden können. Weiter beinhaltet es einen neuen Art. 9 Abs. 1 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14; abgekürzt StHG), wonach für die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte ein Maximalbetrag festgesetzt werden kann. Das Referendum gegen das neue Bundesgesetz wurde nicht ergriffen. Die Gesetzesänderungen traten am 1. Januar 2016 in Kraft.

Auf kantonalen Ebene wurde dem Kantonsrat mit der Sammelvorlage 2 zur Umsetzung des Entlastungsprogramms 2013 (22.14.04) u.a. vorgeschlagen, eine Begrenzung des Fahrkostenabzugs einzuführen. Der Kantonsrat stimmte am 25. Februar 2015 dem XI. Nachtrag zum Steuergesetz (sGS 811.1; abgekürzt StG) zu, der eine Änderung von Art. 39 Abs. 1 Bst. a StG beinhaltet. Danach ist für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte ein Abzug nur noch bis zum Betrag möglich, der dem Preis für ein Generalabonnement zweiter Klasse für Erwachsene entspricht. Gegen den XI. Nachtrag zum Steuergesetz wurde das Referendum ergriffen. Die St.Galler Stimmberechtigten stimmten jedoch in der Volksabstimmung vom 15. November 2015 mit 51,3 Prozent Ja-Stimmen der Gesetzesänderung zu (ABI 2015, 3317 ff.). Sie ist seit 1. Januar 2016 in Vollzug.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Neuregelung von Art. 39 Abs. 1 Bst. a StG stützt sich auf Art. 9 Abs. 1 Satz 2 StHG. Sie findet damit eine Grundlage in einem Bundesgesetz. Nach Art. 190 der Bundesverfassung (SR 101) sind Bundesgesetze für die rechtsanwendenden Behörden massgebend. Das bedeutet, dass die Rechtsanwender an eine bundesgesetzliche Regelung gebunden sind, selbst wenn sich diese als verfassungswidrig herausstellen sollte. Der Einwand der Verfassungswidrigkeit gegenüber einer bundesgesetzlichen Regelung greift somit nicht. Damit erübrigt(e) sich auch die Frage, ob der XI. Nachtrag zum Steuergesetz verfassungskonform ist. Dies gilt umso mehr, als der im kantonalen Recht festgesetzte Maximalabzug (derzeit Fr. 3'655.–) den maximalen Fahrkostenabzug im Recht der direkten Bundessteuer (Fr. 3'000.–) übersteigt.

2. Nach dem bereits Gesagten bestand keine Veranlassung, die Frage der Verfassungskonformität zu prüfen bzw. prüfen zu lassen. Der Regierung war jedoch bewusst, dass eine Begrenzung des Fahrkostenabzugs im kantonalen Steuergesetz nur möglich ist, wenn dafür eine bundesgesetzliche Grundlage besteht. Diese wurde mit dem Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur geschaffen. Die Einführung einer Begrenzung im kantonalen Recht, die bereits mit dem Kantonsratsbeschluss zum Sparpaket II (ABI 2012, 2194 ff. [33.12.09]) im Grundsatz beschlossen worden war, musste zeitlich darauf abgestimmt werden. So wurde die Rechtsgültigkeit der Änderung von Art. 39 Abs. 1 Bst. a StG von der Rechtsgültigkeit des Bundesgesetzes über die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur abhängig gemacht.
3. Die Regierung geht nicht davon aus, dass die Begrenzung des Fahrkostenabzugs auf höchstens Fr. 3'655.– je Steuerperiode viele Arbeitnehmende in existenzielle Bedrängnis bringt. Gemäss den von der Fachstelle für Statistik erstellten Auswertungen sind mehr als 80 Prozent der Steuerpflichtigen von der Limitierung gar nicht betroffen, da die von ihnen geltend gemachten Fahrkosten den Betrag von Fr. 3'655.– nicht überschreiten. Für nur rund 500 Personen mit steuerrechtlichem Wohnsitz im Kanton St.Gallen führt die Limitierung sodann zu einer steuerlichen Mehrbelastung, die Fr. 1'000.– einfache Steuer oder mehr beträgt.
4. Dass eine grössere Zahl von natürlichen Personen die Begrenzung des Fahrkostenabzugs zum Anlass nimmt, ihren Steuerwohnsitz in einen benachbarten Kanton zu verlegen, erscheint unwahrscheinlich. Zum einen bildet die Steuerbelastung nur einen von mehreren Faktoren, welche die Wahl des Wohnsitzes beeinflussen. Zum anderen gilt es darauf hinzuweisen, dass die meisten Nachbarkantone den Fahrkostenabzug ebenfalls beschränkt haben oder dies anstreben. Zu Letzteren gehört auch der Kanton Schwyz. Er plant, den Fahrkostenabzug ab dem 1. Januar 2017 auf Fr. 6'000.– zu beschränken. Eine entsprechende Vorlage wurde am 16. November 2015 in die Vernehmlassung gegeben.
5. Wenn eine Vorlage zu Mehr- oder Mindereinnahmen führt, sie sich aber noch nicht als definitiv erweist, entspricht es gängiger Praxis, die Budgetierung nach dem jeweiligen Verfahrensstand und dem Ergebnis der jeweiligen Beratungen vorzunehmen. Der Kantonsrat erliess am 25. Februar 2015 den XI. Nachtrag zum Steuergesetz. Praxisgemäss wurden damit einhergehende Mehreinnahmen bereits im Budget 2016 berücksichtigt. Die diesbezügliche Botschaft der Regierung vom 22. September 2015 (33.15.03) enthält jedoch den ausdrücklichen Hinweis und macht damit transparent, dass eine Ablehnung des XI. Nachtrags zum Steuergesetz in der Abstimmung vom 15. November 2015 eine Saldoverschlechterung von gut 13 Mio. Franken zur Folge hätte.
6. Sofern das Bundesgericht oder ein anderes Gericht rechtskräftig feststellen sollte, dass die Begrenzung des Fahrkostenabzugs rechtswidrig ist, wäre das für den Vollzug der Bestimmungen über die Kantonssteuern zuständige Kantonale Steueramt gehalten, die Praxisänderung auf alle noch nicht rechtskräftigen Veranlagungen (ab Steuerperiode 2016) anzuwenden. Kommt es bei der erstmaligen Anwendung des geänderten Art. 39 Abs. 1 Bst. a StG zu zahlreichen Einsprachen, wird höchstwahrscheinlich ein «Pilotfall» bestimmt und die Behandlung der restlichen Einsprachen bis zu dessen rechtskräftiger Erledigung sistiert.