

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Hartmuth
Attenhofer betreffend Arbeitsweg-Pauschalabzug;
Einreichung einer Standesinitiative zur Änderung des
Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direk-
ten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und
Abgaben vom 27. Oktober 2009,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 359/2007 von Hart-
muth Attenhofer wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Andreas Burger, Susanne Brunner, Elisabeth
Derisiotis, Regula Götsch Neukom, Ralf Margreiter, Hedi Strahm
und Thomas Wirth:***

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 359/
2007 von Hartmuth Attenhofer reicht der Kanton Zürich folgende Stan-
desinitiative ein:*

*Der Bund wird aufgefordert, das Steuerharmonisierungsgesetz
(StHG Art. 9 Abs. 1 bzw. 2; 642.14) wie folgt zu ändern: Die Abzugsfä-
higkeit der «für die zur Erzielung des Einkommens notwendigen Auf-
wendungen» ist so zu konkretisieren, dass für die Arbeitswegkosten ein
Pauschalbetrag abgezogen werden kann.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Regula Götsch Neu-
kom, Kloten (Präsidentin); Werner Bosshard, Rümlang; Susanne Brunner,
Zürich; Andreas Burger, Urdorf; Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon; Ralf
Margreiter, Zürich; Daniel Oswald, Winterthur; Peter Preisig, Hinwil; Peter
Ritschard, Zürich; Peter Roesler, Greifensee; Regine Sauter, Zürich; Hansjörg
Schmid, Dinhard; Hedi Strahm, Winterthur; Arnold Suter, Kilchberg; Thomas
Wirth, Hombrechtikon; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 27. Oktober 2009

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Der Sekretär:
Regula Götsch Neukom Andreas Schlagmüller

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 30. Juni 2008 unterstützte der Kantonsrat die von Hartmuth Attenhofer und Mitunterzeichnenden am 26. November 2007 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Änderung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden mit 80 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat

2.1 Stossrichtung der parlamentarischen Initiative (PI)

Die PI verlangt die Einreichung einer Standesinitiative, mit welcher der Bund ersucht wird, das StHG (Art. 9 Abs. 1 bzw. Abs. 2) dahingehend zu ändern, dass in Zukunft die Abzugsfähigkeit der «für die zur Erzielung des Einkommens notwendigen Aufwendungen» so konkretisiert wird, dass für die Arbeitswegkosten ein Pauschalbetrag abgezogen werden kann.

In ihrer Begründung halten die Unterzeichnenden der PI Folgendes fest: Das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG Art. 9 Abs. 1) nennt die Abzüge für die Arbeitswegkosten nicht konkret. Aus der unbestimmten Formulierung wird aber abgeleitet, dass der Aufwand für den Arbeitsweg abzugsberechtigte Gestehungskosten sind.

Berechnung und Kontrolle der zum Abzug gelangenden Arbeitswegkosten sind für die Steuerämter aufwendig zu handhaben. Erfahrungsgemäss ist in diesem Bereich bei manchen Steuerpflichtigen die Verlockung gross, unwahre Angaben zu machen.

Die Zürcher Praxis der Abzüge für die Arbeitswegkosten ist insofern ungerecht, als die geleisteten Kilometer für Velo-, Motorrad- und Autofahrende unterschiedlich bewertet werden. Damit wird der ökologisch sinnvolle Velofahrer gegenüber dem Autofahrer steuermässig benachteiligt.

Würden die Abzüge für die Arbeitswegkosten für alle Steuerpflichtigen pauschaliert, könnte sowohl der Aufwand für die Steuerämter als auch für die einzelnen Steuerpflichtigen stark vermindert werden. Zudem entstünde mehr Steuergerechtigkeit und es würde ein Anreiz für ein ökologisches Verkehrsverhalten geschaffen.

Gemäss der mündlichen Begründung in der Kommission könnten für den Arbeitswegkosten-Abzug die jährlichen Aufwendungen für ein SBB- bzw. ZVV-Abonnement herangezogen werden. Personengruppen, denen nicht zugemutet werden kann, den öffentlichen Verkehr für den Arbeitsweg zu benutzen, sollten die Kosten für die Benützung des Privatautos gewährt werden (z. B. Behinderte).

2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 3. Februar 2009 hat die Kommission mit einer knappen Mehrheit – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – beschlossen, die parlamentarische Initiative nicht zu unterstützen.

2.3 Begründung

Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass der Arbeitsweg etwas sehr Individuelles darstellt und sich nicht für einen Pauschalabzug eignet, zumal von den Arbeitnehmenden zunehmend eine höhere Flexibilität mit teils langen Arbeitswegen verlangt wird. Sie vertritt ausserdem die Meinung, dass Ausnahmeregelungen für gewisse Personengruppen (z. B. Behinderte) sowie zwei unterschiedliche Betragshöhen beim Pauschalabzug zu Umsetzungsproblemen führten. Bei variablen Beträgen im Umfang eines SBB- oder ZVV-Jahresabonnements müsste die Höhe und die Häufigkeit des zu absolvierenden Arbeitsweges in jedem einzelnen Fall abgeklärt werden, was den administrativen Aufwand für das Steueramt nicht verminderte. Schliesslich müsste insbe-

sondere die Stadt Zürich mit Steuerausfällen rechnen, wenn die Steuerpflichtigen die Kosten eines Jahresabonnementes und nicht nur die effektiven Streckenkosten abziehen könnten.

Die Kommissionsminderheit weist darauf hin, dass auch in anderen Bereichen (auswärtige Verpflegung, Kinderbetreuungskosten usw.) Aufwendungen pauschal abgezogen werden können. Sie ist deshalb überzeugt, dass ein Pauschalabzug für die Arbeitswegkosten zu administrativen Minderkosten führte. Ein pauschalisierter Abzug leistete zudem einen Anreiz, den Arbeitsweg mit ökologisch vernünftigen Verkehrsmitteln zurückzulegen. Bei längeren Arbeitswegen führt die Benützung des Autos heute teilweise neben einer Zeitersparnis auch zu höheren Abzügen, was aus umweltpolitischer Sicht unsinnig und auch raumplanerisch problematisch ist (Zersiedelung).

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 4. Februar 2009 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 359/2009 betreffend «Arbeitsweg-Pauschalabzug; Einreichung einer Standesinitiative zur Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes» im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

1. Mit der gemäss der PI einzureichenden Standesinitiative soll verlangt werden, dass das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) so geändert werde, dass nicht mehr die tatsächlichen Arbeitswegkosten, sondern nur noch ein «Pauschalbetrag» abgezogen werden kann. Es ist davon auszugehen, dass damit eine sogenannte Fixpauschale gemeint ist; diese würde es ausschliessen, dass die oder der Steuerpflichtige höhere tatsächliche Kosten geltend machen kann.

Ein solcher «Pauschalbetrag» bzw. eine solche Fixpauschale ist aus den nachstehenden Überlegungen abzulehnen.

2. Wie dem Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Kantonsrates (WAK) zu entnehmen ist, möchte eine Minderheit der WAK die PI unter anderem aus ökologischen Gründen unterstützen. In dieser Hinsicht ist jedoch zu erwähnen, dass schon heute grundsätzlich nur die Kosten für das öffentliche Verkehrsmittel – in der Regel in der Höhe der entsprechenden Abonnementskosten – geltend gemacht werden können. Dies ergibt sich daraus, dass – sowohl nach dem Zürcher Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) als auch nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bun-

dessteuer (DBG; SR 642.11) – nur die «notwendigen» Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte abgezogen werden können (§ 26 Abs. 1 lit. a StG; Art. 26 Abs. 1 lit. a DBG).

Weiter kann in diesem Zusammenhang auf die Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 10. Februar 1993 über den Abzug von Berufskosten der unselbstständigen Erwerbstätigkeit bei der direkten Bundessteuer (SR 642.118.1) hingewiesen werden. Danach können bei Benützung privater Fahrzeuge «als notwendige Kosten» nur die Auslagen abgezogen werden, «die bei Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel anfallen würden» (Art. 5 Abs. 2). Nur wenn kein öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung steht oder dessen Benützung objektiv nicht zumutbar ist, können die Kosten für das private Fahrzeug geltend gemacht werden (Art. 5 Abs. 3).

Eine vergleichbare Regelung sieht auch die Verfügung der Finanzdirektion über die Pauschalierung von Berufsauslagen Unselbstständigerwerbender bei der Steuereinschätzung für die Staats- und Gemeindesteuern vor; die neueste Verfügung datiert vom 27. Oktober 2008 (LS 631.33). Danach können die Kosten für das private Motorfahrzeug nur ausnahmsweise geltend gemacht werden:

- «– wenn ein öffentliches Verkehrsmittel fehlt, d.h., wenn die Wohn- oder Arbeitsstätte von der nächsten Haltestelle mindestens 1 km entfernt ist oder bei Arbeitsbeginn oder -ende kein öffentliches Verkehrsmittel fährt;
- wenn sich mit dem privaten Motorfahrzeug eine Zeitersparnis von über eine Stunde (gemessen von der Haustüre zum Arbeitsplatz und zurück) ergibt;
- soweit der Steuerpflichtige auf Verlangen und gegen Entschädigung des Arbeitgebers das private Motorfahrzeug ständig während der Arbeitszeit benützt und für die Fahrten zwischen der Wohn- und Arbeitsstätte keine Entschädigung erhält;
- wenn der Steuerpflichtige zufolge Krankheit oder Gebrechlichkeit ausserstande ist, ein öffentliches Verkehrsmittel zu benützen.»

Können ausnahmsweise die Kosten für das private Fahrzeug geltend gemacht werden, so ist, auch für die Staats- und Gemeindesteuern, auf die Pauschalansätze für die Fahrkilometer abzustellen, wie sie im Anhang zur erwähnten Verordnung über den Abzug von Berufskosten der unselbstständigen Erwerbstätigkeit bei der direkten Bundessteuer aufgeführt werden; diese Ansätze werden regelmässig der Teuerung angepasst. Vorbehalten bleibt der Nachweis tatsächlich höherer Kosten.

3. Würde im StHG für die Arbeitswegkosten ein «Pauschalbetrag» bzw. eine Fixpauschale vorgegeben, wie von der PI verlangt, so bedeu-

tete dies, dass in allen Fällen nur ein bestimmter Betrag eingesetzt werden könnte, unabhängig davon, ob höhere oder tiefere Kosten für den Arbeitsweg anfallen. Mit anderen Worten würde ein solcher «Pauschalbetrag» ausser Acht lassen, dass die Arbeitswegkosten – je nach dem Arbeitsweg – sehr unterschiedlich ausfallen können. Eine solche Lösung lässt sich jedoch schwer mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vereinbaren. Würde im Übrigen allen Erwerbstätigen ein hoher Pauschalbetrag – etwa in der Höhe der Kosten für ein SBB-Generalabonnement – gewährt, so wären damit entsprechende Steuerausfälle verbunden.

Weiter ist dem Bericht der WAK zu entnehmen, dass der Erstunterzeichner der PI, anlässlich der mündlichen Anhörung vor der Kommission, sinngemäss Folgendes ausgeführt habe: «Personengruppen, denen nicht zugemutet werden kann, den öffentlichen Verkehr für den Arbeitsweg zu benützen, sollten die Kosten für die Benützung des Privatautos gewährt werden (z. B. Behinderte)» (Bericht der WAK, Seite 2). Eine solche Lösung dürfte jedoch durch den Wortlaut des vorliegenden Initiativbegehrens kaum mehr abgedeckt sein.

Zudem bedeutete eine solche Lösung, dass auf der einen Seite für den Arbeitsweg nur ein «Pauschalbetrag» bzw. eine Fixpauschale geltend gemacht werden kann, wobei sich die Höhe dieser Pauschale offensichtlich auf die Benützung eines öffentlichen Verkehrsmittels ausrichten soll. Andererseits sollen bestimmte Personengruppen, denen die Benützung eines öffentlichen Verkehrsmittels nicht zugemutet werden kann, ausnahmsweise die Kosten für das private Fahrzeug geltend machen können. Diese Lösung entspricht jedoch weitgehend schon der geltenden Ordnung, bei der, wie dargestellt (Ziff. 2), ebenfalls nur die Kosten des öffentlichen Verkehrsmittels – wenn auch nicht in Form einer Fixpauschale, sondern in der Höhe der tatsächlichen Kosten – abgezogen werden können, während die Kosten für das private Fahrzeug nur in Ausnahmefällen abzugsfähig sind (in denen kein öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung steht oder dessen Benützung nicht zumutbar ist).

4. Der Regierungsrat beantragt daher in Übereinstimmung mit der Beschlussfassung der WAK vom 3. Februar 2009, es sei dem Kantonsrat die Ablehnung der vorliegenden parlamentarischen Initiative zu beantragen.

4. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 25. August 2009 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis. Die Kommissions-

mehrheit schliesst sich den Erwägungen des Regierungsrates an, während die Minderheit die PI nach wie vor unterstützt. Die Kommission empfiehlt dem Kantonsrat, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 359/2007 abzulehnen.