

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben*
vom 31. Mai 2022

KR-Nr. 192a/2018

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Stefan Schmid betreffend Bedingungsloser
Abzug der Verpflegungsmehrkosten**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Wirtschaft und Abgaben vom 31. Mai 2022,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 192/2018 von Stefan
Schmid wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Marcel Suter, Ueli Bamert, Paul Mayer, Urs
Waser (in Vertretung von Patrick Walder):***

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 192/2018
von Stefan Schmid reicht der Kanton Zürich gestützt auf Art. 160 Abs. 1
der Bundesverfassung nachfolgende Standesinitiative ein.*

*II. Der Regierungsrat wird beauftragt, die Standesinitiative beim
Bund einzureichen.*

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

* Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben besteht aus folgenden Mit-
gliedern: Beat Bloch, Zürich (Präsident); Ueli Bamert, Zürich; Melanie Berner,
Zürich; Harry Brandenberger, Gossau; Cristina Cortellini, Dietlikon; Martin Farner,
Stammheim; Stefan Feldmann, Uster; Paul Mayer, Marthalen; Doris Meier, Bas-
sersdorf; Christian Müller, Steinmaur; Melissa Näf, Bassersdorf; Jasmin Poker-
schmig, Zürich; Marcel Suter, Thalwil; Birgit Tognella, Zürich; Patrick Walder,
Dübendorf; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 31. Mai 2022

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Beat Bloch

Der Sekretär:

Andreas Schlagmüller

Der Bundesrat wird beauftragt, die Bundesgesetzgebung, namentlich die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; Art. 26 Abs. 1 lit. b) dahingehend zu revidieren, dass der Pauschalabzug für die Verpflegungsmehrkosten bei auswärtiger Tätigkeit nur noch an die beiden nachstehenden Grundvoraussetzungen gebunden ist:

- 1. unselbstständige Arbeitstätigkeit*
- 2. auswärtige Tätigkeit und bei Schichtarbeit*

Sind diese beiden Voraussetzungen erfüllt, dürfen keine weiteren Einschränkungen und Kürzungen seitens der Steuerbehörden gemacht werden.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 25. Juni 2018 reichten Stefan Schmid und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative «Bedingungsloser Abzug der Verpflegungsmehrkosten» ein. Sie wurde am 25. November 2019 mit 105 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Steuergesetz (StG) vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

2. Unselbstständige Erwerbstätigkeit

§ 26. Abs. 1 unverändert.

² Für die Berufskosten gemäss Abs. 1 lit. a–c legt die Finanzdirektion Pauschalsätze fest. Im Falle von Abs. 1 lit. a und c steht dem Steuerpflichtigen der Nachweis höherer Kosten offen; der Höchstbetrag gemäss Abs. 1 lit. a bleibt vorbehalten. Neuer Satz: Im Falle von Abs. 1 lit. b bestehen keine einschränkenden Bedingungen für den Pauschalabzug.

2. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat vom 4. Februar 2021

Antrag

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) hat zu der vom Kantonsrat am 25. November 2019 mit 105 Stimmen vorläufig unterstützten parlamentarischen Initiative von Stefan Schmid, KR-Nr. 192/2018 am 19. Januar 2021 folgende vorbehaltenen Beschlüsse gefasst:

- a. Die PI Schmid wird einstimmig abgelehnt.
- b. Die geänderte PI wird mit 8:7 Stimmen abgelehnt.

Bericht

Die PI widerspricht Bundesrecht. Dieses gibt den Kantonen verbindlich vor, dass nur die zur Berufsausübung notwendigen Mehrkosten abgezogen werden können. Es müssen somit Mehrkosten wegen der Berufsausübung entstanden sein und diese müssen zur Berufsausübung notwendig sein. Diese Vorgaben werden im Zürcher StG bereits umgesetzt. So heisst es in § 26 ausdrücklich: «Als Berufskosten können die notwendigen Mehrkosten für Verpflegung ausserhalb der Wohnstätte und bei Schichtarbeit abgezogen werden.» Es ist den Kantonen nicht gestattet, grosszügigere oder strengere Bedingungen für den Abzug

vorzusehen oder, so wie dies mit der parlamentarischen Initiative verlangt wird, ganz auf Bedingungen zu verzichten.

Am 19. Oktober 2020 reichte Marcel Suter einen Antrag für eine geänderte parlamentarische Initiative in der Form einer Standesinitiative mit folgendem Wortlaut ein:

«Der Bundesrat wird beauftragt, die Bundesgesetzgebung, namentlich die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; Art. 26 Abs. 1 lit. b) dahingehend zu revidieren, dass der Pauschalabzug für die Verpflegungsmehrkosten bei auswärtiger Tätigkeit nur noch an die beiden nachstehenden Grundvoraussetzungen gebunden ist:

1. unselbstständige Arbeitstätigkeit

2. auswärtige Tätigkeit und bei Schichtarbeit

Sind diese beiden Voraussetzungen erfüllt, dürfen keine weiteren Einschränkungen und Kürzungen seitens der Steuerbehörden gemacht werden.»

Die Kommissionsmehrheit lehnt auch die geänderte parlamentarische Initiative ab. Die heutige Regelung hat sich in der Praxis bewährt und führt nur selten zu Diskussionen mit den Steuerpflichtigen. Die vorgeschlagene Regelung ist nicht ausgereift: So fehlt z.B. die Unterscheidung zwischen Angestellten, die ihre Verpflegung vollständig selber bezahlen und Angestellten, deren Mittagessen vom Arbeitgeber verbilligt oder gar kostenlos abgegeben wird. Nach der heutigen Regelung wird diesen Unterschieden zu Recht durch unterschiedlich hohe Abzüge Rechnung getragen. Gemäss dem Vorschlag für eine Standesinitiative wären die tatsächlichen Mehrkosten hingegen nicht mehr zu berücksichtigen. Dies würde zu einem nach Ansicht der Kommissionsmehrheit unfairen Ergebnis führen: So könnten auch Arbeitnehmende, die sich in der Kantine gratis verpflegen können, einen Abzug für Verpflegungsmehrkosten geltend machen.

Die vorgeschlagene Regelung ist zudem unklar: Unter «auswärtige Tätigkeit» wird Arbeit verstanden, die nicht am üblichen Arbeitsort ausgeübt wird. Gemäss der vorgeschlagenen Formulierung dürfte der Abzug nur für Tätigkeiten ausserhalb des üblichen Arbeitsortes gewährt werden, z. B. für Einsätze bei Kundinnen und Kunden oder auf der Baustelle. Für solche Ausseneinsätze gewährt das Obligationenrecht den Angestellten aber bereits heute einen Anspruch auf Spesenentschädigung durch den Arbeitgeber. Der Abzug sollte somit nicht an die auswärtige Tätigkeit geknüpft werden, sondern daran, ob die Arbeit ausserhalb der Wohnstätte ausgeübt wird.

Die Kommissionsminderheit stimmt der geänderten PI zu. Beim Abzug für die Verpflegungsmehrkosten können die kantonalen Steu-

erbehörden heute detaillierte Auskünfte und Belege von den Steuerpflichtigen zu unterschiedlichen Parametern einfordern, etwa zur Dauer der Arbeitspause (über Mittag), der Dauer des Pendelns über Mittag mit dem schnellstmöglichen Verkehrsmittel (allenfalls auch zu Fuss) oder zum Zeitaufwand bzw. zum Zeitpunkt (allenfalls am Vorabend oder am Morgen) für die Zubereitung und den Verzehr der Mahlzeit. Je nach Ergebnis der Prüfung dieser Parameter wird der höchstmögliche Pauschalabzug gekürzt.

Die Kommissionsminderheit weist darauf hin, dass sie unter «auswärtiger Tätigkeit» die Tätigkeit ausserhalb des Domizils versteht.

Die heutige Praxis lässt einen erheblichen Interpretationsspielraum bei den kommunalen Steuerämtern zu. Die Praxis stammt aus der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts und ist zu hinterfragen. In den letzten Jahrzehnten haben sich verschiedene Parameter (Wohnort, Arbeitsort, Arbeitszeiten, Pendlerzeiten, Verpflegungsgewohnheiten über den Tagesverlauf usw.) teilweise radikal verändert. Die heutigen bürokratischen Abklärungen und Prozesse sind, auch bei Schicht- oder Nacharbeit, unnötig und sollten daher abgeschafft werden. Jeder Person soll es freigestellt sein, wie, wie oft, wie schnell, wann und wo sie sich während der Arbeitszeit verpflegt. Darüber Rechenschaft ablegen zu müssen, widerspricht auch dem heutigen Verständnis zum Schutz von Personendaten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben

Der Regierungsrat hat wie folgt Stellung genommen:

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 3. Februar 2021 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 192/2018 betreffend Bedingungsloser Abzug der Verpflegungsmehrkosten und die geänderte PI in der Form einer Standesinitiative wie folgt Stellung:

1. Ursprüngliche parlamentarische Initiative

Mit der ursprünglichen parlamentarischen Initiative wird folgende Änderung von § 26 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) verlangt:

2. Unselbstständige Erwerbstätigkeit

Abs. 1 unverändert.

² Für die Berufskosten gemäss Abs. 1 lit. a–c legt die Finanzdirektion Pauschalsätze fest. Im Falle von Abs. 1 lit. a und c steht dem Steuer-

pflichtigen der Nachweis höherer Kosten offen; der Höchstbetrag gemäss Abs. 1 lit. a bleibt vorbehalten. *Neuer Satz: Im Falle von Abs. 1 lit. b bestehen keine einschränkenden Bedingungen für den Pauschalabzug.*

Die ursprüngliche PI verlangt, dass die Pauschalsätze für den Abzug der notwendigen Mehrkosten für Verpflegung ausserhalb der Wohnstätte und bei Schichtarbeit an keine Bedingungen geknüpft sein sollen. Dazu soll eine ergänzte Bestimmung in das kantonale Steuergesetz aufgenommen werden.

Gemäss § 26 Abs. 1 lit. b StG werden als Berufskosten die notwendigen Mehrkosten für die Verpflegung ausserhalb der Wohnstätte und bei Schichtarbeit abgezogen. Die Höhe der abziehbaren Kosten legt die Finanzdirektion mittels Pauschalsätzen fest (§ 26 Abs. 2 StG). Bei den Mehrkosten der auswärtigen Verpflegung handelt es sich um Kosten im Zusammenhang mit der Einkommenserzielung. Das Bundesrecht gibt den Kantonen verbindlich vor, dass nur die zur Erzielung von steuerbaren Einkünften notwendigen Aufwendungen abgezogen werden können (Art. 9 Abs. 1 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG; SR 642.14]).

Die PI verlangt, dass der Verpflegungsmehrkostenabzug ohne jegliche Bedingungen allen unselbstständig Erwerbstätigen gewährt wird. Eine solche bedingungslose Gewährung des Abzugs würde Art. 9 Abs. 1 StHG und § 26 Abs. 1 lit. b StG widersprechen. Nach diesen gesetzlichen Bestimmungen setzt der Abzug voraus, dass tatsächlich Mehrkosten angefallen sind und dass die Mehrkosten für die Einkommenserzielung notwendig waren. Es wäre deshalb nicht zulässig, im kantonalen Steuergesetz festzuhalten, dass der Abzug für die Verpflegungsmehrkosten bedingungslos gewährt wird.

2. Geänderte parlamentarische Initiative

Kantonsrat Marcel Suter hat am 19. Oktober 2020 einen Antrag für eine geänderte parlamentarische Initiative in der Form einer Standesinitiative mit folgendem Wortlaut eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, die Bundesgesetzgebung, namentlich die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; Art. 26 Abs. 1 lit. b) dahingehend zu revidieren, dass der Pauschalabzug für die Verpflegungsmehrkosten bei auswärtiger Tätigkeit nur noch an die beiden nachstehenden Grundvoraussetzungen gebunden ist:

1. *unselbstständige Arbeitstätigkeit*
2. *auswärtige Tätigkeit und bei Schichtarbeit*

Sind diese beiden Voraussetzungen erfüllt, dürfen keine weiteren Einschränkungen und Kürzungen seitens der Steuerbehörden gemacht werden.»

Wie die Mehrheit Ihrer Kommission ist auch der Regierungsrat der Ansicht, dass die vorgeschlagene Regelung abzulehnen ist. Gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen ergeben sich zwei klare Voraussetzungen für die Gewährung des Verpflegungskostenabzugs, nämlich dass tatsächlich Mehrkosten angefallen sind und dass die Mehrkosten für die Einkommenserzielung notwendig waren. Diese Regelung hat sich in der Praxis bewährt und führt nur selten zu Diskussionen mit den Steuerpflichtigen. Wenn der Pauschalabzug nur noch an die unselbstständige Arbeitstätigkeit gebunden wird, führt dies dazu, dass jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer Anspruch auf den Pauschalabzug hat, unabhängig davon, ob, wie und wo sie oder er sich über Mittag verpflegt. Im Ergebnis wäre dies ein sämtlichen Arbeitnehmenden zustehender allgemeiner Pauschalabzug. Wie die Mehrheit Ihrer Kommission zutreffend festgestellt hat, fehlt im vorliegenden Vorschlag auch die Unterscheidung zwischen Angestellten, die ihre Verpflegung vollständig selber bezahlen, und Angestellten, deren Mittagessen von der Arbeitgeberin oder vom Arbeitgeber verbilligt oder gar kostenlos abgegeben wird. Nach der heutigen Regelung wird diesen Unterschieden durch unterschiedlich hohe Abzüge Rechnung getragen. Eine Nichtberücksichtigung der tatsächlichen Mehrkosten würde zu einem unfairen Ergebnis führen, indem auch Arbeitnehmende, die sich in der Kantine gratis verpflegen können, einen Abzug für Verpflegungsmehrkosten geltend machen könnten.

Zudem entspricht die Regelung auch nicht der Systematik des Steuergesetzes. Der Abzug der Verpflegungsmehrkosten ist ein Gewinnungskostenabzug. Es handelt sich somit um einen Abzug, der mit der Einkommenserzielung zusammenhängt. Gewinnungskostenabzüge sind aber nur gerechtfertigt, wenn tatsächlich Mehrkosten aufgrund der Berufsausübung angefallen sind. Ein Abzug, der auch gewährt wird, wenn keine Mehrkosten angefallen sind, steht damit im Widerspruch.

Wie die Mehrheit Ihrer Kommission erkannt hat, ist die vorgeschlagene Regelung zudem unklar formuliert. Unter «auswärtiger Tätigkeit» wird Arbeit verstanden, die nicht am üblichen Arbeitsort ausgeübt wird. Der Abzug dürfte somit gemäss Formulierung im Vorschlag nur für Tätigkeiten ausserhalb des üblichen Arbeitsortes wie beispielsweise bei Einsätzen bei Kundinnen und Kunden oder auf der Baustelle gewährt werden. Es ist der Kommissionsmehrheit zuzustimmen, wenn sie anführt, dass das Obligationenrecht den Angestellten für solche Ausseneinsätze bereits heute einen Anspruch auf Spesenentschädigung durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber gewährt. Die An-

knüpfung des Verpflegungsabzugs an die auswärtige Tätigkeit führt deshalb zu einem unklaren Ergebnis.

Der Auffassung der Kommissionsminderheit, die heutige Praxis lasse einen erheblichen Interpretationsspielraum bei den kommunalen Steuerämtern zu und führe zu bürokratischen Abklärungen, ist entgegenzuhalten, dass die geltende Praxis weder kompliziert noch bürokratisch ist. Mit der wahrheitsgemäss ausgefüllten Steuererklärung macht eine steuerpflichtige Person den Abzug für die Mehrkosten der auswärtigen Verpflegung geltend. Damit bringt sie zum Ausdruck, dass die Dauer der Arbeitspause eine Heimkehr über Mittag nicht ermöglicht. Entsprechend wird der Abzug durch die Steuerbehörden in der Regel auch akzeptiert. Bei geringer Distanz zwischen Arbeits- und Wohnort kann fraglich sein, ob tatsächlich notwendige Mehrkosten der auswärtigen Verpflegung angefallen sind. Nur in solchen Fällen kann es angezeigt sein, die Voraussetzungen des Abzugs zu prüfen. Diese Prüfung ist in der Verwaltungspraxis einfach, da sich sowohl die Dauer der Mittagspause als auch die Distanz zwischen Arbeits- und Wohnort ohne grossen Aufwand überprüfen lassen. Gemäss Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts und des Steuerrekursgerichts müssen der steuerpflichtigen Person zu Hause für die Mittagspause mindestens 40 Minuten zur Verfügung stehen. Damit liegt für die Zeitdauer, die über Mittag zu Hause zur Verfügung steht, ein objektiv nachvollziehbares und überprüfbares Kriterium vor.

Es ist daher auch die geänderte PI abzulehnen.

Aus diesen Gründen schliessen wir uns der Mehrheit Ihrer Kommission an und stellen ebenfalls den Antrag, die PI KR-Nr. 192/2018 abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die WAK hat die Stellungnahme des Regierungsrates vom 26. Mai 2021 am 28. September 2021 zur Kenntnis genommen und daraufhin die Beratungen ausgesetzt bis zur angekündigten Vorlage eines Berichts zur Überprüfung der geltenden Berufskosten-Abzüge, den eine aus Bund und Kantonen zusammengesetzte Arbeitsgruppe im Auftrag des eidgenössischen Finanzdepartements erarbeitet hat. Dies vor dem Hintergrund, dass die zunehmende Bedeutung des mobilen Arbeitens zahlreiche Fragen zu den steuerlichen Abzügen bei den unselbstständig Erwerbenden aufgeworfen hat.

Am 17. November 2021 hat der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Gemäss den Eckwerten des Bundesrates könnten unselbstständig erwerbende

Personen künftig zwischen einer Pauschale für sämtliche Berufskosten (z. B. auswärtige Verpflegung, Fahrtkosten, übrige Berufskosten) oder der Geltendmachung der tatsächlichen Kosten (direkte Bundessteuer: maximal Fr. 3000) wählen. Die Vernehmlassungsvorlage soll im Sommer 2022 erfolgen und die bundesrätliche Botschaft 2023 verabschiedet werden.

Die Kommission lehnt die PI einstimmig und die geänderte PI mit 11:4 Stimmen ab. Zur Begründung der Mehrheitsmeinung wird auf den Bericht der WAK unter Kapitel 2 sowie denjenigen des Regierungsrates unter Kapitel 3 und auf die Ausführungen unter Kapitel 4 verwiesen. Die Minderheit hält an der geänderte PI fest und begründet sie gemäss Kapitel 2.