

Antrag des Regierungsrates vom 29. Juni 2016

5290

Steuergesetz

(Änderung vom; Begrenzung des Arbeitswegkostenabzugs; Leistungsüberprüfung 2016)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Juni 2016,

beschliesst:

I. Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

§ 26. ¹ Als Berufskosten werden abgezogen:

- a. die notwendigen Kosten bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 3000 für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte,

lit. b und c unverändert.

2. Unselbstständige Erwerbstätigkeit

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.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem obligatorischen Referendum.

Weisung

1. Ausgangslage

1.1 FABI-Vorlage

Am 9. Februar 2014 haben Volk und Stände den Bundesbeschluss vom 20. Juni 2013 über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr») angenommen (AS 2015, 645; die sogenannte FABI-Vorlage). Die mit diesem Bundesbeschluss erfolgte Änderung der Bundesverfassung (BV, SR 101) ist die Grundlage für das Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (AS 2015, 651). Der Bundesbeschluss vom 20. Juni 2013 und das Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 sind seit dem 1. Januar 2016 in Kraft.

In Art. 26 Abs. 1 Bst. a des geänderten Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) ist nun vorgesehen, dass die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte (Arbeitswegkostenabzug, auch als Pendlerabzug bezeichnet) nur noch bis zum Höchstbetrag von Fr. 3000 geltend gemacht werden können. Diese betragsmässige Beschränkung des Arbeitswegkostenabzugs hängt mit der Regelung in Art. 87a Abs. 2 Bst. c BV zusammen, wonach, neben anderen Finanzierungsquellen, 2% der jährlichen Einnahmen aus der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen zur Finanzierung des Eisenbahninfrastrukturfonds verwendet werden.

Art. 9 Abs. 1 Satz 3 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) sieht vor, dass auch die Kantone (fakultativ) bei der kantonalen Einkommenssteuer einen Höchstbetrag für den Arbeitswegkostenabzug vorsehen können. Die Bestimmung eines solchen Höchstbetrags ist Sache des Kantons.

1.2 Bisherige Ordnung

Sowohl nach Art. 26 Abs. 1 Bst. a DBG in der bisherigen Fassung als auch gemäss geltendem § 26 Abs. 1 lit. a des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) können «die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte» abgezogen werden, ohne dass ein Höchstbetrag vorgesehen ist.

Gemäss Ziffer I/1 der Verfügung der Finanzdirektion über die Pauschalierung von Berufsauslagen Unselbstständigerwerbender bei der Steuereinschätzung unter Berücksichtigung des Aus- und Weiterbildungsabzugs (ab Steuerperiode 2016) vom 19. März 2015 (LS 631.33) können, nicht anders als gemäss der früheren Verfügung der Finanzdirektion über die Pauschalierung von Berufsauslagen Unselbstständig-erwerbender bei der Steuereinschätzung vom 27. Oktober 2008, abgezogen werden:

«Für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte:

- a. bei ständiger Benützung öffentlicher Verkehrsmittel (Bahn, Schiff, Strassenbahn, Autobus): die notwendigen Abonnementskosten,
- b. bei ständiger Benützung eines Fahrrades, Motorfahrrades oder Motorrades mit gelbem Kontrollschild: im Jahr Fr. 700,
- c. bei ständiger Benützung eines Motorrades oder Autos: die Abonnementskosten des öffentlichen Verkehrsmittels.

Die Kosten für das private Motorfahrzeug können 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 einer 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.

In diesen Fällen können zum Abzug geltend gemacht werden:

für Motorrad mit weissem Kontrollschild: 40 Rp. pro Fahrkilometer
für Auto: 70 Rp. pro Fahrkilometer»

Diese Regeln, einschliesslich der erwähnten Kilometeransätze, gelten grundsätzlich auch für die direkte Bundessteuer, dort jedoch auf der Grundlage der Verordnung des EFD vom 10. Februar 1993 über den Abzug der Berufskosten unselbstständig Erwerbstätiger bei der direkten Bundessteuer (Berufskostenverordnung, SR 642.118.1).

2. Vernehmlassung

2.1 Vernehmlassungsentwurf

Am 22. Oktober 2014 ermächtigte der Regierungsrat die Finanzdirektion, ein Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf für eine Änderung des Steuergesetzes betreffend eine betragsmässige Begrenzung des Arbeitswegkostenabzugs durchzuführen (RRB Nr. 1102/2014). Dabei wurde vorgeschlagen, den Höchstbetrag für den Abzug bei den Staats- und Gemeindesteuern in der gleichen Höhe wie derjenige für die direkte Bundessteuer, somit ebenfalls auf Fr. 3000, festzusetzen. Zur Begründung einer solchen Begrenzung wurden fiskalische Gründe sowie Gründe der Umsetzung bzw. der Praktikabilität angeführt. Hinzu käme, dass der Kanton über ein gut ausgebautes öffentliches Verkehrsnetz verfüge und dass auch in anderen Kantonen eine Begrenzung des Arbeitswegkostenabzugs geprüft werde.

Für die fiskalischen Gründe wurde darauf hingewiesen, dass für den Kanton mit Mehrkosten aus der FABI-Vorlage zu rechnen sei. Gemäss konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2015–2018 würden diese für die Jahre 2016–2018 bei einer zusätzlichen Kantonseinlage in den Bahninfrastrukturfonds von 117 Mio. Franken per saldo 95,0, 76,1 und 75,4 Mio. Franken betragen. In der Vernehmlassungsvorlage wurde weiter ausgeführt, dass die Gemeinden von der FABI-Vorlage zwar nicht direkt betroffen seien. Es könne jedoch festgestellt werden, dass in letzter Zeit verschiedene Gemeinden, so unter anderem auch grössere Gemeinden bzw. Städte mit Zentrumslasten, vermehrt auf ihre angespannte Finanzlage hingewiesen hätten.

Bezüglich der Gründe der Umsetzung bzw. der Praktikabilität wurde ausgeführt, dass mit der direkten Bundessteuer immer auch die Staats- und Gemeindesteuern zu veranlagen seien. Unterschiedliche Regeln für ein und dieselbe Position, wie vorliegend die Arbeitswegkosten, führten zwangsläufig zu einer Verkomplizierung des Veranlagungsverfahrens.

2.2 Eingegangene Vernehmlassungen

Von der BDP, der EDU und der SVP gingen keine Vernehmlassungen ein. Ansonsten reichten alle Adressaten des Vernehmlassungsverfahrens eine Vernehmlassung ein. Zudem gab die Zürcher Handelskammer (ZHK) von sich aus eine Stellungnahme ab.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich keine der eingereichten Vernehmlassungen grundsätzlich gegen eine Begrenzung des Arbeitswegkostenabzugs ausspricht. Weiter wird die Vernehmlassungsvorlage von den Städten Zürich und Winterthur, vom GPV, von der EVP, von der GLP (auch wenn sie einen noch tieferen Höchstbetrag oder gar eine Streichung vorziehen würde), von den Grünen und von der SP unterstützt. Auch die CVP hat keine grundsätzlichen Einwände. Die FDP und die ZHK möchten jedoch die Steuermehereinnahmen an die Steuerpflichtigen weitergeben. Zudem fordert die ZHK eine Heraufsetzung des Höchstbetrags für den Arbeitswegkostenabzug auf Fr. 6000.

3. Grundzüge der Vorlage

Schon in der Vernehmlassungsvorlage wurde auf die Mehrkosten hingewiesen, die sich für den Kanton aus der FABI-Vorlage ergeben. Darüber hinaus beabsichtigt der Bund, ab 2019 zusätzlich die Teuerung auf den Kantonseinlagen in den Bahninfrastrukturfonds auszugleichen, was der Regierungsrat jedoch entschieden ablehnt. Im Übrigen könnte ein Anstieg der massgebenden Personen- und Zugkilometer 2021 zu einer weiteren Erhöhung der Kantonseinlage um 3 Mio. Franken führen. Daher muss angenommen werden, dass die Mehrbelastungen aus der FABI-Vorlage nicht abnehmen, sondern tendenziell noch zunehmen werden.

Es ist daher, insbesondere auch unter Berücksichtigung der weiteren finanziellen Aussichten des Kantons, erforderlich, dass der Arbeitswegkostenabzug auch für die Staats- und Gemeindesteuern auf Fr. 3000 betragsmässig begrenzt wird, um mit den sich daraus ergebenden Steuermehereinnahmen mindestens einen Teil der Mehrkosten aus der FABI-Vorlage ausgleichen zu können. Eine solche Änderung des Steuergesetzes wurde daher auch in das Massnahmenpaket der Leistungsüberprüfung 2016 aufgenommen (vgl. RRB Nr. 236/2016).

Bei einem Höchstbetrag des Arbeitswegkostenabzugs von Fr. 3000 betragen die Mehreinnahmen für die Staatssteuer, gemäss den Berechnungen des kantonalen Steueramtes, ausgehend von den Verhältnissen in der Steuerperiode 2012, rund 44,5 Mio. Franken; hinzu kommen, ebenfalls gemäss den Berechnungen des kantonalen Steueramtes, Mehreinnahmen bei den Gemeindesteuern von insgesamt rund 48,5 Mio. Franken (ohne Kirchensteuer).

Soweit in anderen Kantonen ebenfalls eine Begrenzung des Arbeitswegkostenabzugs vorgeschlagen oder beschlossen wurde, werden auch höhere Höchstbeträge vorgesehen. Mit einem Höchstbetrag von Fr. 6000 im Kanton Zürich würden sich jedoch die Mehreinnahmen bei der

Staatssteuer, wiederum gemäss den Berechnungen des kantonalen Steueramtes, auf rund 20,4 Mio. Franken vermindern. Damit könnte nur gerade noch rund ein Fünftel der Mehrbelastungen aus den Kantoneinlagen in den Bahninfrastrukturfonds (ab 2017) abgedeckt werden. Zudem kann ergänzend erwähnt werden, dass auch im Kanton Basel-Stadt ein Höchstbetrag von Fr. 3000 beschlossen wurde (ab 2016); im Kanton Basel-Landschaft wird ebenfalls ein solcher Betrag und im Kanton Genf gar ein Höchstbetrag von nur Fr. 500 vorgeschlagen.

Bei alledem ist kaum anzunehmen, dass eine Differenz zwischen Fr. 3000 und Fr. 6000 ausschlaggebend sein soll, ob im Kanton Zürich wohnhafte Arbeitnehmende, welche die Voraussetzungen für den Abzug der Arbeitswegkosten für das private Motorfahrzeug erfüllen (vgl. Ziff. 1.2), eine Stelle annehmen oder ablehnen würden. Ebenso dürfte eine solche Differenz die Wahl des Wohnsitzes kaum beeinflussen.

Für eine Begrenzung des Arbeitswegkostenabzugs auf Fr. 3000 und damit auf die gleiche Höhe wie bei der Bundessteuer sprechen aber auch Gründe der Umsetzung bzw. der Praktikabilität. Unterschiedliche Arbeitswegkostenabzüge sind zwangsläufig mit einer zusätzlichen Verkomplizierung des Einschätzungsverfahrens verbunden. Weisungen, Wegleitungen und Formulare für Steuererklärung und Berufsauslagen würden noch unübersichtlicher.

Schliesslich kann im vorliegenden Zusammenhang auch auf das gut ausgebaute öffentliche Verkehrsnetz im Kanton Zürich hingewiesen werden. Mit einem Betrag von Fr. 3000 ist auch ein Jahresabonnement für den ZVV-NetzPass, 2. Klasse, abgedeckt (ein solches Abonnement kostet zurzeit Fr. 2160).

4. Erläuterungen zu § 26

Gemäss § 26 Abs. 1 lit. a E-StG können die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 3000 als Berufskosten abgezogen werden. Für die Berechnung dieser Kosten kann auf die Regeln abgestellt werden, wie sie heute in der Verfügung der Finanzdirektion über die Pauschalierung von Berufsauslagen Unselbstständigerwerbender bei der Steuereinschätzung unter Berücksichtigung des Aus- und Weiterbildungsabzugs (ab Steuerperiode 2016) vom 19. März 2015 enthalten sind (siehe dazu Ziff. 1.2, auch zum Folgenden).

Wie in der Verfügung der Finanzdirektion vom 19. März 2015 vorgesehen, können auch weiterhin grundsätzlich nur die Abonnementskosten für das öffentliche Verkehrsmittel geltend gemacht werden, da nur die «notwendigen» Arbeitswegkosten abgezogen werden können.

Nur wenn die besonderen Voraussetzungen für die Benützung des privaten Motorfahrzeugs erfüllt sind, wie sie heute in der Verfügung der Finanzdirektion vom 19. März 2015 vorgesehen werden, wie insbesondere

- 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
- oder wenn sich mit dem privaten Motorfahrzeug eine Zeitersparnis von über einer Stunde (gemessen von der Haustüre zum Arbeitsplatz und zurück) ergibt,

können die Arbeitswegkosten für das private Motorfahrzeug geltend gemacht werden. Diesfalls kann bei der Berechnung der Arbeitswegkosten auf die Kilometerpauschalen abgestellt werden (§ 26 Abs. 2 Satz 1 E-StG), wie sie in der Verfügung der Finanzdirektion vom 19. März 2015 vorgesehen sind. Diese Kilometerpauschalen sind, wie bis anhin, jeweils mit jenen der direkten Bundessteuer abzustimmen.

Die so berechneten Arbeitswegkosten können jedoch immer nur bis zum Höchstbetrag von Fr. 3000 geltend gemacht werden (§ 26 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 Satz 2 E-StG).

Gemäss Art. 32 lit. f der Kantonsverfassung (KV, LS 101) sind Steuergesetze und ihre Änderungen, die neue Steuern einführen oder für die Einzelnen höhere Steuerbelastungen zur Folge haben, dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Falls der Kantonsrat der Änderung von § 26 StG und damit einer entsprechenden Einschränkung des Arbeitswegkostenabzugs zustimmt, liegt daher der definitive Entscheid bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern.

5. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Gesetzesänderung hat keine administrative Belastung von Unternehmen zur Folge. Sie bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

6. Leistungsüberprüfung 2016, finanzielle Auswirkungen, Bindung des Kantonsrates

Die Begrenzung des Arbeitswegkostenabzugs auf Fr. 3000, ausgehend von den Verhältnissen in der Steuerperiode 2012, führt zu jährlichen Mehreinnahmen bei der Staatssteuer von rund 44,5 Mio. Franken und bei den Gemeindesteuern (ohne Kirchensteuer) von insgesamt rund 48,5 Mio. Franken (Ziff. 3).

Diese Vorlage ist Teil der Leistungsüberprüfung 2016 (Massnahme F17) mit dem Ziel, den mittelfristigen Ausgleich 2013–2020 zu erreichen. Gemäss Art. 56 Abs. 3 KV beschliesst der Kantonsrat innert sechs Monaten über Anträge des Regierungsrates, die dem mittelfristigen Ausgleich dienen. Der Kantonsrat ist dabei an den Gesamtbetrag der mit den Anträgen erzielbaren Saldoverbesserung gebunden.

Mit dieser Vorlage wird eine Saldoverbesserung von 89 Mio. Franken (Verbesserungen für 2018 und 2019 von je 44,5 Mio. Franken) erzielt. Der in RRB Nr. 236/2016 aufgeführte Gesamtbetrag von 494,4 Mio. Franken für die Massnahmen in der Zuständigkeit des Kantonsrates wird sich durch einzelne Vorlagen bis zur Antragstellung zur letzten Vorlage der Leistungsüberprüfung 2016 verändern. Der Regierungsrat wird den Kantonsrat gleichzeitig mit der letzten für 2016 geplanten Vorlage über den aktuellen Stand informieren.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage für eine Änderung des Steuergesetzes zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Mario Fehr	Beat Husi