

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zur Behördeninitiative des Gemeinderates von Zürich
betreffend Änderung von § 26 Abs. 1 lit. a
des Steuergesetzes**
(vom 24. März 1993)

Der Kantonsrat hat am 7. Dezember 1992 folgende vom Gemeinderat von Zürich am 23. Juni 1992 eingereichte Behördeninitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Das Gesetz über direkte Steuern (Steuergesetz) wird wie folgt neu gefasst:

§ 26 lit. a mit folgendem Wortlaut:

Die Kosten für Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsstätte, ausser für Behinderte, höchstens bis zum Betrag, der sich im Falle der Benützung des öffentlichen Verkehrsmittels nach dem günstigsten Abonnementtarif ergibt.

Begründung:

Der Kanton Zürich hat für viel Geld den öffentlichen Verkehr ausgebaut. Trotz der Dienstanleitung zum Steuergesetz (631.5 vom 3. Oktober 1990) des Regierungsrates können die Arbeitswegkosten für das private Motorfahrzeug noch allzu oft im vollen Umfang abgezogen werden. Durch diese Bevorzugung des privaten Motorfahrzeuges gegenüber den Benützern des öffentlichen Verkehrs gehen der Steuerbehörde Millionen von Steuerfranken verloren.

Bei einem Arbeitsweg zwischen Zürich und Winterthur beträgt diese finanzielle Besserstellung des Automobilisten im Jahr mehr als tausend Franken.

Mit dieser Gesetzesänderung wird eine gerechtere Politik der Steuerabzüge und ein vermehrter Anreiz für die Benützung öffentlicher Verkehrsmittel erreicht.

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

1. a) Die Fahrtkosten zur Arbeit, die bei der Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit anfallen, gehören nach allen schweizerischen Steuergesetzen vom Grundsatz her zu den abzugsfähigen Berufsauslagen. Allerdings können in der Regel nur die Kosten des öffentlichen Verkehrsmittels abgezogen werden, während die Kosten des privaten Motorfahrzeuges nur in Ausnahmefällen zugelassen werden.

Das gilt insbesondere auch für die Steuerordnung im Kanton Zürich. Nach dem Steuergesetz vom 8. Juli 1951 (StG) können allgemein nur die «für die Ausübung des Berufes in unselbständiger Stellung notwendigen Ausgaben und besonderen Aufwendungen» abgezogen werden (§ 25 Abs. 1 lit. a StG). Unter den abzugsfähigen Berufsauslagen werden zwar auch «die Kosten der Fahrten zwischen der Wohn- und Arbeitsstätte» aufgezählt (§ 26 Abs. 1 lit. a StG). Gemäss der Verfügung der Finanzdirektion über die allgemeine Pauschalierung von Berufsauslagen Unselbständigerwerbender bei der Steuereinschätzung vom 10. Dezember 1992 können jedoch 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 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.»

b) Ebenso ist im geltenden Beschluss über die direkte Bundessteuer vom 9. Dezember 1940 (BdBSt) vorgesehen, dass nur «die notwendigen Kosten der Fahrt zwischen Wohn- und Arbeitsort» abgezogen werden können (Art. 22^{bis} Abs. 1 lit. a BdBSt). Weiter wird in einem Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung festgehalten, dass nur dann die Kosten eines privaten Motorfahrzeugs geltend gemacht werden können, wenn kein öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung steht oder dessen Benützung dem Steuerpflichtigen nicht zugemutet werden kann (z. B. wegen Gebrechlichkeit, beachtenswerter Entfernung von der nächsten Haltestelle; ungünstigen Fahrplanes usw.; Kreisschreiben Nr. 2 zu Direkte Bundessteuer, Veranlagungsperiode 1993/94 vom 21. Juli 1992, Ziff. I/1/a). Ähnliche Regelungen gelten auch in den anderen Kantonen. In der Verordnung zum Gesetz über die direkten Steuern des Kantons Basel-Stadt wird z. B. festgehalten: «Als Fahrtkosten gelten höchstens die Auslagen für ein öffentliches Verkehrsmittel, sofern dessen Benützung zumutbar ist» (§ 17 Abs. 2 der Verordnung in der Fassung vom 30. Januar 1990).

c) Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass nach allen schweizerischen Steuerordnungen in der Regel nur die Kosten des öffentlichen Verkehrsmittels absetzbar sind. Nur wenn dessen Benützung dem Steuerpflichtigen nicht zugemutet werden kann, sind ausnahmsweise auch die Kosten des privaten Motorfahrzeugs abziehbar. Der Kanton Zürich geht insoweit noch einen Schritt weiter, als er - wie dargestellt - die Fälle, in denen eine solche Unzumutbarkeit anzunehmen ist, abschliessend aufzählt und dafür auch objektive Kriterien aufstellt. In keinem Kanton besteht aber, soweit ersichtlich, eine Regelung, wonach diese Unzumutbarkeit, ein öffentliches Verkehrsmittel zu benützen, ausschliesslich auf den Fall der Gebrechlichkeit eines Steuerpflichtigen beschränkt wäre, wie das mit der vorliegenden Initiative verlangt wird.

2. Die dargestellte Ordnung entspricht auch dem Recht der Steuerharmonisierung. Zwar kann dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990, in Kraft seit dem 1. Januar 1993, selber nur die Regel entnommen werden, dass von den gesamten steuerbaren Einkünften die zu ihrer Erzielung notwendigen Aufwendungen und die allgemeinen Abzüge abgerechnet werden und dazu auch die mit dem Beruf zusammenhängenden Weiterbildungs- und Umschulungskosten gehören (Art. 9 Abs. 1 StHG). Im gleichentags erlassenen Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), in Kraft ab dem 1. Januar 1995, ist jedoch, wie im geltenden Bundessteuerrecht, ausdrücklich vorgesehen, dass die abzugsfähigen Berufskosten bei unselbständiger Erwerbstätigkeit auch die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte» umfassen (Art. 26 Abs. 1 lit. a DBG). Im übrigen lehnte der Nationalrat eine Regelung ausdrücklich ab, wonach nur die Kosten des öffentlichen Verkehrs abzugsfähig gewesen wären.

3. Daraus ergibt sich, dass die mit der Initiative vorgeschlagene Regelung, die in allen Fällen als Arbeitswegkosten nur noch den Betrag zum Abzug zulässt, der sich nach dem günstigsten Abonnementtarif für das öffentliche Verkehrsmittel ergibt, und davon lediglich die Behinderten ausnimmt, der Steuerharmonisierung klar zuwiderläuft. Sie steht auch im Widerspruch zum geltenden Bundessteuerrecht und den anderen kantonalen Steuergesetzen.

Darüber hinaus verstösst sie gegen das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 4 Abs. 1 BV), indem sie bei solchen Arbeitnehmern, denen ein öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung steht, die vollen Kosten zum Abzug zulässt, während andere Arbeitnehmer, die auf das private Motorfahrzeug angewiesen sind, nicht die vollen Kosten abziehen können. Dabei darf nicht übersehen werden, dass das Angewiesensein auf das private Motorfahr-

zeug verschiedene Ursachen haben kann: So hängt der Arbeitsweg nicht nur von der Wahl des Wohnortes, sondern - gerade in Zeiten von zunehmender Arbeitslosigkeit - ebenso davon ab, wo eine Arbeit gefunden werden kann. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die öffentlichen Verkehrsmittel nicht Tag und Nacht in Betrieb sind, wovon Arbeitnehmer mit unregelmässigen Arbeitszeiten (Schichtarbeit in öffentlichen Betrieben, im Gastgewerbe usw.) betroffen sind. Zu erwähnen sind aber auch solche Arbeitnehmer, die nachgewiesenermassen auf Verlangen des Arbeitgebers ihr Motorfahrzeug während der Arbeitszeit, z. B. für Fahrten von der Arbeitsstätte zu Kunden oder Lieferanten, benützen müssen. Auch bei diesen Arbeitnehmern lässt es der Wortlaut der vorgeschlagenen Regelung nicht mehr zu, die auf den Arbeitsweg entfallenden Kosten zum Abzug zuzulassen, soweit sie die entsprechenden Abonnementskosten übersteigen.

Die vorliegende Initiative steht demnach nicht nur im Widerspruch zur Steuerharmonisierung in der Schweiz, sondern lässt sich auch kaum mehr mit dem Gebot der Rechtsgleichheit und dem darin enthaltenen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vereinbaren. Abgesehen davon wäre es für die Steuerpflichtigen nicht mehr nachvollziehbar, wenn für die wichtige Frage der Abzugsfähigkeit der Arbeitswegkosten im kantonalen und im Bundesteuerrecht verschiedene gesetzliche Regelungen vorgesehen wären; dass sich - bei der grossen Zahl von steuerpflichtigen Arbeitnehmern - daraus auch Probleme beim Vollzug ergäben, liegt auf der Hand.

Endlich darf nicht ausser acht gelassen werden, dass schon nach der geltenden Ordnung die rechtlichen Möglichkeiten sehr beschränkt sind, anstelle der Kosten des öffentlichen Verkehrsmittels jene des privaten Motorfahrzeugs geltend machen zu können. Eine noch weitergehende Beschränkung muss jedoch aus den erwähnten Gründen abgelehnt werden.

4. Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Behördeninitiative des Gemeinderates von Zürich betreffend Änderung von § 26 Abs. 1 lit a des Steuergesetzes nicht definitiv zu unterstützen.

Zürich, den 24. März 1993

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Der Staatsschreiber:
Hofmann Roggwiler