

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben*
vom 18. November 2003

KR-Nr. 341a/2002

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
Peter Stirnemann, Zürich, und Mitunterzeichnende
vom 2. Dezember 2002 betreffend Einreichen
einer Standesinitiative zur Änderung der Steuer-
gesetzgebung (Steuerharmonisierungsgesetz,
Allgemeine Abzüge)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative Peter Stirnemann, KR-Nr. 341/2002, wird nicht definitiv unterstützt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 18. November 2003

Im Namen der Kommission
für Wirtschaft und Abgaben

Der Präsident: Die Sekretärin:
Alfred Heer Jacqueline Wegmann

* Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben besteht aus folgenden Mitgliedern: Alfred Heer, Zürich (Präsident); Claudia Balocco, Zürich; Andreas Burger, Urdorf; Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon; Regula Götsch Neukom, Kloten; Hansruedi Hartmann, Gossau; Emil Manser, Winterthur; Ralf Margreiter, Zürich; Robert Marty, Affoltern a. A.; Germain Mittaz, Dietikon; Peter Reinhard, Kloten; Hansjörg Schmid, Dinhard; Arnold Suter, Kilchberg; Bettina Volland, Zürich; Claudio Zanetti, Zollikon; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 2. Dezember 2002 reichten Peter Stirnemann, Hans Fahrni, Christoph Schürch, Franziska Troesch-Schnyder und Erika Ziltener eine Parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Der Kanton Zürich reicht der eidgenössischen Bundesversammlung eine Initiative im Sinne einer allgemeinen Anregung ein:

Unter den Allgemeinen Abzügen im Steuerharmonisierungsgesetz seien nicht nur Geldleistungen an gemeinnützige Organisationen als abzugsberechtigt zu erklären, sondern auch andere geldwerte Leistungen (Freiwilligenarbeit).

Am 3. Februar 2003 unterstützte der Kantonsrat diese Parlamentarische Initiative mit 73 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat

Die Bedeutung der Freiwilligenarbeit für unsere Gesellschaft wird in Parlaments- wie auch Regierungskreisen immer wieder betont. Gleichzeitig ist eine abnehmende Bereitschaft zur Freiwilligenarbeit festzustellen. Um diesem Trend entgegenwirken zu können, soll als eine mögliche Massnahme das eidgenössische Steuerrecht, insbesondere das Steuerharmonisierungsrecht, dahingehend geändert werden, dass die Kantone steuerliche Abzüge für Freiwilligenarbeit in der Form eines allgemeinen Abzuges, welche heute auf Bundesebene abschliessend und verbindlich definiert sind, zulassen können. Dieses Ziel soll mit der Einreichung einer Standesinitiative verfolgt werden.

Die Gegner des Anliegens verweisen auf die praktischen Probleme, die sich aus Bewertungs- und Abgrenzungsfragen ergeben, denn der Abzug von Arbeitsleistungen an Stelle von Geldleistungen ist im heutigen Einkommenssteuerrecht etwas Systemfremdes. Ausserdem werde mit der steuerlichen Abzugsfähigkeit das Grundprinzip, nämlich die Freiwilligkeit und Uneigennützigkeit, unterminiert.

Die Befürworter sind sich dieser Einwände bewusst, glauben jedoch, dass mit der Standesinitiative auf Bundesebene eine breite Diskussion über Definitionen, den Kreis der Berechtigten, Kriterien zur Bemessung und Bewertung und notwendige administrative Vorkehrungen ausgelöst werden könnte, was für alle Kantone von Interesse sei. Unsere Kommission unterstützt deshalb diese Parlamentarische Initiative.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

1. Die vorliegende Parlamentarische Initiative verlangt die Einreichung einer Standesinitiative, mit der im Sinne einer allgemeinen Anregung eine Änderung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14) bzw., gestützt auf Art. 21^{septies} des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962 (in der Fassung vom 17. Juni 1994; SR 171.11), die Ausarbeitung eines entsprechenden Entwurfs vorgeschlagen werden soll. Mit dieser Änderung des StHG soll dem folgenden Begehren entsprochen werden:

«Unter den Allgemeinen Abzügen im Steuerharmonisierungsgesetz seien nicht nur Geldleistungen an gemeinnützige Organisationen als abzugsberechtigt zu erklären, sondern auch andere geldwerte Leistungen (Freiwilligenarbeit).»

2. In der Begründung der Initiative wird erwähnt, dass auch der Nationalrat ein Postulat betreffend «Steuerabzüge für gemeinnützige Arbeit» überwiesen habe. Mit diesem Postulat war der Bundesrat eingeladen worden, «die Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen zu prüfen, damit Steuerabzüge für durch die Ausübung gemeinnütziger Arbeit verursachte Aufwendungen zugelassen werden». Der Bundesrat lehnte dieses Begehren ab. In seiner Stellungnahme vom 9. März 2001 wies er unter anderem auf das Problem der Bewertung der Arbeitsleistungen hin. Eine Ausdehnung der Abzugsmöglichkeiten im Sinne des Postulats lasse sich nicht praktikabel ausgestalten und schon gar nicht kontrollieren. In Steuerverfahren, die Massenverfahren seien, wären die Veranlagungsbehörden mit der Gewährung oder Nichtgewährung eines entsprechenden Abzugs überfordert. Das Postulat wurde zwar vom Nationalrat am 20. Juni 2001 überwiesen. Wie jedoch eine Rückfrage des kantonalen Steueramtes bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung ergeben hat, ist nicht damit zu rechnen, dass der Bundesrat eine dem Postulat entsprechende Änderung des StHG vorschlagen wird.

3. Auch wir lehnen eine Änderung des StHG ab, wie sie gemäss der vorliegenden Parlamentarischen Initiative mit einer Standesinitiative verlangt werden soll. Dabei verkennen wir den hohen Stellenwert der so genannten Freiwilligenarbeit, d. h. all der freiwilligen und unbezahlten Tätigkeiten in- und ausserhalb von gemeinnützigen Institutionen im Dienste der Gemeinschaft, für unsere Gesellschaft und auch unser Staatswesen nicht. Steuerabzüge sind jedoch kein geeignetes Mittel, solche Tätigkeiten zu fördern. Wie auch der Bundesrat hingewiesen

hat, liegt der Grund schon darin, dass nicht ersichtlich ist, wie all diese vielfältigen Tätigkeiten auf einfache, rechtgleiche und zudem nachvollziehbare Art und Weise geldmässig bewertet werden könnten. Ebenso wenig ersichtlich ist, wie all diese Tätigkeiten, bei verhältnismässigem Aufwand der Steuerbehörden, kontrolliert werden könnten.

Zudem widerspräche es grundlegenden Prinzipien des Einkommenssteuerrechts, für (reine) Tätigkeiten, denen weder in Geld- noch Naturalform ein Entgelt gegenübersteht, – und die als solche auch zu keiner Vermögensabnahme führen –, Steuerabzüge vorzusehen. Selbst bei unbezahlten Arbeitsleistungen für gemeinnützige Institutionen (d. h. für juristische Personen, die im Hinblick auf öffentliche oder auf ausschliesslich gemeinnützige Zwecke von der Steuerpflicht befreit sind) besteht, wenigstens in einkommenssteuerrechtlicher Hinsicht, ein wesentlicher Unterschied zu den abzugsfähigen Geldleistungen an solche Institutionen, da diese mit einer direkten Vermögensabnahme verbunden sind.

Wir beantragen Ihnen daher, auf Ihren Beschluss, diese Parlamentarische Initiative KR-Nr. 341/2002 zu unterstützen, zurückzukommen und die Initiative abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die WAK nahm die Stellungnahme der Regierung zur Kenntnis und befasste sich nochmals mit den möglichen Konsequenzen im Falle einer Unterstützung dieses Anliegens. Die WAK revidierte schliesslich ihre frühere Haltung aus zwei Gründen. Zum einen wegen der Schwierigkeiten, die sich für die Steuerbehörden aller staatlichen Ebenen in der konkreten Umsetzung ergäben, zum anderen, weil in der Zwischenzeit die ablehnende Haltung des Bundesrates bekannt wurde und man deswegen dem Anliegen auf eidgenössischer Ebene wenig Chancen einräumen kann.

Die WAK beantragt dem Kantonsrat deshalb, diese Parlamentarische Initiative Stirnemann nicht definitiv zu unterstützen und damit auf die Einreichung einer entsprechenden Standesinitiative zu verzichten.