

Sitzung vom 20. November 2013

1291. Anfrage (Zukunft des Pendlerabzugs bei den Staatssteuern)

Kantonsrätin Barbara Schaffner, Otelfingen, sowie die Kantonsräte Alex Gantner, Maur, und Andreas Wolf, Dietikon, haben am 2. September 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Pendlerstrecken zwischen Wohn- und Arbeitsstätte nehmen ständig zu.

Im Rahmen der Beratungen zur Richtplanrevision besteht Einigkeit darüber, dass die weitere Zersiedelung eingedämmt werden soll. Verschiedentlich wird auch eine bessere Durchmischung von Wohn- und Arbeitsorten gefordert. Immer noch entstehen in den Zentren Überbauungen mit mehrheitlich Büro- und Gewerbeflächen, während neue Wohnungen vorwiegend in der Peripherie gebaut werden. Allein mit raumplanerischen Vorgaben und ohne Eingriffe in die Entscheidungsfreiheit von Unternehmen, Investoren und Individuen ist es schwierig, die Pendlerdistanzen zu reduzieren. Die daraus entstehenden Pendlerströme belasten die Verkehrsinfrastruktur und machen weitere grosse Investitionen notwendig.

Angesichts dieser Entwicklung ist es unverständlich, dass lange Pendelstrecken steuerlich bevorzugt behandelt werden.

Im Weiteren ist es störend, dass es eine Differenzierung bei der Verkehrsmittelwahl (öffentlicher Verkehr, Fahrrad / Kleinmotorrad mit gelbem Kontrollschild, Motorradfahrer / Automobilisten) gibt.

Im Rahmen der Beratung zu FABI (Finanzierung des Ausbaus der Bahninfrastruktur) wurde diese Thematik in den eidgenössischen Räten aufgegriffen. Voraussichtlich wird der Pendlerabzug gemäss Entwurf zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) Art. 26 Abs. 1 a auf 3000 Franken beschränkt werden. Das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) Art. 9 Abs. 1 soll mit der Bestimmung «Für die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte kann ein Maximalbetrag festgesetzt werden» ergänzt werden.

Es wird anerkannt, dass bei Ausübung einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit die Kosten für den Arbeitsweg zu den abzugsfähigen Berufskosten, d. h. den abzugsfähigen Gewinnungskosten gehören. Daher ist eine vollständige Abschaffung nicht mit kantonalem und eidgenössischem Recht vereinbar. Dennoch könnte kantonal ein sehr niedriger Pauschalbetrag als Abzug festgelegt werden, der unter den durchschnitt-

lichen Abonnementskosten (beispielsweise Jahresabo 2. Klasse für 3 oder 4 Zonen) bzw. den effektiven Autokosten liegt. Ein solcher Pauschalabzug könnte zusätzlich für alle Unselbstständigerwerbende, unabhängig ihrer Verkehrsmittelwahl, gelten.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat zu den vorgesehenen Änderungen im DBG und StHG?
2. Welche Anpassungen gedenkt der Regierungsrat in der Zürcher Gesetzgebung zu machen, wenn diese Änderungen auf Bundesebene in Kraft treten werden?
3. Besteht für den Regierungsrat – ähnlich wie für den Bundesrat – ein Zusammenhang zwischen den für FABI benötigten finanziellen Mitteln und dem steuerlichen Abzug langer Pendlerwege? Bitte beantworten Sie diese Frage insbesondere im Hinblick auf die für den Kanton Zürich voraussichtlich steigenden Kostenbeiträgen, in den Bahninfrastrukturfonds.
4. Wie hoch ist in der heutigen Praxis der maximal mögliche Abzug für die «notwendigen Abonnementskosten» bei der ständigen Benützung öffentlicher Verkehrsmittel?
5. Wie hoch ist in der heutigen Praxis der maximal mögliche Abzug für «Abonnementskosten für den öffentlichen Verkehr», die neben der ständigen oder teilweisen Benützung eines Motorrades oder Autos geltend gemacht werden können?
6. Wie viele Steuerpflichtige machen Kosten über 5000 Franken, über 10000 Franken bzw. über 20000 Franken für das private Motorfahrzeug im Rahmen der Ausnahmeregelung geltend?
7. Wie stellt sich der Regierungsrat dazu, einen tieferen Maximalbetrag als 3000 Franken für den Pendlerabzug bei Beibehaltung der heutigen Differenzierung der Verkehrsmittelwahl festzusetzen? Wäre eine Koppelung zum durchschnittlichen jährlichen Anstellungsprozent vorgesehen?
8. Wie stellt sich der Regierungsrat dazu, einen Pauschalbetrag für alle Unselbstständigerwerbenden als Pendlerabzug festzusetzen, was das Ausfüllen der Steuererklärung vereinfachen würde? Wie hoch könnte ein solcher Pauschalbetrag sein (Spannbreite)? Wäre eine Koppelung zum durchschnittlichen jährlichen Anstellungsprozent vorgesehen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Barbara Schaffner, Otelfingen, Alex Gantner, Maur, und Andreas Wolf, Dietikon, wird wie folgt beantwortet:

Am 6. September 2010 wurde die eidgenössische Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» eingereicht, mit der eine gesicherte Finanzierung für den öffentlichen Verkehr verlangt wurde. Der Bundesrat lehnte jedoch diese Volksinitiative ab. Nach seiner Auffassung hätte sie die zukünftige Finanzierung der Strasseninfrastruktur infrage gestellt. Er stellte ihr aber mit der Botschaft vom 18. Januar 2012 über den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur einen direkten Gegenentwurf gegenüber (im Folgenden FABI-Vorlage).

Der Gegenentwurf setzt sich zusammen zum einen aus dem «Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr»)», der verschiedene Änderungen in der Bundesverfassung vorsieht (im Folgenden Bundesbeschluss), und zum anderen aus dem «Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur» (im Folgenden Bundesgesetz). Im Letzteren, einem Sammelgesetz, werden verschiedene Bundesgesetze geändert, so auch das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) und das gleichdatierte Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14).

Am 20. Juni 2013 haben die eidgenössischen Räte dem Bundesbeschluss und am 21. Juni 2013 dem Bundesgesetz zugestimmt. Der Bundesbeschluss wird am 9. Februar 2014 Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Weiter sieht Ziff. III Abs. 2 des Bundesgesetzes vor:

«Der Bundesrat veröffentlicht das Gesetz im Bundesblatt, wenn der Bundesbeschluss vom 20. Juni 2013 über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur von Volk und Ständen angenommen worden ist.» (Vgl. BBl 2012, 1769)

Gemäss Art. 26 Abs. 1 Bst. a DBG in der Fassung des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2013 können als Kosten für den Arbeitsweg abgezogen werden: «die notwendigen Kosten bis zu einem Maximalbetrag von 3000 Franken für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte». Bis anhin konnten diese Kosten in unbeschränkter Höhe geltend gemacht werden. Im Übr-

gen werden inskünftig 2% der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen dem Bahninfrastrukturfonds zugewiesen (Art. 87a Abs. 2 Bst. c BV in der Fassung des Bundesbeschlusses vom 20. Juni 2013).

Ebenso wird im StHG vorgesehen, dass auch bei den kantonalen Steuern für die notwendigen Kosten des Arbeitswegs ein Höchstbetrag festgesetzt werden kann (Art. 9 Abs. 1 letzter Satz StHG in der Fassung des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2013).

Schliesslich wurde am 28. Juni 2013 die Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» zurückgezogen.

Zu Fragen 1 und 2:

Der Regierungsrat hatte damals in der Vernehmlassung vom 29. Juni 2011 zur FABI-Vorlage zu einer Begrenzung des Fahrkostenabzugs Bedenken geäussert (RRB Nr. 834/2011). Unter dem Blickwinkel des Gleichbehandlungsgebots und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sei fraglich, ob für einen Teil der Berufskosten ein fester Betrag vorgesehen werden dürfe. Inzwischen haben jedoch die eidgenössischen Räte, neben der FABI-Vorlage bzw. dem Bundesbeschluss vom 20. Juni 2013, auch das Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur verabschiedet. Wie erwähnt, beschränkt dieses im DBG den Fahrkostenabzug auf höchstens Fr. 3000 und überlässt es im StHG den Kantonen, ob sie einen betragsmässig beschränkten Abzug einführen wollen. Das Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 wird aber, wie ebenfalls erwähnt, erst (und nur) im Bundesblatt, mit Ansetzung der Referendumsfrist, veröffentlicht, wenn der Bundesbeschluss vom 20. Juni 2013 in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 von Volk und Ständen angenommen wird.

Da mit dem Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 eine neue Ausgangslage entsteht, wird bei dessen Zustandekommen zu prüfen sein, ob auch im kantonalen Recht eine betragsmässige Begrenzung des Fahrkostenabzugs einzuführen sei. Eine solche Prüfung ist vorab im Hinblick darauf vorzunehmen, dass die direkte Bundessteuer und die Staats- und Gemeindesteuern gemeinsam veranlagt werden und unterschiedliche Regelungen zu einer Erschwerung des Veranlagungsverfahrens führen.

Zu Frage 3:

Die Einnahmen aus den Staats- und Gemeindesteuern sind zweckgebunden; die Staatssteuern fallen in die allgemeine Staatskasse. Ebenso sind die Beiträge, mit denen sich der Kanton an der jährlichen Einlage der Kantone von 500 Mio. Franken an den Bahninfrastrukturfonds zu beteiligen haben wird (Art. 57 Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957

[SR 742.101] in der Fassung des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2013), aus der allgemeinen Staatskasse zu leisten. Zwischen den Mehreinnahmen aus einer betragsmässigen Begrenzung des Fahrkostenabzugs bei den Staats- und Gemeindesteuern und den künftigen Verpflichtungen des Kantons aus der FABI-Vorlage besteht daher kein direkter Zusammenhang. Damit besteht eine andere Situation als im Bund, wo in Art. 87a Abs. 2 Bst. c BV in der Fassung des Bundesbeschlusses vom 20. Juni 2013 vorgesehen ist, dass 2% der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen direkt dem Bahninfrastrukturfonds zugewiesen werden. Bei der Prüfung der Übernahme einer betragsmässigen Begrenzung des Abzugs der Fahrkosten in das kantonale Steuerrecht werden jedoch fiskalische Überlegungen auch eine Rolle spielen.

Zu Fragen 4 und 5:

Nach dem geltenden Recht und der heutigen Praxis gibt es keine betragsmässige Begrenzung des Abzugs des Fahrkostenabzugs. Abzugsfähig sind vielmehr die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte. Das gilt auch bei der Benützung des öffentlichen Verkehrs. Dementsprechend können gemäss der geltenden Verfügung der Finanzdirektion über die Pauschalierung von Berufsauslagen Unselbstständigerwerbender bei der Steuereinschätzung vom 27. Oktober 2008 (LS 631.33) für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte geltend gemacht werden (Ziffer I/1/a): «bei ständiger Benützung öffentlicher Verkehrsmittel (Bahn, Schiff, Strassenbahn, Autobus) ... die notwendigen Abonnementskosten».

Zu Frage 6:

Gemäss einer Untersuchung im Kantonalen Steueramt haben in der Steuerperiode 2010 geltend gemacht:

	Arbeitswegkosten mit dem privaten Motorfahrzeug		
	Über Fr. 5 000 bis Fr. 10 000	Über Fr. 10 000 bis Fr. 20 000	Über Fr. 20 000
Zahl der Steuerpflichtigen	56 004	21 629	2 483

Zu Fragen 7 und 8:

Gründe der Umsetzung sprechen dagegen, für den Abzug der Arbeitswegkosten bei den Staats- und Gemeindesteuern einen tieferen Höchstbetrag als bei der direkten Bundessteuer oder, anstelle eines Höchstbetrags, einen allgemeinen Pauschalbetrag vorzusehen. Aus den gleichen Gründen ist auch von einer Koppelung des Höchstbetrags zum durchschnittlichen jährlichen Anstellungsprozent abzusehen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi