Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 22. Oktober 2014

1102. Änderung des Steuergesetzes (betragsmässige Begrenzung des Arbeitswegkostenabzugs), Vernehmlassung

A. Ausgangslage

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)» bzw. die entsprechende Änderung der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) angenommen (im Folgenden: Bundesbeschluss vom 20. Juni 2013).

Mit diesem Bundesbeschluss verbunden ist das Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (im Folgenden: Bundesgesetz vom 21. Juni 2013). Am 17. Juni 2014 wurde das Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 im Bundesblatt veröffentlicht (BBl 2014 4097; Referendumsfrist bis zum 25. September 2014). Der Bundesbeschluss vom 20. Juni 2013 und das Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 sollen am 1. Januar 2016 in Kraft treten. Im Zusammenhang mit dem Bundesbeschluss vom 20. Juni 2013 und dem Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 wird auch von der «FABI-Vorlage» gesprochen (Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur).

Mit dem Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 werden das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) sowie das gleichdatierte Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) geändert. Im geänderten DBG wird vorgesehen, dass die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte (Arbeitswegkostenabzug, auch als Pendlerabzug bezeichnet) nur bis zum Maximalbetrag von Fr. 3000 geltend gemacht werden können (Art. 26 Abs. 1 Bst. a DBG in der Fassung des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2013). Inskünftig werden 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). Weiter ist im geänderten StHG vorgesehen, dass die Kantone (fakultativ) bei der Einkommenssteuer ebenfalls einen Maximalbetrag für den Arbeitswegkostenabzug vorsehen können; die Bestimmung der Höhe eines solchen kantonalen Maximalbetrags ist Sache des Kantons.

B. Zur Frage der Übernahme der Begrenzung der Arbeitswegkosten für die Staats- und Gemeindesteuern

Bis anhin können gemäss § 26 Abs. 1 lit. a des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1), nicht anders als nach dem DBG in der bisherigen Fassung, «die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte» (ohne Maximalbetrag) abgezogen werden.

Dabei gilt gemäss Verfügung der Finanzdirektion vom 27. Oktober 2008 über die Pauschalierung von Berufsauslagen Unselbstständigerwerbender bei der Steuereinschätzung (LS 631.33), in Übereinstimmung mit der Verordnung vom 10. Februar 1993 über den Abzug von Berufskosten der unselbstständigen Erwerbstätigkeit bei der direkten Bundessteuer (Berufskostenverordnung, SR 642.118.1), im Wesentlichen Folgendes:

– Grundsätzlich können nur die Abonnementskosten für das öffentliche Verkehrsmittel geltend gemacht werden, da nur die «notwendigen» Kosten abgezogen werden können.
– Nur ausnahmsweise können die Kosten für das private Motorfahrzeug geltend gemacht werden, im Wesentlichen 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. Diesfalls sind die Arbeitswegkosten aufgrund einer Kilometerpauschale zu berechnen.

Es fragt sich nun, ob, in Anlehnung an das DBG und StHG in der Fassung des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2013, der Arbeitswegkostenabzug auch für die Staats- und Gemeindesteuern betragsmässig beschränkt werden soll. Dafür können im Wesentlichen folgende Gründe angeführt werden:

Fiskalische Gründe:

Im Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 wird auch das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 642.14) geändert. Danach ist unter anderem vorgesehen, dass die Kantone eine Einlage von 500 Mio. Franken pro Jahr an den bereits erwähnten Bahninfrastrukturfonds leisten müssen. Der Beteiligungsschlüssel pro Kanton richtet sich nach den bestellten Personen- und Zugkilometern im Regionalverkehr gemäss dem interkantonalen Verteiler. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten unter Anhörung der Kantone in einer Verordnung (Art. 57 Eisenbahngesetz in der Fassung des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2013).

Gemäss dem heutigen Stand der Erkenntnisse der Volkswirtschaftsdirektion ergibt sich dabei Folgendes:

– Aufgrund einer Schätzung des Bundesamtes für Verkehr muss der Kanton Zürich ab 2016 jährlich rund 117 Mio. Franken in den neuen Bahninfrastrukturfonds einzahlen.
– Der Bund finanziert die Eisenbahninfrastruktur zu einem grossen Teil über den Bahninfrastrukturfonds. Davon ausgenommen sind Eisenbahnstrecken, die der Feinerschliessung dienen und keine ganzjährig bewohnten Ortschaften oder erhebliche Güteraufkommen erschliessen. Im Kanton Zürich trifft das auf die Strecke Ringlikon–Uetliberg sowie die Strassenbahnen zu.
– Da die Eisenbahninfrastrukturen (ohne Unterhalt und Erneuerung des SBB-Netzes) bisher gemeinsam von Bund und Kantonen finanziert wurden, werden die Kantone durch die FABI-Vorlage auch entlastet. Im Kanton Zürich wird dabei einerseits die Rechnung des Zürcher Verkehrsverbundes von Betriebsbeiträgen an die Infrastruktur und anderseits der Fonds zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (Verkehrsfonds) von Investitionsbeiträgen an Infrastrukturerweiterungen entlastet.
– Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2015–2018 wird in den (Planungs-)Jahren 2016–2018 von folgenden Veränderungen ausgegangen:

in Mio. Franken	2016	2017	2018
Beitrag an den ZVV, Leistungsgruppe Nr. 9300	–7,0	–7,0	–7,0
Kantonseinlage Bahninfrastrukturfonds	+117,0	+117,0	+117,0
Einlage in den Fonds für den öffentlichen Verkehr	–15,0	–33,9	–34,6
Total Leistungsgruppe Nr. 5210, Finanzierung öffentlicher Verkehr	+95,0	+76,1	+75,4

Mit anderen Worten ist in den Jahren 2016–2018 gemäss Bundesbeschluss vom 20. Juni 2013 und Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 – bzw. gemäss FABI-Vorlage – mit Mehraufwendungen für den Kanton von netto 95,0, 76,1 und 75,4 Mio. Franken zu rechnen.

Die Gemeinden sind zwar durch die FABI-Vorlage nicht direkt betroffen. Es kann jedoch festgestellt werden, dass in letzter Zeit verschiedene Gemeinden, so unter anderem auch grössere Gemeinden bzw. Städte mit Zentrumlasten, vermehrt auf ihre angespannte Finanzlage hingewiesen haben.

Wenn der Arbeitswegkostenabzug auch bei den Staats- und Gemeindesteuern betragsmässig beschränkt und hier ebenfalls ein Maximalbetrag von Fr. 3000 vorgesehen wird, so sind, aufgrund der Abklärungen des Kantonalen Steueramtes, ausgehend von den Verhältnissen für die Steuerperiode 2012, die Mehreinnahmen zu schätzen:
– für die Staatssteuer auf 44,5 Mio. Franken
– und für die Gemeindesteuern für alle Gemeinden (ohne Kirchensteuer) auf 48,6 Mio. Franken.

Von einem Maximalbetrag von Fr. 3000 sind, wiederum ausgehend von den Verhältnissen für die Steuerperiode 2012, gemäss den Abklärungen des Kantonalen Steueramtes, 156 535 Personen betroffen, d. h., der Maximalbetrag von Fr. 3000 führt bei 156 535 Personen zu einer Mehrbelastung.

Würde der Maximalbetrag erhöht, so wären zwar weniger Personen betroffen. So wären bei einem Maximalbetrag von Fr. 5000 noch 85 971 Personen und bei einem solchen von Fr. 6000 noch 65 363 Personen betroffen; gleichzeitig verminderten sich jedoch auch die Mehreinnahmen bei der Staatssteuer auf 26,3 Mio. Franken bzw. 20,4 Mio. Franken. Dagegen betragen die Nettoaufwendungen für den Kanton aus der FABI-Vorlage in den Jahren 2016–2018, wie dargelegt, 95,0, 76,1 und 75,4 Mio. Franken. Bezogen auf diese Nettoaufwendungen, entsprächen die Mehreinnahmen für die Staatssteuer bei einem Maximalbetrag von Fr. 5000 bzw. Fr. 6000 nur noch einem Bruchteil. Fiskalische Überlegungen sprechen daher gegen einen höheren Maximalbetrag als bei der direkten Bundessteuer.

Gründe der Umsetzung bzw. der Praktikabilität:

Mit der direkten Bundessteuer sind immer gleichzeitig auch die Staats- und Gemeindesteuern zu veranlagen. Unterschiedliche Regeln für ein und dieselbe Position, wie hier die Arbeitswegkosten, bei der direkten Bundessteuer und den Staats- und Gemeindesteuern führen zwangsläufig zu einer Verkomplizierung des Veranlagungsverfahrens. Das gilt etwa schon bei der Ausgestaltung des Steuererklärungsformulars und der Deklaration durch den Steuerpflichtigen. Es lässt sich schwer vermitteln, dass bei der einen Steuer die gleichen Arbeitswegkosten nur bis zu einem Maximalbetrag geltend gemacht werden können, während sie bei der anderen Steuer unbeschränkt zum Abzug zugelassen werden. Diese Überlegungen sprechen, neben den fiskalischen Erwägungen, zusätzlich dafür, dass für die Staats- und Gemeindesteuern der gleiche Maximalbetrag gelten soll wie bei der direkten Bundessteuer.

Gut ausgebautes öffentliches Verkehrsnetz:

Bei alldem kann im vorliegenden Zusammenhang auch darauf hingewiesen werden, dass der Kanton Zürich sich durch ein sehr gut ausgebautes öffentliches Verkehrsnetz auszeichnet.

Prüfung eines Maximalbetrags auch in anderen Kantonen:

Schliesslich kann angefügt werden, dass auch in anderen Kantonen die Einführung eines Maximalbetrags für den Abzug der Arbeitswegkosten geprüft wird (so z. B. in den Kantonen Aargau, Bern, Luzern, St. Gallen und Solothurn, wo ebenfalls ein Maximalbetrag von Fr. 3000 zur Diskussion steht).

C. Vorschlag für eine entsprechende Änderung des Steuergesetzes

Aus den erwähnten Gründen wird daher vorgeschlagen, auch bei den Staats- und Gemeindesteuern den Arbeitswegkostenabzug auf den Maximalbetrag von Fr. 3000 zu begrenzen.

Dabei wird vorgeschlagen, § 26 StG wie folgt neu zu fassen (§ 26 Entwurf-StG):

«[1] Als Berufskosten werden abgezogen:

a. die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte bis zum Maximalbetrag gemäss Art. 26 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer,

lit. b und c 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 Maximalbetrag gemäss Abs. 1 lit. a bleibt jedoch vorbehalten.»

Gemäss § 26 Abs. 1 lit. a Entwurf-StG können weiterhin die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte geltend gemacht werden. Für die Berechnung dieser Kosten kann ebenso weiterhin auf die Regeln abgestellt werden, wie sie heute in der Verfügung der Finanzdirektion vom 27. Oktober 2008 über die Pauschalierung von Berufsauslagen Unselbstständigerwerbender bei der Steuereinschätzung enthalten sind. Die so berechneten Kosten können jedoch nur bis zum Maximalbetrag für die direkte Bundessteuer, d. h. bis zum Betrag von Fr. 3000, abgezogen werden.

Indem in § 26 Abs. 1 lit. a Entwurf-StG auf den «Maximalbetrag gemäss Art. 26 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer» verwiesen wird, ist, im Interesse der Umsetzung, sichergestellt, dass bei den Staats- und Gemeindesteuern derselbe Maximalbetrag wie für die direkte Bundessteuer, nämlich Fr. 3000, angewendet wird.

Gemäss Art. 32 lit. f der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101) sind Steuergesetze und ihre Änderungen, die Steuern einführen oder für die Einzelnen höhere Steuerbelastungen zur Folge haben, dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Falls der Kantonsrat der vorgeschlagenen Änderung von § 26 StG und damit einer Einschränkung des Arbeitswegkostenabzugs zustimmt, liegt daher der endgültige Entscheid bei den Stimmberechtigten.

D. Vernehmlassungsverfahren

Das Kantonale Steueramt hat eine Vernehmlassungsvorlage für eine entsprechende Änderung von § 26 StG vorbereitet. Die Finanzdirektion ist zu ermächtigen, bei den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, dem Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich sowie den Städten Zürich und Winterthur ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Finanzdirektion wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf für eine Änderung des Steuergesetzes betreffend eine betragsmässige Begrenzung des Arbeitswegkostenabzugs durchzuführen.

II. Mitteilung an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi