

Musterstellungnahme der Umweltallianz

Bundesgesetz über den steuerlichen Abzug der Berufskosten von unselbstständig Erwerbstätigen (Vernehmlassung 2021/113)

Der Text steht frei zur Verfügung.

Frist zur Einreichung: 4. April 2023

Mail: vernehmlassungen@estv.admin.ch (als pdf und Word-File)

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir Stellung zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über den steuerlichen Abzug der Berufskosten von unselbstständig Erwerbstätigen.

Die Vorlage geht für uns in die richtige Richtung und beinhaltet eine klare Verbesserung im Vergleich zum Status Quo. Die derzeitige Möglichkeit lange Arbeitswege vom steuerbaren Einkommen abzuziehen ist ein Treiber für die Zersiedelung und das biodiversitäts- und klimaschädliche Verkehrswachstum. Dieser Mischstand wird durch die Vorlage zumindest teilweise reduziert.

Wir sind jedoch klar der Meinung, dass die in der Vorlage enthaltene Möglichkeit, die Berufskosten und damit die Pendelabzüge weiterhin auch effektiv als Abzüge geltend zu machen, den positiven Effekt der Pauschale deutlich mindert und fordern deshalb die vollständige Umstellung auf das System der Pauschale ohne die Möglichkeit des Abzugs der effektiven (Pendler-)Kosten.

Wir bitten Sie, unsere Vorschläge und Anliegen zu prüfen, und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

[Organisation]

Grundsätzliche Haltung

Vorlage geht in die richtige Richtung

Wir sehen den Vorteil der Vorlage – neben der vom Bund angestrebten Reduktion der Verzerrung bei der Wahl zwischen den Arbeitsformen (Berücksichtigung von Home-Office) sowie des administrativen Aufwandes – vor allem in ihrer Wirkung im Hinblick auf das Ausmass des Pendlerverkehrs.

Dass die bisherigen steuerlichen Abzüge für den Arbeitsverkehr durch einen generellen Steuerabzug, welcher unabhängig von den Pendlerdistanzen geltend gemacht werden kann, ersetzt werden soll, ist sehr positiv. Dadurch würde endlich der steuerliche Fehlanreiz zu häufigem und weitem Pendeln wegfallen. Dies kann sowohl helfen den Pendlerverkehr per Auto zu reduzieren als auch zu tieferen Kosten des öffentlichen Verkehrs (öV) beitragen, da die Mobilitätsnachfrage in Spitzenzeiten verursacht durch den Pendlerverkehr *der* kostentreibende Faktor im öV ist.

Während Steuerzahler, welche weit und häufig Pendeln, mit dem Abzug der effektiven Fahrtkosten die Profiteure des derzeitigen Systems sind, würden mit der Reform Personen, welche mit dem Velo zur Arbeit pendeln und jene mit einem Abonnement im öffentlichen Nahverkehr – wie der Erläuternde Bericht (Seite 23) zurecht anmerkt – zu den Gewinnern der Reform zählen, respektive steuerlich weniger benachteiligt als heute. Dies begrüssen wir sehr.

Kommt hinzu, dass die Vorlage der neuen gesellschaftlichen Möglichkeiten zum Arbeiten im Home-Office und in Co-Working Spaces (vgl. Schweizerische Verkehrsperspektiven 2050) Rechnung trägt. Mit der Einführung einer einheitlichen – von der Pendeldistanz unabhängigen – Pauschale kann die Entwicklung hin zu diesen klimafreundlicheren Arbeitsformen unterstützt werden (vgl. auch Erläuternder Bericht, Seite 24).

Forderung nach Berufskostenpauschale ohne Möglichkeit des Nachweises höherer Kosten

In Hinblick auf das umweltpolitische Ziel, steuerliche Anreize für weites Pendeln möglichst abzuschaffen, haben wir allerdings eine zentrale Kritik an der Vorlage: Trotz der Einführung des pauschalen Abzuges der Berufskosten soll weiterhin parallel dazu das jetzige System des Abzuges der effektiven Kosten als Alternative im Grundsatz beibehalten werden. Dies wäre aus mehreren Gründen nicht zielführend und würde falsche Anreize des bisherigen Systems beibehalten:

- Weite Pendlerstrecken werden damit genau gleich stark steuerlich «subventioniert» wie heute. Solange beim Fahrtkostenabzug weiterhin die effektiven Kosten abgezogen werden können, bringt die Reform keine Verminderung des Anreizes für sehr häufiges und weites Pendeln.
- Die Schaffung eines dualen Systems (Wahl zwischen effektiven Abzügen und Pauschale) steht in komplettem Widerspruch zur angestrebten Vereinfachung des Steuersystems, respektive der Reduktion des administrativen Aufwandes der Behörden. Für den Fall, dass nur eine Minderheit die Möglichkeit des pauschalen Abzuges wählt (beispielsweise, weil die Kantone ihre Pauschale zu tief ansetzen) hätte die Reform sogar potentiell einen höheren administrativen Aufwand im Vergleich zu heute zur Folge.
- Neben dem negativen Effekt des dualen Systems auf den Aufwand der Behörden steigt auch der Aufwand für den Steuerzahlenden. Wenn ein möglichst hoher Steuerabzug geltend gemacht werden soll, muss nun jede Person die Höhe der jeweiligen kantonalen sowie der (davon abweichenden) nationalen Berufskostenpauschale mit der Höhe seiner effektiven Kostenabzüge vergleichen, und sich dann für dasjenige System entscheiden, welches über beide Steuerebenen hinweggesehen, das vorteilhaftere ist. Das ist an zusätzlichem Aufwand für die Steuerpflichtigen schon fast nicht mehr zu überbieten.

Die gewichtige Einschränkung der Vorlage durch die Beibehaltung der Möglichkeit der effektiven Berufskostenabzüge ist umso unverständlicher, als der im Vorfeld der Vernehmlassung verfasste Bericht «Mögliche Neuregelung der Berufskosten von unselbständig Erwerbenden», welcher von der eidgenössischen Steuerverwaltung eingesetzten ad-hoc Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen verfasst wurde, zum umgekehrten Schluss gekommen ist: «Die Mehrheit der Arbeitsgruppe empfiehlt, den Ansatz eines einheitlichen pauschalen Abzugs weiterzuverfolgen» (Seite 2).

Änderungsvorschlag 1:

Aus all diesem Gründen fordern wir die Einführung der Pauschale für die Berufskosten ohne die Möglichkeit der Geltendmachung der tatsächlichen Berufskosten. Dies würde sowohl «eine umfassende Vereinfachung bringen, da der Dokumentations- und Kontrollaufwand wegfällt» (Erläuternder Bericht, Seite 14), sowie gleichzeitig die umweltpolitisch schädliche steuerliche Begünstigung für weites Pendeln abschaffen.

Alternativer Änderungsvorschlag 2:

Für den Fall, dass der Bund bei der Vorlage an der Möglichkeit des Abzugs der effektiven Fahrtkosten (und der anderen Berufskosten) festhält, fordern wir, dass in der Vorlage neu geregelt sein soll, dass die Begrenzung des Fahrtkostenabzugs, wie sie bei den Bundessteuern bestehen, neu auch bei den kantonalen Steuern gelten soll.

Mit FABI, dem Gegenvorschlag zur öV-Initiative, hat das Stimmvolk 2014 den Pendlerabzug bei der direkten Bundessteuer auf 3000 Franken beschränkt. Auf kantonaler Ebene hingegen bestehen diesbezüglich massive Unterschiede. Während im Kanton Genf der maximale Abzug der Fahrtkosten bei 501 CHF liegt, haben 11 Kantone gar keinen Maximalbetrag (vgl. Erläuternder Bericht, Seite 8). Dies ist deshalb stossend, weil in letzteren Fällen sehr weites Pendeln, beispielsweise mit dem Auto, nochmals deutlich stärker steuerlich begünstigt wird, als dies bereits bei den Bundessteuern der Fall ist.

Aus umwelt- sowie verkehrspolitischer Sicht sprechen mehrere Gründe für eine Obergrenze beim Pendlerabzug auch auf kantonaler Ebene: Wohn- und Arbeitsort rücken näher zusammen, die Benachteiligung von öV-, Velo- und Kurzstreckenpendelnden wird vermindert, die Zersiedelung der Landschaft kann gebremst werden und generell werden die Pendlerströme verringert.

Alternativer Änderungsvorschlag 3:

Ebenfalls für den Fall, dass die Möglichkeit der Geltendmachung der effektiven Fahrtkosten-Abzüge bestehen bleiben soll, fordern wir im Sinne der Interpellation Maret (22.4343) die Erhöhung des Steuerabzugs für den Arbeitsweg mit dem Velo von derzeit 700 CHF auf 1'700 CHF. Es ist stossend, dass derzeit Auto- und Töffpendler gegenüber Personen, welche jeden Tag mit dem Velo zur Arbeit fahren steuerlich oft bevorteilt werden (abhängig von der jeweiligen Pendlerstrecke).

Diese Forderung erfolgt im Bewusstsein, dass mit der vorliegenden Vorlage ein Grossteil der Velopendler vermutlich die Möglichkeit des pauschalen Abzugs der Berufskosten wählen wird und eine Änderung der «Velopauschale» für sie deshalb keinen Effekt hat. Dennoch käme eine solche Änderung zumindest denjenigen Personen zugute, welche derzeit neben der Velopauschale noch andere Fahrkosten-Abzüge (wie beispielsweise ein Abonnement des öffentlichen Verkehrs) geltend machen.

Ein höherer Velo-Abzug leistet durch die Förderung des Veloverkehrs einen Beitrag zur Gesundheit der Bevölkerung und zum Klimaschutz sowie zur Entlastung der Städte vor Autos. Kommt hinzu, dass der derzeitige Betrag von 700 CHF bereits seit der Steuerperiode 2001/2002 gilt und in den letzten 20 Jahren die durchschnittlichen Kosten fürs Velofahren gestiegen sind. So ist beispielsweise der Anteil der (teureren) E-Bikes am Gesamtvelobestand stark gestiegen. Anfang der 2000er-Jahre wurden nur einige hundert E-Bikes pro Jahr verkauft, was weniger als 1 Prozent des Velomarktes entsprach. 2021 verfügten fast 38 Prozent der verkauften Velos über einen Hilfsmotor. Mit der Verbreitung der E-Bikes sind die durchschnittlichen Anschaffungs- und Unterhaltskosten von Velos, signifikant gestiegen. Ausserdem sieht der Bund derzeit Abzüge für die Nutzung der umweltschädlicheren Motorräder von bis zu 3000 Franken pro Jahr vor. Dieser grosse Unterschied in den Abzugsmöglichkeiten für Velos und Motorräder ist umweltpolitisch nicht mehr zu rechtfertigen.

Weitere Aspekte der Vorlage

Höhe der Pauschale und Prinzip der Ausgabenneutralität

Die Gesetzesvorlage legt zwar die Höhe der zukünftigen Pauschale für die Berufskosten nicht fest, setzt sich aber zum Ziel, dass «die Steuerpflichtigen die angebotene Pauschale bevorzugen und nur vergleichsweise wenige Personen über den Nachweis der effektiven Kosten einen höheren Abzug erhalten» (Erläuternder Bericht, Seite 18f). Diese Zielsetzung unterstützen wir.

Gleichzeitig steht diese aber im Widerspruch zur Zielsetzung, dass die Reform «aufkommensneutral» sein soll (vgl. beispielsweise Erläuternder Bericht, Seite 18). Ebenso unklar ist, warum der Erläuternde Bericht (ebd.) nahelegt, dass sich die Höhe der Pauschale an den durchschnittlichen derzeitigen Berufskosten-Abzügen orientieren soll. Wird dies gemacht, würde voraussichtlich nicht wie angestrebt der allergrösste Teil der Steuerpflichtigen auf die Pauschale umschwenken, sondern lediglich diejenige Hälfte, welche derzeit unterdurchschnittliche Abzüge geltend machen kann.

Verschärfend kommt hinzu, dass das Prinzip der Ausgabenneutralität eigentlich dazu führt, dass die Pauschale dermassen tief angesetzt werden müsste, dass praktisch niemand mehr die Pauschale wählt. Denn die Pauschale lohnt sich nur für Personen mit tiefen effektiven Berufskosten, welche unter der Pauschale liegen, und folglich führt jede Person, welche neu die Berufskosten-Pauschale in Abzug bringt zu Mindereinnahmen bei den Steuern.

Bei einer tiefen Pauschale verpuffen allerdings sämtliche (positiven) Effekte der Reform, namentlich der tiefere administrative Aufwand und vor allem die weniger stark umweltschädliche Lenkungswirkung durch Verringerung des Steueranreizes zu weitem Pendeln. Wir sind der Meinung, dass das Prinzip, möglichst viele Steuerpflichtige in das System der Pauschale einzubinden, höher gewichtet werden soll, als das Prinzip der Aufkommensneutralität. Die Pauschale muss genügend hoch angesetzt werden, so dass sie für fast alle Steuerpflichtigen gegenüber dem Abzug der effektiven Kosten von Vorteil ist.

Ebenfalls eine Gefahr für die Wirksamkeit der Vorlage ist das Vorhaben, dass die Kantone zwar ebenfalls eine Pauschale bei den Berufskosten definieren müssen, gleichzeitig aber in der Festlegung von deren Höhe völlig frei sind. Damit besteht die Möglichkeit, dass die Kantone eine zu tiefe Pauschale festlegen und infolgedessen die Steuerpflichtigen weder auf Kantons- noch auf Bundesebene die Pauschale wählen werden, da gemäss der Vorlage alle Personen, welche bei den kantonalen Steuern die effektiven Abzüge geltend machen, dies auch bei den Bundessteuern tun müssen (Erläuternder Bericht, Seite 17). Die ganze Reform und all ihre positiven Effekte würden dadurch faktisch vollständig verschwinden. Aus diesem Grund fordern wir, dass die Höhe der kantonalen Pauschalen gleich oder ähnlich hoch wie die nationale Pauschale ausfallen muss.

Verbot der unterschiedlichen Geltendmachung der Berufskosten (kantonal und national)

Das Prinzip, dass eine unterschiedliche Geltendmachung der Berufskosten aus Steueroptimierungsgründen (beispielsweise Pauschal-Abzug bei der direkten Bundessteuer und effektiver Abzug bei den kantonalen Steuern) nicht möglich sein soll (Erläuternder Bericht, Seite 17), unterstützen wir.

Kürzung der Pauschale bei Teilzeitbeschäftigung

In der Vorlage ist vorgesehen, dass bei einer Teilzeitbeschäftigung die Pauschale anhand des Pensums gekürzt werden soll. Dies erscheint unter anderem deshalb nicht notwendig, weil beispielsweise für Velopendler, welche neu die Berufskostenpauschale anstelle der Velopauschale in Abzug bringen, die Kosten für das Fahrgerät praktisch nicht kleiner werden, wenn jemand beispielsweise 70 Prozent statt 100 Prozent angestellt ist. Ähnlich verhält es sich bei anderen Berufskostenausgaben (Hard- und Software für Heimarbeit etc.). Teilzeit- statt Vollzeitbeschäftigung ist aus umwelt- und verkehrspolitischer Perspektive gesellschaftlich wünschenswert und soll nicht durch eine Kürzung der Pauschale «bestraft» werden. Würde man dies tun, verliert die ganze Reform für die meisten Teilzeitbeschäftigten ihren Effekt, da diese nicht eine stark gekürzte Pauschale, sondern weiterhin die effektiven Kosten in Abzug bringen würden.

Wir fordern deshalb folgende Änderung:

Art. 26 Abs. 2: Die steuerpflichtige Person kann anstelle der Kosten nach Absatz 1 den Abzug einer einkommensunabhängigen Pauschale geltend machen. ~~Die Pauschale wird angemessen gekürzt, wenn die unselbstständige Erwerbstätigkeit nur während eines Teils des Jahres oder als Teilzeitarbeit ausgeübt wird.~~

Verworfenne Alternativen

Wir stellen uns dezidiert gegen die – verworfene – Variante, die Fahrtkosten von der Pauschale auszunehmen und weiter nur effektiv zum Abzug bringen zu können (Erläuternder Bericht, Seite 15, Begründung siehe oben).

Umgekehrt würden wir die ebenfalls geprüfte Variante der Streichung des Abzugs für die Fahrtkosten sehr begrüßen. Dies wäre die einfachste und effektivste Massnahme, die derzeitigen steuerlichen Fehlanreize hin zu mehr Pendelverkehr abzuschaffen. Studien aus Deutschland belegen den positiven Effekt einer Beschränkung des Pendlerabzugs auf die Umwelt. Das Fraunhofer Institut berechnete, dass eine Abschaffung des Pendlerabzugs die gefahrenen Autokilometer um bis zu 2,6 Prozent reduzieren würde. Andere Studien belegen, dass die Zersiedelung des Landes gebremst würde.

Die Begründung für die Nichtberücksichtigung dieser Variante fällt im Erläuternden Bericht (Seite 15) etwas dürftig aus mit dem Verweis darauf, dass alle Elemente, welche heute als Berufskosten abgezogen werden können, auch in Zukunft beibehalten werden sollen. Diese Argumentation überzeugt schon deshalb nicht, weil mit der Vorlage eine allgemeine Pauschale geschaffen werden soll, welche ja gerade diese einzelnen Elemente nicht beibehält, sondern abschafft (für diejenigen Personen, welche die Berufskosten nicht effektiv abziehen, aber noch besser für Alle).