

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative von Michael Zeugin  
betreffend Klimaverträglicher Pendlerabzug**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für  
Wirtschaft und Abgaben vom 19. März 2024,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 186/2021 von Michael  
Zeugin wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag Felix Hoesch, Cristina Cortellini, Rafael Mörgeli,  
Jasmin Pokerschnig, Monica Sanesi Muri, Birgit Tognella-Geertsen:***

*I. Der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 186/2021 von Michael  
Zeugin wird zugestimmt. Sie wird an die Kommission für Wirtschaft  
und Abgaben zur Ausarbeitung eines Gesetzgebungsentwurfs zurück-  
gewiesen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 19. März 2024

Im Namen der Kommission

Der Präsident:      Der Sekretär:  
Marcel Suter      Andrej Markovic

---

\* Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben besteht aus folgenden Mitgliedern:  
Marcel Suter, Thalwil (Präsident); Markus Bopp, Otelfingen; Harry Brandenberger,  
Gossau; Cristina Cortellini, Dietlikon; Konrad Langhart, Stammheim; Paul Mayer,  
Marthalen; Doris Meier, Bassersdorf; Rafael Mörgeli, Stäfa; Christian Müller, Stein-  
maur; Jasmin Pokerschnig, Zürich; Monica Sanesi Muri, Zürich; Donato Scognamiglio,  
Freienstein-Teufen; Judith Stofer, Dübendorf; Birgit Tognella-Geertsen, Zürich; Patrick  
Walder, Dübendorf; Sekretär: Andrej Markovic.

## **Bericht**

### **1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative**

Am 17. Mai 2021 reichten Michael Zeugin und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend «Klimaverträglicher Pendlerabzug» ein. Sie wurde am 15. November 2021 mit 73 Stimmen vorläufig unterstützt. Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

*Das Steuergesetz wird wie folgt geändert:*

*Steuergesetz*

*§ 26. <sup>1</sup>Als Berufskosten werden abgezogen:*

- a. die notwendigen Kosten bis zu einem Höchstbetrag von 1'150 Franken*
- b. sofern Nacht- oder Schichtarbeit ohne die Möglichkeit der Nutzung des öffentlichen Verkehrs ausgewiesen wird, die notwendigen Kosten bis zu einem Höchstbetrag, wie er vom Bund zwischen Wohn- und Arbeitsstätte festgesetzt wird*

### **2. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission**

Der Erstinitiant hat sein Recht auf Anhörung wahrgenommen und die parlamentarische Initiative (PI) in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) vorgestellt. Begründet wurde das Einreichen der PI mit der Kritik an der heutigen Ausgestaltung des Pendlerabzugs. Dieser begünstige lange Arbeitswege, was dem Klimaschutz abträglich sei und zudem Zersiedlungsentwicklungen sowie Verkehrsspitzen befördere.

Die WAK behandelte die PI an elf Sitzungen und über einen Legislaturwechsel hinweg. Den vom Erstinitianten eingereichten Erlasstext lehnte die Kommission schliesslich einstimmig ab. Ein Teil der Kommission (SVP, FDP) beurteilte die mit der PI geforderten Anpassungen grundsätzlich als weitreichende Benachteiligung von Beschäftigten mit langen Arbeitswegen – selbst von solchen, die öffentliche Verkehrsmittel nutzen. Lenkungswirkungen seien nicht zu erwarten, da der Wohnraum im ländlichen Raum günstiger sei. In diesem Zusammenhang wurde auch betont, dass die in den Städten erwerbstätige Bevölkerung auf günstige Pendelbedingungen angewiesen ist. Hinzu kommt, dass die geltende Bestimmung über den Fahrkostenabzug nach einer ausführlichen Parlamentsdebatte und einer Volksabstimmung erst im Jahr 2018 in Kraft getreten ist. Zudem hatte die Finanzdirektion infrage gestellt, ob eine Unterscheidung zwischen Steuerpflichtigen mit Nacht- und Schichtarbeiten und den übrigen Steuerpflichtigen rechtlich zulässig sei, und auf verschiedene Herausforderungen im Vollzug entsprechender Bestimmungen hingewiesen.

Ein anderer Teil der Kommission konnte dem Anliegen der PI im Grundsatz zustimmen, ging aber in der Frage, was eine angemessene Anpassung des Fahrkostenabzugs darstellt, auseinander und reichte unterschiedliche Anträge ein. Eine erste Minderheit aus SP und AL sprach sich für die Senkung des Fahrkostenabzugs auf einen Höchstbetrag von Fr. 3000 aus, wie er für die Bundessteuer gilt. Damit wären die Kosten eines ZVV-NetzPasses der zweiten Klasse für alle Zonen mehr als abgedeckt. Zur Vermeidung von Härtefällen könnten Pendlerinnen und Pendler, die den Arbeitsweg wegen Nacht- oder Schichtarbeit nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegen können, zusätzlich Fr. 8 pro Tag abziehen. Dieser Minderheit ging es darum, einen mehrheitsfähigen Erlassentwurf auszuarbeiten und Menschen mit tieferen Einkommen nicht zu benachteiligen.

Unter Berücksichtigung der Begründung der PI sowie der Leitsätze zum kantonalen Gesamtverkehrskonzept, wonach die Raumplanung kurze Wege ermöglicht und so zur Verkehrsvermeidung beiträgt, forderte eine andere Minderheit (GLP, Grüne, CSP), den Fahrkostenabzug auf maximal Fr. 1150 festzusetzen, was den Kosten eines ZVV-NetzPasses der zweiten Klasse für drei Zonen entspricht. Ferner sollte unter Härtefallbedingungen, wie sie im Antrag der ersten Minderheit genannt wurden, ein zusätzlicher Abzug von Fr. 750 pro Tag geltend gemacht werden können.

Nach dem Legislaturwechsel äusserten sich im Verlauf der weiteren Beratungen SVP, FDP, Mitte, EVP und AL ablehnend zur PI, während eine Minderheit aus SP, GLP und Grünen das mit der PI eingebrachte Anliegen im Grundsatz weiterverfolgen wollte.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 27. September 2023**

#### ***3.1 Parlamentarische Initiative***

Die Begrenzung des Fahrkostenabzugs auf Fr. 5000 wurde erst auf den 1. Januar 2018 in das Steuergesetz aufgenommen. Vor dieser Änderung war der Abzug nicht begrenzt. Die tatsächlichen Fahrkosten konnten somit vollumfänglich abgezogen werden. Die Möglichkeit zur Begrenzung des Abzugs wurde auf Bundesebene im Rahmen der FABI-Vorlage, d. h. des Bundesbeschlusses über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, eingeführt. Der Bund sah darin vor, dass die Kantone zur Finanzierung ihres Anteils an den Mehrkosten des Ausbaus der Bahninfrastruktur den Arbeitswegkostenabzug neu begrenzen können. Im Kanton Zürich wurde die Begrenzung im Rahmen der Leistungsüberprüfung 2016 aufgenommen. Die Höhe der Begrenzung war damals im Kantonsrat umstritten. Der Regierungsrat hatte dem Kantonsrat eine Begrenzung auf Fr. 3000 beantragt, d. h. auf den gleichen

Betrag wie bei der direkten Bundessteuer. Der Kantonsrat hingegen beschloss eine Begrenzung auf Fr. 5000. Die Stimmberechtigten nahmen die Begrenzung anschliessend in der obligatorischen Referendumsabstimmung vom 24. September 2017 an.

Die von der ursprünglichen PI verlangte Begrenzung des Fahrkostenabzugs auf Fr. 1150 hätte zur Folge, dass für Pendlerinnen und Pendler, die den öffentlichen Verkehr (ÖV) nutzen, die Fahrkosten, die über den Preis eines Jahresabonnements 2. Klasse des ZVV für drei Zonen hinausgehen, nicht mehr abziehbar wären. Für Pendlerinnen und Pendler, die für den Arbeitsweg auf ein Auto angewiesen sind, könnten nur die Fahrkosten für Fahrten von rund 7 km pro Arbeitstag (Fr. 0.70 pro km, 240 Arbeitstage pro Jahr) abgezogen werden. Für Personen mit Nacht- oder Schichtarbeit müssten die notwendigen Fahrkosten pro Steuerperiode abgeklärt werden. Gemäss einer Schätzung des kantonalen Steueramtes würde die Senkung des maximalen Fahrkostenabzugs gemäss PI für den Kanton zu Mehreinnahmen bei der Einkommenssteuer von rund 46 Mio. Franken führen, was rund 1% des Ertrags der Einkommenssteuer entspricht. Mehreinnahmen im vergleichbaren Umfang wären für die Gemeinden zu erwarten.

Die Kommission hat die ursprüngliche PI, insbesondere im Hinblick auf den für viele Pendlerinnen und Pendler markant tieferen Fahrkostenabzug und die damit verbundene Steuererhöhung, abgelehnt. Der Regierungsrat lehnt die ursprüngliche PI ebenfalls ab. Die seit 2018 geltende Begrenzung des Fahrkostenabzugs von Fr. 5000 wurde nach ausführlich geführter Debatte vom Kantonsrat festgelegt und in der Abstimmung vom 24. September 2017 von den Stimmberechtigten angenommen. Es sind keine überzeugenden Gründe ersichtlich, nach kurzer Zeit von dieser durch eine Volksabstimmung bestätigten Regelung abzuweichen. Weiter ist die Differenzierung zwischen Steuerpflichtigen mit Nacht- oder Schichtarbeit und übrigen Steuerpflichtigen abzulehnen. Sie führt zu einer unnötigen Verkomplizierung des Steuerrechts und einem wesentlichen Mehraufwand für die Steuerpflichtigen und die Steuerbehörden. Für die betroffenen Steuerpflichtigen müsste im Einzelfall abgeklärt werden, welche notwendigen Mehrkosten aufgrund der fehlenden Möglichkeit der Nutzung des öffentlichen Verkehrs bei Nacht- oder Schichtarbeit entstanden sind. Es ist zudem fraglich, ob die Differenzierung zwischen Steuerpflichtigen mit Nacht- oder Schichtarbeit und übrigen Steuerpflichtigen bundesrechtskonform ist. Nach Art.9 Abs. 1 des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG; SR 642.14) werden von den gesamten steuerbaren Einkünften die zu ihrer Erzielung notwendigen Aufwendungen und die allgemeinen Abzüge abgezogen. Für die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte kann ein Höchstbetrag festgesetzt werden. Legt man Art. 9 Abs. 1 StHG ausschliesslich

nach seinem Wortlaut aus («ein Maximalbetrag»), könnten die Kantone nur einen und nicht mehrere unterschiedliche Maximalbeträge für den Fahrkostenabzug vorsehen. Soweit ersichtlich, sieht heute auch kein Kanton unterschiedliche Maximalbeträge für den Fahrkostenabzug vor (vgl. [estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/steuersystem-schweiz/steuermaepchen.html](http://estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/steuersystem-schweiz/steuermaepchen.html), Abzug für Fahrkosten, 15. Mai 2023). Die Möglichkeit der Begrenzung des Fahrkostenabzugs wurde durch das Bundesgesetz vom 21. Juni 2013 über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (AS 2015 651, BBl 2012 1577) eingeführt (in Kraft seit 1. Januar 2016). Durch die Kann-Formulierung sollte sichergestellt werden, dass die Kantone autonom entscheiden können, ob und in welchem Ausmass sie bei den kantonalen Steuern den Fahrkostenabzug begrenzen wollen (vgl. BBl 2012 1680).

Mit Blick auf den erklärten Willen des Gesetzgebers dürften die Kantone trotz des enger gefassten Wortlauts von Art. 9 Abs. 1 StHG frei sein, unterschiedliche Maximalbeträge für unterschiedliche Gruppen von Steuerpflichtigen festzusetzen, sofern die Unterscheidung sachlich begründet und nicht willkürlich erfolgt. Ein höherer Maximalbetrag für Personen mit Nacht- oder Schichtarbeit sollte daher zulässig sein, da die fehlende Möglichkeit der ÖV-Nutzung bei Nacht- oder Schichtarbeit ein sachliches Unterscheidungskriterium ist. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Differenzierung zwischen Steuerpflichtigen mit Nacht- oder Schichtarbeit und anderen Steuerpflichtigen angefochten und vom Bundesgericht als unzulässig beurteilt würde. Wie im vorgängigen Abschnitt ausgeführt, wird eine solche Differenzierung zudem nicht als sinnvoll erachtet.

### **3.2 Antrag der SP für eine geänderte parlamentarische Initiative**

Nach dem Antrag der SP für eine geänderte PI wird folgende Änderung von § 26 StG verlangt:

#### *2. Unselbstständige Erwerbstätigkeit*

*§ 26. <sup>1</sup>Als Berufskosten werden abgezogen:*

- a. die notwendigen Kosten bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 3000 für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte; der Höchstbetrag erhöht sich für jeden Tag, an dem der Arbeitsweg wegen Nacht- und Schichtarbeit nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden kann, um Fr. 8.00, lit. b und c unverändert.*

*Abs. 2 unverändert.*

Die geänderte PI unterscheidet sich von der ursprünglichen PI darin, dass der Höchstbetrag für den Fahrkostenabzug grundsätzlich auf Fr. 3000 festgesetzt werden soll, was dem damaligen Höchstbetrag bei der direkten Bundessteuer entspricht. Bei der direkten Bundessteuer beträgt der

Höchstabzug aufgrund des Ausgleichs der kalten Progression auf den 1. Januar 2023 derzeit Fr. 3200. Weiter wurde in der geänderten PI die Erhöhung des Höchstbetrags des Fahrkostenabzugs bei Nacht- und Schichtarbeit spezifiziert. Nach einer Schätzung des kantonalen Steueramtes würde die Senkung des maximalen Fahrkostenabzugs von Fr. 5000 auf Fr. 3000 für den Kanton zu Mehreinnahmen bei der Einkommenssteuer von rund 23 Mio. Franken führen, was rund 0,5% des Ertrags der Einkommenssteuer entspricht. Mehreinnahmen im vergleichbaren Umfang wären für die Gemeinden zu erwarten.

Der Regierungsrat lehnt auch die geänderte PI gemäss dem Antrag der SP ab. Zwar würde der in der geänderten PI vorgeschlagene Höchstbetrag des Fahrkostenabzugs ungefähr dem Höchstbetrag bei der direkten Bundessteuer gleichkommen und auch dem Höchstbetrag entsprechen, der in der FABI-Vorlage vom Regierungsrat vorgeschlagen wurde. Weiter könnte ein Grossteil der Pendlerinnen und Pendler, die für den Arbeitsweg den ÖV nutzen, ihre Fahrkosten vollständig abziehen, da der Höchstbetrag über den Kosten eines Jahresabonnements 2. Klasse des ZVV für alle Zonen von derzeit Fr. 2226 liegen würde. Wie bereits zur ursprünglichen PI ausgeführt, ist jedoch nach der Ansicht des Regierungsrates eine Änderung der erst vor wenigen Jahren vom Kantonsrat festgelegten und von den Stimmberechtigten in einer Volksabstimmung bestätigten Begrenzung des Fahrkostenabzugs auf Fr. 5000 nicht angezeigt.

Wie zur ursprünglichen PI ausgeführt, ist zudem eine Differenzierung zwischen Steuerpflichtigen mit Nacht- oder Schichtarbeit und übrigen Steuerpflichtigen abzulehnen, da sie zu einer Verkomplizierung des Steuerrechts und einem wesentlichen Mehraufwand für die Steuerpflichtigen und die Steuerbehörden führt.

### ***3.3 Antrag der GLP für eine geänderte parlamentarische Initiative***

Gemäss dem Antrag der GLP für eine geänderte PI wird folgende Änderung von § 26 StG verlangt:

#### *2. Unselbstständige Erwerbstätigkeit*

*§ 26. <sup>1</sup>Als Berufskosten werden abgezogen:*

- a. die notwendigen Kosten bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 1150 für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte; der Höchstbetrag erhöht sich für jeden Tag, an dem der Arbeitsweg wegen Nacht- und Schichtarbeit nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden kann, um Fr. 750,*

*lit. b und c unverändert.*

*Abs. 2 unverändert.*

Die geänderte PI gemäss Antrag der GLP unterscheidet sich von der ursprünglichen PI nur durch die Angabe des Betrags für den Zuschlag bei Nacht- und Schichtarbeit. Der Regierungsrat lehnt auch diese geänderte PI aus den bereits zur ursprünglichen PI aufgeführten Gründen ab.

#### **4. Antrag der Kommission**

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben beantragt dem Kantonsrat mit 9 zu 6 Stimmen, die PI abzulehnen. Eine Minderheit beantragt Rückweisung zwecks Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage.