

Zürich, den 2. August 1995

**Motion KR-Nr. 158/1991, Ökologische Finanzreform im Kanton Zürich; Postulat KR-Nr. 243/1992, Bericht über eine verstärkte ökologische Orientierung der Finanzpolitik des Kantons Zürich
(Fristerstreckung)**

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Kantonsrat hat am 31. August 1992 folgende von Kantonsrat Dr. Richard Gerster, Richterswil, eingereichte Motion (KR-Nr. 158/N1991) zur Prüfung und Antragstellung überwiesen:
Der Regierungsrat wird eingeladen, eine ökologische Finanzreform im Kanton Zürich nach folgenden Grundsätzen einzuleiten:

1. Die Beanspruchung der Umwelt (Ge- und Verbrauch nicht vermehrbare Güter, Höhe umweltschädigender Emissionen) wird neben der finanziellen Leistungsfähigkeit zum zentralen Kriterium der Besteuerung, der Erhebung von Abgaben und der Schaffung geeigneter, neuer Instrumente.
2. Die Mehrerträge durch die Besteuerung ökologisch relevanter Tatbestände dürfen nicht zu einer Erhöhung der Staatsquote führen, sondern sind entweder den Steuerpflichtigen wieder gutzuschreiben oder durch die Senkung der Einkommens- und Vermögenssteuern zu kompensieren. Die Bildung angemessener Rückstellungen für die Bewältigung langfristiger ökologischer Schäden bleibt vorbehalten.
3. Steuerprogression und Sozialabzüge werden auf dem Hintergrund der ökologischen Finanzreform im Hinblick auf eine sozialverträgliche Gesamtbelastung den neuen Verhältnissen angepasst.

Am 11. Januar 1993 hat der Kantonsrat folgendes von Kantonsrat Dr. Balz Hösly, Zürich, eingereichte Postulat (KR-Nr. 243/1992) zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat einen Bericht über eine verstärkte ökologische Orientierung der Finanzpolitik des Kantons Zürich vorzulegen, worin

- das diesbezüglich noch unausgeschöpfte Potential im Bereich der kantonalen Abgaben und Staatsbeiträge konkretisiert und analysiert wird sowie
- staatsquoten-neutrale Vorschläge für Massnahmen zur Realisierung dieses Potentials gemacht werden.

Der Regierungsrat hat am 24. Juni 1992 dem Kantonsrat beantragt, die Motion von Kantonsrat Dr. R. Gerster nicht zu überweisen (Nr. 1929/1992). Das Bundesrecht versagt es den Kantonen, die Beanspruchung der Umwelt bei der direkten Besteuerung von Einkommen und Vermögen zu berücksichtigen. Die Kantone können nur gerade bei den Grundstücken im Privatvermögen Abzüge für Umweltschutz und Energiesparen in einem Rahmen vorsehen, den das Eidgenössische Finanzdepartement bestimmt. Sie können zudem konzessionierte Verkehrsunternehmen ganz oder teilweise von Steuern befreien. Lenkungsabgaben können im allgemeinen nur auf Bundesebene eingeführt werden. Bei einem Alleingang des Kantons könnten sie leicht umgangen werden. Im Bereich der Abgaben liegt ein auszuschöpfendes Potential, namentlich zur Durchsetzung der Verursacher- und Nutz-

niesserfinanzierung. Bezüglich der ökologischen staatlichen Beschaffung läuft ein Projekt unter Leitung der Koordinationsstelle für Umweltschutz. Bei den Staatsbeiträgen mit Lenkungsfunktionen liegt ein beträchtliches Potential für eine ökologisch orientierte Finanzpolitik. Sie können mit Auflagen verbunden werden oder Anreize zu ökologischem Verhalten geben. Der Regierungsrat zog in seiner Stellungnahme den Schluss, dass der Kanton keinen Raum für eine umfassende ökologische Finanzreform hat, und beantragte, die Motion nicht zu überweisen. Der Kantonsrat hat die Motion am 31. August 1992 überwiesen. Vorgängig reichte Kantonsrat Dr. Balz Hösly das Postulat KR-Nr. 243/1992 ein, das das Anliegen der Motion aufnimmt und weiterführt.

Die Forderung nach einer ökologischen Finanzreform kann eine breite Neugestaltung der finanziellen Beziehungen des Staates umfassen oder sich auf die Gestaltung der staatlichen Einnahmen zur Finanzierung der staatlichen Aktivitäten beschränken. Die staatliche Beschaffungspolitik beeinflusst zwar wie die meisten staatlichen Aktivitäten den Finanzhaushalt, sie lässt sich aber wegen der ihr eigenen Ziele nicht der Finanzpolitik unterordnen. Die Staatsbeiträge sind Instrumente, mit denen staatliche Ziele unter Berücksichtigung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und zwischen der öffentlichen Hand und den Privaten verfolgt werden. Inwieweit mit Staatsbeiträgen neben den im konkreten Fall angestrebten Zielen auch ökologische Ziele verfolgt werden sollen, ist wegen der notwendigen gegenseitigen Abstimmung der Ziele Sache der einzelnen Politikbereiche. Die Erarbeitung von allgemeingültigen ökologischen Zielen und Richtlinien für die Ausrichtung von Staatsbeiträgen wäre Aufgabe der Umweltpolitik, nicht aber Gegenstand einer Finanzreform. Die staatliche Beschaffungspolitik und die Gestaltung der Staatsbeiträge können daher nicht Teil einer Finanzreform sein.

Mit einer ökologischen Finanzreform können demgegenüber die Einnahmenbeschaffung des Staates für seine Aktivitäten neu gestaltet oder die allfälligen Rückerstattungen von Lenkungsabgaben geregelt werden. Bei den Steuern ist die Finanzierung der staatlichen Aktivitäten das Ziel. Die Abgabenhöhe richtet sich nach dem Finanzmittelbedarf. Bei der Gestaltung des Steuersystems sind den Kantonen enge Rahmenbedingungen gesetzt, einerseits durch das Bundesrecht und die eidgenössische Steuerharmonisierung, andererseits durch die zu bedenkenden Möglichkeiten, den Steuern auszuweichen. Die Ausweichmöglichkeiten schränken insbesondere auch die Erhebung neuer zusätzlicher Abgaben zur Finanzierung des Staatshaushaltes ein. Mit Lenkungsabgaben soll dagegen das Verhalten durch eine Beeinflussung der Marktpreise in eine umweltverträgliche Richtung gelenkt werden. Die Abgabenhöhe richtet sich daher nach dem Lenkungsziel. Die umweltpolitischen Zielsetzungen von Lenkungsabgaben bestimmen ganz allgemein die Gestaltung der Bemessungsgrundlagen und die Abgabenhöhe. Im Grundsatz handelt es sich um die Regelung einer «Negativ-Subvention». Lenkungsabgaben sind daher Gegenstand der Umweltpolitik. Die Rückgabe von Erträgen aus den Lenkungsabgaben an die Einwohnerschaft und die Unternehmen hat demgegenüber den Charakter einer «Negativ-Steuer». Je nach Ausgestaltung der Rückgaben verändert sich die Verteilung der Steuerlasten. Die Gestaltung einer allfälligen Rückgabe der Erträge aus Lenkungsabgaben kann daher als Teil des Steuersystems und damit als Teil einer ökologischen Steuerreform aufgefasst werden. Den Gebühren als weitere staatliche Einnahmequelle stehen Gegenleistungen des Staates gegenüber. Die Gebühren sichern die Finanzierung der erbrachten Leistungen. Gemäss dem Verursacher- bzw. dem Nutzniesserprinzip sollen die Gebühren die Kosten der Leistungen grundsätzlich voll decken. Umweltpolitische Zielsetzungen können neben anderen Zielen den Verzicht auf eine volle Kostendeckung im Einzelfall begründen. Eine Kostenüberdeckung ist jedoch bei Gebühren grundsätzlich ausgeschlossen.

Die laufenden Diskussionen über die Einführung von Lenkungsabgaben durch den Bund stellen gegenwärtig eine zu unsichere Grundlage dar, um eigenständige kantonale Massnahmen zu erarbeiten. Im Steuerwesen mussten sich die Arbeiten in letzter Zeit auf die notwendigen Anpassungen des kantonalen Steuergesetzes an die Bestimmungen des Bundes konzentrieren. Angesichts der kritischen Lage des kantonalen Finanzhaushaltes und des fehlenden Raums für eine umfassende ökologische Finanzreform kam in den letzten Jahren der Haushaltsanierung höhere Priorität zu. Die bisherigen Abklärungen zeigen,

dass für den Kanton wegen seiner Abhängigkeit vom Bund und der engen Verflechtungen mit den Nachbarkantonen kein vernünftiger Handlungsspielraum für eine umfassende ökologische Finanzreform besteht. Den Anliegen der beiden kantonsrätlichen Vorstösse kann höchstens punktuell entsprochen werden. Die Arbeiten zur Prüfung einer ökologischen Finanzreform sind jedoch nicht weit genug fortgeschritten, um dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu stellen. Namentlich soll ein Expertengutachten die Rahmenbedingungen und die Handlungsmöglichkeiten des Kantons für eine ökologische Finanzreform weiter klären. Da die auf dem Konto 2510.3180 im Voranschlag 1995 für Studien und Berichte eingestellten und die mit Nachtragskredit I. Serie 1995 genehmigten Mittel vollumfänglich dem Projekt WIF! und dem Pilotprojekt Benchmarking zugute kommen müssen, steht im laufenden Jahr für ein entsprechendes Gutachten kein Kredit zur Verfügung. Um die Serie der Nachtragskredite 1995 nicht zu belasten, sollen die entsprechenden Ausgaben durch den Voranschlag 1996 gedeckt werden.

Der Regierungsrat ersucht daher den Kantonsrat gestützt auf §§ 16 Abs. 2 und 24 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsordnung des Kantonsrates um die Verlängerung der Fristen für die Vorlage von Bericht und Antrag zur Motion KR-Nr. 158/1991 und zum Postulat KR-Nr. 243/1992 um ein Jahr.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen des Regierungsrates
Der Vizepräsident:
Leuenberger

Der Staatsschreiber:
Husi