

Sitzung vom 24. Juni 1992

1929. Motion

Kantonsrat Dr. Richard Gerster, Richterswil, und Mitunterzeichnende haben am 26. August 1991 folgende Motion eingereicht und schriftlich begründet:

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 eine Senkung der Einkommens- und Vermögenssteuer 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.

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Zur Motion Dr. Richard Gerster, Richterswil, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

Der Steuerföderalismus und die Bestimmungen der Steuerharmonisierung auf eidgenössischer Ebene setzen ökologisch motivierten Innovationen Grenzen, besonders weil bei den kleinräumlichen Verhältnissen in der Schweiz der Wirksamkeit von kantonalen Sonderregelungen im Vollzug Grenzen gesetzt sind. Die sogenannten marktwirtschaftlichen Instrumente der Umweltpolitik, welche keine fiskalischen Interessen verfolgen sollen, wie zum Beispiel der Handel mit Umweltbelastungszertifikaten, können daher im wesentlichen nur auf der Bundesstufe eingesetzt werden. Zudem ist auch die künftige Integrationsfähigkeit im europäischen Raum zu berücksichtigen.

Es wird im folgenden davon ausgegangen, dass die Motion unter dem Begriff einer ökologischen Finanzreform eine prioritär auf Umweltschonung ausgerichtete kantonale Finanzpolitik anstrebt, welche durch die entsprechende Ausgestaltung von Einnahmen und Ausgaben des kantonalen Finanzhaushalts verwirklicht werden soll. In Betracht kommen namentlich Abgaben, die im Sinne des Finanzhaushaltsrechts zur Durchsetzung der Verursacher- bzw. Nutzniesserfinanzierung dienen. Das Interesse des Staates beschränkt sich dabei auf die Deckung der zurechenbaren Kosten, wobei das Problem in der umfassenden Ermittlung der Kosten und der indirekten Belastungen liegt.

Grundsätzlich kommen aber für eine ökologische Finanzreform in bezug auf den kantonalen Haushalt auf der Einnahmenseite die Steuern und Abgaben und auf der Ausgaben-seite die staatliche Beschaffung und die Staatsbeiträge in Betracht.

Steuern

Der Steuerertrag im Kanton Zürich entfällt in der Hauptsache auf die direkten Steuern, und zwar zum einen auf die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen und zum andern auf die Ertrags- und Kapitalsteuern der juristischen Personen. Aufgrund des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz; StHG) vom 14. Dezember 1990 ist der Kanton von Bundesrechts wegen verpflichtet, solche Steuern zu erheben (Art. 2 StHG). Im Vergleich dazu fallen die übrigen Steuern, die Erbschafts- und Schenkungssteuern sowie verschiedene Besitz- und Aufwandsteuern (einschliesslich Motorfahrzeugsteuern), eher wenig ins Gewicht.

Das erwähnte Steuerharmonisierungsgesetz legt die Grundsätze fest, nach denen die kantonalen direkten Steuern zu erheben sind (Art. 1 Abs. 1 StHG). Bei der Einkommenssteuer der natürlichen Personen steht dabei an erster Stelle der Grundsatz der sogenannten Reineinkommenssteuer. Danach unterliegen der Einkommenssteuer "alle wiederkehrenden Einkünfte, insbesondere solche aus unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit, aus Vermögensertrag, eingeschlossen die Eigennutzung von Grundstücken, aus Vorsorgeeinrichtungen sowie aus Leibrenten" (Art. 7 Abs. 1 StHG). Andererseits können von "den gesamten steuerbaren Einkünften" abgezogen werden: "die zu ihrer Erzielung notwendigen Aufwendungen", d. h. die Gewinnungskosten wie geschäftliche Aufwendungen und Berufsauslagen usw., sodann die im Harmonisierungsgesetz abschliessend aufgezählten "allgemeinen Abzüge" sowie die "Sozialabzüge" (Steuerfreibeträge; Art. 9 StHG).

Ebenso werden die steuerfreien Einkünfte abschliessend aufgezählt (Art. 7 Abs. 4 StHG). Im übrigen wird auch das geltende Zürcher Steuergesetz vom 8. Juli 1951 (StG) wie auch das geltende Einkommenssteuerrecht in allen andern Kantonen und im Bund vom Grundsatz der Reineinkommenssteuer beherrscht (vgl. §§ 19 und 25 StG).

Das Harmonisierungsrecht klammert zwar die Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge ausdrücklich aus (Art. 42^{quinquies} Abs. 2 Satz 2 BV). Auch wenn demnach die tarifliche Autonomie der Kantone nicht angetastet und damit auf eine materielle Harmonisierung verzichtet wurde, sind jedoch die verfassungsmässigen Schranken der Besteuerung zu beachten. Vorab ist dabei auf das Gebot der Rechtsgleichheit hinzuweisen (Art. 4 Abs. 1 BV). Das Bundesgericht leitet daraus insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Verhältnismässigkeit der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ab. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit der Besteuerung verlangt, "dass sich die Steuerbelastung nach den einem Steuerpflichtigen zur Verfügung stehenden Wirtschaftsgütern und nach seinen persönlichen Verhältnissen richtet. Da mithin von Verfassung wegen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen Rücksicht zu nehmen ist, müssen wesentlich verschiedene Verhältnisse auch zu einer unterschiedlichen Steuerbelastung führen, zumal nach dem allgemeinen Gleichheitssatz der Bundesverfassung Gleiches gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit dagegen ungleich zu behandeln ist" (BGE 99 Ia 638 ff., Erw. 9, S. 652/653). Im übrigen schreibt auch die Zürcher Kantonsverfassung die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vor (Art. 19 Abs. 1 KV).

Daraus ergibt sich, dass schon das Bundesrecht es den Kantonen versagt, im Rahmen der direkten Steuern auf dem Einkommen und Vermögen (Ertrag und Kapital) der Beanspruchung der Umwelt Rechnung zu tragen. In dieser Hinsicht sieht das Steuerharmonisierungsgesetz nur gerade vor, dass die Kantone bei Grundstücken im Privatvermögen Abzüge für Umweltschutz und Energiesparen vorsehen können, wobei das Eidgenössische Finanzdepartement in Zusammenarbeit mit dem Kanton bestimmt, wie weit entsprechende Investitionen den Unterhaltskosten gleichgestellt werden können (Art. 9 Abs. 3 lit. a StHG). Weiter kann allenfalls noch auf die im Harmonisierungsgesetz vorgesehene Möglichkeit hingewiesen werden, wonach die Kantone konzessionierte Verkehrsunternehmen ganz oder teilweise von den Steuern befreien können, wenn die verkehrspolitische Bedeutung des Unternehmens und dessen finanzielle Lage es rechtfertigen (Art. 23 Abs. 3 StHG).

Abgaben

Die vorliegende Motion zielt nicht primär auf eine Änderung der direkten Steuern von Einkommen und Vermögen (Ertrag und Kapital) ab. Vielmehr sollen die bestehenden Steuern teilweise oder gänzlich durch neue Steuern auf knappen Ressourcen (vor allem Energie) ersetzt werden. Solche Umweltabgaben oder "Öko-Steuern" sollen knappe Rohstoffe und Energieträger sowie umweltbelastende Verfahren und Produkte verteuern, damit sie sparsamer und effizient eingesetzt werden. Wer die Umwelt schont, bezahlt weniger Abgaben und wird so belohnt; wer sie jedoch verschmutzt, bezahlt mehr. Solche Umweltabgaben entsprechen dem Verursacherprinzip; sie sind zudem marktwirtschaftlich und überlassen die Entscheidungen - unter neuen, ökologischen Rahmenbedingungen - den einzelnen Haushalten und Unternehmen.

Allerdings stellt sich die Frage, ob sie vom Kanton oder vom Bund zu erheben wären und ob damit über die Verursacherfinanzierung hinaus fiskalische Interessen verfolgt werden dürfen. Umweltabgaben oder "Öko-Steuern" sind als Wirtschaftsverkehrs- und Verbrauchssteuern den indirekten Steuern zuzurechnen. Nach allgemeiner Auffassung fallen solche Steuern grundsätzlich in die Zuständigkeit des Bundes.

Somit kann eine "Ökologisierung des Steuersystems" letztlich nur auf Bundesebene in Betracht gezogen werden. So besteht beim Bund die Absicht, über einen Antrag betreffend eine CO₂-Abgabe auf den fossilen Energieträgern ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dabei soll der grössere Teil einer solchen Abgabe an die Bevölkerung und an Unternehmen rückerstattet werden. Unter der Voraussetzung, dass eine CO₂-Abgabe kompensiert und international koordiniert wird und nicht in den Landesindex der Konsumentenpreise einfließt, wäre sie systemkonform. Damit ist grundsätzlich auch eine Verlagerung von den direkten auf die indirekten Steuern verbunden, welche im europäischen Trend liegt, wobei aber die Sicherstellung des Einnahmensubstrats der Kantone und Gemeinden noch nicht gewährleistet ist.

Staatliche Beschaffung

Unter dem Blickwinkel der Umweltschonung ist auch die staatliche Beschaffung zu beurteilen. Der Regierungsrat hat im August 1991 einen Bericht "Ökologische Beschaffung im Kanton Zürich, Vorbildliches Verhalten der öffentlichen Hand" zustimmend zur Kenntnis genommen und dem Aufbau eines Projektes bei der Koordinationsstelle für Umweltschutz der Baudirektion zugestimmt.

Staatsbeiträge

Bei Staatsbeiträgen mit Lenkungsfunktion kann dem ökologischen Aspekt zunächst durch Auflagen Rechnung getragen werden. Im weitern können durch Staatsbeiträge Anreize zu ökologischem Verhalten gegeben werden (Beispiel: Pilotprojekte im Energiegesetz). Entscheidend sind in diesen Fällen die Befristung und die Erfolgskontrolle des Beitrags.

Wenn Staatsbeiträgen vornehmlich eine Ausgleichsfunktion zukommt, ist zu beachten, dass davon keine kontraproduktiven Wirkungen und Signale ausgehen. Namentlich im aufwendigen Entsorgungsbereich wurde durch Ausgleichsbeiträge der Übergang zur Verursacherfinanzierung über Gebühren verzögert, weil keine Kostentransparenz bestand (Beispiele: Abwasser- und Kehrrechtsubventionierung). Im Beitragsbereich liegt ein beträchtliches Potential für eine ökologisch orientierte Finanzpolitik. Die angespannte Finanzlage kommt den Realisierungsmöglichkeiten eher entgegen, weil im wesentlichen Staatsbeiträge mit falschen Signalwirkungen aufgehoben werden können.

In der kantonalen Finanzpolitik wird den ökologischen Aspekten laufend und soweit als möglich Beachtung geschenkt. Während die Steuergesetzgebung nicht durch den Einbau von ökologischen Lenkungsinstrumenten belastet werden soll und kann, liegt im Bereich der Abgaben, namentlich zur Durchsetzung der Verursacher- bzw. Nutzniesserfinanzierung, ein auszuschöpfendes Potential. Lenkungsabgaben müssen dagegen auf eidgenössischer Ebene avisiert werden, während Abgaben als Verursacherfinanzierung, wie sie

beispielsweise im Entwurf zum kantonalen Abfallgesetz (Kehrrechtsackgebühren) vorgesehen sind, auf kantonaler Ebene möglich sind. Für eine umfassende ökologische Finanzreform bleibt jedoch kein Raum.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Finanzen.

Zürich, den 24. Juni 1992

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Roggwiller