

Sitzung vom 29. August 2000

**1351. Motion (Steuerlicher Ausgleich der unterschiedlichen Lärmbelastungen aus dem Betrieb des Flughafens Zürich-Kloten [unique zurich airport])**

Kantonsrat Bruno Dobler, Lufingen, hat am 3. Juli 2000 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Vorlage auszuarbeiten, welche die Auswirkungen des Luftverkehrs (An- und Abflüge) auf die Bewohner/innen der vom Lärm stark betroffenen Regionen um den Flughafen über reduzierte Steuern ausgleicht. Der Regierungsrat soll in seinem Vorschlag Werte für die unmittelbar betroffenen Regionen (eng umfasst) um den Flughafen festlegen und sowohl Fluglärm als auch Flugbewegungen berücksichtigen. Die Steuerreduktion ist als Ausgleich für die Lärmbelastungen der am stärksten betroffenen Bürger/innen in unmittelbarer Nähe zum Flughafen zu sehen. Dazu erstellt der Regierungsrat einen abgestuften Belastungsplan. Die auf der Basis dieser Grundlage meistbelasteten 15% der Bürger/innen sollen vollständig von den Staatssteuern entbunden werden. Je mehr die Belastung für die betroffenen Regionen abnimmt, desto kleiner soll auch die Reduktion der Staatssteuer ausfallen. Für die gemäss Belastungsplan am wenigsten stark betroffenen Regionen soll noch eine Reduktion der Staatssteuern von 15% gewährt werden. Die Werte könnten jeweils für fünf Jahre auf Grund der Messungen der letzten drei Jahre festgelegt werden. Die Vorlage soll berücksichtigen, dass die Steuern wieder angehoben werden können, sobald die belastenden Auswirkungen, zum Beispiel durch technische Verbesserungen an den Flugzeugen und der Infrastruktur, zu geringeren Belastungen führen. Von der Vorlage steuerlich nicht begünstigt werden sollen die ansässigen juristischen Personen in den definierten Regionen.

Begründung:

Es ist unbestritten: Der Flughafen Zürich ist ein bedeutender Motor der Wirtschaft. Der Flughafen hat denn auch überregionale, ja sogar über die Schweizer Grenze hinaus volkswirtschaftliche Bedeutung. Die Entwicklungen der letzten Wochen und Monate zeigen, dass die gerechte Verteilung der Auswirkungen des Luftverkehrs schwierig ist, ja auf Grund der unterschiedlichen Partikulärinteressen gar unmöglich ist. Bereits hat der Regierungsrat versprochen, dass, sobald die Westpiste wieder betriebsbereit ist (ab zweiter Hälfte August 2000), die früheren An- und Abflugverfahren wieder angewendet werden. Damit wird eine gerechtere Verteilung des Fluglärms verunmöglicht.

Soll der Flughafen konkurrenzfähig bleiben und seine Bedeutung auch weiterhin für unsere Wirtschaft und die Region behalten, muss er auch wachsen können. Nur so kann auch gewährleistet werden, dass auch die schweizerischen Luftverkehrsunternehmen eine Chance haben, ihre Leistungsfähigkeit zu erhalten.

Das Wachstum hat Folgen: Die Belastung für die Bewohner/innen in der unmittelbaren Nähe zum Flughafen nimmt mindestens vorläufig zu. Die Gerechtigkeit verlangt – falls die demokratische Verteilung der Belastungen nicht umgesetzt werden kann – mindestens eine steuerliche Entlastung der am stärksten betroffenen Bewohner/innen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Bruno Dobler, Lufingen, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Die Steuerpflichtigen in Regionen, die vom Fluglärm aus dem Betrieb des Flughafens Zürich unmittelbar betroffen sind, sollen Steuerreduktionen erhalten. In den Genuss solcher Reduktionen sollen ausschliesslich die natürlichen Personen in den betroffenen Regionen kommen; dabei sollen offensichtlich die Staatssteuern reduziert werden.

Zu diesem Zweck soll über die betroffenen Regionen ein abgestufter Belastungsplan erstellt werden. Auf dieser Grundlage sollen die meistbelasteten 15% der Bürgerinnen und Bürger in den erfassten Regionen ermittelt werden, die vollständig von den Staatssteuern befreit werden. Je kleiner die Lärmbelastung in den erfassten Regionen ist, desto kleiner soll auch die Steuerreduktion ausfallen. Für die am wenigsten stark betroffenen Regionen soll noch eine Reduktion der Staatssteuern von 15 Prozent gewährt werden.

Im Übrigen sollen die Steuerreduktionen an die Veränderungen in der Lärmbelastung laufend angepasst werden.

2. Der Kanton erhebt als Staatssteuern jährlich (§1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997):

- Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen,
- Gewinn- und Kapitalsteuern von juristischen Personen,
- Quellensteuern von bestimmten natürlichen und juristischen Personen.

Im Gegensatz zu den Gemeindesteuern, für die jede Gemeinde einen eigenen Gemeindesteuerfuss festlegt, werden die Staatssteuern über den ganzen Kanton zu gleichen Bedingungen, d.h. zum gleichen Staatssteuerfuss, erhoben.

3. Die vorgeschlagenen Steuerreduktionen betreffen nicht die Bemessungsgrundlage. Es ist vielmehr anzunehmen, dass zunächst die ordentlichen Staatssteuerbeträge zu ermitteln wären, um alsdann auf diesen Beträgen die entsprechenden Reduktionen zu gewähren; oder es wären in den erwähnten Fällen die Staatssteuern gänzlich zu erlassen. Insoweit handelt es sich um eine tarifarische Massnahme.

Von daher bleibt an sich auch das Bundesgesetz vom 4. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14) unberührt, das ausdrücklich festhält, dass insbesondere die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge Sache der Kantone bleibt (Art. 1 Abs. 3 Satz 2 des Steuerharmonisierungsgesetzes).

Der Motion steht jedoch das verfassungsmässige Gebot der Gleichbehandlung entgegen (Art. 8 Abs. 1 BV). Denn es ist nicht einzusehen, weshalb nur gerade Steuerpflichtige in den Genuss von Steuerreduktionen kommen sollen, die vom Fluglärm betroffen sind, nicht aber etwa auch solche Pflichtige, die anderen übermässigen Immissionen, wie beispielsweise starkem Strassenlärm, ausgesetzt sind.

Allein vom Fluglärm abhängige Steuerreduktionen liefern auch anderen verfassungsmässigen Grundsätzen der Besteuerung zuwider. So ist insbesondere auch der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten (Art. 127 Abs. 2 BV). Mit diesem Grundsatz wäre kaum mehr vereinbar, nur einem von zwei Steuerpflichtigen in gleichen wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnissen eine Steuerreduktion zu gewähren, während der andere leer ausginge, weil er ausserhalb der vom Fluglärm betroffenen Regionen wohnt.

Fragwürdig wäre insbesondere auch, vom Fluglärm abhängige Steuerreduktionen auch ausserhalb des Kantons wohnhaften Steuerpflichtigen zu gewähren, die in den fraglichen Regionen nur über ein Nebensteuerdomizil, d.h. über eine Liegenschaft oder Betriebsstätte, verfügen.

4. Auf Grund des Legalitätsprinzips müssen im Weiteren die wesentlichen Elemente der Steuerpflichten in angemessener Regelungsdichte in formellen Gesetzen geregelt werden (vgl. Art. 127 Abs. 1 BV). Dies gilt umgekehrt auch für Steuerreduktionen, sofern solche mit den übrigen verfassungsmässigen Grundsätzen überhaupt vereinbar sind.

Das aber bedeutete für die vorgeschlagenen Steuerreduktionen für vom Fluglärm betroffene Regionen – wenn einmal davon abgesehen wird, dass sie sich ohnehin nicht mit den erwähnten verfassungsmässigen Grundsätzen vereinbaren lassen –, dass die wichtigsten Regeln im Steuergesetz selber festzulegen wären; bei deren Umsetzung könnte dem Regierungsrat grundsätzlich kein Ermessensspielraum mehr zugestanden werden. Im Steuergesetz selber wäre daher zu regeln, wie die vom Fluglärm besonders betroffenen Regionen auszuscheiden und wie diese Regionen untereinander abzugrenzen wären; zudem wären auf Gesetzesstufe die Steuerreduktionen für die einzelnen Regionen festzulegen.

Es ist leicht ersichtlich, dass solche Regelungen mit der Forderung nach einem durchschaubaren Steuergesetz nicht mehr zu vereinbaren wären. Betroffen davon wäre auch die Umsetzung des Gesetzes.

Eine weitere Erschwernis ergäbe sich daraus, dass zudem eine laufende Anpassung der Steuerreduktionen an die Veränderungen des Fluglärms verlangt wird.

5. Vollends unmöglich wäre der Vollzug der vorgeschlagenen Steuerreduktionen bei den in Form von Quellensteuern erhobenen Staatssteuern. Insbesondere bei den Steuerabzügen, welche die Arbeitgeber auf den Leistungen an quellensteuerpflichtige Arbeitnehmer vorzunehmen haben, ist es unerlässlich, dass im ganzen Kanton gleiche Tarife zur Anwendung kommen; in den geltenden Tarifen für die Quellensteuer werden selbst die Gemeindesteuern nach dem gewogenen Mittel der Gemeindesteuern einheitlich berücksichtigt (§89 Abs. 3 des Steuergesetz, LS 631.1).

6. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die vorgeschlagenen Steuerreduktionen keine taugliche Massnahme darstellen, um Fluglärmbelastungen in davon besonders betroffenen Regionen zu berücksichtigen. Dieses Problem ist auf anderem Wege anzugehen, wobei vorab auf die schon heute vorgesehenen Schallschutzmassnahmen hinzuweisen ist. Können trotz aller zumutbaren Lärmbegrenzungsmaßnahmen an der Quelle die vom Bund vorgegebenen Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden, so werden die Eigentümer der lärmbelasteten bestehenden Gebäude durch die Vollzugsbehörde – im Kanton Zürich kommt diese Aufgabe der Volkswirtschaftsdirektion zu – verpflichtet, die Fenster lärmempfindlicher Räume im vorgeschriebenen Ausmass gegen Schall zu dämmen (Art. 10 Abs. 1 der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986, SR 814.4). Derartige Schallschutzkosten sind durch die Flughafen Zürich AG zu vergüten (§11 des kantonalen Gesetzes über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999, LS 748.1).

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

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**