

Sitzung vom 5. Juli 2023

**885. Postulat (Lärmschutzfonds der Flughafen Zürich AG:
Setzt sich der Kanton Zürich in genügendem Umfang für
die lärmgeplagte Bevölkerung ein?)**

Die Kantonsrätinnen Karin Joss, Dällikon, Wilma Willi, Stadel, und Beatrix Stüssi, Oberhasli, haben am 17. April 2023 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird gebeten, in einem Bericht darzulegen, wie er in seiner Rolle als Aktionär seinen Einfluss geltend machen kann, damit der durch Gebühren finanzierte «Airport Zurich Noise Fund» AZNF (allgemein unter dem Begriff Lärmschutzfonds bekannt) aktiv zu Gunsten der vom Fluglärm betroffenen Bevölkerung für wirksame Lärmschutzmassnahmen eingesetzt wird.

Dabei sind insbesondere folgende Aspekte zu beurteilen:

1. Möglichkeit der Einrichtung eines Lärmschutzfonds, der unter einer unabhängigen Führung statt unter der Führung des Flughafens funktioniert.
2. Definition einer engen Zweckbindung der Gelder aus dem Fonds im Sinne einer aktiven Verwendung für Lärmschutzprojekte im Interesse der vom Fluglärm betroffenen Bevölkerung (wie beispielsweise Einbau von Schallschutzfenstern, Fensteröffnung und -schliessung mittels Zeitschaltuhr oder Fernsteuerung) an Stelle der heutigen, weitgehend freien Verwendung der Gelder.
3. Dauerhafte Speisung des Fonds in Abhängigkeit von der Anzahl der Flugbewegungen im Allgemeinen sowie der Verletzung der Nachtruhe im Speziellen anstelle der Möglichkeit der Sistierung der Abgabe von Lärmgebühren.
4. Finanzierung von und Beteiligung an freiwilligen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung gegen die Auswirkungen des Fluglärms.
5. Engere Regelung der Funktionen des Fonds für die Verwendung der Gelder in den Bereichen
 - a. Rechtsstreitigkeiten zwischen dem Flughafen einerseits und Einwohnerinnen und Einwohnern oder Gemeinden andererseits
 - b. Marketing-Aktivitäten
 - c. Finanzierung von Infrastrukturbauten am Flughafen
 - d. Enteignungen

Begründung

Gemäss der Website des Flughafens Zürich ist der «Airport Zurich Noise Fund» AZNF (hier Lärmschutzfonds genannt) ein Instrument zur Refinanzierung der durch Fluglärm anfallenden Kosten.

Der Vermögensbericht 2022 weist ein Vermögen von 363,8 Millionen CHF aus. Für Lärm- und Anwohnerschutz wurden im betreffenden Jahr 11,1 Millionen CHF verwendet, für Enteignungen 1 Million CHF. Der Fonds wurde bis zum 01.02.2014 über Lärmgebühreinzuschläge finanziert. Danach wurden nur noch wenige oder gar keine Gebühren mehr erhoben. Gemäss Reglement sind ausserdem folgende Regeln festgeschrieben:

- aus dem Fonds werden sowohl echte Lärmschutzmassnahmen für die Bevölkerung als auch vielfältige andere Aktivitäten finanziert.
- setzt der Flughafen ein Komitee ein, das die Verwendung der Gelder bestimmt und das aus Vertretern des Flughafens sowie flughafennaher Betriebe besteht. Dieses hat ausschliesslich beratende und Informations-Funktion. Zwei Vertreter des Kantons und des BAZL sind als Beobachter dabei.

Ein grosser Teil der Bevölkerung geht davon aus, dass der Lärmschutzfonds unabhängig ist und sich ausschliesslich und wirksam für den Schutz der Bevölkerung vor Lärm einsetzt. Wer Reglement und Rechnung studiert, erhält jedoch ein anderes Bild.

Die Anzahl der vom Fluglärm betroffenen Menschen steigt in den Gebieten rund um den Flughafen weiter an. Der Kanton Zürich muss sich in seiner Rolle als Aktionär nicht nur für den Flughafen, sondern auch für die Bevölkerung einzusetzen. So ist es unverständlich, dass ein gut gefüllter Lärmschutzfonds kaum genutzt wird, um die betroffene Bevölkerung von diesen belastenden Immissionen wenigstens etwas zu entlasten.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Karin Joss, Dällikon, bzw. neu Nathalie Aeschbacher, Zürich, Wilma Willi, Stadel, und Beatrix Stüssi, Oberhasli, wird wie folgt Stellung genommen:

Der Airport Zurich Noise Fund (AZNF) hat seine gesetzliche Grundlage in Art. 14 der Verordnung über die Flughafengebühren (FGV; SR 748.131.3). Diese Bestimmung legt fest, dass die prognostizierten Ausgaben im Umweltbereich aus dem konzessionierten Flugbetrieb über Flugbetriebsgebühren vorfinanziert werden können (Art. 14 Abs. 1 FGV).

Die entsprechenden Gebühreneinnahmen sind in der Buchhaltung des Flughafenhalters einem gesonderten Konto zuzuweisen und dürfen nur für diese Ausgaben verwendet werden (Zweckbindung gemäss Art. 14 Abs. 3 FGV). Es ist deshalb unabdingbar, den AZNF stets innerhalb der nachfolgend summarisch dargestellten Regulierungen und Vorgaben betreffend die Flughafengebühren und den konzessionierten Flugbetrieb einzubetten.

Die vom Bund gestützt auf Art. 36a des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) erteilte Betriebskonzession überträgt der Flughafen Zürich AG (FZAG) die öffentliche Aufgabe zum Betrieb des Landesflughafens Zürich. Hinsichtlich der Lärmauswirkungen aus diesem konzessionierten Flugbetrieb geht die Betriebskonzession mit mehreren Rechten und Pflichten an die FZAG einher. So steht der FZAG etwa als Konzessionärin das Enteignungsrecht wegen übermässiger Lärmimmissionen zu (Art. 36a Abs. 4 LFG). Im Weiteren erhält sie als Betreiberin einer konzessionierten Anlage in umweltschutzrechtlicher Hinsicht bestimmte Erleichterungen. Aus diesen Rechten ergeben sich jedoch umgekehrt auch entsprechende Pflichten, etwa in Form von Enteignungszahlungen und dem Erfordernis zur Ergreifung von Lärmschutzmassnahmen. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen finden sich hierzu insbesondere in den einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen des Luftfahrtrechts gemäss LFG und der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (SR 748.131.1), des Umweltschutzrechts gemäss dem Bundesgesetz über den Umweltschutz (SR 814.01) und der Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41) sowie des Enteignungsrechts gemäss dem Bundesgesetz über die Enteignung (SR 711). Diese gesetzlichen Grundlagen werden in den jeweiligen bundesrechtlichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren konkretisiert und in Form bestimmter Anordnungen umgesetzt (so z. B. das Schallschutzprogramm, das Schutzkonzept Süd oder die bundesgerichtlichen Pilotverfahren zu den Lärment-schädigungen). Ebenfalls aus der Betriebskonzession ergibt sich das Recht der FZAG, die Kosten aus diesen Verpflichtungen über (Flughafen-) Gebühren abzudecken (Art. 36a Abs. 2 und 39 LFG). Bei diesen Flughafengebühren handelt es sich um Kausalabgaben bzw. kostenabhängige Benutzungsgebühren (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7097/2013 vom 25. Juni 2015, E. 9). Gemäss des Kostendeckungsprinzips, das für derartige öffentlich-rechtliche Kausalabgaben allgemein gilt, dürfen die Gebühreneinnahmen die ausgewiesenen Kosten nicht übersteigen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 8). Das Kostendeckungsprinzip wird auch in Art. 39 Abs. 5 LFG ausdrücklich festgehalten. Das bedeutet, dass Flughafengebühren ausschliesslich für Kosten erhoben werden dürfen, die der FZAG infolge ihrer Verpflichtungen aus dem konzessionierten Flug-

betrieb erwachsen. Dabei liegt es in der Zuständigkeit des Bundes, festzulegen, welche Kosten und welche Erträge für die Gebührenrechnung heranzuziehen sind (Art. 39 Abs. 6 LFG und Art. 1 Abs. 1 FGV). Auch liegt die Entscheidkompetenz in den entsprechenden Verfahren betreffend die Flughafengebühren und die Aufsicht über die Gebühren beim Bund (Art. 39 Abs. 8 LFG und Art. 6 FGV). So war es auch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), das im Rahmen eines Verfahrens betreffend das Lärmgebührenmodell gemäss FGV die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips überprüfte. Hierbei ordnete es u. a. an, dass die FZAG gestützt auf Art. 22 FGV im Rahmen des nachfolgenden Gebührenfestsetzungsverfahrens für die nächste Gebührenperiode darzulegen habe, ob eine weitere Speisung des AZNF notwendig sei, um die zu erwartenden Kosten im Bereich Lärm zu decken. Andernfalls müssten die Einnahmen aus den Lärmgebühren über eine andere Gebührenkategorie kompensiert werden (vgl. Verfügung des BAZL vom 5. Juni 2019 über die Genehmigung des Lärmgebührenmodells für Luftfahrzeuge am Flughafen Zürich).

Aus diesen Erläuterungen wird deutlich, dass der AZNF durch Bundesrecht geregelt ist. Der AZNF ist ein bundesrechtliches Instrument gemäss FGV, das dazu dient, einen Teil der Flughafengebühreneinnahmen zur Vorfinanzierung der Verpflichtungen der FZAG infolge der Lärmauswirkungen aus dem konzessionierten Flugbetrieb zu verwenden. Diese gesetzliche Möglichkeit zur Vorfinanzierung ist deshalb wichtig, weil die entsprechenden Kosten der FZAG in zeitlicher und betragsmässiger Hinsicht erheblichen Schwankungen unterliegen. Demgegenüber stützen sich die Gebühreneinnahmen auf ein Gebührenreglement ab, das über eine bestimmte Gebührenperiode Bestand haben muss, bevor es wieder anzupassen ist. Durch die Vorfinanzierung der prognostizierten Ausgaben kann insbesondere das Kostendeckungsprinzip eingehalten werden. Welche Kosten über den AZNF abgedeckt werden können, wird durch den bundesrechtlich gesetzten Rahmen vorgegeben. Die Auflistung gemäss Ziff. 2.1 im Reglement des Airport of Zurich Noise Fund vom 31. August 2021 (AZNF-Reglement) umfasst und konkretisiert denn auch nur die Kosten, die der FZAG aus ihren rechtlichen Verpflichtungen hinsichtlich Lärmauswirkungen erwachsen. Entgegen der Auffassung der Postulantinnen kommt der FZAG bei der Mittelverwendung der Gelder aus dem AZNF kein erheblicher Spielraum zu.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass es sich beim AZNF entgegen dessen Bezeichnung nicht um einen eigentlichen Fonds, sondern um ein spezielles (Bilanz-)Konto innerhalb der Unternehmensrechnung der FZAG handelt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 8.2). Der AZNF ist also Teil des Vermögens der

FZAG, das von ihr verwaltet wird. Soweit die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Mittelverwendung von Geldern aus dem AZNF überhaupt einen Spielraum belassen, liegt dieser grundsätzlich in der Kompetenz der FZAG. Schliesslich handelt es sich hierbei sowohl um Gebühreneinnahmen der FZAG als auch um Ausgaben aus Verpflichtungen der FZAG.

Der Kanton Zürich ist mit seiner Beteiligung von etwas mehr als einem Drittel der Aktien zwar der grösste Minderheitsaktionär der FZAG. Grundsätzlich gelten auch für ihn, wie für jede andere Aktionärin bzw. jeden anderen Aktionär, die gleichen Rechte und Pflichten gemäss Obligationenrecht (SR 220). Zudem verfügt er trotz seiner Beteiligung über keine Mehrheit. Wie dargelegt, handelt es sich beim AZNF gewissermassen um ein «buchhalterisches» Instrument, das ausschliesslich der Vorfinanzierung von Ausgaben aus sich erst noch realisierenden rechtlichen Verpflichtungen über laufend einzunehmende Gebühren dient. Der AZNF ist deshalb vielmehr dem operativen Geschäft zuzuordnen, weshalb der Einfluss über Aktionärsrechte sehr begrenzt ist und mangels Mehrheit auch nicht einseitig durchgesetzt werden könnte.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der AZNF durch Bundesrecht geregelt wird und in die Zuständigkeit des Bundes fällt. Die vom Postulat verlangte Einflussnahme des Kantons erweist sich deshalb weder als sachgerecht noch als umsetzbar.

Die von den Postulantinnen angeführten Aspekte werden folgendermassen beurteilt:

1. Die Möglichkeit der Errichtung eines Lärmschutzfonds, der unter einer unabhängigen Führung anstatt unter der Führung des Flughafens funktioniert, ist nicht möglich, weil es sich beim AZNF um einen Teil des Vermögens der FZAG handelt. Dementsprechend kann die Führungskompetenz über dieses Vermögen auch nur bei der FZAG selbst sein.

2. Die Zweckbindung ergibt sich aus Art. 14 Abs. 3 FGV. Die Kosten, die über den AZNF abgedeckt werden können, ergeben sich aus den bundesrechtlichen Verpflichtungen des konzessionierten Flugbetriebs. Das AZNF-Reglement konkretisiert diese Ausgaben unter Ziff. 2.I. Da sich die rechtlichen Verpflichtungen laufend entwickeln bzw. sich auch aus laufenden oder noch anstehenden Verfahren ergeben können, ist eine abschliessende Auflistung nicht möglich. Dennoch ist die Verwendung der Mittel aus dem AZNF nach Sinn und Zweck (Ausgaben infolge Verbindlichkeiten im Lärmbereich aus dem konzessionierten Flugbetrieb) grundsätzlich klar bestimmt und der Spielraum der FZAG von vornherein eingeschränkt. Inwiefern das AZNF-Reglement eine «weitgehend freie Verwendung der Gelder» ermöglichen sollte, ist daher nicht erkennbar.

3. Der AZNF darf nur so lange geäufnet werden, wie dies zur Vorfinanzierung der prognostizierten Ausgaben im Umweltbereich durch den konzessionierten Flugbetrieb erforderlich ist. Die Äufnung wurde infolge einer Überprüfung der Flughafengebühren und Anordnung des BAZL gestoppt. Mit der gestoppten Äufnung wurden die Abgaben von Lärmgebühren aber nicht sistiert. Art. 39 Abs. 5 LFG verlangt nicht, dass in jedem Einzelfall die Gebühr für eine bestimmte Tätigkeit genau den dadurch verursachten Kosten entspricht, sondern bloss, dass die Gesamterträge den Gesamtaufwand für den massgeblichen konzessionierten Flugbetrieb zuzüglich eines angemessenen Gewinnes nicht oder nicht massgeblich übersteigen. Infolgedessen müssen die Lärmgebühren nicht ausschliesslich als Beiträge an die Lärmkosten angesehen werden, sondern sind als Teil der Flughafengebühren aufzufassen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 8.2.3). Gemäss Flughafengebührenreglement sind die Lärmgebühren von den Flughafennutzenden im Rahmen der Flughafengebühren gleichermassen zu leisten. Sie werden jedoch gebührentechnisch über eine andere Gebührenkategorie zu kompensieren sein (vgl. Verfügung des BAZL vom 5. Juni 2019 über die Genehmigung des Lärmgebührenmodells für Luftfahrzeuge am Flughafen Zürich).

4. Die Verwendung der Mittel aus dem AZNF ist gesetzlich geregelt. Ein Spielraum zur Finanzierung von und der Beteiligung an freiwilligen Massnahmen besteht nicht.

5. Die Regelung und Funktion des AZNF ergibt sich aus dem Bundesrecht.

Inwiefern ein Bericht des Regierungsrates zum AZNF weitergehende Erkenntnisse bringen würde, ist nicht erkennbar. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 149/2023 abzulehnen.

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

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli