

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 338/2005

Sitzung vom 21. Dezember 2005

1859. Dringliche Anfrage (Transparenz beim AZNF [Airport Zurich Noise Fund])

Die Kantonsrätinnen Priska Seiler Graf, Kloten, und Gabriela Winkler, Oberglatt, sowie Kantonsrat Peter Reinhard, Kloten, haben am 28. November 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Über den AZNF finanziert die Flughafen Zürich AG (FZAG) Lärmschutzmassnahmen und Entschädigungen für von Fluglärm betroffene Grundeigentümerinnen und -eigentümer. Sie erfüllt damit sowohl eine gesetzliche Verpflichtung als auch eine öffentliche Aufgabe, welche sich aus ihrer Funktion als Konzessionsnehmerin gemäss Luftverkehrsgesetz ergibt. Gespeist wird der Fonds durch immissionsabhängige Passagiergebühren («Lärmfünfliber»).

Offenbar finanziert die FZAG aber auch sachfremde Aktivitäten wie Rechtsgutachten, Anwaltskosten oder Parteigutachten aus diesem Fonds. Gemäss der bisherigen Risikobeurteilung in den Halbjahres- und Jahresberichten der FZAG übersteigen die Risiken die zukünftigen Einnahmen des AZNF bei weitem. Die FZAG könnte demnach den gesetzlichen Pflichten und damit dem öffentlichen Auftrag der FZAG im Bereich Fluglärm nicht nachkommen. Verschiedentlich hat deshalb die FZAG in den letzten Monaten von der öffentlichen Hand die Übernahme des AZNF verlangt. Damit diese Frage vom zuständigen Gesetzgeber und dem Souverän beurteilt werden kann, ist Transparenz über das Reglement und die Finanztransaktionen des AZNF dringend notwendig, gerade auch im Hinblick auf die bevorstehende Beratung der Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik» im Kantonsrat.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist der Regierungsrat bereit, das Nötige zu unternehmen, damit das Reglement des AZNF offen gelegt wird?
2. Ist der Regierungsrat bereit, das Nötige zu unternehmen, damit die Erfolgsrechnung des AZNF ebenfalls offen gelegt wird?
3. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, die Verpflichtung zur Transparenz bezüglich AZNF gesetzlich zu verankern?
4. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, der Flughafen Zürich AG die sachfremde Verwendung der Fondsgelder zu untersagen? Ist dazu eine Gesetzesänderung notwendig? Wenn ja, welche?

5. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Idee, den AZNF der öffentlichen Hand zu übertragen? Welche Vor- und Nachteile sieht er bei einer solchen Lösung?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat das Risiko, dass der Staat für Kosten des Luftverkehrs in den Bereichen Lärmschutz und Minderwert-Entschädigungen aufkommen muss? Wie hoch schätzt er gegebenenfalls die Kosten für den Staat?
7. Wie beurteilt der Regierungsrat die möglichen Auswirkungen auf den AZNF bei 250 000, 320 000 und 450 000 Flugbewegungen pro Jahr in Bezug auf zu erwartende Verfahren und Kosten?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Priska Seiler Graf, Klotten, Gabriela Winkler, Oberglatt, und Peter Reinhard, Klotten, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat hat bereits in seiner Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 155/2004 ausführlich zum Airport Zurich Noise Fund (AZNF) und zur Verwendung der Fondsgelder Stellung genommen. Darauf kann an dieser Stelle verwiesen werden. Im Übrigen werden die aufgeworfenen Fragen wie folgt beantwortet:

Zu den Fragen 1 und 2:

Die Flughafen Zürich AG (FZAG) schuf den AZNF im Jahr 2000, dem ersten Geschäftsjahr der Gesellschaft. Mit der Privatisierung des Flughafens gingen die mit der Führung des Flughafens verbundenen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten vom Kanton auf die private FZAG über. Seither handelt es sich beim AZNF und dem entsprechenden Reglement um Interna der FZAG. Weder das Flughafengesetz (LS 748.1) noch andere kantonale oder eidgenössische Erlasse erlauben es dem Regierungsrat, das Reglement des AZNF gegen den Willen der FZAG zuhanden der Öffentlichkeit offen zu legen (siehe Antwort auf Frage 3). Dasselbe gilt für die Forderung nach einem höheren Detaillierungsgrad der Erfolgsrechnung des AZNF.

Der Geschäftsbericht 2004 der Flughafen Zürich AG gibt Auskunft zur Erfolgsrechnung des AZNF (S. 90). Demnach betrug der Saldo am 31. Dezember 2004 rund 118,3 Mio. Franken. Für Schallschutzmassnahmen hat die FZAG im letzten Jahr 13,1 Mio. Franken aufgewendet und für 2005 weitere 12 Mio. Franken vorgesehen. 2004 wurden dem AZNF Zinsen von rund 5,4 Mio. Franken gutgeschrieben und die operativen Kosten für Gebührenerhebung, Verwaltung und Prozessführung betragen 3,2 Mio. Franken. Angesichts der Publikation der wichtigsten Kennzahlen des AZNF besteht auch kein Grund für eine noch weiter gehende Offenlegung der Erfolgsrechnung.

Zu Frage 3:

Das grundsätzliche Recht eines Flugplatzhalters zur Gebührenerhebung ist in Art. 36 Abs. 2 des Luftfahrtgesetzes festgelegt (LFG, SR 748.0). Der FZAG wurde das Recht zur Erhebung von Flughafenengebühren – dazu gehört auch der so genannte «Lärmfünfliber» – mit der ihr am 31. Mai 2001 vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erteilten Betriebskonzession verliehen (Ziffer 2.2 der Konzessionsverfügung). Die Aufsicht über die auf öffentlichen Flugplätzen erhobenen Gebühren obliegt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL; siehe Art. 39 LFG), wobei die Flughafenhalter verpflichtet sind, für die einzelnen Gebührenelemente getrennte Kostenrechnungen zu führen (Art. 32 Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt; VIL, SR 748.131.1). Angesichts dieser vom Bundesrecht getroffenen Regelung besteht kein Raum für zusätzliche Bestimmungen im kantonalen Recht.

Zu Frage 4:

Wie eben ausgeführt, obliegt die Aufsicht über die Flughafenengebühren dem BAZL. Dieses hat auch zu beurteilen, ob die Gebühren korrekt verwendet werden. Hinzu kommt, dass über die korrekte Einhaltung des Reglements des AZNF das Noise Fund Committee wacht, in dem unter anderem auch Vertreter des Bundes und der in Zürich tätigen Luftverkehrsgesellschaften Einsitz haben. Unter ihnen befindet sich auch die Swiss. Da die Luftverkehrsgesellschaften bekanntlich unter einem enormen Kostendruck stehen, stellt auch ihre Mitwirkung im Noise Fund Committee sicher, dass Fondgelder nicht zweckentfremdet werden. Dem Regierungsrat liegen keine Anhaltspunkte vor, die auf eine sachfremde Verwendung von Mitteln aus dem AZNF hinweisen würden. Im Übrigen besteht auch hier kein Raum für kantonale Normen, d. h., diesbezügliche Änderungen müssten auf Bundesebene bewirkt werden.

Zu Frage 5:

Im Bericht zur Luftfahrtpolitik vom 10. Dezember 2004 hat der Bundesrat eine Übernahme der Lärmfonds der Schweizer Flughäfen durch den Bund abgelehnt. Während der Sommersession 2005 haben die eidgenössischen Räte die Überweisung eines entsprechenden Postulates ebenfalls abgelehnt und damit die Haltung des Bundesrates bestätigt. Eine vollumfängliche Übertragung der Lärmfonds an den Bund dürfte somit aus heutiger Sicht kaum Chancen haben. Eine allfällige Übernahme des AZNF durch den Kanton bedürfte einer entsprechenden kantonalrechtlichen Grundlage.

Zu Frage 6:

§ 11 des Flughafengesetzes hält fest, dass Forderungen aus formellen Enteignungstatbeständen und passiven Schallschutzmassnahmen, soweit sie ihren Entstehungsgrund vor der Übertragung der Betriebskonzession auf die FZAG haben, von dieser übernommen werden («alte Lärmverpflichtungen»). Diese Regelung beschlägt jedoch nur das so genannte Innenverhältnis, d.h. das Verhältnis zwischen Kanton und FZAG. Gegen aussen, d.h. gegenüber den Anspruchsberechtigten, bleibt jedoch der Kanton Zürich für jene Verbindlichkeiten haftbar, soweit sie vor der amtlichen Veröffentlichung der Neugründung der Gesellschaft oder ihrer Bildung aus einer bestehenden Aktiengesellschaft begründet worden sind oder ihren Entstehungsgrund vor diesem Zeitpunkt haben (§ 15 Flughafengesetz). Nach heutigem Wissensstand dürfte es bei rund 80% der eingereichten Entschädigungsforderungen um «alte Lärmverpflichtungen» handeln, für die der Kanton im Aussenverhältnis haftbar ist. Eine Rückforderung bei der FZAG ist nur sinnvoll, soweit diese die Forderungen finanzieren kann.

Im Geschäftsbericht 2004 der FZAG (S. 102) wird zu den formellen Enteignungen Folgendes festgehalten: «Auf Grund der in diesem Bereich noch unvollständigen Rechtsprechung, des Fehlens eines definitiven Betriebsreglementes und der komplexen Bewertungsfragen in Bezug auf die Festlegung eines allfälligen Minderwertes ist sowohl die Schätzung der Kosten als auch deren zeitlicher Anfall im positiven wie auch im negativen Sinn mit beträchtlichen Unsicherheiten behaftet.» Die Revisionsstelle verweist im Bericht an die Generalversammlung auf diese Stelle und hält dazu Folgendes fest: «Ohne unser Prüfungsurteil einzuschränken, verweisen wir auf die Anmerkungen zur aktuellen Risikosituation auf Seite 102 im Anhang der Jahresrechnung. Die dort erwähnten Unsicherheiten und Risiken, die weitgehend ausserhalb des Einflussbereichs des Unternehmens liegen, können auf die Art und Umfang der Unternehmenstätigkeit und damit auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens erhebliche nachteilige Auswirkungen haben.» Der Regierungsrat hat die bestehenden Risiken zur Kenntnis genommen.

In den zurzeit laufenden Verfahren, in deren Rahmen Entschädigungsbegehren geltend gemacht werden, sind noch zahlreiche juristische Grundsatzfragen offen. Die bisherige Gerichtspraxis hat die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für die erfolgreiche Geltendmachung von Entschädigungsbegehren aus formeller Enteignung sehr restriktiv gehandhabt. Ob die Gerichtsinstanzen (Eidgenössische Schätzungskommission, Bundesgericht) im Falle des Flughafens Zürich von der bisherigen Gerichtspraxis abweichen, bleibt abzuwarten. Der Regie-

rungsrat erachtet das Risiko hierfür jedoch als eher gering. Für den Fall, dass infolge geänderter Praxis höhere Entschädigungszahlungen zu entrichten wären, müssen vorsorglich entsprechende Handlungsoptionen ausgelotet werden.

Zu Frage 7:

Die Zusammenhänge zwischen der Anzahl Flugbewegungen und der Vermögenslage des AZNF sind sehr komplex, weil sie von verschiedenen Faktoren abhängen. Massgebend sind beispielsweise die Passagierzahlen, die Lärmemissionen, der Flottenmix sowie der Zeitpunkt der Flugbewegungen (Tag-, Nacht- oder Randstunden). Von erheblicher Bedeutung ist sodann auch der Ausgang der hängigen Entschädigungsprozesse, weil, wie erwähnt, noch zahlreiche grundsätzliche Rechtsfragen im Zusammenhang mit der formellen Enteignungen zufolge Fluglärms offen sind. Die notwendigen Grundlagen für eine auch nur annähernd verlässliche Prognose über die Auswirkungen dieser oder jener Flugbewegungszahlen auf den AZNF sind heute noch nicht vorhanden. Sie werden jedoch im Zuge der zurzeit laufenden Ausarbeitung des SIL-Objektblattes Flughafen Zürich bereitgestellt.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi