

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 155/2004

Sitzung vom 7. Juli 2004

1031. Anfrage (Zweckentfremdung von Fluglärmfondsgeldern)

Kantonsrätin Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, und Kantonsrat Dr. Matthias Gfeller, Winterthur, haben am 19. April 2004 folgende Anfrage eingereicht:

Jeder Passagier, der von Zürich wegfliht, zahlt über den Ticketpreis auch fünf Franken in den Airport of Zurich Noise Fund. Dieser Lärmfonds wurde eingerichtet, um die künftigen Kosten für Lärmschutzmassnahmen und formelle Enteignungen zu finanzieren. Wie aus der Presse der letzten Woche zu entnehmen war, verwendet die Unique einen Teil der Lärmschutzgelder für die laufenden Kosten des Flughafens.

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

1. Wie weit ist der Gesamt-Regierungsrat durch seine Vertreterinnen/Vertreter im Verwaltungsrat der Unique über die Zweckentfremdung der Gelder des Lärmschutzfonds orientiert worden?
2. Unterstützt der Regierungsrat das Vorgehen von Unique, den Fonds als Gläubiger zu benutzen und dafür Zinsen zu bezahlen? Wie hoch sind diese Zinsen derzeit, und nach welchen Kriterien werden sie künftig bemessen?
3. Wie rechtfertigt der Regierungsrat das Vorgehen der Unique gegenüber der lärmgeplagten Bevölkerung, im Wissen, dass sich die Kosten allein für Lärmschutzmassnahmen zwischen 200 und 300 Mio. Franken und jene für formelle Enteignungen auf 800 Mio bis 1,2 Mrd. Franken belaufen, wogegen das Vermögen im Lärmfonds erst knapp 80 Mio. Franken beträgt?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat die derzeitige wirtschaftliche Situation der Unique, insbesondere die Sicherheiten bei den verschiedenen Darlehen?
5. Gibt es für den Fluglärmfonds ein quantitatives Ziel für dessen Äufnung? Wie gedenkt sich der Regierungsrat zu verhalten, wenn die Unique in Liquiditätsschwierigkeiten geraten würde und das Geld des Lärmfonds nicht mehr einzubringen wäre? Welche andern Mittel für die Lärmschutzentschädigung würden der Unique noch zur Verfügung stehen?

6. Wie beurteilt der Regierungsrat das Risiko für die lärmgeschädigten und entschädigungs-berechtigten Personen? Wie kann der Regierungsrat in Zukunft garantieren, dass die lärmgeplagte Bevölkerung zu ihrem Recht auf Lärmschutzmassnahmen kommt?
7. Gemäss Unique sollen diese Entschädigungskosten «(...) erst im Umfang zukünftiger effektiver Ansprüche zurückzustellen sein (...)» (S.87 des Unique-Geschäftsberichtes 2003). Spekuliert der Regierungsrat ebenso wie die Unique damit, dass die Lärmentschädigungen entweder weniger drastisch und erst später ausfallen würden oder gar zu einem grossen Teil zu umgehen wären?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, und Dr. Matthias Gfeller, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Lärmentschädigungen, die auf den Betrieb des Flughafens Zürich zurückzuführen sind, haben verschiedene Rechtsgrundlagen. Bei der formellen Enteignung liegen sie in Art. 679 und 684 des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) in Verbindung mit Art. 36a des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0) sowie im Enteignungsgesetz des Bundes (EntG; SR 711) begründet. Für materielle Enteignungen ist das kantonale Gesetz betreffend Abtretung von Privatrechten (LS 781) sowie §§ 183^{bis} 183^{quater} des Einführungsgesetzes zum ZGB (LS 230) massgeblich, und die Schallschutzmassnahmen richten sich nach Art. 20 f. des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01).

Im Rahmen der Verselbstständigung des Flughafens Zürich wurden die komplexen Fragen rund um das Thema Fluglärmentschädigungen intensiv geprüft und die Verantwortlichkeiten für Lärmentschädigungen und Lärmschutzmassnahmen neu geregelt. Gemäss § 11 des Flughafen-gesetzes (FG; LS 748.1) sind Forderungen aus formellen Enteignungstatabständen und passiven Schallschutzmassnahmen, soweit sie ihren Entstehungsgrund vor der Übertragung der Betriebskonzession auf die Flughafen Zürich AG (FZAG) haben, durch Letztere zu tragen. Die Kosten für materielle Enteignungen, die ihren Grund im Betrieb des Flughafens haben, verbleiben weiterhin bei den Gemeinden, sollen jedoch gemäss Ziffer 2.2 Beilage 3 zum Fusionsvertrag durch den Kanton Zürich rückerstattet werden. Der Kanton gründete zur Finanzierung der dem Staat zukommenden Aufgaben im Bereich Luftverkehr einen Spezialfonds (Flughafenfonds; § 1 Flughafenfondsgesetz; LS 748.3), der mit 300 Mio. Franken aus dem Buchgewinn, der dem Kanton aus der Verselbstständigung des Flughafens erwachsen ist, geöffnet wurde.

Bereits im ersten Geschäftsjahr (2000) schuf die FZAG den Airport of Zurich Noise Fund (AZNF, Lärmfonds Flughafen Zürich). Dieser dient der rechtzeitigen Bereitstellung von Mitteln für Lärmschutzmassnahmen und für Entschädigungen aus formeller Enteignung. Zur Deckung dieser Kosten werden sämtliche lärm-spezifischen Gebühren dem AZNF gutgeschrieben. Darunter fallen der lärm-abhängige Teil der Landege-bühren (abhängig von der Lärmklasse), die lärm-bezogenen Passagiergebühren (zurzeit Fr. 5) sowie die Nachtlärmgebühren (abhängig von Start oder Landung, Nachtstunde und Lärmklasse). 2003 betru-gen die Einnahmen der Lärmgebühren 42,6 Mio. Franken.

Im Geschäftsbericht 2002 der FZAG (S. 69) wird die Rechtsnatur des AZNF und dessen buchhalterische Erfassung wie folgt umschrieben:

«Der AZNF ist keine eigenständige juristische Einheit, sondern eine spezielle Rechnung innerhalb der Flughafen Zürich AG. Lärmrelevante Kosten und Erträge haben damit keinen Einfluss auf die Erfolgsrechnung der Gesellschaft. Ein allfälliger Überschuss bei der Auflösung des Fonds muss gemäss den Bestimmungen des Reglements zurückerstattet werden. Der Saldo der kumulierten Einnahmen bzw. Ausgaben wird in der Bilanz ausgewiesen. Allfällige überschüssige Mittel sind zur freien Verfügung der Gesellschaft und werden im ordentlichen Cash Management bewirtschaftet» (weitere Informationen zum AZNF siehe Geschäftsbericht 2003 der FZAG, S. 76 und S. 86 f.).

Beim AZNF handelt es sich somit um Mittel der FZAG und nicht um solche des seinerzeitigen, mit Beschluss der Kantonsrates vom 12. März 2001 aufgelösten kantonalen Fluglärmfonds oder des heute bestehenden kantonalen Flughafenfonds.

Die Äufnung des Fonds und die Verwendung der Mittel werden im erwähnten internen Reglement geregelt. Über die Einhaltung dieser Bestimmungen wacht das Noise Fund Committee, in dem unter anderem Vertreter des Bundes und der in Zürich tätigen Luftverkehrsgesellschaften, darunter auch Vertreter der Swiss, Einsitz haben. Der Regierungsrat bzw. die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG ist im Noise Fund Committee nicht vertreten. Die Fondsrechnung wird von der offiziellen Revisionsstelle der FZAG revidiert und dem Noise Fund Committee zur Genehmigung unterbreitet. Die Abnahme erfolgt durch den Verwaltungsrat der Gesellschaft zusammen mit der Abnahme der ordentlichen Jahresrechnung, da der AZNF, wie erwähnt, nur eine besondere Rechnung innerhalb der FZAG darstellt. Eine besondere Information der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG erfolgt nicht, und auch die Sperrminorität der Kantonsvertretung kommt nicht zum Tragen (siehe Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 91/2004 vom 26. Mai 2004).

Zur Entstehung der Forderungen gegenüber dem AZNF und deren Abdeckung durch den Fonds hat der Regierungsrat am 24. September 2003 ausführlich Stellung genommen (siehe KR-Nr. 209/2003). Die mutmasslichen Kosten für Lärmschutzmassnahmen im Rahmen des Schallschutz-Programms 2010 der FZAG sind bereits heute weitgehend bekannt und dürften mit 200 bis 300 Mio. Franken zu veranschlagen sein (Basis ist das dem Bund am 31. Dezember 2003 zur Genehmigung eingereichte vorläufige Betriebsreglement). Ein Teil dieser Kosten ist denn auch bereits angefallen und dem AZNF belastet worden. Demgegenüber bestehen bezüglich der Kosten für Entschädigungen aus formeller Enteignung sehr grosse Unsicherheiten, können diese doch sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch mit Blick auf den Zeitpunkt ihrer Fälligkeit heute auch nicht annähernd quantifiziert werden. Die FZAG schätzt, dass die Kosten für Entschädigungen aus formeller Enteignung zwischen 800 bis 1200 Mio. Franken betragen. Wie hoch sie tatsächlich sein werden, hängt von verschiedenen Umständen ab, vor allem von der künftigen Ausgestaltung des Flugbetriebs, den zurzeit näher untersuchten, höchst komplexen Bewertungsfragen hinsichtlich der Festlegung eines allfälligen Minderwertes der betroffenen Liegenschaften, aber auch vom Ausgang von zurzeit noch hängigen Schätzungs- und Rechtsmittelverfahren.

Die Mittel des AZNF werden nicht zur Deckung von laufenden Kosten der FZAG ausserhalb des Fondszwecks verwendet. Einzig die von der Flughafenhalterin getätigten personellen und technischen Aufwendungen der Abteilung Lärmmanagement & Anwohnerschutz werden, in Übereinstimmung mit dem Reglement, dem Fonds als operative Kosten belastet. Gemäss Geschäftsbericht 2003 wurden dem AZNF im vergangenen Jahr hierfür rund 2,5 Mio. Franken verrechnet. Die überschüssigen Mittel des AZNF dienen der FZAG nicht zur Deckung von Betriebskosten, sondern als Darlehen. Die Inanspruchnahme von Geldern des AZNF bewirkt, dass keine zusätzlichen Kredite auf dem Kapitalmarkt aufgenommen werden müssen und insbesondere die Kreditfazilität des Kantons Zürich nicht zu stark belastet werden muss.

In ihrer Stellungnahme vom 1. Juni 2004 zur vorliegenden Anfrage hält die FZAG Folgendes fest:

«In den Geschäftsberichten 2001 und 2002 wird unter dem Titel <Zukünftige Verpflichtungen für Lärmschutzmassnahmen und formelle Enteignungen / Airport of Zurich Noise Funds> jeweils darauf aufmerksam gemacht, dass überschüssige flüssige Mittel zur freien Verfügung der Gesellschaft stehen und im ordentlichen Cash Management bewirtschaftet werden. Die überschüssigen flüssigen Mittel des Airport of Zurich Noise Fund werden verzinst. Der Zinssatz entsprach dabei

den effektiven Fremdkapitalkosten der Flughafen Zürich AG. In den Geschäftsjahren 2000 bis 2003 hat der durch die Flughafen Zürich AG bezahlte Zins dem Fonds zusätzliche Einnahmen in folgender Höhe verschafft:

Jahr 2001:	Fr. 511 000
Jahr 2002:	Fr. 1 867 000
Jahr 2003:	Fr. 3 495 000

Ein quantitatives Ziel für die Äufnung des Fonds besteht nicht, da aus rechtlicher Sicht die Flughafen Zürich AG die Schuldnerin für Verpflichtungen aus Lärmschutzmassnahmen und formeller Enteignung ist und nicht der Airport of Zurich Noise Fund. Die Planrechnung des Fonds geht denn auch davon aus, dass der Fonds in den kommenden Jahren einen negativen Saldo ausweisen wird, sodass eine Deckungslücke entsteht. In diesem Fall wird die Flughafen Zürich AG die Lärmschutzmassnahmen und allfällige fällige Entschädigungsforderungen aus ihren ordentlichen Finanzmitteln bezahlen. Sollte der Fonds in den darauf folgenden Jahren wieder einen Einnahmenüberschuss ausweisen, wird dieser für die Rückzahlung der für die Schliessung der Deckungslücke verwendeten Gelder aus den ordentlichen Finanzmitteln der Flughafen Zürich AG verwendet.»

Grundsätzlich unterstützt der Regierungsrat das Vorgehen, den Fonds zur Liquiditätsversorgung zu benützen und dafür Zinsen zu bezahlen. Dies tut auch der Kanton Zürich bei seinen eigenen Fonds. Damit kann die Liquidität optimiert und das vorhandene Kapital wirkungsvoll eingesetzt werden. Voraussetzung für ein derartiges Vorgehen sind allerdings eine umfassende Liquiditätsplanung und eine marktgerechte Verzinsung des in Anspruch genommenen Kapitals. Geht man von einer durchschnittlichen jährlichen Verzinsung des AZNF aus, so ergibt sich eine solche von rund fünf Prozent (siehe Geschäftsbericht 2003 der FZAG, S. 86), was als marktgerecht bezeichnet werden kann.

Infolge der deutlichen Belebung der Nachfrage bei den Lokalpassagieren rechnet die FZAG mit einem deutlich positiven Ergebnis für das Jahr 2004. Aus heutiger Optik ist die wirtschaftliche Lage der FZAG deshalb als vorteilhafter zu beurteilen als noch vor Jahresfrist. So konnte der Verkehrsrückgang, der durch die Flottenreduktion der Swiss verursacht wurde, durch neue Fluggesellschaften und durch die Gebührenerhöhung bei den Passagiergebühren aufgefangen werden. Dies zeigt, dass Zürich immer noch eine attraktive Destination ist. Das Kreditausfallrisiko hat sich somit verbessert. Trotzdem bleibt die wirtschaftliche Situation der FZAG eng mit dem Schicksal der Swiss als ihrer bedeutendsten Kundin verbunden sowie von der dauerhaften Festlegung eines diskriminierungsfreien, sicheren und stabilen Flugbetriebs abhängig.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi