

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 277/2008

Sitzung vom 3. Dezember 2008

1891. Postulat (Verdoppelung des «Lärmfünflibers»)

Kantonsrat Marcel Burllet, Regensdorf, Kantonsrätin Priska Seiler Graf, Kloten, und Kantonsrat Thomas Hardegger, Rümlang, haben am 25. August 2008 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dafür zu sorgen, dass die Abfluggebühr pro Passagierin und Passagier am Flughafen Kloten, der sogenannte «Lärmfünfliber», verdoppelt wird, also jeweils 10 Franken erhoben werden.

Begründung

Das Bundesgericht hat im Februar 2008 eine Lärmklage gutgeheissen. Dieser Leitentscheid wird Signalwirkung auf 19000 hängige Entschädigungsforderungen haben. Grundsätzlich werden diese finanziellen Forderungen u. a. aus dem Fluglärmfonds beglichen, der durch jede Passagierin und jeden Passagier mit 5 Franken gespiesen wird. Mitte des Jahres 2007 befanden sich in diesem Fonds knapp 200 Mio. Franken. Der zu erwartende Betrag für die Entschädigungen dürfte in den nächsten Jahren hingegen kaum reichen, denn unabhängige Experten sprechen davon, dass bis zu 1,4 Mrd. Franken fällig werden könnten. Der Flughafen Zürich selbst rechnet konservativ mit 800 Mio. bis 1,2 Mrd. Franken.

Der Fonds wird aktuell im Jahr mit rund 50 Mio. Franken geäufnet. Selbst bei den tieferen Schätzungen durch den Flughafen drängt sich eine schnellere Gangart auf. Eine Verdoppelung der Lärmgebühr lässt den Zeithorizont von etwa acht bis zehn Jahren als vernünftig erscheinen, um den Lärmfonds genügend zu alimentieren. Damit soll verhindert werden, dass der Kanton Zürich das Geld für Lärmentschädigungen vorschiesen muss, bis die Ausgaben über die Passagiergebühren refinanziert sind.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Marcel Burllet, Regensdorf, Priska Seiler Graf, Kloten, und Thomas Hardegger, Rümlang, wird wie folgt Stellung genommen:

A. Ausgangslage

Die Flughafen Zürich AG (FZAG) finanziert die im Zusammenhang mit Fluglärm anfallenden Kosten aus den Einnahmen der lärmabhängigen Gebühren (lärmabhängiger Zuschlag als Teil der Landegebühren, Lärmzuschlag als Teil der Passagiergebühr, Lärmzuschlag für Starts bzw. Landungen in den Nachtrandstunden). Diese Einnahmen fliessen in den Airport Zurich Noise Fund (AZNF) und sind nach geltender Rechtspraxis zweckgebunden zu verwenden. Das öffentliche Reglement des AZNF enthält eine abschliessende Liste derjenigen Verpflichtungen, die mit den Fondsgeldern beglichen werden dürfen.

Der AZNF war bereits Gegenstand des Postulats KR-Nr. 73/2006 betreffend gesetzliche Grundlagen für den AZNF und des dringlichen Postulats KR-Nr. 304/2008 betreffend neues Reglement für den AZNF. Die entsprechenden Stellungnahmen des Regierungsrates enthalten Ausführungen zu den Grundlagen und zur Funktionsweise des AZNF, auf die verwiesen wird.

Das Bundesgericht hat im Sommer 2008 die letzten Pilotfälle betreffend Fluglärmenschädigungen in Opfikon entschieden. Diese Grundsatzenscheide erlauben eine erste Schätzung der zu erwartenden Gesamtkosten. Sie belaufen sich gemäss realistischer Einschätzung auf rund 760 Mio. Franken. Noch stehen jedoch weitere Bundesgerichtsentscheide zu rechtlichen Grundsatzzfragen aus. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass die Lärmkosten den Betrag von 1,1 Mrd. Franken übersteigen. Kosten bis zu diesem Betrag kann die Flughafen Zürich AG (FZAG) selber tragen, nicht zuletzt dank der mit dem Kanton Zürich 2006 vereinbarten Massnahmen. Diese sind in einem Zusatzvertrag zum ursprünglichen Fusionsvertrag geregelt, der zur Gründung der FZAG geführt hatte. Der Regierungsrat stimmte diesem Zusatzvertrag im März 2006 zu.

Laut Zusatzvertrag werden diejenigen Lärmverbindlichkeiten, die vor Juni 2001 entstanden sind («alte Lärmverbindlichkeiten»), vom Kanton Zürich vorfinanziert, wenn nach Vorliegen der Opfiker Pilotfälle nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Fluglärmkosten 1,1 Mrd. Franken übersteigen. Bis Juni 2001 war der Kanton Zürich Inhaber der Betriebskonzession des Flughafens und gegenüber den betroffenen Hauseigentümerinnen und -eigentümern allein haftbar. Die Verpflichtung des Kantons zur Vorfinanzierung der Lärmenschädigungen beruht auf dem Vorsichtsprinzip. Das heisst, es wird Vorsorge für den Fall getroffen, dass durch die künftigen Bundesgerichtsentscheide die Entschädigungskosten die FZAG kurzfristig finanziell zu stark belasten sollten.

Mit dem Eintritt der Vorfinanzierung der Fluglärmentschädigungen durch den Kanton hat dieser einen Teil des Kontos des Airport Zurich Noise Fund (AZNF) auf eigene Rechnung übernommen und erhält zudem laufend einen Teil der von der FZAG erhobenen Lärmgebühren. Aus diesen Mitteln wird der Kanton Zürich in den kommenden Jahren die Kosten für die «alten Lärmverbindlichkeiten» bestreiten. Sollten diese Mittel nicht ausreichen, wären vorübergehend staatliche Mittel erforderlich, denn diese Vorleistungen würden vollumfänglich über die Lärmgebühren refinanziert.

Mit der Vorfinanzierung kann einerseits die Auszahlung der Entschädigungen, für die eine klare Rechtsgrundlage besteht, im Interesse der betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer und der Rechtssicherheit an die Hand genommen werden. Die Vorfinanzierung beugt andererseits finanziellen Risiken für die FZAG vor, die sich aus den vom Bundesgericht noch nicht geklärten rechtlichen Grundsatzfragen ergeben könnten. Die Entschädigungsleistungen werden konsequent nach dem Verursacherprinzip finanziert: aus Gebühren, die letztlich den Flugpassagieren auferlegt werden.

Ziel des vorliegenden Postulats KR-Nr. 277/2008 ist es, durch die Verdoppelung des Lärmzuschlags auf der Passagiergebühr von heute fünf auf neu zehn Franken, des sogenannten «Lärmfüfliers», zu verhindern, dass der Kanton Zürich das Geld für Lärmentschädigungen vorschiesen muss, bis die Ausgaben über die Passagiergebühren refinanziert sind. Im Postulat wird Bezug genommen auf Aussagen unabhängiger Experten, wonach die Entschädigungsleistungen bis zu 1,4 Mrd. Franken betragen könnten.

B. Rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen

Die Gesamtkosten der Lärmentschädigungen belaufen sich gemäss realistischer Einschätzung auf rund 760 Mio. Franken. Ihre Abwicklung dauert voraussichtlich bis 2015, denn es ist zu berücksichtigen, dass verschiedene Grundsatzfragen noch nicht höchstrichterlich entschieden sind. Eine stark vereinfachte Darstellung der Einnahmen des AZNF zeigt, dass die Kosten von 760 Mio. Franken in diesem Zeitraum ohne Gebührenerhöhung gedeckt werden können:

- Rund 100 Mio. Franken für Schallschutzmassnahmen sind bereits beglichen;
- Mitte 2008 betrug der Saldo des AZNF rund 270 Mio. Franken;
- in den 7½ Jahren bis Ende 2015 ist ein weiterer Mittelzufluss von rund 435 Mio. Franken zu erwarten.

Bewahrheitet sich die Einschätzung der Rechtslage aufgrund der in den nächsten Jahren zu erwartenden Entscheide des Bundesgerichts zu den heute noch offenen rechtlichen Grundsatzfragen, kann die Vorfinanzierung durch den Kanton aufgehoben werden. Es ist davon auszugehen, dass in diesem Fall keine Bevorschussung durch Staatsmittel erforderlich sein wird. Sollten jedoch die Lärmkosten wider Erwarten 1,1 Mrd. Franken übersteigen, müssten entsprechend mehr Grundeigentümerinnen und -eigentümer entschädigt werden, mit der Folge, dass sich die Auszahlungen und die Gebühreneinnahmen über 2015 hinaus ausdehnen würden. Das Reglement des AZNF enthält eine detaillierte Tabelle für die Berechnung des Lärmzuschlags auf der Passagiergebühr bis zu einer Entschädigungssumme von 1,5 Mrd. Franken. Im schlechtesten Fall wäre eine Erhöhung des Lärmzuschlags bis auf Fr. 16 nötig. Dieser Anpassungsmechanismus wurde im erwähnten Zusatzvertrag zum Fusionsvertrag vom 8. März 2006 zwischen dem Kanton Zürich und der FZAG vereinbart. Eine entsprechende Anpassung wäre erst zu dem Zeitpunkt erforderlich, in dem der höhere Finanzierungsbedarf aufgrund der entsprechenden Bundesgerichtsentscheide feststehen würde.

Eine vorsorgliche Anpassung des «Lärmfüfliers» im Sinne des Postulats ist aus rechtlichen und anderen Gründen nicht angezeigt. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), die Aufsichtsbehörde für die Flughafengebühren, weist darauf hin, dass die Passagiergebühren mit dem Lärmzuschlag den allgemeinen Bestimmungen des Gebührenrechts (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) und den einschlägigen Vorschriften der ICAO zu genügen haben. Eine Erhöhung des Lärmzuschlags hätte im Rahmen des üblichen, gemäss Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.132.1) anwendbaren Verfahrens zu erfolgen. Gemäss erster Einschätzung des BAZL wäre eine Verdoppelung des Lärmzuschlags gegenwärtig nur schwer zu begründen. Eine vorsorgliche Verdoppelung des Lärmzuschlags ist aber nicht nur rechtlich kaum möglich, sondern auch deshalb abzulehnen, weil die Konkurrenzfähigkeit des Flughafens Zürich ohne Not verschlechtert würde.

C. Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz des AZNF

Die Volkswirtschaftsdirektion hat am 7. Oktober 2008, gleichzeitig mit der FZAG, die Öffentlichkeit darüber informiert, dass der AZNF als Folge der Finanzkrise einen Verlust erlitten hat. Das Reglement des AZNF gibt eine sehr konservative Anlagestrategie vor. Trotzdem sind der AZNF und der an den Kanton Zürich überwiesene Teil des AZNF

von der weltweiten Krise an den Finanzmärkten betroffen. Der Verlust betrifft eine durch den AZNF investierte Obligationenanleihe der «Sigma Finance Corp.», eine vor rund einem Jahr von Standard & Poor's als «AAA» und bis 12. September 2008 noch als «AA-» bewertete Finanzgesellschaft. «Sigma Finance Corp.» erwartet die Einsetzung eines Konkursverwalters. Die über den Fondsanteil des Kantons Zürich gehaltene Anlage beträgt nominal 9 Mio. Franken. Der endgültige Verlust kann erst nach Bekanntwerden des Liquidationserlöses beurteilt werden.

Im Fluglärmfonds befinden sich weder Aktien noch strukturierte Produkte oder Derivate, sondern ausschliesslich Geldanlagen und Obligationenanleihen. Es kann deshalb aufgrund der heutigen Lage davon ausgegangen werden, dass dieser Verlust ein wohl einmaliger Vorfall ist. Dennoch ist in der heutigen Zeit erhöhte Transparenz über die übrigen Vermögenswerte im AZNF wünschenswert.

Die FZAG erklärt deshalb ihre Bereitschaft, im Aufsichtsgremium des AZNF-Komitees, in dem heute u. a. die Volkswirtschaftsdirektion und das BAZL vertreten sind, eine weitere Vertreterin oder einen weiteren Vertreter des Kantons, namentlich der Finanzdirektion, Einsitz nehmen zu lassen. Zudem sollen die Anlagestrukturen (Titel, Anlagegruppen, Rating-Strukturen, Fälligkeiten) des AZNF zukünftig in den Halbjahres- und Geschäftsberichten transparent ausgewiesen werden. Der Regierungsrat begrüsst diese Massnahmen. Sie sind geeignet, die Transparenz zu erhöhen und das Vertrauen in die Zweckmässigkeit des Vorgehens im Zusammenhang mit den Fluglärmschädigungen zu erhöhen.

D. Zusammenfassung

Aufgrund des Gesagten besteht kein Anlass, kurzfristig eine Erhöhung des Lärmzuschlags auf den Passagiergebühren vorzunehmen, weil der gegenwärtige Zuschlag für die wahrscheinliche Entwicklung der Kostensituation ausreicht. Eine Erhöhung auf Vorrat stünde im Gegensatz zu den gebührenrechtlichen Anforderungen und würde die Konkurrenzfähigkeit des Flughafens Zürich unnötig verschlechtern. Gestützt auf den Zusatzvertrag zum Fusionsvertrag vom 8. März 2006 zwischen dem Kanton Zürich und der FZAG, ist die Anpassung des Lärmzuschlags im Reglement des AZNF bereits geregelt, jedoch nur für den Fall, in dem sich eine Anpassung überhaupt als notwendig erweist. Aufgrund der Situation auf den Finanzmärkten werden die von der Flughafenbetreiberin eingeleiteten Massnahmen zur Erhöhung der Transparenz des AZNF begrüsst und unterstützt.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 277/2008 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi