



Andreas Abegg (Hrsg.)

Der rechtliche Rahmen des Flughafens Zürich

Flughafengebühren zwischen wirtschaftlicher
Entwicklung und Umweltschutz



DIKE 

Andreas Abegg (Hrsg.)

Der rechtliche Rahmen des Flughafens Zürich

Andreas Abegg (Hrsg.)

Der rechtliche Rahmen des Flughafens Zürich

Flughafengebühren zwischen wirtschaftlicher
Entwicklung und Umweltschutz

Mit Beiträgen von:

Andreas Abegg

Phil Baumann

Christian Meyer

Goran Seferovic

Andreas Wittmer

DIKE 

Umschlagbild: © Adobe Stock, radarman70

Publiziert gemäss dem Open-Access-Gold-Standard.

Publiziert von:

Dike Verlag

Weinbergstrasse 41

CH-8006 Zürich

www.dike.ch

Text © 2022 Andreas Abegg, Phil Baumann, Christian Meyer, Goran Seferovic
und Andreas Wittmer

ISBN (Paperback): 978-3-03891-467-9

ISBN (PDF): 978-3-03929-020-8

DOI: <https://doi.org/10.3256/978-3-03929-020-8>



Dieses Werk ist lizenziert unter
Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND.



Inhaltsverzeichnis

Andreas Abegg	
Zur Einleitung	1
Christian Meyer und Goran Seferovic	
Rechtlicher Kontext der Gebühren am Flughafen Zürich unter besonderer Berücksichtigung des Lärmschutzes	3
Phil Baumann	
Good Governance bei Flughafengebühren – Divergierende Interessen von Bund, Kanton und Flughafen	31
Andreas Wittmer	
Wieso Lärmgebühren nur beschränkt lenken	61

Zur Einleitung

Andreas Abegg*

Der «Pandemie-Wetterbericht» wechselt derzeit von durchzogen auf sonnig. Nachdem der Bundesrat Mitte Februar 2022 fast alle Massnahmen zur Bekämpfung des Covid-19-Virus aufgehoben hat, bestehen berechtigte Hoffnungen, dass wir unser vorheriges Leben in absehbarer Zeit wiedergewinnen werden. Damit werden auch die Flugreisen wieder zunehmen – und mit ihnen auch die Diskussion um den Schutz vor Fluglärm.

Vor der Pandemie habe ich mich frühmorgens im Bett manchmal gefragt, ob diese Flugzeuge, die mich gerade aus dem Schlaf gerissen haben, wirklich bereits um Punkt sechs Uhr in die ganze Welt fliegen müssen. Andererseits habe ich – gerade als international vernetzter Wissenschaftler – wiederholt vom tadellos organisierten Flughafen Zürich und der zuverlässigen Schweizer Airline profitiert.

Dieser Konflikt zwischen Lärmschutz und wirtschaftlichen Interessen ist altbekannt – und im Flughafengesetz des Kantons Zürich prominent erwähnt:

«Der Staat fördert den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen. Er berücksichtigt dabei den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs.»

Wie bereits den Kindern in der Schweiz beigebracht wird, kann man allerdings den Fünfer und das Weggli in der Regel nicht gleichzeitig haben. Da erscheint auf den ersten Blick klar, dass ein Gleichgewicht zwischen den wirtschaftlichen Interessen und Lärmschutz gefunden werden muss. Wie soll nun aber diese Abwägung zwischen den verschiedenen Interessen konkret vorgenommen

* Professor ZFH für öffentliches Wirtschaftsrecht an der ZHAW School of Management and Law in Winterthur, Titularprofessor für öffentliches Recht an der Universität Luzern und Rechtsanwalt bei AAK Anwälte und Konsulenten AG in Zürich.

werden, welche Interessen spielen auf welche Weise in diese Abwägung hinein und wer ist auf welcher Ebene – Betrieb, Kanton und Bund – dafür zuständig? Zudem stellen sich schwierige Fragen, deren rechtlicher Gehalt nicht geklärt ist: Inwiefern bleibt der Flugbetrieb durch das enge Korsett der Betriebszeiten eingeschränkt? Muss die konstante Überschreitung des Fluglärmindex akzeptiert werden?

Eine Abwägung zwischen wirtschaftlichen Interessen und Lärmschutz greift bei diesen Fragen offensichtlich zu kurz, denn der Flughafen mit seinem Flugbetrieb ist erstens in ein komplexes Set von Rechtsregeln eingebunden und zweitens betriebswirtschaftlichen Zwängen ausgesetzt.

Diese Themen wurden an der 8. ZHAW-Tagung zum öffentlichen Wirtschaftsrecht in Zürich mit drei wissenschaftlichen Vorträgen erörtert. Diese Vorträge liegen nun in einer schriftlichen, detaillierteren Fassung vor:

- Goran Seferovic und Christian Meyer erläutern den rechtlichen Regelungsrahmen des Flugbetriebs des Flughafens Zürich. Die Abwägung zwischen wirtschaftlichen Interessen und Lärmschutz wird massgeblich geprägt vom Fluglärmindex und den Lärmgebühren, mit denen der Lärm reduziert werden soll. Die Autoren erläutern die rechtlichen Vorgaben hierzu und wie die Interessenabwägung konkret vorzunehmen ist.
- Mit Blick auf diese rechtlichen Rahmenbedingungen stellt Phil Baumann die (zum Teil divergierenden) Interessen bei Bund, Kanton und Flughafen dar und wie diese bei der Steuerung von Lärm mittels Gebühren zur Geltung kommen – oder nicht.
- Andreas Wittmer erläutert in seinem Beitrag die betrieblichen und ökonomischen Hintergründe, namentlich, inwiefern im aktuellen Setting am Flughafen die Lärmbelastung mit Gebühren überhaupt gesteuert werden kann.

An der Tagung kamen auch Vertreter des Kantons Zürich (Markus Traber), der Flughafen Zürich AG (Lukas Brosi), des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (René Brenner) und des Schutzverbandes der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (Roger Götz) zu Wort. Unterstützt wurde die Tagung von der ZHAW School of Management and Law, der Universität Luzern und dem Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich. Den Beitragenden und Unterstützern sei hiermit noch einmal herzlich gedankt.

Zürich, im Februar 2022

Rechtlicher Kontext der Gebühren am Flughafen Zürich unter besonderer Berücksichtigung des Lärmschutzes

Christian Meyer* und Goran Seferovic**

Inhaltsverzeichnis

I.	Flughafengebühren und aktuelle wirtschaftliche Entwicklung	4
II.	Flughafengebühren im System des schweizerischen Abgaberechts	6
	1. Überblick der Gebühren am Flughafen Zürich	6
	2. Flughafengebühren als Benutzungsgebühren	8
	3. Legalitätsprinzip sowie Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip	10
	4. Lenkungswirkung von Gebühren	14
III.	Flughafengebühren und Umweltrecht	15
	1. Problematik des Fluglärms	15
	2. Vorgaben des internationalen Rechts	17
	3. Bundesrecht	19
	a) Lärmschutz durch das Umweltrecht	19
	b) Luftfahrtspezifische Regelungen	21
	c) Vorgaben des Luftfahrtgesetzes zur Hubfunktion des Flughafens Zürich	22

* Dr. iur., Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für öffentliches Wirtschaftsrecht an der ZHAW School of Management and Law, Habilitand an der Universität Fribourg sowie Rechtsanwalt bei AAK Anwälte und Konsulenten AG in Zürich.

** PD Dr. iur., Rechtsanwalt, Stellvertretender Leiter des Zentrums für öffentliches Wirtschaftsrecht an der ZHAW School of Management and Law, Privatdozent an der Universität Zürich sowie Rechtsanwalt bei AAK Anwälte und Konsulenten AG in Zürich.

4. Kantonales Recht	23
5. Gebührenreglement der FZAG	25
IV. Fazit	26
Literaturverzeichnis	27
Erlassverzeichnis	29

I. Flughafengebühren und aktuelle wirtschaftliche Entwicklung

Die Corona-Pandemie hat die Flugbranche ab dem Frühjahr 2020 über weite Strecken lahmgelegt und beeinträchtigt sie derzeit (in den ersten Monaten des Jahres 2022) weiterhin stark.¹ Die wirtschaftlichen Auswirkungen zeigen sich exemplarisch an den Gebühreneinnahmen der Flughafen Zürich AG (FZAG), welche 2020 gegenüber dem Jahr 2019 um über 67 Prozent auf CHF 190.5 Mio. einbrachen. Dass sich die Gebührenerträge nicht proportional zum Passagierrückgang (−74 %) vermindert haben, liegt daran, dass nicht alle Gebühren vom Passagiervolumen abhängig sind. So bestimmen sich beispielsweise die Landegebühren nach der Anzahl Flugbewegungen.² Die Gesamterträge aus dem Fluggeschäft sanken ebenfalls um knapp 67 Prozent auf CHF 221.7 Mio. Die Krise hat sowohl den Lokalverkehr als auch den Umsteigeverkehr hart getroffen, wobei der Umsteigeverkehr im Jahr 2020 deutlich stärker abgefallen ist als der Lokalverkehr.³ Die Erträge aus dem Nicht-Fluggeschäft sanken ebenfalls. Sie fielen im gleichen Zeitraum um 27 Prozent tiefer aus und beliefen sich somit noch auf CHF 403.4 Mio. Während sich dabei Parkingserträge und Erträge aus dem internationalen Geschäft reduzierten, konnten die Einnahmen aus der Liegenschaftsbewirtschaftung hingegen gegenüber 2019 ein Plus verzeichnen.⁴

¹ Vgl. auch FZAG, Halbjahresbericht 2021; Flughafenbericht 2021, S. 7 und 12.

² FZAG, Geschäftsbericht 2020, S. 25.

³ Flughafenbericht 2020, S. 12 f.

⁴ FZAG, Geschäftsbericht 2020, S. 25 f. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf den Ende 2019 abgewickelten Kauf von insgesamt 36 Gebäuden und Grundstücken der Priora Suisse AG zurückzuführen, aber auch erste Mieteinnahmen vom Circle trugen zur positiven Entwicklung bei.

Noch lässt sich der durch die Pandemie eingeleitete Strukturwandel kaum absehen. Die International Air Transport Association (IATA) schätzt, dass die Passagierzahlen möglicherweise erst im Jahr 2024 oder 2025 wieder das Niveau von vor der Pandemie erreichen könnten.⁵ Bei den Flughafengebühren wurden diese Unwägbarkeiten berücksichtigt, indem vom 1. April 2021 bis zum 31. Dezember 2021 die Tarife der Landegebühr, der Flugzeugabstellgebühr und der passagierbezogenen Gebühren sowie die frachtbezogene bzw. postbezogene Gebühr jeweils um 10 Prozent reduziert wurden. Dies, um den Fluggesellschaften das Wiederhochfahren des Betriebs zu erleichtern. Nicht betroffen von der temporären Senkung waren die Lärm- und Emissionsgebühren.⁶

Flughafengebühren sind ein zentrales Finanzierungsinstrument des Flughafenbetriebs. Der vorliegende Beitrag nimmt die wirtschaftlichen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zum Anlass, die verschiedenen Gebühren darzulegen und deren Bedeutung bei der Finanzierung des Flugbetriebs genauer zu beleuchten. Im Folgenden werden die Flughafengebühr als Instrument der Lärmbekämpfung eingeordnet und der Gestaltungsspielraum aus rechtlicher Sicht ausgelotet. Die Lärmbelastung ist angesichts des pandemiebedingten Rückgangs der Passagierzahlen und der Flugbewegungen vorerst zwar vermindert,⁷ am Spannungsfeld von Sicherheit, Lärmbelastung und wirtschaftlicher Entwicklung des Flughafens Zürich hat sich aber auch durch die Pandemie nichts Grundsätzliches geändert.⁸

⁵ Flughafenbericht 2020, S. 12; Flughafenbericht 2021, S. 13.

⁶ Gebührenreglement Ziff. 2.1.3; vgl. auch <https://www.travelnews.ch/flug/16521-id-10-prozent-tiefere-flughafengebuehren.html>.

⁷ Flughafenbericht 2020, S. 41.

⁸ Mit diesem «Spinnennetz» an unterschiedlichen Interessen setzt sich der Beitrag von PHIL BAUMANN in diesem Band eingehend auseinander.

II. Flughafengebühren im System des schweizerischen Abgaberechts

1. Überblick der Gebühren am Flughafen Zürich

Für den Betrieb eines Flughafens ist eine Betriebskonzession erforderlich, die das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erteilt.⁹ Bis 2051 ist die FZAG Inhaberin der Betriebskonzession und damit Halterin des Flughafens Zürich.¹⁰ Mit der Konzessionierung verleiht der Bund das Recht, den Flughafen gewerbsmässig zu betreiben und dazu insbesondere Gebühren zu erheben.¹¹ Flughafengebühren werden definiert als Geldleistungen, welche die Flughafenhalterin für die gewöhnliche Benutzung des Flughafens durch den Luftverkehr erhebt und welche die Flughafenbenutzer direkt oder indirekt belasten. Auch die Lärm- und Schadstoffgebühren respektive -zuschläge fallen unbestrittenermassen unter diesen Begriff der Flughafengebühren.¹²

Die Flughafengebühren des Flughafens Zürich setzen sich aus verschiedenen Einzelgebühren zusammen, die je nach in Anspruch genommener Leistung erhoben werden:

- Die Landegebühr wird pro Landung auf Basis des maximalen Abfluggewichts erhoben.¹³ Ebenfalls anknüpfend an die Landung wird seit 1997 eine Emissionsgebühr erhoben, die sich nach der Menge Stickoxid-Emissionen bemisst.¹⁴

⁹ Art. 36a LFG.

¹⁰ Zum Ganzen JAAG/RÜSSLI, Rz. 4713 ff.

¹¹ Art. 36a Abs. 2 LFG; vgl. VOGEL, Rz. 8.13 und 8.43. Die FZAG ist allerdings nicht in allen Bereichen befugt, Verfügungen zu erlassen und gestützt darauf Benutzungsgebühren zu erheben. Das Bundesgericht hat etwa entschieden, dass die FZAG nicht befugt ist, gegenüber der SR Technics hoheitlich aufzutreten und Gebühren zu erheben für das Recht und die Pflicht, auf dem Flughafen Zürich bestimmten Bodenabfertigungstätigkeiten nachzugehen, vgl. BGer 2C_715/2008 vom 15. April 2009 E. 4.

¹² BVGer A-1936/2006 vom 10. Dezember 2009 E. 58.4.5; STREIT, S. 45 f. und 153 ff.

¹³ Als Landung zählen auch «touch and go»-Landungen und «missed approaches»; vgl. Gebührenreglement Ziff. 2.2.1; STREIT, S. 143 f.

¹⁴ Vgl. BGE 125 I 182; STREIT, S. 153.

- Alle Schweizer Flughäfen erheben lärmabhängige Start- und Landegebühren.¹⁵ Ein Teil dieser Einnahmen wird von den Flughäfen für Lärmschutzmassnahmen eingesetzt.¹⁶ Die Lärmgebühr wird tagsüber pro Landung und nachts pro Landung und pro Start nach dem am Flughafen Zürich gemessenen Lärm erhoben. Unterschieden wird grundsätzlich nach Lärmklassen. Zusätzlich werden Nachtstundentarife erhoben, die differenziert nach Lärmklasse und Zeitpunkt der Landung oder des Starts erhoben werden.¹⁷
- Eine Flugzeugabstellgebühr wird pro Parkvorgang nach maximalem Abfluggewicht und Parkdauer erhoben. Von 23 bis 6 Uhr wird keine Flugzeugabstellgebühr erhoben.¹⁸
- Die Passagiersicherheitsgebühren wie auch die Gebühr zur Hilfeleistung an Passagiere mit eingeschränkter Mobilität (PRM-Gebühr) werden pro abfliegendem Passagier erhoben.¹⁹
- Eine Frachtgebühr wird pro ausgeladenem Kilogramm Fracht erhoben, differenziert nach ankommender Fracht und Transferfracht.²⁰

Die Flughafengebühren bilden die Basis zur Finanzierung der aviatischen Infrastruktur.²¹ 2019 beliefen sich die Erträge des Aviatik-Bereichs auf knapp CHF 660 Mio. Dabei nahmen die passagierbezogenen Gebühren eine zentrale Rolle ein, da sie gut zwei Drittel der Aviatik-Erträge ausmachten. Die übrigen Aviatik-Erträge stammen aus anderen Flugbetriebsgebühren sowie den Aviatik-Entgelten.²² Die Flughafengebühren sind aber keineswegs die einzige Ertragsquelle der FZAG. Vielmehr stammten im Jahre 2019 CHF 550 Mio. und damit 45 Prozent der Gesamterträge aus dem Non-Aviatik-Bereich. Diese Erträge, welche nicht direkt aus dem Flugbetrieb stammen, setzten sich zusammen aus Kommerz- und Parkingerträgen (46.1 %), internationalem Geschäft (23.1 %),

¹⁵ Vgl. Art. 39 LFG.

¹⁶ BAZL/ARE, SIL Konzeptteil, S. 71.

¹⁷ Vgl. Gebührenreglement Ziff. 2.2.2; STREIT, S. 154; siehe auch FZAG, Geschäftsbericht 2019, S. 163.

¹⁸ Gebührenreglement Ziff. 2.2.4.

¹⁹ Gebührenreglement Ziff. 2.3.3 f.

²⁰ Gebührenreglement Ziff. 2.4.

²¹ Vgl. FZAG, Geschäftsbericht 2019, S. 6.

²² FZAG, Geschäftsbericht 2019, S. 26 und zur Aufschlüsselung im Detail S. 92 f.

Liegenschaftsbewirtschaftung (22.8 %) sowie Dienstleistungen (8 %).²³ Den Gesamteinnahmen von CHF 1.153 Mia. standen im Jahr 2019 Betriebskosten von CHF 568 Mio. gegenüber.²⁴

2. Flughafengebühren als Benutzungsgebühren

Unter dem Oberbegriff der Abgaben unterscheiden Lehre und Praxis grob Steuern und Kausalabgaben. Steuern werden nach gesetzlichen Voraussetzungen geschuldet und sind folglich auch ohne eine entsprechende Gegenleistung des Staates zu entrichten (z.B. Einkommens-, Vermögens- oder Erbschaftssteuer).²⁵ Kausalabgaben stellen hingegen die Gegenleistung für eine bestimmte staatliche Leistung dar.²⁶ Benutzungsgebühren gehören zu den Kausalabgaben, denn sie sind das Entgelt für die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung oder einer öffentlichen Sache.²⁷ Sie bezwecken, die Kosten zu decken, welche dem Gemeinwesen durch die Nutzung entstanden sind. Sie sind demnach kostenabhängig und werden entsprechend durch das Kostendeckungsprinzip begrenzt.²⁸

Benutzungsgebühren dürfen nur erhoben werden, soweit das zugrunde liegende Rechtsverhältnis dem öffentlichen Recht untersteht.²⁹ Aufgrund eines privatrechtlichen Nutzungsverhältnisses erhobene Taxen stellen hingegen keine Gebühren im Rechtssinne dar.³⁰ Abgaberechtlich sind die Flughafengebühren

²³ FZAG, Geschäftsbericht 2019, S. 26 f.

²⁴ FZAG, Geschäftsbericht 2019, S. 2, 27.

²⁵ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2830; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 7.

²⁶ BGE 138 II 70, E. 5.3 [= Pra 2012 Nr. 86]; BVGE 2007/43, E. 4.2; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 18; vgl. auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2758; HUNGERBÜHLER, S. 507.

²⁷ Weiter werden die Kausalabgaben in Gebühren und Vorzugslasten bzw. Beiträge und Ersatzabgaben unterschieden; siehe etwa HUNGERBÜHLER, S. 508 ff.; WIEDERKEHR/RICHLI, Rz. 509.

²⁸ Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2760; HUNGERBÜHLER, S. 512, 525; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 19.

²⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2769; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 25 f.; WIEDERKEHR, Kausalabgaben, S. 40 f.

³⁰ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2271.

folglich als Benutzungsgebühren zu qualifizieren, unabhängig davon, ob der Flughafen durch ein privatrechtliches Unternehmen betrieben wird. Entscheidend ist vielmehr, dass die Gebühren aufgrund einer Monopolkonzession erhoben werden.³¹ Für die Berechnung der Höhe der Flughafenengebühren ist somit grundsätzlich vom Wert der staatlichen Leistung auszugehen.³² Die Aufsicht über die Gebühren obliegt dem BAZL, was u.a. sicherstellen soll, dass die FZAG als Monopolkonzessionärin nicht überhöhte Gebühren verlangen kann und diese die Einhaltung der staatsvertraglichen Pflichten der Schweiz gewährleistet.³³

Benutzungsgebühren dürfen unter Beachtung der Rechtsgleichheit jedoch gewisse Lenkungseffekte verfolgen, wobei sie in diesem Fall als Lenkungskausalabgaben zu qualifizieren sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist dabei nicht auf den Zweck der Abgabe, sondern auf ihre Natur abzustellen. So sind die Lärmgebühren des Flughafens Zürich folglich als Lenkungskausalabgaben zu qualifizieren, für welche die kausalabgaberechtlichen Grundsätze gelten.³⁴ Auch wenn also ein Emissionszuschlag einen Lenkungszweck verfolgt, können die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gelockert werden, soweit die Gebühr als kostenabhängige Benutzungsgebühr ausgestaltet ist und das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip eingehalten sind.³⁵ Abzugrenzen sind derartige Gebühren mit Lenkungseffekt von (reinen) Lenkungsabgaben. Diese verfolgen keinen fiskalischen Zweck und sind auch kein Entgelt für

³¹ Die Flughafenengebühren werden gestützt auf eine Konzession erhoben und für die Nutzung einer letztlich öffentlichen Infrastruktur entrichtet. Daran ändert auch eine (formelle) Privatisierung des Flughafens nichts, denn das Benutzungsverhältnis wird dadurch nicht dem Privatrecht unterstellt; vgl. zu Landegebühren BGE 125 I 182; zu Fluggastgebühren BVGE 2008/41 E. 5.1 f.; zu Lärmgebühren BVGer A-7097/2013 vom 30. Oktober 2013 E. 2.6.2.3 und 7.1. Vgl. dazu auch JAAG/RÜSSELI, Rz. 4723; MÜLLER, S. 491; ausführlich zur früheren uneinheitlichen Rechtsprechung des Bundesgerichts STREIT, S. 59 ff., sowie S. 65 ff. zur Lehre, die – jedenfalls in Bezug auf den Flughafen Zürich – überwiegend von Gebühren ausgeht.

³² WIEDERKEHR, Kausalabgaben, S. 40 f.

³³ STREIT, S. 48; vgl. auch VOGEL, Rz. 8.44.

³⁴ BGE 125 I 182, E. 4c; WIEDERKEHR, Sonderabgaben, S. 42 f.

³⁵ BGE 125 I 182, E. 4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2878 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 57 Rz. 27.

eine staatliche Leistung, sondern dienen ausschliesslich der Verhaltenslenkung von Bevölkerung und Wirtschaft.³⁶

3. Legalitätsprinzip sowie Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip

Das Legalitätsprinzip besagt, dass alles staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage bedarf (Art. 5 Abs. 1 BV). An Kausalabgaben stellt das Legalitätsprinzip besondere Anforderungen. Sie müssen so genau umschrieben sein, sodass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten hinreichend klar voraussehbar sind. Zudem müssen die wesentlichen Elemente (Abgabesubjekt und -objekt sowie die Bemessungsgrundlage) in einer formell-gesetzlichen Grundlage festgehalten sein.³⁷ Diese Anforderungen relativiert das Bundesgericht jedoch, soweit die Bemessung einer Abgabe durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip begrenzt werden kann.³⁸

Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) für den Bereich der Kausalabgaben. Es ist grundsätzlich auf alle Gebühren anwendbar.³⁹ Demnach darf eine Gebühr im Einzelfall nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen und deren Höhe muss sich in vernünftigen Grenzen halten. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den der Gebührenpflichtige aus der Leistung zieht, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs. Dabei dürfen schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden. Es ist somit nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem

³⁶ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2877 f.; HUNGERBÜHLER, S. 514; WIEDERKEHR, Sonderabgaben, S. 42 f.; ausführlich KAPPELER, S. 16 ff.

³⁷ BGE 136 I 142, E. 3.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2762; WIEDERKEHR, Legalitätsprinzip, S. 40.

³⁸ Vgl. BGE 135 I 130, E. 7.2 (Pra 2010 Nr. 1); HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2762, 2795 ff.; vgl. auch MÜLLER, S. 492.

³⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2792.

Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind.⁴⁰ Da zwischen den verschiedenen Flughäfen ein gewisser Wettbewerb besteht, kann der Leistung des Flughafens durchaus ein Marktwert beigemessen werden. Insofern vermag das Äquivalenzprinzip in Bezug auf die Flughafengebühren seine Begrenzungsfunktion zu erfüllen.⁴¹

Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen darf.⁴² Da das Kostendeckungsprinzip auf die Kosten abstellt, kann es von vornherein nur bei kostenabhängigen Gebühren zur Anwendung kommen.⁴³ Den massgebenden Gesamtaufwand zu bestimmen ist indes komplex, da nicht nur laufende Ausgaben, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven zu berücksichtigen sind.⁴⁴ Auch der Begriff «Verwaltungszweig» belässt Interpretationsspielraum, denn er umfasst die jeweils sachlich zusammenhängenden Verwaltungsaufgaben.⁴⁵ Ferner ist umstritten, ob sich das Gemeinwesen bei der Anwendung des Kostendeckungsprinzips allfällige im Verwaltungszweig erzielte Erträge anrechnen muss.⁴⁶

Gerade im Hinblick auf Flughafengebühren wird die Frage, welche Aufwände und Erträge einander im Rahmen des Kostendeckungsprinzips gegenüberzustellen sind, intensiv diskutiert. Die Flughäfen erzielen mittlerweile substanzielle Erträge, die nicht direkt aus dem Flugbetrieb stammen. Aus verwaltungsrechtlicher Sicht ist im Kern umstritten, wie der Begriff des «Verwaltungszweigs» auszulegen ist. Ist der ganze Flughafen ein Verwaltungszweig oder werden nur

⁴⁰ BGE 141 I 105, E. 3.3.2; 126 I 180 E. 3a/bb; BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 9.2.1 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2785 ff.; HUNGERBÜHLER, S. 522 f.

⁴¹ STREIT, S. 98; vgl. BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 9.2.3.

⁴² BGE 141 I 105, E. 3.3.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2778.

⁴³ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2781; HUNGERBÜHLER, S. 521.

⁴⁴ MÜLLER, S. 493.

⁴⁵ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2779. Es ist beim Verwaltungszweig auf Aufgabenbereiche und nicht etwa auf die Einteilung nach organisatorischer Verwaltungseinheit abzustellen; vgl. BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 9.1.3; MÜLLER, S. 498 f.

⁴⁶ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2780; MÜLLER, S. 494 ff.

bestimmte Geschäftsfelder dem Verwaltungszweig Flugbetrieb zugerechnet?⁴⁷ Die Diskussionen werden vor allem entlang der ökonomischen Begriffe des Single- und Dual-Till-Systems geführt. Beim Single-Till-System wird der Flughafen als einheitliche Unternehmung betrachtet. Einnahmen, die sich nicht aus dem Luftverkehrsbetrieb ergeben, werden dabei als Teil des Gesamtumsatzes erfasst.⁴⁸ Werden in den flugbetriebsfremden Geschäftsfeldern substantielle Erträge erzielt, führt dies zu einer Quersubventionierung des eigentlichen Flugbetriebs.⁴⁹ Nach dem Dual-Till-System führt der Flughafen für den Flugbetrieb (Aviatik) und für Aktivitäten ausserhalb des Flugbetriebs (Non-Aviatik) separate Kostenrechnungen. Dabei kann aber auch umstritten sein, welche Umsätze in welcher Kostenrechnung zu berücksichtigen sind.⁵⁰ Ein striktes Dual-Till-System verfolgt unter anderem den Zweck, die Flughafengebühren genügend hoch zu halten, um die Kosten im Zusammenhang mit Bau, Betrieb und Unterhalt der Flughafenbetriebsinfrastruktur aus diesen Gebühren zu decken und eine angemessene Rendite zu ermöglichen. Dabei wird jedoch die Verknüpfung zwischen Flugbetrieb und kommerziellen Geschäften ignoriert.⁵¹

Das Dual-Till-System kann in dieser Hinsicht angepasst werden, auf dass ein gewisser Ausgleich zwischen den Interessen, welche den beiden Systemen zugrunde liegen, geschaffen werden kann (sog. adjusted Dual-Till-System). So wird es etwa als sinnvoll erachtet, klarerweise flughafenfremde Geschäftstätigkeit (z.B. betriebsfremde Beteiligungserträge oder Beratungsmandate) nicht zur Querfinanzierung des Flughafenbetriebs heranzuziehen. Andererseits sollte berücksichtigt werden, dass gewisse kommerzielle Tätigkeiten erst durch den Flugbetrieb ermöglicht oder gefördert werden (z.B. Ladenlokale und Restaurants).⁵² Der Bundesrat hat entsprechende Transferzahlungen aus den Non-Aviatik-Erträgen gestützt auf 39 Abs. 6 LFG in der Verordnung über

⁴⁷ STREIT, S. 97 f.; MÜLLER, 494 f.

⁴⁸ STREIT, S. 106 f.

⁴⁹ STREIT, S. 112.

⁵⁰ STREIT, S. 108, auch zur konkreten Aufspaltung beim Flughafen Zürich; MÜLLER, S. 495.

⁵¹ STREIT, S. 109 und zur Kontroverse S. 110 ff.

⁵² STREIT, S. 113 f. In welchem Umfang diese Erträge dem Aviatik-Bereich zuzurechnen sind, ist umstritten, vgl. dazu STREIT, S. 114 ff.

die Flughafengebühren geregelt.⁵³ 30 Prozent des ökonomischen Mehrwerts aus dem nicht flugbetriebsrelevanten Bereich auf der Luftseite des Flughafens (z.B. Duty-Free-Shops) sowie im Bereich des Strassenfahrzeug-Parkings sind demnach als Transferzahlung zur Finanzierung der Kosten des Segments «Flugverkehr» zu verwenden.⁵⁴ Insofern hat der Bund das im Grundsatz geltende Dual-Till-System relativiert.⁵⁵

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass selbst Mehreinnahmen aus den Lärmgebühren, denen keine entsprechenden Kosten gegenüberstehen, nicht zwangsläufig gegen das Kostendeckungsprinzip verstossen. Das Luftfahrtgesetz verlangt nicht, dass die Gebühr für eine bestimmte Tätigkeit in jedem Einzelfall genau den dadurch verursachten Kosten entspricht, sondern, dass die Gesamterträge den Gesamtaufwand für den massgeblichen Verwaltungszweig zuzüglich eines angemessenen Gewinnes nicht massgeblich übersteigen.⁵⁶ Infolgedessen müssen die Lärmgebühren nicht ausschliesslich als Beiträge an die Lärmkosten angesehen werden, sondern sind als Teil der Flughafengebühren aufzufassen, die insgesamt den entsprechenden Kosten des Verwaltungszweigs gegenüberzustellen sind.⁵⁷

Die Begrenzungsfunktion des Kostendeckungsprinzips greift in Bezug auf die FZAG trotz dieser Vorbehalte jedenfalls im Prinzip, zumal die FZAG einen detaillierten Geschäftsbericht veröffentlicht, in dem Aufwand und Ertrag nach einzelnen Geschäftsbereichen ausgewiesen werden.⁵⁸

⁵³ BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 8.1. Der Gesetzgeber hat sich damit grundsätzlich gegen das Single-Till-System ausgesprochen, vgl. MÜLLER, S. 500.

⁵⁴ Art. 34 FGV. Zur Zulässigkeit dieser Ausprägung des Dual-Till-Systems BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 9; kritisch MÜLLER, S. 499 ff.

⁵⁵ Vgl. zu dieser Thematik eingehend auch BAUMANN, Ziff. IV.2.

⁵⁶ Vgl. Art. 39 Abs. 5 LFG.

⁵⁷ BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 8.2.3; vgl. BGE 125 II 182, E. 2 c/cc; kritisch BAUMANN, Ziff. V.4.

⁵⁸ STREIT, S. 97; vgl. indes kritisch aus dem Blickwinkel der Good Governance BAUMANN, Ziff. V.3.

4. Lenkungswirkung von Gebühren

Wie bereits erwähnt, lässt es das Bundesgericht in ständiger Praxis zu, dass der Staat mit Gebühren auch Lenkungswirkungen anstreben darf, womit diese nicht mehr durch das Kostendeckungsprinzip begrenzt werden können und damit das Legalitätsprinzip strikt einhalten müssen.⁵⁹ Diese Lenkungskausalabgaben vereinen die Rechtsnatur der Kausalabgabe mit einem Lenkungszweck. Verfolgt eine Abgabe hingegen reine Lenkungswirkung, dann wird sie als Lenkungsabgabe bezeichnet.⁶⁰ Gerade im Bereich des Umweltrechts weist der Gesetzgeber einer Reihe von Gebühren Lenkungswirkung zu. Die Gebühr soll so bemessen werden, dass damit das Verhalten der Abgabepflichtigen beeinflusst wird. Die Leistung wird kraft Entscheidung des Gesetzgebers verteuert, damit die Nachfrage nach dieser Leistung sinkt oder – wie im Fall der Lärmgebühren – emissionsärmere Technologien eingesetzt und Verspätungen vermieden werden. Schwierig ist für die Gerichte dabei, festzulegen, welche Lenkungswirkungen zulässig sein sollen und wie hoch der Anteil der Lenkungswirkung an der Höhe der Gebühren in einem bestimmten Bereich sein darf. Auch das Luftfahrtgesetz kennt mit der Flugzeuglärmgebühr und der Emissionsgebühr Gebühren, welchen eine Lenkungswirkung zukommen soll. Ob die FZAG berechtigt ist, eine (reine) Lenkungsabgabe einzuführen, die nicht oder nur mehr untergeordnet der Finanzierung der Betriebskosten dient, ist hingegen umstritten.⁶¹

Wie bei Lenkungsgebühren im Allgemeinen, so ist auch den Lärmgebühren ein gewisses Spannungsverhältnis immanent, denn sobald die Lärmreduktion mittels technischer Massnahmen einmal ausgereizt sein sollte, könnte eine weitere Senkung der Lärmemissionen in erster Linie noch durch eine Verringerung der Anzahl Flugbewegungen erreicht werden. Ein allfälliger Rückgang der Nachfrage steht dann aber im Konflikt mit dem wirtschaftlichen Betrieb des Flughafens. Entsprechend hat die FZAG in ihrem Geschäftsbericht 2020 auch festgehalten, dass der Airport Zurich Noise Fund mittlerweile ausreichend alimentiert ist, sodass die bekannten Kosten für Lärm- und Anwohnerschutz sowie formelle

⁵⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2880.

⁶⁰ Vgl. BGE 125 I 182; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2876 ff.

⁶¹ BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 8.2.3; zustimmend BAUMANN, Ziff. V.4. und VI.; ablehnend hingegen STREIT, S. 164.

Enteignungen gedeckt sind. Weitere Erträge aus den Flugzeuglärmgebühren werden daher neu dem Segment «Flugverkehr» zugeordnet.⁶²

III. Flughafengebühren und Umweltrecht

1. Problematik des Fluglärms

Der Lärmschutz an Grossflughäfen steht im Spannungsfeld zwischen den Interessen der Anwohnerinnen und Anwohner an einem verlässlichen Schutz der Nachtruhe und den negativen Folgen von Schutzmassnahmen für Interessengruppen wie Passagiere, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Wirtschaft im Allgemeinen. Es kann in diesem Zusammenhang naturgemäss nur um eine Optimierung bzw. Minimierung der negativen Effekte gehen – und selbst diese Aufgabe kommt einer «Quadratur des Kreises» gleich.⁶³ Der Bundesrat erachtet die Nachtruhezeiten an den Schweizer Flughäfen als streng, was sich nach seinem Dafürhalten günstig auf die Lärmbelastung auswirkt.⁶⁴ Gleichzeitig ist die FZAG als Konzessionärin verpflichtet, den Flugbetrieb zu den gesetzlich vorgegebenen Betriebszeiten von 6 bis 23 Uhr aufrechtzuerhalten, die Erreichbarkeit zu gewährleisten und die Nachfrage der Fluggesellschaften abzudecken. Im Rahmen dieses Flugbetriebs kommt der FZAG die Möglichkeit zu, Verspätungen im Flugbetrieb abzubauen.⁶⁵ Diese Möglichkeit führt vorwiegend zwischen 22.00 und 24.00 Uhr zu zahlreichen Flugbewegungen, welche die Nachtruhe der Anwohnerinnen und Anwohner des Flughafens stören.⁶⁶ Diese Verspätungen sind ein Hauptgrund dafür, dass der kantonale Richtwert für die Lärmbetroffenen gemäss Zürcher-Fluglärmindex (ZFI) regelmässig

⁶² FZAG, Geschäftsbericht 2020, S. 28; vgl. kritisch BAUMANN, Ziff. V.5.

⁶³ Vgl. JAAG, S. 54.

⁶⁴ Bundesrat, Lupo 2016, S. 1911 f.

⁶⁵ Flughafenbericht 2021, S. 59.

⁶⁶ 2019 kam es von 22 bis 23 Uhr zu 12'872 Flugbewegungen, zwischen 23 und 24 Uhr fanden noch 2565 Flugbewegungen statt; Flughafenbericht 2020, S. 48.

überschritten wird, wobei der nächtliche Lärm zwischen 22 und 6 Uhr von den Betroffenen als besonders störend empfunden wird.⁶⁷

Die Massnahmen zur Lärmbekämpfung im Flugverkehr basieren grundsätzlich auf dem sogenannten «balanced approach» der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization, ICAO).⁶⁸ Nach diesem Konzept ist der Lärm in vier Stufen zu bekämpfen: in erster Linie durch Lärmreduktion an der Quelle, sodann durch die Raumplanung rund um Flughäfen und mit lärmindernden Flugverfahren.⁶⁹ Als letztes Mittel kommen lokale Flugeinschränkungen, wie operationelle Betriebseinschränkungen, infrage.⁷⁰

Bei der Reduktion der Lärmbelastung wurden in den letzten Jahrzehnten Fortschritte namentlich durch technische Entwicklungen an den Flugzeugen erzielt. Die Einführung lärmabhängiger Start- und Landegebühren hat die Flottenerneuerung und damit den Trend zu leiseren Flugzeugen beschleunigt. Zusätzlich konnte die Lärmbelastung der Bevölkerung um den Flughafen Zürich auch durch die Ausbildung der Piloten und die Optimierung von An- und Abflugverfahren weiter gesenkt werden. Dem gleichen Ziel dienen das Nachtflugverbot und die Planung der Entwicklung von Flugplätzen mittels Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL).⁷¹ Der Bund setzt sich gemäss nationalem Massnahmenplan zur Verringerung der Lärmbelastung weiterhin dafür ein, den Betrieb von Flughäfen und Flugplätzen so auszugestalten, dass die lärm-betroffene Bevölkerung geschützt wird. Nach Ansicht des Bundesrates ist daher zu prüfen, wie der Fluglärm durch lärmabhängige Gebühren oder zeitliche

⁶⁷ Entsprechend setzt die LSV die Belastungsgrenzwerte im Bereich des Fluglärms in der ersten, der zweiten und der letzten Nachtstunde tiefer an, vgl. LSV Anhang 5, 2 Belastungsgrenzwerte.

⁶⁸ Vgl. ICAO Annex 16, Environmental Protection, Volume I – Aircraft Noise, Ziff. V. Bei der ICAO handelt es sich um eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, vgl. RIEDI, Rz. 14.

⁶⁹ Vgl. zum technologischen Fortschritt bei Triebwerken BAZL/ARE, SIL Konzeptteil, S. 48 f.

⁷⁰ Vgl. Bundesrat, Lupo 2016, S. 1889; BAZL/ARE, SIL Konzeptteil, S. 47; vgl. zum Konzept der ICAO <https://www.icao.int/environmental-protection/pages/noise.aspx>.

⁷¹ Bundesrat, Massnahmenplan, S. 16.

Landeverbote für laute Flugzeuge sowie lärmoptimierte An- und Abflugverfahren zusätzlich verringert werden könnte.⁷²

Zu den wichtigsten, bereits umgesetzten oder hängigen Massnahmen zur Einhaltung der Pünktlichkeit und somit zur Reduktion des Nachtlärms am Flughafen Zürich gehören nach Angaben der FZAG etwa Prozessoptimierungen bei Starts am Abend, erhöhte Lärmgebühren in den Tagesrand- und Nachtstunden, bauliche Massnahmen wie Schnellabrollwege sowie Pistenverlängerungen, Einschränkungen des Klein- und Geschäftsflugverkehrs zugunsten höherer Pünktlichkeit für Linien- und Charterflüge und Anpassungen bei den verschiedenen An- und Abflugkonzepten (Nord- und Ost- und Südkonzept).⁷³ Seitens der Fluggesellschaft SWISS läuft zusätzlich ein Programm namens «Precise», um den Hubbetrieb in Zürich zu stabilisieren und die Pünktlichkeit zu verbessern, indem etwa mehr Flugzeuge und Besatzungen in Reserve gehalten werden, um Unregelmässigkeiten im Tagesbetrieb auffangen zu können.⁷⁴

2. Vorgaben des internationalen Rechts

Das Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Chicago-Abkommen) ist die Grundordnung der internationalen Zivilluftfahrt und gleichzeitig das Statut der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO.⁷⁵ Das Übereinkommen ist heute von 193 Staaten ratifiziert.⁷⁶ Art. 15 des Chicago-Abkommens statuiert in Bezug auf die Flughafenengebühren ein Diskriminierungsverbot und ein Publizitätsgebot.⁷⁷ Darüber hinaus bleiben die Vertragsstaaten zwar in der Gebührengestaltung frei, sie sind aber verpflichtet, die Regelung der Flughafenengebühren zumindest zu überwachen und gegen völkerrechtswidrige

⁷² Bundesrat, Massnahmenplan, S. 33.

⁷³ Zum Ganzen Flughafenbericht 2020, S. 20 f.; vgl. aber kritisch zur Wirksamkeit einzelner Massnahmen BVGer A-3484/2018 vom 7. September 2021, E. 27.

⁷⁴ Flughafenbericht 2020, S. 21; <https://www.luzernerzeitung.ch/wirtschaft/swiss-setzt-im-kampf-gegen-verspatungen-auf-kummerer-ld.1142917>.

⁷⁵ RIEDI, Rz. 6; STREIT, S. 29.

⁷⁶ Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt, in Kraft getreten für die Schweiz am 4. April 1947, SR 0.748.0.

⁷⁷ STREIT, S. 30 ff.

Gebühren einzuschreiten.⁷⁸ Die «Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services» der ICAO sind die ausführenden Leitlinien des Abkommens. Es handelt sich dabei um *soft law*, die Vorgaben werden im Sinne eines kleinsten gemeinsamen Nenners von den Vertragsstaaten jedoch prinzipiell beachtet.⁷⁹ Die ICAO-Leitlinien bestehen aus 19 Annexen, wobei sich Annex 16 spezifisch auf den Umwelt- und Lärmschutz bezieht.

Über das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen CH-EU) ist die Schweiz in das europäische Regelungssystem eingebunden. Die im Abkommen und dessen Anhang genannten Verordnungen und Richtlinien gelten auch für die Schweiz,⁸⁰ sodass prinzipiell alle Rechtsakte anzuwenden sind, die für die EU-Mitgliedstaaten gelten.⁸¹ Soweit die Regelungen hinreichend konkretisiert sind, um in einem Einzelfall direkt angewendet werden zu können, ist eine Umsetzung im nationalen Recht nicht notwendig. Ist eine Norm hingegen zu wenig bestimmt, um direkt angewendet zu werden, bedarf es nationaler Ausführungsbestimmungen. Diese dürfen weder dem Sinn und Zweck des Abkommens widersprechen noch dessen Wirksamkeit vereiteln oder diskriminierend wirken.⁸² In Bezug auf die Flughafenengebühren ist insbesondere die Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte zu beachten.⁸³ Die Richtlinie 2009/12/EG wird auf nationaler Ebene namentlich durch die Verordnung über die Flughafenengebühren umgesetzt.⁸⁴

⁷⁸ STREIT, S. 32; vgl. Art. 39 Abs. 8 LFG, der die Aufsicht des BAZL über die Gebühren festlegt.

⁷⁹ STREIT, 34; vgl. auch BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 6.1, wonach die Leitlinien des ICAO «zu beachten» sind.

⁸⁰ Art. 1 Abs. 2 LFA.

⁸¹ BGE 138 II 42 E. 2.1; vgl. KROPF, S. 91.

⁸² Art. 17 LVA; BGE 138 II 42, E. 3.1; vgl. KROPF, S. 92.

⁸³ BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 6.1.

⁸⁴ Dazu unten III.3.b).

3. Bundesrecht

a) *Lärmschutz durch das Umweltrecht*

Das Umwelt- und das Lärmschutzrecht des Bundes stützt sich im Wesentlichen auf Art. 74 BV⁸⁵ sowie auf das Umweltschutzgesetz (USG) und die Lärmschutzverordnung (LSV). Aus umweltschutzrechtlicher Perspektive handelt es sich bei Lärm um Schall, der aus Sicht von Betroffenen unerwünscht ist und als störend empfunden wird.⁸⁶ Zu unterscheiden ist zwischen schädlichen und lästigen Lärmimmissionen, wobei nur die schädlichen Immissionen direkt auf die menschliche Gesundheit einwirken. Lästige Lärmimmissionen haben negative Auswirkungen auf das allgemeine Wohlbefinden, indem sie etwa Stress oder Verärgerung hervorrufen oder Erholungsmöglichkeiten beeinträchtigen. Darüber hinaus hat Lärm aber auch ökonomische Auswirkungen etwa auf Miet- und Immobilienpreise, was wiederum soziale Folgen haben kann (z.B. soziale Segregation).⁸⁷ Das Umweltschutzrecht rechnet alle Geräusche, die durch die ordnungsgemässe Nutzung einer Anlage verursacht werden, der Betreiberin zu.⁸⁸ Entsprechend wird der Schall, den startende und landende Flugzeuge verursachen, dem Flughafen bzw. der Betreiberin als Lärm zugerechnet. Nicht vorausgesetzt ist, dass der Lärm auf oder über dem Flugplatz entsteht.⁸⁹ Die Belastungsgrenzwerte für den Lärm ziviler Flugplätze wird in Anhang 5 der LSV spezifiziert. Um den Erholungsbedürfnissen der Bevölkerung Rechnung zu tragen, gelten für die Nacht tiefere Belastungsgrenzwerte.⁹⁰

⁸⁵ Ausführlich GOSSWEILER, Rz. 17 ff.

⁸⁶ JÄGER/BÜHLER, Rz. 290; vgl. auch VOGEL, Rz. 8.61.

⁸⁷ JÄGER/BÜHLER, Rz. 291 ff.; vgl. Bundesrat, Massnahmenplan, S. 7 ff. Der Bundesrat vertritt allerdings in Bezug auf die aktuelle Situation den Standpunkt, dass sich im lärmbelasteten Umfeld der Flughäfen keine signifikanten unerwünschten sozialen Entwicklungen feststellen lassen. Die Nachtruhe an den Landesflughäfen sei gewährleistet. Dennoch seien beim Lärm im Umfeld der Landesflughäfen weiterhin Anstrengungen nötig, um schädliche Auswirkungen zu reduzieren; Bundesrat, Lupo 2016, S. 1878 f.

⁸⁸ JÄGER/BÜHLER, Rz. 302.

⁸⁹ BGE 123 II 481, E. 7a; vgl. auch VOGEL, Rz. 8.65.

⁹⁰ JÄGER/BÜHLER, Rz. 322 f.; vgl. auch Art. 31a LSV.

Das Abgaberecht wird in verschiedenen Bereichen als Instrument des Umweltschutzes eingesetzt, indem an das umweltschutzrechtlich unerwünschte Verhalten eine Abgabe geknüpft wird. Dabei kann das Ziel eine Kostenanlastung oder eine Verhaltenslenkung sein.⁹¹ Ferner sind Anlagen, die den geltenden Vorschriften nicht genügen, zu sanieren, bis die Immissionsgrenzwerte nicht mehr überschritten werden. Dies gilt, soweit die Sanierung technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist.⁹² Der Flughafen Zürich ist in diesem Sinne eine sanierungspflichtige Anlage. Die Belastungsgrenzwerte werden im Umfeld des Flughafens, insbesondere in den Nachtstunden, zum Teil erheblich überschritten und das Bundesgericht äusserte deshalb bereits 2011 Zweifel, ob die Grenzwerte der LSV dem Schutzbedürfnis der Bevölkerung um den Flughafen genügend Rechnung tragen.⁹³ Daher finden die Flughafengebühren eine zusätzliche Grundlage im USG, soweit es sich um eine Emissionsbegrenzungsmassnahme im Sinne einer Betriebsvorschrift nach Massgabe von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG handelt. Den Flughafen trifft damit eine Pflicht, lenkungswirksame Benützungsgebühren zu erheben.⁹⁴ Die Abgabe muss so ausgestaltet sein, dass sie geeignet ist, die Emissionen der zu sanierenden Anlage tatsächlich zu begrenzen.⁹⁵ Der Kanton Zürich erwartet dabei, dass die FZAG die Möglichkeiten ausschöpft, um die Lärm- und Luftschadstoffimmissionen zu begrenzen und zu verringern, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Dabei sollen namentlich die Höhe und Struktur der Flughafengebühren die Umweltschutzziele unterstützen.⁹⁶

⁹¹ JÄGER/BÜHLER, Rz. 182; KAPPELER, S. 12 ff. Die beiden Abgabearten können auch kombiniert werden.

⁹² Art. 16 USG und Art. 13 ff. LSV; vgl. JÄGER/BÜHLER, Rz. 332 ff., ferner § 6 ZFI-VO, wonach der Regierungsrat prüft, ob die FZAG alle technisch und betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Massnahmen zur vorsorglichen Begrenzung des durch den Flugbetrieb verursachten Lärms ergriffen hat und gegebenenfalls Einfluss auf die Flughafenbetreiberin und auf die zuständigen Stellen des Bundes nehmen soll.

⁹³ BGE 137 II 58, E. 6 ff.

⁹⁴ BGE 137 II 58, E. 6.7.2.

⁹⁵ Vgl. WAGNER PFEIFER, Rz. 1792.

⁹⁶ Flughafenbericht 2020, S. 25.

b) *Luftfahrtspezifische Regelungen*

Der Bund hat gestützt auf seine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Luftfahrt das Luftfahrtgesetz (LFG) erlassen.⁹⁷ Die Gebührengestaltung der Flughäfen muss nach Art. 39 LFG die unterschiedlich hohe Lärmerzeugung von Flugzeugen berücksichtigen. Die Tarife sind so ausgestaltet, dass auf den Schweizer Flughäfen eher lärmarme Flugzeuge zum Einsatz kommen. Zudem haben Flughäfen Lärmzuschläge für Flugzeuge zu verlangen, die in den besonders sensiblen Nachtstunden starten und landen. Die Erträge daraus fliessen in der Regel in spezielle Lärmfonds der Flughäfen.⁹⁸

Das Luftverkehrsrecht wird überdies durch verschiedene Bundesverordnungen geregelt. Im Zusammenhang mit Lärmemissionen und Betriebszeiten des Flughafens Zürich ist hauptsächlich die Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) von Bedeutung.⁹⁹ Diese Verordnung regelt u.a. Bau und Betrieb von Flugplätzen und sieht Einschränkungen für gewerbsmässige Flüge zwischen 22.00 und 6.00 Uhr vor.¹⁰⁰ Die Betriebszeiten der Flughäfen sind für die Lärmbelastung zentral, da der Schutz vor übermässigem Lärm besonders während der Nachtzeit wichtig ist. Die VIL untersagt daher Starts und Landungen zwischen 24.00 und 5.00 Uhr.¹⁰¹ Planungsrechtliche Grundlage des Bundes für den Flughafen ist nach Art. 3a VIL der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL).¹⁰² Ein umfassend revidierter Konzeptteil des SIL wurde mit Beschluss vom 26. Februar 2020 verabschiedet.

Die Festlegung und die Erhebung der Flughafengebühren ist in der Verordnung über die Flughafengebühren (FGV) geregelt, die sich auf Art. 39 LFG stützt.¹⁰³ Die von der FZAG zu erhebenden Gebühren sind öffentlich-rechtlicher Natur und unterliegen grundsätzlich dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip.¹⁰⁴

⁹⁷ Art. 87 BV; JAAG, S. 32.

⁹⁸ Bundesrat, Lupo 2016, S. 1889.

⁹⁹ Art. 36 Abs. 1 LFG.

¹⁰⁰ Vgl. Art. 39 Abs. 2 VIL; JAAG, S. 48 f.

¹⁰¹ Bundesrat, Lupo 2016, S. 1890, wonach die Betriebszeiten insbesondere am Flughafen Zürich im internationalen Vergleich bereits heute restriktiv seien.

¹⁰² Vgl. JAAG, S. 34 und 42.

¹⁰³ Art. 1 Abs. 1 FGV.

¹⁰⁴ JAAG/RÜSSLI, Rz. 4723; vgl. JAAG, S. 50; siehe auch oben Ziff. II.3.

Den Gebühren kommt zudem teilweise eine Lenkungsfunktion zu (emissionsarme Flugzeuge werden bevorzugt).¹⁰⁵ Das entsprechende Gebührenreglement wird grundsätzlich in einem Verhandlungsverfahren zwischen Flughafenhaltern und Fluggesellschaften festgesetzt.¹⁰⁶ Wenn die Verhandlungen scheitern, werden die Gebühren auf Antrag der Flughafenbetreiberin und basierend auf Kostenberechnungen vom BAZL genehmigt.¹⁰⁷ Das Verfahren orientiert sich an der EG-Richtlinie 2009/12, an die die Schweiz gebunden ist.¹⁰⁸ Die Lärm- und Schadstoffemissionen sind bei der Berechnung der Gebühren explizit zu berücksichtigen.¹⁰⁹ Zudem können Starts und Landungen in den Randstunden mit höheren Gebühren belastet werden.¹¹⁰

c) *Vorgaben des Luftfahrtgesetzes zur Hubfunktion des Flughafens Zürich*

Seit der Teilrevision 1+ des Luftfahrtgesetzes per 1. Januar 2018 ist die Hubfunktion des Flughafens Zürich auf Gesetzesebene in Art. 37u Abs. 1 LFG angelegt. Demnach besteht an der Nutzung der Landesflughäfen als Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs und Teil des Gesamtverkehrssystems ein nationales Interesse.¹¹¹ Entsprechend stellt der Konzeptteil des SIL den Grundsatz auf, dass die Landesflughäfen die nationalen Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs sind respektive diese Rolle übernehmen können. Namentlich der Flughafen Zürich soll seine Rolle als eine der grossen europäischen Dreh-

¹⁰⁵ Vgl. Art. 47 ff. FGV; vgl. MÜLLER, S. 491 f.

¹⁰⁶ Art. 20 ff. FGV; VOGEL, Rz. 8.46.

¹⁰⁷ Art. 20 Abs. 1 lit. a FGV und Art. 7 FGV; vgl. VOGEL, Rz. 8.46.

¹⁰⁸ Vgl. schon oben Ziff. III.2 sowie auch BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015, E. 1.1.1.

¹⁰⁹ Art. 47–49 FGV.

¹¹⁰ Art. 49 FGV.

¹¹¹ Die Botschaft erläutert das Konzept nicht weiter und auch im kantonalen Flughafenengesetz findet sich keine explizite Fortführung des Hub-Gedankens, § 1 Flughafenengesetz hält als Grundsatz aber immerhin fest, dass der Staat den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen fördert. Dabei hat er den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs zu beachten. Siehe eingehend zu Begriff und Funktionsweise des Hub-Flughafens WITTMER, Ziff. III. ff.

scheiben (Hub) des Weltluftverkehrs wahrnehmen können.¹¹² Ferner wird auch darauf hingewiesen, dass im Interesse der ökonomischen und sozialen Dimension der Mobilität in Kauf genommen wird, dass bei Landesflughäfen u.a. die Belastungsgrenzwerte für den Fluglärm nicht überall eingehalten werden können. Langfristig soll die von Überschreitungen der Belastungsgrenzwerte für Fluglärm betroffene Fläche stabilisiert und, wo möglich, reduziert werden.¹¹³ Der Bundesrat bekennt sich zwar auch in seinem aktuellen Bericht über die Luftfahrtpolitik (Lupo 2016) dazu, den Lärmschutzanliegen der Bevölkerung grösstmögliche Beachtung zu schenken. Die Massnahmen dürfen das nationale Ziel der guten Luftverkehrsanbindung indes nicht vereiteln.¹¹⁴

In der Betriebskonzession des Flughafens Zürich wird auf den SIL Bezug genommen und hervorgehoben, dass dem Flughafen Zürich innerhalb der schweizerischen Verkehrsinfrastruktur eine herausragende Bedeutung zukommt.¹¹⁵ Im Gebührenreglement wird der Hubfunktion entsprechend explizit durch einen Entlastungsmechanismus für hubrelevante Airlines Rechnung getragen.¹¹⁶

4. Kantonales Recht

Aus der umfassenden Bundeskompetenz zur Regelung der Luftfahrt folgt, dass der Kanton keine Flughafenengebühren erheben kann. Gleichzeitig befasst sich das kantonale Recht mit der Zahl der Flugbewegungen, welche wiederum Grundlage für den Kanton bilden, um allfällige kantonale Steuerungsmittel einzusetzen. Das kantonale Recht sieht in § 3 Flughafengesetz eine Nachtflugsperrung von sieben Stunden und einen Richtwert von 320'000 Flugbewegungen pro Jahr vor (Stand 2019 ca. 275'000 Flugbewegungen).¹¹⁷ Die siebenstündige Nachtflugsperrung besteht seit 2010.¹¹⁸ Gegenüber dem Flugplan verspätete

¹¹² BAZL/ARE, SIL Konzeptteil, S. 37 und 76.

¹¹³ BAZL/ARE, SIL Konzeptteil, S. 70.

¹¹⁴ Vgl. Bundesrat, Lupo 2016, S. 1861.

¹¹⁵ Flughafen Zürich-Kloten Betriebskonzession, Ziff. 2.2.

¹¹⁶ Vgl. Gebührenreglement Ziff. 2.2.2, Entlastungsmechanismus für Strahlflugzeuge.

¹¹⁷ Flughafenbericht 2020, S. 160. Die Kapazitätsgrenze des Flughafens Zürich liegt bei rund 350'000 Bewegungen pro Jahr.

¹¹⁸ Flughafenbericht 2010, S. 44; vgl. abschliessend BGE 137 II 58, E. 6.1.

Flüge können ohne besondere Bewilligung bis 23.30 Uhr abgewickelt werden. Zwischen 23.30 und 6.00 Uhr sind nur Flugbewegungen nach Art. 12 des Betriebsreglements bzw. Art. 39d VIL mit einer Ausnahmewilligung möglich.¹¹⁹

Zur Umsetzung dieser Vorgaben von § 3 Flughafengesetz wurde die Verordnung zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI-VO) und mit dieser der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) geschaffen. Mit dem ZFI besteht ein Instrument zur Erfassung und Überwachung der vom Betrieb des Flughafens Zürich ausgehenden Belästigung der Bevölkerung durch Fluglärm.¹²⁰ Der ZFI schafft die notwendigen Entscheidungsgrundlagen, die es den Behörden des Kantons Zürich erlauben, die in ihrer Zuständigkeit liegenden Steuerungsinstrumente (z.B. Richtplanung) bei Bedarf zu nutzen sowie die Interessen des Kantons Zürich bei den übrigen Flughafenpartnern (Bund, FZAG, Flugsicherung, Luftverkehrsgesellschaften) einzubringen. Hingegen stellt der ZFI kein «Konkurrenzprodukt» zum Umweltschutzgesetz (USG), zur Lärmschutz-Verordnung (LSV) oder zu anderen Erlassen des Bundes und des Kantons Zürich dar; der ZFI ergänzt diese Instrumente vielmehr.¹²¹

Der ZFI-Richtwert bezeichnet die Obergrenze der Anzahl der vom Fluglärm gestörten Personen.¹²² Wird der Richtwert (47'000 Personen) überschritten, so hat der Regierungsrat Einfluss auf die FZAG und den Bund zu nehmen. Der Richtwert wird bereits seit 2007 (mit Ausnahme des Jahres 2009) stets überschritten. Laut Flughafenbericht lag dies früher an der Siedlungsentwicklung und «in den letzten Jahren» auch am Flugbetrieb. Dies sei darauf zurückzuführen, dass sich die «wenigen» Nachtflüge überproportional auswirkten.¹²³ 2019 sank der ZFI-Monitoringwert gegenüber dem Vorjahr leicht auf 58'300 Personen, sodass der Richtwert noch um 11'300 Personen bzw. 24 Prozent überschritten ist. Die Zahl der in der Nacht gestörten Personen nahm um 8 Prozent ab, was u.a. auch auf die seit September 2019 erhöhten Lärmgebühren zurückzuführen sein dürfte.¹²⁴

¹¹⁹ Flughafenbericht 2018, S. 44.

¹²⁰ § 2 ZFI-VO.

¹²¹ Flughafenbericht 2018, S. 45.

¹²² § 3 ZFI-VO.

¹²³ Flughafenbericht 2018, S. 52; vgl. FZAG, Geschäftsbericht 2019, S. 35; Flughafenbericht 2020, S. 52.

¹²⁴ Flughafenbericht 2020, S. 3; vgl. auch sbfz, Medienmitteilung.

5. Gebührenreglement der FZAG

Lenkungswirksame Flughafenengebühren sind auch Gegenstand des Betriebsreglements, weshalb dieses auch die für die Sanierung des Flughafens gebotenen wesentlichen Lenkungselemente der Flughafenengebühren enthalten muss. Die Flughafenengebühren selbst werden jedoch nicht im Betriebsreglement festgelegt, sondern im Gebührenreglement, bei welchem es sich aus rechtlicher Sicht um eine Allgemeinverfügung handelt.¹²⁵ Das BAZL hat unlängst den Antrag der FZAG für höhere Lärmgebühren in den Tagesrand- und Nachtstunden genehmigt. Die Anpassung trat per 10. September 2019 in Kraft. Ziel der neuen Regelung ist es, Fluggesellschaften zu einer zurückhaltenden Planung von Flugverbindungen in den sensiblen Zeiten und zu verstärkten Massnahmen gegen Verspätungen zu motivieren sowie gleichzeitig lärmgünstige Flugzeuge einzusetzen. Aufgrund der teils erheblich höheren Lärmzuschläge nach 23.00 Uhr konnte bereits nach kurzer Zeit ein Lenkungseffekt festgestellt werden.¹²⁶

Die im März 2020 gestarteten Gebührenverhandlungen gemäss der Verordnung über die Flughafenengebühren (FGV) wurden direkt von den Auswirkungen der Corona-Pandemie erfasst, was zu Unsicherheiten bei der Festlegung der Flugbetriebsgebühren führte. Im Juli 2020 fanden der Flughafen ZH und die Flughafennutzer eine Einigung und damit eine gewisse Planungssicherheit: Es wurde eine Verlängerung der aktuellen Gebührenperiode vereinbart, wobei das nächste Verfahren zur Anpassung der Flugbetriebsgebühren spätestens Anfang 2025 zu beginnen hat. Des Weiteren wurde wie bereits erwähnt, mit Ausnahme der Emissions- und Lärmgebühren, eine Reduktion der Flugbetriebsgebühren um 10 Prozent für das Jahr 2021 vereinbart.¹²⁷

¹²⁵ BVGer A-7111/2013 vom 13. März 2014, E. 1.2; ferner zum Verfahrensablauf bei der Gebührenfestsetzung BAUMANN, Ziff. IV.1.

¹²⁶ FZAG, Geschäftsbericht 2019, S. 7. Die Verfügung ist unanfechtet in Rechtskraft erwachsen; vgl. BVGer A-6605/2019 vom 28. Mai 2020, Sachverhalt A.b und E. 2.3.

¹²⁷ Vgl. schon oben Ziff. I.

IV. Fazit

Die Corona-Pandemie wirkt sich massiv auf die mit Flughafengebühren erzielten Erträge aus; die Erträge im Non-Aviatik-Bereich sind zwar ebenfalls gesunken, jedoch in weit geringerem Ausmass. Der Flughafen Zürich konnte die Einbussen durch verschiedene Massnahmen und aufgrund der guten finanziellen Situation vor der Krise bisher auffangen. Die stark verminderte Zahl der Flugbewegungen lässt die Lärmproblematik aktuell etwas in den Hintergrund treten, was aber nicht darüber hinwegtäuschen darf, dass die Thematik ihre Brisanz zurückgewinnen wird.

Auf die Anliegen der vom Fluglärm betroffenen Bevölkerung soll zwar Rücksicht genommen werden, die Möglichkeiten zur Rücksichtnahme enden aber, sobald Lärmschutzmassnahmen – wie insbesondere Lärmgebühren – den rechtlich ebenfalls verankerten Hubbetrieb des Flughafens Zürich gefährden. Eine entsprechende Flughafen- bzw. Lärmgebührenregelung würde sich als bundesrechtswidrig erweisen, denn der Betrieb des Flughafens Zürich als Drehscheibe des internationalen Luftverkehrs liegt gemäss Luftfahrtgesetz im nationalen Interesse der Eidgenossenschaft. Sollte der Lärmschutz dieses nationale Interesse beschränken, so wäre eine solche Interessenabwägung durch den Bundesgesetzgeber zu treffen. Der gesetzgeberische Entscheid für einen Flughafen Zürich mit Hubfunktion führt daher zu ökonomischen und tatsächlichen Zwängen und Interdependenzen, welche die zielgerichteten Lenkungswirkungen von Flughafengebühren stark einschränken.¹²⁸

Aus rechtlicher Sicht wären höhere Lärmgebühren in den Randstunden hingegen zulässig, um ein allenfalls noch bestehendes Lenkungspotenzial auszuschöpfen. Ob reine Lenkungsabgaben gestützt auf die bestehenden rechtlichen Grundlagen zulässig wären, ist hingegen umstritten und wird auch aus politischer Sicht kontrovers beurteilt.¹²⁹ Wie weit dem Umweltrecht durch höhere Lärmgebühren zum Durchbruch verholfen werden kann, ohne die Hubfunktion des Flughafens Zürich zu beschränken, ist in erster Linie eine ökonomische Frage. Sollte sich dabei zeigen, dass das nationale Interesse an einem Drehkreuz am Flughafen Zürich einen effektiven Lärmschutz der Bevölkerung um den Flug-

¹²⁸ Vgl. dazu den Beitrag von ANDREAS WITTMER in diesem Band.

¹²⁹ Für diesen Vorschlag argumentiert der Beitrag von PHIL BAUMANN in diesem Band.

hafen verhindert, so wäre es am Gesetzgeber, zu klären, ob die Hubfunktion dem Umweltrecht des Bundes in dieser Hinsicht vorgehen soll.

Literaturverzeichnis

- BAZL/ARE, Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL), Konzeptteil vom 26.02.2020, URL: <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/politik/luftfahrtpolitik/sachplan-infrastruktur-der-luftfahrt--sil-/konzeptteil-sil.html> (zit. SIL Konzeptteil).
- BAZL/ARE, Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL), Teil IIIC Objektblatt Flughafen Zürich, Anpassung vom 23.08.2017 mit Erläuterungs- und Prüfungsbericht, URL: <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/sicherheit/infrastruktur/flugplaetze/landesflughaeften/flughafen-zuerich/sil-prozess-flughafen-zuerich/sil-objektblatt-geplante-anpassung.html> (zit. SIL Objektblatt).
- Bundesrat, Bericht 2016 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz (Lupo 2016) vom 24. Februar 2016, URL: <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/politik/luftfahrtpolitik/luftfahrtpolitische-bericht.html> (zit. Lupo 2016).
- Bundesrat, Nationaler Massnahmenplan zur Verringerung der Lärmbelastung vom 28. Juni 2017, Bericht in Erfüllung des Postulats Barazzone 15.3840 vom 14. September 2015: «Nationaler Massnahmenplan zur Verringerung der Lärmbelastung», URL: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48859.pdf> (zit. Massnahmenplan).
- Flughafen Zürich AG, Geschäftsbericht 2020, URL: <https://report.flughafen-zuerich.ch/2020/ar/de/download-center/> (zit. FZAG, Geschäftsbericht 2020).
- Flughafen Zürich AG, Geschäftsbericht 2019, URL: <https://report.flughafen-zuerich.ch/2019/ar/de> (zit. FZAG, Geschäftsbericht 2019).
- Flughafen Zürich AG, Halbjahresbericht 2021, URL: <https://report.flughafen-zuerich.ch/2021/hyr/de/halbjahresbericht> (zit. FZAG, Halbjahresbericht 2021).
- Flughafen Zürich AG, Politikbrief Spezial, Gesetze und Regelwerke kurz erklärt, Herbst 2017, URL: <https://www.flughafen-zuerich.ch/unternehmen/laerm-politik-und-umwelt/politikbrief> (zit. FZAG, Politikbrief Spezial).
- GOSSEWEILER ADRIAN, Entschädigungen für Lärm von öffentlichen Verkehrsanlagen, Elemente für eine Neuordnung durch den Gesetzgeber, Diss. Zürich, Zürich 2014.
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020.

- HUNGERBÜHLER ADRIAN, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, ZBl 2003, S. 505 ff.
- JAAG TOBIAS, Die schweizerischen Flughäfen: Rechtsgrundlagen, Organisation und Verfahren, in: Jaag Tobias (Hrsg.), Rechtsfragen rund um den Flughafen, Zürich/Basel/Genf 2004, S. 31 ff. (zit. Flughäfen).
- JAAG TOBIAS/RÜSSLI MARKUS, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich 2019.
- JÄGER CHRISTOPH/BÜHLER ANDREAS, Schweizerisches Umweltrecht, Bern 2016.
- KAPPELER THOMAS, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen umweltpolitisch motivierter Lenkungsabgaben, Diss. Zürich, Zürich 2000.
- KROPF CATHERINE, Multi-Level-Gesetzgebung: europäisches, bilaterales, nationales Recht und wieder zurück, in: Höfler Stefan/Uhlmann Felix (Hrsg.), Rechtsetzung im Mehrebenensystem: Gemeinden, Kantone, Bund, 18. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zürich/St. Gallen 2020, S. 85 ff.
- MÜLLER GEORG, Das Kostendeckungsprinzip als Kriterium für die Bemessung der Flughafenengebühren, in: Rüssli Markus/Hänni Julia/Häggi Furrer Reto (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Zürich 2012, S. 489 ff.
- Regierungsrat des Kantons Zürich, Flughafenbericht 2021, Beschluss vom 10. November 2021 (RRB Nr.1275/2021), URL: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/mobilitaet/luftverkehr/flughafenberichte/Flughafenbericht%202021_Webversion.pdf (zit. Flughafenbericht 2021).
- Regierungsrat des Kantons Zürich, Flughafenbericht 2020, Beschluss vom 11. November 2020 (RRB Nr. 1100/2020), URL: <https://www.zh.ch/de/mobilitaet/luftverkehr/flughafenpolitik/flughafenbericht.html> (zit. Flughafenbericht 2020).
- Regierungsrat des Kantons Zürich, Flughafenbericht 2018, Beschluss vom 31. Oktober 2018 (RRB Nr. 1021/2018), URL: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/footer/news/2018/documente/flughafenbericht_2018.pdf (zit. Flughafenbericht 2018).
- RIEDI SEVERIN, Die technischen Normen der Internationalen Organisation für Zivilluftfahrt (ICAO), Völkerrechtliche Bedeutung und Umsetzung der Standards, Recommended Practices und PANS ins schweizerische Recht, Diss. Bern, Bern 2015.
- Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich (sbfz), Medienmitteilung vom 4. Dezember 2020, URL: <https://www.schutzverbandzuerich.ch/info-downloads/stellungnahmen-und-diverses/> (zit. sbfz, Medienmitteilung).
- SCHILTKNECHT JEAN-PIERRE, Keine Pflicht zur Hubstrategie, NZZ vom 28. Dezember 2020.

- STREIT MARC PATRICK, Grundlagen und Ausgestaltung von Flughafengebühren im schweizerischen Recht, Unter besonderer Berücksichtigung des Flughafens Zürich, Diss. Bern, Bern 2005.
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014.
- VOGEL STEFAN, Luftfahrtinfrastruktur, in: Biaggini Giovanni/Häner Isabelle/Saxer Urs/Schott Markus (Hrsg.), Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich 2015, S. 363 ff.
- WAGNER PFEIFER BEATRICE, Besondere Regelungsbereiche, Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u.a., Zürich/St. Gallen 2013.
- WIEDERKEHR RENÉ, Das Legalitätsprinzip im Kausalabgaberecht, in: recht 2018, S. 40 ff. (zit. Legalitätsprinzip).
- WIEDERKEHR RENÉ, Sonderabgaben, recht 2017, S. 43 ff. (zit. Sonderabgaben).
- WIEDERKEHR RENÉ, Kausalabgaben, Bern 2015 (zit. Kausalabgaben).
- WIEDERKEHR RENÉ/RICHLI PAUL, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band II, Bern 2014.

Erlassverzeichnis

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
FGV	Verordnung über die Flughafengebühren vom 25. April 2012 (SR 748.131.3)
Flughafengesetz	Gesetz über den Flughafen Zürich vom 12. Juli 1999 (LS 748.1)
Gebührenreglement	Gebührenreglement für den Flughafen Zürich (gültig ab 1. September 2016; Stand per 1. Februar 2022)
LFG	Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0)
LSV	Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (SR 814.41)
Luftverkehrsabkommen CH-EU	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (SR 0.748.127.192.68)
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)

VIL	Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (SR 748.131.1)
ZFI-VO	Verordnung zum Zürcher Fluglärm-Index vom 7. Dezember 2011 (LS 748.15)

Good Governance bei Flughafen- gebühren – Divergierende Interessen von Bund, Kanton und Flughafen

Phil Baumann*

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	32
II.	Good Governance	33
	1. Definition und Grundsätze	33
	2. Good Governance bei Gebühren	34
III.	Interessen von Bund, Kanton, Flughafen	36
	1. Interessen des Bundes	37
	2. Interessen des Kantons Zürich	39
	3. Interessen des Flughafens Zürich	41
IV.	Aspekte des Gebührenregimes	43
	1. Verfahrensablauf zur Festsetzung der Gebühren	43
	2. Vorgaben zur Gebührenhöhe	44
V.	Würdigung anhand der Good-Governance-Grundsätze	49
	1. Offenheit	49
	2. Partizipation	50
	3. Verantwortlichkeit	51
	4. Effektivität	52
	5. Kohärenz	54
VI.	Fazit	56
	Literaturverzeichnis	57

* Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M., wissenschaftlicher Oberassistent an der Universität Luzern.

I. Einleitung

Der Flughafen Zürich ist von eminenter volkswirtschaftlicher Bedeutung für die Schweiz. Er wird als wesentlich für die Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie, die Standortattraktivität und den Tourismus angesehen.¹ Allerdings ist der Betrieb des Flughafens Zürich auch mit erheblichen Lärmimmissionen für zahlreiche Anwohnerinnen und Anwohner verbunden.² Der Fluglärm ist dabei steter Gegenstand politischer Diskussionen.³

Mit der Betriebskonzession wird der Flughafen Zürich AG (FZAG) als Flughafenhalterin das Recht verliehen, einen Flughafen gewerbsmässig zu betreiben und insbesondere Gebühren zu erheben.⁴ Die Flughafengebühren haben dabei namentlich die Lärmerzeugung und die Schadstoffemission zu berücksichtigen.⁵ Bei der Festlegung der Flughafengebühren handelt es sich indessen nicht um einen rein technokratischen Akt. Vielmehr erfolgt die Ausgestaltung der Gebühren im Spannungsfeld der unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen und Emissionsschutzinteressen. Vor diesem Hintergrund überrascht kaum, dass die Flughafengebühren Gegenstand zahlreicher Gerichtsverfahren waren (und sind).⁶

Um zwischen den divergierenden Interessen zu navigieren, bedarf es einer umsichtigen politischen Führung.⁷ Mit anderen Worten ist eine Good Governance mit Bezug auf die Flughafengebühren gefordert. Der vorliegende Beitrag untersucht, inwieweit das geltende Flughafengebührenregime den Anforderungen der Good Governance genügt. Zu diesem Zweck gilt es in einem ersten Schritt Gegenstand und Grundsätze der Good Governance darzustellen. In einem zweiten Schritt wird eine Auslegeordnung der mit dem Flughafen verfolgten In-

¹ Vgl. Bundesrat, Bericht 2016 über die Luftfahrtspolitik der Schweiz (Lupo 2016) vom 24. Februar 2016, S. 1871 ff.; WALPEN, S. 2 m.w.H.

² Bundesrat (Fn. 1), Lupo 2016, S. 1888 ff.; WALPEN, S. 3 ff.

³ Vgl. zu den Hintergründen JAAG/RÜSSELI, Rz. 4725; WALPEN, S. 3 ff.

⁴ Art. 36a Abs. 2 LFG; vgl. VOGEL, Rz. 8.43.

⁵ Art. 39 Abs. 4 lit. c. und d. LFG; vgl. dazu WAGNER PFEIFER, Rz. 1790.

⁶ Vgl. zuletzt BVGer A-6605/2019 vom 28. Mai 2020; BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015; BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013; BGE 137 II 58, E. 6.7; ferner BGer 2C_734/2019 vom 2. Juni 2021.

⁷ Vgl. bereits HÄNNI, S. 155.

teressen auf Stufe Bund, Kanton und FZAG vorgenommen. Anschliessend wird auf zentrale Aspekte des Verfahrens zur Festlegung der Flughafengebühren und auf wesentliche Vorgaben zur Gebührenhöhe eingegangen. Basierend auf diesen Erkenntnissen erfolgt in einem vierten Schritt die eigentliche kritische Würdigung des geltenden Gebührenregimes mittels der Grundsätze zur Good Governance.

II. Good Governance

1. Definition und Grundsätze

Da es an einer einheitlichen Definition der Good Governance fehlt, ist das vorliegende Verständnis des Begriffs zu klären. Wörtlich übersetzt verstanden bedeutet der Begriff der Good Governance eine gute Staats- oder Regierungsführung.⁸ Die Europäische Kommission versteht unter Governance die Fähigkeit des Staates, im Dienste seiner Bürger zu handeln.⁹ Die Governance bezieht sich dabei auf Regeln, Verfahren und das Verhalten, mittels derer in einer Gesellschaft Interessen vertreten, Ressourcen verwaltet und Machtpositionen ausgeübt werden.¹⁰ Sie stellt das Grundmass an Leistungsfähigkeit, Qualität und Stabilität eines politisch-administrativen Systems dar. Zur Good Governance entwickelt sich die Governance in dem Masse, als Konzepte wie Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Zivilgesellschaft, Dezentralisierung und effiziente öffentliche Verwaltung an Bedeutung gewinnen.¹¹

⁸ Vgl. dazu Austrian Development Agency, S. 11; vgl. CZADA, S. 202 ff., zu den Ursprüngen des Konzepts der Good Governance; vgl. weiter FINGER, S. 118 ff., zur Good Governance von Staatsunternehmen.

⁹ Europäische Kommission, Mitteilung Governance in Entwicklungsländern, KOM(2003) 615, S. 3.

¹⁰ Europäische Kommission, Mitteilung Governance in Entwicklungsländern, KOM(2003) 615, S. 3 f.

¹¹ Europäische Kommission, Mitteilung Governance in Entwicklungsländern, KOM(2003) 615, S. 4.

Gemäss der Europäischen Kommission beruht dabei die Good Governance oder das «gute Regieren» auf den Grundsätzen der Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz:¹²

- Der Grundsatz der *Offenheit* (oder der Transparenz) dient der Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und stärkt das Vertrauen in komplexe Institutionen.
- Nach dem Grundsatz der *Partizipation* ist zu fragen, inwieweit die Akteure in den Politikgestaltungsprozess miteinbezogen werden. Mit partizipativen Verfahren wird ein grösseres Vertrauen in das Endergebnis und in die Politik der Institutionen angestrebt.
- Gemäss dem Grundsatz der *Verantwortlichkeit* hat die Rollenverteilung in der Gesetzgebung und Umsetzung der Erlasse klar zu sein. Die entsprechenden Institutionen haben gemäss den ihnen zugewiesenen Rollen tätig zu werden und für ihre Handlungen die Verantwortung zu übernehmen.
- Nach dem Grundsatz der *Effektivität* muss die Politik wirksam sein. Die Regelungen haben zeitgerecht, basierend auf klaren Zielen und Folgeabschätzungen das Notwendige vorzusehen. Die Wirksamkeit bemisst sich dabei auch danach, ob die Regelungen auf der geeigneten Staatsebene (Bund – Kanton – Gemeinde) getroffen werden und verhältnismässig sind.
- Schliesslich müssen die politischen Handlungen und deren Umsetzung kohärent sein. Die *Kohärenz* ist gegeben, wenn innerhalb des komplexen Systems der zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben ein in sich schlüssiger Ansatz verfolgt wird.

2. Good Governance bei Gebühren

Es bietet sich an, die genannten Grundsätze zur Beurteilung des geltenden Flughafengebührenregimes anzuwenden, um potenzielle Problematiken der bestehenden Regelungen aufzuzeigen. Dabei ist jedoch in Erinnerung zu behalten, dass es sich bei den Grundsätzen der Good Governance um in der Politikwissenschaft entwickelte Beurteilungskriterien handelt. Eine explizite rechtliche Verankerung fehlt ihnen dagegen, obwohl sich die Forderungen

¹² Europäische Kommission, Europäisches Regieren – ein Weissbuch, ABl 287 vom 12. Oktober 2010, S. 7 f.

nach Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz durchaus in verfassungsmässigen Vorgaben wiederfinden.¹³

Während es die Good-Governance-Grundsätze erlauben, die geltende Gebührenordnung kritisch zu hinterfragen, hat diese auch den rechtlichen Anforderungen zu genügen. Bei den Flughafenengebühren handelt es sich um Benutzungsgebühren und damit um eine Art von Kausalabgaben.¹⁴ Dabei sind die Lärm- als Benutzungsgebühren mit Lenkungscharakter zu qualifizieren, welche die Flugzeughalter zur Verwendung von emissionsarmen Flugzeugen bewegen sollen.¹⁵ Für die Bemessung von Kausalabgaben gelangen grundsätzlich das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip zur Anwendung.¹⁶ Die Flughafenengebühren dürfen im Einzelfall somit nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen (Äquivalenzprinzip) und der Gesamtertrag aus den Gebühren darf den gesamten Aufwand für den Betrieb des Flughafens nicht oder nur geringfügig überschreiten (Kostendeckungsprinzip).¹⁷

Gemäss dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht sind auf formell-gesetzlicher Stufe der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundlage festzulegen.¹⁸ Das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip können die aus dem Legalitätsprinzip fliessenden Anforderungen bezüglich Normdichte und Normstufe bei Kausalabgaben lockern.¹⁹ Namentlich genügt es, wenn die Bemessungsgrundlagen auf Gesetzesstufe lediglich allgemein

¹³ Vgl. etwa SGK-BUSSMANN, Art. 170 Rz. 5, zum Kriterium der Effektivität unter Art. 170 BV.

¹⁴ MÜLLER, S. 491.

¹⁵ BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 7.1. Da ihr Zweck in der Deckung der Betriebskosten des Flughafens besteht, handelt es sich bei den Lärm- und Emissionsgebühren nicht um Lenkungssteuern (MÜLLER, S. 492).

¹⁶ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 58 Rz. 10; WIEDERKEHR, Bemessungsgrundsätze, S. 61.

¹⁷ Vgl. BGE 125 I 182, E. 4h; MÜLLER, S. 493; vgl. auch JAAG/RÜSSELI, Rz. 4723; WIEDERKEHR, Bemessungsgrundsätze, S. 61. Gemäss Art. 39 Abs. 5 LFG ist dabei eine angemessene Verzinsung des investierten Kapitals zu berücksichtigen (vgl. dazu unten Kap. IV.2.).

¹⁸ WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 386.

¹⁹ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 59 Rz. 6 ff.; WIEDERKEHR, Legalitätsprinzip, S. 40.

umschrieben werden, sofern die Gebührenhöhe im Einzelfall aufgrund des Kostendeckungs- oder des Äquivalenzprinzips überprüft werden kann.²⁰

III. Interessen von Bund, Kanton, Flughafen

Die Definition der Governance als Fähigkeit des Staates, im Dienste seiner Bürger zu handeln, zieht die Frage nach sich, wann eine staatliche Handlung im Dienste der Bürger steht. Die Antwort kann mit Art. 5 Abs. 2 BV gegeben werden, welcher vorgibt, dass alle staatlichen Handlungen im öffentlichen Interesse liegen müssen. Der Staat handelt folglich im Dienste seiner Bürger, sofern er öffentliche Interessen verfolgt.²¹ Beim öffentlichen Interesse handelt es sich um einen höchst unbestimmten Begriff, der stark konkretisierungsbedürftig ist.²² Grundsätzlich liegt jedoch alles im öffentlichen Interesse, was der Staat zur Wahrung des Allgemeinwohls vornimmt.²³

Die vielfältigen mit dem Flughafenbetrieb verfolgten öffentlichen Interessen lassen sich als Mobilitäts- und Wirtschaftsinteressen, Sicherheitsinteressen, Immissionsschutzinteressen, Eigentums- und Lastenausgleichsinteressen und Raumplanungsinteressen kategorisieren.²⁴ Zwischen den jeweiligen öffentlichen Interessen kann es zu Interessenkollisionen kommen.²⁵ Ein besonderes

²⁰ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 59 Rz. 10 f.; WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 385; BGer 2C_230/2020 vom 25. März 2021, E. 9.1. Dabei darf nach ständiger Rechtsprechung das abgaberechtliche Legalitätsprinzip indessen nicht seines Gehaltes entleert werden oder in einer Weise überstrapaziert werden, dass es in unlösbare Widersprüche mit der Rechtswirklichkeit und dem Praktikabilitätsanfordernis gerät (statt vieler: BGE 143 II 283, E. 3.5). Vgl. auch BGE 125 I 182, E. 4h, wonach für Lenkungskausalabgaben die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage wie für andere Kausalabgaben gesenkt werden können, sofern die Lenkungskausalabgabe das Kostendeckungsprinzip einhält. Vgl. auch MEYER/SEFEROVIC, Ziff. II.3.

²¹ Vgl. SGK-SCHINDLER Art. 5 Abs. 2, Rz. 43, wonach öffentliche Interessen sowohl die Interessen der Gesellschaft als auch die Interessen des der Gesellschaft dienenden Staates sind.

²² SGK-SCHINDLER Art. 5 Abs. 2, Rz. 43; WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 368.

²³ Vgl. SGK-SCHINDLER Art. 5 Abs. 2, Rz. 42; WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 368.

²⁴ Siehe ausführlich dazu PLÜSS, S. 93 ff.

²⁵ Vgl. dazu PLÜSS, S. 151 f.

Spannungsfeld besteht dabei zwischen den Mobilitäts- und Wirtschaftsinteressen und den Immissionsschutzinteressen.²⁶ Zusätzliches Konfliktpotenzial birgt der Umstand, dass die einzelnen Interessen auf Ebene Bund, Kanton und Flughafen unterschiedlich gewichtet werden.²⁷ Im Folgenden wird übersichtsartig dargestellt, welche Interessen beim Bund, Kanton Zürich und Flughafen Zürich im Vordergrund stehen und wie von diesen Akteuren die Interessengewichtung im Fall von Interessenkollisionen vorgenommen wird.

1. Interessen des Bundes

Aus der Bundesverfassung ergibt sich nicht, wie die gegenläufigen Interessen im Zusammenhang mit dem Flughafenbetrieb zu gewichten sind. Jedoch haben sämtliche verfassungsmässigen Interessen in die Interessenabwägung einzufließen. Auf Bundesgesetzesebene zeigt sich hingegen, dass die Mobilitäts- und Wirtschaftsinteressen vom Gesetzgeber höher gewichtet werden als das öffentliche Interesse an einem ausreichenden Immissionsschutz, werden doch den Flughäfen zahlreiche umwelt-, enteignungs- und abgaberechtliche Sonderrechte eingeräumt.²⁸

Mit Bezug auf die Mobilitäts- und Wirtschaftsinteressen sind für den Bund die volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz von Bedeutung. Dem Flughafen Zürich wird dabei als Hub-Flughafen eine herausragende Stellung für die internationale Anbindung der Schweiz eingeräumt.²⁹ Gemäss dem Bericht 2016 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz des Bundesrates (Lupo 2016) sind infolge internationaler Konkurrenz die Rahmenbedingungen für in der Schweiz ansässige Fluggesellschaften zu verbessern. Dazu gehören namentlich konkurrenzfähige Betriebszeiten und tiefe Flughafengebühren.³⁰

Der Bundesrat ist sich durchaus bewusst, dass zwischen den wirtschaftlichen Interessen an konkurrenzfähigen Rahmenbedingungen und den Emissionsschutz-

²⁶ Vgl. Bundesrat (Fn. 1), Lupo 2016, S. 1877 f.

²⁷ Vgl. PLÜSS, S. 152.

²⁸ Vgl. zum Ganzen PLÜSS, S. 107 f. und 152.

²⁹ Vgl. Bundesrat (Fn. 1), Lupo 2016, S. 1853 und 1909. Siehe eingehend zu Begriff und Funktionsweise des Hub-Flughafens WITTMER, Ziff. III.

³⁰ Bundesrat (Fn. 1), Lupo 2016, S. 1853.

interessen ein Zielkonflikt besteht.³¹ Diesbezüglich gilt es, die verschiedenen Interessen «bestmöglich in Einklang» zu bringen.³² Der komplexe Interessenausgleich für den Flughafen Zürich ist primär mittels der raumplanerischen Grundlagen zu lösen und ist Gegenstand des Objektblatts Zürich des Sachplans Infrastruktur Luftfahrt (SIL).³³ Gemäss dem Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL) sind die gesamtschweizerischen verkehrspolitischen und volkswirtschaftlichen Interessen gegenüber den Lärm- und Umweltschutzinteressen in den Vordergrund zu rücken.³⁴ Bei einem Ausbau der Flughafeninfrastruktur sind der Lärm- und Naturschutz indessen angemessen zu berücksichtigen.³⁵ Im Objektblatt Zürich des SIL wird konkretisierend festgehalten, dass die eingeschränkten Betriebszeiten (von 6.00 Uhr bis 23.00 Uhr, mit der Möglichkeit, bis 23.30 Uhr Verspätungen abzubauen) das Ergebnis der Interessenabwägung zwischen verkehrs- und volkswirtschaftlichen Interessen und den Lärmschutzinteressen der betroffenen Bevölkerung sind.³⁶ Gemäss dem SIL wäre es mit der Drehscheibenfunktion des Flughafens für den interkontinentalen Verkehr unvereinbar, wenn die Nachtflugsperrung ausgedehnt würde oder die Anzahl Flugbewegungen während der Nachtstunde (22.00–23.00 Uhr) weitergehend eingeschränkt würden.³⁷

Für die Vermeidung von Lärm- und Schadstoffemissionen wird gemäss dem Bund der Gebührenordnung zentrale Bedeutung zugemessen. So haben die Flughäfen bei der Gebührengestaltung die unterschiedlich hohen Lärmemissionen von Flugzeugen zu berücksichtigen und Lärmzuschläge für Flugzeuge zu erheben, die in sensiblen Nachtstunden abfliegen oder landen.³⁸

Insgesamt zeigt sich, dass vonseiten des Bundes den Emissionsschutzinteressen Rechnung zu tragen ist, allerdings nur insoweit, als dadurch der für die Rea-

³¹ Bundesrat (Fn. 1), Lupo 2016, S. 1878 und 1889.

³² Bundesrat (Fn. 1), Lupo 2016, S. 1878.

³³ BGE 136 II 263, E. 8.3; BGE 137 II 58, E. 6.1.2; Art. 3a VIL.

³⁴ BAZL/ARE, Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL), S. 51.

³⁵ Vgl. dazu auch MEYER/SEFEROVIC, Ziff. III.3.

³⁶ SIL, Objektblatt Zürich vom 11. August 2021, S. 5 und 21.

³⁷ SIL, Objektblatt Zürich vom 11. August 2021, S. 5.

³⁸ Bundesrat (Fn. 1), Lupo 2016, S. 1861; SIL, Objektblatt Zürich vom 11. August 2021, S. 21.

lisierung der verkehrspolitischen und wirtschaftlichen Interessen der Schweiz unabdingbare Hub-Betrieb des Flughafens Zürich nicht gefährdet wird.³⁹

2. Interessen des Kantons Zürich

Zürich profitiert als Standortkanton massgeblich von den volkswirtschaftlichen Effekten des Flughafens.⁴⁰ Namentlich schafft der Flughafen Arbeitsplätze und erhöht die Standortattraktivität des Kantons.⁴¹ Zudem generiert die FZAG – insbesondere mittels der durch Flughafenengebühren erwirtschafteten Gewinne – dem Kanton Zürich Dividenden und Steuereinnahmen.⁴² Die Kehrseite der Medaille ist, dass die Bevölkerung des Kantons Zürich stark von den Lärmemissionen des Flughafens beeinträchtigt wird.⁴³ Besonders deutlich kommt dieser Konflikt zwischen den ökologischen und ökonomischen Interessen in § 1 des Flughafengesetzes des Kantons Zürich zum Ausdruck: Der Kanton hat einerseits den Flughafen zu fördern, um die kantonalen volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen sicherzustellen, und andererseits den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs zu berücksichtigen.⁴⁴

Der Kanton Zürich ist mit Bezug auf den Flughafen Zürich sowohl grösster Aktionär als auch Gesetzgeber (siehe Flughafengesetz), weshalb ihm verschiedene

³⁹ Vgl. Bundesrat (Fn. 1), Lupo 2016, S. 1861.

⁴⁰ Vgl. Bundesrat (Fn. 1), Lupo 2016, S. 1861.

⁴¹ BERTSCHMANN et al., S. 6 und 11, wonach die Unternehmen auf dem Flughafen 22'000 Vollzeitstellen anbieten, was 3 % der Beschäftigung im Kanton Zürich entspricht, die auf dem Flughafengelände erarbeitete Wertschöpfung 3 % des BIPs des Kantons Zürich ausmacht und der Kanton Zürich über eine sehr hohe kontinentale Erreichbarkeit verfügt. Vgl. auch Regierungsrat Zürich, Flughafenbericht 2021, S. 15.

⁴² Vgl. Regierungsrat des Kantons Zürich, Auszug aus dem Protokoll der Sitzung vom 4. Dezember 2018, 1195. Teilrevision der Verordnung über die Flughafenengebühren, S. 2, worin Auswirkungen auf die Steuereinnahmen aufgrund tieferer Gewinne der FZAG (infolge einer Revision der FGV) befürchtet werden. Für die Geschäftsjahre 2019 und 2020 wurde indessen auf die Ausschüttung einer Dividende verzichtet (Regierungsrat Zürich, Flughafenbericht 2021, S. 33).

⁴³ Vgl. Bundesrat (Fn. 1), Lupo 2016, S. 1861.

⁴⁴ PLÜSS, S. 151; weiterführend zum kantonalen Recht MEYER/SEFEROVIC, Ziff. III.4.

Instrumente zur Verfügung stehen, um dem Auftrag von § 1 Flughafengesetz nachzukommen.⁴⁵ So hat der Kanton Zürich von dem ihm statutarisch eingeräumten Recht Gebrauch gemacht, drei Sitze im achtköpfigen Verwaltungsrat mit eigenen Vertretern zu besetzen.⁴⁶ Über seine Vertreter im Verwaltungsrat kann der Kanton Zürich dabei insbesondere auf die Ausgestaltung der Flughafenengebühren und auf weitere lärmrelevante Beschlüsse einwirken.⁴⁷ Ebenfalls hat der Kanton Zürich als Steuerungsinstrument eine Eignerstrategie verfasst.⁴⁸ Von der FZAG wird etwa erwartet, dass sie der Investitionskraft zur Festigung der qualitativen Spitzenposition und zur Sicherstellung der finanziellen Sicherheit und Unabhängigkeit Vorrang gegenüber Dividendenausschüttungen einräumt.⁴⁹ Zudem wird der FZAG als strategisches Ziel vorgegeben, dass die Möglichkeiten zur Begrenzung von Lärm- und Luftschadstoffimmissionen ausgeschöpft werden, soweit dies technisch machbar und wirtschaftlich tragbar ist. Dabei haben die Höhe und Struktur der Flughafenengebühren die Umweltschutzziele zu unterstützen.⁵⁰

Im Vergleich zum Bund hält sich beim Kanton Zürich die Gewichtung von wirtschaftlichen Interessen und Emissionsschutzinteressen eher die Waage. Dabei kann der Kanton mittels regulatorischer und aktionärsrechtlicher Instrumente sowie durch die Entsendung staatlicher Vertreter in den VR und Vorgaben in

⁴⁵ Gleichzeitig ergeben sich aus diesen Mehrfachrollen Interessengegensätze (vgl. dazu UHLMANN/BEZZOLA, S. 228).

⁴⁶ Art. 18 Abs. 4 der Statuten der FZAG haben dieses Recht in Anwendung von Art. 762 OR eingeräumt.

⁴⁷ Gemäss § 10 Flughafengesetz hat die Gesellschaft sicherzustellen, dass ohne Zustimmung der Vertreter des Kantons keine Gesuche an den Bund um Pisten- oder Betriebsreglementsänderung mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung beschlossen werden können. Es ist fraglich, ob diese Bestimmung mit den aktienrechtlichen Vorgaben vereinbar ist (offengelassen in BGer 1C_22/2010 vom 6. Oktober 2010, E. 3.3). Für die genannten Beschlüsse erteilt der Regierungsrat den Vertretern des Kantons im Verwaltungsrat Weisungen (§ 19 Abs. 1 Flughafengesetz). Vgl. GUTZWILLER, Rz. 310 ff., zur strategischen Einflussnahme durch Entsendung staatlicher Vertreter in den Verwaltungsrat.

⁴⁸ Vgl. GUTZWILLER, Rz. 366 ff., zum Steuerungsinstrument der Eignerstrategie resp. der Strategieziele.

⁴⁹ Regierungsrat Zürich, Beschluss 1003/2015, Eigentümerstrategie für die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG (Überprüfung), S. 9.

⁵⁰ Regierungsrat Zürich, Beschluss 1003/2015, Eigentümerstrategie für die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG (Überprüfung), S. 8.

der Eignerstrategie dahingehend Einfluss auf die FZAG nehmen, dass diese Balance möglichst eingehalten wird.⁵¹

3. Interessen des Flughafens Zürich

Die FZAG befindet sich als börsenkotiertes, jedoch vom Kanton Zürich beherrschtes Unternehmen und als Konzessionärin des Bundes in einem Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen und rechtlicher Vorgaben.⁵² Die Strategie der FZAG besteht darin, den Konzessionsauftrag zu erfüllen und den Unternehmenswert als börsenkotierte Aktiengesellschaft zu steigern.⁵³ Als Konzessionärin hat die FZAG den Flughafen grundsätzlich für alle Luftfahrzeuge im nationalen und internationalen Verkehr zur Verfügung zu stellen.⁵⁴ Die Menge und die Modalitäten der Abwicklung des zulässigen Flugverkehrs richten sich dabei nach den Vorgaben des SIL und den Bestimmungen des Betriebsreglements.⁵⁵

Das Ziel der Steigerung des Unternehmenswertes bedingt eine dauernde Erhöhung der Ertragskraft des Unternehmens. In normalen Geschäftsjahren sind die Flughafenengebühren für rund 60 Prozent der Einnahmen der FZAG verantwortlich. Die übrigen ca. 40 Prozent der Erträge werden im nicht flugbetriebsrelevanten Bereich generiert.⁵⁶ Die Flughafenengebühren bestehen neben den Flugbetriebsgebühren aus den Entgelten für den Zugang zu den Flughafenanlagen (Zugangsentgelte) und den Entgelten für die Benutzung der zentralen Infrastruktur (Nutzungsentgelte).⁵⁷ Die Erträge aus dem nicht-flugbetriebsrelevanten Bereich stammen im Wesentlichen aus der Vermarktung und Vermietung der kommerziellen Infrastruktur am Flughafen, wozu

⁵¹ Vgl. GUTZWILLER, Rz. 174 ff., zu den verschiedenen Instrumenten der strategiebezogenen Einflussnahme.

⁵² Vgl. Regierungsrat Zürich, Flughafenbericht 2021, S. 31.

⁵³ FZAG, Geschäftsbericht 2020, S. 16.

⁵⁴ Art. 36a Abs. 2 LFG.

⁵⁵ Regierungsrat Zürich, Flughafenbericht 2021, S. 31.

⁵⁶ FZAG, Geschäftsbericht 2020, S. 33. Infolge der Covid-19-Krise machten im Jahr 2020 indessen die nicht flugbetriebsrelevanten Erträge rund 65 % der Gesamteinnahmen der FZAG aus (FZAG, Geschäftsbericht 2020, S. 27).

⁵⁷ Art. 1 Abs. 2 FGV; vgl. auch FZAG, Geschäftsbericht 2020, S. 71.

namentlich die Duty-Free- und Food-&-Beverage-Bereiche, Werbeflächen und das Flughafenparking gehören.⁵⁸

Ertragsmässig profitiert die FZAG dabei in zweifacher Weise von steigenden Passagierzahlen: Erstens fallen die Gebühreneinnahmen (insbesondere die Passagiergebühren) umso höher aus, desto mehr Passagiere den Flughafen Zürich für ihre Flugreisen benutzen; zweitens steigen bei einem höheren Passagieraufkommen auch die Erträge im Non-Aviation-Bereich der FZAG.⁵⁹ Über die Hälfte der Passagiere am Flughafen Zürich werden von der Fluggesellschaft Swiss befördert. Die Swiss benutzt den Flughafen Zürich dabei als Drehkreuz. Eine Gefährdung des Drehkreuz-Betriebs durch eine Begrenzung der Flugbewegungen oder aufgrund nicht konkurrenzfähiger Gebühren stellt damit für die FZAG ein Ertragsrisiko dar.⁶⁰

Das Interesse der FZAG an einer im Rahmen der rechtlichen Grundlagen und der Konzessionsbedingungen verfolgten Steigerung des Unternehmenswertes kann grundsätzlich mit den Interessen des Kantons Zürich divergieren, die Anwohnerinnen und Anwohner möglichst vor Fluglärm zu schützen. Art. 2 Abs. 2 der Statuten der FZAG konkretisiert die Zweckbestimmung indessen dahingehend, dass beim Betrieb die Anliegen der Bevölkerung zu berücksichtigen sind und entschärft damit diesen potenziellen Interessenkonflikt.⁶¹ Eine Unternehmensstrategie der FZAG, welche die Lärmschutzinteressen der Anwohnerinnen und Anwohner ignoriert, wäre damit zweckwidrig. Trotzdem dürften die wirtschaftlichen Interessen für die FZAG als börsenkotiertes Unternehmen insgesamt im Vordergrund stehen, während den Lärmschutzinteressen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben und der Betriebskonzession Rechnung getragen wird.

⁵⁸ FZAG, Geschäftsbericht 2020, S. 71.

⁵⁹ Vgl. Regierungsrat Zürich, Flughafenbericht 2021, S. 38 f., zum Zusammenhang zwischen Passagierzahlen und Gebühren und Non-Aviation-Erträgen.

⁶⁰ Vgl. dazu Flughafen Zürich, Geschäftsbericht 2020, S. 34; vgl. weiter BGE 137 II 58, E. 6.1.2 und 6.2.2., zur Gefährdung des Drehkreuzbetriebs durch eine Ausdehnung der Nachtruhe resp. Plafonierung der Nachtflugbewegungen.

⁶¹ Vgl. GUTZWILLER, Rz. 536 f., zur Bedeutung des Gesellschaftszwecks zur Vermeidung von divergierenden Staats- und Gesellschaftsinteressen.

IV. Aspekte des Gebührenregimes

Vorliegend wird nicht angestrebt, eine umfassende Beschreibung der geltenden Gebührenordnung der FZAG vorzunehmen. Vielmehr sollen die Aspekte des Gebührenfestsetzungsverfahrens und der Vorgaben zur Gebührenhöhe dargestellt werden, die für die Thematik der Good Governance von Interesse sind. Dabei ist zwischen dem Verfahrensablauf zur Festsetzung der Gebühren und den Vorgaben zur Gebührenhöhe zu unterscheiden.⁶²

1. Verfahrensablauf zur Festsetzung der Gebühren

Für die Festlegung der Flugbetriebsgebühren am Flughafen Zürich ist grundsätzlich der folgende zweistufige Verfahrensablauf vorgesehen.⁶³ In einem ersten Schritt muss die FZAG versuchen, in Verhandlungen mit den Flughafenutzern eine Einigung über die Gebühren zu erzielen.⁶⁴ Wird eine Einigung erzielt, werden die Gebühren basierend auf dem Verhandlungsergebnis festgelegt. Kommt hingegen keine Einigung zustande, kann die FZAG dem BAZL einen Gebührenvorschlag aufgrund einer umfassenden Kostenberechnung zur Genehmigung unterbreiten.⁶⁵

Sind lenkungswirksame Gebühren Gegenstand der Genehmigung, hat das BAZL das BAFU anzuhören und dessen Anträge im Genehmigungsverfahren zu prüfen.⁶⁶ Gegen einen positiven Genehmigungsentscheid der Gebühren mit Lenkungswirkung sind namentlich unter dem Fluglärm leidende Personen, die

⁶² Vgl. für den umfassenden rechtlichen Kontext den Beitrag von MEYER/SEFEROVIC in diesem Band.

⁶³ Unter die Flugbetriebsgebühren fallen Landegebühren, Passagiergebühren, Luftfahrzeug-Abstellgebühren, Frachtgebühren, Gebühren mit Lenkungswirkung im Bereich des Umweltschutzes (Art. 1 Abs. 3 FGV). Vgl. zum Verfahrensablauf BVGer A-3426/2016 vom 3. Mai, E. 3.1.2; VOGEL, Rz. 8.46.

⁶⁴ Art. 20 Abs. 1 lit. a FGV.

⁶⁵ Art. 20 Abs. 1 lit. b FGV. Die FZAG erlässt das Gebührenreglement daraufhin gemäss dem Genehmigungsentscheid (Art. 35 Abs. 2 FGV).

⁶⁶ Vgl. BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 6.2.

sich von der Ausgestaltung dieser Gebühren eine Verbesserung ihrer Situation versprechen, zur Beschwerde legitimiert.⁶⁷

Zu den Verhandlungen über die Gebührenfestlegung hat die FZAG die zwei bezüglich des Passagiervolumens am Flughafen Zürich grössten Fluggesellschaften sowie Interessenvertreter der Linienflug- und Geschäftsfluggesellschaften, der Leichtaviatik und des Luftsports sowie der Speditionsunternehmen einzuladen.⁶⁸ Einigen sich die Verhandlungsparteien, schliessen sie Vereinbarungen über das Gebührensystem, die Gebührenhöhe und die Dauer der Gebührenperiode ab.⁶⁹ Das Verhandlungsergebnis bedarf grundsätzlich keiner Genehmigung durch das BAZL.⁷⁰ Jedoch kann das BAZL im Rahmen der Gebührenaufsicht jederzeit selbst eine Änderung der Gebühren anordnen, wenn diese die gesetzlichen Vorgaben nicht (mehr) erfüllen.⁷¹

2. Vorgaben zur Gebührenhöhe

Wie oben erwähnt, darf gemäss dem Kostendeckungsprinzip der Gesamtertrag aus den Gebühren den Gesamtaufwand des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig überschreiten. Dabei kommt der Frage, ob der Flughafen Zürich insgesamt oder nur dessen flugbetriebsrelevanter Teil als Verwaltungszweig anzusehen ist, entscheidende Bedeutung zu.⁷² Trifft Letz-

⁶⁷ Vgl. BVerger A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 2.6.2.3 und 2.6.2.4. Demgegenüber ist die Beschwerdelegitimation lärmgeplagter Personen gegen eine vom BAZL verfügte Gebührensenkung, welche die Gebühren mit Lenkungswirkung nicht erfasst, nicht gegeben (vgl. BVerger A-6605/2019 vom 28. Mai 2020, E. 2.6.5).

⁶⁸ Art. 22 Abs. 1 FGV. Das BAZL nimmt als Beobachter an den Verhandlungen teil (Art. 22 Abs. 2 FGV).

⁶⁹ Art. 25 Abs. 1 und 2 FGV. Können innerhalb von vier Monaten keine Vereinbarungen abgeschlossen werden, gelten die Verhandlungen als gescheitert (Art. 25 Abs. 3 FGV).

⁷⁰ Gemäss Art. 26 Abs. 5 FGV können indessen gewisse Flughafenutzer eine Überprüfung des Verhandlungsergebnisses beim BAZL beantragen, woraufhin das BAZL die Vereinbarung genehmigt, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

⁷¹ Art. 11 Abs. 2 FGV; siehe VOGEL, Rz. 8.44, zur Gebührenaufsicht des BAZL.

⁷² Vgl. ausführlich dazu MÜLLER, S. 494 ff.

teres zu, bemessen sich die Gebühren nach den Kosten, die dem Flughafen für seine Leistungen des Flugverkehrs anfallen. Im erstgenannten Fall sind für die Berechnung der Flughafenengebühren hingegen die Gewinne, welche von der FZAG im Non-Aviation-Bereich erwirtschaftet werden (bspw. Miet- und Parkeinnahmen), von den Kosten für die Flugverkehrsleistungen des Flughafens abzuziehen.⁷³ Werden die Gewinne aus dem Non-Aviation-Bereich – wie insbesondere Einnahmen aus dem Betrieb der Parkhäuser oder der Vermietung von Geschäftsräumlichkeiten – miteinbezogen, fallen die Gebühren für die Flughafennutzer entsprechend tiefer aus.

Die dargestellten zwei Varianten zur Berechnung der Flughafenengebühren werden aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive unter den Modellen des Single Till und des Dual Till diskutiert.⁷⁴ Unter einer Single-Till-Regulierung werden der aviatische und der kommerzielle Bereich bei der Festlegung der Höhe der Flughafenengebühren berücksichtigt. Im Gegensatz dazu werden unter dem Dual-Till-Ansatz die Gebühren ausschliesslich aufgrund der Kosten und Erlöse aus dem aviatischen Bereich festgelegt.

Art. 39 Abs. 5 LFG konkretisiert das Kostendeckungsprinzip mit Blick auf die Höhe der Flughafenengebühren.⁷⁵ Demnach dürfen die Gebühren die ausgewiesenen Kosten sowie eine angemessene Verzinsung des investierten Kapitals nicht übersteigen.⁷⁶ Für die Berechnung der angemessenen Verzinsung wird auf das Modell der gewichteten Kapitalkosten (Weighted Average Cost of Capital, WACC) abgestellt.⁷⁷ Die Flughafenengebühren beinhalten damit im Rahmen der angemessenen Verzinsung eine Gewinnkomponente.⁷⁸

⁷³ MÜLLER, S. 494 und 499.

⁷⁴ Vgl. etwa CZERNY/GUOMARD/ZHANG, S. 358; vgl. auch MÜLLER, S. 495.

⁷⁵ BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 8.1.

⁷⁶ Die angemessene Verzinsung berechnet sich nach Anhang I zur FGV (Art. 17 FGV). Demnach wird für die Berechnung des Zinssatzes auf das Modell der gewichteten Kapitalkosten (Weighted Average Cost of Capital, WACC) abgestellt.

⁷⁷ Art. 17 i.V.m. Anhang I FGV.

⁷⁸ Vgl. BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 8.1; BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015, E. 15.3.2. Die Ankündigung des BAZL im Jahr 2018, die Gebührenordnung anzupassen, führte zu einem drastischen Kurseinbruch der FZAG-Aktie von rund 20 % (vgl. dazu Regierungsrat Zürich, Beschluss Nr. 1195/2018, S. 2).

Der Gesetzgeber tat sich indessen schwer damit, zu entscheiden, ob für die Flughafenengebühren auf einen Single-Till- oder einen Dual-Till-Ansatz abzustellen ist, also ob die substanziellen Gewinne aus nicht-aviatischen Geschäftsbereichen wie Duty-Free-Shops und Parkhäuser in die Gebührenberechnung miteinzubeziehen sind. Die zuständige Kommission des Nationalrats erkannte in dieser Frage eine Überforderung der Politik.⁷⁹ Schliesslich wurde als Kompromiss eine zwischen Flughafenhaltern, Fluggesellschaften und BAZL ausgehandelte Formulierung ins LFG aufgenommen.⁸⁰ Gemäss Art. 39 Abs. 6 LFG kann der Bundesrat die Flughafenhalter dazu verpflichten, die im nicht-flugbetriebsrelevanten Bereich erwirtschafteten Gewinne teilweise in die Gebührenberechnung miteinzubeziehen. Dabei hat der Bundesrat den Interessen der Flughafenhalter und der Flughafenutzer, dem allgemeinen Marktumfeld und den spezifischen Anforderungen der einzelnen Flughäfen angemessen Rechnung zu tragen.⁸¹

Tatsächlich sieht Art. 34 Abs. 1 FGV vor, dass 30 Prozent des ökonomischen Mehrwerts, der im nicht-flugbetriebsrelevanten Bereich auf der Luftseite des Flughafens sowie im Bereich des Auto-Parkings erwirtschaftet wird, als Transferzahlung zur Finanzierung der Kosten des Segments Flugverkehr verwendet werden müssen. Der ökonomische Mehrwert bezeichnet dabei den erwirtschafteten Gewinn nach Abzug einer angemessenen Kapitalverzinsung vom Betriebsergebnis (vor Zinsen und nach Steuern), die Luftseite den für die Öffentlichkeit ohne Flugticket nicht frei zugänglichen Teil des Flughafens.⁸² Die angemessene Kapitalverzinsung wird wiederum nach der WACC-Methode berechnet.⁸³ Art. 39 Abs. 6 LFG folgt damit grundsätzlich einer Dual-Till-Regulierung, wobei aufgrund der Transferzahlungen aus dem nicht-aviatischen Bereich auch von einem «Adjusted Dual Till» gesprochen wird.⁸⁴

Der beschriebene Transferzahlungsmechanismus kommt gemäss der FGV indessen nur zur Anwendung, falls die Gebühren vom BAZL aufgrund einer

⁷⁹ AB 2010 N 412.

⁸⁰ Vgl. AB 2010 N 412.

⁸¹ Art. 39 Abs. 6 Satz 2 LFG.

⁸² Art. 2 lit. e und g FGV.

⁸³ Art. 2 lit. g i.V.m. Art. 17 und Anhang I FGV.

⁸⁴ BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015, E. 9.1.2; vgl. auch MÜLLER, S. 500 f.

umfassenden Kostenberechnung nach Art. 28 ff. FGV genehmigt werden.⁸⁵ Werden die Gebühren hingegen einvernehmlich festgelegt, darf ihr Ertrag – in Konkretisierung des Kostendeckungsprinzips – nicht die im flugbetriebsrelevanten Bereich des Flughafens ausgewiesenen Kosten überschreiten.⁸⁶ Transferzahlungen dürften in der Praxis jedoch auch in den Gebührenverhandlungen zwischen FZAG und Flughafenutzern eine beträchtliche Rolle spielen. In Kenntnis darüber, dass bei einem Scheitern der Verhandlungen die Flughafenengebühren aufgrund einer umfassenden Kostenberechnung und damit unter Anrechnung der Transferzahlungen festgelegt werden, dürften die Flughafenutzer kaum einer Vereinbarung zu den Gebühren zustimmen, welche die Gewinne aus dem nicht-flugbetriebsrelevanten Bereich nicht im Umfang von Art. 34 Abs. 1 FGV berücksichtigt.

Besondere Vorgaben sind mit Bezug auf die Lärmgebühren zu beachten. Die FZAG muss lenkungswirksame Zuschläge erheben, welche der unterschiedlich hohen Lärmerzeugung von Flugzeugen Rechnung tragen sowie zeitliche Staffelungen (Starts und Landungen während der Nacht und zu sensiblen Tagesrandzeiten) vorsehen.⁸⁷ Die Erträge der Lärmgebühren sind bisher in den «Airport of Zurich Noise Fund» geflossen. Der AZNF dient dazu, Ansprüche von Anwohnerinnen und Anwohnern infolge der übermässigen Lärmimmission des Flughafens Zürichs zu decken und finanziert beispielweise Lärmschutzmassnahmen oder das Lärmschutzmanagement.⁸⁸ Da der AZNF mittlerweile ausreichend alimentiert ist, um die bekannten Ansprüche zu decken, fliessen die Erträge aus den Flugzeuglärmgebühren seit Anfang 2021 dem Segment Flugverkehr zu.⁸⁹

⁸⁵ Verfügung des BAZL vom 6. November 2019 betreffend Einhaltung des Kostendeckungsprinzips durch die Flughafen Zürich AG, Rz. 20; vgl. zum Verfahren oben Kap. IV.1.

⁸⁶ Art. 21 FGV.

⁸⁷ BGE 137 II 58, E. 6.7.5; vgl. auch BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 7; WAGNER PFEIFER, Rz. 1790 f. Das Gebührenreglement der FZAG teilt alle Jet-Flugzeuge in fünf verschiedene Lärmklassen mit unterschiedlich hohen Gebührenansätzen ein, die pro Start und Landung anfallen. Dabei gelten am Flughafen Zürich höhere Lärmgebührentarife für die Tages- und Nachtstunden (vgl. Gebührenreglement für den Flughafen Zürich vom 1. September 2016, S. 8 f.).

⁸⁸ BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 8.2; FZAG, Geschäftsbericht 2020, S. 112.

⁸⁹ FZAG, Geschäftsbericht 2020, S. 28.

Die Lärmgebühren sind trotz ihres Lenkungscharakters und ihrer bisher gesonderten Verwendung Teil der Flughafengebühren, auf welche das Kostendeckungsprinzip nach Art. 39 Abs. 5 LFG zur Anwendung kommt.⁹⁰ Letzteres lässt es zu, dass im Einzelfall die Erträge einer Gebühr nicht genau mit den verursachten Kosten übereinstimmen, sofern die Gesamterträge der Gebühren die gesamthaft ausgewiesenen Kosten nicht massgeblich übersteigen.⁹¹ Sofern die Lärmgebühren somit zur Sicherstellung der Lenkungswirkung erhöht werden (müssen), sind bei gleichbleibender Kostenbasis andere Flughafengebühren entsprechend zu senken.⁹²

Gemäss der FZAG können die Lärmgebühren die Hub-Funktion des Flughafens Zürich gefährden. Aus diesem Grund wurde im Gebührenreglement der FZAG ein Entlastungsmechanismus für hubrelevante Flüge vorgesehen. Fluggesellschaften, welche gewisse drehkreuzrelevante Kriterien erfüllen, wird die Mehrbelastung durch die erhöhten Tagesrand- und Nachtzuschläge zurückerstattet.⁹³

⁹⁰ BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 8.2.3; vgl. dazu auch BEUSCH, Bemerkungen, S. 1468.

⁹¹ BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 8.2; vgl. auch BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015, E. 9.2.2; MÜLLER, S. 494.

⁹² BVGer A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 8.2.3.

⁹³ Gebührenreglement für den Flughafen Zürich vom 1. September 2016, S. 10; vgl. ausführlich zum Entlastungsmechanismus RPW 2019/3, S. 1040 ff., Rz. 30 ff., *Entlastungsmechanismus zugunsten der SWISS*, wonach vor allem die Swiss von der Entlastung profitiert.

V. Würdigung anhand der Good-Governance-Grundsätze

1. Offenheit

Unter dem Kriterium der Offenheit fällt auf, dass sowohl das Verfahren zur Festsetzung der Gebühren als auch die Vorgaben zur Berechnung der Gebührenhöhe komplex ausgestaltet sind.⁹⁴ Damit wird die Nachvollziehbarkeit der Festlegung der Flughafenengebühren beeinträchtigt.

Der Transparenz nicht förderlich ist zudem die Mehrfachrolle, welche der Kanton Zürich mit Bezug auf den Flughafen Zürich einnimmt.⁹⁵ Er ist Eigner, Gesetzgeber und übt in gewissen Bereichen die Aufsicht über die FZAG aus. Die Mehrfachrollen können potenziell zu Interessenkonflikten führen.⁹⁶ Um diese möglichst zu vermeiden, gibt der Kanton sinnvollerweise in der Eignerstrategie seine Erwartungen und deren Gewichtung an die FZAG klar vor und legt im jährlichen Flughafenbericht Rechenschaft darüber ab, inwieweit diese Erwartungen erfüllt worden sind.⁹⁷ In Bereichen, in denen der Kanton die FZAG beaufsichtigt (Flugbewegungen, Arbeitsgesetz), können die Interessen des Kantons als Grossaktionär der FZAG in der Öffentlichkeit zudem den Anschein der Parteilichkeit wecken.⁹⁸

⁹⁴ Vgl. Empfehlung des Preisüberwachers an den Bundesrat für die Revision der Verordnung über die Flughafenengebühren vom Dezember 2015, S. 1, wonach es aufgrund der Komplexität der FGV kaum möglich ist, eine vertiefte Prüfung der Flughafenengebühren innert nützlicher Frist vorzunehmen. Verschiedene Forderungen des Preisüberwachers bezüglich der Ausgestaltung des Verfahrens zur Festlegung der Flughafenengebühren wurden indessen bei der Revision der FGV berücksichtigt (siehe etwa die detaillierteren Anforderungen an das Vorverfahren in Art. 23 Abs. 4 FGV).

⁹⁵ Vgl. UHLMANN/BEZZOLA, S. 222 ff., zu den verschiedenen Rollen des Staates im Wirtschaftsbereich.

⁹⁶ Vgl. UHLMANN/BEZZOLA, S. 223, zu den inhärenten Zielkonflikten bei gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen.

⁹⁷ Vgl. UHLMANN/BEZZOLA, S. 224, zur Bedeutung der Eignerstrategie zur Vermeidung von Interessenkonflikten.

⁹⁸ Vgl. Dringliche Interpellation (Sonntagsverkauf im [Circle Kloten]), KR-Nr. 418/2020, in der gefragt wird, weshalb das Amt für Wirtschaft und Arbeit den «Circle» als Teil des Flughafens erachtet, welcher keine Bewilligung für Sonn-

Schliesslich birgt das in der FGV vorgesehene Transferzahlungsmodell die Gefahr, dass die Öffentlichkeit die tatsächlichen Kosten der flugbetriebsrelevanten Leistungen der FZAG nicht mehr korrekt einschätzen kann.⁹⁹ In der FGV wird dieser Gefahr indessen damit begegnet, dass vom Flughafenhalter eine nach Segmenten getrennte Kostenrechnung auszuweisen ist und insbesondere die Erträge aus den einzelnen Gebühren sowie die Erträge aus den Transferzahlungen anzugeben sind.¹⁰⁰

2. Partizipation

Bezüglich des Grundsatzes der Partizipation fällt auf, dass das Verfahren zur einvernehmlichen Festlegung der Gebühren primär für einen Ausgleich zwischen den wirtschaftlichen Interessen der FZAG und derjenigen der Fluggesellschaften sorgen soll. Die Passagiere (resp. deren Interessenvertreter), auf welche die Gebühren zumindest teilweise abgewälzt werden, sind hingegen nicht zu den Verhandlungen zugelassen.¹⁰¹ Dasselbe gilt für die Vertreter von anderen durch die Flughafenengebühren tangierten privaten und öffentlichen Interessen (namentlich Lärmschutzverbände), obwohl auch Gebühren mit Lenkungs-komponente (Lärmgebühren) Teil der Gebührenverhandlungen sind.¹⁰²

Ebenfalls ist die Gesetzesbestimmung zu den Transferzahlungen (Art. 39 Abs. 6 LFG) im Wesentlichen das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den Fluggesellschaften und Flughafenhaltern.¹⁰³ Deren Konkretisierung auf Verordnungsstufe steht dabei wiederum unter massgeblichem Einfluss dieser wirtschaft-

tagsarbeit benötige, wohingegen der Migros nicht erlaubt wurde, eine Filiale in unmittelbarer Nähe des Hauptbahnhofs Zürich sonntags zu betreiben.

⁹⁹ Vgl. BAUMANN, Quersubventionierungen, Rz. 10.

¹⁰⁰ Siehe Art. 19 FGV.

¹⁰¹ BVGer A-6605/2019 vom 28. Mai 2020, E. 2.6.4. Im Unterschied dazu sieht das KVG vor, dass die Versichertenorganisationen vor Abschluss der Verhandlungen zwischen Leistungserbringer und Versicherer zumindest anzuhören sind (Art. 43 Abs. 4 KVG).

¹⁰² Immerhin ist bei diesen Gebühren das BAFU anzuhören (vgl. oben Kap. IV.1.).

¹⁰³ AB 2010 N 413; vgl. dazu oben Kap. IV.2.

lichen Akteure und dem Kanton Zürich als grösstem Aktionär der FZAG.¹⁰⁴ Die Transferzahlungen wirken sich jedoch auf die Höhe der von den Passagieren zu tragenden Kosten aus und können potenziell auch einen Einfluss auf die Lärmbelastung betroffener Personen haben.¹⁰⁵ Entsprechend wären deren Interessen ebenfalls miteinzubeziehen.¹⁰⁶

3. Verantwortlichkeit

Unter der Verantwortlichkeit stellt sich die Frage, ob das Parlament bei der Ausgestaltung des Flughafenengebührenregimes seinen Gesetzgebungsaufgaben nachgekommen ist und diesen nicht mittels Delegationsbestimmungen ausweicht.¹⁰⁷ Vor dem Hintergrund der mit den Flughafenengebühren verfolgten Interessen scheint eine Interessenabwägung durch den Gesetzgeber für die ausreichende demokratische Legitimation des Gebührenrahmens besonders erforderlich.

Eine entsprechende Abwägung hat jedoch kaum stattgefunden. So wird etwa bemerkt, dass der Gesetzgeber dem Verordnungsgeber durch die ungenügende «Konkretisierung» des Kostendeckungsprinzips in Art. 39 Abs. 5 LFG nahezu eine «Carte blanche» ausgestellt habe.¹⁰⁸ Diese offenen Formulierungen wären zulässig, sofern die Höhe der Flughafenengebühren mithilfe des Kostendeckungs- oder des Äquivalenzprinzips überprüft werden kann.¹⁰⁹ Allerdings ist es gerade konkretisierungsbedürftig, wie das Kostendeckungsprinzip im Zusammenhang

¹⁰⁴ So führte Bundesrätin Leuthard mit Bezug auf die Regelung der Transferzahlungen in der FGV aus, dass deren Anpassung «massives Lobbying» voranging und der Bundesrat schliesslich «flughafenfreundlich» entschieden hat (AB 2013 S 902). Vgl. auch Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschluss Nr. 1195/2018, S. 3, wonach kein Bedarf bestehe, die Transferzahlungen zu erhöhen.

¹⁰⁵ Vgl. dazu unten Kap. V.4.

¹⁰⁶ Eine gewisse Berücksichtigung der Interessen der Passagiere erfolgt durch die Empfehlungen des Preisüberwachers zu den Flughafenengebühren (vgl. Empfehlung des Preisüberwachers an den Bundesrat für die Revision der Verordnung über die Flughafenengebühren vom Dezember 2015, S. 1).

¹⁰⁷ Vgl. BGE 133 II 331, E. 7.2.1, wonach Art. 164 Abs. 1 BV eben diesem Zweck dient.

¹⁰⁸ So BEUSCH, Abgaberecht, Rz. 22.74.

¹⁰⁹ Vgl. BGE 134 I 179, E. 6.1.

mit Flughafengebühren zu verstehen ist, also welche Geschäftserträge zum Verwaltungszweig Flughafen miteinzuberechnen sind.¹¹⁰

Wie erwähnt, hat sich der Gesetzgeber bei der Beurteilung, inwieweit Erträge aus dem nicht-aviatischen Bereich zu berücksichtigen sind, weitgehend zurückgehalten und die Formulierung der entsprechenden Gesetzesbestimmung den Flughafenhaltern und Flughafenutzern überlassen. In Art. 39 Abs. 6 LFG resultierten daraus relativ unbestimmte Vorgaben.¹¹¹ Unklar bleibt etwa, welche Flughafenbereiche nicht unmittelbar für den Flugbetrieb notwendig sind und zu welchem Anteil Erträge aus solchen Geschäftsbereichen für die Finanzierung des Flugbetriebs verwendet werden müssen.¹¹² Indem es der Gesetzgeber unterlassen hat, zu diesen wesentlichen Punkten verbindliche Eckwerte festzulegen, verunmöglicht er einen möglichst breit abgestützten, demokratisch legitimierten Diskurs dazu.¹¹³ Überdies erschweren die unbestimmten Vorgaben die gerichtliche Überprüfung der Gebühren.¹¹⁴

4. Effektivität

Gewisse Bedenken bestehen auch im Hinblick auf den Grundsatz der Effektivität. Die Lärmgebühren werden von Bund und Kanton als wegweisend erachtet, um den Lärmschutzanliegen der Bevölkerung Rechnung zu tragen und insbesondere Flüge während der Ruhezeiten möglichst zu vermeiden.¹¹⁵ In erster Linie stellt sich dabei natürlich die Frage, ob die Lärmgebühren überhaupt eine Lenkungswirkung aufweisen. Diese Frage wird an anderer Stelle beantwortet.¹¹⁶

¹¹⁰ Vgl. dazu oben Kap. IV.2. Demgegenüber wird in BGE 125 I 182, E. 4.f) ausgeführt, dass die Flughafengebühren das Entgelt für die freiwillige und kommerzielle Inanspruchnahme der kostspieligen Flughafeninfrastruktur sind und daher durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip überprüfbar sind (vgl. auch BEUSCH, Bemerkungen, S. 1468).

¹¹¹ So MÜLLER, S. 500.

¹¹² MÜLLER, S. 500.

¹¹³ Vgl. WIEDERKEHR, Legalitätsprinzip, S. 50.

¹¹⁴ Vgl. BEUSCH, Abgaberecht, Rz. 22.73.

¹¹⁵ Vgl. oben Kap. III.

¹¹⁶ Vgl. den Beitrag von WITTMER in diesem Band.

Daneben könnte die Wirksamkeit der Lärmgebühren in zweierlei Hinsicht durch das geltende Gebührenregime beeinträchtigt werden. Erstens unterliegen die Lärmgebühren als Teil der Flughafengebühren dem Kostendeckungsprinzip.¹¹⁷ Werden die Lärmgebühren erhöht, um eine stärkere Lenkungswirkung zu erzielen, sind – *ceteris paribus* – andere Flughafengebühren entsprechend zu reduzieren.¹¹⁸ Für die Flughafenutzer insgesamt bedeutet dies, dass die Mehrbelastung mit Emissionsgebühren durch Senkungen der übrigen Flughafengebühren kompensiert werden.¹¹⁹ Höhere Lärmgebühren werden dadurch für die Fluggesellschaften und ihre Passagiere (als indirekte Träger der Gebühren) eher verkraftbar, als wenn keine entsprechende Kompensation erfolgen müsste.

Zweitens führen die in Art. 39 Abs. 6 LFG und Art. 34 Abs. 1 FGV vorgesehenen Transferzahlungen zu tieferen Flughafengebühren. Je höher die Transferzahlungen ausfallen, desto tiefer kommen grundsätzlich die eigentlichen Flughafengebühren zu liegen. Steigende Transferzahlungen können dadurch die potenzielle Wirksamkeit der Lärmgebühren schmälern, indem sie Fluggesellschaften ermöglichen, in ihrer Preisgestaltung höhere Lärmgebühren über tiefere übrige Flughafengebühren abzufedern. Diese Einschränkungen der Effektivität könnten vermieden werden, wenn die Lärmgebühren aus den Flughafengebühren herausgelöst und als reine Lenkungsabgaben mit Zweckbindung ausgestaltet würden.¹²⁰

¹¹⁷ Vgl. oben Kap. IV.2.

¹¹⁸ BVerfG A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 8.2.3.

¹¹⁹ Je nach verwendeten Flugzeugen und Abflugs- und Landezeiten können sich für die einzelnen Fluggesellschaften indessen sehr unterschiedliche Belastungen ergeben.

¹²⁰ Das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip ist auf Lenkungsabgaben grundsätzlich nicht anwendbar (BEUSCH, Bemerkungen, S. 1468). Unter den geltenden rechtlichen Vorgaben ist umstritten, inwieweit die FZAG berechtigt wäre, eine solche reine Lenkungsabgabe einzuführen, welche nicht mehr oder nur in untergeordneter Weise der Finanzierung der Betriebskosten dient (BVerfG A-769/2013 vom 30. Oktober 2013, E. 8.2.3; STREIT, S. 164). Vgl. WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 398, zu reinen Lenkungsabgaben.

5. Kohärenz

Schliesslich erscheint das geltende Gebührenregime nicht in jeglicher Hinsicht kohärent. Die Abschöpfung von 30 Prozent des Mehrwerts aus den Erträgen des Kommerz Luftseite und des Autoparkings im Rahmen der Transferzahlungen (Art. 34 Abs. 1 FGV) setzt für die FZAG den Anreiz, die Geschäftstätigkeiten in demjenigen Teil des nicht-flugbetriebsrelevanten Bereichs auszuweiten, der keiner Mehrwertabschöpfung unterliegt (insbesondere Kommerz Landseite).¹²¹ Dabei handelt es sich beim Immobilienkomplex «The Circle» sogar um einen Geschäftsbereich, der «keinen direkten Bezug zum Kerngeschäft (Betrieb des Flughafens Zürich) aufweist».¹²² Die Expansion in solche privatwirtschaftliche Geschäftsgebiete ist jedoch nicht unproblematisch, da die FZAG gegenüber privaten Konkurrenten über staatlich bedingte Wettbewerbsvorteile verfügt.¹²³ Namentlich profitiert die FZAG «auch in diesem Bereich von der guten Verkehrserschliessung des Flughafens sowie von gelockerten Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen».¹²⁴ Damit konfliktieren die betreffenden Geschäftsaktivitäten der FZAG mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wettbewerbsneutralität.¹²⁵ Inkohärent erscheint es in diesem Zusammenhang weiter, dass der Flughafen Zürich inklusive seiner Kommerzaktivitäten auf der Landseite einerseits nicht als eine einzige Verwaltungseinheit gilt, andererseits offenbar in Anwendung des Arbeitsgesetz davon ausgegangen wird, dass «The Circle»

¹²¹ So soll der neu erstellte Immobilienkomplex «The Circle» der FZAG helfen, Ertragsschwankungen aus dem Flugbetriebsgeschäft abzufedern (Regierungsrat ZH, Beschluss 1003/2015, Eigentümerstrategie für die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG (Überprüfung), S. 6).

¹²² Regierungsrat Zürich, Beschluss 1003/2015, Eigentümerstrategie für die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG (Überprüfung), S. 6.

¹²³ Vgl. BAUMANN, Wettbewerbsverzerrungen, Rz. 36 ff., zum Begriff der «privatwirtschaftlichen» Tätigkeit und Rz. 180 ff., zu den staatlich bedingten Wettbewerbsvorteilen; vgl. auch FINGER, S. 114, zur Problematik der Privilegierung von Staatsunternehmen in Infrastruktursektoren.

¹²⁴ BVGer A-7097/2013 vom 25. Juni 2015, E. 9.1.4.

¹²⁵ Vgl. BAUMANN, Wettbewerbsverzerrungen, Rz. 337 ff., zum Grundsatz der Wettbewerbsneutralität.

Teil des Flughafens Zürich ist und dessen Geschäfte somit keine Bewilligung für Sonntagsarbeit benötigen.¹²⁶

Zudem führt das geltende Gebührenregime auch zu Inkohärenzen mit Bezug auf das Kostendeckungsprinzip. Als oberste Grenze für die Abgabebemessung fordert dieses, dass die Gebühren den staatlichen Aufwendungen zu entsprechen haben.¹²⁷ Zwar gibt es gute Gründe dafür, einem mit öffentlichen Aufgaben betrauten Unternehmen mittels einer angemessenen Eigenkapitalrendite zu ermöglichen, einen Gewinn zu erwirtschaften. Insbesondere wird über die Gewinnkomponente das Risiko der Eigenkapitalgeber abgegolten sowie das Kapital für zukünftige Investitionen bereitgestellt.¹²⁸ Im Falle der FZAG, die (in normalen Jahren) in den nicht-flugbetriebsrelevanten Bereichen erhebliche, grösstenteils ihr zukommende Gewinne erwirtschaftet, erscheint eine zusätzliche Gewinnkomponente in den Flughafenengebühren indessen wenig einsichtig.¹²⁹ Das gilt umso mehr, als die FZAG im nicht-aviatischen Bereich durch die Betriebskonzession bedingte Vorteile gewinnbringend ausspielen kann.¹³⁰

In diesem Sinne inkohärent ist schliesslich die fehlende Zweckbindung der Lärmgebühren. Die Erträge aus den Lärmgebühren flossen zwar bisher in den AZNF. Eine gesetzliche Vorgabe, welche die FZAG dazu verpflichten würde, die eingenommenen Lärmgebühren für die Deckung der Fluglärmkosten zu verwenden, ist jedoch nicht vorgesehen.¹³¹ Da der AZNF genügend alimentiert

¹²⁶ Vgl. Regierungsrat Zürich, Beschluss Nr. 1194/2020, Dringliche Interpellation (Sonntagsverkauf im [Circle Kloten]), S. 1 ff., zur Kontroverse über die Ladenöffnungszeiten im «Circle». Demnach ist das Amt für Wirtschaft und Arbeit der Ansicht, dass der «Circle» Teil des Flughafens sei und deshalb keine Bewilligung für Sonntagsarbeit notwendig ist. Die Geschäfte im «Circle» (wie bspw. Läderach, Jelmoli, Omega) haben denn auch am Sonntag und an Feiertagen geöffnet.

¹²⁷ WIEDERKEHR, Bemessungsgrundsätze, S. 71.

¹²⁸ ABEGG/SEFEROVIC, Rz. 9 m.w.H. Eine Nicht-Berücksichtigung der Eigenkapitalrendite würde etwa zur verstärkten Fremdkapitalaufnahme führen (vgl. dazu ABEGG/SEFEROVIC, Rz. 10 f.).

¹²⁹ Kritisch auch Preisüberwacher, Jahresbericht 2012, RPW 2013/5, S. 877 ff., S. 897.

¹³⁰ Zudem verfügt die FZAG in diesen Bereichen über eine marktmächtige Stellung (Preisüberwacher, Jahresbericht 2012, RPW 2013/5, S. 877 ff., S. 897).

¹³¹ RPW 2019/3, S. 1040 ff., Rz. 186 f., *Entlastungsmechanismus zugunsten der SWISS*. Eine rechtliche Grundlage des AZNF kann indessen in Art. 14 FGV gesehen werden.

ist, sollen die Lärmgebühren zukünftig dem Flugverkehrssegment zukommen.¹³² Die Erträge aus den Lärmgebühren stellen damit für die FZAG neben den anderen Flughafenengebühren eine von mehreren Einnahmequellen dar. Dadurch besteht die Gefahr, dass bei der Ausgestaltung der Lärmgebühren betriebswirtschaftliche Interessen der FZAG und der Flughafenutzer anstelle der Emissionsbegrenzung an der Quelle in den Vordergrund rücken.¹³³

VI. Fazit

Der Flughafen Zürich befindet sich im Spinnennetz der verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen, die von Akteuren auf unterschiedlichen Stufen vertreten werden. Die Auseinandersetzungen bei der Ausgestaltung der Flughafenengebühren der FZAG sind ein Spiegelbild dieser oftmals divergierenden Interessen. Gerade bei komplexen Interessenlagen ist eine Good Governance besonders gefragt. Das geltende Gebührenregime weist jedoch Defizite bezüglich der Good-Governance-Grundsätze der Transparenz, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz auf.

Ohne diesbezüglich die bereits beschriebenen Mängel wiederholen zu wollen, erweisen sich vor allem zwei Punkte unter mehreren Good-Governance-Aspekten als problematisch. Erstens erscheinen die Lärmgebühren als Fremdkörper im geltenden Flughafenengebührenregime: Das Verfahren zur Gebührensatzung findet ohne Vertreter der Lärmschutzinteressen statt. Kommt dazu, dass der Höhe der Lärmgebühren und damit ihrer Effektivität durch das Kostendeckungsprinzip Grenzen gesetzt sind und Lärmgebühren unter der geltenden Regelung eine Einnahmequelle der FZAG darstellen. Zweitens wird durch den geltenden Transferzahlungsmechanismus die Transparenz des Gebührenregimes beeinträchtigt, die Effektivität der Lärmgebühren potenziell beschränkt und die unter dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität problematische privatwirtschaftliche Tätigkeit der FZAG gefördert. Dabei kommt

¹³² Vgl. oben Kap. IV.2.

¹³³ Vgl. zur Funktion der Emissionsbegrenzung an der Quelle BGE 137 II 58, E. 6.7.2.

erschwerend hinzu, dass der Gesetzgeber das geltende Quersubventionierungsmodell nur rudimentär vorgespurt hat.

Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Anpassungen bei der Regelung der Flughafenengebühren in Betracht zu ziehen: Zum einen sind die Lärmgebühren aus den übrigen Flughafenengebühren klar herauszulösen und als reine Lenkungsabgaben auszugestalten. Der Ertrag dieser Abgabe würde folglich nicht dem Flughafen zufallen, sondern wäre vollumfänglich der Bevölkerung zurückzuerstatten. Die Festlegung der Lärmgebühren würde dabei idealerweise in einem separaten Verfahren stattfinden, welches die relevanten Interessenvertreter und Behörden miteinbezieht.

Zum anderen gilt immer noch, was bereits HÄNNI vor fast zwei Jahrzehnten mit Bezug auf den Flughafen Zürich gefordert hat: Die politischen Behörden aller Stufen haben ihre Verantwortung wahrzunehmen.¹³⁴ Beim Flughafenengebührenregime betrifft diese Forderung in erster Linie den Gesetzgeber auf Bundesebene. Die Frage, in welchem Umfang Einnahmen aus dem nicht-aviatischen Bereich in die Berechnung der Flughafenengebühren miteinzuberechnen sind, ist normstufengerecht ausreichend konkret vorzugeben. Dabei ist bei komplexen Gefügen wie dem Flughafen Zürich eine ganzheitliche Betrachtung notwendig, um Inkohärenzen und insbesondere Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Literaturverzeichnis

- ABEGG ANDREAS/SEFEROVIC GORAN, Abgeltung ungedeckter Kosten im regionalen Personenverkehr unter besonderer Berücksichtigung von Konzernstrukturen, *sui generis* 2018, S. 360 ff.
- AUSTRIAN DEVELOPMENT AGENCY, Handbuch Good Governance, Anleitungen zur strategischen Umsetzung der Leitlinien der OEZA, Wien 2011.
- BAUMANN PHIL, Quersubventionierungen bei privatwirtschaftlicher Staatstätigkeit, *Justletter* vom 9. März 2020 (zit. Quersubventionierungen).
- BAUMANN PHIL, Wettbewerbsverzerrungen durch privatwirtschaftliche Staatstätigkeit, *Diss. Luzern, Zürich/Basel/Genf* 2019 (zit. Wettbewerbsverzerrungen).

¹³⁴ Vgl. HÄNNI, S. 155, der den Mangel an politischer Führung bezüglich der Entscheidung über Anflugrouten und der Verzögerungen bei der Festlegung des Sachplans kritisierte.

- BERTSCHMANN DAMARIS et al., Volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich, Ergebnisse für das Jahr 2016, Zürich/Basel 2017.
- BEUSCH MICHAEL, Abgaberecht, in: Biaggini Giovanni/Häner Isabelle/Saxer Urs/Schott Markus (Hrsg.), Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 899 ff. (zit. Abgaberecht).
- BEUSCH MICHAEL, Bundesgericht, II. öffentlich-rechtliche Abteilung, 18.2.1999, IATA c. Regierungsrat des Kantons Zürich; 2p.218/1997 = BGE 125 I 182, Bemerkungen, AJP 1999, S. 1461 ff. (zit. Bemerkungen).
- BUSSMANN WERNER, Art. 170, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014.
- CZADA ROLAND, Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln: Grundlagen, Anwendungen, Kritik, in: Benz Arthur/Dose Nicolai (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 201 ff.
- CZERNY ACHIM I./GUIOMARD CATHAL/ZHANG ANMING, Single-till Versus Dual-till Regulation of Airports, Journal of Transport Economics and Policy 2016, S. 350 ff.
- FINGER MATTHIAS, Governance von Staatsunternehmen im Zeitalter der Liberalisierung, in: SVVOR (Hrsg.), Jahrbuch 2018/19, Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Bern 2019, S. 111 ff.
- GUTZWILLER ROMAN S., Die Einflussmöglichkeiten des Staates auf die Strategie einer Aktiengesellschaft mit staatlicher Beteiligung, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2017.
- HÄNNI PETER, Vom Verhältnis zwischen Politik und Recht, Zehn Jahre Streit um den Flughafen Zürich – eine Zwischenbilanz, BR 2004, S. 148 ff.
- JAAG TOBIAS/RÜSGLI MARKUS, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich 2019.
- MÜLLER GEORG, Das Kostendeckungsprinzip als Kriterium für die Bemessung der Flughafengebühren, in: Rüssli Markus/Hänni Julia/Häggi Furrer Reto (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 489 ff.
- PLÜSS KASPAR, Öffentliche Interessen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Flughäfen, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2007.
- SCHINDLER BENJAMIN, Kommentar zu Art. 5 Abs. 2 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014.

- STREIT MARC PATRICK, Grundlagen und Ausgestaltung der Flughafengebühren im schweizerischen Recht, Unter besonderer Berücksichtigung des Flughafens Zürich, Diss. Bern, Bern 2005.
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014.
- UHLMANN FELIX/BEZZOLA DUMENG N., Der Staat als Wirtschaftsteilnehmer und Regulator (oder: Zwei Seelen wohnen, ach! in meiner Brust), zsr 2021 I, S. 221 ff.
- VOGEL STEFAN, Luftfahrtinfrastruktur, in: Biaggini Giovanni/Häner Isabelle/Saxer Urs/Schott Markus (Hrsg.), Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 363 ff.
- WAGNER PFEIFER BEATRICE, Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche, Zürich/St. Gallen 2013.
- WALDMANN BERNHARD/WIEDERKEHR RENÉ, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2019.
- WALPEN ADRIAN, Bau und Betrieb von zivilen Flughäfen, Unter besonderer Berücksichtigung der Lärmproblematik um den Flughafen Zürich, Diss. Freiburg, Zürich 2005.
- WIEDERKEHR RENÉ, Bemessungsgrundsätze des Kausalabgaberechts, recht 2019, S. 61 ff. (zit. Bemessungsgrundsätze).
- WIEDERKEHR RENÉ, Das Legalitätsprinzip im Kausalabgaberecht, recht 2018, S. 40 ff. (zit. Legalitätsprinzip).

Wieso Lärmgebühren nur beschränkt lenken*

Andreas Wittmer**

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	61
II. Lenkung: Perspektiven	62
III. Hub-Netzwerke	63
IV. Hubrelevante Flüge	66
V. Netzwerkplanung	67
VI. Hub-Wellensysteme	68
VII. Lärmgebühren am Flughafen Zürich und deren Wirkung	75
VIII. Fazit	76
Literaturliste	77

I. Einleitung

Lärm ist ein altbekanntes Thema um Verkehrsknotenpunkte, so auch Flughäfen und im Speziellen Hub-Flughäfen. Auf der einen Seite steht der gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Nutzen einer guten Luftanbindung, auf der anderen Seite stehen negative Effekte, die durch den Luftverkehr entstehen. Diese negativen Effekte entstehen in Form von Umweltemissionen wie beispielsweise

* Buchbeitrag aus einem Vortrag im Rahmen der Tagung zum öffentlichen Wirtschaftsrecht zum Thema: Der rechtliche Rahmen des Flughafens Zürich – Flughafenengebühren zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Umweltschutz.

** Dr. oec., Managing Director Center for Aviation Competence, Universität St. Gallen.

CO₂, welche einen globalen Einfluss auf den Klimawandel haben, aber auch durch Lärm, welcher vor allem die Lokalbevölkerung im Umfeld von Flughäfen stört.¹

Die Diskussion um eine Lärmreduktion zu Randzeiten ist im Fall des Flughafens Zürich ein langjähriges Thema, das zu reduzierten Öffnungszeiten und auch Lärmgebühren vor allem zu Randzeiten (6.00–7.00, 21.00–23.00 Uhr) geführt hat. Die Frage stellt sich, inwiefern Lärmgebühren das Lärmproblem zu Randzeiten lösen können, indem sie Airlines dazu bewegen, ihre Flugpläne anders zu gestalten, um nicht zu diesen lärmsensitiven Zeiten am frühen Morgen und am späteren Abend zu fliegen. Der folgende Beitrag soll aufzeigen, wieso Lärmgebühren nur beschränkt einen Einfluss auf das Verhalten von Airlines haben.

II. Lenkung: Perspektiven

Zuerst gilt es zu verstehen, was unter Lenkung verstanden werden kann. Es bestehen aus verschiedenen Perspektiven unterschiedliche Rationalitäten oder Verständnisse bezüglich Lenkung.

Aus gesellschaftlicher Perspektive soll eine Gebühr zu einer Verhaltensänderung des Einzelnen oder von Unternehmen führen. Durch höhere Kosten wird erwartet, dass sich der Markt zumindest teilweise neu organisiert und anders verhält.

Aus politischer Perspektive wird unter Lenkung eine Umverteilung von Gebühren verstanden. Die Idee ist, dass eine Gebühr an einer Stelle erhoben wird, die dann an anderer Stelle über beispielsweise eine Steuerreduktion oder Subvention wieder zurückfließt. Somit sollen Einzelne oder Unternehmen keinen oder nur einen geringen finanziellen Schaden haben, jedoch ein Gut mit negativen Externalitäten verteuert werden. Dies wiederum mit der Idee, dass sich dadurch Verschiebungen am Markt ergeben, welche die Externalitäten reduzieren.

¹ Vgl. zum Umgang mit dieser komplexen Gemengelage der Interessen aus der Perspektive der Good Governance den Beitrag von PHIL BAUMANN in diesem Band.

Aus wirtschaftlicher und Umweltperspektive geht es darum, die operative Tätigkeit von Airlines an einem Flughafen zu beeinflussen. Konkret sollen Flugzeiten, Flugrouten, Prozesse etc. im operativen Umfeld verändert werden. Bei dieser Perspektive stellt sich die Frage, was spezifisch am Flughafen Zürich mit Lärm-Lenkungsgebühren verändert werden kann.

III. Hub-Netzwerke

Der Flughafen Zürich ist von 6.00 Uhr morgens bis 23.00 Uhr nachts für den Flugbetrieb geöffnet. Es besteht die Möglichkeit, die Öffnungszeit nachts bis 24.00 Uhr zu verlängern. Sogenannte lärmsensitive Randzeiten wurden von 6.00 bis 7.00 Uhr und von 21.00 bis 23.00 Uhr definiert. Von 23.00 bis 24.00 Uhr können Flugbewegungen, die beispielsweise durch Verspätungen über den Tag hinweg entstehen, genehmigt werden. Meist sind Verspätungen auf die knappen Öffnungszeiten des Flughafens in Bezug zur globalen Netzwerkabhängigkeit zurückzuführen. Von 24.00 bis 6.00 Uhr ist der Flughafen geschlossen. Es finden zu dieser Zeit keine oder nur im Notfall Flugbewegungen mit Bewilligung statt.²

Dass der Flughafen Zürich immer wieder Verlängerungszeiten in Anspruch nehmen muss, hängt mit der Netzwerkfunktion des Hub-Flughafens und der in globale Netzwerke integrierten Swiss zusammen. Das Drehkreuzmodell des Flughafens Zürich zielt auf eine ideal vernetzte globale Anbindung der Schweiz ab, welches es der Swiss erlaubt, eine globale Netzwerk-Airline zu sein. Sie soll die Schweizer Gesellschaft und Volkswirtschaft an den globalen Markt anbinden. Verschiedene Studien zeigen weltweit die positiven volkswirtschaftlichen Effekte, die durch eine globale Vernetzung entstehen (z.B. INFRAS 2017 für die Schweiz). Für das Geschäftsmodell der Schweiz mit einem hohen Exportanteil der inländischen Produktion und Dienstleistungen im eher Hochpreissegment ist die direkte Anbindung an den globalen Markt von Bedeutung.

² Vgl. zu den Rechtsgrundlagen MEYER/SEFEROVIC, Ziff. III.4.

Ein Netzwerk wird definiert als Summe von Knoten und Verbindungen, woraus Netzeffekte entstehen.³ Ein Flughafen, der mit einem Hub verbunden ist, kann beispielsweise von Verkehrswachstum profitieren, wenn der Hub dafür mehr direkte interkontinentale Verbindungen anbieten kann. Die Ausprägung von Netzeffekten wird in der Regel stärker, je grösser das Netzwerk ist. Netzwerk-Fluggesellschaften und auch Hub-Flughäfen profitieren von der Netzwerkgrösse, indem sie dadurch Skalen- und Verbund- sowie Dichtevorteile realisieren können. Durch diese Netzeffekte, welche mit zunehmender Netzwerkgrösse – oder zunehmender Anzahl Verbindungen – wachsen, ist es möglich, zu immer tieferen Kosten eine bessere Qualität am Markt zu bieten. Die Netzwerktheorie ist auch der Grund für Allianzbildung und Fusionen von Airlines.⁴

Bei Flughäfen führen Verbindungen mit anderen Flughäfen nur zu wenigen Vorteilen. Für Drehkreuze ist es vielmehr von Bedeutung, dass sie für eine Hub-Airline attraktiv genug sind, um als Drehscheibe funktionieren und sich finanzieren zu können. Sie schaffen durch ein vielfältiges Angebot auch im nicht-aviatischen Bereich Vorteile für die lokale und nationale Bevölkerung.⁵

Ein Hub-Flughafen ist somit ein Flughafen, der durch eine beheimatete Netzwerk-Fluggesellschaft oder eine Allianz von Fluggesellschaften einen Drehkreuzverkehr anbieten kann. Der Flughafen gilt als Umsteigeknoten für Flugpassagiere. In der Schweiz ist der Flughafen Zürich ein solcher Hub-Flughafen.

Folgende Kriterien müssen erfüllt sein, um bei einem Flughafen von einem Drehkreuz oder Hub sprechen zu können:

- Zahlreiche Umsteigemöglichkeiten zwischen Flügen derselben Fluggesellschaft oder Fluggesellschaften einer Allianz sind vorhanden,
- Zubringerfunktion der Kurz- und Mittelstreckenflüge für Mittel- und Langstreckenflüge derselben Fluggesellschaft oder Allianz werden angeboten,
- Auflistung der Umsteigeverbindungen im Flugplan der Fluggesellschaft als One-Stop-Flüge, d.h. Flugkombinationen, die mit einem Flugzeugwechsel verbunden sind,

³ WITTMER/BIEGER/MÜLLER, S. 156 ff.

⁴ WITTMER/BIEGER/MÜLLER, S. 168 ff.

⁵ BERTSCHMANN et al.; ADLER/FORSYTH/MÜLLER/NIEMEIER, S. 5; PETER/ZANDONELLA/MAIBACH.

- der planmässig umsteigebedingte Zeitaufwand muss in einem vertretbaren Verhältnis zur Gesamtreisezeit liegen (Maximum Connecting Time), die für einen (potenziellen) Non-Stop-Flug benötigt würde.

Eine Hub-Airline ist eine Netzwerk-Fluggesellschaft, die über einen oder mehrere Hubs Umsteigeverbindungen anbietet, um die nötige Auslastung der grossen Langstreckenflugzeuge sicherzustellen. Die Auslastung ist von hoher Bedeutung, um kostendeckend ein international für die Volkswirtschaft relevantes Flugverbindungsangebot bereitstellen zu können. Grosse Flugzeuge (grössere als der Heimmarkt allein benötigen würde) werden eingesetzt, um die langen Distanzen im Direktflug fliegen zu können. Solche Netzwerk-Fluggesellschaften kooperieren oft in Allianzen mit anderen Airlines, um die Auslastung ihrer Langstreckenflotte zu gewährleisten. In der Schweiz ist die Swiss eine Hub-Airline, die das Drehkreuz am Hub Zürich betreibt und in das Star-Alliance-Netzwerk integriert ist.

Es bestehen unterschiedliche Möglichkeiten, wie eine Airline einen Hub betreibt. Einerseits kann die Strategie sein, den Grossteil der Kurzstreckenflotte über die Nacht am Heimflughafen zu haben, um zu Hause die Wartung und Reinigung durchzuführen, was vor allem für die lokale Volkswirtschaft Vorteile bringt. Zudem stehen dann die Luftfahrzeuge am frühen Morgen bereit, um die Passagiere zu ihren Europazielen zu bringen. Dies ist die Art und Weise, wie die Swiss ihr Netzwerk grösstenteils organisiert.

Andererseits kann eine Airline die Luftfahrzeuge am späten Abend auch abfliegen lassen, sodass sie über die Nacht an einem anderen Flughafen stehen. Diese Flugzeuge sind dann am frühen Morgen nicht am Heimatflughafen, um die Lokalpassagiere am frühen Morgen zu ihren Europadestinationen zu bringen, kommen aber oft zwischen 7.00 Uhr und 8.00 Uhr am Heimatflughafen an. Sie binden dann Umsteigepassagiere an Langstreckenabflüge, welche zwischen 9.00 Uhr und 10.00 Uhr abfliegen. Die Lufthansa operiert ihr System teilweise nach diesem Ansatz in Frankfurt.

IV. Hubrelevante Flüge

Hubrelevante Flüge sind Flüge, welche an einem Hub-Flughafen Umsteigeverkehr generieren. Beispielsweise bringen der Swiss ihre Star-Alliance- und Code-Share-Partner Passagiere an den Flughafen Zürich, wo diese umsteigen und weiterfliegen können. Damit können die Swiss und ihre Star-Alliance- und Code-Share-Partner generell als hubrelevante Fluggesellschaften am Flughafen Zürich bezeichnet werden. Die Relevanz pro Flug hängt von der Anzahl an Umsteigepassagieren in einem Flugzeug ab. Obwohl ein Flugzeug jedoch auf einem Flug zum Beispiel in der zweiten Morgenwelle (vgl. Abbildung 4) nur wenige oder keine Umsteigepassagiere befördert, kann der Flug noch nicht als «nicht hubrelevant» bezeichnet werden, da das Flugzeug wieder abfliegt, um in einer späteren Welle Umsteigepassagiere zu bringen. Aus diesem Grund können Flüge der Swiss und deren Partner generell als hubrelevant bezeichnet werden.

Nun stellt sich die Frage, welche Flüge aus netzökonomischer Perspektive relevant oder relevanter sind und welche wenig Beitrag im Netzwerk der Airline leisten. Hubrelevante Flüge schaffen durch den Hub Zürich Verbindungen zu anderen Destinationen. Damit solche Verbindungen am Markt bestehen können, müssen innerhalb einer bestimmten Zeit möglichst viele Anbindungsflugangebote bestehen. Diese Verbindungen sind von hoher Bedeutung für Netzwerkfluggesellschaften, die Langstrecken anbieten. Da der Heimmarkt (im Einzugsgebiet des Flughafens von max. 2 Stunden Anreisezeit) für ein regelmäßiges Angebot (z.B. täglich) bei einer zumindest kostendeckenden Auslastung oft zu klein ist, sind Langstrecken-Netzwerkfluggesellschaften auf Umsteigepassagiere angewiesen. Um Umsteigepassagiere am Markt zu gewinnen, muss einerseits der Preis stimmen (harter Preiswettbewerb), andererseits ist der Umsteigevorgang zeitkritisch: Lange Wartezeiten zwischen Flügen führen entweder zu weniger Zahlungsbereitschaft und damit zu einer finanziellen Herausforderung für die Fluggesellschaften oder zu einem unattraktiven Angebot und damit zu einem unattraktiven Hub, was zu reduzierten Auslastungszahlen, zu tieferen Flugpreisen und damit zu einem unattraktiven Geschäftsumfeld für eine Fluggesellschaft führt. Aus diesen Gründen bündeln Netzwerk-Airlines ihre Ankunfts- und Abflugzeiten, was zu sogenannten Wellensystemen führt.

V. Netzwerkplanung

Die Netzwerkplanung einer Netzwerk-Airline ist zentral für die nachhaltige Profitabilität und somit für das Überleben der Airline. Bei der Netzplanung spielen vielfältige Faktoren eine Rolle, welche die Möglichkeiten einer Airline stark einschränken. Folgende Faktoren spielen eine limitierende Rolle:

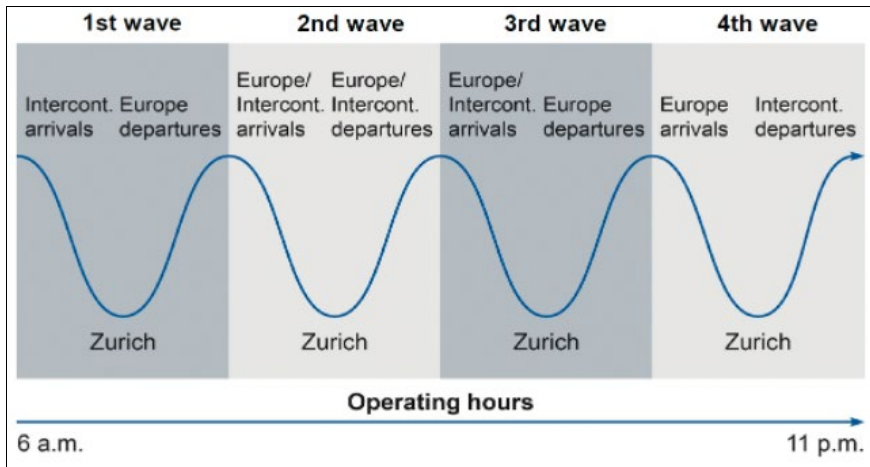
- Flughafenöffnungszeiten (Heimat- und Destinationsflughafen)
- Zeitunterschiede
- Slot-Verfügbarkeit (Heimat- und Destinationsflughafen)
- Wellensysteme am Heimat- und an den Destinationsflughäfen (die Netzwerkfluggesellschaft muss an allen Flughäfen zu Zeiten ankommen, an denen eine Verbindung mit einem Anbindungsflug innerhalb möglichst kurzer Zeit – max. 2 Stunden – möglich ist)
- Abflug- und Ankunftszeiten (in Abhängigkeit der jeweiligen Wellensysteme und der Nachfrage)
- Frequenzen (Anzahl Flüge, welche ein Flugzeug pro Tag durchführen kann oder Anzahl Stunden pro Tag in der Luft – Produktivität der Flugzeuge)
- Flotte und Flugzeugtypen (Kapazität in Abhängigkeit der Marktgrösse)

Aus der Auflistung geht hervor, dass die Netzwerkplanung von vielen Faktoren abhängt und damit sehr komplex ist. Daraus abzuleiten ist das Faktum, dass eine Veränderung von beispielsweise Öffnungszeiten an einem Flughafen im globalen Netz das System einer einzelnen Fluggesellschaft stark verändern kann. Generell und damit auch im Fall Zürich ist zu berücksichtigen, dass das nachhaltige Bestehen der Hub-Funktion zentral ist, um gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Vorteilseffekte zu realisieren, und sich damit die Frage stellt, wie viel Veränderung im Wellensystem überhaupt möglich ist, ohne dass der Standort für den Hubcarrier unattraktiv wird. Damit muss vor allem im Fall der Swiss im Lufthansakonzern die Lenkungswirkung nicht nur innerhalb eines Hubs, sondern hubübergreifend betrachtet werden.

VI. Hub-Wellensysteme

Wellensysteme entstehen an Hub-Flughäfen, da Fluggesellschaften möglichst kurze und angenehme Umsteigeverbindungen für ihre Passagiere anbieten müssen, um am Markt bestehen zu können. So kommen viele Flugzeuge mehr oder weniger gleichzeitig (in einer Welle) am Flughafen an und fliegen kurz danach wieder mehr oder weniger gleichzeitig (in einer Welle) ab. Die Definition einer Welle ist also ein Zeitfenster, in welchem hubrelevante Flüge ankommen, Passagiere austauschen und wieder abfliegen. Am Flughafen Zürich ist die Anzahl möglicher Wellen pro Tag durch die Öffnungszeitenregelung begrenzt. Die Anzahl der Wellen, welche ein Flughafen innerhalb der vorgegebenen Öffnungszeiten verzeichnet, ist unter anderem abhängig von den Flugdistanzen, die geflogen werden müssen. Da Zürich im Zentrum von Europa liegt, besteht hier durch eher kurze Distanzen ein Vorteil für die Swiss. Am Flughafen Zürich sind heute grob vier bis sechs Wellen möglich (Abbildung 1). Für einen Hub-Flughafen ist es relevant, wie viele solcher Wellen pro Tag möglich sind. Je mehr Wellen, desto grösser ist das Angebot und desto konkurrenzfähiger sind der Flughafen und auch die Hub-Fluggesellschaft.

Abbildung 1: Wellensystem am Flughafen Zürich und Betriebszeiten



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: FZAG

Neben der Anzahl Wellen ist auch die Kapazität pro Stunde von hoher Bedeutung. Die Stundenkapazität oder die Anzahl möglicher Slots, die pro Stunde abgewickelt werden können, hängt unter anderem vom Pistensystem ab. Der Flughafen Zürich hat ein sehr komplexes Pistensystem, in welchem sich die Pisten oder An-/Abflugwege kreuzen. So können Pisten nur beschränkt gleichzeitig in Betrieb sein, was die Kapazität der Hub-Airline einschränkt (siehe Tabelle 1).

Laut Angaben der Slot Coordination Switzerland beläuft sich die Kapazität am Flughafen grundsätzlich auf folgende Flugbewegungen pro Zeitintervall:

Tabelle 1: Zürich – Maximale Anzahl Bewegungen pro Zeitintervall

Zeitintervall	Max. Bewegungen	Max. Anzahl Starts	Max. Anzahl Landungen
5 Minuten	10	5	5
10 Minuten	15	8	7
30 Minuten	40	24	21
60 Minuten	66	41	36

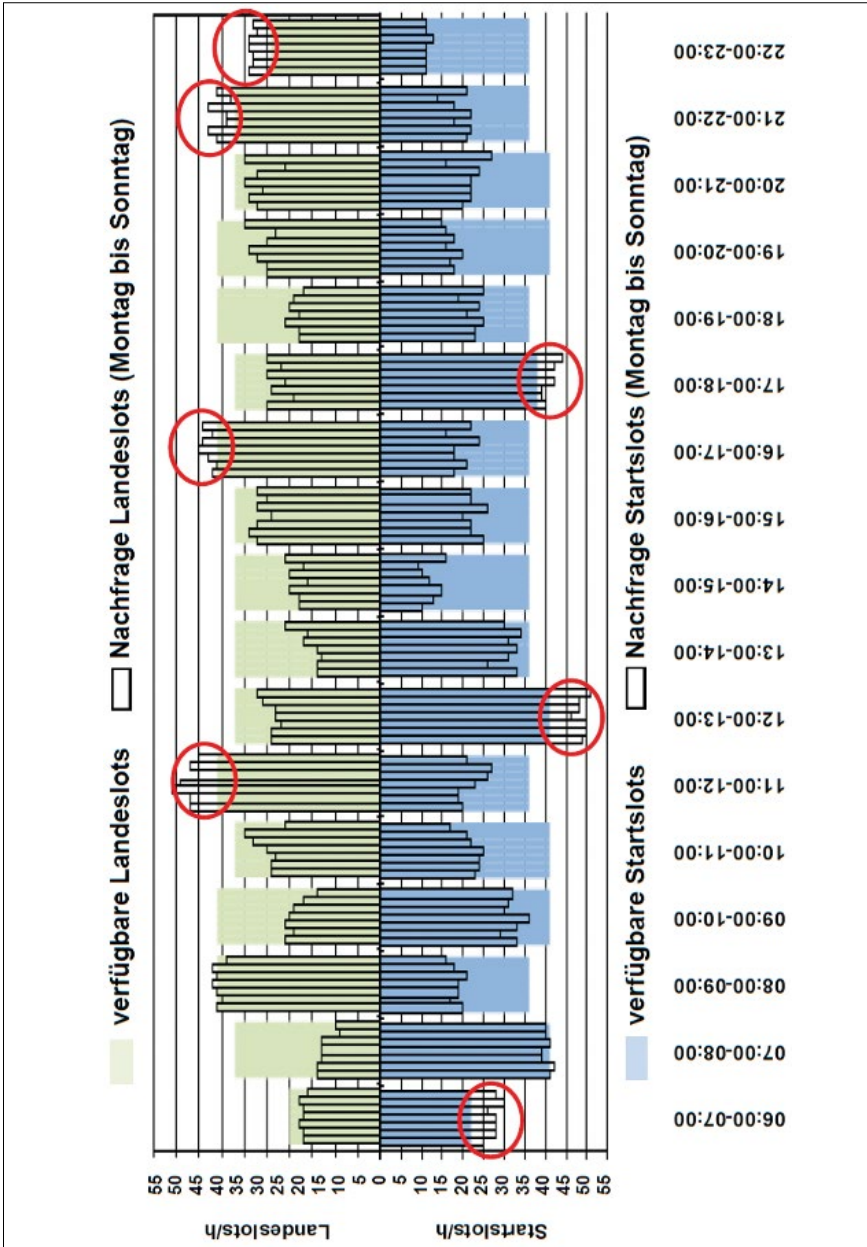
Quelle: Slot Coordination Switzerland⁶

Wie ersichtlich ist, sind die Intervalle in aufsteigender Reihenfolge einschränkend zu sehen: Die Kapazität pro 10 (oder 30) Minuten ist jeweils kleiner als diejenige des vorgängigen, kürzeren Intervalls. Dies bedeutet, dass kurze Belastungsspitzen zulässig sind, diese aber nicht direkt aneinandergereiht werden dürfen. Beispielsweise sind innert 5 Minuten 10 Bewegungen, d.h. alle 30 Sekunden eine Bewegung, zulässig; über 10 Minuten darf aber nur alle 40 Sekunden, über 30 Minuten alle 45 Sekunden eine Bewegung stattfinden.

Abbildung 2 zeigt neben den effektiven Flügen, die getätigt werden, auch die gesamte Nachfrage. Die schattierte Fläche zeigt die Kapazität pro Stunde. Die Säulen zeigen die effektiv nachgefragten Slots oder die Anzahl Flüge. Es ist ersichtlich, dass teilweise die Nachfrage höher ist als das mögliche Angebot, was mittel- bis langfristig zu einem Marktanteilsverlust des Flughafens Zürich im internationalen Vergleich führt. Diese Entwicklung entsteht bei wachsender Nachfrage auf europäischer und globaler Ebene, bei stagnierendem Angebot

⁶ https://www.slotcoordination.ch/xml_1/internet/en/application/d4/d52/f53.cfm

Abbildung 2: Wellensystem am Flughafen Zürich mit verfügbaren Slots 2017

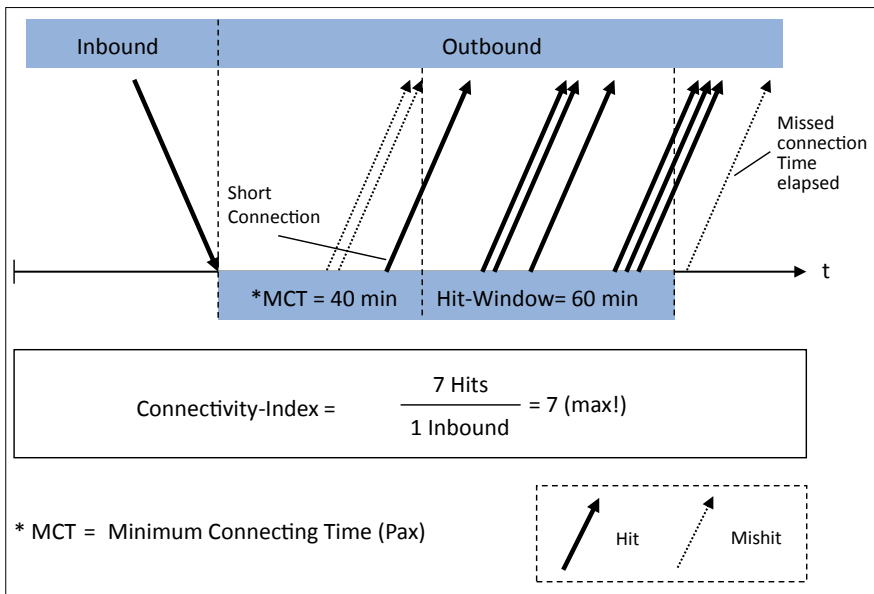


Quelle: FZAG

wegen knapper Ressource am Flughafen Zürich. Damit wird die Anbindung der Schweiz im Vergleich zur Anbindung von Europa verhältnismässig reduziert und die Attraktivität der Schweiz als Wohn- und Wirtschaftsstandort beeinflusst.

Im Wellensystem ist ersichtlich, dass zu gewissen Stunden in der Tat noch Kapazität für Wachstum vorhanden ist. Allerdings sind diese Zeiten für die hubrelevanten Fluggesellschaften nicht lukrativ, da die Umsteigezeiten für die Passagiere zu lang wären und sie damit im Vergleich zu anderen Netzwerk-Fluggesellschaften nicht konkurrenzfähig wären. Beispielsweise überlegt sich ein Passagier, der von Bangkok nach Rom fliegen will, ob er das mit der Swiss über Zürich, der Lufthansa über Frankfurt oder der Air France über Paris etc. machen soll. In diesem Auswahlentscheid spielt die Umsteigezeit eine bedeutende Rolle. Daher können Umsteigezeiten von über zwei Stunden bereits zu einem Passagierverlust führen. Abbildung 3 zeigt den Ankunftsflug und dann, nach den 40 Minuten Minimum Connecting Time, die Anzahl möglicher Verbindungen. Je mehr Verbindungen innerhalb akzeptabler Umsteigezeiten möglich sind, desto besser. Gestrichelte Linien stellen die Flüge dar, welche nicht

Abbildung 3: Konnektivität



Quelle: Eigene Darstellung

erreicht werden können, da entweder die Umsteigezeit nicht ausreichend ist oder die Aufenthaltszeit für den Passagier zu lange dauert (rechte gestrichelte Linie) und er sich für einen Flug mit einer anderen Airline entscheidet.

Da das Langstreckenaufkommen im Markt Zürich nicht ausreicht, um ein breit gefächertes Langstreckenangebot zu füllen, hat Swiss in Zürich ein Drehkreuz mit europäischen Zu- und Abbringern zu den Langstrecken aufgebaut. Die Produktion ist als Sechs-Wellen-System konzipiert (vgl. Abbildung 4). Es besteht aus den vier Hauptwellen: Morgenwelle, Mittagswelle, Nachmittagswelle und Abendwelle sowie den zwei Nebenwellen: späte Morgenwelle und frühe Abendwelle.

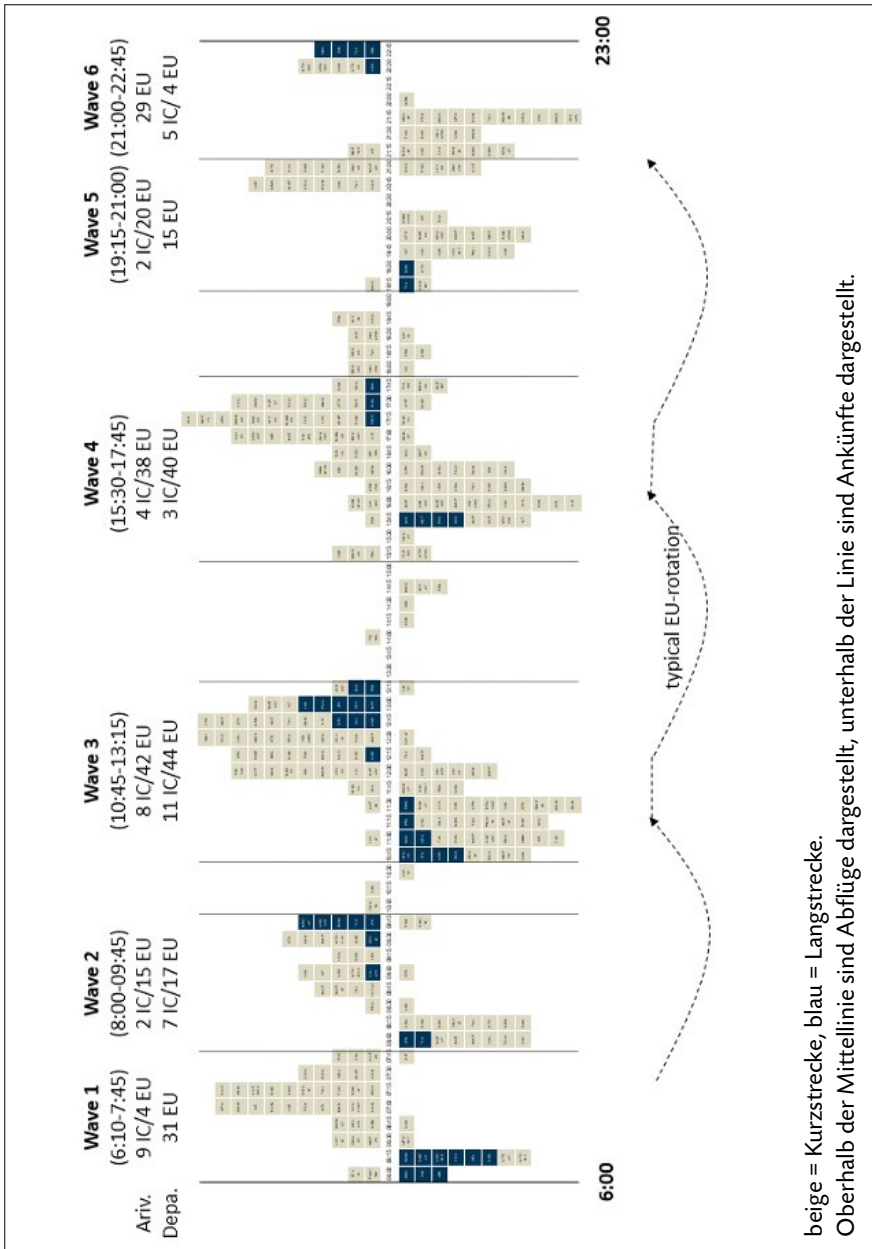
Da Flugzeugsitze nicht «lagerfähig» sind, ist eine hohe Auslastung der Sitze zu auskömmlichen Preisen notwendig. Fluglinien haben daher schon früh in umfassende mathematische Modelle und IT-Systeme investiert, mit denen der Umsatz jedes Flugereignisses prognostiziert und gesteuert werden kann (Revenue Management).

Die Morgenwelle beginnt mit der Landung von Langstrecken kurz nach Öffnung des Flughafens. Bedingt durch die Nachtflugregelung ist die erste Landung in Zürich um 6.04 Uhr auf der Piste möglich. Die erste Ankunft im Flugplan ist um 6.10 Uhr veröffentlicht. Die minimale garantierte Umsteigezeit in Zürich ist 40 Minuten, das heisst, dass nur Umsteigeverbindungen buchbar sind, die diese Umsteigezeit erfüllen. Dementsprechend können die ersten hubrelevanten Flüge der Morgenwelle ab 6.50 Uhr starten.

Die Abflüge der Morgenwelle drehen am Destinationsflughafen im Ausland um und landen ab 11.00 Uhr wieder in Zürich. Sie bringen dann Passagiere für die Abflüge der Mittagswelle, die ab 11.40 Uhr starten. Die Flüge kommen dann wieder in die Nachmittagswelle zurück, starten in der Nachmittagswelle und kehren am Abend zurück, um die Abendabflüge zu füttern. Die letzten Landungen in der Abendwelle sind um 22.00 Uhr im Flugplan geplant. Um 22.40 Uhr und 22.45 Uhr starten dann die Langstreckenflugzeuge am Abend. Spätere Abflüge als 22.45 Uhr dürfen aufgrund der Nachtflugbestimmungen nicht geplant werden.

Mit den vier Hauptwellen können alle Langstreckenziele mit guten Abflug- und Ankunftszeiten in Zürich und in der ausländischen Destination bedient werden. Flüge nach Amerika starten in der Mittagswelle. Die Rückflüge von Orten im

Abbildung 4: Wellensystem der Swiss (oben Abflug, unten Ankunft)



Quelle: Schraven et al. 2017

Osten bzw. der Mitte von Amerika kehren wieder in die Mittagswelle zurück. Flüge von der Westküste mit längerem Flugweg kehren in die Nachmittagswelle zurück. Aus der Abendwelle starten Flüge nach Südostasien und Südafrika. Sie kehren in die Morgenwelle zurück.

Die Hauptwellen erfüllen die Reisebedürfnisse der wichtigen Geschäftsreisefrage im Europa-Verkehr aus dem Standort Schweiz nur bedingt. Nachfragegerecht sollten Flüge eher ab 5.00 Uhr ankommen und ab 6.00 Uhr abfliegen dürfen. Die Morgenwelle bietet frühe Abflüge für die Hinreise ins Ausland. Für die Rückreise nach Zürich gibt es Flüge in die Nachmittagswelle bzw. in die Abendwelle.

Das Wellensystem wird komplettiert durch die späte Morgenwelle und die frühe Abendwelle zu einem Sechs-Wellen-System. Diese Wellen bedienen europäische Märkte mit einem ausreichenden Geschäftsreisenaufkommen in die Schweiz. Die Flüge starten am Morgen im Ausland und kommen in der späten Morgenwelle in Zürich an. Am Abend starten die Flugzeuge dafür aus der frühen Abendwelle und übernachten dann im Ausland. In Abbildung 4 ist dieses Wellensystem der Swiss exemplarisch dargestellt (Abflüge im oberen Teil und Ankünfte im unteren Teil).

Durch die Abhängigkeiten der Flugbewegungen im Wellensystem über den Tag hinweg werden Verspätungen, die früh am Tag entstehen, über den ganzen Tag mitgenommen und kontinuierlich vergrößert. Somit entstehen Verspätungen, die am Abend relevant sind, oft am Morgen früh und schaukeln sich über den Tag weiter auf. Flüge sind dann am Abend nicht mehr rechtzeitig in Zürich und verspäten damit die Langstreckenflüge, die zwischen 22.00 und 23.00 Uhr abfliegen sollten.

Wie soll somit sinnvollerweise gelenkt werden, damit zu Randzeiten weniger verspätete Flugbewegungen stattfinden und damit weniger Lärm in diesem lärmsensiblen Zeitbereich entsteht?

Strukturell könnten einzelne, nicht hubrelevante Flüge gestrichen oder verschoben oder ganze Wellen gestrichen werden. Taktisch kann mit Gebühren versucht werden, zumindest nicht hubrelevante Flüge aus den Randzeiten zu vertreiben. Zu berücksichtigen gilt, dass durch Verspätungen bei der Fluggesellschaft sowohl Zeit- als auch Irregularitäts- und Zusatzkosten entstehen,

wobei Zeitkosten auch bei den Passagieren entstehen und einen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit einer Fluggesellschaft haben.

Aus Einzelflugperspektive kann eine Airline kurzfristig strukturelle Massnahmen ergreifen. Sie kann den Einsatz von Flugzeugen optimieren und einzelne Flüge verlustbringend fliegen, wenn es im Gesamtnetzwerkkontext stimmt. Dies entspricht einem Deckungsbeitragsdenken, das keine nachhaltige Lösung darstellt. Mittelfristig kann eine Airline betriebswirtschaftliche Verluste nicht tragen. Operative Gewinne sind existenziell und eine gewisse Marge muss erreicht werden, um das Flugmaterial regelmässig erneuern zu können.

Aus Netzwerkperspektive kann eine Airline einzelne, weniger hubrelevante Flüge mit kaum Umsteigern im Wellensystem verschieben. Aber eine Verschiebung einzelner Flüge beeinflusst auch die Gesamtkonnektivität und wird durch das Vorhandensein von Slots und durch die Öffnungszeiten des Flughafens beeinflusst.

Aus Ressourcenperspektive kann eine Airline mehr Ressourcen zur Verfügung stellen. Dies würde bedeuten, Flugzeuge und Crews jederzeit bereit zu haben, um für einen verspäteten Flug einzuspringen. Dies wäre aber betriebswirtschaftlich kaum nachhaltig.

VII. Lärmgebühren am Flughafen Zürich und deren Wirkung

Aus den vorab beschriebenen Grundlagen kann eine Diskussion über die Lenkungsmöglichkeiten in globalen Airline-Netzwerken durch Lärmgebühren im Sinne einer Umlenkung von Flugbewegungen auf weniger lärmsensible Zeiten geführt werden.

Knappe Margen bei Airlines können durch Gebühren zu Optimierungen bei nicht hubrelevanten Flügen wie zum Beispiel Punkt-zu-Punkt-Verbindungen ohne Netzanschluss führen. Auch internationale Netzwerk-Airlines können durch Gebühren bewegt werden, sofern es ihr Netzwerk in ihrem Heimatflughafen zulässt. Hubrelevante Flüge am Flughafen Zürich sind Flüge, welche grösstenteils mit dem Star-Alliance-Netzwerk verbunden sind. Insbesondere

sind es Flüge der Swiss und teilweise der Edelweiss Air. Diese Flüge können kaum mittels Gebühren verschoben werden, da sonst die Nutzung der einzelnen Flugzeuge, die Auslastung der Langstreckenflotte und das gesamtögliche globale Netzwerkangebot abnehmen würde. Somit wäre kaum mehr ein Hub-and-Spoke-Netzwerk mit einer für einen rentablen Betrieb minimal nötigen Grösse möglich. Bei Herausnahme einzelner Flüge kann das Netzwerk sogar kollabieren, wobei die direkte Globalanbindung der Schweiz, die Hub-Funktion des Flughafens Zürich und der nachhaltige Betrieb der Netzfluggesellschaft Swiss gefährdet würden.

Im Rahmen des rechtlich vorhandenen Spielraums⁷ können Lärmgebühren also an einem Hub-Flughafen, der hauptsächlich ins globale Netzwerk seiner Hub-Airline integriert ist, nur eine beschränkte Wirkung erzielen.

VIII. Fazit

Die Hub-Funktion eines Flughafens ist relevant für die Gesellschaft und Volkswirtschaft eines Landes. Der Hub wird von einer Hub-Airline betrieben. Nur wenn eine Airline Umsteigeverbindungen ab einem Flughafen anbietet, kann sich dieser zu einem Drehkreuz mit all seinen positiven Wirkungen auf die lokale Wirtschaft und Gesellschaft entwickeln. Ohne Hub-Funktion und Hub-Airline ist eine direkte Globalanbindung nicht oder nur bedingt möglich. Damit eine auf globaler Ebene agierende Netzwerk-Airline nachhaltig überleben kann, muss sie positive Netzwerkeffekte realisieren, was innerhalb der Öffnungszeit des Flughafens möglich sein muss, indem ein genügend grosses operativ mögliches Fenster besteht, worin die Airline die Flugzeuge genügend ausnutzen kann. Dies ist am Flughafen Zürich mit der Öffnungszeit zwischen 6.00 und 23.00 Uhr knapp gegeben.

Um zu Randzeiten etwas Luft zu verschaffen und zumindest die Verspätungsanfälligkeit zu reduzieren, könnten nicht hubrelevante Flüge aus lärmkritischen Zeitfenstern verschoben werden und positive Lärmwirkungen zeigen. Allerdings ist es nur eine beschränkte Anzahl an Flügen zu Randzeiten, die

⁷ Vgl. dazu den Beitrag von CHRISTIAN MEYER/GORAN SEFEROVIC in diesem Band.

verschoben werden können. Der grössere Teil sind hubrelevante Flüge, die im Hub-Netzwerk des Hubs Zürich integriert sind, bei denen kaum eine Lenkung bewirkt werden kann. Bei diesen Verbindungen handelt es sich um existenzielle Verbindungen einer Hub-Airline.

Aus diesem Grund können Lärmgebühren bei Hub-Airlines nur beschränkt zu Verschiebungen von Flügen und damit einhergehenden Flugplanänderungen führen. Punkt-zu-Punkt-Airlines oder ausländische Airlines, die nicht mit dem Netzwerk der Hub-Airline verbunden sind, also nicht im Star-Alliance-Netzwerk integriert sind, können jedoch eher mittels Gebühren aus gewissen Zeitfenstern verschoben werden.

Literaturliste

ADLER NICOLE/FORSYTH PETER/MUELLER JUERGEN/NIEMEIER HANS-MARTIN, An economic assessment of airport incentive regulation, *Transport Policy* 41 (2015), S. 5 ff.

PETER MARTIN/ZANDONELLA REMO/MAIBACH MARKUS, BAZL/Aerosuisse, Volkswirtschaftliche Bedeutung der Zivilluftfahrt in der Schweiz, Zürich 2011.

Flughafen Zürich AG. *Diverse Statistiken*

BERTSCHMANN DAMARIS et al., Studie Volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich: Ergebnisse für das Jahr 2016, Management Summary, Zürich 2017.

SCHRAVEN JAN-CHRISTIAN/WITTMER ANDREAS/TOCKENBÜRGER LÜDER, Integrated Capstone Project EMBA HSG, Swiss Case Study, 2017.

WITTMER ANDREAS/BIEGER THOMAS/MÜLLER ROLAND, Aviation Systems, Management of the Integrated Aviation Value Chain, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg 2021.

Der Flugverkehr verursacht bedeutende Emissionen, weshalb sich der Luftverkehr im Allgemeinen und die Flughafen Zürich AG im Besonderen mit Forderungen zur Reduktion von Lärm und dem Ausstoss von CO₂ konfrontiert sehen. Mit Gebühren soll der Zunahme der Emissionen entgegengewirkt werden. Flughafengebühren führen jedoch zu einem Spannungsfeld zwischen den wirtschaftlichen, politischen und umweltschützerischen Interessen der einzelnen Gruppen. Der vorliegende Tagungsband widmet sich der Frage, wie aus rechtlicher und ökonomischer Sicht mit diesem Spannungsverhältnis umgegangen werden kann und soll.

