

Stärkeres Verursacherprinzip gegen Fluglärm

Kostenwahrheit und Kompensationen als Lösungsansätze

Von Reiner Eichenberger und Mark Schelker*

Fluglärm verursacht grosse Schäden. Das zeigt die Debatte um den Staatsvertrag für Anflüge auf den Flughafen Zürich über deutsches Gebiet. Die ins Auge gefassten Neuverhandlungen stellen eine grosse Chance dar, das Problem mit mehr Aussichten auf Erfolg anzugehen. Die Autoren des folgenden Beitrags sehen in einer konsequenten Weiterentwicklung des Verursacherprinzips mit Kompensationen der Betroffenen Möglichkeiten für eine effektive und gerechte Lösung.

Die Auseinandersetzungen um den Staatsvertrag zeigen, dass der Lärm an Wochenenden und in den Nachtstunden sowie über besonders dicht besiedeltem Gebiet als besonders störend empfunden wird. Die offensichtlich beste Lösung wäre deshalb der Nordanflug über süddeutsches und schweizerisches Gebiet, möglichst an Arbeitstagen und nicht in der Nacht.

Blockierte Diskussion

Doch dieses Ziel kann mit dem bisher in den Verhandlungen dominierenden Ansatz nicht erreicht werden. Denn er überwindet weder den deutschen Widerstand gegen den Nordanflug noch die innerschweizerische Opposition gegen alternative Anflugsszenarien, und er vermag die Flüge nicht auf Zeiten umzulagern, wo sie kleinere Belastungen für die Bevölkerung verursachen. Kein Wunder also, dass die politische Diskussion völlig blockiert ist und der Staatsvertrag vom Nationalrat abgelehnt und vom Ständerat an die Kommission zurückgewiesen wurde.

Am effizientesten können Lärm und andere Externalitäten mit dem Verursacherprinzip bekämpft werden. Das gilt auch für den Flugverkehr. Dank Start- und Landegebühren, welche die externen Kosten der Flugbewegungen möglichst genau abbilden, müssen die Verursacher die vollen gesellschaftlichen Kosten ihrer Handlungen tragen. Dies gibt ihnen Anreize, die Belastungen klein zu halten.

Konsequentes Verursacherprinzip

Ein wirksames Abgabensystem bedingt aber ein konsequenteres und differenzierteres Tarifsystem als das heute schon bestehende. Zwar war der Flughafen Zürich vor einiger Zeit ein Vorreiter hinsichtlich Lärm- und Immissionsgebühren. Ganz offensichtlich motivierten diese nach Tages-

zeit und Lärmintensität differenzierten Lande- und Abfluggesellschaften, leise Flugzeuge einzusetzen. Doch die Gebührendifferenzierungen sind immer noch zu klein. Das Erfolgsmodell wurde kaum weiterentwickelt und bisher nicht als Lösungsansatz für die gegenwärtigen Probleme verstanden. Insbesondere wurde unterlassen, die Gebühren nach Wochentagen zu differenzieren, obwohl gerade An- und Abflüge über das Wochenende ein besonderes Ärgernis darstellen. In Tat und Wahrheit tendiert die Tarifpolitik der Fluggesellschaften gerade in die entgegengesetzte Richtung. Heute fördern sie Wochenendflüge mit der «Sunday rule», d. h., Flugarrangements sind besonders billig, wenn sie die Nacht von Samstag auf Sonntag einschliessen.

Kompensationen – politisch durchsetzbar?

Durch verursachergerechte Abgaben fallen bedeutende Mittel an. Bei rund 20 Millionen an- und abfliegenden Passagieren wie im Jahr 2001 würden bereits bei einer geringen zusätzlichen Lärmgebühr von durchschnittlich 5 Franken pro Passagier Abgaben von 100 Millionen Franken zusammenkommen. Diese Mittel müssten in öffentliche Kassen fliessen, dies im Unterschied zur soeben beschlossenen Gebührenerhöhung zugunsten der Unique. Der Spielraum für solche Lärmabgaben ist durchaus gegeben, wie internationale Vergleiche der Landegebühren zeigen. Gleichzeitig zielt das Argument, der Flugverkehr verträge keine weiteren Gebührenerhöhungen, ins Leere. Denn Passagiere, für die sich das Fliegen nicht mehr lohnt, sobald sie für die von ihnen verursachten Schäden aufkommen müssen, sollten aus volkswirtschaftlicher Sicht sowieso nicht fliegen.

Die Abgaben könnten zum Schuldenabbau oder für die Senkung der Einkommenssteuern verwendet werden. Sie könnten aber auch zur

Kompensation der vom Lärm betroffenen Bevölkerung eingesetzt werden. Kompensationen dienen dazu, die gesamtgesellschaftlichen Vorteile aus einem Projekt so umzuverteilen, dass alle davon profitieren. Zur Steigerung der politischen Durchsetzbarkeit und insbesondere im Hinblick auf allfällige neue Verhandlungen über den Staatsvertrag mit Deutschland sind sie deshalb unabdingbar.

Voraussetzung für ihre Wirksamkeit ist aber, dass gewisse Regeln eingehalten werden. Keinesfalls dürfen sie als plumpe Bestechung erscheinen. Sie dürfen sich nicht nur an die politischen Entscheidungsträger richten, sondern müssen den direkt Betroffenen einen sichtbaren Vorteil bringen und nach der Betroffenheit abgestuft werden. Zudem müssen sie in möglichst natürlicher Weise erfolgen. So stossen direkte Geldzahlungen oft auf moralisierenden Widerstand, während die Steuerzahlungen von Externalitäten verursachenden Anlagen dankbar angenommen werden. Besonders geeignet sind auch Kompensationen durch Sachleistungen. So könnten die vom Lärm besonders Betroffenen mit (vielleicht sogar handelbaren) Gratisflügen entschädigt werden.

Wolfenschiessen als Beispiel

Ein instruktives Beispiel für die hohe Wirksamkeit von Kompensationen bietet das Projekt des Endlagers für schwach- und mittelradioaktive Abfälle in Wolfenschiessen. Dort hat die angemessene kompensierte Bevölkerung der Standortgemeinde dem Projekt zugestimmt. Hingegen haben die umliegenden Gemeinden, die von den vermuteten Nachteilen ebenfalls betroffen waren, aber wesentlich geringer kompensiert wurden, die Anlage abgelehnt.

Von der Effizienz her sind Kompensationen hingegen nicht unproblematisch. Sie müssen so ausgestaltet werden, dass sie möglichst niemandem Anreize bieten, neu in besonders belastete Gebiete zu ziehen. Deshalb sollten sie nicht an zukünftige Neuzuzüger gegeben werden. Aus Gerechtigkeitsüberlegungen sollten bisherige Land- und Immobilieneigentümer, deren Eigentum durch eine unabsehbare Änderung der Lärmsituation entwertet wurde, kompensiert werden. Jene hingegen, die erst zugezogen sind, als die besondere Lärmbelastung schon bekannt war, werden quasi automatisch durch den Marktmechanismus

kompensiert, da die Miet-, Land- und Immobilienpreise entsprechend tiefer liegen. Ein Indiz für die Wirksamkeit solcher «automatischer» Kompensationen ist die Tatsache, dass das Bevölkerungswachstum in den flughafennahen Gebieten mit besonderer Lärmbelastung über dem kantonalen Durchschnitt liegt.

Doch ob aktiv kompensiert wird oder nicht: Die Umsetzung des Verursacherprinzips verbessert vor allem die Situation der heute vom Lärm Betroffenen. Sie profitieren von einer Reduktion der Belastung insbesondere in der Nacht und am Wochenende. Da die Gesamtbelastung sinkt, die Lebensqualität steigt und die Einnahmen aus den Gebühren sinnvoll eingesetzt werden können, entsteht auch ein gesamtgesellschaftlicher Gewinn. Höhere und stärker differenzierte Lärmgebühren mit oder ohne Kompensationen für die Betroffenen stellen deshalb einen Standortvorteil für die Region Zürich und die Schweiz dar.

Unattraktive Alternativen zum Nordanflug

Das Verursacherprinzip mit Schadenkompensation macht auch die Schwächen der Alternativen zum Nordanflug auf den Flughafen Zürich deutlich. Falls die Anflugrouten neu definiert werden müssen, entstehen neben den hohen sicherheitstechnischen und organisatorischen Problemen (siehe NZZ 13.9.02) weit grössere Lärm-schäden, weil die neu überflogenen Gebiete viel dichter besiedelt sind. Deshalb müssten die Lärmgebühren stark erhöht werden, was die Attraktivität des Flughafens Zürich senken würde. Gleichzeitig entstünden enorme Kompensationsansprüche, weil es sich um neue, bisher nicht absehbare Belastungen handeln würde.

Abschliessend soll nochmals betont werden, dass der hier vorgeschlagene Ansatz keineswegs einen Bruch mit den bisherigen schweizerischen Gepflogenheiten darstellt. Vielmehr fordert er eine konsequente Weiterentwicklung bereits erprobter Erfolgsmodelle. Es bleibt zu hoffen, dass der Bundesrat in den neuen Verhandlungen diesen Aspekt einbringen kann und das Instrument der Gebühren und Kompensationen fruchtbar einzusetzen vermag.

* Reiner Eichenberger ist Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg, Mark Schelker arbeitet dort als Assistent.