

Stärkeres Verursacherprinzip gegen Fluglärm

Kostenwahrheit und Kompensationen als Lösungsansätze

Reiner Eichenberger und Mark Schelker^{*}

Fluglärm verursacht grosse Schäden. Das zeigt das Verhalten Deutschlands genau so wie die schweizerische Diskussion. Besonders störend ist der Lärm an Wochenenden und in den Nachtstunden sowie über besonders dicht besiedeltem Gebiet. Die offensichtlich beste Lösung wäre deshalb der Nordanflug über süddeutsches und schweizerisches Gebiet, möglichst an Arbeitstagen und nicht in der Nacht.

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 Anflugszenarien, 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 National- und Ständerat abgelehnt wurde.

Die Neuverhandlungen stellen eine grosse Chance dar, das Problem fruchtbarer anzugehen. Im folgenden wird argumentiert, dass das Verursacherprinzip mit Kompensationen der Betroffenen eine effektive und gerechte Lösung bietet.

Abgaben nach Verursacherprinzip

^{*} Prof. Dr. Reiner Eichenberger ist Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität Fribourg und Mitglied des Center for Studies in Public Sector Economics der Universitäten Bern, Neuenburg und Fribourg (BENEFRI), Mark Schelker ist Assistent am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität Fribourg. Adresse: Av. de Beauregard 13, 1700-Fribourg. E-mail: Reiner.Eichenberger@unifr.ch, Tel: 026'300'82'62/66, Fax: 026'300'96'78.

Am effizientesten können Lärm und andere Externalitäten mit dem Verursacherprinzip bekämpft werden. Das gilt auch für den Flugverkehr. Dank Lande- und Startabgaben, die 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.

Ein wirksames Abgabensystem bedingt aber ein konsequenteres und differenzierteres Tarifsysteem als das heute schon bestehende. Zwar war der Flughafen Kloten vor einiger Zeit ein Vorreiter hinsichtlich Lärm- und Immissionsgebühren und hat damit international Aufsehen erregt und als Vorbild gedient. Ganz offensichtlich motivierten diese nach Tageszeit und Lärmintensität differenzierten Landetaxen die Fluggesellschaften, 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 es unterlassen, die Gebühren nach Wochentagen zu differenzieren, obwohl gerade die Wochenendflüge ein besonderes Ärgernis darstellen. Tatsächlich geht die Politik der Fluggesellschaften gerade in die entgegengesetzte Richtung. Heute fördern sie Wochenendflüge mit der „sunday rule“, d.h. Flugarrangements, die die Nacht von Samstag auf Sonntag beinhalten, sind besonders billig.

Kompensationen und politische Durchsetzbarkeit

Durch verursachergerechte Abgaben fallen bedeutende Mittel an. Bei rund 20 Mio. an- und abfliegenden Passagieren wie im Jahr 2001 würde bereits bei einer geringen zusätzlichen Lärmgebühr von durchschnittlich CHF 5 pro Passagier Abgaben von CHF 100 Mio. 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 vertrage 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 Betroffenen 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 die neuen Verhandlungen 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 externalitätenverursachenden 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. Ein instruktives Beispiel für die hohe Wirksamkeit von Kompensationen bietet das Projekt des Endlagers für schwach- und mittelradioaktive Abfälle in Wolfenschiessen. Dort hat die angemessen 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 ablehnten.

Aus Effizienzsicht 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 der Belastung 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 gleich 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 Lärmopfer 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 deutlich. Falls die Anflugrouten neu definiert werden müssen, entstehen neben den hohen sicherheitstechnischen und organisatorischen Problemen (siehe

NZZ 13.09.2002) weit grössere Lärmschäden, weil die neu überflogenen Gebiete viel dichter besiedelt sind. Deshalb müssten die Lärmgebühren stark erhöht werden, was die Attraktivität des Flughafen Klotens 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.