

BFO, 8307 Effretikon

Einschreiben

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL
Herr Marcel Zuckschwerdt, stv. Direktor
Leiter Abteilung Luftfahrtentwicklung
Herr René Brenner
Sektion Wirtschaftsfragen
3003 Bern

Lindau, 5. November 2018

Lärmgebührentarif Flughafen Zürich (FZAG) Stellungnahme zum Gutachten von Dr. A. Wittmer vom 31. August 2018

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir haben grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der Unparteilichkeit des Experten. Im Gutachten geht es hauptsächlich um die Wirtschaftlichkeit und der FZAG und der Fluggesellschaften; vornehmlich der SWISS. Die lärm betroffene Bevölkerung wird nur marginal im Gutachten angesprochen.

Wesentliche Einwendungen

Kritisiert wird vornehmlich die Überbewertung der Hubfunktion des Flughafens Zürich in den Fragestellungen. Dass diese in den bundesrätlichen Vorgaben (Lupo und SIL-Objektblatt) erwähnt wird, ändert nichts daran, dass der Hauptzweck der Lenkungsabgaben, wie sie das Bundesgericht bereits im Jahre 2010 statuiert hat, die Lenkungswirkung in der Nacht und zu den sensiblen Tagesrandzeiten sein soll. Es trifft zu, dass die Hubfunktion des Flughafens Zürich auch seitens des Bundesgerichts erwähnt wurde. Aus seinen Vorgaben lässt sich aber nicht ableiten, dass damit eine antizipierte Interessenabwägung zu Gunsten der Drehkreuzbetrieb einhergehen soll, wie sie vom BAZL in der Fragestellung vorgenommen wurde, ergibt sich daraus jedenfalls nicht (BGE 137 II 58. (vBR), S. 111, E. 6.7.4 f.)

Hauptaufgabe des neuen Gebührenreglements sollte demnach die Festlegung «lenkungswirksamer Zuschläge sein, die nach Lärmerzeugung und zeitlich gestaffelt sind».

Ausserdem sind wichtige Grundsatzfragen nicht gestellt und somit auch nicht beantwortet. Insbesondere folgende Themen wurden zu Unrecht ausgeklammert:

- Für welche Direktverbindungen braucht es einen Hub, weil der Binnenmarkt zu klein ist?
- Für welche Verbindungen braucht es keinen Hub, weil diese mit kleinerem Fluggerät (z.Bsp. A321 Neo Long Range) aus der heimischen Nachfrage rentabel betrieben werden können?
- Kann über Lärmgebühren die Konzernphilosophie/das Geschäftsmodell der Lufthansa beeinflusst werden, welches eben nicht auf Direktverbindungen beruht, sondern auf einem Netzwerk?

Beschwerdelegitimation

Der BFO vertritt, neben rund 2'800 Mitgliedern, die Bevölkerung die in immissionsbelasteten Gebieten östlich des Flughafens leben und durch eine Lärmgebührenordnung, die auch den Namen verdient etwas entlastet würden; Menschen welche bereits seit der Einführung der DVO im Jahr 2001 teilweise sehr stark belastet sind durch die rund 20'000 Starts von niedrig fliegenden, schweren und sehr lauten Flugzeugen ertragen müssen.

Relevante Aussagen des Gutachters und deren Einordnung

Zielsetzung der Lärmgebühren; Überbewertung der Hubfunktion

Die Zielsetzung der Lärmgebühren soll «einen wirksamen finanziellen Anreizmechanismus» bilden, «welcher einerseits den Einsatz lärmemissionsärmerer Luftfahrzeuge durch die Flughafenutzer fördert und andererseits die Nutzung der Tagesrand- und Nachtstunden für Starts und Landungen reduziert, indem er sie massgeblich verteuert und indem auch bei Landungen eine lärmabhängige Abgabe eingeführt wird» (Einsprachetext sbfz, BGE 137 II 58 S. 111, BVGer A-769/2013 vom 31. Oktober 2013 E. 7.5.3.1).

Gemäss Gutachter soll die Gebühr verschiedene Lenkungsziele: strukturelle (Verschiebung von geplanten Flugzeiten), taktische (Verspätungsvermeidung am Abend) und Lenkung in Bezug auf das eingesetzte Flugmaterial haben (S. 98 des Gutachtens).

Auf S. 89 umschreibt der Gutachter das Lenkungsziel als «nachhaltiger, aber stark verspätungsreduzierter Hubbetrieb». Demnach wurde als Zielsetzung und Begrenzung der Lärmgebühr ein uneingeschränkter Hubbetrieb vorausgesetzt. Das Bundesverwaltungsgericht hielt dazu im einschlägigen Entscheid ausdrücklich fest, dass die Argumentation des BAZL zugunsten des angefochtenen Gebührenreglements nicht zu überzeugen vermochte, als darin eine ausreichende Lenkungswirkung der in der bewilligten Gebührenordnung vorgesehenen Lande- und Startzuschläge in den Tagesrand- und Nachtstunden bejaht wurde. Das Bundesverwaltungsgericht verneinte mit anderen Worten die ausreichende Lenkungswirkung und hielt fest, dass das BAZL bei der Genehmigung der angefochtenen Lärmgebührentarife zu Unrecht angenommen habe, dass die Gebühren unter den gegebenen betrieblichen Rahmenbedingungen die höchstmögliche Lenkungswirkung erzielen würden und *weitergehende Erhöhung die Funktion des Flughafens Zürich als Drehscheibe des internationalen Luftverkehrs gefährden würde*. Weiter erwog das BVGer dazu (vgl. BVGer A-769/2013 vom 31. Oktober 2013 E. 7.5.3.1):

«Ob diese Auffassung zutrifft, kann das Bundesverwaltungsgericht aufgrund der vorliegenden Unterlagen nicht beurteilen, da die Vorinstanz ihre entsprechenden Behauptungen in keiner Weise untermauert. Ohnehin erscheint die diesbezügliche Argumentation der Vorinstanz insofern problematisch, als für die Festlegung der vorzusehenden Gebühren zunächst Start- und Landezuschläge approximativ zu bestimmen sind, welche die erwünschte Lenkungswirkung entfalten. Erst wenn diese feststehen, sind die hieraus resultierenden betrieblichen Konsequenzen abzuschätzen. Sollten die entsprechenden Abklärungen ergeben, dass ein lenkungswirksame Start- und Landezuschläge für die Tagesrand- und Nachtstunden die Fluggesellschaften veranlassen würde, ihre Langstreckenflüge einzustellen oder in einem den Hubbetrieb des Flughafens Zürich gefährdenden Ausmass zu reduzieren, so wäre in einem weiteren Schritt zu untersuchen, ob die für die Funktion des Flughafens Zürich als Drehscheibe des internationalen Luftverkehrs entscheidenden Flüge von solchen Lärmzuschlägen ganz oder teilweise ausgenommen werden könnten, wobei aus Praktikabilitätsgründen wohl die – von der Beigeladenen in anderem Zusammenhang geforderte – Differenzierung nach Lang-, Kurz- und Mittelstreckenflugzeugen im Vordergrund stehen dürfte.»

Mit anderen Worten wird eine Einschränkung der Hubfunktion zumindest hinsichtlich eines Teils der Verbindungen nicht als absolute Grenze der möglichen Lenkung bezeichnet, sondern es ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts vielmehr differenziert zu prüfen, inwieweit eine mögliche Einschränkung entstehen, wie sie sich auswirken würde und inwieweit diese Auswirkungen zu akzeptieren sind. Die gegenüber dem Gutachter in der Folge vom BAZL im Auftrag formulierten Fragen reflektieren die Relativierung der möglichen Auswirkung nicht.

Dass die aktuelle Gebührenhöhe den Hubbetrieb schützt, ist offensichtlich (S. 88). Die strukturelle Optimierung orientiert sich an diesen Gebühren. Wären sie höher, gäbe es eine andere Optimierung. Dass die Gebühren «ausreichend wirksam» sind, ist ein reines Dafürhalten des Experten und es findet sich im Text kein echter Beleg für diese Aussage. Daran ändert das umfangreiche theoretische Gerüst des Gutachtens nichts. Die zentralen Fragen können nicht mit harten Fakten beantwortet werden.

Hintergründe der täglichen Verspätungen

Aus dem Gutachten ergibt sich, dass die Verspätungen der abendlichen Zubringerflüge durch die Swiss weitgehend selbstverschuldet sind. Sie sind eine Folge der knappen «Ressourcenallokation». Die Swiss stellt offensichtlich nicht genügend Material und Besatzungen zu Verfügung, sonst würde es (fast) keine Verspätungen geben, dies muss auch der Gutachter mehr oder weniger eindeutig eingestehen (S. 86 f.):

*«Hierbei ist die Feststellung interessant, dass bei den eingehenden Flügen der Abendwelle der Swiss in Zürich **persistente Ankunftsverspätungen** beobachtet werden können, welche sich im Laufe des Tages aufaddieren, statt kompensiert zu werden; es handelt sich also grossmehrheitlich um sog. **reaktionäre Verspätungen**. Ein Blick auf die Einsatzstruktur der Flugzeuge lässt dabei vermuten, dass die fehlende Kompensation teilweise auf eine eher knappe Ressourcenallokation zurückgeführt werden kann. Entsprechend könnte theoretisch eine grosszügigere Ressourcenallokation zumindest partiell Abhilfe leisten, was allerdings auch mit höheren Fixkosten einherginge. Die Persistenz der reaktionären Verspätungen wirft also die*

Frage auf, ob die möglichen ressourcenallokativen Massnahmen nicht vollständig ausgeschöpft werden, um diese Verspätungen untertags abzubauen.

In diesem Zusammenhang wäre auch die personelle Besetzung der Bodenabfertigung der FZAG, die offenbar nach 22:00 Uhr massiv reduziert wird, zu erwähnen. Diese Problematik wird im Bericht allerdings nicht aufgegriffen, obwohl auch hier die Frage zu klären wäre, ob seitens der FZAG «die möglichen ressourcenallokativen Massnahmen nicht vollständig ausgeschöpft werden, um diese Verspätungen untertags abzubauen».

Unklar ist in diesem Zusammenhang auch, in welchen Fällen Anschlussgäste abgewartet werden müssen und wer dies im Einzelfall gestützt auf welche Kriterien entscheidet. Darauf wird im Gutachten nicht eingegangen. Soweit bekannt hat die Swiss dazu keine einheitliche Regelung erlassen, so dass keine klare Praxis besteht und die jeweilige verantwortliche Person entscheidet, wie vorzugehen ist.

Hingegen ergibt sich aus dem Gutachten hinsichtlich der Lenkungswirkung der Abendgebühren, dass es für die Fluggesellschaften offensichtlich rentabler ist, abendliche Verspätungen hinzunehmen, statt diese durch eine Vorverschiebung der eingehenden Flüge der Abendwelle oder «mittels intensiverer Ressourcenallokation» zu reduzieren.

Fehlende Definition hubrelevanter Flüge

Die Frage, was ein hubrelevanter Flug ist, scheint auch in Fachkreisen nicht klar beantwortbar zu sein. Im Gutachten findet sich dazu jedenfalls keine wissenschaftlich belastbare Antwort, sondern eine willkürliche Einschätzung des Gutachters: Bei hubrelevanten Flügen solle der Umsteigeranteil grösser sein als 10% (S. 100).

Angesichts dieser Definition wäre es ausgesprochen interessant zu erfahren, wie hoch die Umsteigeranteile der chronisch verspätet landenden Flugzeuge abends in Realität sind. Bei einem durchschnittlichen Umsteigeranteil von knapp 30% wird aufgrund der Definition des Gutachters so wohl jeder Flug hubrelevant. Immerhin gäbe es hier Handlungsspielraum: Die einzelnen Fluggesellschaften kennen ja die Umsteigeranteile pro Flug. Es stellt sich die Frage, ob man den Umsteigeranteil zum Kriterium machen könnte, ob ein Anschluss abzuwarten ist oder nicht, so beispielsweise bei einem Umsteigeranteil von 20%.

Haben hohe Gebühren spätabends auch eine Wirkung auf die Abwicklung früherer Flüge desselben Tags?

Die chronischen Verspätungen der abends eingehenden Flüge sind eine Folge der knappen «Ressourcenallokation» (vgl. oben). Auch nach Auffassung des Gutachters könnten die Verspätungen durch den Tag abgebaut, reduziert oder vermieden werden, wenn der dazu notwendige erforderliche sachliche und personelle Aufwand getrieben würde.

Die regelmässigen Verspätungen sind somit weder zwingend, noch aufgrund der Infrastruktur unvermeidlich. Sie entstehen vielmehr aufgrund der ungenügenden Ressourcenallokation und werden in Kauf genommen von involvierten Playern.

Höhere abendliche und spätabendliche Gebühren führen demnach zu wirtschaftlichen Anreizen, den Flugplan besser einzuhalten. Nur mit höheren Gebühren kann auch der Hub-Carrier dazu motiviert werden, die entsprechenden notwendigen Ressourcenallokationen vorzunehmen, um die reibungslose Abwicklung des Verkehrs während des Tages zu gewährleisten.

Zu klären wäre diesbezüglich insbesondere die Frage, inwieweit eine stärkere Progression ab 23.00 Uhr verlangt werden soll oder ob die stärkere Progression bereits früher, etwa um 22.00 Uhr einsetzen soll. Diese Frage bleibt aber unbeantwortet.

Letztlich kommt auch der Gutachter zum Schluss, dass höhere Gebühren am Abend zu besserer Ressourcenallokation mit Verspätungsabbau führen würden (vgl. Morgengebühren für nicht hubrelevante Flüge, S. 86 oben; Höhere Gebühren am Abend würden zu besserer Ressourcenallokation mit Verspätungsabbau führen (S. 87, S. 88, S. 91 Kap. 6.1.3.2, S. 94 Kap. 6.2.4).

Einsatz von lärmgünstigeren Flugzeugen

Zur langfristig-strategischen Lenkungswirkung hält der Gutachter etwa fest (S. 84), dass anstelle der Boeing 777 auch lärmgünstigere Flugzeuge (Boeing 787) auf dem Markt sind, welche von der Lufthansa aber nicht beschafft worden sind (wohl, weil der finanzielle Anreiz fehlte). Auch wenn man sich anstatt auf die offenbar vertraulichen und deshalb nicht zugänglichen Kaufentscheidkriterien auf den «gesunden Menschenverstand» stützt, kann von einer grossen Plausibilität einer fehlenden Lenkungswirkung der jetzigen Gebühren ausgegangen werden. Höhere Gebühren führen automatisch dazu, dass teurere und dafür lärmässige bessere Flugzeuge eingesetzt werden.

Vermeintliche moralische Argumente

Der Gutachter stellt zumindest implizit die Hypothese auf, es sei unmoralisch, für Aufwachlärm mitten in der Nacht Gebühren zu verlangen. Er erwähnt, dass es sich bei Nachtflügen um medizinische oder andere Notfälle handeln könne und es moralisch fragwürdig sei, die Betroffenen mit einer Nachtgebühr zu belasten (S. 95). Dazu ist zunächst festzuhalten, dass nicht mit jedem nachts startenden oder landenden Flugzeug ein medizinischer Notfall abgewickelt wird und es dabei um Leib und Leben geht. Zudem könnte in einem entsprechenden Tarif auch festgehalten werden, dass echte Notfälle von der Gebührenerhebung ausgenommen werden müssen (Rettungseinsätze der Rega oder echte, dringende Ambulanzflüge).

Die vorgeschobene moralische Komponente kann gegen sehr hohe Nachtgebühren jedenfalls nicht aufrechterhalten werden. Zudem unabhängig davon bei einer moralisch-ethischen Bewertung berücksichtigt werden, dass durch nächtliche Aufwachreaktionen aufgrund von Fluglärm die Gesundheit einer grosse Anzahl von Menschen tangiert wird.

Fazit

Trotz all der Unwägbarkeiten und den fehlenden harten bzw. quantifizierten Annahmen und Argumente kommt der Gutachter zum Schluss, «dass die vorgeschlagene Gebüh-

renordnung als zielführend erscheine», und dass «der neue Gebührenvorschlag grundsätzlich geeignet sei, das (...) Lenkungspotenzial insbesondere in Bezug auf die Verspätungssituation zu verbessern, aber gleichzeitig den Hubbetrieb zu schützen». Diese Aussage ist wenig bestimmt und schon gar nicht justiziabel. Sie bringt aber immerhin ehrlicherweise zum Ausdruck, dass die Fragestellungen wissenschaftlich nicht klar und mit der gewünschten Eindeutigkeit beantwortet werden können.

Erkenntnisse und Folgerungen für den Lärmgebührentarif aus Sicht des BFO

Aufgrund des nunmehr vorliegenden Gutachtens müssen zusätzlich folgende Schlüsse gezogen werden:

1. Die ökonomische Theorie verfügte anscheinend über keine Modelle, mit denen die Lenkungswirksamkeit von Lärmgebühren genügend und zutreffend vorausgesagt werden kann. Die Aussagen und Folgerungen im Gutachten sind somit weitgehend spekulativer Natur, stützen sich also auf das persönliche Ermessen des Experten und sind letztlich wissenschaftlich fragwürdig.
2. Das Gutachten enthält immerhin verschiedentlich Hinweise darauf, dass die vorgesehenen Gebühren klein oder zu klein sind, und somit dazu führen, dass die Fluggesellschaften eigentlich vorhandene Möglichkeiten zur Lärmreduktion («Ressourcenallokation» zum Abbau von Verspätungen während des ganzen Tages, Kaufentscheide und Einsatz lärmarmes Fluggerät) nicht ausnützen. Eine Nachbesserung des Tarifs drängt sich auf.
3. Die Frage der Hubrelevanz der einzelnen Verbindungen und Flüge ist nicht befriedigend geklärt. Der BFO geht in dieser Hinsicht davon aus, dass auch der Hubcarrier Flüge durchführt, die nicht hubrelevant sind, aber fälschlicherweise als solche behandelt werden.
4. Die Lufthansa will ein Netzwerk betreiben. Die Frage, ob alle Flüge von Zürich in diesen Netzbetrieb eingebunden werden *müssen*, wird im Gutachten nicht diskutiert. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass mit neuem, kleinerem Fluggerät eine grosse Anzahl Interkontinentaldestinationen (Direktflüge) ausschliesslich aus dem Binnenmarkt heraus gewinnbringend bedient werden können. Die Hubrelevanz nicht nur von Zubringern, sondern auch von Interkontinentalflügen, ist unter diesem volkswirtschaftlichen Aspekt zu beurteilen und nicht aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen der Lufthansa heraus.

Meinung des BFO zum vorliegenden Gutachten

Die Aussagen aus dem Gutachten, wie sie nun vorliegen, sind in vielerlei Hinsicht unklar, offen oder unbestimmt. Sie zeigen aber mindestens teilweise in die richtige Richtung, indem sie bestätigen, dass das der von der FZAG eingereichte Antrag den Anforderungen nicht entspricht. Es wird deshalb viel davon abhängen, wie das BAZL diese Inhalte in einem neuen und angepassten Gebührenreglement umsetzt.

Wie eingangs erwähnt, werden Gebühren vor allem der Wirtschaftlichkeit gegenüber gestellt.

Es fehlt die Gegenüberstellung Gebühren – mögliche gesundheitliche Schäden durch das Nichteinhalten der Lärmschutzverordnung in den Tagesrand- und Nachtstunden. Ein griffiges Gebührenreglement ist der betroffenen Bevölkerung gegenüber geschuldet. Die Gebühren müssen durch ihre Höhe durchaus die Wirtschaftlichkeit der Flüge in den Ruhe- und Sperrzeiten infrage stellen.

Freundliche Grüsse

Bürgerprotest Fluglärm Ost (BFO)



Georg Brunner (Präsident)

georg.brunner@fluglaerm-ost.ch
+41 52 385 11 33