

---

# 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. auch FZAG, Halbjahresbericht 2021; Flughafenbericht 2021, S. 7 und 12.

<sup>2</sup> FZAG, Geschäftsbericht 2020, S. 25.

<sup>3</sup> Flughafenbericht 2020, S. 12 f.

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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,<sup>7</sup> am Spannungsfeld von Sicherheit, Lärmbelastung und wirtschaftlicher Entwicklung des Flughafens Zürich hat sich aber auch durch die Pandemie nichts Grundsätzliches geändert.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Flughafenbericht 2020, S. 12; Flughafenbericht 2021, S. 13.

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

<sup>7</sup> Flughafenbericht 2020, S. 41.

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> Bis 2051 ist die FZAG Inhaberin der Betriebskonzession und damit Halterin des Flughafens Zürich.<sup>10</sup> Mit der Konzessionierung verleiht der Bund das Recht, den Flughafen gewerbsmässig zu betreiben und dazu insbesondere Gebühren zu erheben.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> Ebenfalls anknüpfend an die Landung wird seit 1997 eine Emissionsgebühr erhoben, die sich nach der Menge Stickoxid-Emissionen bemisst.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Art. 36a LFG.

<sup>10</sup> Zum Ganzen JAAG/RÜSSLI, Rz. 4713 ff.

<sup>11</sup> 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.

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

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

<sup>14</sup> Vgl. BGE 125 I 182; STREIT, S. 153.

- Alle Schweizer Flughäfen erheben lärmabhängige Start- und Landegebühren.<sup>15</sup> Ein Teil dieser Einnahmen wird von den Flughäfen für Lärmschutzmassnahmen eingesetzt.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>
- Eine Flugzeugabstellgebühr wird pro Parkvorgang nach maximalem Abfluggewicht und Parkdauer erhoben. Von 23 bis 6 Uhr wird keine Flugzeugabstellgebühr erhoben.<sup>18</sup>
- Die Passagiersicherheitsgebühren wie auch die Gebühr zur Hilfeleistung an Passagiere mit eingeschränkter Mobilität (PRM-Gebühr) werden pro abfliegendem Passagier erhoben.<sup>19</sup>
- Eine Frachtgebühr wird pro ausgeladenem Kilogramm Fracht erhoben, differenziert nach ankommender Fracht und Transferfracht.<sup>20</sup>

Die Flughafengebühren bilden die Basis zur Finanzierung der aviatischen Infrastruktur.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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 %),

---

<sup>15</sup> Vgl. Art. 39 LFG.

<sup>16</sup> BAZL/ARE, SIL Konzeptteil, S. 71.

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

<sup>18</sup> Gebührenreglement Ziff. 2.2.4.

<sup>19</sup> Gebührenreglement Ziff. 2.3.3 f.

<sup>20</sup> Gebührenreglement Ziff. 2.4.

<sup>21</sup> Vgl. FZAG, Geschäftsbericht 2019, S. 6.

<sup>22</sup> FZAG, Geschäftsbericht 2019, S. 26 und zur Aufschlüsselung im Detail S. 92 f.

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

## 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).<sup>25</sup> Kausalabgaben stellen hingegen die Gegenleistung für eine bestimmte staatliche Leistung dar.<sup>26</sup> Benutzungsgebühren gehören zu den Kausalabgaben, denn sie sind das Entgelt für die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung oder einer öffentlichen Sache.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

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

---

<sup>23</sup> FZAG, Geschäftsbericht 2019, S. 26 f.

<sup>24</sup> FZAG, Geschäftsbericht 2019, S. 2, 27.

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

<sup>26</sup> 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.

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

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

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

<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> Für die Berechnung der Höhe der Flughafenengebühren ist somit grundsätzlich vom Wert der staatlichen Leistung auszugehen.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

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.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> Abzugrenzen sind derartige Gebühren mit Lenkungseffekt von (reinen) Lenkungsabgaben. Diese verfolgen keinen fiskalischen Zweck und sind auch kein Entgelt für

---

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> WIEDERKEHR, Kausalabgaben, S. 40 f.

<sup>33</sup> STREIT, S. 48; vgl. auch VOGEL, Rz. 8.44.

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

<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

### 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.<sup>37</sup> Diese Anforderungen relativiert das Bundesgericht jedoch, soweit die Bemessung einer Abgabe durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip begrenzt werden kann.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup> 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

---

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

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

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

<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup>

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

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

---

<sup>40</sup> 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.

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

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

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

<sup>44</sup> MÜLLER, S. 493.

<sup>45</sup> 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.

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

bestimmte Geschäftsfelder dem Verwaltungszweig Flugbetrieb zugerechnet?<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup> Werden in den flugbetriebsfremden Geschäftsfeldern substantielle Erträge erzielt, führt dies zu einer Quersubventionierung des eigentlichen Flugbetriebs.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup>

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).<sup>52</sup> Der Bundesrat hat entsprechende Transferzahlungen aus den Non-Aviatik-Erträgen gestützt auf 39 Abs. 6 LFG in der Verordnung über

---

<sup>47</sup> STREIT, S. 97 f.; MÜLLER, 494 f.

<sup>48</sup> STREIT, S. 106 f.

<sup>49</sup> STREIT, S. 112.

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

<sup>51</sup> STREIT, S. 109 und zur Kontroverse S. 110 ff.

<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> Insofern hat der Bund das im Grundsatz geltende Dual-Till-System relativiert.<sup>55</sup>

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.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup>

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.<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> Vgl. zu dieser Thematik eingehend auch BAUMANN, Ziff. IV.2.

<sup>56</sup> Vgl. Art. 39 Abs. 5 LFG.

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup> Diese Lenkungskausalabgaben vereinen die Rechtsnatur der Kausalabgabe mit einem Lenkungszweck. Verfolgt eine Abgabe hingegen reine Lenkungswirkung, dann wird sie als Lenkungsabgabe bezeichnet.<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup>

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

---

<sup>59</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2880.

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

<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup>

### 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.<sup>63</sup> Der Bundesrat erachtet die Nachtruhezeiten an den Schweizer Flughäfen als streng, was sich nach seinem Dafürhalten günstig auf die Lärmbelastung auswirkt.<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup> Diese Möglichkeit führt vorwiegend zwischen 22.00 und 24.00 Uhr zu zahlreichen Flugbewegungen, welche die Nachtruhe der Anwohnerinnen und Anwohner des Flughafens stören.<sup>66</sup> Diese Verspätungen sind ein Hauptgrund dafür, dass der kantonale Richtwert für die Lärmbetroffenen gemäss Zürcher-Fluglärmindex (ZFI) regelmässig

---

<sup>62</sup> FZAG, Geschäftsbericht 2020, S. 28; vgl. kritisch BAUMANN, Ziff. V.5.

<sup>63</sup> Vgl. JAAG, S. 54.

<sup>64</sup> Bundesrat, Lupo 2016, S. 1911 f.

<sup>65</sup> Flughafenbericht 2021, S. 59.

<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup>

Die Massnahmen zur Lärmbekämpfung im Flugverkehr basieren grundsätzlich auf dem sogenannten «balanced approach» der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization, ICAO).<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup> Als letztes Mittel kommen lokale Flugeinschränkungen, wie operationelle Betriebseinschränkungen, infrage.<sup>70</sup>

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).<sup>71</sup> 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

---

<sup>67</sup> 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.

<sup>68</sup> 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.

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

<sup>70</sup> 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>.

<sup>71</sup> Bundesrat, Massnahmenplan, S. 16.

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

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).<sup>73</sup> 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.<sup>74</sup>

## 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.<sup>75</sup> Das Übereinkommen ist heute von 193 Staaten ratifiziert.<sup>76</sup> Art. 15 des Chicago-Abkommens statuiert in Bezug auf die Flughafenengebühren ein Diskriminierungsverbot und ein Publizitätsgebot.<sup>77</sup> Darüber hinaus bleiben die Vertragsstaaten zwar in der Gebührengestaltung frei, sie sind aber verpflichtet, die Regelung der Flughafenengebühren zumindest zu überwachen und gegen völkerrechtswidrige

---

<sup>72</sup> Bundesrat, Massnahmenplan, S. 33.

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

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

<sup>75</sup> RIEDI, Rz. 6; STREIT, S. 29.

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

<sup>77</sup> STREIT, S. 30 ff.

Gebühren einzuschreiten.<sup>78</sup> 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.<sup>79</sup> 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,<sup>80</sup> sodass prinzipiell alle Rechtsakte anzuwenden sind, die für die EU-Mitgliedstaaten gelten.<sup>81</sup> 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.<sup>82</sup> In Bezug auf die Flughafengebühren ist insbesondere die Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte zu beachten.<sup>83</sup> Die Richtlinie 2009/12/EG wird auf nationaler Ebene namentlich durch die Verordnung über die Flughafengebühren umgesetzt.<sup>84</sup>

---

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

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

<sup>80</sup> Art. 1 Abs. 2 LFA.

<sup>81</sup> BGE 138 II 42 E. 2.1; vgl. KROPF, S. 91.

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

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

<sup>84</sup> 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 BV<sup>85</sup> 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.<sup>86</sup> 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).<sup>87</sup> Das Umweltschutzrecht rechnet alle Geräusche, die durch die ordnungsgemässe Nutzung einer Anlage verursacht werden, der Betreiberin zu.<sup>88</sup> 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.<sup>89</sup> 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.<sup>90</sup>

---

<sup>85</sup> Ausführlich GOSSWEILER, Rz. 17 ff.

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

<sup>87</sup> 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.

<sup>88</sup> JÄGER/BÜHLER, Rz. 302.

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

<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup> 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.<sup>92</sup> 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.<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup> Die Abgabe muss so ausgestaltet sein, dass sie geeignet ist, die Emissionen der zu sanierenden Anlage tatsächlich zu begrenzen.<sup>95</sup> 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.<sup>96</sup>

---

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

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> BGE 137 II 58, E. 6 ff.

<sup>94</sup> BGE 137 II 58, E. 6.7.2.

<sup>95</sup> Vgl. WAGNER PFEIFER, Rz. 1792.

<sup>96</sup> Flughafenbericht 2020, S. 25.

b) *Luftfahrtspezifische Regelungen*

Der Bund hat gestützt auf seine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Luftfahrt das Luftfahrtgesetz (LFG) erlassen.<sup>97</sup> 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.<sup>98</sup>

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.<sup>99</sup> Diese Verordnung regelt u.a. Bau und Betrieb von Flugplätzen und sieht Einschränkungen für gewerbsmässige Flüge zwischen 22.00 und 6.00 Uhr vor.<sup>100</sup> 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.<sup>101</sup> Planungsrechtliche Grundlage des Bundes für den Flughafen ist nach Art. 3a VIL der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL).<sup>102</sup> 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.<sup>103</sup> Die von der FZAG zu erhebenden Gebühren sind öffentlich-rechtlicher Natur und unterliegen grundsätzlich dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip.<sup>104</sup>

---

<sup>97</sup> Art. 87 BV; JAAG, S. 32.

<sup>98</sup> Bundesrat, Lupo 2016, S. 1889.

<sup>99</sup> Art. 36 Abs. 1 LFG.

<sup>100</sup> Vgl. Art. 39 Abs. 2 VIL; JAAG, S. 48 f.

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

<sup>102</sup> Vgl. JAAG, S. 34 und 42.

<sup>103</sup> Art. 1 Abs. 1 FGV.

<sup>104</sup> 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).<sup>105</sup> Das entsprechende Gebührenreglement wird grundsätzlich in einem Verhandlungsverfahren zwischen Flughafenhaltern und Fluggesellschaften festgesetzt.<sup>106</sup> Wenn die Verhandlungen scheitern, werden die Gebühren auf Antrag der Flughafenbetreiberin und basierend auf Kostenberechnungen vom BAZL genehmigt.<sup>107</sup> Das Verfahren orientiert sich an der EG-Richtlinie 2009/12, an die die Schweiz gebunden ist.<sup>108</sup> Die Lärm- und Schadstoffemissionen sind bei der Berechnung der Gebühren explizit zu berücksichtigen.<sup>109</sup> Zudem können Starts und Landungen in den Randstunden mit höheren Gebühren belastet werden.<sup>110</sup>

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.<sup>111</sup> 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-

---

<sup>105</sup> Vgl. Art. 47 ff. FGV; vgl. MÜLLER, S. 491 f.

<sup>106</sup> Art. 20 ff. FGV; VOGEL, Rz. 8.46.

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

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

<sup>109</sup> Art. 47–49 FGV.

<sup>110</sup> Art. 49 FGV.

<sup>111</sup> 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.<sup>112</sup> 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.<sup>113</sup> 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.<sup>114</sup>

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.<sup>115</sup> Im Gebührenreglement wird der Hubfunktion entsprechend explizit durch einen Entlastungsmechanismus für hubrelevante Airlines Rechnung getragen.<sup>116</sup>

## 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).<sup>117</sup> Die siebenstündige Nachtflugsperrung besteht seit 2010.<sup>118</sup> Gegenüber dem Flugplan verspätete

---

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

<sup>113</sup> BAZL/ARE, SIL Konzeptteil, S. 70.

<sup>114</sup> Vgl. Bundesrat, Lupo 2016, S. 1861.

<sup>115</sup> Flughafen Zürich-Kloten Betriebskonzession, Ziff. 2.2.

<sup>116</sup> Vgl. Gebührenreglement Ziff. 2.2.2, Entlastungsmechanismus für Strahlflugzeuge.

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

<sup>118</sup> 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 Ausnahmegewilligung möglich.<sup>119</sup>

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.<sup>120</sup> 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.<sup>121</sup>

Der ZFI-Richtwert bezeichnet die Obergrenze der Anzahl der vom Fluglärm gestörten Personen.<sup>122</sup> 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.<sup>123</sup> 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.<sup>124</sup>

---

<sup>119</sup> Flughafenbericht 2018, S. 44.

<sup>120</sup> § 2 ZFI-VO.

<sup>121</sup> Flughafenbericht 2018, S. 45.

<sup>122</sup> § 3 ZFI-VO.

<sup>123</sup> Flughafenbericht 2018, S. 52; vgl. FZAG, Geschäftsbericht 2019, S. 35; Flughafenbericht 2020, S. 52.

<sup>124</sup> 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.<sup>125</sup> 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.<sup>126</sup>

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.<sup>127</sup>

---

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

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

<sup>127</sup> 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.<sup>128</sup>

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.<sup>129</sup> 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-

---

<sup>128</sup> Vgl. dazu den Beitrag von ANDREAS WITTMER in diesem Band.

<sup>129</sup> 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 Flughafengebühren, 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](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](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)