Urteilskopf

125 I 182

19. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 18. Februar 1999 i.S. Association du Transport Aérien International (IATA) gegen Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Emissionsabhängige Landegebühr für den Flughafen Zürich.

Die emissionsabhängige Landegebühr verstösst weder gegen eidgenössisches Luftfahrt- und Umweltrecht (E. 2) noch gegen das Übereinkommen über die Internationale Zivilluftfahrt (SR 0.748.0) (E. 3).

Die Abgabe ist eine Lenkungskausalabgabe; sie hat als solche eine genügende gesetzliche Grundlage in Art. 39 LFG und verletzt das Kostendeckungsprinzip nicht (E. 4).

Sie verletzt auch nicht die Handels- und Gewerbefreiheit, die Rechtsgleichheit oder das Willkürverbot (E. 5 und 6).

Kostenfolgen (E. 7).

Regeste (fr):
Taxe d'atterrissage dépendante des émissions concernant l'aéroport de Zurich.

La taxe d'atterrissage dépendante des émissions ne viole ni le droit fédéral en matière d'aviation et d'environnement (consid. 2), ni la Convention relative à l'aviation civile internationale (RS 0.748.0) (consid. 3).

La taxe est une contribution causale d'orientation; en tant que telle, elle bénéficie d'une base légale suffisante à l'art. 39 LA et n'enfreint pas le principe de la couverture des frais (consid. 4).

Elle ne viole pas non plus la liberté du commerce et de l'industrie, ni le principe de l'égalité de traitement ou celui de l'interdiction de l'arbitraire (consid. 5 et 6).

Frais (consid. 7).

Regesto (it):
Tassa d'atterraggio stabilita sulla base delle emissioni nel caso dell'aeroporto di Zurigo.

Il fatto di stabilire la tassa d'atterraggio sulla base delle emissioni non comporta nessuna violazione del diritto federale in materia di navigazione aerea e di ambiente (consid. 2), né della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale (RS 0.748.0) (consid. 3).

La tassa rappresenta un contributo causale d'orientamento; in quanto tale essa dispone di una sufficiente base legale nell'art. 39 LNA e non è lesiva del principio della copertura dei costi (consid. 4).

Essa non viola neppure la libertà di commercio e di industria, né tantomeno il principio della parità di trattamento o quello del divieto d'arbitrio (consid. 5 e 6).

Spese processuali (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 183

BGE 125 I 182 S. 183

Gestützt auf die Gebührenordnung vom 1. November 1993 für den Flughafen Zürich werden für Landungen auf dem Flughafen Zürich Gebühren erhoben. In der ursprünglichen Version bemassen sich diese Gebühren nach dem Höchstabfluggewicht des Flugzeugs und einem nach verschiedenen Klassen abgestuften Lärmzuschlag. Am 20. August 1997 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zürich eine Änderung der Gebührenordnung. Dadurch wurden die in Art. 5 der Gebührenordnung enthaltenen gewichtsabhängigen Gebühren um durchschnittlich 5% reduziert. Dafür wurde ein neuer Art. 5c eingefügt, welcher wie folgt lautet:
«Auf dem Flughafen Zürich wird ein Emissionszuschlag zur geschuldeten Landegebühr erhoben. Der Zuschlag richtet sich nach der Klasseneinteilung der Triebwerke und ist in Prozenten der gewichtsabhängigen Landegebühren wie folgt festgelegt: Emissionsklassen Zuschlag in % der gewichtsabhängigen
Landgebühr
Klasse I 40%
Klasse II 20%
Klasse III 10%
Klasse IV 5%
Klasse V Kein Zuschlag

BGE 125 I 182 S. 184

Massgebend für die Zuteilung der Strahltriebwerke in die Emissionsklassen ist der Triebwerksemissionsfaktor TEF. Dieser ist der Quotient der Schadstoff-Fracht im Lande- und Startzyklus (LTO-Zyklus) geteilt durch den Triebwerkschub. Datengrundlage für die Schadstoff-Fracht sind die Emissionsdatenblätter der International Civil Aviation Organisation (ICAO). Die Klasseneinteilung ergibt sich aus Anhang IIa.
Massgebend für die Zuteilung der Wellentriebwerke (Turbopropeller-, Kolbenmotoren- und Helikoptertriebwerke) in die Emissionsklassen ist der Triebwerksemissionsfaktor TEF. Dieser ist der Quotient der Schadstoff-Fracht im Lande- und Startzyklus (LTO-Zyklus) geteilt durch die Triebwerksleistung. Datengrundlage für die Schadstoff-Fracht sind die Emissionsdatenblätter der amerikanischen Umweltschutzbehörde EPA (Environmental Protection Agency) oder der Herstellerfirma. Die Klasseneinteilung ergibt sich aus Anhang IIb.
Neue oder nachträglich umgerüstete Triebwerke, für die keine Emissionsdatenblätter vorliegen, werden bis zur entsprechenden Vorlage der Emissionsklasse III zugeteilt. Der Emissionszuschlag entfällt in denjenigen Fällen, in denen keine gewichtsabhängigen Landegebühren zu entrichten sind.» Schliesslich wurde durch eine Änderung von Art. 14 der Gebührenordnung die Transferpassagiergebühr reduziert. Die Änderung wurde auf den 1. September 1997 in Kraft gesetzt. Die Association du Transport Aérien International (IATA) erhebt staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, den Beschluss vom 20. August 1997 aufzuheben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

2. Die Beschwerdeführerin rügt in verschiedener Hinsicht eine Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 2 ÜbBest. BV). a) Die aus Art. 2 ÜbBest. BV abgeleitete derogatorische Kraft des Bundesrechts ist ein verfassungsmässiges Individualrecht (BGE 123 I 221 E. II.3d S. 238, 313 E. 2b S. 317, mit Hinweisen). Der Einzelne kann sich gestützt darauf dagegen wehren, durch bundesrechtswidrige kantonale Erlasse beschwert zu werden.
b) Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von bundesrechtlichen Verfahrensvorschriften beim Erlass der neuen Gebührenordnung.

BGE 125 I 182 S. 185

Das durchgeführte Vernehmlassungsverfahren habe entgegen der Vorschrift von Art. 35 Abs. 1 der Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1) nicht sechs, sondern nur knapp drei Monate gedauert; sodann sei die vorgesehene Änderung in Verletzung von Art. 35 Abs. 2 VIL nicht im Informationszirkular für die Luftfahrt (AIC) bekannt gegeben und die beschlossene Änderung entgegen Art. 34 VIL nicht im Luftfahrthandbuch (AIP) veröffentlicht worden. aa) Die Beschwerdeführerin rügt damit nicht einen inhaltlichen Widerspruch zwischen der angefochtenen kantonalen Regelung und dem Bundesrecht, sondern eine Verletzung spezieller bundesrechtlicher Verfahrens- und Publikationsvorschriften beim Erlass der angefochtenen Regelung. Darin liegt an sich keine Verletzung verfassungsmässiger Rechte, die mit staatsrechtlicher Beschwerde gerügt werden könnte. Jedenfalls führen aber solche Mängel nicht zu einer Bundesrechtswidrigkeit des streitigen Erlasses als solchen und damit nicht automatisch zu seiner Aufhebung, sondern, sofern der Mangel behebbar ist, allenfalls zu seiner einstweiligen Nichtanwendung, bis der entsprechende Mangel behoben ist (vgl. BGE 120 Ia 1 E. 4f S. 10). bb) Art. 35 Abs. 1 VIL lautet in deutscher Sprache: «Will der Flughafenhalter die Flughafengebühren ändern, so orientiert er sechs Monate vor dem Inkrafttreten der vorgesehenen Änderung das Bundesamt und hört die betroffenen Flughafenbenützer an». Grammatikalisch bezieht sich dabei die Frist von sechs Monaten nicht zwingend auf die Anhörung der Benützer. Dasselbe gilt für die italienische Fassung («Se l'esercente dell'aeroporto intende modificare le tariffe, ne informa sei mesi prima dell'entrata in vigore delle modifiche, l'ufficio e consulta gli utenti dell'aeroporto in questione»). Demgegenüber ergibt sich aus der französischen Version sprachlich eindeutig, dass auch die Anhörung der Benützer sechs Monate vor dem Inkrafttreten erfolgen muss («Lorsque l'exploitant de l'aéroport veut modifier les tarifs, il en informe l'office et consulte les usagers concernés six mois avant l'entrée an vigueur des modifications»). Indessen kann offen bleiben, welche Sprachversion zutreffend ist; selbst wenn die französische Fassung zu Grunde gelegt wird, erweist sich die Rüge der Beschwerdeführerin als unbegründet: Die Verordnung legt nämlich nicht fest, in welcher Form die Anhörung zu erfolgen hat. Auch aus der französischen Fassung ergibt sich sodann nicht, dass die Vernehmlassungsdauer sechs Monate betragen müsse, sondern nur, dass die Anhörung sechs Monate vor dem Inkrafttreten erfolgen müsse.

BGE 125 I 182 S. 186

Vorliegend orientierte der Kanton bereits im September 1996 an einer Sitzung des Airline Operators Committee, welches die in Zürich vertretenen Luftfahrtgesellschaften umfasst, über die beabsichtigte Einführung einer Emissionsabgabe, wobei auch eine Diskussionsmöglichkeit bestand. Ferner wurde am 14. November 1996 im Informationszirkular für die Luftfahrt (AIC) auf die beabsichtigte Einführung von Emissionsabgaben auf dem Flughafen Zürich hingewiesen. Sodann wurde das Board of Airline Representatives in Switzerland an einer Sitzung vom 6. März 1997 über die vorgesehenen Emissionsabgaben informiert; vorgängig war eine Broschüre verteilt worden, welche das Gebührenkonzept detailliert vorstellte. Schliesslich wurde am 12. Mai 1997 das offizielle Vernehmlassungsverfahren eröffnet, an welchem sich unter anderem auch die Beschwerdeführerin mit einer Eingabe beteiligte. Unter diesen Umständen kann nicht gesagt werden, das durchgeführte Konsultationsverfahren habe die in der Verordnung festgelegten Anhörungsrechte der Interessierten verletzt.

Dass der Regierungsrat schliesslich anders entschieden hat als von der Beschwerdeführerin beantragt, verletzt diese Rechte nicht.
cc) Gemäss Art. 34 VIL lässt der Flughafenhalter die Flughafengebühren im Luftfahrthandbuch (AIP) veröffentlichen. Vorliegend erfolgte diese Veröffentlichung unbestritten in der AIP-Ausgabe vom 30. September 1997, mithin erst einen Monat nach Inkrafttreten. Es ist ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit, dass rechtsetzende Erlasse grundsätzlich vor ihrem Inkrafttreten publiziert werden müssen (BGE 120 Ia 1 E. 4b S. 8; BGE 104 Ia 167 E. 2 S. 169 f.; vgl. Art. 6 Publikationsgesetz vom 21. März 1986, SR 170.512). Ausnahmsweise ist freilich eine rückwirkende Inkraftsetzung eines Erlasses zulässig, wenn die Rückwirkung ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt ist, sie zudem zeitlich mässig und durch triftige Gründe gerechtfertigt ist, keine stossenden Rechtsungleichheiten zur Folge hat und keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte darstellt (BGE 122 V 405 E. 3b/aa S. 408; BGE 119 Ia 254 E. 3b S. 258). Vorliegend ergibt sich klar aus dem Text der angefochtenen Änderung, dass sie am 1. September 1997 in Kraft treten soll. Das ist eine zeitlich mässige Rückwirkung, die weder stossende Rechtsungleichheiten schafft noch in wohlerworbene Rechte eingreift. Fraglich könnte sein, ob sie aus triftigen Gründen erfolgt, kommt es doch für die Erreichung des Zwecks nicht wesentlich darauf an, ob die Regelung einen Monat früher oder später in Kraft tritt. Nachdem aber bereits in der AIC-Information vom 14. November 1996 darauf hingewiesen

worden war, dass die Regelung auf den 1. September 1997 in Kraft treten werde, den Interessierten der wesentliche Inhalt bereits vorgängig durch das Konsultationsverfahren bekannt war und die angefochtene Regelung zudem am 21. August 1997 im AIC publiziert wurde, kann vorliegend darauf verzichtet werden, insoweit die Beschwerde gutzuheissen, was ohnehin höchstens zur Folge haben könnte, dass das Inkrafttreten der angefochtenen Regelung um einen Monat hinausgeschoben würde (vgl. vorne E. 2b/aa). c) Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von Art. 39 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) und Art. 32 VIL. aa) Gemäss Art. 39 Abs. 2 LFG (in der Fassung vom 18. Juni 1993, in Kraft seit 1. Januar 1995, AS 1994 3010) berücksichtigt der Flugplatzhalter bei der Gestaltung der Flugplatzgebühren auch die unterschiedliche Lärmerzeugung und Schadstoffemission der Luftfahrzeuge. Nach Art. 32 Abs. 2 VIL sind emissionsarme Luftfahrzeuge bevorzugt zu behandeln. Die angefochtene Regelung bezweckt gerade, diese Vorgabe zu erfüllen, was grundsätzlich nicht bundesrechtswidrig ist. Bundesrechtswidrig wäre im Gegenteil ein Gebührensystem, welches auf die Emissionen keine Rücksicht nimmt.
bb) Die Beschwerdeführerin bringt freilich unter Hinweis auf die Botschaft zur Revision des Luftfahrtgesetzes (BBl 1992 I 607, 626) vor, die Einführung der emissionsabhängigen Gebühren stehe unter der Voraussetzung, dass entsprechende gesicherte Unterlagen bestehen und eine Abstufung notwendig sei. Es bestünden jedoch keine zuverlässigen Daten, welche die Notwendigkeit und Wirksamkeit der Emissionsabgabe begründeten. Diese Rüge geht offensichtlich fehl. Art. 39 Abs. 2 LFG verlangt zwingend und sowohl für den Kanton Zürich als auch für das Bundesgericht verbindlich (Art. 113 Abs. 3 BV) die Berücksichtigung der Schadstoffemissionen bei der Ausgestaltung der Gebühren, ohne dies an besondere Voraussetzungen zu knüpfen. Es versteht sich, dass die Ausgestaltung des emissionsabhängigen Gebührensystems sich soweit möglich auf wissenschaftliche Daten über die Schädlichkeit der Emissionen und die Wirksamkeit der Massnahmen abstützen soll. Das kann jedoch nicht bedeuten, dass die emissionsabhängige Abstufung erst dann zulässig wäre, wenn diese Daten mit letzter wissenschaftlicher Genauigkeit und Zuverlässigkeit vorliegen, wäre doch sonst überhaupt nie eine emissionsabhängige Abgabe möglich. cc) Unverständlich ist das Vorbringen der Beschwerdeführerin, die angefochtene Gebührenordnung bevorzuge in Widerspruch zu

Art. 32 VIL die emissionsarmen Flugzeuge nicht, da keine Rückerstattung vorgesehen sei. Durch die angefochtene Regelung wird die gesamte Landegebühr für die schadstoffärmsten Flugzeuge (Klasse V) um 5% reduziert, für die Klasse IV bleibt sie unverändert und für die übrigen Klassen wird sie abgestuft erhöht. Darin liegt gerade die von Art. 32 Abs. 2 VIL geforderte Bevorzugung der emissionsarmen Flugzeuge. dd) Dass es für einige Flugzeugtypen technisch nicht möglich ist, neue, emissionsarme Motoren zu verwenden, kann an der Zulässigkeit dieser Ordnung nichts ändern. Lenkungsabgaben bezwecken gerade, Anreize zu schaffen für technische Erneuerungen, die bisher nicht eingeführt wurden bzw. sonst möglicherweise nicht verwirklicht würden. Hinzu kommt, dass die angefochtene Regelung nicht die Einführung emissionsarmer Motoren vorschreibt, sondern diese bloss finanziell bevorzugt. Dass dadurch Fluggesellschaften bevorteilt werden, die bisher bereits solche Triebwerke verwendet haben, ist gerade der Sinn der angefochtenen Regelung. Es liegt in der Natur aller rechtlichen Vorschriften, dass sie diejenigen härter treffen, die sich bisher nicht schon so verhalten haben, wie die Regelung neu vorsieht. Daraus auf die Unzulässigkeit von Vorschriften zu schliessen, würde jede staatliche Gesetzgebung verunmöglichen. ee) Auf die im Zusammenhang damit vorgebrachte Rüge, die angefochtene Regelung sei diskriminierend bzw. fiskalisch motiviert, ist im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen einzugehen (E. 3b und 4h/i). d) Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von eidgenössischem Umweltrecht; die Triebwerksemissionen von Flugzeugen seien durch die Verordnung vom 10. Januar 1996 über die Emissionen von Luftfahrzeugen (VEL; SR 748.215.3) festgelegt, welche auf Anhang 16 des Übereinkommens vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt (Chicago-Übereinkommen; SR 0.748.0; AS 1971 1305) verweise. Diese Emissionsbegrenzung genüge den Anforderungen von Art. 11 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01). Weitergehende Massnahmen dürften daher nur nach Massgabe von Art. 31 ff. der Luftreinhalteverordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) eingeführt werden. Die Voraussetzungen dafür seien jedoch nicht erfüllt, da der Bundesrat die fraglichen Abgaben abgelehnt habe und die zürcherischen Behörden den Nachweis nicht erbracht hätten, dass die Immissionen übermässig seien. aa) Diese Rüge ist schon deshalb unbegründet, weil Art. 39 LFG,

welcher die emissionsabhängigen Flugplatzgebühren verbindlich vorschreibt, jünger ist als Art. 11 USG und dieser Bestimmung daher vorgeht. bb) Im Übrigen wären Art. 11 USG und Art. 31 ff. LRV offensichtlich nicht verletzt. Nach den von der Beschwerdeführerin nicht substantiiert bestrittenen Angaben des Beschwerdegegners sind im Gebiet des Flughafens Zürich die Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid und Ozon überschritten (vgl. auch BGE 124 II 293 E. 22 und 24, S. 339 und 341). Die Emissionen müssen deshalb weiter reduziert werden (Art. 11 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 13, 14 und 44a USG; Art. 31 ff. LRV; BGE 124 II 75 E. 7b S. 83, 272 E. 4a S. 279, 293 E. 24 S. 341). Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat am 19. Juni 1996 einen Massnahmenplan im Sinne von Art. 31 ff. LRV erlassen, welcher unter anderem die Einführung der hier streitigen Abgaben vorsieht (vgl. BGE 124 II 293 E. 24a S. 342). Die Massnahmenpläne bedürfen keiner bundesrätlichen Genehmigung, weshalb es unerheblich ist, ob der Bundesrat die Abgabe ablehnt oder nicht. Auch ein Antrag an den Bundesrat nach Art. 34 Abs. 1 LRV ist nicht erforderlich, nachdem Art. 39 LFG die Einführung der emissionsbezogenen Gebühren dem Flugplatzhalter, vorliegend also dem Kanton Zürich, ausdrücklich zur Pflicht macht. Dass der Emissionszuschlag nur einen kleinen Teil der gesamten Luftverunreinigung zu beeinflussen vermag, stellt seine Rechtmässigkeit nicht in Frage, wäre doch sonst praktisch jede Umweltschutzmassnahme unzulässig. Es gibt kaum Massnahmen, die für sich allein einen wesentlichen Teil der Umweltbelastung vermeiden könnten. Das Ziel der Luftreinhaltung kann nur mit einer Kombination zahlreicher verschiedener Massnahmen erreicht werden, die je für sich nicht ausschlaggebend sind, aber gesamthaft die Immissionen auf das zulässige Mass zu reduzieren bezwecken (vgl. BGE 120 Ib 436 E. 2c/cc S. 445). cc) Unbehelflich ist die Kritik der Beschwerdeführerin, wonach die Ausgestaltung der streitigen Abgabendifferenzierung auch auf die Emissionen von flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) Bezug nehme, die Luftreinhalteverordnung

aber dafür keine Immissionsgrenzwerte enthalte und es deshalb per definitionem keine übermässigen VOC-Immissionen im Sinne des Umweltrechts geben könne. Die unter anderem durch den Luftverkehr emittierten VOC sind zusammen mit Stickstoff Vorläuferstoffe für die Bildung von Ozon (vgl. Bundesamt für Zivilluftfahrt/Bundesamt für Militärflugplätze, Die Auswirkungen der Luftfahrt auf die Umwelt, Synthese, Mai 1993, S. 50 ff.; BGE 121 I 334 E. 11a S. 350), für welches die

Luftreinhalteverordnung Immissionsgrenzwerte festlegt (Anhang 7 LRV). Die Reduktion der VOC-Emissionen ist geeignet, die übermässige Ozonbelastung zu reduzieren. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Abstufung der Klassen auch auf die VOC-Emissionen Bezug nimmt. dd) Dass die auf VOC-Emissionen basierende Ausgestaltung der Landegebühr deshalb unzulässig sei, weil bereits Art. 35a USG eine Lenkungsabgabe auf VOC enthalte, ist unzutreffend: Die im Luftverkehr verwendeten Treibstoffe sind von dieser Lenkungsabgabe befreit (Art. 35a Abs. 3 lit. a USG). Auch gibt es für kantonale Lenkungsabgaben keine Art. 41ter Abs. 2 BV entsprechende Bestimmung, wonach eine Befreiung von bundesrechtlichen Abgaben eine gleichgeartete kantonale Abgabe unzulässig machen würde.
ee) Die Rüge, die angefochtene Massnahme verstosse gegen Art. 11 Abs. 2 USG, weil sie technisch nicht möglich und wirtschaftlich nicht tragbar sei, stösst schon deshalb ins Leere, weil die vorliegend zum Tragen kommenden verschärften Emissionsbegrenzungen nach Art. 11 Abs. 3 USG über die in Art. 11 Abs. 2 enthaltenen Kriterien hinaus erfolgen müssen (BGE 124 II 272 E. 3d/cc S. 278 f.; BGE 120 Ib 436 E. 3b S. 454; ANDRÉ SCHRADE/THEO LORETAN, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl. 1998, N. 43 und 43a zu Art. 11). ff) Schliesslich verstösst die Abgabe auch nicht gegen Art. 12 USG: Diese Bestimmung ist nur abschliessend für die direkt auf das Umweltschutzgesetz gestützten Massnahmen (BGE 120 Ib 436 E. 2a/aa S. 440 f.), schliesst aber weitere, auf andere Bestimmungen gestützte Vorkehren nicht aus (vgl. BGE 123 I 175 E. 3f S. 190 f.; BGE 121 I 334 E. 4c und 7, S. 343 und 346; BGE 119 Ia 378 E. 9b S. 388 f.; SCHRADE/LORETAN, a.a.O., N. 10 zu Art. 12; THEO LORETAN, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl. 1998, N. 27 zu Art. 44a).

3. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von Bestimmungen des Chicago-Übereinkommens und entsprechender Bestimmungen in bilateralen Luftverkehrsabkommen. a) Eine Beschwerde wegen Verletzung von Staatsvertragsrecht im Sinne von Art. 84 Abs. 1 lit. c OG ist nur zulässig, wenn die staatsvertragliche Bestimmung, deren Verletzung gerügt wird, direkt anwendbar ist. Das ist dann der Fall, wenn die Norm inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheids zu bilden (BGE 124 III 90 E. 3a S. 91; BGE 120 Ia 1 E. 5b S. 11; je mit Hinweisen). b) Die Beschwerdeführerin macht geltend, die emissionsabhängige Abgabe führe zu einer unzulässigen Diskriminierung.

aa) Nach Art. 15 Chicago-Übereinkommen muss jeder Flughafen, der den inländischen Luftfahrzeugen zur öffentlichen Benutzung offen steht, auch den Luftfahrzeugen aller anderen Vertragsstaaten unter einheitlichen Bedingungen offen stehen. Die Gebühren, die für die Benutzung der Flughäfen auferlegt werden, dürfen für Luftfahrzeuge, die im internationalen Fluglinienverkehr eingesetzt sind, nicht höher sein als die Gebühren für entsprechende inländische Luftfahrzeuge. Diese Bestimmung ist hinreichend klar, um direkt angewendet zu werden, räumt sie doch einen Rechtsanspruch auf diskriminierungsfreie Behandlung ein (vgl. BGE 118 Ib 367 E. 6 S. 377; 112 Ib 183 E. 3). Auf die Rüge ist daher einzutreten. bb) Die angefochtene Regelung behandelt

sämtliche Luftfahrtgesellschaften gleich. Eine rechtliche Diskriminierung liegt klarerweise nicht vor. cc) Eine Regelung, welche rechtlich unterschiedslos gilt, kann unter Umständen eine unzulässige faktische Diskriminierung darstellen, wenn sie im Ergebnis ausländische Unternehmen benachteiligt, ohne dass sich das durch einen sachlichen Grund rechtfertigen lässt (vgl. im Bereich technischer Handelshemmnisse BGE 118 Ib 367 E. 6b S. 378). Das kann auch bei ökologisch motivierten Abgaben der Fall sein (OLE KRISTIAN FAUCHALD, Environmental Taxes and Trade Discrimination, London 1998, S. 215 ff.). Eine Diskriminierung liegt jedoch nicht immer schon dann vor, wenn verschiedene Rechtsunterworfene durch eine bestimmte staatliche Massnahme faktisch unterschiedlich betroffen werden, müsste doch sonst praktisch jede Rechtsvorschrift als diskriminierend betrachtet werden (vgl. BGE 118 Ib 367 E. 6b S. 379; BGE 112 Ib 183 E. 3b). dd) Art. 15 des Chicago-Übereinkommens bezweckt, Diskriminierungen zwischen in- und ausländischen Luftfahrtunternehmen zu verhindern (vgl. Günter Heuberger, Die Luftverkehrsabkommen der Schweiz, Diss. Zürich 1992, S. 488). Dasselbe gilt für die in verschiedenen bilateralen Luftverkehrsabkommen enthaltenen Diskriminierungsverbote. Die Beschwerdeführerin macht indessen nicht geltend, durch die angefochtene Regelung würden spezifisch schweizerische Unternehmen gegenüber ausländischen bevorzugt. Sie räumt im Gegenteil ein, dass auch die grösste schweizerische Luftfahrtgesellschaft Emissionsabgaben zu bezahlen hat und dass praktisch alle Gesellschaften von der Abgabe betroffen sind. Sie weist bloss generell darauf hin, kleinere oder finanzschwächere Gesellschaften würden durch die angefochtene Regelung benachteiligt oder könnten Zürich nicht mehr anfliegen, da nur grosse und

wirtschaftlich starke Luftfahrtgesellschaften in der Lage seien, ihre Flotte den neuen Abgaben anzupassen. Art. 15 des Chicago-Übereinkommens bezweckt indessen nicht den Schutz von kleineren gegenüber grösseren Unternehmen. Dass sich Abgaben für unterschiedliche Rechtsunterworfene je nach deren wirtschaftlicher Stärke unterschiedlich auswirken, liegt in ihrer Natur und stellt keine unzulässige Diskriminierung dar. Der Emissionszuschlag kann somit nicht als diskriminierend betrachtet werden. c) Die Beschwerdeführerin rügt, die angefochtene Regelung widerspreche den Empfehlungen des Rates der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO). aa) Gemäss Art. 54 lit. l Chicago-Übereinkommen kann der Rat der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO-Rat) gemäss den Bestimmungen des Kapitels VI dieses Übereinkommens internationale Normen und Empfehlungen annehmen. Von diesen Normen kann freilich gemäss Art. 38 Chicago-Übereinkommen mindestens im Sinne einer Verschärfung abgewichen werden (nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts vom 3. September 1986 i.S. B., E. 2b; VPB 44.127 S. 595 f.; WERNER GULDIMANN, Luftverkehrspolitik, Zürich 1996, S. 66; PETER BALTENSPERGER, Untersuchung der luft- und verkehrspolizeilichen Befugnisse des Flughafenhalters, Diss. Basel 1984, S. 46). Das gilt umso mehr für die Empfehlungen, die schon grundsätzlich nicht rechtlich verbindlich sind (zit. Urteil vom 3. September 1986, E. 2b). Ihre Missachtung kann von vornherein keinen Verstoss gegen Völkerrecht im Sinne von Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV bzw. Art. 84 Abs. 1 lit. c OG darstellen. bb) Die von der Beschwerdeführerin zitierte «Council Resolution on Environmental Charges and Taxes» vom 9. Dezember 1996 enthält Empfehlungen über Umweltabgaben, aber keine Normen, wozu übrigens der ICAO-Rat auf Grund von Art. 37 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 54 lit. l Chicago-Übereinkommen kaum zuständig wäre. Es erübrigt sich daher, die Vereinbarkeit der angefochtenen Regelung mit dieser Resolution zu prüfen. d) Die Beschwerdeführerin leitet aus Art. 15 des Chicago-Über einkommens ab, die Emissionsabgaben müssten einen Bezug zu den durch die Emission verursachten Kosten haben, was vorliegend nicht erstellt sei. Auf diese Rüge kann im Zusammenhang mit dem gebührenrechtlichen Kostendeckungsprinzip eingegangen werden (hinten E. 4h/i). Weitergehende Anforderungen an das Kostendeckungsprinzip ergeben sich aus dem Chicago-Übereinkommen jedenfalls nicht.

e) Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich eine Verletzung von Anhang 16 des Chicago-Übereinkommens. Dieser Anhang lege Standards und Prüfverfahren für Triebwerksemissionen fest. Die angefochtene Regelung verletze diesen Anhang, da sie andere Werte festlege. Es kann offen bleiben, ob Anhang 16 überhaupt unmittelbar anwendbar ist, denn die angefochtene Regelung steht offensichtlich nicht im Widerspruch dazu, selbst wenn - was übrigens fraglich erscheint (vgl. GULDIMANN, a.a.O., S. 66) - strengere Vorschriften unzulässig sein sollten. Sie schreibt nämlich nicht verbindlich tiefere Emissionsgrenzwerte vor. Die polizeirechtliche Festlegung bestimmter Grenzwerte schliesst nicht aus, dass freiwillige zusätzliche Massnahmen zur Emissionsreduktion finanziell gefördert werden und dass dazu auf andere Kriterien abgestellt wird als auf die polizeirechtlich massgebenden. Wie die Beschwerdeführerin selber vorbringt, gibt es bisher keine ICAO-Normen als Grundlage für die Bemessung von Emissionsabgaben. Die angefochtene Regelung kann daher auch keine solchen Normen verletzen.

4. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Gewaltentrennung bzw. des Legalitätsprinzips im Abgaberecht. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bedürfen öffentliche Abgaben der Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur rechtssatzmässigen Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen selber festlegen (BGE 124 I 247 E. 3 S. 249, mit Hinweisen). Diese Anforderungen können, was die Vorgaben über die Abgabenbemessung betrifft, für gewisse Arten von Kausalabgaben gelockert werden, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird (BGE 124 I 11 E. 6a S. 19; BGE 123 I 248 E. 2 S. 249, 254 E. 2a S. 255; je mit Hinweisen). Das gilt insbesondere für kostenabhängige Benützungsgebühren, zumal wenn die vom Staat erbrachte Leistung einen Handelswert aufweist (BGE 121 I 230 E. 3e S. 236 und E. 3g/aa S. 238). Die Anforderungen, die an die gesetzliche Grundlage gestellt werden, sind nach der Natur der in Frage stehenden Leistung zu differenzieren (BGE 121 I 230 E. 3g/aa S. 238, mit Hinweisen). Sie sind namentlich dann geringer, wenn die Abgabe ein Entgelt für die freiwillige und kommerzielle Benützung einer Einrichtung darstellt, welche nach marktwirtschaftlichen Prinzipien reguliert wird (BGE 122 I 279 E. 6c S. 289 f.; BGE 121 I 230 E. 3g/dd S. 239).

BGE 125 I 182 S. 194

b) Die Landegebühr wird gemäss den Art. 4 ff. der Gebührenordnung erhoben für den Anflug mit nachfolgender Landung eines Luftfahrzeuges auf dem Flughafen Zürich. Es handelt sich demnach um eine Abgabe, welche der Flugzeughalter für die Benützung des Flughafens bezahlt, mithin um eine Benützungsgebühr (REGULA DETTLING-OTT, Zulassungszwang auf schweizerischen Flughäfen, Bulletin der Schweizerischen Vereinigung für Luftrecht 2-1992, S. 1-50, 12; HEUBERGER, a.a.O., S. 487 f.; TOBIAS JAAG, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, Zürich 1997, S. 193). Die Beschwerdeführerin stellt selber die Landegebühr als solche nicht in Frage und bestreitet ihren Charakter als Benützungsgebühr nicht grundsätzlich. Sie kritisiert einzig den Emissionszuschlag: Dieser stelle eine Lenkungssteuer dar. Er verfolge einen fiskalischen Zweck und entspreche weder einer Gegenleistung des Flughafens noch den Massnahmen, die flughafenseitig zur Reduktion der Luftverunreinigung getroffen würden. Er müsse deshalb in Bezug auf die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage den steuerrechtlichen Grundsätzen genügen. c) Unstreitig verfolgt der Emissionszuschlag einen Lenkungszweck. Das schliesst indessen seine Charakterisierung als Benützungsgebühr nicht aus. In der Lehre werden die Lenkungsabgaben unterteilt in Lenkungssteuern, Lenkungskausalabgaben und reine Lenkungsabgaben (MICHAEL BEUSCH, Lenkungsabgaben im Strassenverkehr. Eine rechtliche Beurteilung der Möglichkeiten zur Internalisierung externer Umweltkosten, Diss. Zürich 1999, S. 102 f.; TOBIAS JAAG/HELEN KELLER, Zur Verfassungsmässigkeit einer Energieabgabe, URP 1998, S. 319-363, 327 f.; XAVIER OBERSON, Droit fiscal suisse, Basel 1998, S. 7 f.; HANSJÖRG SEILER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl. 1999, N. 13 Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c; KLAUS A. VALLENDER/RETO MORELL, Umweltrecht, Bern 1997, S. 168 f.). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist für die Qualifizierung einer Abgabe nicht auf ihren

Zweck, sondern auf ihre Natur abzustellen. Die Lenkungsabsicht ist dafür nicht ausschlaggebend. Sowohl Steuern als auch Kausalabgaben können eine Lenkungskomponente haben (vgl. BGE 122 I 279 E. 2d S. 285; BGE 101 Ia 182 E. 2 S. 185). So mag beispielsweise die gewichts- oder mengenabhängige Kehrichtgebühr auch eine Reduktion der Abfallmenge bezwecken, was aber an ihrer Rechtsnatur als Gebühr nichts ändert (nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts vom 28. Januar 1998 i.S. F., E. 2; Xavier Oberson, Les taxes écologiques et le partage des compétences de leur mise en oeuvre entre la Confédération et les cantons, ASA 60 S. 225-244, 233 f.).

BGE 125 I 182 S. 195

d) Dementsprechend sind auch die verfassungsmässigen Grundsätze des Abgaberechts für Lenkungsabgaben differenziert anzuwenden: Für Lenkungssteuern gelten die steuerrechtlichen Grundsätze, für Lenkungskausalabgaben die kausalabgaberechtlichen (SEILER, a.a.O., N. 24 Vorbemerkungen zu Art. 35a-35c). Auch wenn der angefochtene Emissionszuschlag einen Lenkungszweck verfolgt, können daher die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage, wie vorne (E. 4a) ausgeführt, gelockert werden, soweit die Gebühr als kostenabhängige Benützungsgebühr ausgestaltet ist und das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip eingehalten sind. Zwar gilt das Kostendeckungsprinzip grundsätzlich nicht für Lenkungsabgaben (BGE 121 I 230 E. 3e S. 236; RDAF 1993 346, E. 2d). Das schliesst jedoch nicht aus, dass eine Lenkungskausalabgabe trotzdem das Kostendeckungsprinzip einhält und alsdann die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage wie für andere Kausalabgaben gesenkt werden können. e) Der Emissionszuschlag hat, wie die Landegebühr überhaupt, keine formellgesetzliche Grundlage im kantonalen Recht. Eine solche Grundlage kann jedoch im Bundesrecht erblickt werden: Nach Art. 39 Abs. 1 LFG hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt die Aufsicht über die von den öffentlichen Flugplätzen erhobenen Benützungsgebühren. Damit legt das Bundesgesetz zwar nicht ausdrücklich eine Gebührenpflicht fest, aber es geht implizit davon aus, dass Flughafengebühren erhoben werden (vgl. auch BGE 109 Ib 308 E. 6b S. 316). Dasselbe ergibt sich auch aus dem internationalen Recht (Art. 15 Chicago-Übereinkommen). Nach Art. 19 Abs. 1 lit. b VIL enthält sodann die Flugplatzbetriebskonzession das Recht, Flughafengebühren festzusetzen, und die Art. 32-35 VIL enthalten weitere Vorschriften über die Flughafengebühren. f) Diese gesetzlichen Grundlagen sind angesichts der Natur der in Frage stehenden Gebühren ausreichend: Die Flughafengebühr ist ein Entgelt für die freiwillige und kommerzielle Inanspruchnahme einer kostspieligen Infrastruktur. Es versteht sich von selbst, dass ein Flughafenhalter diese Infrastruktur nicht unentgeltlich zur Verfügung stellt. Dass vorliegend der Flughafen von einem Kanton betrieben wird, kann daran nichts ändern. Das gilt umso mehr, als der Flugplatz zu einem erheblichen Teil von Unternehmen benutzt wird, die nicht im Kanton Zürich ihren Sitz haben und deshalb auch nicht mit ihren Steuern zur Finanzierung des Flughafens beitragen. Der Verzicht auf die Erhebung von Flugplatzgebühren käme der Subventionierung einer kommerziellen Tätigkeit kantonsfremder Unternehmen

BGE 125 I 182 S. 196

gleich, wofür keine gesetzliche Grundlage bestünde. Die Landegebühr hat somit jedenfalls eine hinreichende gesetzliche Grundlage, soweit sie als kostenabhängige Benützungsgebühr ausgestaltet ist. g) Das gilt prinzipiell auch für den Emissionszuschlag, denn dieser ist dem Grundsatz nach in Art. 39 Abs. 2 LFG auf formellgesetzlicher Ebene festgelegt. Fraglich könnte höchstens sein, ob die konkrete zürcherische Ausgestaltung des Zuschlags unzulässig ist, weil sie das Kostendeckungs- oder Äquivalenzprinzip verletzt und der Gebühr den Charakter einer kostenabhängigen Benützungsgebühr nimmt. h) Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, der Ertrag der gesamten Flugplatzbenützungsgebühr diene fiskalischen Zwecken oder werde als allgemeine Einnahme des Kantons verwendet. Sie bringt bloss vor, der Ertrag des Emissionszuschlags werde nicht ausschliesslich für Massnahmen verwendet, die der Reduktion der Luftbelastung dienen. Das wird jedoch durch das

Kostendeckungsprinzip nicht verlangt. Dieses bedeutet nicht, dass in jedem Einzelfall die Gebühr für eine bestimmte Tätigkeit genau den dadurch verursachten Kosten entspricht, sondern bloss, dass die Gesamteingänge an Kausalabgaben den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig überschreiten dürfen, wobei auch angemessene Abschreibungen und Rückstellungen zu berücksichtigen sind (BGE 124 I 11 E. 6c S. 20; BGE 121 I 230 E. 3f S. 236 f.; BGE 120 Ia 171 E. 2a S. 174; je mit Hinweisen). Vorliegend verlangt das Kostendeckungsprinzip somit nicht, dass die für die einzelne Flugzeuglandung erhobene Gebühr genau die dadurch verursachten Kosten deckt. Es ist vielmehr eingehalten, wenn die Gesamteinnahmen aus den Flugplatzgebühren die Kosten, die dem Kanton aus dem Flugplatzbetrieb anfallen, nicht überschreiten. Diese Gesamtsumme muss alsdann nach einem bestimmten Verteilschlüssel auf die einzelnen Gebührenpflichtigen aufgeteilt werden. Diese Aufteilung liegt innert gewisser verfassungsmässiger Schranken - namentlich des Äquivalenzprinzips - weitgehend im Ermessen der zuständigen Behörden. Verfassungsrechtlich sind im Interesse der Praktikabilität auch Schematisierungen und Pauschalierungen zulässig (BGE 124 I 193 E. 3e S. 197; BGE 120 Ia 171 E. 2a S. 174; BGE 109 Ia 325 E. 5 S. 329; Urteil des Bundesgerichts vom 28. Oktober 1996 i.S. C., URP 1997 39, E. 4a). Für die Aufteilung der gesamten Landegebühren auf die einzelnen Landungen sind verschiedene Kriterien denkbar. Ursprünglich bemass sich die Gebühr einzig nach Abfluggewicht. Auch dieses steht nicht in direktem Zusammenhang

mit den durch die einzelne Landung verursachten Kosten, sondern ist einfach einer neben mehreren denkbaren Zurechnungsgesichtspunkten. Später wurde dieses Kriterium ergänzt durch dasjenige der Lärmbelastung und jetzt durch das weitere Kriterium der verursachten Emissionen. Diese Kriterien sind nicht weniger sachlich haltbar als dasjenige des Abfluggewichts. Der Emissionszuschlag ist nicht eine besondere Abgabe, sondern ein Kriterium neben andern für die Bemessung der gesamten Landegebühr. i) In diesem Lichte trifft die Ansicht der Beschwerdeführerin nicht zu, der Ertrag des Emissionszuschlags dürfe ausschliesslich zur Deckung von Luftreinhaltemassnahmen im Zusammenhang mit Emissionen des Flugbetriebs verwendet werden. Auch die gewichtsabhängige Komponente der Flugplatzgebühr wird nicht nur verwendet zur Finanzierung von Aufgaben, die einen direkten Bezug zum Abfluggewicht haben. Sie dient vielmehr der Finanzierung der gesamten Aufwendungen, mit Einschluss derjenigen, die nicht vom Abfluggewicht abhängig sind. Wenn nun die Gebühr nicht mehr wie früher einzig nach dem Kriterium des Gewichts, sondern auch nach der Umweltbelastung bemessen wird, ist nicht einzusehen, weshalb der entsprechende Anteil der Abgabe ausschliesslich für umweltbezogene Aufgaben verwendet werden dürfte. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin darüber, dass der Ertrag des Emissionszuschlags nicht ausschliesslich zur Finanzierung von Luftreinhaltemassnahmen verwendet werde, sind deshalb nicht erheblich. Dass die Landegebühr als Gesamtes das Kostendeckungsprinzip verletze und ihr Ertrag fiskalisch verwendet werde, wird nicht geltend gemacht. Der blosse Umstand, dass der Kanton allenfalls eine Erhöhung der Gebühren ins Auge fasst, verletzt jedenfalls das Kostendeckungsprinzip nicht. Gesamthaft erweist sich damit die Rüge der fehlenden gesetzlichen Grundlage als unbegründet.

5. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit. a) Damit sie zu dieser Rüge überhaupt legitimiert ist, muss die Mehrzahl oder doch eine Grosszahl ihrer Mitglieder zur entsprechenden Rüge befugt sein (vorne E. 1b/bb). Weitaus die meisten Mitglieder der Beschwerdeführerin sind Gesellschaften mit Sitz im Ausland, so dass sich die Frage stellt, ob ausländische juristische Personen sich auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen können. Das Bundesgericht hatte diese Frage in neuerer Zeit noch nie zu beantworten (vgl. René Rhinow, Kommentar BV, Rz. 99 zu

Art. 31). Nach der Rechtsprechung können sich ausländische natürliche Personen auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen, soweit sie fremdenpolizeilich uneingeschränkt auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt zugelassen sind, das heisst wenn sie eine Niederlassungsbewilligung besitzen oder gestützt auf Art. 7 ANAG oder allenfalls einen Staatsvertrag einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung haben (BGE 123 I 19 E. 2, 212 E. 2, je mit Hinweisen; 47 I 45 E. 2 S. 50 f.). Ein Teil der Lehre möchte diese Praxis auf ausländische juristische Personen analog anwenden; diese könnten sich demnach auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen, soweit sie nicht fremdenpolizeilichen Einschränkungen unterworfen sind, bzw. soweit sie einen Rechtsanspruch darauf haben, in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit auszuüben (LEO SCHÜRMANN, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 1994, S. 37 f.). Andere Autoren vertreten hingegen die Ansicht, ausländische juristische Personen könnten nicht Träger der Handels- und Gewerbefreiheit sein (ETIENNE GRISEL, Liberté du commerce et de l'industrie. Volume I, Bern 1993, S. 154; YVO HANGARTNER, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts. Bd. 2, Grundrechte, Zürich 1982, S. 40, 132; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Basel 1998, S. 109). Die Frage kann vorliegend offen bleiben, da sich die Rüge der Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit ohnehin als unbegründet erweist. b) Zunächst ist fraglich, ob überhaupt eine Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit vorliegt. Lenkungsabgaben sind kein Verbot: Die mit der Abgabe belastete Tätigkeit bleibt rechtlich zulässig. Insoweit die Lenkungsabgabe eine Steuerung des Wirtschaftsgeschehens bezweckt oder bewirkt, kann sie allerdings faktische Auswirkungen auf die Ausübung der Handels- und Gewerbefreiheit haben. Nicht jede staatliche Massnahme, die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tätigkeit hat, stellt jedoch eine Einschränkung dieses Grundrechts dar (BEUSCH, a.a.O., S. 188 ff.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind faktische Auswirkungen staatlicher Massnahmen nur zurückhaltend als Grundrechtsbeeinträchtigung zu qualifizieren, um eine Ausuferung des Grundrechtsschutzes zu vermeiden (vgl. BEUSCH, a.a.O., S. 186, 190). So wurden Steuern mit Lenkungszweck, die bloss indirekt die Entwicklungsmöglichkeiten eines Gewerbes begrenzen können, vom Bundesgericht bisher nicht unter dem Aspekt von Art. 31 BV geprüft (BGE 101 Ia 269 E. 8b S. 280). Dasselbe gilt für allgemeine Steuern, selbst wenn sie eine Erschwerung des Konkurrenzkampfs zur Folge

haben (BGE 99 Ia 638 E. 6 S. 647). Unzulässig sind besondere Gewerbesteuern, wenn sie prohibitiv sind (BGE 114 Ib 17 E. 5a S. 23; Pra 1998 130 713, E. 3e/bb). Desgleichen können Lenkungsabgaben eine Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit darstellen, wenn die Abgabe so hoch ist, dass die betreffende Tätigkeit nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden kann (vgl. BGE 118 Ib 241 E. 5 S. 249; BEUSCH, a.a.O., S. 197), oder wenn sie eine eigentliche wirtschaftspolitische Zielsetzung hat (XAVIER OBERSON, Les taxes d'orientation, Diss. Genf 1990, S. 238 ff.). Hingegen stellt die Erhebung von Verwaltungs- oder Benützungsgebühren im Rahmen des Kostendeckungsprinzips keine Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit dar (vgl. BGE 87 I 29 E. 3 S. 30 f.; Urteil des Bundesgerichts vom 14. November 1991, publiziert in RDAT 1992 II 26 58, E. 6; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Nachtrag bis 1994, Basel 1995, Bd. II, S. 884 Rz. 1944; OBERSON, a.a.O., S. 229 f.; RHINOW, a.a.O., Rz. 217 zu Art. 31). Demnach ist auch eine kostenabhängige Lenkungskausalabgabe keine Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit. Hinzu kommt, dass die Handels- und Gewerbefreiheit keinen Anspruch auf Benützung eines Flughafens für die kommerzielle Nutzung gibt (BGE 117 Ib 387 E. 6c/bb S. 394 f.; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI, a.a.O., S. 102). Auch deshalb stellen Abgaben, welche diese Benützung wirtschaftlich erschweren, keine Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit dar. c) Selbst wenn die Abgabe im Hinblick auf ihren Lenkungszweck eine Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit wäre, könnte sie nicht als unzulässig betrachtet werden: Solche Einschränkungen sind erlaubt, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig und rechtsgleich sind und keine wirtschaftspolitische Zielsetzung haben (BGE 123 I 212 E. 3a S. 217, 259 E. 2b S. 260, mit Hinweisen). Eine genügende gesetzliche Grundlage liegt vor (vorne

E. 4). Die Massnahme verfolgt ein schutzwürdiges öffentliches Interesse, ist sie doch durch Bundesgesetz verbindlich vorgeschrieben. Zudem sind polizeilich oder umweltpolitisch motivierte Massnahmen grundsätzlich mit der Handels- und Gewerbefreiheit vereinbar (BGE 123 I 212 E. 3a S. 217). Dass sie - wie praktisch jede staatliche Massnahme - gewisse Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tätigkeit haben, macht sie nicht zu einer unzulässigen wirtschaftspolitischen Massnahme (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., Zürich 1998, S. 473 f., Rz. 1411); Lenkungsabgaben

BGE 125 I 182 S. 200

führen im Gegenteil idealtypisch zu einer Verbesserung der Wettbewerbssituation, indem sie durch Internalisierung externalisierter Kosten Wettbewerbsverzerrungen ausgleichen (BEUSCH, a.a.O., S. 7 ff., 156; SEILER, a.a.O., N. 28 zu Art. 35a). d) Die Beschwerdeführerin erachtet den Emissionszuschlag als unverhältnismässig, da er nicht geeignet sei, den angestrebten Zweck zu erreichen. Sie bringt indessen selber vor, gewisse Luftfahrtgesellschaften könnten infolge der Abgabe den Flughafen Zürich nicht mehr anfliegen; sie räumt damit ein, dass die Abgabe durchaus eine Wirkung haben kann. Dass dadurch weltweit gesehen die Schadstoffemissionen nur unwesentlich beeinflusst werden können, ist nicht erheblich: Der Emissionszuschlag hat in erster Linie zum Zweck, die übermässigen Immissionen im Raum Zürich zu reduzieren.
In Bezug auf das Verhältnismässigkeitsprinzip im engeren Sinne ist zu bemerken, dass die angefochtene Regelung nicht zwingend die Einführung schadstoffarmer Triebwerke verlangt. Der Halter kann auf eine Umrüstung verzichten, wenn es für ihn wirtschaftlich vorteilhafter ist, die Abgabe zu bezahlen. e) Der Emissionszuschlag stellt auch keine Ungleichbehandlung der Gewerbegenossen dar. Nach dem aus Art. 31 BV abgeleiteten Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen sind Massnahmen unzulässig, welche den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren bzw. nicht wettbewerbsneutral sind (BGE 121 I 129 E. 3b S. 132, 279 E. 4a S. 285). Der Staat darf insbesondere nicht bei der Benutzung öffentlichen Grundes oder öffentlicher Einrichtungen einzelnen Gewerbetreibenden gegenüber ihren Konkurrenten ungerechtfertigte wirtschaftliche Vorteile verschaffen (BGE 121 I 129 E. 3d S. 135, 279 E. 6b S. 287) oder aus wirtschaftspolitischen Gründen unternehmerische Entscheide der einzelnen Gewerbetreibenden beeinflussen (BGE 121 I 129 E. 4b S. 137). Hingegen stellen Abgaben, die von allen Marktteilnehmern gleichermassen erhoben werden, grundsätzlich keine Ungleichbehandlung der Gewerbegenossen dar (vgl. Pra 1998 130 713, E. 3e/cc). Desgleichen sind polizeilich oder umweltpolitisch gerechtfertigte Massnahmen im Lichte von Art. 31 BV zulässig, auch wenn sie dazu führen, dass die Marktteilnehmer dadurch nach Massgabe ihrer unterschiedlichen Umweltbelastung unterschiedlich belastet werden. Art. 31 BV garantiert nicht eine absolute faktische Gleichbehandlung oder Chancengleichheit der Konkurrenten (BGE 121 I 129 E. 3d S. 135; Pra 1998 1 1, E. 1b/cc).

BGE 125 I 182 S. 201

Die vorliegend streitige Gebühr wird von allen Luftfahrtgesellschaften nach den gleichen Grundsätzen erhoben. Im Unterschied zu der in BGE 121 I 129 zu beurteilenden Abgabedifferenzierung bezweckt sie nicht, zwecks Lenkung des Wirtschaftsgeschehens unternehmerische Entscheide zu beeinflussen, die nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten den einzelnen Unternehmen zustehen sollen, sondern sie bezweckt den Schutz von Umweltgütern, die gerade keinen Marktwert haben und deshalb in marktwirtschaftlich orientierten unternehmerischen Entscheiden sonst nicht berücksichtigt werden. Dass sich die Abgabe für verschiedene Wirtschaftssubjekte je nach der durch sie verursachten Umweltbeeinträchtigung unterschiedlich auswirkt, stellt keine unzulässige Ungleichbehandlung dar, sondern ist gerade der legitime Zweck der Massnahme. f) Die Handels- und Gewerbefreiheit wird somit durch die angefochtene Emissionsabgabe nicht verletzt.

6. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Rechtsgleichheit und des Willkürverbots, indem die Emis-

sionsabgabe nicht nach der effektiv emittierten Menge von Schadstoffen berechnet werde. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine gewisse Schematisierung und Pauschalierung von Abgaben zulässig, insbesondere unter Berücksichtigung des zur Erhebung erforderlichen Verwaltungsaufwandes (vorne E. 4h). Der Emissionszuschlag ist als Zuschlag zur gewichtsabhängigen Gebühr ausgestaltet. Das entspricht den Anforderungen der Praktikabilität und kann auch nicht als sachfremd betrachtet werden. Wohl mag es - wie die Beschwerdeführerin vorbringt - zur Folge haben, dass zwei Flugzeuge mit gleichem Triebwerk unterschiedliche Abgaben bezahlen, weil sie ein unterschiedliches Abfluggewicht aufweisen. Das kann jedoch nicht als Verletzung der Rechtsgleichheit betrachtet werden, zumal die Triebwerksemission nicht nur vom Triebwerktyp, sondern auch vom Abfluggewicht abhängig ist. Aus dem gleichen Grund ist es auch sachgerecht, dass für unterschiedlich eingestufte Flugzeuge auf Grund des unterschiedlichen Abfluggewichts unter Umständen eine gleich hohe Abgabe zu bezahlen ist. Im Übrigen hätte der von der Beschwerdeführerin angestrebte Verzicht auf den Emissionszuschlag erst recht zur Folge, dass die Gebühr nicht proportional zu den effektiven Emissionen ist. Gleiches trifft zu hinsichtlich der von der Beschwerdeführerin beanstandeten Reduktion des Emissionszuschlags um 50% für Inlandflüge. Diese ist ein blosser Reflex der auch für die gewichtsabhängige Gebühr geltenden Reduktion (Art. 6

der Gebührenordnung), deren Rechtmässigkeit die Beschwerdeführerin nicht in Frage stellt. b) Dass schliesslich diejenigen Triebwerke, für die noch keine Emissionsdatenblätter vorliegen, in die mittlere Klasse eingestuft werden, kann ebenfalls nicht als sachwidrig oder rechtsungleich betrachtet werden. Es ist dem Inhaber des Flugzeugs unbenommen, die entsprechenden Datenblätter beizubringen, wenn er eine Einstufung in die Klassen IV oder V anstrebt. c) Die Rüge der Willkür hat neben den bereits behandelten Aspekten keine selbständige Bedeutung mehr.

7. Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Eine Parteientschädigung an den obsiegenden Kanton wird nicht ausgerichtet (Art. 159 Abs. 2 OG, analog), obschon er im bundesgerichtlichen Verfahren durch einen Anwalt vertreten wird. Eine Ausnahme von dieser Regel rechtfertigt sich nur bei kleineren und mittleren Gemeinwesen, die über keinen Rechtsdienst verfügen und daher auf einen Anwalt angewiesen sind. Bei einem Kanton ist das in der Regel - und so auch hier - nicht der Fall (vgl. dazu näher JEAN-FRANÇOIS POUDRET, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, Vol. V, Bern 1992, Art. 159 N. 3, S. 161 f.; Urteil des Bundesgerichts vom 29. Januar 1996 i.S. W., publiziert in ZBl 98/1997 S. 210, E. 6).