

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 454/2020

Sitzung vom 17. März 2021

250. Anfrage (Vereinfachung der Abfertigung am Flughafen Zürich mittels «Preclearance US-Customs and Border Protection»)

Kantonsrat Hans-Peter Amrein, Küsnacht, hat am 7. Dezember 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Vor dem Ausbruch der Corona Pandemie war jeder dritte Passagier am Flughafen Zürich-Kloten ein Transferpassagier. Für den Handels- und Industriestandort und die Touristikdestination Schweiz, sind direkte Luftverkehrsverbindungen in die wichtigsten Handelszentren und Metropolen der Welt sowie ein möglichst dichtes Verbindungsnetz von eminenter Bedeutung. Die Fluggesellschaft Swiss, mit ihrem Hub Zürich, verband vor Corona Zürich über wenige zentrale Punkte mit rund 100 Destinationen (der Flughafen Zürich mit rund 200 Destinationen), davon mehrere Direktverbindungen in die Vereinigten Staaten von Amerika (USA).

Nach dem Ende der Corona-Krise sollte der Hub Zürich wieder massgeblich an Bedeutung gewinnen und Direktverbindungen in ausländische Metropolen durch die Swiss und ausländische Fluggesellschaften wieder aufgenommen und/oder ausgebaut werden. Dies betrifft direkt in den USA anzufliegende und/oder vor Corona angeflogene Destinationen.

Und auch in der Krise bleiben die Uhren nicht stehen und es werden weiter logistische Verbesserungen an internationalen Flugverbindungen angedacht und vorgenommen. So ist dem Webportal Condé Nast Traveler (cntraveler.com) publizierten Artikel vom 29.9.20 («CBP is expanding its program that makes flying into the U.S. easier») zu entnehmen, dass die U.S. Customs and Border Protection (cbp.gov), eine Abteilung des U.S. Department of Homeland Security, weitere weltweit domizilierte Flughäfen eingeladen hat, sich für ein Abfertigungs-Verfahren zu bewerben, welches allen direkt via diese (Abflugs-)Flughäfen in die USA reisenden Passagieren erlaubt, am Abflugflughafen die entsprechenden Zoll-, Einwanderungs- und landwirtschaftliche Formalitäten vor dem Boarding zu erledigen. Es ist davon auszugehen, dass dazu amerikanische Beamte auf dem Abflugflughafen eingesetzt werden. Derzeit ist dies auf den Flughäfen von Shannon, Dublin, Nassau, Freeport, Abu Dhabi, Brüssel und auf den Bermudas sowie an acht kanadischen Flughäfen möglich.

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist dem Regierungsrat diese vereinfachte Art der Abfertigung von Flugpassagieren in die USA bekannt und haben in diesem Zusammenhang schon Gespräche oder Verhandlungen stattgefunden und wenn ja, mit wem und was ist der derzeitige Wissensstand?
2. Welche Vor- und welche Nachteile würde ein Preclearance-Verfahren dem Flughafen Zürich bieten? Welche Chancen und Risiken? Dies insbesondere auch im Vergleich zu anderen Wettbewerbern in Europa?
3. Wenn keine Gespräche oder Verhandlungen seitens der Zürcher Regierung stattgefunden haben, nimmt der Regierungsrat in dieser Sache Kontakt mit der Flughafen Zürich AG, dem EDA und dem BAZL auf und wird er sich informieren, ob in diesem Zusammenhang schon Gespräche oder sogar Verhandlungen stattgefunden haben und was der Stand der Dinge ist?
4. Wird sich der Regierungsrat informieren, ob seitens der Flughafen Zürich AG, des EDA oder des BAZL eine Kosten-Nutzen-Rechnung oder Analyse erstellt wurde und das Fazit daraus der Antwort auf diese Anfrage beilegen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Peter Amrein, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

Eine Teilnahme am Preclearance-Programm der USA ermöglicht es, sämtliche Einreise- und Zollkontrollen von Passagierinnen und Passagieren und deren Gepäck für die Einreise in die USA bereits am Abflugflughafen durchzuführen. Die Einreise in die USA erfolgt gewissermassen bereits vor dem Einstieg in ein Flugzeug mit Direktflug in die USA. Die Kontrollen am Abflugflughafen erfolgen in einem gesonderten Preclearance-Bereich, der insbesondere in Bezug auf die Infrastruktur und die technische Ausstattung den Vorgaben der USA zu entsprechen hat. Die Kontrollen werden von stationierten US-Beamtinnen und -Beamten durchgeführt.

Für die erforderliche Infrastruktur und die technische Ausstattung für den gesonderten Preclearance-Bereich hat der Flughafenbetreiber zu sorgen und trägt hierfür die notwendigen Kosten vollumfänglich. Im Weiteren hat sich der Flughafenbetreiber an den laufenden «Betriebskosten» zur Umsetzung der Preclearance, wie z. B. an den Personalkosten für die stationierten US-Beamtinnen und -Beamten, massgeblich zu beteiligen.

Ein Flughafen, der am Preclearance-Programm teilnehmen möchte, hat ein mehrstufiges Bewerbungsverfahren zu durchlaufen. Dieses beginnt mit einer sowohl vom Flughafenbetreiber als auch vom Heimatstaat des Flughafens unterzeichneten Bewerbung an die U.S. Customs and Border Protection (CBP). Daraufhin folgen weitere Überprüfungen durch die CBP, inwiefern der Flughafen die entsprechenden Anforderungen erfüllt, und mehrere Verhandlungen zwischen US-Behörden und dem Flughafenbetreiber sowie dem Heimatstaat des Flughafens. Für eine Teilnahme müssen drei Vereinbarungen abgeschlossen werden (eine Vereinbarung zwischen der CBP und dem Flughafenbetreiber und zwei Vereinbarungen zwischen dem Heimatstaat des Flughafens sowie der CBP bzw. der Transportation Security Administration).

Zu Frage 1:

Dem Regierungsrat ist das Preclearance-Programm bekannt. Der dargestellte Ablauf zeigt, dass im Falle des Flughafens Zürich ausschliesslich die Flughafen Zürich AG (FZAG) sowie der Bund an einem entsprechenden Bewerbungsverfahren beteiligt wären. Die Kompetenz, über eine mögliche Teilnahme am Preclearance-Programm zu befinden, liegt einzig bei der FZAG und dem Bund. Die FZAG hatte 2015 auf Anfrage des Staatssekretariats für Migration die Preclearance auf ihre Kompatibilität mit dem Betrieb am Flughafen Zürich geprüft. Die FZAG kam nach einer Analyse der Vor- und Nachteile zum Schluss, dass die betrieblichen und finanziellen Nachteile deutlich überwiegen und in keinem Verhältnis zum geringen Mehrwert der Preclearance für US-Reisende am Flughafen Zürich stehen würden. Eine Bewerbung wurde deshalb nicht weiterverfolgt. Sowohl der Bund als auch die Swiss, die damals in die Analyse einbezogen wurde, schlossen sich im Ergebnis der ablehnenden Haltung der FZAG gegenüber der Preclearance an. An dieser Haltung hat sich seither nichts geändert.

Zu Frage 2:

Grundsätzlich sind mögliche Vereinfachungen für Reisende am Flughafen Zürich zu begrüssen. Die Interkontinentalverbindungen von Zürich in die USA sind für die Swiss von grosser Bedeutung. Entsprechend wichtig ist das Nordatlantikgeschäft auch für den Flughafen Zürich. Obwohl die Preclearance die Einreise in die USA vereinfachen würde, ist in der Summe kein Mehrwert für die Passagierinnen und Passagiere zu erkennen, da zusätzliche Abfertigungsprozesse am Flughafen Zürich notwendig würden. So müssten die Passagierinnen und Passagiere früher am Flughafen sein und hätten nach ihrer Ankunft eine eingeschränkte

Bewegungsfreiheit, die sich auf den gesonderten Preclearance-Bereich beschränkt. Dies hätte wiederum eine Verminderung der Einkaufs- und Verpflegungsmöglichkeiten zur Folge, die mit negativen Auswirkungen sowohl für die Aufenthaltsqualität der Passagierinnen und Passagiere als auch für die entsprechenden Betreibenden der Geschäfte verbunden wäre.

Die zusätzlichen Prozesse vor dem Abflug, die durch die Preclearance anfallen, hätten zudem eine Verlängerung der Umsteigezeit am Flughafen Zürich zur Folge, wodurch die minimale Umsteigezeit verlängert werden müsste. Für einen Hub-Flughafen und einen Hub-Carrier sind jedoch schnelle Passagierabfertigungsprozesse, kurze Umsteigezeiten sowie eine hohe Aufenthalts- und Dienstleistungsqualität von entscheidender Bedeutung. Diese wichtigen Wettbewerbsfaktoren würden durch eine Preclearance negativ beeinträchtigt, was sich insbesondere auch auf die Swiss als Hub-Carrier als Marktnachteil auswirken würde.

Zudem wäre eine Einführung der Preclearance für die FZAG mit Kosten in Millionenhöhe für die erforderlichen Infrastrukturanpassungen, die Einrichtung und Bewirtschaftung der notwendigen technischen Ausstattung sowie die massgebliche Beteiligung an den laufenden «Betriebskosten» verbunden, ohne einen wesentlichen Passagiernutzen zu erzielen.

Im Ergebnis stehen die Vorteile der vereinfachten Einreise in die USA in keinem Verhältnis zu den Nachteilen für die Passagierinnen und Passagiere (längere Umsteigezeiten, gesonderte Passagierführung durch zusätzliche Abfertigungsprozesse und die dadurch eingeschränkte Bewegungsfreiheit, verminderte Aufenthaltsqualität am Flughafen Zürich) und den Hub-Betrieb des Flughafens Zürich. Zudem wäre die Einführung der Preclearance mit hohen Kosten verbunden.

Im Weiteren erscheint unklar, welchen Einfluss die Preclearance auf die Nutzung der Infrastruktur, den Flugbetrieb sowie die Abläufe der gesamten Bodenabfertigung (einschliesslich Gepäckabfertigung) und insbesondere auch auf den übrigen Flugverkehr hätte. Schliesslich würde die vorgelagerte Einreisekontrolle souveränitätsrechtliche Fragen aufwerfen, beispielsweise wie sich die Zusammenarbeit zwischen schweizerischen Behörden und US-Behörden im Detail ausgestalten würde.

Für den Regierungsrat ist die Sicherstellung eines Hub-Betriebs am Flughafen Zürich von entscheidender Bedeutung. Da sich eine Teilnahme an der Preclearance insbesondere negativ auf diese Drehkreuzfunktion des Flughafens Zürich auswirken würde, ist der Entscheid von Bund und FZAG gegen die Einführung des Preclearance-Programms nachvollziehbar.

Zu Fragen 3 und 4:

Zur vorliegenden Anfrage wurden die FZAG, die Swiss und das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zur Stellungnahme eingeladen. Wie in der Beantwortung der Frage 1 dargelegt, hat sich an der Haltung der FZAG, der Swiss und des BAZL gegenüber der Preclearance nichts geändert. Für den Regierungsrat besteht gemäss der Beantwortung der Frage 2 kein Bedarf, im Zusammenhang mit der Preclearance weitere Informationen einzuholen oder Gespräche oder Verhandlungen anzustossen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli