

Sitzung vom 9. April 1997

798. Dringliche Interpellation (Drohende Millionenverluste des Kantons Zürich infolge Senkung, Nichterhöhung, Verschiebung oder Nichteinführung diverser Gebühren am Flughafen Zürich)

Kantonsrat Peter Försch, Zürich, und Kantonsrätin Barbara Hunziker Wanner, Rümlang, haben am 17. März 1997 folgende Interpellation eingereicht:

Ende Februar war der Presse zu entnehmen, dass der Kanton Zürich die Gebühren auf dem Flughafen Zürich auf Anfrage der Swissair senken werde. Der Kanton Zürich und der Flughafen haben diese Pressemeldung bis heute nicht dementiert.

Andererseits basiert die Refinanzierung der 5. Ausbautappe auf Mehreinnahmen durch Volumensteigerung (mehr Passagiere, mehr Flugbewegungen) und durch höhere Benutzungsgebühren.

Vor diesem Hintergrund fragen wir den Regierungsrat:

1. Wie weit fortgeschritten sind diese Verhandlungen bezüglich der Gebühren auf dem Flughafen Zürich? Welche Resultate wurden erzielt? Ist es richtig, dass die Passagiergebühren um 10 bis 20% gesenkt werden sollen?
2. Gemäss Rechnung 1995 der Flughafendirektion sind 201 Mio. Franken Benutzungsgebühren aus dem Flugverkehr. Welche Gebühren werden darin aufgerechnet? Wie hoch sind die einzelnen Anteile?
43% (= 86,4 Mio. Franken) dieser 201 Mio. Franken Gebühren sind gemäss Presse Passagier- und Landegebühren. Der Flughafen hat einen Gewinn von 13,6 Mio. Franken ausgewiesen. Die Mindereinnahmen einer Gebührensenkung von 10 bis 20% belaufen sich demnach auf 8,7 bis 17,2 Mio. Franken. Damit könnten bereits heute Verluste in der Flughafenrechnung resultieren.
3. Für den Flughafenausbau wurde mit jährlichen Folgekosten von 200 Mio. Franken gerechnet. Diese Kosten sollten mit Landegebhührenerhöhungen von 20% und schrittweise Passagiergebhührenerhöhungen von Fr. 15.50 auf Fr. 20 (+30%) bis Fr. 25 (+61%) zusammen mit einer markanten Volumensteigerung finanziert werden. Wie sieht der Regierungsrat die Refinanzierung der 5. Ausbautappe, wenn statt Gebührenerhöhungen Gebührenreduktionen realisiert werden?
4. Seit geraumer Zeit liegt ein Gutachten von Coopers & Lybrand zu dieser Problematik vor, wird aber unter Verschluss gehalten. Wann wird dieses Gutachten dem Kantonsrat präsentiert? Welche Ergebnisse brachte diese Studie? Welche Refinanzierungsvarianten sind darin vorgeschlagen?
5. Wie wird die Erfolgsrechnung des Flughafens für die nächsten 15 Jahre prognostiziert? Welche Wettbewerbsfaktoren werden aus heutiger Sicht die Gewinn-/Verlustrechnung des Flughafens hauptsächlich beeinflussen?

Begründung:

Der wirtschaftlich desolate Zustand der Swissair-Airline hat offensichtlich bei den Verantwortlichen des Flughafens Zürich zu Eingeständnissen gegenüber der Airline geführt. Der Presse ist zu entnehmen, dass die SAirGroup nach langen, zähen (offenbar noch nicht abgeschlossenen) Verhandlungen mit der Flughafendirektion und mit der letztendlich entscheidenden Instanz, dem Regierungsrat, Zugeständnisse in beträchtlicher Höhe (10 bis 20%) erhalten habe.

Im Beschluss des Kantonsrates vom 27. Februar 1995 über die Bewilligung eines Kredites für die Ausführung der 5. Bauetappe am Flughafen Zürich werden die Kosten und Erträge aufgerechnet und die hauptsächlichsten Wege der Finanzierung beschrieben. Die Refinanzierung der 5. Ausbautappe stützt sich gemäss Beleuchtendem Bericht auf Mehreinnahmen infolge Mehrverkehr und auf Gebührenerhöhungen, die den Flughafenbenutzern verrechnet werden sollen. Es wurde mit einem Passagieraufkommen von 20 Mio. Passagieren gerechnet. Die Passagiertarife sollen von Fr. 15.50 (ab 1. Juni 1996) sukzessive auf 20 bis 25 Franken angehoben werden. Die Landegebühren sollen bis zur Jahrtausendwende um 20% erhöht werden. Die Fracht- und Flugverkehrsgebühren

sollen ebenfalls geprüft und gegebenenfalls erhöht werden. Auch die Non-Aviation-Erträge sind in die Prognosen einbezogen worden und mit entsprechenden Gewinnsteigerungen qualifiziert.

Ein Sprecher der Swissair hat sich in der Zeitschrift Cash vom 28. Februar 1997 wie folgt geäußert: «Der Kanton muss sich mit der Idee befassen, dass der Flughafen längerfristig keine fetten Gewinne mehr einfährt.» Das heisst im Klartext: Die Bewohner rund um den Flughafen sollen den Lärm und die Luftverschmutzung des Flugbetriebes akzeptieren und dafür zusätzlich die Verursacher indirekt subventionieren.

Spürbar bessere Einnahmen aus anderen Bereichen sind ebenfalls unsicher: So muss z.B. der schweizerische Detailhandel zurzeit akzeptieren, dass die Umsätze sinken und damit Einsparungen bei den Fixkosten vermehrt im Mittelpunkt stehen. Dies führt wiederum dazu, dass allgemein mit Mietzinssenkungen für Geschäftsräumlichkeiten gerechnet wird. Ein entsprechendes Überangebot an Geschäftslokalen wirkt zusätzlich senkend auf die Mieten.

Fazit: Wir stellen fest, dass die Refinanzierung der 5. Ausbautetappe im Flughafen immer unsicherer wird. Die notwendigen Mehrerträge könnten nur durch sehr starke Steigerung des Passagieraufkommens oder durch wesentliche Gebührenerhöhungen finanziert werden. Beide Varianten erscheinen aus heutiger Sicht als nicht durchführbar.

Die Interpellation wurde vom Kantonsrat dringlich erklärt.

Auf Antrag der Direktion der Volkswirtschaft
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringlich erklärte Interpellation Peter Förtsch, Zürich, und Barbara Hunziker Wanner, Rümlang, wird wie folgt beantwortet:

Die grosse volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich für den Kanton Zürich, für die Region und für die ganze Schweiz ist anerkannt. Der Flughafen Zürich ist ein Gemeinschaftswerk des Kantons, der Flughafen-Immobilien-Gesellschaft (FIG) und der Swissair (neu SAirGroup). Die Swissair als nationale Luftverkehrsgesellschaft und als Gesellschaft, die ihren zentralen Stützpunkt auf dem Flughafen Zürich hat (sogenannte Hub-Carrier), hat den überwiegenden Teil zur heutigen Stellung des Flughafens und zu seiner gesunden Finanzstruktur beigetragen. Die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der Swissair und des Flughafens Zürich als Verkehrsdrehscheibe (Hub) ist auch in Zukunft für die Zürcher Wirtschaft von ausschlaggebender Bedeutung. Würde der Flughafen Zürich seine Funktion als Hub verlieren und zu einem reinen Zubringerflughafen degradiert, würde automatisch auch der Wirtschaftsraum Zürich allgemein und als Headquarter-Standort für nationale und internationale Unternehmungen im besonderen an Attraktivität einbüßen und mit allen Konsequenzen auf provinzielles Niveau absinken. Der Souverän hat mit der sehr deutlicher Ablehnung der Volksinitiative für massvollen Flugverkehr 1993 und mit der hohen Zustimmung zur 5. Bautetappe des Flughafens 1995 klar zum Ausdruck gebracht, dass er keine solche Entwicklung will.

Für die Swissair sind mit Blick auf den Flughafen Zürich zwei Dinge von grösster Wichtigkeit: Die raschestmögliche Verwirklichung der 5. Bautetappe und die Schaffung eines wirtschaftspolitischen Umfeldes, das vergleichbar ist mit dem, das ihre europäischen Konkurrenten auf deren Flughäfen antreffen. Die Swissair erwartet eine Gesamtentlastung ihrer Flughafenkosten in Zürich in der Höhe von 20 bis 30 Mio. Franken. Eine Subventionierung der Swissair, wie sie im Ausland, insbesondere in der EU, für die nationalen Luftverkehrsgesellschaften trotz umfassender Liberalisierung zum Teil noch immer erfolgt, steht dagegen nicht zur Diskussion.

Eine gewisse Entlastung der Swissair ist möglich und liegt auch im Gesamtinteresse des Kantons, ohne dadurch die Eigenwirtschaftlichkeit des Flughafens und die Refinanzierung der 5. Bautetappe zu gefährden.

Im Vordergrund der Verhandlungen mit der Swissair steht die Reduktion der Gebühr für Transferpassagiere, die niedriger sein soll als der heute für alle abfliegenden Passagiere (Lokal- und Transferpassagiere) geltende Tarif von Fr. 15.50. Dies, weil die Gebühren für Transferpassagiere nicht wie diejenigen für Lokalpassagiere direkt auf die Passagiere überwältigt werden können, sondern durch die Luftverkehrsgesellschaften selbst getragen und in die Flugpreise einkalkuliert werden müssen. Da die Swissair in Zürich, wie jede andere nationale Luftverkehrsgesellschaft auf ihrem Hauptflughafen, den überwiegenden Teil der Transferpassagiere befördert, resultiert aus einer solchen Gebührenstrukturänderung für sie eine erhebliche finanzielle Entlastung. Verschiedene

europäische Flughäfen kennen solche Differenzierungen, die teilweise beträchtlich sind. Der Flughafen Genf hat neu die Einführung einer Transfergebühr mit Wirkung ab 30. März 1997 angekündigt: Anstelle des zurzeit für Transfer- und Lokalpassagiere geltenden Tarifs von Fr. 15.50 sollen neu Transferpassagiere mit Fr. 10, Lokalpassagiere mit Fr. 16 belastet werden. Eine gleiche Regelung für Transferpassagiere in Zürich würde der Swissair eine Entlastung in der Grössenordnung von 15 Mio. Franken im Jahr bringen. Berücksichtigt man auch die Transferpassagiere der anderen Gesellschaften, entstünden für den Flughafen daraus Mindererträge von rund 20 Mio. Franken. Bei einem gesamten Gebührenertragsvolumen 1996 von 211,6 Mio. Franken entspräche dies einer durchschnittlichen Reduktion von knapp 10%, bezogen allein auf die Passagiergebührenerträge von 109,2 Mio. Franken wären es knapp 20%.

Neben der Einführung der erwähnten Transfergebühr stehen auch andere Entlastungsmassnahmen wie beispielsweise eine Reduktion der FIG-Mietzinse zur Diskussion.

Die in der Weisung zur Volksabstimmung zum Flughafenausbau enthaltenen Ausführungen zur Refinanzierung beruhen auf betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die in den vergangenen, für den Flughafen wirtschaftlich guten Zeiten im Interesse aller Beteiligten gesetzt werden konnten. Mit sehr kurzen Abschreibungsdauern (deutlich kürzer als betriebswirtschaftlich notwendig), mit Zusatzabschreibungen, mit Zinssätzen leicht über dem Marktniveau und mit der kalkulatorischen Aufwertung des Landwertes kantonaler Flughafengrundstücke (vgl. KR-Nr. 333/1990) wurden mit Blick auf die künftige Entwicklung des Flughafens die erarbeiteten Mittel sinnvoll reinvestiert. Darüber hinaus konnte die Flughafenrechnung regelmässig positiv abgeschlossen werden. 1996 ergab sich erneut ein Gewinn von knapp 20 Mio. Franken neben einer Rückstellung von etwas mehr als 6 Mio. Franken.

In der Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 196/1996 hat der Regierungsrat zur Refinanzierung ausgeführt, dass sich gegenüber den in der Weisung zur Volksabstimmung getroffenen Annahmen zwar Änderungen ergeben hätten, die Refinanzierung aber nach wie vor als gesichert zu beurteilen sei. Zur Erhärtung dieser Aussage wurden externe Fachleute beigezogen. Flughafendirektion, FIG und Swissair erteilten den entsprechenden Auftrag der Firma Coopers & Lybrand. Zur Erfüllung des Auftrags haben die drei Flughafenpartner ihre betriebsinternen Finanzdaten zur Verfügung gestellt, weshalb der Bericht von Coopers & Lybrand der Öffentlichkeit nicht mit allen Einzelheiten zugänglich gemacht werden kann.

Im Ergebnis stellt der Bericht fest und stützt damit die Aussagen des Regierungsrates, dass die Refinanzierbarkeit der 5. Bauetappe auch bei einer durch Massnahmen im Gebührenbereich erfolgenden Entlastung der Swissair sowie der übrigen Luftverkehrsgesellschaften nicht gefährdet sei und dass die marktgerechte Verzinsung des vom Kanton zur Verfügung gestellten Kapitals, dessen betriebswirtschaftlich erforderliche Amortisation und schliesslich auch die künftige Erarbeitung angemessener Gewinne gewährleistet bleiben. Ebenso wird aber festgestellt, dass die betriebswirtschaftlichen Grundlagen (beispielsweise Zinssätze, Landwerte, Amortisationsdauer usw.) in der Flughafenrechnung und bei der FIG, einschliesslich der Gewinnerwartungen, den heutigen Marktgegebenheiten angepasst, d.h. nach unten korrigiert werden müssten. Allein mit diesen Massnahmen könnten Gebührenmindererträge, wie sie vorgängig beschrieben wurden, in der Flughafenrechnung bereits weitgehend kompensiert werden. Der Bericht bestätigt, dass im Vergleich mit andern Flughäfen eine Steigerung der sogenannten Non-Aviation-Erträge, d.h. Erträge aus Geschäftsbetrieben, Werbung sowie aus dem Parkierungsbereich, durchaus in einem ins Gewicht fallenden Ausmass möglich sei. Schliesslich wird festgestellt, dass die aktuelle Verkehrsentwicklung und die entsprechenden Erträge bereits heute über den Werten lägen, auf denen die ursprünglichen Refinanzierungsannahmen beruhten.

Flughafendirektion, FIG und Swissair sind zurzeit damit befasst, den von Coopers & Lybrand erstellten Bericht zu analysieren und die darin vorgeschlagenen Massnahmen im Hinblick auf die Refinanzierung der 5. Bauetappe unter gleichzeitiger Entlastung der Swissair und weiterer Luftverkehrsgesellschaften sorgfältig abzuwägen. Bevor hierzu ein zwischen den Partnern abgesprochenes Gesamtpaket vorliegt, können einzelne Massnahmen weder abschliessend quantifiziert noch öffentlich bekanntgegeben werden. Dazu sind Beschlüsse der zuständigen Gremien erforderlich.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Entlastung der Swissair und weiterer den Flughafen Zürich bedienender Luftverkehrsgesellschaften durch die Einführung einer

reduzierten Transferpassagiergebühr und andere noch zu definierende Entlastungsmassnahmen betriebswirtschaftlich möglich sind, ohne die Refinanzierung der 5. Bauetappe zu gefährden. Dabei muss der Kanton weder auf eine marktgerechte Verzinsung und Amortisation seines im Flughafen investierten Kapitals noch auf angemessene Gewinne verzichten. Wie in der Weisung zur Volksabstimmung betreffend den Flughafen ausbau festgehalten ist, ändert daran die Tatsache nichts, dass eine vorübergehende Phase negativer Jahresabschlüsse in der Flughafenrechnung nach dem tatsächlichen Beginn der 5. Bauetappe nicht zu vermeiden sein wird. Im Hinblick darauf können nach Beginn der Bauarbeiten Gebührenerhöhungen erforderlich und auch realisiert werden. Welche Gebühren in welchem Ausmass erhöht werden müssen, ist abhängig von den dazumaligen Gegebenheiten wie Verkehrsaufkommen, Verkehrsstruktur, Entwicklung der Non-Aviation-Erträge usw. und nicht zuletzt davon, wie es gelingt, durch die schnellstmögliche Verwirklichung der 5. Bauetappe die derzeit äusserst günstige Vergebungslage voll auszunützen und damit die Konkurrenzfähigkeit der Swissair und des Flughafens Zürich zu erhalten.

Der Vollständigkeit halber und um Missverständnisse hinsichtlich der Flughafengebühren (die übrigens den Gebührencharakter nicht verlieren, also nicht zu Abgaben mit Steuercharakter umfunktioniert werden dürfen) zu vermeiden, ist auf die nachfolgenden Änderungen hinzuweisen, die demnächst eingeführt werden:

Mit Wirkung ab 1. September 1997 wird weltweit erstmalig eine emissionsabhängige Landegebühr für alle den Flughafen Zürich bedienenden Luftverkehrsgesellschaften eingeführt. Das erfolgt in Form eines Zuschlags zur gewichtsabhängigen Landegebühr, der in Analogie zum Lärmzuschlag aufgrund der für die Luftverunreinigung massgeblichen Triebwerksabgase erhoben wird. Damit wird eine verursachergerechte Finanzierung der Massnahmen im Zusammenhang mit der Luftreinhaltung sichergestellt. Die Einführung des emissionsabhängigen Zuschlags zur gewichtsabhängigen Landegebühr im Sinne des revidierten Luftfahrtgesetzes muss ertragsneutral ausgestaltet werden und steht nicht in direktem Zusammenhang mit den oben erwähnten Massnahmen, die sich aus dem Bericht von Coopers & Lybrand ergeben.

In Vorbereitung ist ebenfalls die Neuzuteilung der Flugzeugtypen zu den einzelnen Lärmklassen. Die Klasseneinteilung erfolgt bekanntlich aufgrund eines Vergleichs der Lärmpegel der einzelnen Flugzeugtypen mit einem durchschnittlichen, an den massgeblichen Orten gemessenen gesamten Fluglärmpegel. Aufgrund der Flugzeug- und Triebwerksentwicklung hat sich dieser Referenzpegel in den vergangenen Jahren lärmässig verbessert. Das hat zur Folge, dass einzelne Flugzeugtypen in eine Klasse mit höheren Lärmgebühren umgeteilt werden müssen. Auch dabei handelt es sich um eine unabhängige Einzelmassnahme.

Aus diesen Darlegungen ergibt sich, dass die Refinanzierung der 5. Bauetappe trotz gewissen Veränderungen nach wie vor gesichert ist.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktionen der Volkswirtschaft und der Finanzen.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi