

Sitzung vom 11. September 1996

2751. Anfrage (Kapazitätssteigerung auf dem Flughafen)

Kantonsrätin Helen Kunz, Opfikon, und Kantonsrat Peter Niederhauser, Wallisellen, haben am 24. Juni 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Die 4. Anschlusspitze der Swissair mit weiteren 16 000 Bewegungen gibt bei den Anwohnern und Behörden um den Flughafen Zürich zu Besorgnis Anlass. Diese zusätzlichen Belastungen können mit dem Verständnis für die Belange der Swissair allein nicht mehr abgetan werden. Kommt hinzu, dass die Versprechungen der Regierung im Zusammenhang mit der Abstimmung zur 5. Ausbaustappe vom 25. September 1995 nicht den Realitäten entsprechen. Eine Kapazitätssteigerung ohne Ausbau, sogar eine Etappierung des Ausbaus ist nun plötzlich möglich.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass die Grundlage der 5. Ausbaustappe mit 220 000 Bewegungen durch die zusätzlichen 16 000 Bewegungen bereits ohne Ausbau überschritten wird?
2. Mit wie vielen Flugbewegungen ist in Zukunft zu rechnen?
3. Wie wirkt sich die 4. Anschlusspitze im Zusammenhang mit der vorgesehenen Etappierung des Flughafenbaus aus?
4. Wie sehen die vom Regierungsrat zur Prüfung in Auftrag gegebenen Möglichkeiten einer Etappierung der Bauvorhaben aus?
5. Ist die Refinanzierung der Bauvorhaben auch unter den stark veränderten Bedingungen für die 5. Baustappe gesichert?
6. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass die Bedingungen (Festsetzung der Lärmgrenzwerte und eine emissionsabhängige Landegebühr), die für die Inbetriebnahme des Ausbaus (220 000 Bewegungen) gelten, schon jetzt für die 4. Welle anzuwenden sind?
7. Was unternimmt der Regierungsrat, damit diese überfällige Festsetzung endlich geschieht?
8. Ist der Regierungsrat bereit, die 4. Anschlusspitze zu sistieren, falls bis zum Sommerflugplan 1997 die Immissionsgrenzwerte und emissionsabhängigen Landegebühren noch nicht in Kraft sind?

Auf Antrag der Direktion der Volkswirtschaft

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Helen Kunz, Opfikon, und Peter Niederhauser, Wallisellen, wird wie folgt beantwortet:

1990 erstellten die Flughafenpartner (Bundesamt für Zivilluftfahrt, Flughafendirektion Zürich, Swissair, Swisscontrol und Flughafen-Immobilien-Gesellschaft) eine Luftverkehrsprognose, die als Zeithorizont das Jahr 2010 im Auge hatte. Daraus ging hervor, dass bereits kurz nach der Jahrtausendwende vorab die Infrastruktur, welche für die Passagier- und Flugzeugabfertigung notwendig ist, dem in diesen beiden Bereichen prognostizierten Verkehrsaufkommen (rund 20 Millionen Passagiere und 220 000 Bewegungen von Linien- und Charterverkehr pro Jahr) nicht mehr genügen wird, weshalb ein weiterer Ausbauschnitt, die 5. Baustufe, an die Hand genommen werden musste.

1995 wurden in Zürich rund 209 000 Linien- und Charterflüge (sowie rund 15 Millionen Passagiere) abgefertigt. Die sogenannte 4. Anschlussstufe der Swissair wird ab Winterflugplan 1996/97 zusätzlich rund 16 000 Flugbewegungen bringen, so dass die 1990 prognostizierten 220 000 Linien- und Charterflüge vor dem in der Luftverkehrsprognose erwarteten Zeitpunkt erreicht werden. Die 4. Anschlussstufe findet jedoch, wie bereits ihr Name sagt, nicht zu den herkömmlichen drei Spitzenzeiten statt, sondern zwischen 09.45 und 10.15 Uhr, zu einer Zeit also, da die notwendige Check-in- und Standplatzkapazität deutlich weniger genutzt wird als am frühen Morgen, über Mittag oder am Abend. Dieser zusätzliche Verkehr kann deshalb von der Flughafeninfrastruktur her bewältigt werden (siehe auch KR-Nr. 189/1996). Die Luftverkehrsprognose, die der Entwicklungsplanung der Flughafenanlagen zugrunde liegt, rechnet für das Jahr 2005 mit rund 243 000 Bewegungen von Linien- und Charterverkehr, für das Jahr 2010, den äussersten noch mitberücksichtigten Zeitpunkt, mit 259 000. Abweichungen von Prognosen nach oben und unten sind durchaus üblich, und auch die 4. Anschlussstufe der Swissair gibt keinen Anlass, diesen langfristigen Rahmen grundsätzlich als überholt zu betrachten (siehe auch KR-Nr. 189/1996).

Das neue Flugplankonzept der Swissair und damit die 4. Anschlussstufe sind für unsere nationale Luftverkehrsgesellschaft unverzichtbar und in zeitlicher Hinsicht dringend, wenn sie als selbsttragende, finanziell unabhängige Unternehmung überleben will (siehe KR-Nrn. 100/1996, 101/1996 und 103/1996). Die 4. Anschlussstufe kann deshalb nicht sisiert werden, bis die vom Bund festzulegenden Belastungsgrenzwerte für den Lärm der Landesflughäfen bzw. die emissionsabhängigen Landegebühren in Kraft sind. Dies könnte der Zürcher Flughafenhalter allein schon aus rechtlichen Gründen nicht verfügen, ist er doch gemäss Art. 2 Abs. 1 der ihm vom Bund erteilten Betriebskonzession verpflichtet, seine Anlagen allen am internen und internationalen Luftverkehr zugelassenen Luftfahrzeugen zur Verfügung zu stellen (sog. Zulassungszwang). Der Flughafenhalter ist höchstens in seiner Eigenschaft als Ersteller der neuen Anlagen in der Lage, eine Abhängigkeit zwischen der Inbetriebnahme von Bauten und der Inkraftsetzung der Belastungsgrenzwerte bzw. der Einführung der emissionsabhängigen Landegebühr herzustellen. Dies wurde bekanntlich mit Bezug auf die Inbetriebnahme des Fingerdocks «Mitte» gemacht (siehe Dispositiv Ziffer IV des Kantonsratsbeschlusses vom 27. Februar 1995).

Der Regierungsrat hat sich in der Vergangenheit verschiedentlich, letztmals mit Schreiben vom 22. Juli 1996, schriftlich und mündlich an den Bund gewendet und auf eine möglichst zügige Festlegung der längst fälligen Belastungsgrenzwerte für den Lärm der Landesflughäfen gedrängt. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft hat dem Regierungsrat mit Schreiben vom 9. Mai 1996 mitgeteilt, dass die Eidgenössische Kommission für die Beurteilung von Lärm-Immissionsgrenzwerten ihren Bericht voraussichtlich zu Beginn des nächsten Jahres publizieren werde. Mit der Festlegung der erwähnten Belastungsgrenzwerte kann also in absehbarer Zeit gerechnet werden.

Ebenfalls weit vorangetrieben werden konnten die Arbeiten im Hinblick auf die Einführung einer emissionsabhängigen Landegebühr. Ein entsprechendes Modell für die Klassierung der Strahlflugzeuge liegt vor, und zurzeit werden die Grundlagen für die Bemessung der Gebühr erarbeitet. Mit Schreiben vom 21. August 1996 wurden die drei Landesflughäfen vom Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes eingeladen, die emissionsabhängige Landegebühr sobald als möglich einzuführen. Am Flughafen Zürich kann diese Gebühr voraussichtlich in der zweiten Hälfte des kommenden Jahres eingeführt werden.

Die ab Winterflugplan 1996/97 infolge der 4. Anschlusspitze bedingte Verkehrszunahme, das für die kommenden Jahre prognostizierte allgemeine Verkehrswachstum, aber auch der Umstand, dass eine rechtskräftige Rahmenkonzession für die 5. Bauetappe nach heutigem Kenntnisstand kaum vor Ende 1997 vorliegen dürfte, lassen die Überlegungen zu einer Etappierung des Flughafenausbaus eher in den Hintergrund treten. Wie eine solche Etappierung allenfalls aussehen könnte, kann heute noch abschliessend gesagt werden; hierüber soll erst bei der Detailplanung der einzelnen Anlageteile gestützt auf die dazumalige Verkehrsentwicklung und Wirtschaftslage entschieden werden. Im Vordergrund steht nach heutiger Beurteilung jedoch die Möglichkeit, das Fingerdock «Mitte» und damit auch das in diesem Bereich notwendige Rollwegsystem in einem ersten Schritt in einer nur mehr reduzierten Variante zu erstellen und den sogenannten People Mover (dieser transportiert die Passagiere vom Flughafenkopf zum Fingerdock «Mitte») erst im Zeitpunkt des Vollausbaus dieses neuen Fingerdocks zu erstellen. Nach dem heutigen Stand der Planung kann voraussichtlich auch die Realisierung des Frachtausbaus mit seinem neuen Importzentrum zeitlich zurückgestellt werden.

Was die Frage der Refinanzierung der Investitionen anbetrifft, welche durch die 5. Bauetappe notwendig werden, ist vorab festzuhalten, dass ein grosser Teil hiervon auf die Swissair als Hauptbenützerin entfällt. Entsprechend ihrem Verkehrsanteil entrichtet sie etwas mehr als die Hälfte der Flugverkehrsgebühren. Der nicht von der Swissair zu refinanzierende Anteil wird durch die übrigen Luftverkehrsgesellschaften abgedeckt, zu einem beachtlichen Teil jedoch auch durch die sogenannten Non Aviation-Erträge (Einnahmen aus Geschäftsbetrieben, Dienstleistungen, Werbung usw.). Die Refinanzierungslage ergibt sich aus der langfristigen Beurteilung derjenigen Faktoren, welche die Kosten und Erträge beeinflussen. Für die Beurteilung sind jedoch häufig Annahmen zu treffen; absolute Sicherheit gibt es in diesem Bereich nicht. Je nach der Entwicklung beispielsweise der Teuerung im Bausektor werden die aus den kommenden Investitionen entstehenden Kapitalfolgekosten beeinflusst. Weitere ins Gewicht fallende Faktoren sind die Entwicklung der Zins-, Personal- und Betriebskosten und andere mehr. Sie bestimmen im wesentlichen die Aufwandseite. Die Erträge werden geprägt durch die Verkehrsentwicklung, die Preis- bzw. Gebührenpolitik der Airlines und der Flughäfen, letztlich durch die nationale und internationale Konjunkturlage. Ausgangspunkt für die bisherigen Betrachtungen war die heutige Finanzlage des Flughafens. Dieser bringt dem Kanton einerseits erhebliche volkswirtschaftliche Vorteile, er amortisiert und verzinst das investierte Kapital voll und liefert der Staatskasse immer wieder direkte und indirekte Ertragsüberschüsse in stattlicher Höhe ab. Die bisherige Entwicklung zeigt aber auch, dass nach grösseren Investitionen Phasen mit defizitären Jahresergebnissen einem normalen Refinanzierungsablauf entsprechen. Das wird, worauf seinerzeit im Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat und im Beleuchtenden Bericht zur Volksabstimmung betreffend die 5. Bauetappe mit aller Klarheit hingewiesen wurde, auch für die finanzielle Bewältigung des anstehenden Flughafenausbaus zu erwarten sein. In der Zwischenzeit haben sich bereits gewisse Annahmen geändert, die der ursprünglichen Refinanzierungsbeurteilung zugrunde lagen. So liegen beispielsweise die Teuerung und die Entwicklung der Personalkosten unter den Erwartungen, die Verkehrsentwicklung hingegen darüber; dafür zeigt sich ein stärkerer Zerfall der Flugpreise und damit auch der Flugverkehrsverträge. Im Interesse der Aufrechterhaltung der Konkurrenzfähigkeit der Swissair werden durch derartige, schwer zu beeinflussende Entwicklungen die Möglichkeiten zur Erhöhung der Flughafengebühren in naher Zukunft wohl eher eingeschränkter sein, als dies in der ursprünglichen Refinanzierungsvariante angenommen wurde. Deshalb werden zurzeit unter Mitwirkung externer Fachleute neue Gebührenmodelle und andere Massnahmen geprüft (z.B. solche zur Erhöhung der sogenannten Non Aviation-Erträge). Nach übereinstimmender Auffassung aller beteiligten Flughafenpartner sind die Refinanzierungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung derartiger Massnahmen nach wie vor positiv zu beurteilen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi