

Sitzung vom 30. März 2010

**470. Interpellation (Flughafen Zürich, Eigentümerstrategie  
des Kantons)**

Die Kantonsräte Ruedi Lais, Wallisellen, und Jörg Mäder, Opfikon, sowie Kantonsrätin Priska Seiler Graf, Kloten, haben am 15. Februar 2010 folgende Interpellation eingereicht:

Am 15. Dezember 2009 korrigierte der Direktor der IATA, Giovanni Bisignani, die Schätzungen für die kumulierten Verluste der Luftfahrt im Jahr 2010 von 3,8 auf 5,6 Mrd. US\$. (zitiert in bloomberg.com). Am 23. Dezember 2009 veröffentlichte der Regierungsrat seinen jährlichen Bericht über das Strategie-Controlling für den Flughafen Zürich. Am 11. Februar 2010 stellte die Flughafen Zürich AG das Siegerprojekt für die Grossüberbauung «The Circle» vor.

Diese drei Veröffentlichungen werfen Fragen zum Engagement auf, welches der Kanton Zürich mit seiner Minderheitsbeteiligung (33 1/3%) eingegangen ist:

1. Der Controlling-Bericht äussert sich bezüglich Entwicklung der Luftfahrt-Branche nur zur Nachfrage, beurteilt aber die Ertrags-Chancen mit keinem Wort.

Welche Risiken sieht der Regierungsrat mit Blick auf die finanzielle Stabilität der Luftfahrt-Branche für das Gross-Engagement bei der FZAG?

2. Im Controlling-Bericht wird ausführlich begründet, welche Bedeutung dem Hub Zürich der Lufthansa-Gruppe für die Erreichbarkeit des Wirtschaftsraums Zürich zukommt und wie gut die Aussichten sind, die sich für die FZAG angesichts dieser Bedeutung bieten. Auf die finanziell weit ertragreicheren nicht-aviatischen Betriebszweige der FZAG (an erster Stelle den Flughafen als Shopping-Center für den Grossraum Deutschschweiz) geht der Bericht nicht ein.

Wie beurteilt der Regierungsrat diesen Teil des öffentlichen Engagements bei der FZAG?

3. Am Flughafenkopf plant die FZAG unter dem Namen «The Circle» eine Grossüberbauung für Dienstleistungsangebote in den Bereichen Bildung, Kultur, Gesundheit, Consulting sowie Hotellerie und Büros, wobei die beiden letzteren mit 45 000 und 90 000 m<sup>2</sup> den grössten Teil ausmachen. Ausserdem will sich die FZAG am Bau eines

Casinos in einem bestehenden Parkhaus beteiligen. Diese Angebote nutzen die Verkehrsgunst des Flughafens, tragen aber zum engeren Gesellschaftszweck der FZAG nichts bei.

Wie rechtfertigt der Regierungsrat, dass der Kanton nun direkt an den erwähnten nicht-aviatischen Engagements der FZAG beteiligt ist?

4. Mit der Grossüberbauung «The Circle» entsteht ein aus Sicht der Region «off-share» gelegener Siedlungskern, der in direkter Konkurrenz zu den organisch gewachsenen und bewohnten Stadtkernen in der Region Glattal steht. Gemäss Art. 37m Luftfahrtgesetz unterstehen nicht-aviatische Nutzungen («Nebenanlagen») im Flughafen-Perimeter der kantonalen Raumplanung.

Wie beurteilt der Regierungsrat die Expansion der FZAG in nicht-aviatische Bereiche wie beim Projekt «The Circle» mit Bezug auf die raumplanerischen Ziele des Kantons und der Region Glattal generell? Welchen Einfluss nimmt der Regierungsrat mit Blick auf Art. 37m LFG, um diesen Zielen in seinen Funktionen als Aufsichts- und Bewilligungsbehörde einerseits, als Vertretung des grössten Aktionärs andererseits näherzukommen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Ruedi Lais, Wallisellen, Jörg Mäder, Opfikon, und Priska Seiler Graf, Kloten, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Für die Beurteilung der Risiken des Engagements des Kantons an der Flughafen Zürich AG (FZAG) müssen vorweg die (betriebs-)wirtschaftlichen Einflussfaktoren, denen die Luftverkehrsgesellschaften und die Flughäfen grundsätzlich ausgesetzt sind, betrachtet werden. Die weltweite Entwicklung der Nachfrage im Bereich Luftverkehr und der betriebswirtschaftlichen Ergebnisse der Luftverkehrsgesellschaften insgesamt verlaufen seit jeher nicht immer parallel. Während die Luftverkehrsnachfrage beispielsweise zwischen 1999 und 2008 um rund 50% zunahm, mussten die in der IATA (International Air Transport Association, Internationale Flug-Transport-Vereinigung) zusammengeschlossenen Luftverkehrsgesellschaften in der gleichen Periode Verluste von rund 30 Mrd. Dollar ausweisen. Den Luftverkehrsgesellschaften gelingt es nicht, in den guten Jahren mindestens so viel Gewinn zu erzielen, wie sie in den schlechten Jahren an Verlusten zu verzeichnen haben. Dafür gibt es mehrere Gründe. Weil das Angebot fest ist, können

an einem Tag nicht verkaufte Sitze nicht dadurch ausgeglichen werden, dass am nächsten Tag zusätzliche Sitze angeboten und verkauft werden. Im Gegensatz zur Autoindustrie kann in der Luftfahrt also nicht auf Vorrat produziert werden. Diese Tatsache allein führt schon zu einem erheblichen Preisdruck. Auf der Ertragsseite hat zudem die Liberalisierung des Luftverkehrs zu einer wesentlichen Intensivierung des Wettbewerbs unter den Airlines geführt, was den Spielraum für die Preisgestaltung zusätzlich einschränkt. Die Liberalisierung hat auch erst das Entstehen neuer Geschäftsmodelle, insbesondere jenes der sogenannten Low Cost Airlines (Billigfluggesellschaften), ermöglicht. Dadurch hat sich der Wettbewerb vor allem im Kurzstreckenbereich zusätzlich erheblich verschärft. Auf der Kostenseite haben die Luftverkehrsgesellschaften, wie das Beispiel der Swiss zeigt, grosse Anstrengungen unternommen, um ihre Produktivität zu erhöhen. Allerdings liegt mit dem Erdölpreis eine der grössten Kostenpositionen ausserhalb des Einflussbereiches der Airlines. Der starke Anstieg des Erdölpreises hat verhindert, dass sich die Luftfahrtindustrie in den nachfragestarken Jahren 2004 bis 2008 ein genügend grosses finanzielles Polster schaffen konnte.

Bei den Flughäfen stellt sich die Lage etwas anders dar. So befindet sich der Flughafen Zürich zwar im Wettbewerb mit europäischen und teilweise sogar aussereuropäischen Flughäfen. Dies gilt vor allem für Umsteigepassagiere, die im Gegensatz zu den Lokalpassagieren wesentlich flexibler zwischen verschiedenen Verkehrsangeboten wählen können. Ein Passagier, der beispielsweise von Delhi nach Hamburg fliegen möchte, muss mangels Direktverbindung umsteigen. Als Umsteigepunkte kommen eine ganze Reihe von Flughäfen infrage wie etwa Dubai, Frankfurt, München, Paris oder eben auch Zürich. Ein Lokalpassagier von Delhi nach Zürich wird dem Flughafen Zürich aber fast nicht ausweichen können, selbst wenn er keinen Direktflug wählt, sondern beispielsweise in Frankfurt umsteigt. Im Lokalverkehr verfügen Flughäfen also über einen gewissen Gebietsschutz. Dies führt einerseits dazu, dass Flughäfen mit ihrem sehr hohen Anteil an festen Kosten weniger einem unmittelbaren Preisdruck ausgesetzt sind als die Luftverkehrsgesellschaften. Hingegen können die Flughäfen aber auch nicht frei über ihre Gebühren (z. B. Passagier- oder Landegebühren) bestimmen, sondern müssen Preisanpassungen teilweise von den staatlichen Aufsichtsbehörden genehmigen lassen. Insgesamt führt dies zu einem im Vergleich mit den Luftverkehrsgesellschaften stetigeren Geschäftsverlauf. Insofern lässt sich die gegenwärtig insgesamt schwierige finanzielle Situation der Luftverkehrsgesellschaften nicht unmittelbar auf die Flughäfen übertragen.

In Bezug auf den Flughafen Zürich ist zudem nicht die wirtschaftliche Lage der Airlinebranche insgesamt, sondern vor allem jene der Swiss massgebend, die in Zürich über einen Anteil von rund 60% am gesamten Verkehrsaufkommen verfügt. Dank einer strengen Kostendisziplin und den Synergien mit der Lufthansa und den anderen Fluggesellschaften der Star Allianz ist es der Swiss gelungen, in den letzten vier Jahren einen operativen Gewinn von kumuliert über 1,4 Mrd. Franken zu erzielen. Am 11. März 2010 gab die Swiss bekannt, dass sie auch im schwierigen Jahr 2009 – im Gegensatz zu den meisten ihrer Konkurrentinnen – schwarze Zahlen schreiben konnte (operatives Ergebnis von 146 Mio. Franken). Die Swiss steht also wirtschaftlich auf festem Boden. Die verschiedenen Auszeichnungen, welche die Swiss in den letzten Jahren erhalten hat, zeigen, dass auch ihr Produkt im Markt gut ankommt.

Die Ausgangslage für die weitere positive Entwicklung des Flughafens Zürich ist gut. Die Vergangenheit hat aber gezeigt, dass auch grosse Rückschläge möglich sind, die auch in Zukunft nicht einfach ausgeschlossen werden können. Das Grounding der Swissair und der nachfolgende Rückgang des Passagieraufkommens fielen in die Investitionsphase für die fünfte Ausbautetappe. Die FZAG hat die damit verbundenen Herausforderungen, die in dieser ausserordentlichen Häufung kaum mehr eintreffen dürften, erfolgreich gemeistert, wodurch sich ihre wirtschaftliche Lage seither wesentlich verbessert hat. So stieg das Eigenkapital von rund 722 Mio. Franken im Jahre 2001 auf fast 1,6 Mrd. Franken per Ende 2009, die Eigenkapitalquote stieg in der gleichen Zeit von gut 27% auf fast 45%. Das verzinsliche Fremdkapital (Schulden) sank von über 1,9 Mrd. Franken Ende 2003 (höchster Wert) auf noch 838 Mio. Franken Ende 2009. Die FZAG würde sich also bei einer allfälligen neuerlichen Krise in einer bedeutend stärkeren Verfassung befinden, als dies beim Grounding der Swissair der Fall war.

Diese Ausführungen zeigen, dass von der derzeitigen und absehbaren finanziellen Lage der Luftfahrtbranche keine unkalkulierbaren Risiken für die Beteiligung des Kantons Zürich an der FZAG ausgehen.

Zu Frage 2:

Mit Beschluss vom 28. Mai 2008 legte der Regierungsrat die Eigentümerstrategie für die Beteiligung des Kantons Zürich an der FZAG fest. Darin hat er für insgesamt vier Bereiche (Verkehrs- und volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich, Umweltschutz, Unternehmensführung und Beziehungspflege) die Leitplanken bzw. Erwartungen des Kantons Zürich an die FZAG formuliert.

Der Regierungsrat hat in der Eigentümerstrategie mit Blick auf die betriebswirtschaftlichen Ziele festgelegt, dass sich die FZAG bezüglich Effizienz und Wirtschaftlichkeit an den in der Branche üblichen Werten messen und dabei eine Spitzenposition anstreben soll. Bei allen vergleichbaren Flughäfen nehmen die nicht aviatischen Betriebszweige einen immer höheren Stellenwert ein und liefern auch einen massgeblichen Gewinnbeitrag. Vor allem die Einkaufsmöglichkeiten und die Restaurants erhöhen zudem die Qualität des Aufenthalts am Flughafen für Flugreisende, Besucherinnen und Besucher sowie Mitarbeitende und tragen dazu bei, dass die Qualität des Flughafens als hoch wahrgenommen wird. Davon zeugen die vielen Auszeichnungen, die der Flughafen Zürich in der Vergangenheit gewonnen hat. Die FZAG wird diese Geschäftszweige weiterhin pflegen.

Zu Frage 3:

Gemäss Handelsregistereintrag lautet der Geschäftszweck der FZAG wie folgt: «Planung, Projektierung, Bau und Betrieb von Verkehrsinfrastrukturen sowie deren kommerzielle Nutzung und Erbringung von damit verwandten Dienstleistungen wie alle Arten von Immobiliendienstleistungen, insbesondere Betrieb des interkontinentalen Flughafens Zürich nach Massgabe der vom Bund erteilten Bau- und Betriebskonzession unter Wahrung der gesetzlichen Nachtflugordnung und unter Berücksichtigung der Anliegen der Bevölkerung um den Flughafen; kann Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften errichten und sich an Unternehmen beteiligen, insbesondere auch Liegenschaften erwerben, verwalten und veräussern.»

Sowohl die Überbauung «The Circle» als auch ein Casino sind demzufolge mit dem Geschäftszweck der FZAG vereinbar. Zudem handelt es sich um Projekte in nicht aviatischen Betriebszweigen, die, wie in Frage 2 richtigerweise festgehalten wird, als besonders ertragreich einzustufen sind.

Der Flughafen Zürich ist für verschiedene Unternehmen aus dem nicht aviatischen Bereich offenbar ein höchst attraktiver Standort. So vermeldete die FZAG kürzlich, dass die durch den Umzug der Skyguide frei gewordenen Flächen wieder vermietet werden konnten. Die neuen Grossmieter sind die SBB, die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich (GVZ) sowie die Eidgenössische Zollverwaltung und die Grenzwaiche. Einer der Hauptgründe für diese grosse Nachfrage liegt in der einmaligen Qualität der verkehrsmässigen Erschliessung des Flughafens, vor allem mit dem öffentlichen Verkehr. Der Flughafenkopf und Teile der Stadtgebiete von Kloten und Opfikon sind deshalb im kantonalen Richtplan von 1995 sowie in der Anhörungsvorlage zur Gesamt-

überprüfung des kantonalen Richtplans als Zentrumsgebiet von kantonalen Bedeutung bezeichnet. Das Zentrumsgebiet soll aufgrund seiner guten Erreichbarkeit einen besonderen Beitrag an die kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung sowie die Konkurrenzfähigkeit des Kantons Zürich leisten (vgl. nachfolgend Beantwortung der Frage 4).

Die Überbauung «The Circle» hat aus heutiger Sicht das Potenzial, einen beträchtlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Konkurrenzfähigkeit des Kantons Zürich zu leisten. Die Finanzierung dieser Investition von ungefähr 1 Mrd. Franken wird gegenwärtig von der FZAG vertieft abgeklärt. Die beiden extremen Finanzierungsvarianten (FZAG erteilt nur das Baurecht und investiert selber nicht oder aber die FZAG finanziert das Projekt allein) sind als eher unwahrscheinlich einzustufen. Die Lösung dürfte wahrscheinlich in einem Mittelweg liegen, nämlich einer Beteiligung von Drittinvestoren. Der Kanton ist lediglich beschränkt auf seine Beteiligung an der FZAG von der Überbauung «The Circle» finanziell berührt.

Im Falle des Casinos würde die FZAG, falls es überhaupt realisiert wird, nur die Räumlichkeiten zur Verfügung stellen und als Vermieterin auftreten. Die Rolle der FZAG und somit auch des Kantons Zürich als Teileigentümer der FZAG wäre somit dieselbe wie bei den Vermietungen von Büros an die SBB oder die GVZ.

Zu Frage 4:

Im Rahmen des Projekts «The Circle» möchte die FZAG auf dem Areal Butzenbüel auf rund 37 000 m<sup>2</sup> etwa 200 000 m<sup>2</sup> Nettogeschossfläche für hochwertige Dienstleistungsnutzungen erstellen. Dabei rechnet die FZAG mit einem Personenaufkommen von rund 13 500 Personen pro Tag.

Bei dem zu überbauenden Areal am Butzenbüel handelt es sich um einen Teil der Industriezone Flughafen (IF) auf dem Gebiet der Stadt Kloten. Gemäss Bau- und Zonenordnung der Stadt Kloten vom 20. Juni 1995 können in der Industriezone Flughafen Dienstleistungs-, Handels- und Produktionsbetriebe sowie Anlagen erstellt werden, die der Versorgung des Flughafens dienen oder aufgrund ihrer Zweckbestimmung sinnvoll die vorhandene Infrastruktur des Flughafens nutzen oder ergänzen. Die zulässige Gebäudehöhe richtet sich nach dem jeweils gültigen Sicherheitszonenplan für den Flughafen Zürich. Hochhäuser gemäss § 282 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) sind erlaubt. Ein höchstens zulässiges Nutzungsmass wird nicht festgelegt. Das zu überbauende Areal am Butzenbüel wird einerseits von der Butzenbüelringstrasse und andererseits von der Zonengrenze zur Freihaltezone Butzenbüel begrenzt. Das Gebiet befindet sich

vollständig im Eigentum der FZAG. Die heutigen Nutzungen (Parkhäuser P5 und P40, Nachtclub Alpenrock, Kinderkrippe, SBB-Bahntunnel einschliesslich Entspannungsschacht) sollen beim Bau von «The Circle» bis auf die Anlagen der SBB aufgehoben werden. Das zu überbauende Gebiet liegt gemäss Schlussbericht des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt Flughafen Zürich (SIL) vom 2. Februar 2010 im sogenannten SIL-Perimeter. Gemäss Art. 37 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0) bezeichnet der SIL-Perimeter Bereiche, die für Flughafenanlagen genutzt werden sollen. Nebenanlagen sind möglich, soweit das kantonale Recht dies vorsieht.

Der Flughafenkopf und Teile der Stadtgebiete von Kloten und Opfikon sind im kantonalen Richtplan von 1995 sowie in der Anhörungsvorlage zur Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans als Zentrumsgebiet von kantonalen Bedeutung bezeichnet. Das Zentrumsgebiet soll aufgrund seiner guten Erreichbarkeit einen besonderen Beitrag an die kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung sowie die Konkurrenzfähigkeit des Kantons Zürich leisten. Der Flughafenkopf eignet sich aufgrund seiner Lage, seiner Bebauungsstruktur sowie aufgrund der bestehenden Infrastruktureinrichtungen grundsätzlich für eine Überbauung bzw. für Nutzungen, die auf die unmittelbare Nähe zum Flughafen angewiesen sind. Die wirtschaftlichen, sozialen und verkehrlichen Auswirkungen des Projekts «The Circle» auf das unmittelbare Umfeld und auf die Versorgungssituation der gesamten Region werden noch vertieft zu prüfen sein.

Aufgrund der zukünftigen Flughafenentwicklung ist mit einer erheblichen Verkehrszunahme auf dem landseitigen Verkehrsnetz zu rechnen. Das Projekt «The Circle» seinerseits wird zusätzliche Verkehrsströme nach sich ziehen. Unter der Leitung der Volkswirtschaftsdirektion wird zurzeit ein regionales Gesamtverkehrskonzept für die Flughafenregion (rGVK) und die landseitige Erschliessung des Flughafens erarbeitet. Der Regierungsrat hat in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 403/2009 betreffend massiven Ausbau der Parkplätze am Flughafen über dieses laufende Projekt informiert. Die verkehrlichen Auswirkungen des Projekts «The Circle» werden im Licht des Gesamtverkehrskonzepts zu beurteilen und die im kantonalen Richtplan (Kapitel 4.4.2) enthaltene Festlegung zur Parkierungsanlage «Flughafen Zürich Kloten» in der Folge zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen sein.

Im Rahmen einer Projektpartnerschaft zwischen Flughafen Zürich, Stadt Kloten und Kanton Zürich wurde mit dem Projekt «Gebietsplanung Kloten» in einem Umfeld teilweise gegenläufiger Interessen eine Gesamtschau der langfristigen Entwicklung von Teilen des Stadtgebietes

tes Kloten und des Flughafenkopfes vorgenommen. Fragen der funktionalen und städtebaulichen Verflechtung zwischen Flughafenkopf und Stadtgebiet, der landseitigen Verkehrserschliessung sowie der Naherholung standen im Zentrum der Gebietsplanung. Das Projekt «The Circle» wurde in diesem Rahmen als prägendes Vorhaben für die Entwicklung im Planungsgebiet identifiziert. Die Projektpartner haben im Rahmen dieser Gebietsplanung einen Konsens für die Bezeichnung des SIL-Perimeters gefunden.

Beim Projekt «The Circle» handelt es sich aufgrund des vorgesehenen Standortes, des Investitionsvolumens und der absehbaren Ausstrahlung ohne Zweifel um ein Vorhaben von kantonaler Bedeutung. Soll das Vorhaben verwirklicht werden, ist es in den kantonalen Richtplan, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich» aufzunehmen, um damit die Abstimmung mit weiteren übergeordneten Fragestellungen zu gewährleisten. Hierzu sind seitens der FZAG Konkretisierungen bezüglich der Ausgestaltung des Vorhabens (Verteilung der Nutzflächen, verkehrliche Auswirkungen, Verhältnis des Nutzungsmixes im Vergleich mit den Stadt- und Dorfzentren in der Flughafenregion) erforderlich. In jedem Fall braucht es eine vertiefte Diskussion zwischen dem Kanton, der Stadt Kloten und der FZAG.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**