

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 30. November 2011

### **1455. Verordnung über die Flughafengebühren (Entwurf Vernehmlassung)**

Gemäss Art. 36a des revidierten Luftfahrtgesetzes (LFG) wird dem Flugplatzhalter mit der Erteilung der Konzession unter anderem das Recht verliehen, Gebühren zu erheben. Die Grundsätze für die Erhebung von Flughafengebühren (sogenannte Economic Regulations) sind für die Flughafen Zürich AG (FZAG) von grosser Bedeutung, da diese Grundsätze direkte Auswirkung auf die Profitabilität des Unternehmens haben. Art. 39 LFG (dieser Artikel wird gleichzeitig mit der Verordnung über die Flughafengebühren in Kraft gesetzt) legt fest, auf welcher Grundlage die Gebühren erhoben werden müssen. Der Regierungsrat hat sich dem Bund gegenüber bereits im Rahmen seiner Stellungnahme zur Teilrevision I des LFG ausführlich zum fraglichen Art. 39 Abs. 5 geäussert und dabei Folgendes festgehalten: «Abs. 5 behandelt die Festlegung aller übrigen Gebührenanteile. Mit dieser Systematik wird weitgehend festgelegt, inwiefern die Flughafenhalter in die Lage versetzt werden, gewinnbringend arbeiten zu können. Abs. 5 ist deshalb aus Sicht der Flughafenhalter und deren Aktionäre von grösster unternehmerischer Bedeutung. Wie eingangs erwähnt, verfügen Flughäfen in Bezug auf den Lokalverkehr über eine monopolartige Stellung. Dies birgt die Gefahr, dass die Benutzergebühren (Fluggesellschaften und Passagiere) tendenziell eher zu hoch angesetzt werden und/oder die Qualität der Dienstleistungen und der Infrastruktur leidet. Es ist deshalb unbestritten, dass es Rahmenbedingungen für die Gebührenfestlegung braucht. Diese dienen nicht nur dem Schutz der Kundinnen und Kunden vor ungerechtfertigt hohen Gebühren, sondern geben dem Flughafenhalter auch die notwendige Sicherheit, dass er die zu tätigen Investitionen in die Flughafeninfrastruktur refinanzieren kann. Die in Abs. 5 gewählte Formulierung, wonach der Bundesrat den Möglichkeiten der Flughafenhalter Rechnung trägt, in anderen als den unmittelbar für den Flugbetrieb notwendigen Geschäftszweigen Erträge zu erzielen, vermag diese Sicherheit nicht zu vermitteln und bedeutet auch eine Abkehr vom heute praktizierten Dual-Till-Ansatz. Gemäss diesem Ansatz führen die Flughäfen zwei Segmentrechnungen (Aviation und Non-Aviation), wobei grundsätzlich keine Quersubventionierung zwischen den beiden Segmenten vorgesehen ist. Die Gebühren werden also so angesetzt, dass die beiden Segmente jeweils mindestens ihre

vollen Kosten decken. Demgegenüber gibt es beim sogenannten Single-Till-Ansatz nur eine einzige Rechnung: Alle Einnahmen des Flughafenhalters fliessen in eine Kasse, und alle Kosten werden aus dieser einen Kasse gedeckt, unabhängig davon, woher die Erträge stammen bzw. wo die Kosten anfallen. In letzter Konsequenz hiesse dies, dass die Anstrengungen eines Flughafenhalters, im Non-Aviation-Bereich zusätzliche Erträge zu erzielen, zur Folge hätten, dass die Gebühren im Aviation-Bereich gesenkt werden müssten. Dies wiederum würde dazu führen, dass die Flughafenhalter keinen Anreiz mehr hätten, in den Non-Aviation-Bereich zu investieren, da die dort erzielten Überschüsse ja lediglich zur Senkung der Gebühren im Aviation-Bereich herangezogen würden. Zudem könnte ein reiner Single Till die Kapitalmarktfähigkeit der Flughafenhalter gefährden und im Fall der FZAG sogar zu einer Dekotierung von der Börse führen. Abs. 5 ist daher viel zu offen formuliert. Er lässt dem Bundesrat die völlige Freiheit in der Ausgestaltung der entsprechenden Verordnung und würde in letzter Konsequenz sogar einen reinen Single-Till-Ansatz ermöglichen. Abs. 5 ist deshalb neu und präziser zu formulieren. Falls wider Erwarten an der vorliegenden Formulierung festgehalten werden sollte, gehen wir davon aus, dass wir auch zu der nachmaligen Verordnung des Bundesrates Stellung nehmen können» (RRB Nr. 1507/2008).

Die Formulierung dieser Bestimmung (heute Art. 39. Abs. 6) hat sich nach der Vernehmlassung inhaltlich nicht entscheidend verändert, sodass der Ausgestaltung der Verordnung ein umso grösseres Gewicht zukommt. Am 21. Oktober 2011 hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) den direkt betroffenen Luftfahrtverbänden, Fluggesellschaften und Flughäfen einen Entwurf der Verordnung über die Flughafenengebühren zugestellt und diese zu einer mündlichen Anhörung am 9. November 2011 eingeladen. Die übrigen nicht direkt betroffenen Stellen haben bis am 9. Dezember 2011 Zeit, schriftlich zum Verordnungsentwurf Stellung zu nehmen. Der Verordnungsentwurf ist auf der Website des BAZL abrufbar und ist somit öffentlich.

Der vorliegende Verordnungsentwurf regelt den Geltungsbereich, die Verfahren und die Kriterien zur Festlegung der Flughafengebühren sehr detailliert und schafft somit grundsätzlich Rechtssicherheit für alle Beteiligten. Allerdings ist im Verordnungsentwurf der im LFG gegebene Spielraum für eine Quersubventionierung des Aviation-Bereichs durch Non-Aviation-Geschäfte grosszügig ausgestaltet worden. So müssen drei Viertel der Erträge und der Kosten aus dem Strassenfahrzeug-Parking dem Aviation-Bereich angerechnet werden. Zudem müssen Übergewinne (erwirtschafteter Gewinn nach Abzug einer angemessenen Kapitalverzinsung vom Betriebsergebnis vor Zinsen und nach

Abzug der Steuern) aus dem gesamten nicht flugbetriebsrelevanten Bereich auf der Luftseite des Flughafens als Transferzahlung zur Finanzierung der Kosten des Segmentes Flugverkehr verwendet werden. Diese Transferzahlung kann nur dann verringert werden, wenn die FZAG den Nachweis erbringt, dass die angemessene Kapitalverzinsung tiefer ist als tatsächlich erwirtschaftete Renditen vergleichbarer Anbieter jener Flughäfen, mit denen die FZAG im Wettbewerb steht. Die Transferzahlung beträgt aber in jedem Fall mindestens 20% des Übergewinns. Kann die FZAG nachweisen, dass die jährliche Durchschnittsrendite des gesamten Flughafenbetriebs in den letzten zehn Jahren vor Inkrafttreten der Verordnung unter der angemessenen Kapitalverzinsung lag, so wird dies in einer Übergangszeit (längstens bis zum 31. März 2018) und höchstens zur Hälfte bei der Festlegung der Flughafengebühren berücksichtigt. Die im Verordnungsentwurf vorgesehenen Festlegungen würden «unter dem Strich» dazu führen, dass rund 80% der Umsätze der FZAG, insbesondere also auch jener aus dem Non-Aviation, d. h. rein kommerziellen Bereich, vom BAZL reguliert wären.

Die Interessen des Kantons Zürich als Hauptaktionär der FZAG wären bei einer Inkraftsetzung der Verordnung in der vorliegenden Fassung dreifach betroffen: Erstens würde sich durch die in diesem Ausmass vorgesehene Quersubventionierung die Investitionskraft der FZAG verringern, was langfristig zu einem in jeder Hinsicht unerwünschten Qualitätsabbau der Flughafeninfrastruktur führen würde. Zweitens würde unter der neuen Regelung nicht nur die Investitionskraft der FZAG leiden, sondern auch ihr Investitionswille. Aufwendungen in den luftseitigen Non-Aviation-Bereich würden sich für die FZAG durch die nach oben nicht beschränkten Transferzahlungen wesentlich weniger lohnen, als dies heute der Fall ist. Die Beeinträchtigung der Investitionskraft bzw. des Investitionswillens würde sich langfristig auch negativ auf die Attraktivität und letztlich auch auf die Konkurrenzfähigkeit des Flughafens Zürich auswirken. Drittens würden die Gewinne der FZAG weniger hoch ausfallen als mit einer geringeren und in ihrer Höhe begrenzten Quersubventionierung, was wiederum Auswirkungen auf die Steuereinnahmen und auf die Dividendenzahlungen hätte.

Es ist deshalb notwendig, dass der Regierungsrat dem BAZL gegenüber klar Stellung nimmt zur Verordnung über die Flughafengebühren bzw. zu den darin vorgeschlagenen Economic Regulations.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Zivilluftfahrt, 3003 Bern):

Mit der Veröffentlichung des Entwurfes zur Verordnung über die Flughafengebühren auf der Internetseite des Bundesamtes für Zivilluftfahrt haben Sie die nicht direkt betroffenen Stellen eingeladen, sich bis zum 9. Dezember 2011 zum Entwurf vernehmen zu lassen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Grundsätzlich befürwortet der Kanton Zürich die mit dem Verordnungsentwurf angestrebte Transparenz und damit verbundene Rechtssicherheit für alle Beteiligten in Zusammenhang mit der Festlegung der Flughafengebühren und den damit verbundenen Verfahren.

Als Regierungsrat des Standortkantons des Flughafens Zürich und als Vertreter des grössten Aktionärs der Flughafen Zürich AG (FZAG) setzen wir jedoch einige Fragezeichen hinter die konkrete Ausgestaltung der Regulierung der Flughafengebühren. Bereits mit Schreiben vom 24. September 2008 im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision des Luftfahrtgesetzes (LFG) haben wir diesbezüglich unsere Anliegen bzw. unsere Bedenken geäussert. Insbesondere haben wir zu Art. 39 Abs. 5 (heute Abs. 6) festgehalten: «(...) Wie eingangs erwähnt, verfügen Flughäfen in Bezug auf den Lokalverkehr über eine monopolartige Stellung. Dies birgt die Gefahr, dass die Benutzergebühren (Fluggesellschaften und Passagiere) tendenziell eher zu hoch angesetzt werden und/oder die Qualität der Dienstleistungen und der Infrastruktur leidet. Es ist deshalb unbestritten, dass es Rahmenbedingungen für die Gebührenfestlegung braucht. Diese dienen nicht nur dem Schutz der Kundinnen und Kunden vor ungerechtfertigt hohen Gebühren, sondern geben dem Flughafenhalter auch die notwendige Sicherheit, dass er die zu tätigen Investitionen in die Flughafeninfrastruktur refinanzieren kann. Die in Abs. 5 gewählte Formulierung, wonach der Bundesrat den Möglichkeiten der Flughafenhalter Rechnung trägt, in anderen als den unmittelbar für den Flugbetrieb notwendigen Geschäftszweigen Erträge zu erzielen, vermag diese Sicherheit nicht zu vermitteln und bedeutet auch eine Abkehr vom heute praktizierten Dual-Till-Ansatz. (...) Abs. 5 ist deshalb neu und präziser zu formulieren.»

Die geforderte Präzisierung soll in der Verordnung über die Flughafengebühren erfolgen. Die bereits in unserem Schreiben vom 24. September 2008 zum Ausdruck gebrachten Bedenken gegenüber einer sehr

ausgeprägten Quersubventionierung des Aviation-Bereichs durch den Non-Aviation-Bereich haben sich mit dem vorliegenden Entwurf der Verordnung über die Flughafenengebühren leider bewahrheitet. Es sind vor allem zwei Elemente der Regulierung, die wir klar ablehnen. Wir halten vorweg den Einbezug der Kosten und Erträge aus dem Strassenfahrzeug-Parking für völlig wesensfremd. Stossend ist dabei insbesondere, dass ausgerechnet auf dem weltweit am besten mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Flughafen inskünftig die Parkgebühren den Aviation-Bereich quersubventionieren sollen. Abgesehen von diesem grundsätzlichen Vorbehalt fällt unseres Erachtens die Anrechnung der entsprechenden Erträge und Kosten mit drei Vierteln deutlich zu hoch aus. Sollte der Bund an dieser Quersubventionierung wider Erwarten festhalten, beantragen wir, dass dieser Satz auf höchstens 20% gesenkt wird. Ein höherer Ansatz könnte auch in diesem Bereich dazu führen, dass die FZAG inskünftig Investitionen in Parkieranlagen weitgehend unterlässt, was sich vor allem zu den Hauptreisezeiten negativ auf den ordnungsgemässen Flughafenbetrieb auswirken dürfte.

Das zweite Element der vorgesehenen Regulierung, das wir nicht nachvollziehen können, stellt die Transferzahlung aus dem nicht flugbetriebsrelevanten luftseitigen Bereich des Flughafens an das Segment Flugverkehr des flugbetriebsrelevanten Bereiches dar. Die Kritik zielt hier nicht darauf ab, dass es grundsätzlich möglich sein soll, die Flughäfen zu verpflichten, einen Teil der Übergewinne aus diesem Geschäftsbereich zur Subventionierung des flugbetriebsrelevanten Bereiches zu verwenden. Vielmehr erachten wir es für nicht angängig, dass zwar einerseits eine Mindesttransferzahlung (20% der Übergewinne) festgelegt werden soll, dass aber andererseits kein Höchstbetrag für die Transferzahlung festgelegt werden soll. Ein solcher Höchstbetrag ist für uns gerade unter dem Gesichtspunkt der vom BAZL angestrebten Rechtssicherheit zwingend und darf höchstens bei 40% oder 50% der Übergewinne liegen.

Mit diesen und anderen Festlegungen im Verordnungsentwurf wird aus unserer Sicht der unternehmerische Spielraum der beiden betroffenen Flughäfen Zürich und Genf in einem nicht vertretbaren Mass eingeschränkt, worunter langfristig ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Kapitalmarktfähigkeit leiden würden. Der Kanton Zürich setzt sich als Standortkanton und als Hauptaktionär der FZAG im Rahmen seiner Eigentümerstrategie und des darauf beruhenden Beteiligungscontrollings konsequent dafür ein, dass die FZAG auch der Qualität der Infrastruktur des Flughafens grösstmögliche Beachtung schenkt. Diese Erwartung zu erfüllen, ist der FZAG jedoch nur mög-

lich, wenn laufend in die Erweiterung und Erneuerung dieser Infrastruktur auf der Land- wie auf der Luftseite, in den flugbetriebsrelevanten wie auch den nicht flugbetriebsrelevanten Bereichen investiert wird. In seinem Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 weist der Bundesrat in seinen Leitsätzen ausdrücklich auf die grosse Bedeutung einer hochstehenden Infrastruktur hin: «Damit der Luftverkehr auch inskünftig wettbewerbsfähig bleibt, ist er auf eine effiziente, qualitativ hoch stehende und sichere luft- und bodenseitige Infrastruktur angewiesen. (...) Die Flugplätze haben jene baulichen und betrieblichen Voraussetzungen zu schaffen, die es dem Luftverkehr erlauben, seine Dienstleistungen markt- und preisgerecht unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen der Nachhaltigkeit abwickeln zu können.»

Zur Rolle des Flughafens Zürich hält der Bundesrat im luftfahrtpolitischen Bericht 2004 fest: «Der Flughafen Zürich ist eine Schlüsselinfrastruktur und sein reibungsloses Funktionieren ist für die Schweiz deshalb von grösster Bedeutung. Er soll den Fluggesellschaften weiterhin die geeignete Infrastruktur bereitstellen, um ab Zürich möglichst gute Direktverbindungen nach Europa und den wichtigen weltweiten Zentren zu unterhalten und damit die Bedürfnisse des Markts zu befriedigen. Erwartet wird auch die Ermöglichung eines Drehkreuzbetriebs für eine Fluggesellschaft. Der Flughafen Zürich muss Rahmenbedingungen bieten, unter denen die Fluggesellschaften im Wettbewerb mit ihrer Konkurrenz auf anderen Flughäfen bestehen können.»

Damit der Flughafen Zürich seine ihm zugeordnete Rolle bzw. Funktion erfüllen kann, ist er darauf angewiesen, die Gebühren so festlegen zu können, dass er langfristig die dazu notwendigen Investitionen finanzieren kann. Vor allem die beiden im Verordnungsentwurf vorgesehenen Regulierungen (Einbezug Strassenfahrzeug-Parking und Ausgestaltung der Transferzahlung) würden die Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens Zürich und damit auch der Swiss als Hauptkundin nach unserer Auffassung zumindest langfristig in hohem Mass gefährden. Damit wären gleichzeitig auch die vom Bundesrat den Landesflughäfen und insbesondere dem Flughafen Zürich zugewiesenen Rollen gemäss den zitierten Leitsätzen im luftfahrtpolitischen Bericht infrage gestellt.

Gestatten Sie uns zum Schluss noch folgenden Hinweis: Gemäss Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte ist es den EU-Mitgliedsstaaten anheimgestellt, «ob und inwieweit die Einnahmen aus den kommerziellen Tätigkeiten eines Flughafens bei der Festlegung der Flughafenentgelte berücksichtigt werden» sollen. Unseres Wissens hat in der ganzen EU niemand von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Sollte die vorgesehene Regelung gemäss Verordnungsentwurf eingeführt werden, würde dies wie erwähnt einen klaren Wettbewerbsnachteil für die Schweizer Flughäfen bedeuten.

Wir bitten Sie deshalb, den Entwurf der Verordnung über die Flughafenengebühren in den genannten Punkten entsprechend zu ändern.

II. Mitteilung an die Flughafen Zürich AG sowie an die Mitglieder des Regierungsrates und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**