

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. Dezember 2018

1195. Teilrevision der Verordnung über die Flughafengebühren («Stakeholder Involvement»; Stellungnahme)

Gemäss Art. 36a des Luftfahrtgesetzes (LFG, SR 748.0) wird dem Flugplatzhalter mit der Erteilung der Konzession unter anderem das Recht verliehen, Gebühren zu erheben. Die Grundsätze für die Erhebung von Flughafengebühren sind für die Flughafen Zürich AG (FZAG) von grosser Bedeutung, da sie direkte Auswirkungen auf die Profitabilität des Unternehmens haben. Art. 39 LFG regelt die Gebührenerhebung, wobei dessen Abs. 6 die Grundlage für die Verordnung über die Flughafengebühren bildet. Die Verordnung vom 25. April 2012 über die Flughafengebühren (FGV, SR 748.131.3) regelt die Rahmenbedingungen für die Gebührenfestlegung. Da die Formulierung von Art. 39 Abs. 6 LFG sehr offen ist, kommt der Ausgestaltung der FGV grosses Gewicht zu.

Am 12. November 2018 hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) den direkt betroffenen Luftfahrtverbänden, Fluggesellschaften, Flughäfen und Kantonen im Rahmen eines «Stakeholder Involvements» einen Entwurf für eine Teilrevision der FGV zugestellt und diese eingeladen, bis am 10. Dezember 2018 Stellung zu nehmen. Das BAZL hält in seinem Schreiben fest, die sechsjährige Anwendungszeit der FGV habe gezeigt, dass einige Bestimmungen in Bezug auf die Landesflughäfen Genf und Zürich einer Präzisierung bedürften.

Der vorliegende Entwurf einer Teilrevision enthält eine Anpassung von Struktur und Ablauf des Verfahrens zur Festlegung der Gebühren sowie eine Erhöhung der Transferzahlungen gemäss Art. 34 FGV.

Die Transferzahlungen sind gemäss Art. 29 Abs. 3 Bst. b FGV für die Berechnung der Flughafengebühren relevant, da sie von den massgebenden Kosten in Abzug zu bringen sind. Am Flughafen Zürich wird für die Festlegung der Flughafengebühren der sogenannte «adjusted dual till»-Ansatz angewendet. Dabei werden grundsätzlich zwei Segmentrechnungen geführt, je eine für den flugbetriebsrelevanten und den nicht flugbetriebsrelevanten Bereich. Zwischen flugbetriebsrelevantem und nicht flugbetriebsrelevantem Bereich findet mittels Transferzahlungen eine begrenzte Quersubventionierung statt, wobei ein gewisser Prozentsatz des ökonomischen Mehrwerts zum regulierten Bereich transferiert wird.

Die Anpassung von Struktur und Ablauf des Verhandlungsverfahrens zur Verbesserung der Transparenz bei der Festlegung der Flugbetriebsgebühren gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

Die Erhöhung der Transferzahlungen aus dem kommerziellen Bereich auf der Luftseite und dem Strassenfahrzeug-Parking zur Finanzierung der Kosten des Flugbetriebs ist jedoch eine unnötige Abkehr von den erst 2012 festgelegten Transferzahlungen. Zudem berührt die geplante Revision von Art. 34 FGV die Interessen des Kantons Zürich als grössten Aktionärs der FZAG unmittelbar: Der Kanton Zürich setzt sich als Standortkanton und als Aktionär 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. Der Kanton Zürich erwartet ausdrücklich, dass die FZAG der Investitionskraft zur Aufrechterhaltung der qualitativen Spitzenposition sowie der finanziellen Sicherheit und Unabhängigkeit des Unternehmens Vorrang vor der Ausschüttung von Dividenden gibt (vgl. Eigentümerstrategie vom 28. Mai 2008, RRB Nr. 802/2008). Der FZAG ist es jedoch nur möglich, diese Erwartung zu erfüllen, wenn sie laufend in die Erweiterung und Erneuerung dieser Infrastruktur land- wie luftseitig und sowohl in den flugbetriebsrelevanten als auch in den nicht flugbetriebsrelevanten Bereichen investieren kann. Mit einer stärkeren Quersubventionierung würden zudem die Gewinne der FZAG weniger hoch ausfallen, was auch Auswirkungen auf die Steuereinnahmen hätte.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Bundesamt für Zivilluftfahrt, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an rene.brenner@bazl.admin.ch):

Das «Stakeholder Involvement» mit der geplanten Änderung der Verordnung vom 25. April 2012 über die Flughafenengebühren (FGV, SR 748.131.3) wurde am 12. November 2018 unter Ansetzung einer Frist zur Stellungnahme bis 10. Dezember 2018 gestartet. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, handelt es sich vorliegend um ein Geschäft von erheblicher Tragweite. Unmittelbar nach Bekanntwerden der Pläne für die Revision der FGV ist der Aktienkurs der Flughafen Zürich AG, an welcher der Kanton Zürich zu einem Drittel beteiligt ist, drastisch eingebrochen. Der Börsenwert des Unternehmens verminderte sich um mehr als 1 Mrd. Franken und führte zu einer massiven Vernichtung von Volksvermögen. Die kurze Frist für die Stellungnahme und die Verweigerung einer Fristerstreckung befremden vor diesem Hintergrund sehr. Es ist in keiner Weise erkennbar, weshalb die Revision so schnell abgeschlossen werden muss.

Die FGV ist seit 1. Juni 2012 in Kraft. Zur darin geregelten Thematik hat sich der Regierungsrat bereits mit Beschluss Nr. 1507/2008 im Rahmen der Teilrevision I des Luftfahrtgesetzes (LFG, SR 748.0) sowie mit Beschluss Nr. 1455/2011 zum damaligen FGV-Vernehmlassungsentwurf geäussert.

Im Beschluss Nr. 1455/2011 hatte der Regierungsrat festgehalten, dass die Notwendigkeit von Rahmenbedingungen für die Gebührenfestsetzung grundsätzlich unbestritten sei. Diese dienten nicht nur dem Schutz der Kundinnen und Kunden vor ungerechtfertigt hohen Gebühren, sondern gäben auch dem Flughafenhalter die notwendige Sicherheit, um seine Investitionen in die Flughafeninfrastruktur refinanzieren zu können. Schon damals kritisierte der Regierungsrat jedoch, dass der durch Art. 39 Abs. 6 LFG gewährte Spielraum für eine Quersubventionierung des flugbetriebsrelevanten Bereichs durch Geschäfte des nicht flugbetriebsrelevanten Bereichs einseitig zulasten des Flughafens ausgestaltet worden sei. Damals war vorgesehen, dass drei Viertel der Erträge und der Kosten aus dem Strassenfahrzeug-Parking dem flugbetriebsrelevanten Bereich zugerechnet und Übergewinne aus dem gesamten nicht flugbetriebsrelevanten Bereich luftseitig als Transferzahlung zur Finanzierung der Kosten des Segments Flugverkehr verwendet werden müssen. Offensichtlich wurden die Bedenken des Regierungsrates in der Folge für zutreffend erachtet und aufgenommen. Die Transferzahlungen wurden in der am 25. April 2012 beschlossenen und heute noch geltenden Fassung von Art. 34 FGV um einiges tiefer angesetzt.

Nun sollen die Regeln ohne Not bereits wieder geändert werden, und zwar massgeblich. Dies widerspricht dem Gebot der Rechtssicherheit, zumal es sich bei der Höhe der Transferzahlungen um eine für die Flughafenhalter zentrale Rahmenbedingung handelt. Die vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1455/2011 geforderte notwendige Sicherheit für die Refinanzierung der von der Flughafen Zürich AG (FZAG) getätigten Investitionen kann sich so nicht einstellen. Die FZAG ist bei der Gebührenerhebung auf verlässliche Rahmenbedingungen und Spielregeln angewiesen.

Wir anerkennen, dass die Flughafengebühren nicht nur einen leistungsfähigen Betrieb der Flughäfen, sondern auch Flugverbindungen zu attraktiven Preisen ermöglichen sollen. Der Flughafen hat die Landegebühren seit 1995 und die Passagiergebühren seit 2003 nicht mehr erhöht. Senkungen werden gemäss Aussage der FZAG angestrebt. Die Revision von Art. 34 FGV erfolgt somit nicht nur verfrüht und unzureichend begründet, sondern es besteht auch kein Bedarf, die Transferzahlungen zu erhöhen. Auch ohne Erhöhung werden die Gebühren in der nächsten Gebührenperiode massgeblich sinken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass wegen des anhaltenden Niedrigzinsumfelds die angemessene Kapitalverzin-

sung gesunken ist und folglich die kalkulatorischen Kapitalkosten, die unter anderem Grundlage für die Berechnung der Flugbetriebsgebühren bilden, angepasst werden müssen (vgl. Art. 17 und 29 Abs. 2 Bst. d FGV). Mit der heute geltenden Regelung besteht somit bereits ein wirksamer Mechanismus zur Gebührensenkung, ohne dass die Transferzahlungen erhöht werden müssen. Schon dieser Einnahmerückgang ist für die FZAG erheblich. Es ist sogar so, dass vor dem Hintergrund der aus währungspolitischen Gründen tief gehaltenen Zinsen für Bundesobligationen eine Anpassung des Modells zur Kalkulation der Kapitalverzinsung notwendig erscheint.

Die geplanten Änderungen bezüglich der Transferzahlungen führen zu einer für uns nicht hinnehmbaren Beeinträchtigung der Investitionskraft und des Investitionswillens der FZAG. Durch die verstärkte Quersubventionierung und die dadurch bewirkte zusätzliche Gebührensenkung würde sich einerseits die Investitionskraft der FZAG verringern. Es ist absehbar, dass dies langfristig zu einem in jeder Hinsicht unerwünschten Qualitätsabbau der Flughafeninfrastruktur führen wird. Hinzu kommt, dass auch der Investitionswille der FZAG unter der neuen Regelung leiden wird. Investitionen im luftseitigen nicht flugbetriebsrelevanten Bereich würden sich für die FZAG durch die erhöhten Transferzahlungen und die dadurch bewirkte zusätzliche Gebührenverminderung wesentlich weniger lohnen, als dies heute der Fall ist. Dasselbe gilt für die Bereitstellung einer genügenden Zahl von Parkplätzen für die Benutzerinnen und Benutzer des Flughafens. Die Beeinträchtigung der Investitionskraft und des Investitionswillens wird sich langfristig negativ auf die Attraktivität und letztlich auch auf die Konkurrenzfähigkeit des Flughafens Zürich auswirken. Dies kann weder im Interesse des Kantons noch des Bundes liegen.

Die geplante Revision von Art. 34 FGV betrifft sodann die Interessen des Kantons Zürich als grössten Aktionärs der FZAG unmittelbar: Der Kanton Zürich setzt sich als Standortkanton und als Aktionär der FZAG im Rahmen seiner Eigentümerstrategie und des darauf beruhenden Beteiligungscontrollings konsequent dafür ein, dass die FZAG der Qualität der Infrastruktur des Flughafens grösstmögliche Beachtung schenkt. Der Kanton Zürich erwartet ausdrücklich, dass die FZAG der Investitionskraft zur Aufrechterhaltung der qualitativen Spitzenposition sowie der finanziellen Sicherheit und Unabhängigkeit des Unternehmens Vorrang vor der Ausschüttung von Dividenden gibt (vgl. Eigentümerstrategie vom 28. Mai 2008, RRB Nr. 802/2008). Diese Priorisierung der Qualität gegenüber der Dividendenausschüttung stärkt die Drehkreuzfunktion des wichtigsten Interkontinentalflughafens der Schweiz und liegt damit auch klar im nationalen Interesse. Die FZAG kann diese Erwartung jedoch nur erfüllen, wenn sie laufend in die Erweiterung und Erneuerung dieser

Infrastruktur land- wie luftseitig und sowohl in den flugbetriebsrelevanten als auch in den nicht flugbetriebsrelevanten Bereichen investieren kann. Aber auch die dem Flughafen Zürich durch den Bund im Luftfahrtpolitischen Bericht 2016 (Lupo 2016) zugedachte Funktion als Teil der Basisinfrastruktur der Schweiz sowie als herausragender Akteur im gesamten Verkehrssystem und für die internationale Anbindung der Schweiz kann die FZAG nur erfüllen, wenn sie die Gebühren so festlegen kann, dass sie langfristig die dazu notwendigen Investitionen finanzieren kann. Mit einer Quersubventionierung im vorgeschlagenen Umfang würden diese Möglichkeiten erheblich eingeschränkt.

Zusammenfassend widerspricht die vom BAZL vorgelegte Revision von Art. 34 FGV zum einen dem Gebot der Rechtssicherheit und zum anderen erweist sich eine Erhöhung der Transferzahlungen als nicht erforderlich. Die FGV sieht bereits heute einen wirksamen Mechanismus zur Anpassung der Gebühren vor, der in der nächsten Gebührenperiode auch ohne Revision von Art. 34 FGV zu einer deutlichen Senkung der Gebühren führen wird. Es ist sogar so, dass vor dem Hintergrund der aus währungspolitischen Gründen tief gehaltenen Zinsen für Bundesobligationen eine Anpassung des Modells zur Kalkulation der Kapitalverzinsung notwendig erscheint. Eine zusätzliche Erhöhung der Transferzahlungen würde die FZAG in ihrer Innovationskraft und ihrem Innovationswillen unnötig schwächen. Die heutige Regelung für Transferzahlungen gemäss Art. 34 FGV soll daher bestehen bleiben.

Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat den Vorschlag des BAZL für eine Teilrevision der Verordnung über die Flughafenengebühren ab. Er erwartet vom Bundesamt einen ausgewogenen Vorschlag, der alle Elemente der Flughafenengebühren berücksichtigt und eine Regelung trifft, die den Interessen aller Beteiligten – Flughafenbetreiberin, Reisende und Airlines – gerecht wird. Nur so kann der Flughafen weiterhin seine Leistungen in hoher Qualität erbringen und die Versorgung als Landesflughafen sicherstellen.

II. Mitteilung an die Flughafen Zürich AG, 8058 Zürich-Flughafen, sowie an die Mitglieder des Regierungsrates und die Volkswirtschafts-direktion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli