Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 12. November 2014

1205. Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG und Umsetzung der damit zusammenhängenden Strategie, Bericht über das Strategie-Controlling 2014

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat legte mit Beschluss Nr. 802/2008 die Eigentümerstrategie für die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG (FZAG) fest. Er beauftragte die Volkswirtschaftsdirektion, dem Regierungsrat jährlich Bericht zu erstatten über die Entwicklung der Umfeldfaktoren, die Umsetzung der vorliegenden Strategie und einen allfälligen Bedarf zu deren Anpassung.

Die Entwicklung der Eigentümerstrategie geht auf einen Auftrag des Regierungsrates in den Legislaturzielen 2003–2007 zurück. Zudem bestimmen § 13 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) und seit dem 1. April 2014 die Richtlinien über die Public Corporate Governance, dass der Regierungsrat für die bedeutenden Beteiligungen (Anteil des Kantons am Eigenkapital der Unternehmung mindestens 30% oder Wert der Beteiligung >1 Mio. Franken) eine Eigentümerstrategie festlegt. Vorliegend sind beide Voraussetzungen erfüllt.

Beim vorliegenden sechsten Controlling-Bericht handelt es sich um eine aktualisierte Fassung des ersten, vom Regierungsrat im Dezember 2009 verabschiedeten Berichtes. Er gibt einerseits einen Überblick über den Stand und die Entwicklungsdynamik des Geschäftsumfeldes, in dem sich die FZAG und ihre Hauptkundin SWISS bewegen, anderseits vergleicht er die Einhaltung der in der Eigentümerstrategie festgelegten Ziele mit der tatsächlichen Entwicklung. Abschliessend gelangt er zu einer Beurteilung über einen allfälligen Handlungsbedarf.

2. Umfeldbeurteilung

Trotz der gelegentlichen Rückschläge haben die langfristigen Trends für das Luftverkehrswachstum bisher Bestand gehabt. Neben der internationalen Arbeitsteilung ist das Wirtschaftswachstum die treibende Kraft der langfristigen Luftverkehrsentwicklung. Die Deregulierung und Liberalisierung des Luftverkehrs steigerten die Konkurrenz unter den Fluggesellschaften, was zu niedrigeren Flugpreisen und zu einer nachfrage-

orientierten Erhöhung der Flugfrequenzen und der Anzahl Städteverbindungen führte. In den vergangenen rund 50 Jahren nahm die Nachfrage jährlich um mehr als 5% zu. Nachfrageeinbrüche waren zwar als Folge des Golfkrieges von 1991, der Terroranschläge vom September 2001 und der Finanzkrise 2009 zu verzeichnen, die Erholung der Nachfrage setzte aber bereits kurz danach wieder ein. Allerdings ist die Entwicklung der Nachfrage je nach Verkehrsgebiet unterschiedlich. So entwickelt sich der Verkehr von/nach Europa und innerhalb Europas bereits seit Jahren unterdurchschnittlich. Ganz im Gegensatz dazu nahm und nimmt die Nachfrage im Mittleren Osten und in Asien sehr stark zu.

Gemäss derzeitigen Luftverkehrsprognosen von Boeing und Airbus ist auch für die nächsten 20 Jahre mit einer ähnlichen Entwicklung zu rechnen. Boeing prognostiziert bis 2033 ein weltweites jährliches Wirtschaftswachstum von 3,2% und eine weltweite durchschnittliche Zunahme der Nachfrage nach Lufttransportleistungen um 5,0% pro Jahr. Für den Verkehr innerhalb Europas sowie von und nach Europa geht Boeing sowohl von einem geringeren Wirtschaftswachstum (1,9% pro Jahr) als auch von einer niedrigeren Verkehrszunahme (3,9% pro Jahr) aus. Auch der andere grosse Flugzeughersteller, Airbus, geht in seiner neusten Prognose für die nächsten 20 Jahre von ähnlichen Verkehrszuwächsen aus (weltweit durchschnittlich 4,7% Wachstum pro Jahr, Europa 3,6% pro Jahr). Bisher haben die beiden Hersteller in ihren Prognosen die tatsächliche Entwicklung meist unterschätzt, d. h., die Nachfrage hat noch mehr zugenommen als vorhergesagt. Trotzdem ist darauf hinzuweisen, dass im heutigen weltweiten wirtschaftlichen und politischen Umfeld Prognosen bedeutend schwieriger zu machen sind, als dies ohnehin der Fall ist. Es ist völlig ungewiss, wie sich die nach wie vor ungelöste Schulden- und Finanzkrise in weiten Teilen der Welt sowie die zunehmenden geopolitischen Unsicherheiten auf das zukünftige Wirtschaftswachstum, dem Hauptreiber der Luftverkehrsnachfrage, auswirken werden und ob die weltweite Luftverkehrsnachfrage in den nächsten 20 Jahren tatsächlich um 150% zunehmen wird.

Bis zum Grounding der Swissair gehörte Zürich bezüglich des Passagieraufkommens zu den zehn grössten europäischen Flughäfen. Infolge des Verkehrsrückgangs, der in Zürich nach dem Niedergang der Swissair zu verzeichnen war, und wegen des starken Verkehrswachstums auf anderen Flughäfen wie z. B. Antalya, Barcelona, Istanbul, Moskau und München fiel Zürich vorübergehend auf den 18. Platz zurück. Den Tiefpunkt bildete das Jahr 2003 (17 Mio. Passagiere). 2010 wurden die Werte des Spitzenjahres 2000 (22,7 Mio. Passagiere) leicht und seither klar übertroffen (2013: 24,9 Mio. Passagiere). Die Passagierzusammensetzung unterscheidet sich allerdings deutlich: Im Vergleich zu 2000 wurden 2013

gut 4 Mio. Lokalpassagiere mehr und fast 2 Mio. Transferpassagiere weniger gezählt. Damit sank der Transferanteil um zehn Prozentpunkte von gut 44% (2000) auf knapp 33% (2013). Zudem wurden im Jahre 2000 rund 291 000 Flugbewegungen (Starts und Landungen) im Linien- und Charterverkehr verzeichnet, 2013 dagegen nur noch rund 228 300 (–21,5%). 2013 lag der Flughafen Zürich in Bezug auf die Zahl der Passagiere in Europa wieder an 15. Stelle. Der Flughafen Zürich ist also bei Weitem kein «Mega-Hub», wie dies von flughafenkritischen Kreisen immer wieder behauptet wird; er will, wird und kann das auch nie werden. Der Abstand zu den fünf grössten europäischen Flughäfen (London Heathrow, Paris-Charles-de-Gaulle, Frankfurt, Amsterdam und Istanbul [hat Madrid überholt]) ist sehr gross. Selbst der «kleinste» der fünf grössten Flughäfen (Istanbul) weist immer noch mehr als doppelt so viele Passagiere auf wie Zürich.

SWISS hat sich in der Finanzkrise und in der Zeit danach besser als fast alle Konkurrentinnen geschlagen und musste einen wesentlich geringeren Rückschlag als diese hinnehmen. Auch im gegenwärtig wirtschaftlich wieder schwierigeren Umfeld schneidet SWISS besser ab als die Konkurrenz, kann sich aber den Auswirkungen des wirtschaftlich schwierigen Umfelds nicht völlig entziehen. Dies vermag auch der derzeitige Erdölpreis nicht grundlegend zu ändern. Die seit geraumer Zeit gesunkenen Erdölpreise schlagen nicht voll zu Buche, weil gleichzeitig der US-Dollar gegenüber dem Schweizerfranken gestiegen ist. Trotzdem investiert die SWISS hohe Summen in den Flottenausbau und vor allem in die Flottenerneuerung. Der Flughafen Zürich sollte von der grösseren Kapazität der neuen Flugzeuge profitieren können. So weist die Bombardier C-Series rund einen Viertel mehr Sitze auf als der «Jumbolino», den sie ablöst. Noch grösser ist der Kapazitätsausbau bei den Langstreckenmaschinen, hat doch die Boeing 777-300 ER rund die Hälfte mehr Sitze als der Airbus A340-300. Die starke Stellung von SWISS am Flughafen Zürich (fast 60% des Passagieraufkommens) stellt eine gewisse Abhängigkeit dar, was angesichts der gesunden wirtschaftlichen Lage der Gesellschaft derzeit kein Problem darstellt.

3. Leitplanken der Eigentümerstrategie

Der Regierungsrat hat für insgesamt vier Bereiche (verkehrs- und volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich, Umweltschutz, Unternehmensführung und Beziehungspflege) Leitplanken bzw. Erwartungen des Kantons Zürich an die FZAG formuliert.

4. Zielerreichung

Verkehrs- und volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich (Controlling-Bericht S. 16 ff.)

Sowohl in Bezug auf die globale als auch auf die kontinentale Erreichbarkeit ist das in der Eigentümerstrategie festgelegte Ziel eines achten Platzes des Standortes Zürich übertroffen worden. Zudem verfügt auch Winterthur über eine im europäischen Vergleich überdurchschnittlich gute Erreichbarkeit. Die Vorgabe ist damit erfüllt.

Im Bereich der Qualität sind die in der Eigentümerstrategie formulierten Ziele nicht ganz erreicht worden. Beim Skytrax «World Airport Award» wurde die erwartete Position des Jahres 2007 (6. Rang) verfehlt (2014: 8. Rang). Von den europäischen Flughäfen sind allerdings nur Amsterdam und München vor Zürich klassiert. Die restlichen vier vor Zürich platzierten Flughäfen liegen alle in Asien und wurden ganz oder teilweise in den letzten Jahren neu erstellt. Zudem befindet sich der Flughafen Zürich wieder in einer Phase der baulichen Erneuerung. So wird zurzeit das aus den 1970er-Jahren stammende Terminal 2 vollständig erneuert, was vorübergehend zu gewissen Komforteinbussen führt. Grundsätzlich ist auch darauf hinzuweisen, dass es für die an deutlich strengere Umweltauflagen und bauliche Rahmenbedingungen gebundenen europäischen Flughäfen immer schwieriger wird, mit den Flughäfen in Südostasien, vor allem mit neuen oder erweiterten, Schritt zu halten.

Umweltschutz (Controlling-Bericht S. 20 ff.)

Die FZAG befindet sich als Konzessionärin des Bundes in einem Spannungsfeld unterschiedlichster Erwartungen bzw. gesetzlicher Auflagen. Einerseits ist sie gemäss der vom Bund erteilten Betriebskonzession verpflichtet, den Flughafen grundsätzlich für alle im nationalen und internationalen Verkehr zugelassenen Luftfahrzeuge offen zu halten, wobei sich Menge und Abwicklung des zulässigen Flugverkehrs nach den Vorgaben des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) und den Bestimmungen des Betriebsreglements richten. Auf der anderen Seite sieht sich die FZAG den Erwartungen der Bevölkerung und der Politik gegenüber, vor allem in Bezug auf die Verminderung der Lärmemissionen schnell Fortschritte zu erzielen. Die aufgrund eines Entscheids des Bundesgerichtes ermöglichte Umsetzung der verlängerten Nachtruhe, die auf eine Initiative des Regierungsrates zurückzuführen war, stellt eine wesentliche Verbesserung für die Anwohnerinnen und Anwohner des Flughafens Zürich dar. Die Erhöhung der Lärmgebühren und vor allem die Einführung des neuen Lärmgebührenmodells schaffen verstärkte Anreize für einen vermehrten Einsatz lärmgünstiger Flugzeugtypen und werden

zusammen mit dem technischen Fortschritt mittel- und langfristig eine weitere Abnahme der Lärmbelastung rund um den Flughafen nach sich ziehen. Nach der Inbetriebnahme der neuen Schallschutzhalle wird sich der von den Triebwerkstandläufen ausgehende Lärm deutlich spürbar verringern, was die umliegenden Gemeinden deutlich entlasten wird. Die Vorgabe ist erfüllt.

Unternehmensführung (Controlling-Bericht S. 24 ff.)

Bezüglich Unternehmensführung sind in der Eigentümerstrategie Erwartungen des Kantons Zürich bezüglich Sicherheit, Wirtschaftlichkeit, Auslandsbeteiligungen und Gewinnverwendung festgelegt. Der nicht aviatische Teil der FZAG (unter anderem das Ladenangebot, Restaurants) steht aus der Sicht der Eigentümerstrategie nicht direkt im Blickwinkel. Durch ein breiteres Angebot trägt er aber indirekt zur Qualität des Flughafens und zur Wirtschaftlichkeit der FZAG bei.

Die Sicherheit des Flugbetriebs muss in allen Situationen gewährleistet sein und hat oberste Priorität.

Grundsätzlich ist es Sache des Bundes, die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften zu überwachen. Der Kanton Zürich kann sich jedoch durch seinen Einsitz im Verwaltungsrat der FZAG immer wieder davon überzeugen, dass die Flughafenhalterin der operationellen Sicherheit (Safety) einen sehr hohen Stellenwert beimisst. Der Verwaltungsrat wird regelmässig über das Safety Management System der Gesellschaft und über den Stand der Safety am Flughafen Zürich in Kenntnis gesetzt. Damit verfügt der Verwaltungsrat über die notwendigen Informationen, um bei seinen Entscheiden wo nötig Safety-Anforderungen Rechnung zu tragen und um die Geschäftsleitung bei ihren Bemühungen zur Verbesserung des Safety Managements auf dem Flughafen Zürich entsprechend zu unterstützen. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) hat im Frühling 2012 die Betriebs- und Safety-Prozesse sowie das Safety Management System der FZAG überprüft und für gut befunden. Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) definiert unter anderem Anforderungen zur operationellen Sicherheit an Flughäfen. Der Flughafen Zürich muss sich alle drei Jahre einer Qualitätsprüfung (Audit) durch das BAZL unterziehen. Im Frühjahr 2013 publizierte das BAZL einen Sicherheitsbericht mit dem Ziel, die komplexen Betriebsabläufe und systemischen Risiken zu identifizieren und zu vermindern. Der Bericht kommt zum Schluss, dass der Flughafen Zürich sicher ist. Zur Komplexität des Systems würden aber unter anderem die verschiedenen Betriebskonzepte und die sich kreuzenden Pisten beitragen. Verschiedene Massnahmen sollen diese Komplexität verringern und damit die Sicherheit verbessern.

Der heutige Betrieb des Flughafens Zürich ist also gemäss BAZL als Aufsichtsbehörde sicher. Künftige Massnahmen, die der weiteren Verbesserung der Sicherheit dienen, müssen deshalb klar und nachvollziehbar begründet und auf ihre Auswirkungen in anderen Bereichen (z. B. Umwelt, Wirtschaftlichkeit) überprüft werden. Der Kanton Zürich trägt in Bezug auf die Sicherheit des Flugbetriebs keine Verantwortung. Die Beurteilung der Sicherheit ist Aufgabe des Bundes. Dieser erachtet den Flugbetrieb als sicher.

In Bezug auf betriebswirtschaftliche Kennziffern sind die verschiedenen Flughafenbetreiber nur schlecht miteinander zu vergleichen, da sich ihre Geschäftsfelder teilweise unterscheiden. Trotzdem ist festzustellen, dass sich die FZAG im Rahmen der Erwartungen bewegt. Die Vorgabe ist erfüllt.

Mit Ausnahme von Indien und jetzt Brasilien (Belo Horizonte) engagierte sich die FZAG bisher finanziell in verhältnismässig geringem Ausmass im internationalen Flughafengeschäft. Es geht ihr vor allem darum, ihre Erfahrung im Betreiben eines Flughafens auch ausserhalb der Schweiz einsetzen zu können. Dazu arbeitet sie mit starken lokalen Partnern zusammen, die auch den grössten Teil der erforderlichen Investitionen übernehmen, während sich die FZAG mit dem Abschluss von Managementverträgen auf ihre Rolle als Flughafenbetreiberin konzentriert. Diese Strategie beschränkt einerseits das finanzielle Risiko, was im Sinne des Kantons Zürich ist, anderseits sind dadurch aus unternehmerischer Sicht die Gewinnmöglichkeiten aus den Auslandsbeteiligungen begrenzt. Die neue Beteiligung in Brasilien verspricht zwar höhere Gewinne, aufgrund des Investitionsvolumens (rund 25 Mio. Franken) ist aber auch das finanzielle Risiko entsprechend etwas grösser. Dennoch wird die FZAG inskünftig gut daran tun, nicht nur die wirtschaftlichen Gesichtspunkte ihrer Auslandsbeteiligungen im Auge zu haben, sondern sich auch zu fragen, ob ein solches Engagement z. B. auch aus politischer Sicht «gewinnbringend» ist.

2013 wurde eine gegenüber 2012 leicht höhere Dividende von Fr. 10.00 (2012: Fr. 9.50) pro Aktie ausbezahlt. Setzt man dies in Bezug zum Gewinn des jeweiligen Geschäftsjahres (sogenannte Payout Ratio), so lag diese 2000 bei 30%, nach der Wiederaufnahme von Dividendenzahlungen 2005 bei 8,1%, im Geschäftsjahr 2011 bei 34,3% und 2012 bei hohen 61,6%. Aufgrund des Gewinnanstiegs ging die Payout Ratio 2013 wieder auf 44,8% zurück. Es gibt keine allgemein gültigen Regeln für die Höhe der Ausschüttungsquote. Beim vergleichbaren Flughafen Wien betrug die Payout Ratio bis 2011 jeweils rund 60%, 2012 allerdings nur noch 30,5% und 2013 37,3%. Eine Ausschüttungsquote von rund 30% kann aus Sicht des Kantons, d. h. unter Berücksichtigung seiner Interessen am Flughafen, als angemessen angesehen werden. Die Vorgabe ist erfüllt.

Beziehungspflege (Controlling-Bericht S. 30 f.)

Die Information der Öffentlichkeit seitens der FZAG entspricht den Erwartungen. Die vom Regierungsrat erwartete Umfrage zur Unternehmens- und Informationspolitik der FZAG wurde im ersten Quartal 2012 durchgeführt. Gemäss dieser repräsentativen Erhebung wird die Informationstätigkeit der FZAG im Allgemeinen von den im Kanton Zürich befragten Personen im Mittel mit 4,8 auf der 6-Punkte-Skala bewertet. Die Unternehmenspolitik der Flughafenbetreiberin wird mit der Note 5,0 bewertet. Die Vorgabe ist erfüllt.

5. Schlussfolgerungen

Seit der Festlegung der Eigentümerstrategie durch den Regierungsrat am 28. Mai 2008 hat sich das für die Flughafen Zürich AG massgebliche Umfeld zwar nicht grundlegend verändert. Trotzdem ist es angezeigt, die Festlegungen in der Eigentümerstrategie einer Überprüfung zu unterziehen. Die vom Regierungsrat verabschiedeten und am 1. April 2014 in Kraft gesetzten Richtlinien über die Public Corporate Governance sehen vor, dass die Eigentümerstrategien für die bedeutenden Beteiligungen des Kantons Zürich alle vier Jahre überprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden. Dies gilt auch für die vorliegende Eigentümerstrategie.

Nach wie vor zeichnet sich eine Änderung in den gesetzlichen bzw. politischen Rahmenbedingungen vor allem für die drei Landesflughäfen, faktisch aber vor allem für den Flughafen Zürich ab. Im Zuge der zweiten Etappe zur Revision des Luftfahrtgesetzes (LFG II) möchte der Bundesrat inskünftig einen stärkeren Einfluss des Bundes auf die Landesflughäfen ausüben, wie er dies bereits in seinem «Bericht über die schweizerische Luftfahrtpolitik 2004» (LUPO) in Aussicht gestellt hat. Die wesentlichen Mitbestimmungsrechte des Kantons sind im kantonalen Flughafengesetz verankert (Sperrminorität gemäss § 19 des Flughafengesetzes bei Gesuchen der FZAG an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten sowie bei Gesuchen um Änderungen des Betriebsreglements mit fluglärmrelevanten Auswirkungen). Der Kanton Zürich wird sich klar für die Beibehaltung dieser bewährten und etablierten Instrumente einsetzen. Dies hat er bereits im Zuge seiner Stellungnahme zu LUPO getan, und dies hat die Volkswirtschaftsdirektion im Frühjahr dieses Jahres auch anlässlich ihrer Rückmeldung zu den ersten Ideen des BAZL zum LFG II getan. Wann der Bund die zweite Etappe der Revision des Luftfahrtgesetzes angehen wird, ist zurzeit noch offen.

6. Ausblick

Als eine der wichtigsten Infrastrukturanlagen der Schweiz beeinflusst der Flughafen Zürich sein näheres und weiteres Umfeld sowohl im positiven als auch im negativen Sinn. § 1 des Flughafengesetzes verpflichtet den Regierungsrat einerseits, den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen zu fördern, anderseits ist der Regierungsrat aber auch gehalten, den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebes zu berücksichtigen. Rechenschaft über seine diesbezüglichen Tätigkeiten gibt einerseits der jährliche ZFI-Bericht, anderseits der ebenfalls jährliche Bericht über die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG (Bericht über das Strategiecontrolling). Über beide Berichte fasst der Regierungsrat jeweils im vierten Quartal Beschluss, doch werden sie der Öffentlichkeit getrennt zur Kenntnis gebracht. 2014 erscheinen beide Berichte zwar noch getrennt, die Volkswirtschaftsdirektion wird sie jedoch erstmals gemeinsam an einer Medienkonferenz vorstellen. Damit soll erreicht werden, dass der Flughafen Zürich von Politik und Öffentlichkeit ausgewogen, d. h. mit seinen positiven und mit seinen negativen Seiten wahrgenommen wird. Ab 2015 werden beide Berichte in einem Bericht erscheinen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Bericht über das Strategie-Controlling 2014 wird genehmigt.

II. Es wird Vormerk genommen, dass die Ziele gemäss Eigentümerstrategie des Regierungsrates vom 28. Mai 2008 weitestgehend erreicht wurden.

III. Mitteilung an den Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (Zustelladresse: Andreas Schmid, Präsident des Verwaltungsrates der Flughafen Zürich AG, Mühlebachstrasse 20, 8034 Zürich; unter Beilage des Berichts), an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi