

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. November 2017

1012. Bericht über die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG (FZAG) und zum Fluglärmcontrolling (Flughafenbericht 2017)

I. Allgemeines

§ 1 des Flughafengesetzes (LS 748.1) verpflichtet den Regierungsrat einerseits, den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen zu fördern, andererseits ist der Regierungsrat aber auch gehalten, den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebes zu berücksichtigen.

Der vorliegende Flughafenbericht 2017 umfasst die Berichterstattung sowohl zum Strategie- als auch zum Fluglärmcontrolling. Damit soll im Sinne von § 1 des Flughafengesetzes eine gesamtheitliche Berichterstattung über die Entwicklungen rund um den Flughafen Zürich erreicht werden. Zudem wird auf der Grundlage der Richtlinien zur Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014 (RRB Nr. 122/2014) über die Beteiligung an der Flughafen Zürich AG (FZAG) aus Investorensicht Bericht erstattet.

II. Beteiligung des Kantons Zürich an der FZAG und Umsetzung der damit zusammenhängenden Strategie, Bericht über das Strategie- Controlling 2017

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 802/2008 die Eigentümerstrategie für die Beteiligung an der FZAG festgelegt und sie mit Beschluss Nr. 1003/2015 überarbeitet. Dabei formulierte er für insgesamt vier Bereiche strategische Ziele bzw. Erwartungen des Kantons Zürich an die FZAG:

- verkehrs- und volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich
- Umweltschutz
- Unternehmensführung
- Beziehungspflege

Die in der Eigentümerstrategie festgelegten strategischen Ziele wurden alle erreicht, Massnahmen vonseiten des Kantons sind daher keine angezeigt. Der Regierungsrat ist mit der Geschäftsführung der FZAG sehr zufrieden. Einzelheiten sind dem «Flughafenbericht 2017» zu entnehmen.

III. Berichterstattung zur FZAG aus Eignersicht

1. Ausgangslage

Die Beteiligung des Kantons Zürich an der FZAG ist gemäss RRB Nr. 1352/2011 zusätzlich aus einer reinen Eignersicht zu beurteilen. Diese kann gemäss den Richtlinien zur Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014 nicht vom Beteiligungscontrolling selber wahrgenommen werden, da dieses die Kantonsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG unterstützt und das Unternehmen aus einer anderen, über rein finanzielle Gesichtspunkte hinausgehenden Sicht beurteilt. Daher ist die Eignersicht organisatorisch getrennt vom Beteiligungscontrolling wahrzunehmen. Sie ist der Abteilung Finanzen & Controlling des Amtes für Verkehr zugewiesen.

2. Berichterstattung

Die FZAG hat für das Geschäftsjahr 2016 ein gutes Ergebnis ausgewiesen. Die Erträge der FZAG konnten 2016 gegenüber dem Vorjahr um 2,4%, d. h. von 989 Mio. auf 1013 Mio. Franken, gesteigert werden, womit erstmals in der Geschichte der FZAG die Milliardengrenze erreicht wurde. Zu diesem erfreulichen Abschluss haben sowohl die Aviation-Erträge (+3,9%) als auch die Non-Aviation-Erträge (+0,2%) beigetragen. Die um Sondereffekte bereinigten Betriebskosten konnten ungefähr auf dem Niveau des Vorjahres gehalten werden. Somit konnte das Betriebsergebnis vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen und Amortisationen (EBITDA) um 3,8% auf 568 Mio. Franken gesteigert werden. Die Rentabilitäts-Kennzahl EBITDA-Marge (Gewinn vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen im Verhältnis zum Umsatz) erhöht sich von 55,4% auf 56,1% und kann auch im Quervergleich mit anderen europäischen Flughäfen als sehr solide beurteilt werden. Dank dem um 11,2% auf 240 Mio. Franken gesteigerten Konzerngewinn konnte die ausgeschüttete ordentliche Dividende um 20 Rappen auf Fr. 3.20 erhöht und in gleicher Höhe wiederum eine Zusatzdividende aus den Kapitalreserven ausgeschüttet werden.

Die Verschuldung, gemessen als Nettoverschuldung/EBITDA, konnte im Zeitraum 2012 bis 2016 stetig von 3,24× auf 0,99× gesenkt werden. Anlässlich der Veröffentlichung des Jahresergebnisses 2015 wurde seitens FZAG bestätigt, dass eine Obergrenze der Verschuldung in der Höhe des dreifachen EBITDA im Rahmen der internationalen Expansion, zusätzlicher Ausschüttungen sowie weiterer möglicher strategischer Investitionen als tragbar erachtet wird. Mit diesem Wert wäre die Mindestvorgabe eines Investmentgrade-Ratings von BBB– nicht infrage gestellt.

Im April 2017 hat Standard & Poor's das Rating der FZAG von A+ bestätigt und im Vergleich zum Vorjahr den Ausblick von «stabil» auf «positiv» angehoben. Standard & Poor's signalisiert damit die Möglichkeit einer Heraufstufung, sofern die positive Prognose für den Geschäftsverlauf des laufenden Jahres bestätigt werden kann.

Dank konsequenter Überprüfung der Investitionsvorhaben auf Wirtschaftlichkeit, Wertschöpfung und Kostendisziplin sowie stetiger Optimierung und Diversifikation der Erträge konnte der an der Entwicklung des Aktienkurses der FZAG gemessene Unternehmenswert weiter gesteigert werden. Der Kurs der FZAG-Aktie hat innert Jahresfrist wiederum stark zugelegt und betrug am 11. Oktober 2017 Fr. 221 (Stand am 11. Oktober 2016: Fr. 183). Dies entspricht einer Börsenkapitalisierung von rund 6,8 Mrd. Franken, wovon 33% bzw. knapp 2,3 Mrd. Franken dem kantonalen Anteil am Aktienkapital der FZAG zugeteilt werden können. Der Aktienkurs hat sich allein in den letzten fünf Jahren verdreifacht.

Im Geschäftsbericht 2016 der FZAG hat die Revisionsstelle ausdrücklich auf die Risiken und Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Lärmthematik und den Investitionen in Sachanlagen hingewiesen. Das Flughafengeschäft ist verschiedenen weiteren komplexen Risiken ausgesetzt, insbesondere rechtlichen Unsicherheiten, Ereignissen im politischen und makroökonomischen Umfeld, operationellen Ereignissen oder Naturgefahren, Abhängigkeiten vom Hub-Carrier sowie steigenden Safety- und Security-Anforderungen. Die FZAG befasst sich laufend und umfassend mit dieser Thematik und trifft Massnahmen zur Verminderung oder Vermeidung der Risiken jeweils dort, wo sie möglich und wirtschaftlich sinnvoll sind.

Im Geschäftsbericht 2016 der FZAG bestätigt die Revisionsstelle, dass ein gemäss den Vorgaben des Verwaltungsrates ausgestaltetes internes Kontrollsystem für die Aufstellung der Konzernrechnung besteht.

IV. Der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2016

1. ZFI im Vergleich 2016/2015 und im Langzeitvergleich

Der Regierungsrat verabschiedete bisher neun Berichte zum ZFI (2007–2015). Während der ZFI-Monitoringwert 2007 noch leicht unter dem vom Regierungsrat bei 47 000 stark belästigten bzw. gestörten Personen festgelegten Richtwert lag, wurde Letzterer 2008 überschritten und 2009 wegen der rückläufigen Zahl von Flugbewegungen unterschritten.

Seit 2010 wird der ZFI-Richtwert überschritten. 2016 belief sich der ZFI-Monitoringwert auf 64 110 Personen (2015: 61 916), womit er den Richtwert um 17 100 Personen (36%) überschritt. Ursächlich für die Überschreitung des ZFI-Richtwertes im Jahr 2016 waren einerseits die flugbetrieblichen Auswirkungen des Nachtflugverkehrs, d. h. die Anzahl der Flüge nach 22.00 Uhr, sowie deren ungünstige räumliche Verteilung. Andererseits war einmal mehr das überdurchschnittliche Bevölkerungswachstum in der Flughafenregion Grund für den neuerlichen Anstieg des Monitoringwertes. Weiterführende Informationen sind dem «Flughafenbericht 2017» zu entnehmen.

Die folgende Tabelle hält die Veränderung der wichtigsten Kenngrößen des ZFI fest, wobei das Berichtsjahr 2016 einerseits mit dem Jahr 2015 und andererseits im Langzeitvergleich mit dem Referenzzustand (RZ; beruhend im Wesentlichen auf der Anzahl Flugbewegungen und der Bevölkerungszahl aus dem Jahre 2000 und dem Flottenmix und den An- und Abflugrouten aus dem Jahre 2004) verglichen wird.

	RZ ¹	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Differenz 16/15	Differenz 16/RZ
Richtwert	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000		
Monitoringwert (HA+HSD)	47 500	46 300	49 000	46 800	50 800	53 700	58 800	57 100	61 400	61 900	64 100	4%	35%
davon im Kanton Zürich absolut	43 600	44 100	46 700	44 800	48 400	50 500	55 100	53 800	57 700	58 300	60 300		
davon im Kanton Zürich in Prozent	91,9%	95,2%	95,3%	95,9%	95,3%	94,1%	93,7%	94,2%	94,1%	94,2%	94,1%		
Am Tag stark belästigte Personen	33 700	30 700	32 300	31 100	32 700	35 700	35 700	36 100	36 900	37 700	39 600	5%	18%
davon im Kanton Zürich absolut	32 000	29 800	31 300	30 200	31 700	34 500	34 600	35 000	35 900	36 700	38 400		
davon im Kanton Zürich in Prozent	95,2%	96,9%	97,0%	97,1%	97,0%	96,8%	96,6%	97,0%	97,1%	97,2%	97,1%		
In der Nacht stark gestörte Personen	13 800	15 600	16 800	15 600	18 000	18 000	23 100	21 100	24 400	24 200	24 600	1%	78%
davon im Kanton Zürich absolut	11 500	14 300	15 400	14 600	16 600	16 000	20 500	18 800	21 900	21 700	21 900		
davon im Kanton Zürich in Prozent	83,7%	91,7%	92,0%	93,4%	92,3%	88,8%	88,9%	89,4%	89,5%	89,6%	89,3%		

¹ RZ = Referenzzustand; entspricht der rechnerischen Ermittlung des Richtwerts von 47 000

2. ZFI-Massnahmenkonzept

Gemäss § 3 Abs. 5 und 6 des Flughafengesetzes wirken die Behörden des Kantons Zürich darauf hin, dass der Richtwert von 47 000 tagsüber vom Fluglärm stark belästigten bzw. in der Nacht stark gestörten Personen nicht überschritten wird. Sie ergreifen rechtzeitig die in ihrer Kompetenz stehenden Massnahmen und nehmen Einfluss auf die Flughafenbetreiberin und auf den Bund.

Das im ZFI-Bericht 2011 vorgestellte Massnahmenkonzept lehnt sich in seiner Gliederung an das Konzept des «ausgewogenen Ansatzes» (Balanced Approach) der International Civil Aviation Organisation (ICAO) an (ICAO Doc 9828, 10. Oktober 2010). Dieses Konzept hält die unterzeichnenden Staaten zu einem einheitlichen Ansatz zur Lösung von Fluglärmproblemen an. Vergleichbare Grundsätze gelten auch im europäischen Recht. Die unter Umweltschutzgesichtspunkten wirksamen und trotzdem wirtschaftlich vertretbaren Massnahmen sind im ICAO-Konzept des «ausgewogenen Ansatzes» in vier Kategorien mit absteigender Priorität gegliedert:

1. Reduktion des Lärms an der Quelle
2. Raumplanerische Massnahmen
3. Lärmoptimierte Betriebsverfahren
4. Lärmbedingte Betriebsbeschränkungen

Die akustischen Eigenschaften der Flugzeuge wurden über die letzten Jahrzehnte laufend besser. Wegen des erneuten Wachstums der Langstreckenflotte haben aber die Lärmemissionen insgesamt wieder leicht zugenommen. Eine Abnahme des Quellenlärms ist erst mit abgeschlossener Flottenerneuerung zu erwarten.

Die Bevölkerung rund um den Flughafen wächst aufgrund der äusserst guten wirtschaftlichen Bedingungen im Grossraum Zürich stetig und überdurchschnittlich. Dies ist auch Ausfluss des kantonalen Raumordnungskonzepts, das gerade in Flughafennähe eine verstärkte Siedlungsentwicklung vorsieht. Die Berechnungen der Empa zeigen, dass aufgrund der in Flughafennähe geltenden Schallschutzauflagen bei unverändertem Flugbetrieb immer weniger nachts im Schlaf durch Fluglärm gestörte Menschen ausgewiesen würden. Diesen Bemühungen steht aber die stetig steigende Anzahl Flugbewegungen zur Nachtzeit gegenüber.

Die sogenannte FL80-Regel wird nach rechtskräftiger Einführung des BR2014 flexibilisiert werden können, was zu einer Entlastung bei den HSD (highly sleep disturbed = in der Nacht im Schlaf stark gestörte Personen) führen sollte.

Ziel des ZFI-Massnahmenkonzepts ist die Gliederung der in die kantonale Zuständigkeit fallenden oder gemäss Flughafengesetz zu entwickelnden Massnahmen entsprechend dieser Prioritätenliste. Gestützt auf § 3 Abs. 4 des Flughafengesetzes beschloss der Regierungsrat Ende 2009 die Verordnung zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI-VO). Diese sieht u. a. Massnahmen zur Förderung der Wohnqualität in der Flughafenregion vor.

Eine vom Regierungsrat am 7. Dezember 2011 beschlossene Revision der ZFI-VO konkretisiert diese Förderungsmassnahmen. In Übereinstimmung mit der Teilrevision des Kapitels 4.7.1 (Flughafen Zürich) des kantonalen Richtplans hat die Revision der ZFI-VO zum Ziel, langfristig alle Wohnungen in der Flughafenregion mit hochwertigen Schallschutzmassnahmen auszustatten. Bezogen auf das Jahr 2000 (Stichjahr für die Bevölkerung im RZ), als keine passiven Schallschutzmassnahmen berücksichtigt wurden, ergibt sich eine Verminderung der Zahl der HSD um rund 5% und damit auch des ZFI-Monitoringwertes von 65 610 um 1500 auf 64 110 vom Fluglärm stark belästigte bzw. gestörte Personen. Die Massnahmen zur Förderung der Wohnqualität haben sich bewährt und werden weitergeführt.

V. Gesamtbeurteilung

Der Flughafen kann heute die volks- und verkehrswirtschaftlichen Anforderungen weitgehend erfüllen. Massnahmen vonseiten des Kantons sind aus heutiger Sicht nicht angezeigt. Die Erreichbarkeit des Standortes Zürich ist im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gut, der Flughafen Zürich gehört in Bezug auf seine Qualität weltweit zu den Spitzenreitern und die FZAG als Betreiberin steht finanziell solide da. Verbesserungsbedarf ist allerdings bei der Pünktlichkeit des Flugbetriebs gegeben, insbesondere in Bezug auf die Flüge nach 23.00 Uhr. Der Monitoringwert als Bestandteil des Zürcher Fluglärm-Index ist 2016 angestiegen und liegt deutlich über dem Richtwert. Die jetzt laufende und noch absehbare Flottenerneuerung vor allem beim Home-Carrier SWISS sollte sich in den nächsten Jahren positiv auf die Entwicklung des Flugbetriebsindex auswirken. Bei der Entwicklung der Bevölkerung ist nach wie vor von einem weiteren Zuwachs auszugehen, was für sich betrachtet zu einem Anstieg des Monitoringwertes führen wird und durch bauliche Massnahmen (Förderprogramm Wohnqualität bzw. Schallschutzauflagen) alleine nicht kompensiert werden kann.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Berichterstattungen über das Strategie-Controlling 2017 und zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2016 werden genehmigt.

II. Der «Flughafenbericht 2017» wird verabschiedet.

III. Zustellung des «Flughafenberichts 2017» durch die Volkswirtschaftsdirektion an die Mitglieder des Kantonsrates, die politischen Gemeinden, die Vertretungen der Bezirke in der Konsultativen Konferenz, die Vertretungen von Bürgerorganisationen und Interessengruppen im Info Forum Flughafen, die Nachbarkantone, das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, die Swiss International Air Lines, die Skyguide und die Mitglieder der Expertengruppe für den ZFI.

IV. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates, den Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG (unter Beilage des Berichts) sowie an die Finanzdirektion, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi