

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. Oktober 2018

1021. Bericht über die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG (FZAG) und zum Fluglärmcontrolling (Flughafenbericht 2018)

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 Flughafenbetriebs zu berücksichtigen.

Der vorliegende Flughafenbericht 2018 umfasst die Berichterstattung sowohl zum Strategie- als auch zum Fluglärmcontrolling. Die Berichterstattung über das Fluglärmcontrolling erfolgt auf der Grundlage von § 3 des Flughafengesetzes, jene zum Strategiecontrolling gemäss RRB Nr. 802/2008. 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 (PCG-Richtlinien, RRB Nr. 122/2014) über die Beteiligung an der Flughafen Zürich AG (FZAG) aus Eignersicht Bericht erstattet.

II. Beteiligung des Kantons Zürich an der FZAG und Umsetzung der damit zusammenhängenden Strategie, Bericht über das Strategie- controlling 2018

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 802/2008 die Eigentümerstrategie für die Beteiligung an der FZAG festgelegt und sie mit Beschluss Nr. 1003/2015 angepasst. Dabei formulierte er für 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 des Kantons sind daher keine angezeigt. Der Regierungsrat ist mit der Geschäftsführung der FZAG sehr zufrieden. Einzelheiten sind dem «Flughafenbericht 2018» 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 PCG-Richtlinien nicht vom Beteiligungscontrolling selber wahrgenommen werden, da dieses die Kantonsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG unterstützt und das Unternehmen aus einer anderen, über rein finanzielle Aspekte hinausgehenden Optik beurteilt. Daher ist die Analyse aus Eignersicht organisatorisch getrennt vom Beteiligungscontrolling wahrzunehmen. Sie ist der Abteilung Finanzen & Controlling des Amtes für Verkehr zugewiesen.

2. Berichterstattung

a. Geschäftsjahr 2017

Die FZAG hat für das Geschäftsjahr 2017 ein gutes Ergebnis ausgewiesen. Nachdem die Erträge der FZAG im Jahr 2016 die Milliardengrenze erreicht hatten, konnten sie im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr um 2,4% auf 1037 Mio. Franken gesteigert werden. Zu diesem positiven Abschluss haben die Aviation-Erträge (+0,6%) und insbesondere die Non-Aviation-Erträge (+5,2%) beigetragen. Die um Sondereffekte bereinigten Betriebskosten stiegen 2017 um 3% auf 458 Mio. Franken. Somit beträgt das Betriebsergebnis vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen und Amortisationen (EBITDA) 579 Mio. Franken, was einer Zunahme von 1,9% gegenüber dem Vorjahr entspricht. Die Rentabilitätskennzahl EBITDA-Marge (Gewinn vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen im Verhältnis zum Umsatz) ist im Vergleich zum Vorjahr von 56,1% auf 55,8% leicht gesunken. Sie kann aber auch im Quervergleich mit anderen europäischen Flughäfen weiterhin als sehr solide beurteilt werden. Dank des um 4,5% auf 250 Mio. Franken gesteigerten Konzerngewinns konnte die ausgeschüttete ordentliche Dividende pro Aktie um 10 Rappen auf Fr. 3,30 erhöht und eine Zusatzdividende pro Aktie von Fr. 3,20 aus den Kapitalreserven ausgeschüttet werden.

Die Verschuldung, gemessen als Nettoverschuldung/EBITDA, konnte im Zeitraum 2012 bis 2017 stetig von 3,24x auf 0,90x reduziert werden. Anlässlich der Veröffentlichung des Jahresergebnisses 2015 wurde seitens FZAG bestätigt, dass eine Obergrenze der Verschuldung von 3x im Rahmen der internationalen Expansion, zusätzlicher Ausschüttungen sowie weiterer möglicher strategischer Investitionen als tragbar erachtet wird. Mit diesem Wert ist die Mindestvorgabe eines Investmentgrade-Ratings von BBB– nicht infrage gestellt. Im April 2018 hat Standard & Poor's das Rating der FZAG von «A+» auf «AA–» angehoben. Die Ratingerhöhung ist mit der soliden Entwicklung des Geschäfts in den Bereichen Flug-, Detailhandels- und Immobilienaktivitäten begründet worden. Den Ausblick hat die Ratingagentur auf «stabil» gesetzt.

Im Geschäftsbericht 2017 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 diesen Themen und trifft Massnahmen zur Verminderung oder Vermeidung der Risiken jeweils dort, wo sie möglich und wirtschaftlich sinnvoll sind.

Im Geschäftsbericht 2017 der FZAG bestätigt die Revisionsstelle, dass ein gemäss den Vorgaben des Verwaltungsrates ausgestaltetes internes Kontrollsysteem für die Aufstellung der Konzernrechnung besteht.

b. Entwicklung 2018

Die Schaffung von Unternehmenswert ist zusammen mit der Erfüllung des Konzessionsauftrags oberste strategische Zielsetzung der FZAG. Jedes Investitionsvorhaben wird hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Wert schöpfung geprüft und im Investitionsausschuss bezüglich Beitrag zum Unternehmenswert hinterfragt. In Bezug auf die Wirtschaftlichkeit gilt für neue Projekte, dass diese eine über den Kapitalkosten liegende Rendite aufweisen müssen. Kostendisziplin, stetige Optimierung der Erträge und Diversifikation der Erträge (Circle, internationales Geschäft) sind weitere Treiber zur Erhaltung und Steigerung des Unternehmenswerts. In die gleiche Richtung zielt das 2015 von der FZAG unternehmensweit lancierte und inzwischen breit abgestützte und etablierte Programm zur kontinuierlichen Verbesserung, das bezweckt, Ineffizienzen bei Tätigkeiten und Prozessen aufzudecken und künftig zu verbessern.

Nachdem die FZAG-Aktie in den letzten Jahren überdurchschnittlich zugelegt hat, ist im laufenden Jahr tendenziell ein Kursrückgang zu beobachten. Mit einem Aktienkurs von Fr. 193 am Stichtag vom 4. Oktober 2018 ist seit Jahresbeginn ein Rückgang von rund 13% zu verzeichnen. Dies entspricht einer Börsenkapitalisierung von rund 5,9 Mrd. Franken, wovon 33% bzw. rund 2,0 Mrd. Franken dem kantonalen Anteil am Aktienkapital der FZAG zugeteilt werden können.

IV. Der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2017

1. ZFI im Vergleich 2017/2016 und im Langzeitvergleich

Der Regierungsrat verabschiedete bisher zehn Berichte zum ZFI (2007–2016). Damit liegen ZFI-Zahlen aus einer genügend langen Zeitdauer vor, um verlässliche Aussagen über Wirkungszusammenhänge und Ursachen machen zu können.

Während der ZFI-Monitoringwert 2007 noch leicht unter dem vom Regierungsrat bei 47'000 stark belästigten bzw. im Schlaf stark 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. 2017 belief sich der ZFI-Monitoringwert auf 65'507 Personen (2016: 64'110), womit er den Richtwert um 18'500 Personen (39%) überschritt.

Die folgende Tabelle hält die Veränderung der wichtigsten Kenngrössen des ZFI fest, wobei das Berichtsjahr 2017 einerseits mit dem Jahr 2016 und anderseits 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	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Diff. 17/16	Diff. 17/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	49'000	46'800	50'800	53'700	58'800	57'100	61'400	61'900	64'100	65'500	2%	38%
davon im Kanton Zürich absolut	43'600	46'700	44'800	48'400	50'500	55'100	53'800	57'700	58'300	60'300	61'700		
davon im Kanton Zürich in Prozenten	91,9%	95,3%	95,9%	95,3%	94,1%	93,7%	94,2%	94,1%	94,2%	94,1%	94,3%		
Am Tag stark belästigte Personen	33'700	32'300	31'100	32'700	35'700	35'700	36'100	36'900	37'700	39'600	40'500	2%	20%
davon im Kanton Zürich absolut	32'000	31'300	30'200	31'700	34'500	34'600	35'000	35'900	36'700	38'400	39'500		
davon im Kanton Zürich in Prozenten	95,2%	97,0%	97,1%	97,0%	96,8%	96,6%	97,0%	97,1%	97,2%	97,1%	97,4%		
In der Nacht stark gestörte Personen	13'800	16'800	15'600	18'000	18'000	23'100	21'100	24'400	24'200	24'600	25'000	2%	81%
davon im Kanton Zürich absolut	11'500	15'400	14'600	16'600	16'000	20'500	18'800	21'900	21'700	21'900	22'300		
davon im Kanton Zürich in Prozenten	83,7%	92,0%	93,4%	92,3%	88,8%	88,9%	89,4%	89,5%	89,6%	89,3%	89,2%		

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

Die Entwicklung des ZFI-Monitoringwerts wird einerseits durch die Zu- oder Abnahme der Bevölkerung und anderseits durch Anpassungen und Neuerungen im Flugbetrieb bestimmt. Dabei tragen diese beiden Komponenten «Bevölkerung» und «Flugbetrieb» in unterschiedlichem Mass zu dessen Entwicklung bei. Die Überschreitung des Richtwerts ist durch das über dem kantonalen Durchschnitt liegende Bevölkerungswachstum in den flughafennahen Siedlungsgebieten zu erklären. Der Monitoringwert wuchs allein durch die Bevölkerungsentwicklung um den Flughafen Zürich jedes Jahr um 1% bis 2%. Differenzierter stellt sich die Situation beim Flugbetrieb dar: Für sich alleine betrachtet hätte dieser zwischen 2007 und 2011 sogar zu einer Abnahme der Anzahl betroffener Personen geführt; wegen des Bevölkerungswachstums stieg der Monitoringwert aber dennoch an. Zwischen 2012 und 2017 hat dann auch der Flugbetrieb zur Zunahme des Monitoringwerts beigetragen, primär wegen der steigenden Anzahl an Flugbewegungen in der sensiblen Nachtzeit (nach 22 Uhr). Weiterführende Informationen sind dem «Flughafenbericht 2018» zu entnehmen.

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 unterzeichneten 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. Ziel des ZFI-Massnahmenkonzepts ist die Gliederung der in die kantonale Zuständigkeit fallenden oder gemäss Flughafengesetz zu entwickelnden Massnahmen entsprechend dieser Prioritätenliste.

1. Reduktion des Lärms an der Quelle

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

2. Raumplanerische Massnahmen

Die Bevölkerung rund um den Flughafen wächst aufgrund der äusserst guten wirtschaftlichen Bedingungen im Grossraum Zürich stetig und überdurchschnittlich. Dies entspricht auch dem kantonalen Raumordnungskonzept, das gerade in Flughafennähe eine verstärkte Siedlungsentwicklung vorsieht. Die Berechnungen der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (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. Zudem gibt es einen Verbesserungsbedarf bei den Flügen nach 23 Uhr (Verspätungsabbau).

3. Lärmoptimierte Betriebsverfahren

Die sogenannte FL80-Regel wird nach rechtskräftiger Einführung des BR2014 flexibilisiert werden können, was zu einer Entlastung bei den in der Nacht im Schlaf gestörten Personen führen sollte.

Gestützt auf § 3 Abs. 4 des Flughafengesetzes beschloss der Regierungsrat Ende 2009 die Verordnung zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI-VO, LS 748.15). Diese sieht u. a. Massnahmen zur Förderung der Wohnqualität in der Flughafenregion vor.

4. Lärmbedingte Betriebsbeschränkungen

Die Berücksichtigung dieser hochwertigen Schallschutzmassnahmen führt für das Jahr 2017 dazu, dass der ZFI-Monitoringwert um insgesamt 1670 Personen bzw. knapp 3% geringer ausfällt als ohne Berücksichtigung passiver Massnahmen (65 507 statt 67 177). 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 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 Uhr. Der Monitoringwert als Bestandteil des Zürcher Fluglärm-Indexes ist 2017 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 Flugbetriebsindexes auswirken. Bei der Entwicklung der Bevölkerung ist nach wie vor von einem weiteren Zuwachs auszugehen, was für sich betrachtet zu einem Anstieg des Monitoringwerts führen wird und durch bauliche Massnahmen (Förderprogramm Wohnqualität bzw. Schallschutzauflagen) alleine nicht kompensiert werden kann.

Weil das Bevölkerungswachstum ein stetiger Treiber des ZFI ist und sich dadurch der politische Zielkonflikt zwischen der vom Kantonsrat gewünschten Siedlungsentwicklung und dem ZFI weiter akzentuiert, wurde im Kantonsrat am 19. Dezember 2016 ein Postulat (KR-Nr. 417/2016) eingereicht. Dieses fordert den Regierungsrat auf, aufzuzeigen, wie der ZFI auf die im kantonalen Richtplan vorgesehene Siedlungsentwicklung gemäss Raumordnungskonzept ausgerichtet werden kann. Begründet wird

das Postulat damit, dass das heute noch gültige Beurteilungsmass, das die zulässige Anzahl der vom Fluglärm stark belästigten Personen festlege und dessen Entwicklung verfolge, kein effektiver Wert mehr sei. Das für die Überschreitung des Richtwerts massgebliche Bevölkerungswachstum finde vor allem dort statt, wo es nach der kantonalen Raumplanung gewünscht sei. Der Kantonsrat hat das Postulat in seiner Sitzung vom 17. September 2018 an den Regierungsrat überwiesen. Dieser hat nun für die Berichterstattung zwei Jahre Zeit. Für die Erstellung des Berichts zum Postulat sollen auch externe Stellen einbezogen werden (ZFI-Expertengruppe, Gemeinden, FZAG, SWISS, BAZL u. a.).

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Berichterstattungen über das Strategiecontrolling 2018 und zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2017 werden genehmigt.

II. Der «Flughafenbericht 2018» wird verabschiedet.

III. Zustellung des «Flughafenberichts 2018» 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
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli