

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. November 2019

1081. Bericht über die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG (FZAG) und zum Fluglärmcontrolling (Flughafenbericht 2019)

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 2019 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, mit RRB Nr. 668/2019 angepasst) 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 2019

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 wird die Eigentümerstrategie für die FZAG 2020 gemäss den PCG-Richtlinien überarbeiten. Der Regierungsrat ist mit der Geschäftsführung der FZAG sehr zufrieden. Einzelheiten sind dem «Flughafenbericht 2019» zu entnehmen.

III. Berichterstattung zur FZAG aus Eignersicht

1. Ausgangslage

Die Beteiligung des Kantons Zürich an der FZAG ist gemäss den PCG-Richtlinien zusätzlich aus einer reinen Eignersicht zu beurteilen. Die Beurteilung kann 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

Die FZAG hat für das Geschäftsjahr 2018 ein gutes Ergebnis ausgewiesen. Die Erträge sind im Jahr 2018 um 11,2% auf 1153 Mio. Franken gestiegen. Zu diesem Abschluss haben die Aviation-Erträge (+5,2%) und insbesondere die Non-Aviation-Erträge (+20,2%) beigetragen. Die Aviation-Erträge sind somit wieder im Einklang mit dem Passagierwachstum gewachsen, nachdem sie im Vorjahr infolge der Gebührensenkung trotz starkem Passagierwachstum nur schwach gestiegen waren. Die starke Zunahme der Non-Aviation-Erträge ist neben der Ertragssteigerung im Kommerzgeschäft vor allem auf die Betriebsübernahme des Flughafens in Florianópolis und den damit zusammenhängenden Ausbau der Infrastruktur zurückzuführen. Mit der angesetzten Konsolidierung der Auslandstandorte soll der Ausweis der Finanzkennzahlen (u. a. der Erträge) in Zukunft aufgeteilt nach Inland und Ausland erfolgen. Im ersten Halbjahr 2019 haben die Erträge gegenüber dem ersten Halbjahr 2018 um 8,8% auf 588 Mio. Franken zugenommen. Die um Sondereffekte bereinigten Betriebskosten stiegen 2018 um 14,4% auf 524 Mio. Franken. Somit beträgt das Betriebsergebnis vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen und Amortisationen (EBITDA) 629 Mio. Franken, was einer Zunahme von 8,6% gegenüber dem Vorjahr entspricht. Die Rentabilitätskennzahl EBITDA-Marge (Gewinn vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen im Verhältnis zum Umsatz) ist im Vergleich zum Vorjahr von 55,8% auf 54,5%

gesunken. Sie kann aber – auch im Vergleich mit anderen europäischen Flughäfen – weiterhin als solide beurteilt werden. Dank des um 13,3% auf 284 Mio. Franken gesteigerten Konzerngewinns konnten eine ordentliche Dividende pro Aktie von Fr. 3.70 und eine Zusatzdividende pro Aktie von Fr. 3.20 aus den Kapitalreserven ausgeschüttet werden.

Aufgrund der soliden Entwicklung des Geschäfts in den Bereichen Flug-, Detailhandels- und Immobilienaktivitäten hob Standard & Poor's im April 2018 das Rating der FZAG von «A+» auf «AA–» an und setzte den Ausblick auf «stabil». Das Rating ist seither unverändert geblieben.

Das Flughafengeschäft ist zahlreichen und komplexen Risiken ausgesetzt, insbesondere rechtlichen Unsicherheiten, Ereignissen im politischen und makroökonomischen Umfeld, steigenden Safety- und Security-Anforderungen, operationellen Ereignissen oder Naturgefahren sowie Abhängigkeiten vom Hub Carrier. Weitere von der Revisionsstelle in ihrem Bericht zur Prüfung der Konzern- und Jahresrechnung 2018 signalisierte Risiken und Unsicherheiten bestehen im Zusammenhang mit der Lärmthematik und den Investitionen in Sachanlagen. Die FZAG befasst sich laufend und umfassend mit den erwähnten Thematiken und trifft Massnahmen zur Verminderung oder Vermeidung der Risiken jeweils dort, wo sie möglich und wirtschaftlich sinnvoll sind.

Im Geschäftsbericht 2018 der FZAG bestätigt die Revisionsstelle, dass ein gemäss den Vorgaben des Verwaltungsrates ausgestaltetes internes Kontrollsystem für die Aufstellung der Konzern- und Jahresrechnung existiert.

Nach Ankündigung der vorgeschlagenen Anpassungen bei der Gebührenordnung durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt hat die FZAG-Aktie Ende November 2018 mit einem markanten Kurseinbruch reagiert. Danach ist der Wert der Aktie im Berichtsjahr wieder gestiegen, konnte allerdings die hohen Werte von über Fr. 200 aus den Vorjahren nicht mehr erreichen. Mit einem Aktienkurs von Fr. 179.20 am Stichtag vom 4. November 2019 ist seit Jahresbeginn eine Zunahme von rund 10% zu verzeichnen.

Der Aktienkurs am erwähnten Stichtag ergibt eine Börsenkapitalisierung von rund 5,5 Mrd. Franken, wovon 33% bzw. 1,8 Mrd. Franken dem kantonalen Anteil am Aktienkapital der FZAG zugeteilt werden können.

Die FZAG erwartet für das laufende Jahr ein Wachstum der Passagierzahlen von rund 2%. Bei Investitionsausgaben von rund 350 Mio. Franken und unter Ausklammerung von Sondereffekten werden das Ergebnis vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen und Amortisationen (EBITDA) sowie der Gewinn im Geschäftsjahr 2019 voraussichtlich über dem Vorjahreswert liegen.

IV. Der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2018

1. ZFI im Vergleich 2018/2017 und im Langzeitvergleich

Der Regierungsrat verabschiedete bisher elf Berichte zum ZFI (2007–2017). 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. 2018 belief sich der ZFI-Monitoringwert auf 60 347 Personen (2017: 65 507), womit er den Richtwert um 13 347 Personen (28%) überschritt. Gegenüber dem Vorjahr ist der Richtwert um 5160 Personen zurückgegangen.

Die folgende Tabelle hält die Veränderung der wichtigsten Kenngrößen des ZFI fest, wobei das Berichtsjahr 2018 einerseits mit dem Jahr 2017 und andererseits im Langzeitvergleich mit dem Referenzzustand (RZ; beruhend im Wesentlichen auf der Anzahl Flugbewegungen und der Bevölkerungszahl aus dem Jahr 2000 und dem Flottenmix und den An- und Abflugrouten aus dem Jahr 2004) verglichen wird.

	RZ ¹	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Differenz 2018/2017	Differenz 2018/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	46 800	50 800	53 700	58 800	57 100	61 400	61 900	64 100	65 500	60 300	-8%	27%
davon im Kanton Zürich absolut	43 600	44 800	48 400	50 500	55 100	53 800	57 700	58 300	60 300	61 700	57 300		
davon im Kanton Zürich in Prozent	91,9%	95,9%	95,3%	94,1%	93,7%	94,2%	94,1%	94,2%	94,1%	94,3%	95,0%		
Am Tag stark belästigte Personen	33 700	31 100	32 700	35 700	35 700	36 100	36 900	37 700	39 600	40 500	35 200	-13%	5%
davon im Kanton Zürich absolut	32 000	30 200	31 700	34 500	34 600	35 000	35 900	36 700	38 400	39 500	34 400		
davon im Kanton Zürich in Prozent	95,2%	97,1%	97,0%	96,8%	96,6%	97,0%	97,1%	97,2%	97,1%	97,4%	97,6%		
In der Nacht stark gestörte Personen	13 800	15 600	18 000	18 000	23 100	21 100	24 400	24 200	24 600	25 000	25 100	1%	82%
davon im Kanton Zürich absolut	11 500	14 600	16 600	16 000	20 500	18 800	21 900	21 700	21 900	22 300	23 000		
davon im Kanton Zürich in Prozent	83,7%	93,4%	92,3%	88,8%	88,9%	89,4%	89,5%	89,6%	89,3%	89,2%	91,4%		
Fläche des Untersuchungsgebietes (km ²)													
am Tag	515	440	457	480	478	467	470	475	484	493	436,2	-12%	-15%
in der Nacht	467	430	463	456	547	539	562	536	508	491	463,8	-6%	-1%
Bevölkerung im Untersuchungsgebiet													
am Tag	409 100	396 900	411 700	443 400	438 600	442 500	453 000	465 100	489 400	502 300	428 400	-15%	5%
in der Nacht	218 800	240 700	262 900	261 300	328 700	313 700	336 600	328 300	306 400	314 100	298 700	-5%	37%

¹RZ = 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 andererseits 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 1–2%. Differenzierter präsentiert sich die Situation beim Flugbetrieb: 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). Hauptgrund für die Abnahme der Zahl der Lärmbetroffenen im Berichtsjahr 2018 ist die erstmalige Verwendung von aktualisierten Quelldaten, d. h. die Abbildung der neuen und lärmgünstigeren Flugzeugtypen (z. B. Bombardier CSeries/A220 oder Boeing 787) in den Fluglärmrechnungen der Empa. Damit zeigt sich nun erstmals, dass sich die hohen Investitionen der Luftfahrtgesellschaften, vor allem von SWISS, in neue Flugzeuge nicht nur betriebswirtschaftlich auszahlen, sondern sich auch im Lärmbereich günstig auswirken. Berechnet man jedoch auch das Jahr 2017 mit den neuen Quelldaten, so zeigt sich, dass der ZFI-Monitoringwert 2018, wie in den vorangehenden Jahren, leicht gestiegen ist. Ein Vergleich mit dem Monitoringwert 2017 und den vorangehenden Jahren ist daher nur begrenzt möglich. Weiterführende Informationen sind dem «Flughafenbericht 2019» 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 aufgrund der Richtwertüberschreitung 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. Ver-

gleichbare 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. Weiterführende Informationen sind auch hier dem «Flughafenbericht 2019» zu entnehmen.

Gestützt auf § 3 Abs. 4 des Flughafengesetzes beschloss der Regierungsrat Ende 2011 die Verordnung zum Zürcher Fluglärm-Index (LS 748.15). Diese sieht u. a. Massnahmen zur Förderung der Wohnqualität in der Flughafenregion vor.

Die Berücksichtigung hochwertiger Schallschutzmassnahmen führt für das Jahr 2018 dazu, dass der ZFI-Monitoringwert um insgesamt 2100 Personen bzw. rund 3,4% geringer ausfällt als ohne Berücksichtigung passiver Massnahmen (60 347 statt 62 449). 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 2018, aufgrund der erstmaligen Verwendung von aktualisierten Quelldaten, gesunken, liegt aber immer noch deutlich über dem Richtwert. Die absehbare Flottenerneuerung vor allem beim Homecarrier 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 Monitoringwerts führen wird und durch bauliche Massnahmen (Förderprogramm Wohnqualität bzw. Schallschutzaufgaben) allein nicht kompensiert werden kann.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Berichterstattungen über das Strategiecontrolling 2019 und zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2018 werden genehmigt.

II. Der «Flughafenbericht 2019» wird verabschiedet.

III. Zustellung des Flughafenberichts 2019 durch die Volkswirtschaftsdirektion an den Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG, 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, die Finanzdirektion, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli