

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. November 2020

1100. Bericht über die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG (FZAG) und zum Fluglärmcontrolling (Flughafenbericht 2020)

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 2020 umfasst die Berichterstattung sowohl zum Strategie- als auch zum Fluglärmcontrolling für das Jahr 2019. 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 2020

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 weitestgehend erreicht, Massnahmen des Kantons sind daher keine angezeigt. Die für 2020 vorgesehene Überarbeitung der Eigentümerstrategie für die FZAG wird aufgrund des unsicheren Umfelds wegen der Covid-19-Pandemie sistiert. Der Regierungsrat ist mit der Geschäftsführung der FZAG sehr zufrieden. Einzelheiten sind dem «Flughafenbericht 2020» 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 2019 ein gutes Ergebnis ausgewiesen. Die Erträge sind 2019 um 5% auf 1210 Mio. Franken erneut gestiegen. Zu diesem Abschluss haben die Aviation-Erträge (+0,7%) und insbesondere die Non-Aviation-Erträge (+10,6%) beigetragen. Die Betriebskosten stiegen 2019 um 8,4% auf 568 Mio. Franken nach Bereinigung von Sondereffekten in der vorjährigen Kostenbasis. Somit betrug das Betriebsergebnis vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen und Amortisationen (EBITDA) 642 Mio. Franken, was einer Zunahme von 2,1% gegenüber dem Geschäftsjahr 2018 entsprach. Die Rentabilitätskennzahl EBITDA-Marge (Gewinn vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen im Verhältnis zum Umsatz) ist im Vergleich zum Jahr 2018 von 54,5% auf 53,0% gesunken. Sie kann aber im Vergleich mit anderen europäischen Flughäfen weiterhin als solide beurteilt werden. Dank des um 9,0% auf 309 Mio. Franken gesteigerten Konzerngewinns sah die FZAG in ihrem Geschäftsbericht 2019 vor, eine ordentliche Dividende pro Aktie von Fr. 3.90 sowie eine Zusatzdividende pro Aktie von Fr. 3.20 aus den Kapitalreserven auszuschütten. Aufgrund der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie wurde an der Generalversammlung vom 11. Juni 2020 beschlossen, auf eine Dividendausschüttung zu verzichten. Nach einer stetigen Abnahme der Ver-

schuldung, gemessen als Nettoverschuldung/EBITDA, von $3,24 \times$ 2012 auf $0,90 \times$ im Jahr 2017 ist diese Quote in den letzten zwei Jahren wieder angestiegen und lag 2019 bei $1,83 \times$. Anlässlich der Veröffentlichung des Jahresergebnisses 2015 wurde seitens FZAG bestätigt, dass eine Obergrenze der Verschuldung von $3 \times$ 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 Juli 2020 hat Standard & Poor's das Rating der FZAG von «AA–» auf «A+» herabgestuft. Gleichzeitig ist der Ausblick auf «negativ» gesetzt worden. Aufgrund der strengen Covid-19-Beschränkungen ist gemäss der Ratingagentur mit einer langwierigeren Erholung bei den europäischen Flughäfen zu rechnen als bisher erwartet.

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 2019 signalisierte Risiken und Unsicherheiten bestehen im Zusammenhang mit der Lärmthematik und den Investitionen in Sachanlagen. Die FZAG befasst sich laufend und umfassend mit den oben erwähnten Themenstellungen und trifft Massnahmen zur Verminderung oder Vermeidung der Risiken jeweils dort, wo sie möglich und wirtschaftlich sinnvoll sind. Im Geschäftsbericht 2019 der FZAG bestätigt die Revisionsstelle, dass ein gemäss den Vorgaben des Verwaltungsrates ausgestaltetes internes Kontrollsyste für die Aufstellung der Konzern- und Jahresrechnung besteht.

Nach einem Kurseinbruch Ende 2018 aufgrund angekündigter Anpassungen bei der Gebührenordnung durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt hatte sich die FZAG-Aktie ab 2019 wieder erholt und sich um den Wert von Fr. 175 stabilisiert. Infolge der Covid-19-Pandemie hat die Aktie im Frühling 2020 erneut einen Kurseinbruch erfahren und ist seitdem nicht über einen Wert von Fr. 145 gestiegen. Mit einem Aktienkurs von Fr. 126.30 per Stichtag vom 2. November 2020 ist seit Jahresbeginn eine Abnahme von rund 27% zu verzeichnen.

Der Aktienkurs per oben erwähntem Stichtag ergibt eine Börsenkaptalisierung von rund 3,9 Mrd. Franken, wovon 33% bzw. 1,3 Mrd. Franken dem kantonalen Anteil am Aktienkapital der FZAG zugeteilt werden können.

Aufgrund der unklaren Entwicklung der Covid-19-Pandemie ist eine zuverlässige Prognose der Passagierzahlen für die FZAG mit grossen Unsicherheiten verbunden. Sofern eine Erholung des internationalen Reiseverkehrs im vierten Quartal einsetzt, wird für das laufende Geschäftsjahr mit einem Passagieraufkommen von rund 10 Mio. gerechnet. Allfällige gegenläufige Entwicklungen aufgrund von Massnahmenverschärfungen werden zu einem kleinerem Passagiervolumen führen. Bei Investitionsausgaben von rund 250–300 Mio. Franken am Standort Zürich sowie rund 20 Mio. Franken im Ausland erwartet die FZAG einen Verlust für das laufende Geschäftsjahr.

IV. Der Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2019

1. ZFI im Vergleich 2019/2018 und im Langzeitvergleich

Der Regierungsrat verabschiedete bisher zwölf Berichte zum ZFI (2007–2018). Damit liegen ZFI-Zahlen aus einer genügend langen Zeitdauer vor, um verlässliche Aussagen über Wirkungszusammenhänge und Ursachen machen zu können.

Seit 2010 wird der ZFI-Richtwert überschritten. 2019 belief sich der ZFI-Monitoringwert auf 58 300 Personen (2018: 60 300), womit er den Richtwert um 11 300 Personen (23%) überschritt. Gegenüber dem Vorjahr ist der Monitoringwert um 2000 Personen zurückgegangen.

Die folgende Tabelle hält die Veränderung der wichtigsten Kenngrössen des ZFI fest, wobei das Berichtsjahr 2019 einerseits mit dem Jahr 2018 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	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Differenz 2019/2018	Differenz 2019/RZ
Richtwert	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	47 000	0%	0%
Monitoringwert (HA ² +HSD ³)	47 500	50 800	53 700	58 800	57 100	61 400	61 900	64 100	65 500	60 300	58 300	-3%	23%
davon im Kanton Zürich absolut	43 600	48 400	50 500	55 100	53 800	57 700	58 300	60 300	61 700	57 300	55 700		
davon im Kanton Zürich in Prozent	91,9%	95,3%	94,1%	93,7%	94,2%	94,1%	94,2%	94,1%	94,1%	94,3%	95,0%	95,5%	
Am Tag stark belästigte Personen	33 700	32 700	35 700	35 700	36 100	36 900	37 700	39 600	40 500	35 200	35 100	0%	4%
davon im Kanton Zürich absolut	32 000	31 700	34 500	34 600	35 000	35 900	36 700	38 400	39 500	34 400	34 300		
davon im Kanton Zürich in Prozent	95,2%	97,0%	96,8%	96,6%	97,0%	97,1%	97,2%	97,1%	97,1%	97,4%	97,6%	97,8%	
In der Nacht stark gestörte Personen	13 800	18 000	18 000	23 100	21 100	24 400	24 200	24 600	25 000	25 100	23 200	-8%	68%
davon im Kanton Zürich absolut	11 500	16 600	16 000	20 500	18 800	21 900	21 700	21 900	22 300	23 000	21 200		
davon im Kanton Zürich in Prozent	83,7%	92,3%	88,8%	88,9%	89,4%	89,5%	89,6%	89,3%	89,3%	89,2%	91,4%	91,7%	
Fläche des Untersuchungsgebietes (km ²)													
am Tag	515	457	480	478	467	470	475	484	493	486,2	434,3	0%	-16%
in der Nacht	467	463	456	547	539	562	536	508	491	463,8	453,5	-2%	-3%
Bevölkerung im Untersuchungsgebiet													
am Tag	409 100	411 700	443 400	438 600	442 500	453 000	465 100	489 400	502 300	428 400	433 500	1%	6%
in der Nacht	218 800	262 900	261 300	328 700	313 700	336 600	328 300	306 400	314 100	298 700	290 200	-3%	33%

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

² HA = Highly Annoyed; Anzahl der durch Fluglärm während des Wachzustands am Tag stark belästigten Personen

³ HSD = Highly Sleep Disturbed; Anzahl der durch Fluglärm im Schlaf während der Nacht stark gestörten Personen

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 Masse zu dessen Entwicklung bei. Die Überschreitung des Richtwerts ist einerseits durch das Bevölkerungswachstum seit dem Jahr 2000 bzw. das überproportionale Wachstum in den flughafennahen Siedlungsgebieten, verglichen mit dem kantonalen und schweizweiten Wachstum, zu erklären. Andererseits verschlechterte die Mitte 2011 eingeführte FL80-Regel gleichzeitig mit einer erhöhten Anzahl Flugbewegungen nachts den Monitoringwert deutlich, da der Verkehr zusätzlich über dichter besiedeltes Gebiet geführt werden musste. 2019 lag der ZFI 23% über dem Richtwert, wobei die HA (Highly Annoyed; Anzahl der durch Fluglärm während des Wachzustands am Tag stark belästigten Personen) um 4% und die HSD (Highly Sleep Disturbed; Anzahl der durch Fluglärm im Schlaf während der Nacht stark gestörten Personen) um 68% darüber lagen. Die Sensitivitätsanalyse zeigt, dass vom Referenzzustand bis zum Jahr 2019 das Bevölkerungswachstum alleine (d. h. ohne Veränderungen im Flugbetrieb) zu einer Zunahme des ZFI von 27% führen würde.

Aufgrund der positiven Veränderungen im Flugbetrieb sowie des zunehmenden Einflusses der passiven Schallschutzmassnahmen nahm der ZFI gegenüber dem Vorjahr gesamthaft um 3% ab. Weiterführende Informationen sind dem «Flughafenbericht 2020» 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 47000 tagsüber vom Fluglärm stark belästigter bzw. in der Nacht stark gestörter 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. 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. Weiterführende Informationen sind auch hier dem «Flughafenbericht 2020» 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 passiver Schallschutzmassnahmen führt für das Jahr 2019 dazu, dass der Anstieg der HSD (Anzahl der durch Fluglärm im Schlaf während der Nacht stark gestörten Personen) resultierend aus dem Bevölkerungswachstum kompensiert werden konnte. Die Massnahmen zur Förderung der Wohnqualität haben sich weiterhin bewährt und werden weitergeführt.

V. Gesamtbeurteilung

Der Flughafen Zürich 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 Spitzenteilern und die FZAG als Betreiberin stand zu Beginn der Pandemie im Jahr 2020 finanziell solide da. Die FZAG hat sich zudem zum Ziel gesetzt, die Covid-19-Pandemie unternehmerisch zu bewältigen. Verbesserungsbedarf ist allerdings nach wie vor bei der Pünktlichkeit des Flugbetriebs gegeben, insbesondere in Bezug auf die Flüge nach 23 Uhr. Der Monitoringwert als Bestandteil des ZFI ist 2019 erneut gesunken, liegt aber immer noch deutlich über dem Richtwert. Es ist zu erwarten, dass der Monitoringwert auch in absehbarer Zukunft weiter sinken wird, da sich die Anzahl Flugbewegungen, die wegen der Covid-19-Pandemie zurzeit sehr tief ist, nur langsam wieder erhöhen wird und zudem Flottenerneuerungen oft auch einen Wechsel zu leiseren Technologien bedeuten. 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.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

- I. Die Berichterstattungen über das Strategiecontrolling 2020 und zum Zürcher Fluglärm-Index (ZFI) im Jahr 2020 werden genehmigt.
- II. Der Flughafenbericht 2020 wird verabschiedet.
- III. Zustellung des Flughafenberichts 2020 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