

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 12. Juli 2023

924. Eigentümerstrategie für die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG (Festlegung)

I. Ausgangslage

Die Flughafen Zürich AG ist eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft im Sinne von Art. 762 OR (SR 220). Der Kanton hält eine Minderheitsbeteiligung von knapp über einem Drittel am Aktienkapital der Flughafen Zürich AG, die an der Börse kotiert ist (vgl. auch § 8 Flughafengesetz [LS 748.1]). Zusätzlich räumen die Statuten des Unternehmens gestützt auf § 7 des Flughafengesetzes dem Kanton das Recht ein, mehr als ein Drittel aller Mitglieder des Verwaltungsrates zu ernennen. Der Regierungsrat ernennt diese Vertreterinnen und Vertreter des Kantons im Verwaltungsrat und beruft sie ab (§ 18 Flughafengesetz). Im achtköpfigen Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG belegt die Staatsvertretung demnach drei Sitze, einer davon ist derjenige des Regierungsratsmitglieds, das für das Flughafendossier verantwortlich ist.

Die Richtlinien über die Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien vom 29. Januar 2014, RRB Nr. 122/2014) sehen vor, dass die bedeutenden Beteiligungen des Kantons über Eigentümerstrategien verfügen und diese mindestens alle vier Jahre überprüft und gegebenenfalls nachgeführt werden. Bei der Beteiligung an der Flughafen Zürich AG handelt es sich um eine solche bedeutende Beteiligung. Gestützt auf § 95 Abs. 4 des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 (LS 171.1) unterstehen Eigentümerstrategien der bedeutenden Beteiligungen der Genehmigung des Kantonsrates.

Mit Beschluss vom 28. Mai 2008 legte der Regierungsrat die Eigentümerstrategie für die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG erstmals fest. Eine Überprüfung und Nachführung der Eigentümerstrategie für die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG erfolgte 2015 (RRB Nr. 1003/2015). Aufgrund der Covid-19-Pandemie wurde mit der erneuten Überprüfung erst 2021 begonnen.

Der Kanton legt in seiner Eigentümerstrategie dar, welche Ziele er mit seiner Beteiligung am Unternehmen erreichen möchte. Er bringt darin insbesondere seine Erwartungen an die obersten Führungsorgane der Flughafen Zürich AG zum Ausdruck. Gleichzeitig berücksichtigt er im Kontext der Eigentümerstrategie die unternehmerische Autonomie der Flughafen Zürich AG und anerkennt die Entscheidungsfreiheit des Ver-

waltungsrates in Bezug auf die Geschäftsstrategie und -politik. Der Kanton trennt zudem bestmöglich seine Rolle als Aktionär von seinen hoheitlichen Funktionen, die er im Zusammenhang mit dem Flughafen in einzelnen Bereichen ebenfalls ausübt. Insbesondere gilt dies für die Aufsicht über die Einhaltung der An- und Abflugrouten und der Nachtflugordnung des Flughafens Zürich gemäss § 3 des Flughafengesetzes.

Der Regierungsrat bestimmt für jede Beteiligung eine zuständige Fachdirektion (PCG-Richtlinie 11.1), wobei die Volkswirtschaftsdirektion diese Rolle in Bezug auf die Beteiligung an der Flughafen Zürich AG wahrnimmt. Die Volkswirtschaftsdirektion stellt darüber hinaus das Controlling sicher und erstellt einen jährlichen Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie, der als Teil des Flughafenberichts vom Regierungsrat genehmigt wird.

2. Bisherige Erfahrungen mit der Eigentümerstrategie

Der Kanton hat bisher überwiegend positive Erfahrungen mit der Eigentümerstrategie gemacht. Diese zeigt dem Unternehmen die Erwartungen des Kantons auf und gibt der Staatsvertretung im Verwaltungsrat einen Handlungsrahmen. Das Unternehmen verfügt dadurch über klare und verlässliche Zielvorgaben, entlang deren es seine Unternehmensstrategie weiterentwickeln kann.

Als eine der wichtigsten Infrastrukturanlagen der Schweiz beeinflusst der Flughafen Zürich sein näheres und weiteres Umfeld sowohl im positiven als auch im negativen Sinne. Gemäss § 1 des Flughafengesetzes ist der Kanton einerseits verpflichtet, den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen zu fördern, andererseits ist der Kanton aber auch gehalten, den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs zu berücksichtigen. Rechenschaft darüber gibt der jährlich erscheinende Flughafenbericht. Er gibt im Detail Auskunft über das Strategiecontrolling, den Monitoringwert des Zürcher Fluglärm-Indexes sowie die weiteren Faktoren des kantonalen Fluglärmcontrollings. Zudem erfolgt eine regelmässige Rechenschaftsablegung zur Umsetzung der Eigentümerstrategie gegenüber der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen des Kantonsrates, welche die parlamentarische Kontrolle über die bedeutenden Beteiligungen des Kantons an wirtschaftlichen Unternehmen ausübt.

Gemäss dem neusten Flughafenbericht aus dem Jahr 2022 wurden die in der Eigentümerstrategie vorgegebenen Ziele trotz der Einflüsse der Covid-19-Pandemie weitestgehend erreicht. Die globale und die kontinentale Erreichbarkeit des Wirtschaftsstandortes Zürich wird vom Forschungsinstitut BAK Economics im Vergleich mit anderen europäischen

Wirtschaftsregionen beurteilt. In Bezug auf die globale und kontinentale Erreichbarkeit des Standortes Zürich wurde das Ziel erfüllt. Hinsichtlich Qualität des Flughafens wurden die Ziele der Eigentümerstrategie fast erreicht. So verlor der Flughafen in der Rangliste des Skytrax «World Airport Award» zwei Plätze, weil die vorderen Plätze vermehrt durch neu gebaute Flughäfen belegt werden, während der Flughafen Zürich seit nunmehr 75 Jahren am gleichen Standort kontinuierlich auf den qualitativ neuesten Stand gebracht werden muss. In den übrigen Bereichen Umweltschutz, Unternehmensführung und Beziehungspflege wurden die Ziele erreicht.

3. Situation der Flughafen Zürich AG

Aufgrund der Covid-19-Pandemie kam es zu einem unvorhergesehenen Rückgang der Passagierzahlen am Flughafen Zürich und insgesamt zur bisher grössten Krise der Luftfahrt. Der Verkehr brach von über 31 Mio. Passagieren 2019 auf 8 Mio. Passagiere im Jahr 2020 und 10 Mio. Passagiere im Jahr 2021 ein. Seither hat sich vor allem bei der touristischen Kurz- und Mittelstrecke eine Erholung gezeigt, während dies bei der Langstrecke und auch beim Geschäftsverkehr noch nicht im gleichen Masse der Fall ist. 2022 verzeichnete der Flughafen Zürich 22,6 Mio. Passagiere. Es wird erwartet, dass die Passagierzahlen 2025 wieder das Niveau von 2019 erreichen könnten. Noch unsicher ist jedoch, inwiefern sich der anhaltende Fachkräftemangel in der Luftfahrtindustrie, die Entwicklung der Konjunktur und der Umgang mit neuen Arbeitsformen auswirken werden. Im Gegensatz zum Passagierverkehr hat das am Flughafen Zürich verarbeitete Frachtvolumen Mitte 2022 schon wieder die Mengen von vor der Covid-19-Pandemie erreicht. Seither liegt es aufgrund der unsicheren Wirtschaftslage jedoch wieder leicht unterhalb.

Mit der Erholung von der Covid-19-Pandemie nehmen die Flugbewegungszahlen zwar wieder zu, die Belästigung durch Fluglärm liegt jedoch weiterhin sowohl unter dem kantonalen Richtwert als auch unter demjenigen von 2019.

Der Betrieb des Flughafens Zürich bildet das Kerngeschäft der Flughafen Zürich AG und der überwiegende Teil des Ertrags wird am Standort Zürich erwirtschaftet. Rund die Hälfte der Erträge werden zudem mit dem Flugbetrieb (Aviation) in Zürich erzielt. Die wichtigsten Non-Aviation-Geschäftsfelder der Flughafen Zürich AG sind die Bereiche Kommerz, Immobilien und das Auslandgeschäft.

Vor der Covid-19-Pandemie stand die Flughafen Zürich AG aus betriebswirtschaftlicher Sicht sehr gut da und erwirtschaftete Gewinn (2019: 309 Mio. Franken). Die Covid-19-Pandemie hat die internationale Luftfahrt vor grosse Herausforderungen gestellt und auch für die Flug-

hafen Zürich AG waren die Folgen weitreichend. Durch die pandemiebedingten Einschränkungen bei Betrieb und Reisefreiheit gingen die Aviation-Erträge und auch die Non-Aviation-Erträge der Flughafen Zürich AG abrupt zurück, während die Kosten zu grossen Teilen bestehen blieben. Die Flughafen Zürich AG musste darum 2020 und 2021 Verluste ausweisen, die sich auf 69 Mio. bzw. 10 Mio. Franken beliefen. 2022 konnte die Flughafen Zürich AG aufgrund der Erholung bei den Passagierzahlen wieder einen Gewinn von 207 Mio. Franken erwirtschaften.

4. Zu den Vorgaben an die Flughafen Zürich AG im Einzelnen

a) Volks- und verkehrswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich

Eine gute Anbindung an die Welt sowie eine qualitativ hochstehende Verkehrsinfrastruktur stellen eine notwendige Voraussetzung für die Entwicklung der Schweiz dar. Der Flughafen Zürich als grösster Landesflughafen trägt dazu einen wichtigen Teil bei. Die Erwartungen, dass die heutigen Spitzenpositionen in Bezug zu Erreichbarkeit und Qualität beibehalten werden sollen, bleiben darum unverändert.

b) Schutz von Bevölkerung und Umwelt

Die Flughafen Zürich AG befindet sich als Konzessionärin des Bundes in einem Spannungsfeld unterschiedlicher Erwartungen und gesetzlicher Vorgaben. Sie ist gemäss der vom Bund erteilten Betriebskonzession verpflichtet, den Flughafen grundsätzlich für alle im nationalen und internationalen Verkehr zugelassenen Luftfahrzeuge offenzuhalten (Zulassungszwang), wobei sich Menge und Abwicklung des zulässigen Flugverkehrs nach den Vorgaben des Sachplans Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL), und den Bestimmungen des Betriebsreglements richten. Zudem gilt es, zum Schutz von Bevölkerung und Umwelt weitere wichtige Fortschritte zu erzielen, insbesondere in Bezug zum Lärm- und Klimaschutz.

Die Flughafen Zürich AG ist verpflichtet, den Flugbetrieb zu den gesetzlich vorgegebenen Betriebszeiten von 06.00 bis 23.00 Uhr aufrechtzuerhalten. Aus rechtlicher Sicht ist zudem die Zeit von 23.00 bis 23.30 Uhr für den Verspätungsabbau bewilligungsfrei, die Zahl der Flüge zu dieser sensiblen Tageszeit soll aber so gering wie möglich sein. Flüge nach 23.00 Uhr fallen in die sogenannte 2. Nachtstunde gemäss der Lärmschutz-Verordnung des Bundes (SR 814.41). Diese Flüge führen aufgrund der in dieser Nachtstunde geltenden tieferen Grenzwerte regelmässig zu Überschreitungen des vom Bund genehmigten Lärms. Die von Bund angeordneten sowie von der Flughafen Zürich AG ergriffenen Massnahmen ergaben in der jüngsten Vergangenheit punktuelle Verbesserungen. Leider kann die 23.00 Uhr-Grenze im täglichen Flugbetrieb regelmässig nicht

eingehalten werden. Der Kanton Zürich erwartet von der Flughafen Zürich AG, dass sie alle betrieblich möglichen und wirtschaftlich tragbaren Anstrengungen unternimmt, um Verspätungen nach 23.00 Uhr zu verringern. Auch die Pistenverlängerungen werden dazu einen Beitrag leisten.

Die langfristige Klimastrategie des Kantons Zürich, die mit Beschluss vom 26. Januar 2022 (RRB Nr. 128/2022) vom Regierungsrat festgesetzt worden ist, hält fest, dass die Eigentümerstrategien der kantonalen Beteiligungen bezüglich der strategischen Ziele und Vorgaben zu überprüfen und mit allfälligen Vorgaben im Sinne der langfristigen Klimastrategie zu ergänzen sind. Die Flughafen Zürich AG strebt an, ihre eigenen Treibhausgasemissionen bis 2040 auf Netto-Null zu senken, und entspricht somit schon jetzt der zeitlichen Zielvorgabe der langfristigen Klimastrategie des Kantons. Erreicht werden soll dieses Ziel unter anderem durch Gebäudesanierungen und eine Modernisierung der Energieversorgung. Ausserdem stellt die Flughafen Zürich AG ihre Fahrzeugflotte am Flughafen Zürich schrittweise auf elektrische Antriebe um.

Der Klimawandel ist eine gesellschaftliche Herausforderung und somit eine Gemeinschaftsaufgabe. Die Ziele der langfristigen Klimastrategie können nur durch ein gemeinsames Vorgehen erreicht werden. Der Kanton Zürich erwartet darum von der Flughafen Zürich AG, dass sie ihre Partner aktiv dazu anhält, ihre Treibhausgasemissionen ebenfalls zu senken. Eine geeignete Messgrösse dafür ist beispielsweise die «Airport Carbon Accreditation» (ACA), die regelmässig das Klimaschutzprogramm der Flughafen Zürich AG bewertet. Die Flughafen Zürich AG erreicht Stufe 4 der ACA, also die höchste Zertifizierungsstufe ohne CO₂-Kompensation (sogenanntes Offsetting). Sie folgt dabei dem Grundsatz, bewusst auf die Kompensation von Treibhausgasemissionen mit Zertifikaten zu verzichten und dafür die Mittel für Projekte zu nutzen, die zu einer direkten Reduktion am Standort Zürich führen.

«Sustainable Aviation Fuels» (sogenannte SAF) sind gemäss heutigem Wissensstand ein vielversprechendes Mittel, um fossile durch erneuerbare Energien zu ersetzen. Die Flughafen Zürich AG leistet dabei einen wichtigen Beitrag auf dem Gebiet der SAF in der Schweiz, indem sie Prozesse zu deren Import mitentwickelt und mit dem Unternehmen Synhelion eine Übereinkunft hat, zukünftig synthetischen Treibstoff aus dessen Testanlagen kaufen zu können, um diesen für ihre Fahrzeuge und Maschinen zu verwenden. Die Flughafen Zürich AG soll sich weiterhin für die Ablösung der fossilen Treibstoffe durch SAF am Flughafen Zürich einsetzen.

Der Flughafen Zürich befindet sich in einem Riedgebiet. Der Flughafenperimeter umfasst ausgedehnte Gebiete mit besonders hohem ökologischem Wert, die auch bundesrechtlich geschützt sind. Die Flug-

hafen Zürich AG soll darum vorbildlichen Schutz gewähren oder, falls erforderlich, Ersatz für diese Naturwerte schaffen und die Biodiversität fördern.

c) Unternehmensführung

Die Flughafen Zürich AG investiert jedes Jahr mehrere Hundert Millionen Franken in die Entwicklung ihrer Infrastruktur. Dies hat nicht nur zum Ziel, die qualitative Spitzenposition zu erhalten, sondern gewährleistet auch die Sicherheit im Flugbetrieb. Grundsätzlich ist es Sache des Bundes, die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften zu überwachen. Der Kanton kann sich jedoch durch die Staatsvertretung im Verwaltungsrat immer wieder davon überzeugen, dass die Flughafen Zürich AG der Sicherheit einen sehr hohen Stellenwert beimisst.

Die Flughafen Zürich AG ist darüber hinaus eine wichtige und gefragte Arbeitgeberin. Dies wurde beispielsweise durch die Randstad Awards der letzten Jahre bestätigt, bei denen sich die Flughafen Zürich AG stets unter den fünf attraktivsten Arbeitgeberinnen in der Schweiz platzierte; eine Spitzenleistung in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Zukunftsperspektiven für die Mitarbeitenden, die aufrechterhalten werden soll.

d) Finanzen und Risikomanagement

Die Flughafen Zürich AG soll eine stabile und eigenwirtschaftliche Geschäftstätigkeit sicherstellen. Dieser Grundsatz hat sich insbesondere während der Covid-19-Pandemie bewährt, in der das Unternehmen die Herausforderungen aus eigener Kraft gemeistert hat und nur das Instrument der Kurzarbeit in Anspruch nehmen musste. Auch das Risikomanagement und das interne Kontrollsystem der Flughafen Zürich AG haben sich bewährt. Die Covid-19-Pandemie hat aber Spuren beim Unternehmen hinterlassen, so wurde das Standard & Poor's Rating von «AA-» im Jahr 2019 auf «A+» herabgesetzt. Die Flughafen Zürich AG soll daher den Werterhalt der Beteiligung des Kantons und ein Kreditrating von mindestens «AA-» mit stabilem Ausblick (gemäss S&P) anstreben.

e) Investitionen und Beteiligungen

Der Flughafen Zürich ist die bedeutendste Verkehrsdrehscheibe im Kanton Zürich. Eine gute Einbettung der landseitigen Mobilität in das kantonale Gesamtverkehrskonzept ist dabei unumgänglich. Entsprechend soll die Flughafen Zürich AG bei Erweiterungen und Neubauten in ihrem landseitigen Immobilienbestand auf eine ressourceneffiziente Erschliessung achten und damit ihren Teil zur Erreichung der Modal-Split-Ziele, wie sie im kantonalen Gesamtverkehrskonzept definiert sind, beitragen.

Der Flughafen Zürich ist gleichzeitig nicht nur eine reine Verkehrs-drehscheibe, sondern auch Standort für Detailhandel, Gastronomie und andere Dienstleistungsanbieter. Der Circle bietet darüber hinaus ein attraktives Büroangebot, das Unternehmen anzieht. Die Investitionen der Flughafen Zürich AG in die Non-Aviation-Geschäftsfelder tragen somit wesentlich zur Entwicklung des Standortes und seiner Attraktivität bei. Damit schafft sie zusätzliche Arbeitsplätze und Wertschöpfung, auch ist sie eine wichtige Auftragsgeberin für die Unternehmen in der Region.

Die Aktivitäten der Flughafen Zürich AG im Ausland umfassen die Entwicklung und den Betrieb von Flughäfen in Brasilien, Indien, Chile, Curaçao und Kolumbien. Vom Gesamtertrag der Flughafen Zürich AG stammen über 90% aus dem Inlandgeschäft und die restlichen knapp 10% aus dem Auslandgeschäft. Für den Kanton Zürich hat in jeder Hinsicht der Flughafen Zürich Priorität. Deshalb soll die Flughafen Zürich AG Beteiligungen an anderen Flughäfen im In- und Ausland nur unter der Voraussetzung eingehen, dass aus Sicht der Flughafen Zürich AG der Einsatz an personellen und finanziellen Mitteln einerseits und der Wertzuwachs für die Flughafen Zürich AG andererseits in einem günstigen Verhältnis stehen, keine Reputationsrisiken dagegensprechen und verantwortungsrechtliche Ansprüche gegen den Kanton Zürich als abordnendes Gemeinwesen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden können.

f) Zusammenarbeit

Die Flughafen Zürich AG steht einer Vielzahl von öffentlichen Anspruchsgruppen gegenüber, mit denen sie einen regelmässigen Austausch pflegt, denn in der Flughafenregion treffen unterschiedliche Interessen und Bedürfnisse aufeinander, die es zu berücksichtigen gilt. Die Raumplanung reagiert darauf, indem sie die Planungsinstrumente auf den verschiedenen Ebenen möglichst gut aufeinander abstimmt und darauf hinwirkt, dass unterschiedliche Interessen möglichst ausgeglichen werden. Bei relevanten Planungsvorhaben der Gemeinden und Regionen soll sich die Flughafen Zürich AG aktiv und konstruktiv einbringen sowie bei eigenen Vorhaben die betroffenen Gemeinden und Regionen einbeziehen und ihre Interessen nach Möglichkeit berücksichtigen. Auch über das Thema der Raumplanung hinaus soll die Flughafen Zürich AG sowohl gegenüber den Fachstellen des Kantons eine verlässliche Partnerin sein wie auch gegenüber den Gemeinden und Regionen.

g) Kommunikation und Beziehungspflege

Der Flughafen Zürich ist eng mit der Region verknüpft, entsprechend wichtig ist eine gute Kommunikation und Beziehungspflege. Die Flughafen Zürich AG informiert die Öffentlichkeit darum regelmässig über die Entwicklungen am Flughafen, beispielsweise durch Publikationen für

die Bevölkerung oder Informationsanlässe für die Behörden. Die Erwartung hinsichtlich der Information der Öffentlichkeit wird darum dahingehend erweitert, dass damit sowohl die Information der Bevölkerung als auch der Behörden gemeint ist. In Abstimmung mit den anderen kantonalen Eigentümerstrategien wird die Erwartung nach Transparenz angefügt. Namentlich wird erwartet, dass die Flughafen Zürich AG jährlich auf transparente Weise Rechenschaft über die Entwicklung der Auswirkungen auf die Umwelt, die ergriffenen Massnahmen und ihre Wirkung ablegt und sie diese Informationen auf geeignete Weise der Öffentlichkeit zugänglich macht. Mit diesen Massnahmen wird eine aktive Information verlangt, die für alle Interessierten einen Mehrwert schafft. Zusätzlich soll die Flughafen Zürich AG regelmässig den Grad der Zufriedenheit der Einwohnerinnen und Einwohner messen, wie sie als Unternehmen ihre Verantwortung gegenüber der Gesellschaft wahrnimmt, und daraus die notwendigen Massnahmen ableitet.

5. Anpassungen in der Umsetzung der Eigentümerstrategie

a) Ausübung der Eigentümerrolle und Staatsvertretung

Die Flughafen Zürich AG strebt im Verwaltungsrat ein ausgewogenes Verhältnis der Geschlechter an. Zurzeit setzt sich der Verwaltungsrat aus vier Frauen und vier Männern zusammen, wobei die Staatsvertretung zwei Frauen und einen Mann stellt. In Anlehnung an den «Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance» von economiesuisse wird die Vorgabe aufgenommen, dass bei der Staatsvertretung eine angemessene Diversität seiner Mitglieder sicherzustellen ist.

b) Beteiligungscontrolling

Die Berichterstattung aus Eignersicht, die durch eine vom Beteiligungscontrolling unabhängige Stelle erfolgt, wird dahingehend erweitert, dass diese auch die finanzielle Entwicklung der Flughafen Zürich AG umfasst. Die Beurteilung der finanziellen Entwicklung soll insbesondere die Finanzierungsstruktur, Liquidität, Profitabilität und Gewinnverwendung des Unternehmens umfassen.

6. Redaktionelle Anpassungen an der Eigentümerstrategie

Alle kantonalen Eigentümerstrategien sind nach einem einheitlichen Schema und Formulierungsschlüssel aufgebaut. Mit der vorliegenden Nachführung wird die Eigentümerstrategie ebenfalls daran angepasst. Darüber hinaus werden einzelne Formulierungen aus der letzten Strategie durch zeitgemässe ersetzt.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Eigentümerstrategie für die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG wird festgelegt.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat im Rahmen des jährlichen Flughafenberichts über die Umsetzung der Eigentümerstrategie Bericht zu erstatten.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Medienmitteilung voraussichtlich am 17. August 2023 nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli