



**Kanton Zürich
Regierungsrat**

Governance-Konzept zur Beteiligung an der Flughafen Zürich AG

15. April 2026

Vom Regierungsrat festgesetzt mit RRB Nr. 419/2026

Externe Experten

Prof. Dr. Peter V. Kunz (Universität Bern)

Prof. Dr. Kuno Schedler (Universität St. Gallen)

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1 | Grundlagen | 4 |
| 2 | Rollen des Kantons in Bezug auf die Flughafen Zürich AG | 5 |
| 3 | Zuständigkeit in der kantonalen Verwaltung | 6 |
| 4 | Eigentümerstrategie als Grundlage für die Steuerung der Beteiligung | 7 |
| 5 | Überwachung der Beteiligung (Beteiligungscontrolling) | 9 |
| | 5.1 Übersicht | 9 |
| | 5.2 Strategiecontrolling | 9 |
| | 5.3 Risikocontrolling | 9 |
| | 5.4 Eigentümergespräche | 9 |
| | 5.5 Dialog mit Stakeholdern | 10 |
| | 5.6 Berichterstattung | 10 |
| | 5.6.1 Operationalisierung der Eigentümerstrategie | 10 |
| | 5.6.2 Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie | 11 |
| 6 | Unterstützung der Staatsvertretung im Verwaltungsrat (Führungsunterstützung) | 12 |
| | 6.1 Übersicht | 12 |
| | 6.2 Briefings vor den Verwaltungsratssitzungen | 12 |
| | 6.3 Dialog mit der Staatsvertretung | 12 |
| 7 | Informationszugang | 13 |
| | 7.1 Übersicht | 13 |
| | 7.1.1 Grundsatz | 13 |
| | 7.1.2 Staatsvertretung im Verwaltungsrat | 13 |
| | 7.1.3 Kanton als Aktionär | 13 |
| | 7.1.4 Schema | 14 |
| | 7.2 Informationszugang im Rahmen der Führungsunterstützung | 14 |
| | 7.3 Informationszugang im Rahmen des Beteiligungscontrollings | 15 |
| | 7.4 Informationsbasis des Beteiligungscontrollings und der Führungsunterstützung | 15 |
| 8 | Interessenwahrung gegenüber der Flughafen Zürich AG | 16 |
| | 8.1 Übersicht | 16 |
| | 8.2 Generalversammlung | 17 |
| | 8.3 Verwaltungsrat | 17 |
| 9 | Aufsicht über die Steuerung der Beteiligung | 18 |
| | 9.1 Regierungsrat | 18 |
| | 9.2 Kantonsrat | 18 |
| | 9.3 Finanzkontrolle | 18 |
| 10 | Kompetenzmatrix | 19 |
| 11 | Freigabe | 20 |

1 Grundlagen

Die Stimmberechtigten haben der Verselbstständigung des Flughafens Zürich am 28. November 1999 zugestimmt. In der Folge wurde der Flughafen aus der kantonalen Verwaltung ausgegliedert. Mit dieser demokratisch legitimierten Entscheidung wurde der Kanton von erheblichen finanziellen Risiken entlastet, nahm im Gegenzug aber eine Beschränkung seines direkten Einflusses bzw. seiner operativen Verantwortung in Bezug auf den Flughafen hin.

Die Public Corporate Governance (PCG) verfolgt das Ziel einer besseren und transparenteren Steuerung der Beteiligungen des Kantons Zürich durch den Regierungsrat, einer zeitgemässen Aufsicht sowie einer besseren Unterstützung der Oberaufsicht des Kantonsrates. Das vorliegende Governance-Konzept versteht sich als Leitfaden, der den Umgang des Kantons mit der Flughafen Zürich AG (FZAG) im Sinne dieses Ziels konkretisiert.

Gemäss den Richtlinien über die Public Corporate Governance ist eine Beteiligung «eine Organisation des öffentlichen oder privaten Rechts im teilweisen oder vollständigen Eigentum des Kantons, die rechtlich verselbstständigt ist und die der ausgelagerten Erfüllung von Kantonsaufgaben oder der Beschaffung von Vorleistungen zur Erfüllung von Kantonsaufgaben dient» (PCG-Richtlinie 3.1). Die FZAG ist im Governance-Konzept als eine solche Beteiligung zu verstehen. Ist der konkrete Aktienanteil des Kantons an der FZAG gemeint, wird der Ausdruck «Beteiligung an der FZAG» verwendet.

Bei der FZAG handelt es sich um eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft. Gemäss § 8 des Flughafengesetzes muss der Kanton über mehr als ein Drittel des stimmberechtigten Kapitals verfügen. Zurzeit besitzt er einen Anteil von einem Drittel plus eine Aktie.

Nachfolgende Vorgaben bilden den Rahmen des Governance-Konzepts:

- Obligationenrecht (OR, SR 220)
- Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastrukturgesetz, FinfraG, SR 958.1)
- Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG, SR 748.0)
- Kantonsratsgesetz (KRG, LS 171.1)
- Kantonsratsreglement (KRR, LS 171.11)
- Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1)
- Finanzkontrollgesetz (FKG, LS 614)
- Gesetz über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz, LS 748.1)
- Flughafenfondsgesetz (LS 748.3)
- Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11)
- Organisationsverordnung der Volkswirtschaftsdirektion (OV VD, LS 124)
- Bericht über die Public Corporate Governance und die daraus abgeleiteten Richtlinien über die Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien vom 29. Januar 2014, RRB Nr. 122/2014, mit Änderungen vom 3. Juli 2019, RRB Nr. 668/2019)
- Flughafenpolitik (RRB Nr. 923/2023)

2 Rollen des Kantons in Bezug auf die Flughafen Zürich AG

Der Kanton nimmt gegenüber der FZAG unterschiedliche Rollen ein, die sich inhaltlich überschneiden können:

In der Rolle als **Gewährleister** stellt der Kanton sicher, dass die FZAG die ihr übertragene öffentliche Aufgabe erfüllt. Gemäss § 1 des Flughafengesetzes fördert der Staat den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen. Er berücksichtigt dabei den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs. Gemäss § 6 des Flughafengesetzes ist der Zweck der Gesellschaft der Bau und Betrieb des Flughafens Zürich unter Wahrung der gesetzlichen Nachtflugordnung und unter Berücksichtigung der Anliegen der Bevölkerung um den Flughafen.

Gestützt auf § 8 des Flughafengesetzes ist der Kanton am Aktienkapital der FZAG beteiligt und nimmt damit auch eine Rolle als **Eigner** ein. Diese betrifft die Beteiligung in ihrer Eigenschaft als Unternehmen und sichert die damit zusammenhängenden kantonalen Interessen an der Unternehmensentwicklung.

Gemäss Art. 87 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) ist die Luftfahrt Sache des Bundes. Der Kanton nimmt in diesem Bereich darum keine Rolle als Regulator wahr. Der Kanton Zürich ist als Standortkanton des Flughafens aber ein wichtiger Stakeholder in den Regulierungsprozessen und bringt seine Vorstellungen und Erwartungen in den ihm vom Bund eingeräumten Mitwirkungsmöglichkeiten ein. Die abschliessende Entscheidkompetenz liegt jeweils beim Bund.

Gemäss § 3 des Flughafengesetzes obliegt dem Kanton die Aufsicht über die Einhaltung der An- und Abflugrouten und der Nachtflugordnung des Flughafens Zürich. Er meldet Übertretungen der Aufsichtsbehörde des Bundes. Der Kanton wirkt darauf hin, dass eine Nachtflugsperrung von sieben Stunden eingehalten wird. Der Regierungsrat legt einen Richtwert zur Begrenzung der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen fest. Die Behörden des Kantons Zürich wirken darauf hin, dass der Richtwert nicht überschritten wird. Sie ergreifen rechtzeitig die in ihrer Kompetenz stehenden Massnahmen und nehmen Einfluss auf die Flughafenbetreiberin und den Bund. Der Regierungsrat überwacht die Veränderung der Anzahl der vom Fluglärm stark gestörten Personen und erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über diese Entwicklung, deren Ursachen sowie über die allenfalls eingeleiteten Massnahmen. Für die Diskussion von Flughafenfragen besteht eine konsultative Konferenz unter der Leitung der Regierungsvertretung im Verwaltungsrat (§ 4 Flughafengesetz).

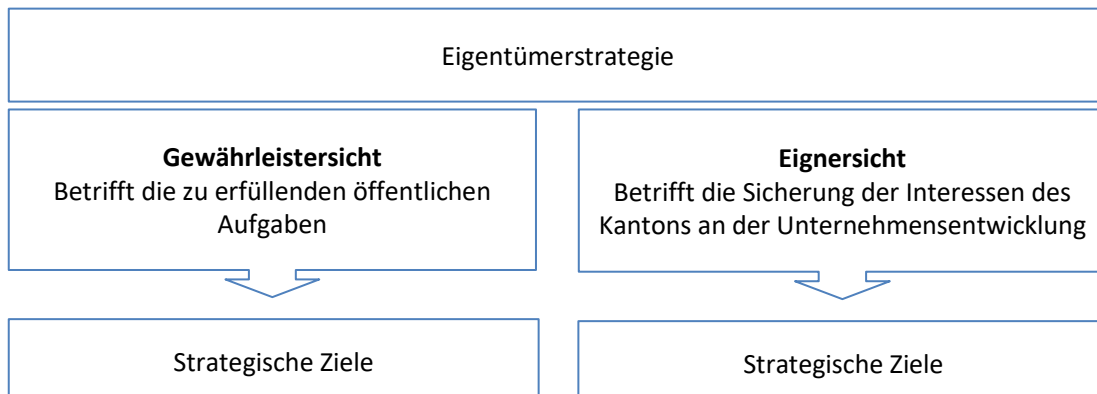
3 Zuständigkeit in der kantonalen Verwaltung

Gemäss PCG-Richtlinien bestimmt der Regierungsrat für jede Beteiligung eine zuständige Fachdirektion, die für die Unterstützung der Staatsvertretung im Verwaltungsrat (Führungsunterstützung), die Überwachung der Beteiligung (Beteiligungscontrolling) und den direkten Verkehr mit der Beteiligung (Eigentümergegespräche) sorgt. Für den Flughafen Zürich und die FZAG ist die Volkswirtschaftsdirektion zuständig (§§ 38 ff. OG RR in Verbindung mit §§ 60 ff. und Anhang 3 Ziff. 4.3 VOG RR). Die Umsetzung der Führungsunterstützung und des Beteiligungscontrollings erfolgt durch die Volkswirtschaftsdirektion (§ 40 OG RR in Verbindung mit § 14 und Anhang 1 OV VD).

Die Volkswirtschaftsdirektion ist für die operative Umsetzung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Beteiligung zuständig. Sie stellt auch Antrag an den Regierungsrat, soweit dieser Beschlüsse zu fassen hat. Das gilt namentlich in folgenden Bereichen:

- Festlegung der Eigentümerstrategie
- Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie
- Abordnung der Staatsvertretung in den Verwaltungsrat der FZAG
- Weisungen an die Staatsvertretung gemäss § 19 des Flughafengesetzes
- Erwerb von Aktien der FZAG, wenn dies nötig ist, um die gesetzliche Mindestbeteiligung des Kantons zu gewährleisten

4 Eigentümerstrategie als Grundlage für die Steuerung der Beteiligung



Die Steuerung der Beteiligung erfolgt über strategische Vorgaben. Ergänzend zu den spezialgesetzlichen Vorgaben im Flughafengesetz verlangen die gesetzlichen Grundlagen und die PCG-Richtlinien, dass der Regierungsrat für die FZAG als bedeutende Beteiligung eine Eigentümerstrategie beschliesst. Diese legt strategische Ziele aus Gewährleister- und aus Eignersicht fest. Sie definiert die Erwartungen des Kantons an die FZAG, gibt der Staatsvertretung im Verwaltungsrat einen Handlungsrahmen und bildet die Grundlage für die Rechenschaftsablegung gegenüber den für die Aufsicht zuständigen Stellen. Der Kanton berücksichtigt bei der Festlegung der strategischen Vorgaben die unternehmerische Handlungsfreiheit der FZAG und anerkennt die Entscheidungsfreiheit des Verwaltungsrates in Bezug auf die Geschäftsstrategie und -politik. Die Eigentümerstrategie untersteht der Genehmigung des Kantonsrates.

Die strategischen Ziele aus **Gewährleistersicht** betreffen die zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben. Als Gegenstände der Gewährleistersicht gelten gemäss PCG-Richtlinien:

| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Leistungen – Wirkungen – Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung – Entwicklungsschwerpunkte der Aufgabenerfüllung | <ul style="list-style-type: none"> – Finanzierung (Staatsbeiträge, Gebühren, Drittmittel, Preisfinanzierung) – Gewährleisterrisiken – Vermeidung von Marktverzerrung |
|---|---|

Die strategischen Ziele aus **Eignersicht** betreffen die Beteiligung in ihrer Eigenschaft als Unternehmen. Sie sichern die Interessen des Kantons an der Unternehmensentwicklung, namentlich den Erhalt des Unternehmenswerts. Falls erforderlich, umfassen sie finanzielle Vorgaben. Die Steuerung der Ressourcen ist Teil der unternehmerischen Handlungsfreiheit und erfolgt allein durch die Beteiligung. Als Gegenstände der Eignersicht gelten gemäss PCG-Richtlinien:

| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Führung, Führungsorgane (Anforderungsprofil, Wahl, Vergütung), Organisation – Finanzen (Erhalt der finanziellen Substanz, Kapitalisierung, Ertragserwartung, Gewinnausschüttung, Aktiengeschäfte, Jahresrechnung, Revision) – Geschäftsfelder – Investitionen (Immobilien, Anlagen), Desinvestitionen, Akquisitionen, Unterbeteiligungen, Partnerschaften, Auslandsengagements | <ul style="list-style-type: none"> – Risikomanagement und internes Kontrollsystem, finanzielle Risiken – Personalpolitik (einschliesslich Vergütungen und Löhne, aber ohne Wahl der Organe), Sozialleistungen, Pensionskassengeschäfte – Transparenz (u.a. über Vergütung) – Auskunftsrecht der Eigner, Informationspflicht gegenüber den Eignern, Reporting – Rechenschaftsablage |
|---|---|

Die strategischen Ziele werden im Rahmen des **Beteiligungscontrollings** kontinuierlich überwacht (vgl. Ziff. 5).

Im Rahmen der **Führungsunterstützung** werden die Geschäfte des Verwaltungsrates auf aus Kantonssicht relevante Interessen geprüft. Dies trägt zur Sicherung der in der Eigentümerstrategie definierten strategischen Ziele bei (vgl. Ziff. 6).

5 Überwachung der Beteiligung (Beteiligungscontrolling)

5.1 Übersicht

Durch das Beteiligungscontrolling wird eine kontinuierliche Überwachung der Beteiligung erreicht, indem die in der Eigentümerstrategie festgelegten strategischen Ziele beurteilt und kontrolliert werden (Strategiecontrolling). Es wird zudem ein Risikocontrolling aus Sicht des Kantons betrieben. Die Volkswirtschaftsdirektion erstellt jährlich einen Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie zur FZAG. Dieser umfasst eine systematische Dokumentation über den erreichten Stand der strategischen Ziele sowie eine Beurteilung der strategischen und finanziellen Risiken, die sich für den Kanton in Bezug auf die Beteiligung ergeben. Gestützt darauf werden dem Regierungsrat die notwendigen strategischen Festlegungen oder Massnahmen beantragt.

5.2 Strategiecontrolling

Mit dem Strategiecontrolling wird überwacht, ob die strategischen Ziele gemäss der Eigentümerstrategie aus Eigner- und Gewährleistersicht erreicht werden. Zeigen sich Abweichungen, werden diese vertieft analysiert und gegebenenfalls Massnahmen definiert.

5.3 Risikocontrolling

Aus der Beteiligung ergeben sich für den Kanton sowohl aus Gewährleister- als auch aus Eignersicht Risiken. Diese Risiken werden bezeichnet und regelmässig überprüft und beurteilt.

Das Risikocontrolling des Kantons unterscheidet sich von demjenigen der FZAG insofern, als hier der Schwerpunkt auf den Risiken des Kantons in seinen Rollen als Gewährleister und Eigner liegt. Das kantonale Risikocontrolling umfasst somit nicht nur das Unternehmen FZAG, sondern auch den Flughafen als zentrale kantonale Infrastruktur.

5.4 Eigentümergespräche

Die Überwachung der Beteiligung soll rückblickend und vorausschauend erfolgen. Dazu werden Eigentümergespräche mit der FZAG geführt, um die Umsetzung der Unternehmensstrategie mit den Zielsetzungen der Eigentümerstrategie abzugleichen sowie die Informationsgrundlagen für die kantonale Risikobeurteilung zu schaffen. Im Austausch mit der Leitung des Unternehmens gilt es, deren Handlungsfreiheit zu respektieren. Die Eigentümergespräche dienen somit einzig dem Austausch und der Darlegung der jeweiligen Interessen.

Die Eigentümergespräche mit dem Unternehmen erfolgen halbjährlich und nach einem Standardthemenkatalog, können aber, falls erforderlich, auch ad hoc angesetzt werden. Eine hochrangige Delegation von Kanton und Unternehmen stellt anlässlich der Eigentümergespräche sicher, dass der Kanton einen stufengerechten Zugang zu den erforderlichen Informationen erhält.

Die Eigentümergespräche werden zu Dokumentationszwecken schriftlich festgehalten (z.B. durch einen Frage-Antwort-Katalog oder ein Protokoll). Die von der FZAG erhaltenen Informationen müssen richtig und vollständig sein. Dies wird durch die kompetenten Stellen der FZAG mit Unterschrift bestätigt.

Zwischen der FZAG und dem Amt für Mobilität, insbesondere der Abteilung Flughafen/Luftverkehr, findet im Zuge des Tagesgeschäfts ein regelmässiger Kontakt auf Fachebene statt. Dabei handelt es sich aber nicht um Eigentümergespräche.

5.5 Dialog mit Stakeholdern

Im Rahmen des Beteiligungscontrollings erfolgt nicht nur ein Austausch mit der FZAG, sondern auch mit relevanten Stakeholdern. Dies erfolgt einerseits über Gefässe wie z.B. die Konsultative Konferenz Flughafen Zürich (§ 4 Flughafengesetz) und andererseits über Gespräche mit Flughafenpartnern (z.B. Swiss, Board of Airline Representatives in Switzerland). Ziel ist es dabei, eine unabhängige kantonale Perspektive zu erhalten, die von der FZAG erhaltenen Informationen zu validieren sowie zusätzliche Informationen zu erlangen.

5.6 Berichterstattung

5.6.1 Operationalisierung der Eigentümerstrategie

Die Eigentümerstrategie umfasst neben strategischen Zielen auch Angaben zu deren Operationalisierung. Dazu werden zu den strategischen Zielen quantitative und/oder qualitative Messgrössen und Zielwerte definiert, welche die Grundlage für Controlling und Berichterstattung bilden.

Gestützt auf diese Vorgaben gewährleistet das Beteiligungscontrolling eine systematische und umfassende Überwachung der strategischen Ziele und der Risiken. Dazu werden die relevanten Informationen in Bezug auf die Beteiligung über die Zeit verfolgt und zukünftige Entwicklungen eingeschätzt.

Im Rahmen des Beteiligungscontrollings wird auch ein systematischer Leistungsvergleich der Beteiligung mit anderen Unternehmen der Branche betrieben. Dabei steht nicht nur die finanzielle Sicht im Zentrum, sondern insbesondere auch die Wettbewerbsperspektive sowie eine Überwachung betreffend Umwelt, Soziales und Corporate Governance.

5.6.2 Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie

Aus den Erkenntnissen des Strategiecontrollings und des Risikocontrollings erfolgt eine jährliche Berichterstattung. Darin wird jedes strategische Ziel der Eigentümerstrategie und dessen Erreichungsgrad beschrieben. Auch werden die erwarteten zukünftigen Entwicklungen aufgezeigt. Die Informationen sollen ein vollständiges, klares und zuverlässiges Bild über die Entwicklung der Beteiligung vermitteln. Der Bericht wird dem Regierungsrat zum Beschluss vorgelegt und anschliessend dem Kantonrat zur Information zugestellt.

Falls gestützt auf die Erkenntnisse des Strategiecontrollings oder des Risikocontrollings neue strategische Festlegungen und/oder Korrekturmassnahmen nötig sind, werden entsprechende Anträge an den Regierungsrat erarbeitet.

6 Unterstützung der Staatsvertretung im Verwaltungsrat (Führungsunterstützung)

6.1 Übersicht

Die Staatsvertretung wird bei ihrer Tätigkeit im Verwaltungsrat durch eine in der Volkswirtschaftsdirektion angesiedelte Stelle unterstützt. Die mit der Führungsunterstützung betraute Stelle weist die Staatsvertretung insbesondere auf die kantonalen Interessen und auf Verwaltungsratsgeschäfte mit potenziellen aktienrechtlichen Verantwortlichkeitsansprüchen hin. Im Rahmen der Führungsunterstützung wird zudem die Erteilung der Weisungen des Regierungsrates gemäss § 19 des Flughafengesetzes sichergestellt.

Die Stelle der Führungsunterstützung trägt zur Sicherung der in der Eigentümerstrategie definierten strategischen Ziele bei. Dazu werden die Geschäfte des Verwaltungsrates auf aus Kantonssicht relevante Interessen geprüft.

Für allfällige Verantwortlichkeitsansprüche gegenüber den durch den Kanton abgeordneten Verwaltungsratsmitgliedern haftet gemäss Art. 762 Abs. 4 OR ausschliesslich der Kanton. Die Führungsunterstützung dient auch der Minimierung dieses Haftungsrisikos.

6.2 Briefings vor den Verwaltungsrats-sitzungen

Zur Vorbereitung auf Sitzungen des Verwaltungsrates werden der Staatsvertretung anhand der Traktandenliste diejenigen Elemente aufgezeigt, die kantonale Interessen berühren.

Bei aus Sicht des Kantons wichtigen oder dringlichen Entwicklungen wird die Staatsvertretung auch ausserhalb des ordentlichen Briefings informiert.

6.3 Dialog mit der Staatsvertretung

Zweimal jährlich erfolgt ein protokollierter Dialog zwischen den Personen, die für die Führungsunterstützung zuständig sind, und der Staatsvertretung. Der Zweck dieses Dialogs besteht darin, die Zusammenarbeit zwischen Staatsvertretung und den Personen der Führungsunterstützung zu evaluieren und die Wirksamkeit der Staatsvertretung im Verwaltungsrat zu stärken. Diese Gespräche unterstützen die Staatsvertretung darin, strategische Positionen unter Berücksichtigung der Interessen des Kantons zu vertreten und mögliche Fragestellungen oder Konfliktpotenziale frühzeitig zu erkennen.

7 Informationszugang

7.1 Übersicht

7.1.1 Grundsatz

Die Hoheit über die Informationen der FZAG liegt beim Unternehmen. Alle Informationen, die nicht öffentlich sind, müssen von der FZAG freigegeben werden. Der Entscheid liegt in der Regel beim Verwaltungsrat.

7.1.2 Staatsvertretung im Verwaltungsrat

Die Mitglieder des Verwaltungsrates haben ein umfassendes Informationsrecht. Sie unterstehen aber der Geheimhaltungspflicht (Art. 717 Abs. 1 OR), d.h., die Informationen dürfen nicht weitergegeben werden. Dies gilt sowohl für die von der Generalversammlung gewählten Mitglieder als auch für die vom Kanton abgeordneten Mitglieder des Verwaltungsrates (zur Führungsunterstützung vgl. Ziff. 7.2).

7.1.3 Kanton als Aktionär

Dem Kanton Zürich steht als Aktionär ein Auskunftsrecht zu (Art. 697 OR). Auch wenn der Kanton Zürich der grösste Aktionär der FZAG ist, gibt ihm das deshalb nicht Sonderinformationsrechte. Solchen Privilegien steht die Gleichbehandlungspflicht des Verwaltungsrates gegenüber Aktionärinnen und Aktionären, insbesondere bei börsenkotierten Gesellschaften wie der FZAG, entgegen (Art. 717 Abs. 2 OR). Das Börsengesellschaftsrecht schreibt eine informationelle Gleichbehandlung vor; ersichtlich ist dies z.B. bei der Ad-hoc-Publizität, die auf Wissensvorsprung beruhende Insidertransaktionen verhindern soll.

Die herrschende Lehre geht aber mehrheitlich davon aus, dass die Gemeinwesen bei gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaften ein Informationsprivileg haben, wenn sie ein Abordnungsrecht in den Verwaltungsrat haben (vgl. Art. 762 OR) und somit als privilegierte Aktionäre qualifiziert werden. Dies ist beim Kanton Zürich in Bezug auf die FZAG der Fall.

Der Umfang des Informationsprivilegs ist jedoch beschränkt, d.h., der Staat erhält zwar mehr Informationen als ein «regulärer» Aktionär (Art. 697 ff. OR), aber weniger Informationen als ein Mitglied des Verwaltungsrates (Art. 715a OR). In dem Sinne kann von einem Informationsprivileg «OR 697+» gesprochen werden.

Dieser Zugang ist gemäss herrschender Lehre möglich, wenn keine schutzwürdigen Interessen des Unternehmens entgegenstehen und wenn die Informationen objektiv erforderlich sind. Es besteht zwar Rechtsunsicherheit, welchen Inhalt dieses Privileg hat, weil es keine Gerichtsentscheide zum Thema gibt; die herrschende Lehre geht davon aus, dass der Kanton Zürich strategierelevante Informationen, wie langfristige Ausbaupläne oder internationale Entwicklungsschritte, verlangen könnte.

Auch die privilegierten Informationen sind ohne explizite Freigabe durch die FZAG grundsätzlich vertraulich und nicht für die Öffentlichkeit bestimmt. Eine Bekanntgabe von nicht freigegebenen Informationen gegenüber parlamentarischen Kommissionen oder der Finanzkontrolle erscheint im Grundsatz zulässig, nicht jedoch gegenüber dem Kantonsrat. Die Informationen unterstehen dem Amtsgeheimnis des Kantons Zürich; dessen Verletzung hätte

strafrechtliche und disziplinarrechtliche Konsequenzen. Unbesehen davon muss die Vertraulichkeit jedoch zusätzlich durch individuelle Vertraulichkeitserklärungen abgesichert werden, weil es sich bei der FZAG um eine Publikumsgesellschaft handelt und Insidertransaktionen zu verhindern sind.

7.1.4 Schema

| Informations- ebenen der FZAG | | Informationszugang Kanton Zürich |
|---------------------------------------|--|---|
| Staatsvertretung im Verwaltungsrat | <ul style="list-style-type: none"> – Geheimhaltungspflicht gemäss OR – Informationshoheit beim Verwaltungsrat der FZAG – Absicherung durch Vertraulichkeitserklärung bei Personen, die nicht Teil der Staatsvertretung sind | <ul style="list-style-type: none"> – Staatsvertretung – Tätigkeiten im Rahmen der Führungsunterstützung |
| Kanton als Aktionär | <ul style="list-style-type: none"> – Informationshoheit beim Verwaltungsrat der FZAG – Gleichbehandlungsgebot der Aktionäre im Vordergrund → Publikumsgesellschaft / Ad-hoc-Publizität – aber: Informationsprivileg des Kantons im Sinne von «OR 697+» – Auskünfte möglich, wenn keine schutzwürdigen Interessen entgegenstehen und wenn sie erforderlich sind (Fokus auf strategierelevante Informationen) – Absicherung durch Vertraulichkeitserklärung | <ul style="list-style-type: none"> – Regierungsrat – Tätigkeiten im Rahmen des Beteiligungscontrollings – Parlamentarische Kommissionen – Finanzkontrolle |
| Öffentliche Informationen der FZAG | <ul style="list-style-type: none"> – z.B. Geschäftsbericht der FZAG | <ul style="list-style-type: none"> – Kantonsrat – Öffentlichkeit |

7.2 Informationszugang im Rahmen der Führungsunterstützung

Die mit der Führungsunterstützung betrauten Personen brauchen Zugriff auf die gleichen Verwaltungsratsinformationen wie die Staatsvertretung, sie müssen sich aber auch an die gleichen Geheimhaltungspflichten halten und dürfen die Informationen aus dem Verwaltungsrat mit niemandem teilen.

Durch technische und organisatorische Massnahmen ist sicherzustellen, dass die Vertraulichkeit der Informationen aus dem Verwaltungsrat sichergestellt ist.

Die Personen, die Teil der Führungsunterstützung sind, werden auf einer Liste geführt und unterzeichnen eine Vertraulichkeitserklärung.

7.3 Informationszugang im Rahmen des Beteiligungscontrollings

Durch das Beteiligungscontrolling wird eine kontinuierliche Überwachung der Beteiligung erreicht, indem es die in der Eigentümerstrategie festgelegten strategischen Ziele beurteilt und kontrolliert. Es wird zudem ein Risikocontrolling aus Sicht des Kantons betrieben. Gestützt darauf erstellt die Volkswirtschaftsdirektion jährlich einen Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie zur FZAG. Die Informationen werden aus allgemein zugänglichen Quellen (insbesondere Geschäftsbericht der Beteiligung) und aus Gesprächen mit der Leitung des Unternehmens gewonnen (Eigentümergegespräche). Sie müssen also allesamt öffentlich verwendbar sein. Die Grundlage für die Informationsbeschaffung bildet Art. 697 ff. OR.

Werden im Rahmen des Beteiligungscontrollings zusätzliche Informationen benötigt, die über die öffentlich bekannten hinausgehen, kann die Volkswirtschaftsdirektion das Informationsprivileg als Aktionär der FZAG gestützt auf «OR 697+» geltend machen. Die dadurch erlangten vertraulichen Informationen der FZAG unterstehen dem Amtsgeheimnis. Zusätzlich muss die Vertraulichkeit über eine Vertraulichkeitserklärung abgesichert werden. Dazu wird eine Liste darüber geführt, welche Personen Zugang zu diesen Informationen und die Vertraulichkeitserklärung unterzeichnet haben.

7.4 Informationsbasis des Beteiligungscontrollings und der Führungsunterstützung

Beteiligungscontrolling und Führungsunterstützung stützen sich auf eine jeweils eigene, unabhängige Informationsbasis sowie voneinander unabhängige Prozesse. Ein regelmässiger Austausch zwischen den für das Beteiligungscontrolling und für die Führungsunterstützung zuständigen Stellen ist darum unerlässlich, um eine koordinierte kantonale Haltung in Bezug auf die FZAG einzunehmen. Informationen aus den Tätigkeiten des Beteiligungscontrollings dürfen dabei mit den Personen, die für die Führungsunterstützung zuständig sind, geteilt werden. Umgekehrt jedoch nicht, da für die Führungsunterstützung Informationen aus dem Verwaltungsrat der FZAG benötigt werden, die für die Tätigkeiten im Rahmen des Beteiligungscontrolling nicht eingesehen werden dürfen.

Für die Tätigkeiten im Rahmen der Führungsunterstützung kann auf die Informationen zugegriffen werden, die das Beteiligungscontrolling nutzt. Auf diesem Wege können die Erkenntnisse aus dem Beteiligungscontrolling über die Führungsunterstützung der Staatsvertretung zur Kenntnis gebracht werden, damit sich die Staatsvertretung entsprechend in der FZAG einbringen kann. Eine Teilnahme der für das Beteiligungscontrolling zuständigen Personen bei Besprechungen zwischen den Personen der Führungsunterstützung und der Staatsvertretung erfolgt nicht.

8 Interessenwahrung gegenüber der Flughafen Zürich AG

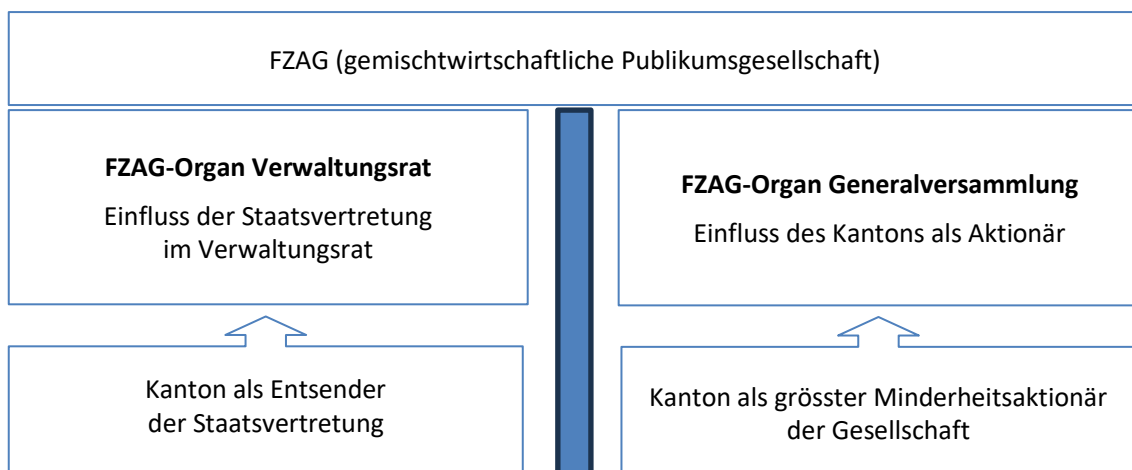
8.1 Übersicht

Mit der Verselbstständigung des Flughafens Zürich wurde der Kanton von erheblichen finanziellen Risiken entlastet, nahm im Gegenzug aber eine Beschränkung seines direkten Einflusses bzw. seiner operativen Verantwortung in Bezug auf den Flughafen hin.

Mit der Wahl der Rechtsform einer gemischtwirtschaftlichen Publikumsgesellschaft sowie dem koordinierten Erlass des Flughafengesetzes und der Statuten des Unternehmens wurde dem Kanton eine Sonderstellung gewährt: Der Staat muss laut Flughafengesetz über mehr als ein Drittel des stimmberechtigten Kapitals verfügen (daraus ergibt sich der Einflussbereich des Kantons als Aktionär der FZAG). Zudem räumt die FZAG dem Staat in ihren Statuten das Recht ein, mehr als ein Drittel aller Mitglieder des Verwaltungsrates zu ernennen (daraus ergibt sich der Einflussbereich der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG).

Gestützt auf § 10 des Flughafengesetzes hat die FZAG sicherzustellen, dass Verwaltungsratsbeschlüsse zu Gesuchen über die Änderung von Lage und Länge der Pisten oder Gesuche zu Änderungen des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung nur mit Zustimmung der kantonalen Staatsvertretung im Verwaltungsrat gefasst werden können. Im Organisationsreglement der FZAG ist darum festgehalten, dass für solche Beschlüsse jeweils ein Mehr von zwei Dritteln erforderlich ist. Mit seinem Anteil von mehr als ein Drittel im Verwaltungsrat verfügt die Staatsvertretung somit über eine Sperrminorität.

Als an der Schweizer Börse (SIX Swiss Exchange) kotierte privatrechtliche, gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft unterliegt die FZAG den Vorschriften des OR und des FinfraG.



8.2 Generalversammlung

Beschlüsse an der Generalversammlung, die mindestens zwei Drittel der vertretenen Stimmen erfordern, können nicht ohne Einverständnis des Kantons gefällt werden. Dies betrifft insbesondere Anpassungen der Statuten.

Die Volkswirtschaftsdirektion übt die Stimmrechte an der Generalversammlung im Sinne der kantonalen Interessen aus, wie sie in Flughafengesetz, Flughafenpolitik und Eigentümerstrategie definiert worden sind. Den für das Beteiligungscontrolling zuständigen Personen fällt die Einholung der dafür nötigen Instruktionen zu. Sie vertreten den Kanton an der Generalversammlung und stimmen instruktionsgemäss ab.

8.3 Verwaltungsrat

Das Flughafengesetz räumt dem Kanton das Recht ein, mehr als ein Drittel aller Mitglieder des Verwaltungsrates der FZAG zu ernennen. Der Verwaltungsrat besteht derzeit aus acht Personen. Die Staatsvertretung besteht aus zwei externen Personen, die der Regierungsrat mandatiert hat, sowie dem für das Flughafendossier verantwortlichen Mitglied des Regierungsrates (Vorsteher/in der Volkswirtschaftsdirektion).

Gemäss Art. 762 Abs. 3 OR gelten gegenüber der Aktiengesellschaft für die Staatsvertretung dieselben Rechte und Pflichten wie für die gewählten Mitglieder des Verwaltungsrates. Die Staatsvertretung nimmt ihre Rechte und Pflichten im Verwaltungsrat der FZAG wahr und trägt damit zusammen mit den gewählten Mitgliedern des Verwaltungsrates die Verantwortung für das Unternehmen. Die Staatsvertretung ist aber auch der Eigentümerstrategie verpflichtet. Sie hat somit einerseits aufgrund des Aktienrechts die Gesellschaftsinteressen, andererseits aufgrund der Eigentümerstrategie auch die Interessen des Kantons zu wahren. Daraus kann ein Spannungsfeld entstehen. Dieses wird insofern entschärft, als die Auslegung der Gesellschaftsinteressen in der Regel einen Spielraum zulässt. Zudem ist die Berücksichtigung der Anliegen der Bevölkerung um den Flughafen auch im Zweckartikel der Statuten verankert. Soweit sich innerhalb dieses Ermessensspielraums die kantonalen Interessen mit den Gesellschaftsinteressen vereinbaren lassen, hat die Staatsvertretung der Eigentümerstrategie Nachachtung zu verschaffen. Lässt sich der Interessenkonflikt nicht ganz beseitigen, ist den Gesellschaftsinteressen nach herrschender Lehre der Vorrang einzuräumen.

Für Beschlüsse gemäss § 19 Abs. 1 des Flughafengesetzes erteilt der Regierungsrat der Staatsvertretung Weisungen. Soll die Staatsvertretung im Verwaltungsrat einem Gesuch über die Änderung der Lage und Länge der Pisten zustimmen, so beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat vorgängig die Genehmigung der entsprechenden Weisung (§ 19 Abs. 2 Flughafengesetz). Dieser Beschluss des Kantonsrates untersteht dem fakultativen Referendum, unabhängig davon, ob der Kantonsrat die Weisung des Regierungsrates genehmigt oder ablehnt (§ 19 Abs. 3 Flughafengesetz). Wird gegen einen ablehnenden Beschluss des Kantonsrates das Referendum ergriffen und lehnen die Stimmberechtigten diesen Beschluss ab, so gilt die Weisung des Regierungsrates an die Staatsvertretung im Verwaltungsrat als genehmigt (§ 19 Abs. 4 Flughafengesetz).

Für die dafür nötigen Vorbereitungsaufgaben ist die Volkswirtschaftsdirektion zuständig. Im Rahmen der Führungsunterstützung wird die Erteilung der Weisung gemäss § 19 des Flughafengesetzes sichergestellt.

9 Aufsicht über die Steuerung der Beteiligung

9.1 Regierungsrat

Der Regierungsrat beaufsichtigt die Verwaltung. Ihm kommt nach Massgabe der spezialgesetzlichen Regelungen auch die Aufsicht über privatrechtlich organisierte Träger von Verwaltungsaufgaben ausserhalb der zentralen Kantonsverwaltung, namentlich der Beteiligungen, zu, soweit es um Tätigkeiten im Zusammenhang mit der übertragenen Aufgabe geht (§ 8 OG RR). Darunter fällt auch die FZAG.

9.2 Kantonsrat

Dem Kantonsrat steht die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über die Geschäfts- und Haushaltsführung des Regierungsrates zu. Bei externen Trägern von Aufgaben des Kantons wie der FZAG prüft der Kantonsrat insbesondere, ob im Umgang mit der Beteiligung die Interessen des Kantons gewahrt werden, ob der Umgang mit den Risiken für den Kanton und die Volkswirtschaft angemessen ist und ob die Leistungserfüllung zielgerichtet erfolgt (§ 105 Abs. 2 KRG).

Der Kantonsrat setzt aus seiner Mitte ständige Kommissionen ein. Diese informieren sich über die Entwicklungen in ihrem Sachbereich und bringen ihre Anliegen mittels parlamentarischer Initiativen, Motionen und Postulaten ein. Die Sachkommissionen sind für die Vorbereitung der zugewiesenen Beratungsgegenstände zuständig (§ 27 Abs. 1 und 3 KRG). Die Aufsichtskommissionen üben in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich die parlamentarische Kontrolle gemäss §§ 104 ff. KRG aus (§ 27 Abs. 2 KRG).

Für den Flughafen ist die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) als Sachkommission zuständig. Die parlamentarische Kontrolle über die FZAG wird durch die Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen (AWU) ausgeübt (§ 34 Abs. 1 KRR). Sie stellt dem Kantonsrat Antrag zur Genehmigung von Geschäftsberichten von bedeutenden Beteiligungen, wenn deren Genehmigung durch den Kantonsrat vorgesehen ist. Werden Aufgaben des Kantons an Private übertragen, prüft die AWU das Controlling des Regierungsrates bzw. der zuständigen Direktion sowie die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen bei der Leistungserfüllung (§ 34 Abs. 3 und 4 KRR).

9.3 Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Kantons übt die Aufsicht sowohl über die kantonale Verwaltung als auch über Dritte aus, denen öffentliche Aufgaben übertragen werden oder an denen sich die Verwaltung beteiligt (§ 2 FKG). Insofern untersteht die FZAG der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle. Die ordentliche Revision der FZAG gemäss Art. 728 ff. OR erfolgt durch eine Drittgesellschaft.

10 Kompetenzmatrix

| | Kantonsrat | Regierungsrat | Volkswirtschafts- direktion |
|--|---|--|---|
| Steuerung der Beteiligung | | | |
| Festlegung der Eigentümer- strategie | Genehmigung | Festlegung | Antrag an den Regierungsrat |
| Staatsvertretung | | | |
| Ernennung und Abberufung der Staatsvertretung im Ver- waltungsrat | Oberaufsicht | Beschluss | Antrag an den Regierungsrat |
| Weisung an die Staatsvertre- tung zu Geschäften des Ver- waltungsrates über Lage und Länge der Pisten | Genehmigung (fakultatives Referendum) | Erteilung der Weisung an die Staatsvertretung durch Beschluss | Antrag an den Regierungsrat |
| Weisung an die Staatsvertre- tung zu Geschäften des Ver- waltungsrates über Änderun- gen des Betriebsreglements mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung | Oberaufsicht | Erteilung der Weisung an die Staatsvertretung durch Beschluss | Antrag an den Regierungsrat |
| Führungsunterstützung | Oberaufsicht | Aufsicht | Umsetzung |
| Kanton als Aktionär | | | |
| Ausübung der Stimmrechte an der Generalversammlung | Oberaufsicht | Aufsicht | Mandatierung und Instruktion der Ver- tretung |
| Beteiligungscontrolling | Oberaufsicht | Aufsicht | Umsetzung |

11 Freigabe

Das vorliegende Governance-Konzept zur Beteiligung an der FZAG wurde durch den Regierungsrat am 15. April 2026 festgesetzt. Die Volkswirtschaftsdirektion ist für die Umsetzung zuständig.