

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 210/2004

Sitzung vom 14. Juli 2004

1081. Interpellation

(«Fehlinvestition Swiss und Zukunft Flughafen Zürich»)

Die Kantonsräte Alfred Heer, Zürich, und Peter Good, Bauma, haben am 24. Mai 2004 folgende Interpellation eingereicht:

Am 13. Januar 2002 hat das Zürcher Stimmvolk einem Kredit für die Crossair, heute Swiss, von 300 Millionen Franken zugestimmt, nachdem die Befürworter und hier insbesondere der Regierungsrat sowie der gescheiterte ehemalige Chef Andre Dosé mit euphemistischen Aussagen die Bevölkerung knapp auf ihre Seite zu ziehen vermochten. Rund zweieinhalb Jahre nach dieser Abstimmung zeichnet sich ab, dass die schlimmsten Befürchtungen der Gegner dieses Kredites sogar noch übertroffen werden. Der seinerzeit zuständige Regierungsrat hat in einem Interview mit der NZZ vom 15. Dezember 2001 folgende Aussagen gemacht: «Wir sind auf Grund der Ausgangslage, wie sie sich weltweit im Lufttransport stellt – eine schwierige Situation mit Frequenzrückgängen und Überkapazitäten –, in einer guten Lage, weil wir im Markt Kostenführerschaft anbieten können und daraus einen wesentlichen Vorteil haben gegenüber der Konkurrenz. Wir haben eine überdurchschnittliche Eigenkapitalisierung der Gesellschaft mit 35 Prozent, üblich sind sonst zwischen 20 und 26 Prozent. Das ergibt insgesamt eine Erfolgchance, die ich persönlich auf über 60 Prozent einschätze.» Ferner: «Wir haben einen Vertreter im Verwaltungsrat: Es ist der Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Peter Siegenthaler. Wir haben natürlich geschaut, dass man einen bestqualifizierten Verwaltungsrat einsetzen kann. Damit haben wir eine wesentliche Führungsaufgabe erfüllt, nämlich die Bestellung der Gesellschaft mit den besten Leuten für diesen Job.» Weiter: «Unsere Vorstellung ist aber, dass man sich aus diesem Engagement auch wieder zurückziehen soll. In diesem Sinne ist es eine Starthilfe – selbstverständlich auch mit dem Hintergedanken, dass sich das Aktienpaket lohnt und eine angemessene Risikoprämie für den Steuerzahler resultiert. Die öffentliche Hand darf unternehmerisch denken.» Auf die Frage der NZZ: «Wenn die Crossair wider Erwarten dereinst doch mehr Geld benötigen sollte als vorgesehen – sind Sie der Meinung, dass der Kanton Zürich dann ebenfalls Zusatzkredite sprechen sollte?», gab der Volkswirtschaftsdirektor folgende Antwort: «Nein, die Chance für die Gesellschaft ist jetzt gegeben; nachher muss es einen normalen Verlauf nehmen. Es geht nicht um den Aufbau einer Staats-

airline, sondern um eine Starthilfe. Dabei wird es bleiben müssen.» Am 21. Mai 2004 darf man dann aus dem Tages-Anzeiger entnehmen, dass die Informationsbeauftragte der Volkswirtschaftsdirektion im Zusammenhang mit einer Kapitalerhöhung Folgendes aussagt: «Das muss zum gegebenen Zeitpunkt diskutiert werden.»

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie begründet der Regierungsrat seine bereits damals falsche Aussage, dass die Swiss die Kostenführerschaft habe?
2. Ist der Regierungsrat tatsächlich der Meinung, dass er seine Führungsaufgabe bei der Besetzung des Verwaltungsrates erfüllt hat? Was konkret hat Siegenthaler an Positivem im Verwaltungsrat der Swiss für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler erreicht?
3. Wieso träumte der Regierungsrat davon, dass die Investition in die Crossair jemals eine Risikoprämie abwerfen würde? Auf welcher Basis hat der Regierungsrat diese Aussage gemacht?
4. Gilt das vom ehemaligen Volkswirtschaftsdirektor abgegebene Versprechen nicht mehr, dass es sich bei den 300 Millionen Franken nur um eine Starthilfe handelte? Wieso spricht die gleiche Volkswirtschaftsdirektion heute davon, dass eine Kapitalerhöhung mit Beteiligung des Kantons Zürich zum gegebenen Zeitpunkt diskutiert werden muss?
5. Ist der Regierungsrat bereit, das Aktienkapital der Swiss vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen zu übertragen, damit dieses bei einem günstigen Zeitpunkt abgestossen werden kann?
6. Hat der Kanton Zürich als Grossaktionär beim Flughafen Zürich ein Notszenario bereit, falls die Swiss Konkurs gehen sollte, weiter redimensioniert wird oder in einer anderen Airline aufgehen sollte?
7. Sieht der Regierungsrat nicht auch einen grossen, unüberwindbaren Interessenkonflikt, Hauptaktionär des Flughafens Zürich zu sein und gleichzeitig Aktionär am grössten Airlinekunden dieses Flughafens?
8. Ist der Regierungsrat bereit, das Versprechen des ehemaligen Volkswirtschaftsdirektors einzuhalten und sich nicht an einer Kapitalerhöhung zu beteiligen, und ist er im Sinne einer Entflechtung seiner Interessen bereit, sich mittelfristig ganz aus der Swiss zu verabschieden?
9. Wie beurteilt der Regierungsrat seine Kampagne für den Crossairkredit über 300 Millionen Franken? Ist er bereit, sich für die komplette Falschinformation bei der Zürcher Bevölkerung zu entschuldigen?

Die Geschichte der Swiss gilt nicht als Erfolgsstory, sondern fällt eher unter die Rubrik Pleiten, Pech und Pannen. Sämtliche Versprechen haben sich als falsch erwiesen, und seit Gründung der neuen Airline wird kräftig gewurstelt. Der Regierungsrat als einer der grossen Promotoren der neuen Airline muss nun klar Stellung beziehen, damit grosser Schaden für die Steuerzahler des Kantons Zürich abgewendet werden kann.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Interpellation Alfred Heer, Zürich, und Peter Good, Bauma, wird wie folgt beantwortet:

In seinem Antrag an den Kantonsrat vom 24. Oktober 2001 (Vorlage 3904) legte der Regierungsrat die Gründe für eine Beteiligung des Kantons Zürich an einer neuen schweizerischen Luftfahrtgesellschaft ausführlich dar. Er verwies dabei vor allem auf die grosse Bedeutung einer gesicherten Verkehrsanbindung des Binnenlandes Schweiz mit dem Ausland. Ein Verlust der in Zürich beheimateten, interkontinental tätigen Netzwerkgesellschaft, des so genannten Homecarriers, hätte den Verlust der Drehscheibenfunktion des Flughafens Zürich bedeutet und damit nicht allein für den Kanton Zürich, sondern für die ganze Schweiz einschneidende volks- und verkehrswirtschaftliche Konsequenzen zur Folge gehabt. Ohne Beteiligung des Kantons Zürich wäre die Entstehung der Swiss und damit das ganze Lufttransportsystem der Schweiz gefährdet gewesen. Im Beleuchtenden Bericht des Regierungsrates vom 13. Januar 2002 zuhanden der Stimmberechtigten wird dazu Folgendes ausgeführt: «Würde der Flughafen Zürich seiner Drehscheibenfunktion beraubt, so hätte dies für Zürich und die übrige Schweiz einschneidende negative Konsequenzen, in erster Linie in Bezug auf die Standortattraktivität, die Wertschöpfungskette und die Arbeitsplätze. Neben dem Abbau von Arbeitsplätzen am Flughafen, d. h. bei den Luftfahrtgesellschaften und Luftfahrtnebenbetrieben, der weit mehr als 20000 Stellen betreffen würde, wären noch stärkere indirekte Auswirkungen durch Arbeitsplatzverluste bei den Zulieferbetrieben hinzunehmen.»

Eine im Jahre 2003 veröffentlichte Studie zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der schweizerischen Landesflughäfen, die im Auftrag der SIAA (Swiss International Airport Association) erstellt wurde, bestätigt, dass insgesamt rund 10 Mrd. Franken Wertschöpfung und gut 65000 Beschäftigte mit der Existenz der Swiss in Zusammenhang gebracht werden können. Die Beteiligung auch des Kantons Zürich an der neuen Fluggesellschaft muss also in erster Linie aus einer gesamtwirtschaftlichen Optik heraus beurteilt werden und ist nicht primär als finanzielle Investition zu betrachten. Zudem ist zu beachten, dass zum Zeitpunkt

des Entscheides für eine Beteiligung an einer neuen schweizerischen Fluggesellschaft die Abhängigkeit der Flughafen Zürich AG (FZAG) vom Homecarrier wesentlich höher war als heute. Ein Verlust des grössten Kunden wäre für die FZAG damals kaum zu verkraften gewesen. Ein Verzicht auf eine Starthilfe für den neuen Homecarrier hätte den Kanton Zürich deshalb mit grosser Wahrscheinlichkeit deutlich mehr gekostet als die 300 Mio. Schweizer Franken, die er in die Swiss investiert hat.

Bezüglich der wirtschaftlichen Aussichten der neuen Fluggesellschaft wurde im Beleuchtenden Bericht des Regierungsrates vom 13. Januar 2002 Folgendes ausgeführt: «Der Businessplan rechnet damit, dass die neue Gesellschaft ab dem Jahr 2003 wieder mit Gewinn arbeitet und ein Jahr später ein Ergebnis erzielt, das sich mit den übrigen Wettbewerbspartnern in Europa vergleichen lässt. Vorausgesetzt wird dabei, dass sich die Weltwirtschaftslage im Allgemeinen und die Luftfahrtbranche im Besonderen nach den Ereignissen vom 11. September 2001 erholt oder zumindest stabilisiert. Die Gründe für die erwartete positive Entwicklung der neuen schweizerischen Luftfahrtgesellschaft sind vielfältig. Sie liegen insbesondere in der günstigen Kostenstruktur der heutigen Crossair, an der sich die neue Gesellschaft orientieren wird.» Die Feststellungen und Vorbehalte im Beleuchtenden Bericht sind auch aus heutiger Sicht grundsätzlich zutreffend. Insbesondere konnte die Swiss auf einer für sie vorteilhaften Kostenstruktur (Personalkosten, Leasingkosten für die Flugzeuge u. a. m.) aufgebaut werden, was ihr damals im Vergleich mit den meisten Konkurrenzgesellschaften in der Tat die Kostenführerschaft hätte einbringen können. Nicht vorhergesehen werden konnte jedoch, dass sich die Weltwirtschaft nur sehr langsam von den Ereignissen des 11. September 2001 erholen würde und dass der weltweite Luftverkehr mit dem Irak-Krieg und der SARS-Epidemie weitere bedeutende Einbrüche würde hinnehmen müssen. All diese Faktoren haben sich nicht nur auf die Wirtschaftlichkeit der Swiss, sondern weltweit auf die gesamte Airline-Branche negativ ausgewirkt. Da diese Entwicklung jedoch, wie erwähnt, schlechterdings von niemandem vorhergesehen werden konnte, kann nicht von einer Falschinformation der Stimmberechtigten im Vorfeld der Abstimmung vom 13. Januar 2002 gesprochen werden.

Der Kredit von 300 Mio. Franken für die Beteiligung des Kantons an der Aktienkapitalerhöhung der Crossair AG (Vorlage 3904) wurde vom Kantonsrat am 12. November 2001 mit 101 zu 67 Stimmen und am 13. Januar 2002 von den Stimmberechtigten angenommen. Wie aus der Vorlage ersichtlich ist, wurde dieser Kredit zu Lasten der Investitionsrechnung bewilligt. Da es sich damals wie heute nicht um eine blosse Kapitalanlage handelte, sondern um den Einsatz von Mitteln zur Erfül-

lung einer öffentlichen Aufgabe, wurden die Aktien dem Verwaltungsvermögen zugewiesen. Erst wenn sich die Beteiligung des Kantons als nicht mehr notwendig erweisen sollte, ist die Umbuchung in das Finanzvermögen vorzunehmen. Diese Voraussetzung ist gegenwärtig noch nicht erfüllt. Obwohl die betriebswirtschaftlichen Kennzahlen der Swiss im laufenden Jahr eine deutliche Erholung anzeigen, ist die finanzielle Lage der Gesellschaft nach wie vor nicht gefestigt. Ein Aktienverkauf würde sich als kontraproduktiv erweisen bzw. kaum möglich sein, weshalb sich eine vorzeitige Umbuchung der kantonalen Beteiligung vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen gegenwärtig nicht aufdrängt.

Im Geschäftsbericht 2003 der FZAG ist unter dem Titel «Aktuelle Risikosituation» die Bedeutung der Swiss als Homecarrier des Flughafens Zürich dargelegt. Die nationale Fluggesellschaft ist die Hauptkundin der FZAG und war im vergangenen Jahr (2003) für rund 59 Prozent (2002: 63 Prozent) der Flugbewegungen sowie für 56 Prozent (2002: 60 Prozent) des Passagieraufkommens auf dem Flughafen Zürich verantwortlich. Rund 16 Prozent (2002: 24 Prozent) des gesamten Umsatzes (ohne Passagiergebühren) der FZAG werden direkt über die Swiss erzielt. Damit hat sich die Abhängigkeit der Flughafenhalterin vom Homecarrier weiter vermindert. Trotzdem ist die weitere Entwicklung der FZAG in erheblichem Mass von der betrieblichen und finanziellen Entwicklung der Swiss abhängig. Als nationale Fluggesellschaft ist die Swiss verantwortlich für rund 90,2 Prozent (2002: 90,6 Prozent) der Transferpassagiere am Flughafen Zürich. Ein weiterer Abbau von Swiss hätte mit grosser Wahrscheinlichkeit zur Folge, dass diese Transferpassagiere wegfallen und nicht durch andere Fluggesellschaften ersetzt würden. Die FZAG verfolgt deshalb laufend die Situation der Swiss und nimmt regelmässig entsprechende Lagebeurteilungen vor. Auf einen weiteren Kapazitätsabbau bei der Swiss ist die Flughafenhalterin mit vorbehaltenen Massnahmenpaketen vorbereitet, mit denen situationsgerecht weitere Kostensenkungen und Ertragssteigerungen erzielt werden könnten. Trotz diesen Massnahmen würde ein weiterer massiver Kapazitätsabbau bei der Swiss die finanzielle Lage der Flughafenhalterin indessen nachhaltig negativ beeinflussen. Auch der Kanton überprüft im Rahmen seines Beteiligungscontrollings laufend sämtliche Handlungsoptionen, die im jeweils aktuellen Umfeld vor allem der Existenzsicherung der FZAG dienen. Auf Grund der laufenden Abklärungen und der Komplexität der sich stellenden Fragen können die Auswirkungen der möglichen Szenarien zum jetzigen Zeitpunkt allerdings noch nicht abschliessend beurteilt und bekannt gegeben werden.

Die Beteiligung an der FZAG ist eine Folge der Privatisierung des Flughafens Zürich und findet ihre rechtliche Grundlage im Flughafen-gesetz (FHG; LS 748.1). Gemäss § 8 FHG muss der Staat über mehr als einen Drittel des stimmberechtigten Aktienkapitals verfügen, wobei die Interessen des Kantons durch die vom Regierungsrat bezeichneten Staatsvertreter im Verwaltungsrat der Gesellschaft wahrgenommen werden (§ 18 FHG). Demgegenüber geht die Beteiligung des Kantons an der Swiss unmittelbar auf das Grounding der Swissair zurück, indem sich der Kanton, wie erwähnt, zur Sicherstellung seiner verkehrs- und volkswirtschaftlichen Interessen mit 300 Mio. Franken an der Kapitalerhöhung der Crossair AG beteiligte. Weshalb der Umstand, dass der Kanton Zürich gleichzeitig Aktionär der Swiss und der FZAG ist, einen Interessenkonflikt zur Folge haben soll, ist nicht erkennbar. Dies umso mehr, als der Kanton, wenn auch in weit geringerem Masse, schon immer Aktien der nationalen Fluggesellschaft besass, und dies während all der Jahrzehnte, da er selber Flughafenhalter war.

Der Kanton Zürich verfügt wie alle anderen an der Gesellschaft beteiligten Kantone über keine direkte Vertretung im Verwaltungsrat der Swiss. Er nimmt seine Aktionärsinteressen im Verbund mit dem Vertreter der Eidgenossenschaft wahr. Dessen konkrete Leistungen im Verwaltungsrat der Swiss lassen sich nicht abstrakt umschreiben, denn über den Erfolg oder Misserfolg der Gesellschaft entscheidet die Leistung des Verwaltungsrates als Gremium und nicht die Leistung einzelner Mitglieder. Im Übrigen sind die Verwaltungsratssitzungen nicht öffentlich, sodass eine Würdigung der Leistungen des Vertreters des Bundes und des Kantons Zürich auch aus diesem Grund nicht möglich ist.

Eine Veräusserung des vom Kanton Zürich an der Swiss gehaltenen Aktienpakets steht zurzeit nicht zur Diskussion. Die Beteiligung ist demokratisch abgestützt und entspricht dem Volkswillen. Sollte sich aber zeigen, dass Fortbestand und weitere Entwicklung der Swiss längerfristig als gesichert betrachtet werden können und damit die mit der Starthilfe für die Swiss verbundenen Ziele aus der Sicht des Kantons Zürich erreicht sind, ist ein Verkauf der Beteiligung zur Diskussion zu stellen. Ob sich dannzumal eine Risikoprämie erzielen lässt ist reine Spekulation, weshalb an dieser Stelle nicht weiter darauf einzugehen ist.

Bezüglich einer weiteren Beteiligung an der Swiss gilt nach wie vor, dass es sich beim ersten Kredit um eine Starthilfe handelte und eine weitere Beteiligung derzeit nicht zur Diskussion steht. Sollte sich jedoch ein weiterer dringender Kapitalbedarf der Swiss abzeichnen, wäre hierüber vor dem Hintergrund der konkreten Gegebenheiten (Dringlichkeit und Höhe des Kapitalbedarfs, Beteiligung weiterer Kapitalgeber u. a. m.) zumindest eine politische Diskussion zu führen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit, die Finanzdirektion, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi