

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 30. März 2010

468. Bilanzierung und Wertberichtigungen der Beteiligung an der Flughafen Zürich AG

A. Ausgangslage

Der Kanton Zürich ist gemäss § 8 des Flughafengesetzes am Aktienkapital der Flughafen Zürich AG (FZAG) beteiligt und muss über mehr als ein Drittel des stimmberechtigten Kapitals verfügen. Die Beteiligung an der FZAG ist Teil des Verwaltungsvermögens und wird im Buchungskreis Nr. 5921, Flughafenfonds, bilanziert.

Der Flughafenfonds dient zur Finanzierung der dem Staat zukommenden Aufgaben im Bereich Luftverkehr und wird von der Volkswirtschaftsdirektion verwaltet (vgl. § 1 Flughafenfondsgesetz). Er wurde im 2001 mit einer Einmaleinlage von 300 Mio. Franken aus dem Buchgewinn von 694 Mio. Franken, der dem Kanton aus der Verselbstständigung des Flughafens erwuchs, geüffnet. Die Abschreibung der Flughafenbeteiligung im Verwaltungsvermögen auf den Nominalwert von Fr. 50 erfolgte im 2000 ebenfalls zulasten des Buchgewinns. Das Flughafenfondsgesetz liess einige Gesichtspunkte, unter anderem die Verzinsung des Flughafenfonds, die Verwendung der Dividenden aus der Beteiligung an der FZAG und Wertberichtigungen auf den Aktien der FZAG ungerregelt. Mit Beschluss Nr. 448/2002 hat der Regierungsrat diese Gesichtspunkte aufgegriffen. Insbesondere wurde in Ziff. 4 zum Thema Wertberichtigungen auf den Aktien der FZAG festgehalten, dass Auf- und Abwertungen auf Aktien der FZAG dem Flughafenfonds gutzuschreiben oder zu belasten sind.

B. Änderungen durch Rechnungslegung gemäss CRG

Nach der Rechnungslegung gemäss Finanzhaushaltsgesetz waren Beteiligungen im Verwaltungsvermögen zum Nominalwert zu bewerten (vgl. § 40 Abs. 2 der Verordnung über die Finanzverwaltung). Die neue Rechnungslegung gemäss Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) brachte eine Änderung der Bewertungsgrundsätze mit sich: Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich der Abschreibungen oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert bilanziert (vgl. § 56 Abs. 2 CRG). Als Folge davon wurden 2008 die Aktien im Verwaltungsvermögen vom Nennwert (Fr. 50) auf den Jahresabschlusswert (Fr. 249.50) aufgewertet, der knapp unterhalb des Anschaffungswerts (Fr. 250) lag. In der den neuen Rechnungsvorschriften angepassten Rechnung 2008 (Restatement der Bilanz 2008)

erhöhte sich der Wert des Aktienkapitals von rund 102 Mio. Franken auf 511 Mio. Franken. Gemäss RRB Nr. 448/2002 wäre diese Wertberichtigung – im Gegensatz zur Abwertung der Beteiligung im 2000 von Fr. 250 auf Fr. 50 pro Aktie – zugunsten des Flughafenfonds zu verbuchen gewesen. Der Fondsbestand des Flughafenfonds wäre damit sprunghaft um mehr als 400 Mio. Franken auf über 600 Mio. Franken angestiegen. Im Falle eines Fondsbestandes von 600 Mio. Franken hätte der Flughafenfonds die Wertberichtigungsrisiken vollständig tragen müssen, hätte diese aber auch im vollen Umfang tragen können. In Einklang mit der Abwertung 2000 und entgegen RRB Nr. 448/2002 erfolgte die Aufwertung im Restatement der Bilanz 2008 jedoch im Amt für Tresorerie.

Im Juni 2009 stellte die Finanzkontrolle fest, dass dem Flughafenfonds keine internen Zinsen auf der Beteiligung im Verwaltungsvermögen belastet sind. Dies obwohl der 2009 in Kraft getretene § 27 der Finanzcontrollingverordnung (FCV) vorsieht, dass die Bilanzposition Verwaltungsvermögen intern zu verzinsen ist. Diese Regelung bestand bereits in der Rechnungslegung gemäss Finanzhaushaltsgesetz. Auf eine Verrechnung der internen Zinsen auf der Beteiligung wurde jedoch verzichtet, da die Beteiligung nur aus administrativen Gründen im Flughafenfonds geführt wurde und die Dividenden aus demselben Grund nicht dem Flughafenfonds, sondern der Staatskasse gutgeschrieben wurden.

C. Neuregelungen für die Beteiligung an der Flughafen Zürich AG

In der Folge fand zwischen dem Amt für Verkehr und der Finanzverwaltung eine intensive Diskussion darüber statt, wie mit der Beteiligung an der FZAG bezüglich interner Verzinsung, Bilanzierung und Wertberichtigungen weiter zu verfahren ist.

Unbestritten ist, dass zukünftig die Beteiligung an der FZAG nicht im Flughafenfonds, sondern wie andere Beteiligungen im Verwaltungsvermögen im Amt für Tresorerie bilanziert wird. Die Beteiligung an der FZAG hat keinen direkten Zusammenhang mit dem Flughafenfonds und wurde bisher nur aus administrativen Gründen dort geführt. Durch die Bilanzierung der Beteiligung in der Finanzdirektion entfällt die interne Verzinsung (vgl. § 27 Abs. 2 FCV). Damit kann dem Einwand der Finanzkontrolle Rechnung getragen werden.

Hingegen war umstritten, ob der Staatshaushalt oder der Flughafenfonds die Risiken von Wertschwankungen der Flughafenbeteiligung im Verwaltungsvermögen tragen soll. Zur Klärung dieses strittigen Punktes erstellte die Staatskanzlei ein juristisches Gutachten mit folgendem Ergebnis:

- Die Übertragung der Beteiligung des Kantons an der FZAG an das Amt für Tresorerie ist rechtlich nicht zu beanstanden.
- Das Flughafenfondsgesetz lässt Raum dafür, Auf- und Abwertungen auf den Aktien der FZAG dem Flughafenfonds gutzuschreiben oder zu belasten. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Beteiligung an der FZAG beim Flughafenfonds oder beim Amt für Tresorerie bilanziert ist.
- Ob von diesem gesetzlichen Handlungsspielraum weiterhin Gebrauch gemacht werden soll, ist eine Frage der politischen Beurteilung.
- Es geht nicht an, das Risiko einer Wertminderung der Flughafenbeteiligung einseitig dem Flughafenfonds zu überbinden, während ein Wertzuwachs bei der Beteiligung zugunsten der allgemeinen Staatsrechnung verbucht wird.

Auf der Grundlage dieses Gutachtens und der Absprachen zwischen der Volkswirtschaftsdirektion und der Finanzdirektion wird folgende Regelung neu festgelegt:

1. Die Beteiligung an der FZAG wird im Amt für Tresorerie bilanziert. Der Fondsbestand im Flughafenfonds wird neu berechnet, als ob die Beteiligung nie im Flughafenfonds bilanziert gewesen wäre. In der Rechnung 2008 (Restatement) ist der Fondsbestand neu mit Fr. 372 018 060 ausgewiesen.
2. Die Volkswirtschaftsdirektion ist weiterhin zuständige Direktion für die Beteiligung an der FZAG.
3. Die Staatsrechnung trägt sämtliche Wertberichtigungen auf der Beteiligung der FZAG im Verwaltungsvermögen für Aktienkurse über Fr. 50 (entspricht dem gegenwärtigen Nominalwert). Weitere Wertberichtigungen für einen Aktienkurs unter Fr. 50 gehen zulasten bzw. zugunsten des Flughafenfonds.

Mit dem Buchgewinn aus der Verselbstständigung des Flughafens konnte die Beteiligung an der FZAG auf den Nominalwert abgeschrieben und der Flughafenfonds mit 300 Mio. Franken geäufnet werden. Eine weitere Wertberichtigung unter den Nominalwert von Fr. 50 hätte nur dann aus dem Buchgewinn der Verselbstständigung gedeckt werden können, wenn die 2001 ebenfalls aus dem Buchgewinn erfolgte Einmaleinlage in den Flughafenfonds von 300 Mio. Franken entsprechend vermindert worden wäre. Deshalb hat der Flughafenfonds im Sinne eines Risikoausgleichs Wertberichtigungen unter dem Aktienkurs von Fr. 50 zu tragen. Da die Möglichkeit von künftigen Anpassungen des Nennwerts besteht, soll der massgebende Grenzwert von Fr. 50 für die Übernahme von Wertberichtigungen nicht auf den Nominalwert, sondern auf den Aktienkurs bezogen werden.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Beteiligung an der Flughafen Zürich AG wird im Amt für Tresorerie, Buchungskreis Nr. 4300, bilanziert. In der Rechnung 2008 (Restatement) des Flughafenfonds ist der Fondsbestand neu mit Fr. 372 018 060 ausgewiesen.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion ist zuständige Direktion für die Beteiligung an der Flughafen Zürich AG.

III. Wertberichtigungen auf der Beteiligung der Flughafen Zürich AG im Verwaltungsvermögen über einem Aktienkurs von Fr. 50 trägt die Staatsrechnung. Wertberichtigungen unter dem Aktienkurs von Fr. 50 trägt der Flughafenfonds. RRB Nr. 448/2002, Dispositiv III, wird aufgehoben.

IV. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion, die Finanzdirektion und die Finanzkontrolle.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi