

Sitzung vom 14. Mai 2014

554. Anfrage (Engagement des Kantons Zürich beim Immobilienprojekt «Circle» am Flughafen Zürich)

Kantonsrat Ruedi Lais, Wallisellen, sowie die Kantonsrätinnen Priska Seiler Graf, Kloten, und Rosmarie Joss, Dietikon, haben am 10. März 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Die Eigentümerstrategie des Kantons Zürich orientiert sich an den Verkehrsbedürfnissen des Wirtschaftsraums Zürich. Der Regierungsrat legt jährlich mit dem «Bericht über das Strategie-Controlling» darüber Rechenschaft ab, zuletzt am 5. Dezember 2013.

Am 18. Dezember 2013 teilten die Flughafen Zürich AG (FZAG) und die Swiss Life AG mit, dass sie für das bewilligte Immobilienprojekt «Circle» eine Miteigentümergeinschaft eingehen, an der die FZAG zu 49% beteiligt ist. Anders als von der FZAG zuvor geplant, soll aber mit dem privaten Investor keine gemeinsame Projektgesellschaft mehr gegründet werden. Der «Circle» mit einem Projektvolumen von über 1 Mrd. Franken soll nun durch ein Konsortium erstellt und bewirtschaftet werden.

In den bisherigen fünf Strategie-Controllingberichten für die kantonale Beteiligung an der FZAG wurde über jede noch so kleine Beteiligung der FZAG im Aviatik-Bereich berichtet. Die Beteiligungen und Risiken im Nicht-Aviatik-Bereich und insbesondere beim Projekt «Circle» wurden hingegen noch nie auch nur erwähnt.

Wegen der gesetzlichen Verpflichtung (Flughafengesetz § 8) wird die Beteiligung des Kantons an der FZAG von $\frac{1}{3}$ des Aktienkapitals plus 1 Aktie im Verwaltungsvermögen geführt.

In diesem Zusammenhang stellen wir die folgenden Fragen:

1. Trifft es zu, dass die FZAG das Immobilienprojekt «Circle» zusammen mit dem privaten Investor Swiss Life AG als Konsortium (Miteigentümerschaft) erstellen und bewirtschaften will?
2. Wie wurde der Regierungsrat bei den Entscheidungen zum «Circle» insbesondere bei der vorgesehenen neuen juristischen Form der Bauherrschaft einbezogen? Erteilte er der Kantonsvertretung im Verwaltungsrat dazu Weisungen?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat das Risiko des Kantons bei der Beteiligung der FZAG am «Circle»? Könnte ein wirtschaftlicher Misserfolg des «Circle» den Flughafenbetrieb gefährden?

4. Welche Unterschiede bestehen für das Risiko des Kantons zwischen der zuvor geplanten Projektgesellschaft und der nun geplanten Mit-eigentümerschaft?
5. Welchem Verfassungs- oder gesetzlichen Ziel dient die indirekte Staatsbeteiligung am «Circle»? Entspricht diese Zielsetzung der Definition von Verwaltungsvermögen oder müsste nicht eine Aufteilung der Beteiligung an der FZAG zwischen Verwaltungsvermögen (aviatischer Teil) und Finanzvermögen (nicht-aviatischer Teil) stattfinden?
6. Weshalb wurde die Staatsbeteiligung am nicht-aviatischen Teil der FZAG und somit auch am Immobilienprojekt «Circle» in den bisherigen Strategie-Controlling-Berichten nicht behandelt?
7. Die Baubewilligung für den «Circle» läuft im Frühling 2015 ab. Was sind für den Regierungsrat Abbruchkriterien für das Projekt? Unter welchen Bedingungen werden der Regierungsrat resp. die Kantonsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG zustimmen, dass ein Gesuch um Verlängerung der Frist gestellt wird?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ruedi Lais, Wallisellen, Priska Seiler Graf, Kloten, und Rosmarie Joss, Dietikon, wird wie folgt beantwortet:

In der Eigentümerstrategie des Kantons Zürich sind die Erwartungen an die Flughafen Zürich AG (FZAG) festgelegt. Diese beziehen sich auf vier verschiedene Bereiche: Verkehrs- und volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich, Umweltschutz, Unternehmensführung und Beziehungspflege. Die Verkehrsbedürfnisse des Wirtschaftsraumes Zürich sind dabei ebenso abgedeckt wie das Schutzbedürfnis der Bevölkerung um den Flughafen Zürich.

Die wirtschaftliche Bedeutung des Unternehmens FZAG ist beträchtlich. So investierte die FZAG seit ihrem Bestehen rund 1 Mio. Franken pro Arbeitstag in den Unterhalt und Ausbau ihrer Infrastruktur. Im Jahre 2013 zahlte sie insgesamt rund 40 Mio. Franken Steuern und schüttete über 60 Mio. Franken Dividenden aus, davon gut 20 Mio. Franken an den Kanton Zürich. Der Buchwert der Kantonsbeteiligung liegt bei rund 500 Mio. Franken, der Börsenwert der Kantonsbeteiligung per Ende 2013 bei rund 1 Mrd. Franken.

Zu Frage 1:

Gemäss dem im Dezember 2013 unterzeichneten Vertragswerk wollen die FZAG und die Swiss Life AG gemeinsam, unter Bildung einer Mit-eigentümergeinschaft, das Immobilienprojekt «The Circle» verwirk-

lichen und bewirtschaften. Die FZAG hält dabei, entgegen der Auffassung in der Begründung zur Anfrage, einen Miteigentumsanteil von 51 % und nicht von 49 %. Damit bleibt die Flughafenhalterin Mehrheitseigentümerin.

Zu Frage 2:

Gemäss § 19 des Flughafengesetzes (LS 748.1) erteilt der Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat Weisungen zu Beschlüssen des Verwaltungsrates, die Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten und Gesuche um Änderungen des Betriebsreglementes mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung betreffen. Für Entscheide zu diesen beiden Tatbeständen – und nur zu diesen – ist im Verwaltungsrat eine Zweidrittelmehrheit notwendig. Da der Kanton Zürich über mehr als einen Drittel der Verwaltungsratssitze verfügt (drei von acht Sitzen), hat er bei diesen Entscheiden faktisch ein Vetorecht.

Entscheidungen des Verwaltungsrates der FZAG bezüglich des Projekts «The Circle» fallen nicht unter die im Flughafengesetz genannten Veto-Tatbestände. Deshalb kann der Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG dazu auch keine Weisungen erteilen. Hingegen war der Volkswirtschaftsdirektor, der im Verwaltungsrat der FZAG Einsitz hat, in alle von diesem Gremium im Zusammenhang mit dem Projekt «The Circle» gefassten Beschlüsse einbezogen.

Zu Frage 3:

Bei «The Circle» handelt es sich nicht um eine Beteiligung, sondern um eine Direktinvestition der FZAG. Bezogen auf das Gesamtgeschäft der FZAG, steht diese Investition in einem vernünftigen Verhältnis, zumal das wirtschaftliche Risiko durch den Einbezug eines schweizerischen Drittinvestors zusätzlich verringert wird. Für die Erfüllung des im Luftfahrtrecht des Bundes und in der Betriebskonzession festgehaltenen Kernauftrages der FZAG entsteht dadurch keine Gefährdung.

Zu Frage 4:

Im Zusammenhang mit dem Projekt «The Circle» bestehen für den Kanton keinerlei direkte Risiken. Als indirektes Risiko würde – und zwar unabhängig von der Finanzierungsstruktur, also sowohl bei einer Projektgesellschaft wie auch bei Miteigentum – einzig eine allenfalls durch «The Circle» verursachte negative Entwicklung des Wertes der kantonalen Beteiligung an der FZAG fallen (tieferer Kurs der FZAG-Aktie oder geringere Dividende). Dass damit, zumindest aus heutiger Sicht, nicht gerechnet werden muss, zeigt der Umstand, dass die nun gewählte Struktur bei deren Bekanntgabe vom Kapitalmarkt gut aufgenommen worden ist.

Bei der Suche nach Mitinvestoren stand, unabhängig von der am Ende zu wählenden Struktur, von Anfang an fest, dass die FZAG die kontrollierende Kapitalmehrheit behält und somit als Mehrheitseigentümerin so oder so die entsprechenden Risiken zu tragen haben wird. Die bilanzmässigen Risiken der FZAG wären bei der Variante mit Projektgesellschaft sogar grösser gewesen als in der Miteigentumlösung, weil auch das gesamte von der Projektgesellschaft aufgenommene Fremdkapital hätte konsolidiert werden müssen. Im Umkehrschluss heisst das, dass der finanzielle Handlungsspielraum zur Erfüllung des Kernauftrags der FZAG mit der gewählten Struktur grösser ist als mit derjenigen einer Projektgesellschaft.

Zu Frage 5:

§ 8 des Flughafengesetzes sieht vor, dass der Staat über mehr als ein Drittel des stimmberechtigten Kapitals der FZAG verfügen muss. Damit ist auch vorgegeben, dass diese Beteiligung im Verwaltungs- und nicht im Finanzvermögen zu führen ist. Zudem bezieht sich die Beteiligung des Kantons Zürich auf das Unternehmen FZAG insgesamt und nicht auf einzelne Teile davon. Wie bereits in der Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 44/2010 betreffend Flughafen Zürich, Eigentümerstrategie des Kantons ausgeführt wurde, ist der Geschäftszweck der FZAG gemäss Handelsregistereintrag die Planung, Projektierung, der Bau und Betrieb von Verkehrsinfrastrukturen sowie deren kommerzielle Nutzung und die Erbringung von damit verwandten Dienstleistungen wie alle Arten von Immobiliendienstleistungen, insbesondere der Betrieb des interkontinentalen Flughafens Zürich nach Massgabe der vom Bund erteilten Bau- und Betriebskonzession unter Wahrung der gesetzlichen Nachtflugordnung und unter Berücksichtigung der Anliegen der Bevölkerung um den Flughafen. Die FZAG kann Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften errichten und sich an Unternehmen beteiligen, insbesondere auch Liegenschaften erwerben, verwalten und veräussern. Die geplante Überbauung «The Circle» ist also mit dem Geschäftszweck der FZAG vereinbar.

Zu Frage 6:

Mit Beschluss vom 28. Mai 2008 legte der Regierungsrat die Eigentümerstrategie für die Beteiligung des Kantons Zürich an der FZAG fest. Darin hat er für insgesamt vier Bereiche (verkehrs- und volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich, Umweltschutz, Unternehmensführung und Beziehungspflege) die Leitplanken bzw. Erwartungen des Kantons Zürich an die FZAG formuliert.

Der nicht aviatische Teil der FZAG (u. a. das Ladenangebot, Restaurants) hat aus der Sicht der Eigentümerstrategie keinen Selbstzweck und wird deshalb auch nicht ausdrücklich behandelt. Allerdings trägt er einerseits wesentlich dazu bei, dass der Flughafen Zürich von den Benutzerinnen und Benutzern als qualitativ hochstehende Infrastruktur wahrgenommen wird. Dem wird in der Eigentümerstrategie insofern Rechnung getragen, als Erwartungen bezüglich der Qualität des Flughafens festgelegt wurden. Demgegenüber werden im nicht aviatischen Teil der FZAG höhere Margen erwirtschaftet als im aviatischen Teil. Der Regierungsrat hat in der Eigentümerstrategie mit Blick auf die betriebswirtschaftlichen Ziele festgelegt, dass sich die FZAG bezüglich Effizienz und Wirtschaftlichkeit an den in der Branche üblichen Werten messen und dabei eine Spitzenposition anstreben soll. Der nicht aviatische Teil der FZAG leistet einen erheblichen Beitrag zur Erfüllung dieser Ziele.

Zu Frage 7:

Die FZAG hat mehrfach bekanntgegeben, dass für einen Baubeginn eine Mindestvermietungsquote von 50% gegeben sein muss. Gegenwärtig ist dies noch nicht der Fall, weshalb mit dem Bau des «The Circle» noch nicht begonnen wurde. Sollte die angestrebte Mindestvermietungsquote bis zum Erlöschen der Baubewilligung immer noch nicht erreicht sein, wird der Verwaltungsrat dannzumal und unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Randbedingungen über das weitere Vorgehen zu entscheiden haben.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi