

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

11.

Beteiligung des Kantons Graubünden am Aktienkapital der Crossair AG

Chur, 11. Dezember 2001

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft betreffend Beteiligung des Kantons Graubünden am Aktienkapital der Crossair AG.

1. Ausgangslage

1.1 Überblick

1931 war die Fluggesellschaft Swissair mit Unterstützung des Bundes ins Leben gerufen worden. Im Jahr 2001 geriet die Swissair in eine schwere finanzielle Krise, deren trauriger Höhepunkt das «Grounding» der gesamten Swissair-Flotte am 2. und 3. Oktober 2001 war. Zurzeit sind Teile der Swissair in Nachlassstundung.

Trotz der Sanierungsbemühungen der Banken gegen Ende September 2001 konnte das «Grounding» nicht verhindert werden. Dies veranlasste den Bundesrat, das Heft selbst in die Hand zu nehmen. Die vom Bundesrat zusammen mit der Wirtschaft entworfene Lösung sieht vor, einen Teil des bisherigen Flugbetriebs der Swissair auf die Crossair zu übertragen. Das für diesen Zweck erforderliche Eigenkapital der Crossair beträgt neu rund Fr. 2971 Mio.; daran sollen der Bund Fr. 600 Mio., die Kantone rund Fr. 400

Mio. und Gemeinden rund Fr. 50 Mio. beitragen. Die öffentliche Hand übernimmt somit rund 1 Mia. Franken am neu aufzubringenden Aktienkapital der Crossair. Neben dem Kanton Zürich, der sich mit Fr. 300 Mio. an der neuen Crossair beteiligen will, haben auch andere Kantone signalisiert, vorab einen festen Anteil zu übernehmen. So wollen Basel-Stadt Fr. 26 Mio., Basel-Land Fr. 5 Mio. und Genf Fr. 10 Mio. beitragen. Die Finanzdirektorenkonferenz hat an ihrer Plenarversammlung vom 8. November 2001 einen Verteilschlüssel entworfen, welcher der Aufteilung des restlichen Betrages von insgesamt Fr. 59 Mio. unter den verbleibenden Kantonen dienen soll.

Gemäss diesem Verteilschlüssel ist vorgesehen, dass sich der Kanton Graubünden mit einem Betrag von 1 138 122 Franken beteiligt. Bei einem Bezugspreis von Fr. 56.– pro Aktie entfallen auf den Kanton Graubünden somit rund 20 300 Aktien.

Bei einer Beteiligung am Aktienkapital der Crossair AG handelt es sich – wie noch zu begründen ist – um Verwaltungsvermögen. Die Beteiligung ist eine neue Ausgabe im Sinne des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes (FHG), so dass die Bestimmungen über das Finanzreferendum gelten. Wird die Grenze des fakultativen Finanzreferendums von Fr. 1 Mio. überschritten, ist eine besondere Botschaft an den Grossen Rat zu richten (Art. 22 Abs. 1 FHG). Der allfällige Beschluss des Grossen Rates über die Beteiligung am Aktienkapital ist sodann dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Der Kauf der Aktien würde nach Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Durchführung einer allfälligen Volksabstimmung vollzogen.

1.2 Gründung und Entwicklung der Swissair

Die Swissair, Schweizerische Luftverkehrs-Aktiengesellschaft, ist am 26. März 1931 durch Fusion der «Balair», Basler Luftverkehrs-Aktiengesellschaft, Basel, und der «Ad Astra-Aero», Schweizerische Luftverkehrs-Aktiengesellschaft, Zürich, entstanden. Die Swissair AG mit Sitz in Zürich bezweckte gemäss Art. 1 ihrer Statuten «den Betrieb von Luftverkehr in der Schweiz und nach dem Ausland, bestehend im regelmässigen Transport von Personen, Waren und Post» sowie die Ausübung jeder mit dem Luftverkehr zusammenhängenden Tätigkeit. Die Swissair wurde, nachdem sie ihre Flotte und ihr Netz mit anfänglicher Bundeshilfe auf interkontinentalen Verkehr ausgeweitet hatte, zu einem der grössten Unternehmen des Landes. Sie entwickelte sich im Laufe der Zeit zu einem Prunkstück der Schweizer Wirtschaft und der internationalen Zivilluftfahrt. Bei den international tätigen Linienunternehmen lag sie im Mittelfeld. Ihr Streckennetz umfasste rund 130 Bestimmungsorte in über 70 Ländern.

1.3 Die Krise der Swissair

Schon als sich gegen Ende der Achtzigerjahre die ersten Liberalisierungsschritte innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) abzuzeichnen begannen, strebte die Schweiz eine Regelung ihrer Luftverkehrsbeziehungen mit den Mitgliedstaaten über ein gemeinsames Abkommen mit der EG an. Die Integration einer Vielzahl regulierter Luftverkehrsmärkte in einen einzigen liberalisierten europäischen Luftraum erwies sich dabei als ungleich komplexer als die Deregulierung innerhalb eines einzelnen Staates (USA), dessen Luftverkehrsunternehmen zudem traditionell in privatem Besitz standen. Die Anfang der 90er-Jahre einsetzende (Teil-)Privatisierung staatlicher europäischer Unternehmen war deshalb eine unmittelbare Folge der Liberalisierung des europäischen Himmels. Die Integration nationaler Luftverkehrsmärkte konnte in der Europäischen Union (EU) mit dem dritten Liberalisierungspaket 1997 abgeschlossen werden.

Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sah eine umfassende Integration des schweizerischen Luftverkehrs in den europäischen Raum vor. Eine solche vollständige Integration erwies sich für die schweizerischen Luftfahrtunternehmen als zunehmend wichtig, damit sie sich mit ihren europäischen Hauptkonkurrenten als gleichberechtigte Partner messen konnten. Nach Ablehnung des EWR im Dezember 1992 blieb der Schweiz einzig der bilaterale Weg, um ihre Luftverkehrsbeziehungen mit der EG zu regeln. Kaum einen Monat nach der EWR-Abstimmung verabschiedete der Bundesrat ein Mandat zur Aufnahme von Luftverkehrsverhandlungen mit der EG. Das Luftverkehrsabkommen wurde am 21. Juni 1999 unterzeichnet; sein Inkrafttreten hängt vom Abschluss des Ratifikationsverfahrens für das Abkommen über die Freizügigkeit (Personenverkehr) durch die Parlamente der einzelnen Mitgliedstaaten der EG ab. Die noch offenen Ratifikationen durch Belgien, Frankreich und Irland sollten nächstens abgeschlossen werden können.

Anfang der 90er-Jahre plante die Swissair einen Zusammenschluss mit den drei Fluggesellschaften KLM (Niederlande), SAS (Skandinavien) und AUA (Österreich); ihr Verkehrssystem hätte sich auf die sieben Hauptdreh Scheiben Amsterdam, Kopenhagen, Oslo, Stockholm, Wien, Genf und Zürich abgestützt. Das Projekt scheiterte schliesslich noch vor Ende 1994 in erster Linie deswegen, weil sich die vier Gesellschaften nicht über die Wahl des amerikanischen Partners einigen konnten (Delta Air Lines oder Northwest Airlines).

1997 traf die SAirGroup den folgenschweren Entscheid zur Bewahrung der Selbständigkeit zusammen mit nationalen Fluggesellschaften in Form des sogenannten Hunter-Konzeptes. Dieses sah vor, die Allianz zwischen Swissair, Sabena, Austrian Airlines und Delta Airlines um die europäischen Partner der

letzteren – nämlich Finnair, Malev, TAP und Aer Lingus – zu erweitern. Ziel war es, die Selbständigkeit der Swissair abzusichern und gleichzeitig die Möglichkeiten für den Anschluss an ein Grosssystem offen zu halten. Der Verwaltungsrat genehmigte das Hunter-Konzept im Jahre 1998.

Ein auslösendes Ereignis zur Überprüfung der Strategie war der Wechsel von Delta Airlines zur Air France und der Abgang von Austrian Airlines aus der Qualiflyer-Gruppe im Jahre 1999. In der Folge genehmigte der Verwaltungsrat die Wahl von American Airlines als neuen Partner von Swissair und Sabena.

Die im Januar 2001 zum Strategiewechsel führenden Faktoren waren hauptsächlich finanzieller Natur und umfassten auch die unbefriedigenden finanziellen Ergebnisse und den Finanzierungsbedarf der Beteiligungen, die sich aus der schlechten Geschäftsentwicklung in der zweiten Jahreshälfte 2000 und der zunehmenden Unsicherheit betreffend die Lage der Flugverkehrsindustrie ergaben.

Die im Verlaufe des Jahres 2001 versuchten Kursänderungen haben den Niedergang der Swissair nicht aufhalten können. Erschwerend kamen die Terrorereignisse vom 11. September 2001 hinzu, welche die gesamte Luftfahrt weltweit in grosse Bedrängnis brachten.

2. Gründe für das Einschreiten des Bundes

2.1 Verkehrspolitik

Die Luftfahrt ist Teil des Gesamtverkehrssystems und zudem eng mit verschiedenen anderen Politikbereichen verflochten, insbesondere mit der Gesellschafts-, Wirtschafts-, Umwelt- und Finanzpolitik. Luftverkehrspolitische Ziele müssen unter Beachtung dieser Wechselbeziehungen definiert werden. Die Zivilluftfahrt als Teil des nationalen und internationalen Verkehrssystems soll ihre Rolle sicher, effizient und nachhaltig erfüllen und dabei die grundsätzlichen Bedürfnisse von Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt berücksichtigen. Zu diesen Aufgaben zählen:

- Erhalt der sozialen Errungenschaften der Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen und Förderung des öffentlichen Verkehrs;
- Unterstützung der Standortqualität und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz;
- Einbindung der Schweiz in das europäische und internationale Umfeld;
- Zusammenwirken mit anderen Verkehrsträgern unter Berücksichtigung der spezifischen Stärken der einzelnen Verkehrsarten.

Das Ziel der schweizerischen Luftfahrtspolitik besteht darin, unter möglichst weitgehendem Verzicht auf staatliche Eingriffe Rahmenbedingungen zu gewährleisten, um die im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben als Teil des nationalen und internationalen Verkehrssystems sicher, effizient und umweltgerecht wahrzunehmen. Dabei ist die internationale Entwicklung für eine gesunde Weiterentwicklung zu berücksichtigen. Schweizerische Luftverkehrsunternehmen sind daher für die Aussenwirtschaft ein wichtiges Instrumentarium. Die weltoffene, exportorientierte und tourismusintensive Schweiz braucht die flugverkehrsmässige Anbindung ans Ausland. Ohne direkte Luftverkehrsverbindungen zu den wichtigsten Zentren des entfernteren Auslands, wie sie auch von anderen europäischen Hubs angeboten werden, wird die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz wesentlich eingeschränkt. International tätige schweizerische Dienstleistungsunternehmen hätten daher in vielen Fällen ohne diese Verbindungen gravierende Wettbewerbsnachteile. Unbestritten ist zudem, dass viele ausländische Unternehmen ihren Standort in der Schweiz unter anderem deshalb gewählt haben, weil direkte Flugverbindungen angeboten werden und damit zeit- und nervenbelastende Anschlussflüge über andere europäische Hubs entfallen. Für die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung unseres Landes sind daher direkte Anschlussverbindungen an die wichtigsten Handels- und Industriezentren der Welt von zentraler Bedeutung.

2.2 Beschäftigungspolitik

In der **Schweiz** hat sich die Wirtschaftstätigkeit in der Jahresmitte 2001 beträchtlich abgeschwächt. Insbesondere die Investitionstätigkeit der Unternehmungen und – im Zuge des nachlassenden Welthandels – die Exporte haben an Schwung eingebüsst. Für das Jahr 2001 schätzte die Experten-Gruppe Konjunkturprognosen des Bundes das Wachstum neu auf 1,6 Prozent. Im zweiten Halbjahr 2002 werden die Auftriebskräfte wieder die Oberhand erlangen, wenngleich sich die Umstrukturierungen in der schweizerischen Luftfahrt dämpfend auswirken werden. Die Arbeitslosigkeit steigt im Jahresdurchschnitt 2002 auf 80 000 an (Jahr 2000 72 000), was einer Arbeitslosenquote von 2,2 Prozent entspricht. Die Teuerung bleibt niedrig. Mit Wachstumsraten am oberen Rand des Potenzialwachstums von 2,0 Prozent darf wiederum im Jahre 2003 gerechnet werden.

Die Umsetzung des Redimensionierungskonzeptes der schweizerischen Luftfahrt sieht vor, dass bis zu je 26 Kurz- und Langstreckenflugzeuge der Swissair von der Crossair übernommen werden. Zu vergleichen ist dieses Szenario mit einem Szenario, bei welchem die Swissair diese Aktivitäten ganz einstellt.

In einem Szenario 0/0, in welchem sämtliche Kurz- und Langstreckenflüge eingestellt werden, wäre kurzfristig mit ca. 35 000 Entlassungen zu rechnen gewesen (direkte und indirekte Effekte), was gegenüber dem Szenario 26/26 gut dem Dreifachen entspricht. Diese Entlassungen hätten in erster Linie die Region Zürich betroffen. Während ein Teil dieser Entlassungen direkt auf das Verschwinden der Swissair zurückzuführen gewesen wäre (Swissair, flugnahe Betriebe und Zulieferer), wäre ein weiterer Teil davon abhängig gewesen, wie sich der Flughafen Zürich generell weiterentwickelt. Zu erwarten gewesen wäre in einem solchen Szenario, dass zwar andere Fluggesellschaften einen Teil der Nachfrage nach Flugdienstleistungen befriedigt hätten und folglich nicht sämtliche mit dem Flugverkehr der Swissair verknüpften Tätigkeiten eingestellt worden wären. Allerdings wäre in diesem Fall mit der Gefahr einer deutlich negativen Beeinflussung des Wirtschaftsstandortes zu rechnen gewesen. Ausserdem hätte mit erheblichen negativen Auswirkungen auf den Tourismus und andere Nebentätigkeiten für den Verkehr gerechnet werden müssen.

Unter dem *Szenario 26/26* ist durch die SAirGroup aufgrund heutiger Pläne in der Schweiz mit einem Abbau von 4500 Vollzeit äquivalenten Stellen bzw. der Entlassung von 5000 Personen zu rechnen. Gemäss einer Einschätzung des Amtes für Wirtschaft und Arbeit Zürich dürften 3100 davon relativ leicht vermittelbare Arbeitskräfte sein. Für schätzungsweise 1500 dürften hingegen besondere Integrationsmassnahmen nötig sein. Die *indirekten Auswirkungen* (Zulieferer aus der ganzen Schweiz sowie von der Luftfahrt abhängige Branchen) dürften zusätzlich zu rund 6000 Entlassungen führen.

Eine Massenentlassung bei der Swissair käme insofern zu einem sehr ungünstigen Zeitpunkt, als sich der Arbeitsmarkt in den letzten Monaten, mit einer deutlichen Abflachung des Beschäftigungszuwachses und einem leichten Anstieg der Arbeitslosigkeit, möglicherweise an einem kritischen Wendepunkt befindet. Bereits der unter dem Szenario 26/26 zu erwartende Stellenabbau dürfte daher zu einem Anstieg des Arbeitsmarktungleichgewichtes führen. Von Bedeutung ist dabei auch, dass nicht alle Entlassenen als leicht vermittelbar gelten und regional stark auf den Raum Zürich konzentriert sind. Dennoch ist zu beachten, dass nicht jede Entlassung in die Arbeitslosigkeit mündet und die zu erwartende Arbeitslosendauer für einen Grossteil der Betroffenen deutlich unter einem Jahr betragen dürfte. Im Kanton Zürich führt der Anstieg der Arbeitslosenzahl um 7000 Personen zu einem Anstieg der kantonalen Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt. Die nationale Arbeitslosenquote steigt pro 3600 zusätzliche Arbeitslose um einen Zehntel Prozentpunkt.

2.3 Volkswirtschaftliche Aspekte

Gemäss einer Studie der Hochschule St. Gallen von 1991 über die Bedeutung des Flughafens Zürich für die Schweiz generieren dessen Aktivitäten unter Berücksichtigung direkter und indirekter Effekte rund 9% des kantonalen bzw. beinahe 2% des gesamtschweizerischen Volkseinkommens. Fast die Hälfte des generierten Einkommens fliesst dabei in Gebiete ausserhalb der Flughafenregion, über 40% in Gebiete ausserhalb des Kantons Zürich. Knapp 100 000 Einwohner sind in ihrer wirtschaftlichen Existenz direkt oder indirekt vom Flughafen Zürich abhängig.

Gemäss einer anderen Studie schaffen 1 Mio. zusätzliche Passagiere 1100 direkte Arbeitsplätze bei Fluggesellschaften und Flughäfen, 1100 indirekte Arbeitsplätze bei Zulieferfirmen und im Bereich Konsum sowie 1800 weitere Arbeitsplätze in anderen Branchen als Folge der erhöhten Standortattraktivität. Der Flughafen Zürich hat daher auf Grund der stetig starken Verkehrsnachfrage eine positive Wirkung auf die Arbeitsplatzentwicklung in der Schweiz. Auch in der Stagnationsphase zwischen 1991 und 1996 hat die Flughafenregion die Gesamtzahl an Arbeitsplätzen leicht erhöhen können, während gesamtschweizerisch ein Rückgang von 7% registriert werden musste.

3. Der Lösungsvorschlag «Neue Crossair»

3.1 Das Konzept im Überblick

Das Redimensionierungskonzept für die nationale Zivilluftfahrt ist unter der Bezeichnung «Phönix» bekannt geworden und in einem Dokument vom 1. Oktober 2001 ausführlich beschrieben. Demnach ist vorgesehen, die Tochtergesellschaft Crossair vom Konzern abzukoppeln und sie so zu strukturieren und zu rekapitalisieren, dass sie einen Teil des Fluggeschäfts von Swissair übernehmen kann. Gleichzeitig muss ein zusätzlicher Mitteleinschuss des Bundes dafür sorgen, dass der Flugbetrieb der Swissair vorerst sichergestellt ist.

Ziel dieses Konzeptes ist es, eine neue nationale Fluggesellschaft mit einem massgeblichen Angebot an Interkontinental-Verbindungen aufzubauen, um damit ein funktionsfähiges Luft-Transportsystem aufrecht erhalten zu können. Der Umfang und die Dichte des Flugplans werden sich nach dem Szenario 26/26/82 ausrichten. Dies bedeutet, dass die heutige Crossair-Flotte von 82 Flugzeugen mit je 26 Mittelstrecken- und 26 Langstreckenflugzeugen der Swissair ausgebaut wird. Das Szenario 26/26 bildet eine Orientierungsgrösse, ist aber kein starres Korsett. Die definitive Flottengrösse wie auch der

künftige Flugplan wird in den kommenden Monaten im Lichte der absehbaren Zukunftsaussichten im zivilen Luftverkehrsmarkt zu optimieren sein. Die erwähnte Zielsetzung setzt der notwendigen Flexibilität andererseits Grenzen.

Der Aufbau der Crossair im Europaverkehr soll so rasch als möglich, spätestens aber bis Ende März 2002 abgeschlossen sein. Der Aufbau im Langstreckenverkehr ist auf den Beginn des Sommerflugplanes 2002 vorgesehen. Die neue Fluggesellschaft soll 36 interkontinentale und 78 europäische Destinationen anfliegen. Im Vergleich zur heutigen Gesamtzahl der von Swissair und Crossair bedienten Destinationen, stellt dies eine Reduktion um 9 interkontinentale und 13 europäische Destinationen dar. Die Gesamtflotte beider Unternehmen soll um 22 Maschinen verkleinert werden.

Das Konzept löst in dreifacher Hinsicht Finanzierungsbedarf aus:

1. Finanzierung des reduzierten Flugprogrammes der Swissair im Winterflugplan 2001/2002.
2. Überbrückungsfinanzierung für die für den Flughafenbetrieb vitalen flughafennahen Tochtergesellschaften der Swissair-Gruppe.
3. Rekapitalisierung der neuen Gesellschaft.

Im Überblick sieht dies wie folgt aus:

	Finanzierungsbedarf (in Millionen Fr.)	Geldgeber	Anteil Bund (in Mio. Fr.)
Finanzierung des reduzierten Flugplans der Swissair	1 000 ¹	Bund	1 000
Überbrückungs-Finanzierung der vitalen flughafennahen Betriebe	~ 150	Kantone, Flughafenbetreiber, Banken	–
Beteiligung an der neuen Fluggesellschaft (einschliesslich Anfangsverluste und Transformationskosten)	2 740	Banken, Wirtschaft, Kantone und Bund	600

¹ Es sei daran erinnert, dass der Bundesrat am 3. Oktober 2001 mit Zustimmung der Eidgenössischen Finanzdelegation eine Darlehenstranche von 450 Millionen Franken gesprochen hat, damit im Oktober 2001 der Betrieb eines reduzierten Flugplans sichergestellt werden konnte.

3.2 Kapitalbedarf der neuen Gesellschaft im Überblick

Für die Beteiligung der Kantone ist der dritte Teil des Finanzierungsbedarfs, nämlich der Bereich der Rekapitalisierung der neuen Fluggesellschaft, von besonderem Interesse. Für diesen Bereich sind die Beiträge der Kantone vorgesehen. Wie dargestellt, soll die Geschäftstätigkeit der neuen Gesellschaft ausgeweitet werden. Hierzu ist ein solides finanzielles Fundament erforderlich. Im Business-Plan wird der Eigenkapitalbedarf der neuen Gesellschaft auf Fr. 2,1 Mia. geschätzt (entspricht einer Eigenkapitalquote von rund 35%). Zudem wird die neue Airline in der Startphase mit erheblichen Betriebsverlusten (bis Ende 2002 rund 800 Mio. CHF) und Transformationskosten (rund 140 Mio. CHF) konfrontiert sein. Die Verluste und Transformationskosten sollen von den Investoren gemeinsam im Verhältnis zu ihrer Beteiligung an der vorgesehenen Kapitalerhöhung getragen werden. Insgesamt ergibt sich der folgende Rekapitalisierungsbedarf:

Eigenkapitalbedarf der neuen Gesellschaft im Zeithorizont 2003–2004	2,1 Mia. CHF
+ Transformationskosten und Anfangsverluste	0,94 Mia. CHF
Bruttokapitalbedarf	3,04 Mia. CHF
./. Eigenkapital der Crossair Ende Jahr (Schätzung)	0,3 Mia. CHF
Rekapitalisierungsbedarf (Zielvorgabe)	2,74 Mia. CHF

Aufgrund des aktuellen Standes (5.11.2001) ist mit folgenden Engagements zu rechnen:

	<i>In Millionen CHF</i>
- Privatinvestoren	1 620
- Öffentliche Hand	1 051
- Bund	600
- Kanton ZH	300
- Kantone BS/BL	31
- Kanton GE	10
- Stadt Zürich	50
- übrige Kantone	60
Zwischentotal	2 671
- Bestehendes Eigenkapital (geschätzter Stand Ende 2001)	300
Total Eigenkapital	2 971

4. Mitwirkung der Kantone

Am 21. Oktober 2001 hat der Vorstand der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) auf Grund einer Anfrage von Bundesrat Villiger die finanzielle Beteiligung der Kantone an der neuen Crossair AG besprochen. Dabei wurde beschlossen, bei der Beschaffung des den Kantonen zugeordneten Aktienkapitals mitzuhelfen.

Von dem auf die Kantone entfallenden Anteil von rund Fr. 400 Mio. übernimmt der Kanton Zürich Fr. 300 Mio. (der Kantonsrat Zürich hat am 12. November 2001 entsprechend beschlossen, allerdings unterliegt der Kredit noch der Volksabstimmung). Weiter haben die Kantone Basel-Stadt (Fr. 26 Mio.), Basel-Land (Fr. 5 Mio.) und Genf (Fr. 10 Mio.) Beitragsbeschlüsse gefasst.

Die FDK beschloss anlässlich ihrer Plenarversammlung vom 8. November 2001, an der Bundesrat Villiger über das Konzept und die Details zur Finanzierung informierte, den übrigen Kantonen zu empfehlen, sich zum Zweck der Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz und zur Sicherung von unzähligen Arbeitsplätzen ebenfalls am Aktienkapital der Crossair zu beteiligen. Die FDK hat zur Verteilung der restlichen Fr. 59 Mio. einen die Sachlage besonders berücksichtigenden Schlüssel aufgestellt. Als Kriterien berücksichtigt werden die Einwohnerzahl, das Volkseinkommen sowie die geographische Lage (Distanzfaktor) der einzelnen Kantone. Dieser Schlüssel führt zu folgender Verteilung:

KANTON	Einwohner per 1.1.1999	Anteil in Franken	Volksein- kommen 1998 in 1000 Fr.	Anteil in Franken	Verteilung nach Ein- wohner und Volksein- kommen	Distanz- faktor ¹	Zwischen- total	Anteile der Kantone am Aktienkapital in Fr.
Bern	941 144	5 454 833	36 105 000	5 066 802	10 521 635	1	10 521 635	10 953 296
Luzern	343 254	1 989 487	13 450 000	1 887 508	3 876 995	1	3 876 995	4 036 053
Uri	35 612	206 406	1 462 000	205 170	411 576	0,5	205 788	214 231
Schwyz	126 479	733 067	6 227 000	873 867	1 606 934	1,5	2 410 402	2 509 291
Obwalden	31 989	185 407	1 048 000	147 071	332 478	0,5	166 239	173 059
Nidwalden	37 320	216 305	1 989 000	279 127	495 432	1	495 432	515 758
Glarus	38 698	224 292	1 999 000	280 530	504 822	0,5	252 411	262 766
Zug	96 517	559 409	6 679 000	937 299	1 496 707	1,5	2 245 061	2 337 167
Fribourg	232 086	1 345 161	8 456 000	1 186 674	2 531 836	0,5	1 265 918	1 317 853
Solothurn	243 450	1 411 027	9 977 000	1 400 124	2 811 151	1	2 811 151	2 926 481
Schaffhausen	73 725	427 307	3 421 000	480 087	907 394	1,5	1 361 091	1 416 931
Appenzell AR	53 816	311 915	2 118 000	297 230	609 145	1	609 145	634 136
Appenzell UR	14 873	86 203	574 000	80 552	166 756	0,5	83 378	86 799
St. Gallen	444 891	2 578 571	17 364 000	2 436 780	5 015 351	1,5	7 523 026	7 831 666
Graubünden	186 118	1 078 733	7 894 000	1 107 806	2 186 538	0,5	1 093 269	1 138 122
Aargau	536 462	3 109 312	23 667 000	3 321 313	6 430 625	1,5	9 645 938	10 041 673
Thurgau	226 479	1 312 663	8 893 000	1 248 001	2 560 664	1,5	3 840 996	3 998 577
Ticino	306 179	1 774 601	12 280 000	1 723 316	3 497 917	0,5	1 748 959	1 820 712
Vaud	611 613	3 544 885	28 315 000	3 973 591	7 518 475	0,5	3 759 238	3 913 464
Valais	274 458	1 590 748	9 515 000	1 335 289	2 926 037	0,5	1 463 018	1 523 040
Neuchâtel	165 594	959 776	6 501 000	912 319	1 872 095	0,5	936 048	974 450
Jura	68 995	399 892	2 277 000	319 543	719 435	0,5	359 718	374 476
TOTAL	5 089 752	29 500 000	210 211 000	29 500 000	59 000 000		56 674 855	59 000 000

ZH bezahlt 300 Mio.

BS bezahlt 26 Mio., BL 5 Mio., GE 10 Mio.; somit verbleiben von den total 400 Mio. Kantonsbeteiligung 59 Mio. zur Aufteilung

¹) Distanzfaktor:

- a) an den Kanton Zürich angrenzende Kantone: Faktor 1,5
b) weitere Kantone, von deren Hauptstadt aus der Flughafen mit der Bahn in 1,5 Stunden erreichbar ist: Faktor 1
c) übrige Kantone: Faktor 0,5

5. Beteiligung des Kantons Graubünden

5.1 an der Swissair

Der Kanton Graubünden hat sich bereits sehr früh an der Swissair beteiligt. Die erste Beteiligung erfolgte auf Beschluss des damaligen Kleinen Rates vom 14. Oktober 1946. Damals war mit der Absicht, eine nationale Fluggesellschaft auf- und auszubauen, eine Kapitalerhöhung von Fr. 20 Mio. beschlossen worden. 6 Mio. Franken wurden ausdrücklich Bund, Kantonen und Gemeinden zur Zeichnung zur Verfügung gestellt. Der Kanton Graubünden beteiligte sich mit Fr. 50 000.–. Auch in späteren Jahren erwarb der Kanton immer wieder Aktien der Swissair AG, so beispielsweise 1970, 1973, 1981 und 1984. Der Aktienerwerb erfolgte jeweils im Zusammenhang mit einer Erhöhung des Aktienkapitals der Swissair. Sowohl die erste wie auch spätere Beteiligungen erfolgten jeweils unter dem Hinweis auf die «bedeutenden Verkehrsinteressen des Kantons Graubünden» (1946) und auf den Umstand, dass «der Kanton Graubünden als Fremdenverkehrskanton am Bestehen einer leistungsfähigen nationalen Fluggesellschaft interessiert sei» (1970, 1984). Wiederholt – so 1970 im Beschluss des Kleinen Rates und 1981 in einer Aktennotiz der Standesbuchhaltung – wurde zudem darauf hingewiesen, dass «die seit einigen Jahren ausbezahlte Dividende eine angemessene Rendite der Kapitalbeteiligung erwarten lasse».

Die Beteiligung an der Swissair war stets und zu Recht dem Finanzvermögen zugewiesen. Angesichts der Kursentwicklung und der guten Rendite, die diese Titel viele Jahre abwarfen, sowie angesichts des geringen Anteils gemessen am gesamten Aktienkapital und gestützt auf die frühere Gesetzgebung zum Finanzhaushalt, war die Beteiligung an der Swissair stets als Anlage zu betrachten und deshalb Bestandteil des Finanzvermögens.

Den Höchststand der Beteiligung an der Swissair erreichte der Kanton 1990 mit 2231 Namenaktien und 547 Inhaberaktien (mithin 2778 Titel). 1992 wurden die Inhaberaktien abgeschafft, so dass der Kanton fortan (ab 1993) über 2778 Namenaktien an der Swissair AG verfügte. Im Jahr 1998 wurden die Swissair-Aktien im Verhältnis 1:5 gesplittet. In den Jahren 1999 und 2000 veräusserte der Kanton als Folge des Massnahmenplans «Haushaltsgleichgewicht 1999» insgesamt 3890 Aktien zu einem Kurs von Fr. 350.–, womit der erzielte Erlös von Fr. 1,36 Mio. deutlich über dem investierten Nominalwert des gesamten Aktienpakets des Kantons lag, der in der Bilanz eingestellt war.

In den Jahren 1999 und 2000 erfolgte eine Aufwertung des Aktienpakets. Der Bilanzwert betrug Ende 2000 Fr. 1,66 Mio.

Die nachstehende Tabelle zeigt den Stand der Beteiligungen an der Swissair AG seit 1988 und deren Bilanzierung. Es werden lediglich jene Jahre aufgeführt, in welchen Veränderungen am Bestand eintraten.

Aktien	Jahr (Rechnung)	Anzahl Aktien	Nominalwert	Steuerwert	Bilanzwert 31.12.
Namen Inhaber	1988	1 932 474	676 200 165 900	1 932 000 511 920	806 106 209 220
Namen Inhaber	1989	2 125 521	743 750 182 350	2 156 975 633 015	946 031 243 295
Namen Inhaber	1990	2 231 547	780 850 191 450	1 249 360 306 320	993 731 254 995
Namen	1993	2 778	972 300	2 139 060	972 300
Namen	1998	13 890 nach Splitting 1:5	958 410	4 514 250	958 410
Namen	1999	11 890	820 410	3 763 185	1 360 410
Namen	2000	10 000	690 000	2 650 000	1 660 000

5.2 an der neuen Crossair

5.2.1 Gründe für die Beteiligung

Für eine Beteiligung an der neuen Crossair sprechen zum Teil ähnliche Gründe, wie sie früher zur Anlage in Swissair-Aktien führten. Die Regierung hatte anlässlich der Beantwortung einer Interpellation in der Januar-Session 2002 zum Niedergang der Swissair bereits Gelegenheit, auf diese Gründe im Ansatz hinzuweisen.

- Zwar stammen die meisten Gäste, die in Graubünden Ferien machen, aus Deutschland, Italien und aus der Schweiz selbst. Nach Schätzungen von «Graubünden Ferien» liegt der Anteil jener Gäste, die in die Schweiz fliegen, um in Graubünden Ferien zu machen, unter 5%. Graubünden kann trotzdem von einem bedeutenden Flughafen in Zürich-Kloten profitieren, zumal die Distanzen zwischen Kloten und Graubünden verglichen mit anderen Ländern nicht besonders gross sind. Der von der FDK empfohlene Verteilschlüssel berücksichtigt die Nähe eines Kantons zu Zürich. Für Graubünden beträgt der entsprechende Distanzfaktor 0,5. Zudem ist ein Flughafen mit interkontinentalen Verbindungen dem Image der Schweiz förderlich, was dem Tourismusland Schweiz und damit Graubünden zu Gute kommt.

- Profitieren kann Graubünden – wenn heute auch in bescheidenem Rahmen – im Bereich Kongresstourismus. Die einzelnen Grossveranstaltungen auf Bündner Boden der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass ein funktionierender Flughafen mit entsprechenden Flugverbindungen zu den verschiedenen Kontinenten eine wichtige Rolle spielt.
- Aus wirtschaftlicher Sicht wären andere Kantone vom Fehlen einer internationalen und interkontinentalen Fluggesellschaft wohl stärker betroffen als Graubünden. Zum einen sind keine Bündner Zulieferfirmen bekannt, die beim Wegfall der nationalen Fluggesellschaft substanzielle Einbussen zu verzeichnen hätten. Zum andern dürften nur wenige Arbeitsplätze von Personen mit Wohnsitz in Graubünden direkt oder indirekt betroffen sein. Dennoch ist es aus Sicht der Standortattraktivität auch für Graubünden wichtig, dass die Schweiz über eine gut eingeführte und funktionierende nationale Airline mit europäischer und interkontinentaler Anbindung verfügt.
- Der Kanton Graubünden hat sodann ein starkes eigenes Interesse daran, dass es dem Kanton Zürich wirtschaftlich gut geht. Der Kanton Zürich generiert heute rund ein Fünftel des Schweizer Volkseinkommens. Der Kanton Graubünden profitiert als mittelstarker Kanton im Rahmen des Finanzausgleichs direkt oder indirekt vom Steueraufkommen im (finanzstarken) Kanton Zürich.
Viele Bündnerinnen und Bündner absolvieren ihre Ausbildung oder Fortbildung im Kanton Zürich oder sammeln einen Teil ihrer Berufserfahrung an Stellen im Kanton Zürich.
- Das Verschwinden der nationalen Fluggesellschaft und der Verzicht auf sämtliche Kurz- und Langstreckenflüge würde gemäss Schätzungen zu ca. 35 000 Entlassungen führen. Von diesen Entlassungen wäre in erster Linie die Region Zürich betroffen. Es versteht sich von selbst, dass eine solche Entwicklung für den Kanton Zürich von grossem wirtschaftlichem und sozialem Schaden wäre. Es ist davon auszugehen, dass dieses Ereignis nicht nur auf die Volkswirtschaft des Kantons Zürich, sondern auch auf jene weiterer umliegender Kantone Auswirkungen haben würde. Betroffen wäre auch der Tourismus in Graubünden, da viele Gäste aus dem Grossraum Zürich in Graubünden Ferien verbringen.
- Schliesslich erscheint es der Regierung in der vorliegenden Situation als angebracht und wichtig, sich zusammen mit den übrigen Kantonen gegenüber dem Kanton Zürich und den mehreren tausend Arbeitnehmenden der Swissair solidarisch zu zeigen und mit der bereits festgelegten Beteiligung am Aktienkapital der neuen Crossair einen Beitrag zu leisten, damit die neue nationale Fluggesellschaft die Chance erhält, sich im internationalen Flugbetrieb etablieren zu können.

5.2.2 Umfang und Kosten der Beteiligung

Wie vorne unter Ziffer 4. dargestellt, soll sich der Kanton Graubünden gemäss der Empfehlung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren mit einem Betrag von 1 138 122 Franken am Aktienkapital der neuen Crossair beteiligen. Der Emissionspreis der Aktien beträgt Fr. 56.– je Aktie (Nennwert Fr. 50.–). Der Kanton Graubünden wird somit rund 20 300 Aktien der neuen Crossair erwerben.

5.2.3 Kantonale Aktienbeteiligung im Detail

Anlässlich der ausserordentlichen Generalversammlung der Crossair vom 6. Dezember 2001 wurden die Statuten geändert. Die bisherigen Aktien zu einem Nennwert von Fr. 250.– sollen im Verhältnis 1:5 gesplittet werden. Das Aktienkapital soll erhöht werden. Der Ablauf sieht wie folgt aus:

- *Kapitalerhöhung und Umwandlung der Genussscheine in Namenaktien:*
Das bisherige Aktienkapital wird von Fr. 328,5 Mio. auf Fr. 2790,5 erhöht, und zwar für die sich bereits jetzt rechtlich fest verpflichtenden Zeichner sowie für die bisherigen Genussscheininhaber. Der Emissionspreis der Namenaktien im Nennwert von Fr. 50.– beträgt Fr. 56.–.
Die grösseren Neuaktionäre verpflichten sich, die gezeichneten Aktien während einer Stillhaltefrist von 12 Monaten nicht zu veräussern; im Gegenzug ist anfänglich erst 30 % des Kaufpreises zu entrichten und damit 30 % des Nennwertes zu liberieren. Diese neuen Aktien sind erstmals für das Kalenderjahr 2001 entsprechend dem einbezahlten Betrag dividendenberechtigt. Die weiteren zu liberierenden Tranchen werden nach Massgabe der Bedürfnisse des Business-Plans im Verlaufe des Jahres 2002 fällig.
Nach diesem Modus zeichnen der Bund sowie die grossen Neu-Aktionäre aus der Wirtschaft zusätzliches Aktienkapital der Crossair.
- *Schaffung eines zusätzlichen genehmigten Kapitals für Kantone und Gemeinden*
Die meisten Kantone und Gemeinden, die sich am Aktienkapital der Crossair beteiligen wollen, haben auf den 6. Dezember 2001 noch keine rechtsverbindlichen Beschlüsse erwirken können. Es sind Parlamentsbeschlüsse, Referendumsfristen oder Volksabstimmungen abzuwarten, was bis zum Sommer 2002 dauern kann.
Für diese Kantone und Gemeinden soll ein genehmigtes Kapital von nominal zusätzlichen Fr. 375 Mio. geschaffen werden. Der Verwaltungsrat

wird ermächtigt, dieses Kapital zum Preis von Fr. 56.– je Namenaktie (nominal Fr. 50.–) in Teilbeträgen an die beschliessenden Kantone und Gemeinden auszugeben. Der jeweilige Teilbetrag und die Dividendenberechtigung werden durch den Verwaltungsrat bestimmt.

Wenn sich die zeichnenden Kantone und Gemeinden verpflichten, wie die Grossaktionäre (im Sinne des 1. Abschnittes von Ziffer 5.2.3) eine Stillhaltefrist einzuhalten, ist in einem ersten Schritt eine Teilliberierung von 30% möglich. Die weiteren zu liberierenden Tranchen werden nach Massgabe der Bedürfnisse des Business-Plans im Verlaufe des Jahres 2002 fällig. Die Dauer der Stillhaltefrist ist dieselbe wie für die Grossaktionäre. Sie beträgt 12 Monate und läuft vom Tag der ausserordentlichen GV vom 6.12.2001 an.

Kantone und Gemeinden, welche die Stillhaltefrist nicht unterzeichnen, zahlen den vollen Kaufpreis von Fr. 56.– pro Aktie nach Rechtskraft ihres Beschlusses und nach Absprache mit dem Verwaltungsrat.

- *Schaffung eines bedingten Kapitals*
Für ein Aktienbeteiligungs- oder Optionsprogramm für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter soll ein zusätzliches nominelles Aktienkapital von Fr. 60 Mio. geschaffen werden.

6. Finanzrechtliche Beurteilung und Zuständigkeiten

Gemäss der vorgeschlagenen Konzeption sind zunächst lediglich 30% der Beteiligung zu liberieren, wenn der Kanton gleichzeitig bereit ist, sich für einen Verzicht auf den Aktienverkauf während 12 Monaten auszusprechen (Stillhalteabkommen). Dem Vernehmen nach werden die restlichen 70% voraussichtlich im Laufe des Jahres 2002 zu bezahlen sein. Es versteht sich jedoch von selbst, dass im vorliegenden Fall der gesamte Betrag von Fr. 1 138 122.– zur Diskussion gestellt wird.

Bei einer Beteiligung stellt sich jeweils zunächst die finanzrechtliche Frage, ob eine Anlage oder eine Ausgabe vorliegt. Von einer Anlage ist dann die Rede, wenn die Beteiligung in der Absicht eingegangen wurde, Finanzvermögen möglichst sicher und ertragsreich anzulegen. Solche Investitionen müssen ohne Beeinträchtigung der Erfüllung der Staatsaufgaben jederzeit veräussert werden können (Art. 9 Abs. 1 FHG). Diese Anlagen fallen in die Zuständigkeit der Regierung (Art. 9 Abs. 3 FHG).

Im vorliegenden Fall erfolgt die Beteiligung jedoch mit der Absicht, zusammen mit dem Bund, anderen Kantonen, Gemeinden und der Privatwirtschaft einen Beitrag an das Weiterbestehen einer nationalen Flugge-

sellschaft von Bedeutung zu leisten. Die Beteiligung verfolgt – wie oben dargestellt – politische und insbesondere volkswirtschaftliche Ziele. Der Ertrag steht nicht im Vordergrund. Ein solcher dürfte auch in den nächsten Jahren kaum anfallen. Die Beteiligung ist deshalb als Ausgabe zu qualifizieren.

Die Kaufsumme stellt Verwaltungsvermögen dar und wird der Investitionsrechnung 2002 zu belasten sein. Sie muss nach Ablauf der Referendumsfrist (von 90 Tagen) – oder eventuell nach erfolgter Volksabstimmung – über einen Nachtragskredit auf einem neu einzurichtenden Investitionskonto in den Voranschlag 2002 aufgenommen werden. Durch den Aktienkauf werden sich die Nettoinvestitionen und der Finanzfehlbetrag erhöhen. Der Saldo der Laufenden Rechnung wird nur soweit verändert, wie allfällige Abschreibungen vorzunehmen sind. Abschreibungen des Aktienbesitzes haben sich dabei nach Art. 15 Abs. 2 FHG zu richten. Sie sind dann vorzunehmen, wenn der Kurs- oder Verkehrswert der Aktien unter den Buchwert bzw. Bilanzwert fällt.

Für eine allfällig spätere Übertragung des Aktienpaketes vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen ist Art. 9 Abs. 5 FHG massgebend. Danach überträgt die Regierung Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens ins Finanzvermögen, wenn diese Werte für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe nicht mehr benötigt werden. Diese Situation kann sich dann einstellen, wenn die Crossair AG nach einer Anlaufphase auf das Kapital der öffentlichen Hand nicht mehr angewiesen ist und aus eigener Kraft die öffentlichen Zwecke erfüllen kann. Aktien im Finanzvermögen können dabei durch die Regierung in eigener Kompetenz verkauft werden.

Gemäss Art. 2 Abs. 2 Ziff. 6 lit. b der Kantonsverfassung unterliegen Grossratsbeschlüsse, welche für den gleichen Zweck eine einmalige neue Gesamtausgabe von mehr als 1 Mio. Franken, aber höchstens 5 Mio. Franken ... zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum. Den Bestimmungen des Finanzreferendums unterliegen demnach ausschliesslich neue Ausgaben. Die Kosten für den Erwerb der Aktien sind gestützt auf Art. 22 Abs. 2 FHG als neue Ausgaben zu qualifizieren, da der in der Bestimmung des FHG vorgesehene verhältnismässig grosse Handlungsspielraum besteht. Der zu beschliessende Kreditbetrag beträgt aufgerundet Fr. 1 140 000.–. Damit ist der Beschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Es besteht keine besondere gesetzliche Grundlage für die vorgesehene Beteiligung am Aktienkapital der Crossair. Gemäss Art. 2 Abs. 2 FHG ist eine Ausgabe jedoch gesetzmässig, wenn sie die Folge eines dem – fakultativen oder obligatorischen – Referendum unterstellten Kreditbeschlusses ist. Diese – im FHG ausdrücklich vorgesehene – Form der Legitimation von Ausgaben entspricht der gängigen Praxis im Kanton Graubünden und wird auch durch die allgemeine Rechtsprechung des Bundesgerichtes gestützt.

Gemäss Art. 22 Abs. 1 FHG werden Kredite, welche die Grenzen des fakultativen Referendums erreichen, dem Grossen Rat mit besonderer Botschaft beantragt. Demzufolge ist der Erwerb der Aktien an der neuen Crossair im vorgesehenen Umfang dem Grossen Rat zur Bewilligung vorzulegen.

7. Schlussbemerkungen und Antrag

Die beabsichtigte Beteiligung des Kantons Graubünden am Aktienkapital der neuen Crossair orientiert sich an einer Empfehlung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren im Anschluss an deren Plenarversammlung vom 8. November 2001. Das finanzielle Engagement des Kantons Graubünden entspricht einerseits einer Geste der Solidarität mit den vom Niedergang der Swissair besonders betroffenen Kantonen und den vielen in ihren beruflichen Existenzen bedrohten Arbeitnehmenden. Die Beteiligung erfolgt jedoch auch aus der Überzeugung, dass eine leistungsfähige und gut etablierte internationale Fluggesellschaft für den Wirtschaftsstandort und das Tourismusland Schweiz und damit auch für den Kanton Graubünden von grosser Bedeutung sein kann.

Gestützt auf alle diese Erwägungen beantragen wir Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Auf die Vorlage sei einzutreten.
2. Der Kanton Graubünden beteiligt sich am Aktienkapital der neuen Crossair AG.
3. Für den Erwerb von rund 20 300 Aktien zum Preis von Fr. 56.– (nominal Fr. 50.–) pro Stück wird ein Kredit von Fr. 1 140 000.– gewährt.
4. Der Kanton erklärt analog den Grossaktionären den Verzicht auf Aktienverkauf während 12 Monaten ab 6.12.2001 (Stillhalteabkommen).
5. Ziffer 3 dieses Beschlusses unterliegt dem fakultativen Finanzreferendum.
6. Diese Beschlüsse erfolgen unter dem Vorbehalt, dass sich der Bund und der Kanton Zürich im in dieser Botschaft dargestellten Umfang an der neuen Crossair beteiligen.
7. Die Regierung vollzieht diese Beschlüsse.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung:

Die Präsidentin: *Widmer-Schlumpf*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*

