



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 3. Juli 2024

GR Nr. 2024/329

Präsidialdepartement, Übertrag der Beteiligung der Stadt Zürich an der Flughafen Zürich AG vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen

1. Zweck der Vorlage

Die Stadt ist an der Flughafen Zürich AG (FZAG) beteiligt. Aufgrund der strategischen Relevanz der Beteiligung und der damit verfolgten öffentlichen Ziele, ist die aktuell im Finanzvermögen geführte Beteiligung dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen. Der Übertrag der Beteiligung in das Verwaltungsvermögen soll rückwirkend per 1. Januar 2025 erfolgen.

Mit dieser Vorlage beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat für den Übertrag der Beteiligung an der FZAG vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen einen Objektkredit in Höhe des Buchwerts der Beteiligung per 31. Dezember 2024 zuhanden der Stimmberechtigten zu bewilligen.

2. Strategische Relevanz der Beteiligung an der FZAG

Die Stadt Zürich ist mit fünf Prozent an der FZAG beteiligt. Der Kanton Zürich ist gemäss § 8 Gesetz über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz, LS 748.1) dazu verpflichtet, eine Beteiligung an der FZAG von mindestens einem Drittel und einer Aktie zu halten. Zusammen besitzen Stadt und Kanton Zürich gemäss dem «Integrierten Bericht 2023» der FZAG per 31. Dezember 2023 einen Anteil von 38,33 Prozent plus eine Aktie an der FZAG. Es gibt keine weiteren Personen mit Aktienbesitz, die mit einer Beteiligung von mehr als drei Prozent im Aktienregister eingetragen sind (vgl. «Integrierter Bericht 2023», S. 121).

2.1 Entstehung der Beteiligung

Die Beteiligung der Stadt Zürich an der FZAG geht bis in die Nachkriegszeit zurück. Am 5. Mai 1946 stimmte die Stimmbevölkerung der Stadt Zürich einem Beitrag der Stadt Zürich im Umfang von 7,5 Millionen Franken an den Bau des «interkontinentalen Flughafens bei Kloten» zu. Am gleichen Abstimmungssonntag genehmigte die Stimmbevölkerung des Kantons Zürich die Vorlage «Beschluss des Kantonsrates über den Bau eines interkontinentalen Flughafens in Kloten (36,8 Millionen Franken)».

In der Folge war der Kanton Eigentümer der Grundstücke, der Tiefbauten sowie der Flugsicherungsanlagen des Flughafens, während die Hochbauten von der gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft «Flugplatz-Genossenschaft Zürich» erstellt und verwaltet wurden.

Am 27. Oktober 1948 wurde die Flugplatz-Genossenschaft Zürich in eine Aktiengesellschaft mit dem Namen «Flughafen-Immobilien-Gesellschaft Zürich» (FIG) umgewandelt. Im Zuge der



2/10

Umwandlung fand eine Aktienkapitalerhöhung statt. Wie bereits bei der Flugplatz-Genossenschaft Zürich war die öffentliche Hand mit 50 Prozent¹ an der neuen FIG beteiligt, wobei die Stadt Zürich einen Anteil von 18 Prozent am Aktienkapital der FIG hielt.

Die Annahme des Flughafengesetzes durch die Stimmbevölkerung des Kantons Zürich am 28. November 1999 führte schliesslich zur Entstehung der heutigen FZAG. Die per 1. April 2000 gegründete FZAG entstand durch die Fusion der FIG mit der aus der kantonalen Verwaltung ausgegliederten Flughafendirektion Zürich (FDZ).²

2.2 Strategische Relevanz & Eigentümerstrategie

Der Flughafen Zürich ist heute die bedeutendste Luftverkehrsdrehscheibe der Schweiz. Damit leistet er einen entscheidenden Beitrag zur internationalen Anbindung der Stadt Zürich, des Grossraums Zürich und der Schweiz. Darüber hinaus ist der Flughafen Zürich für die regionale Volkswirtschaft³ von grosser Bedeutung, beispielsweise für die internationale Vernetzung des Wissensplatzes Zürich und durch die vom Flughafen ausgelöste Wertschöpfung. Diesen positiven Auswirkungen des Flughafens Zürich stehen negative Auswirkungen gegenüber, die der Luftverkehr mit sich bringt. Zu nennen sind namentlich die Lärm- und CO₂-Emissionen⁴.

Die FZAG ist durch eine Konzession des Bundes dazu berechtigt und verpflichtet, den Flughafen Zürich zu betreiben. Die aktuelle Konzession läuft bis ins Jahr 2051⁵. Nicht in den Geschäftsbereich der Flughafenbetreiberin FZAG fallen beispielsweise die Luftraumsicherung⁶, die Vergabe der Slots am Flughafen Zürich⁷ oder das Betreiben von Fluggesellschaften.

Bereits bei der Beteiligung der Stadt Zürich an der FIG im Jahr 1948 standen öffentliche Interessen im Vordergrund, namentlich die sich abzeichnende wirtschaftliche Bedeutung des neuen «interkontinentalen Flughafens bei Kloten». So bezweckt die Stadt Zürich mit der Beteiligung an der FZAG auch heute eine langfristig sichergestellte Mitgestaltung der Unternehmensführung der FZAG. Denn der Flughafen Zürich ist in volkswirtschaftlicher Hinsicht von zentraler Bedeutung für die Region Zürich und für die Schweiz. Mit Blick auf die Umweltbelastung ist die Bedeutung des Flughafens für die Region Zürich und für die Schweiz erheblich.

¹ Der Kanton Zürich besass 22,5 Prozent der Aktien der FIG, die Stadt Zürich 18 Prozent, die Zürcher Kantonalbank 5 Prozent, die Stadt Winterthur 3,6 Prozent und die Gemeinde Kloten 0,9 Prozent.

² Zur Geschichte des Flughafens Zürich vgl. u.a. Fehr, S. (2003). «Die Erschliessung der dritten Dimension». Chronos: Zürich.

³ Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung vgl. Killer, M. et al. (2021). «Volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich. Aktualisierung für das Jahr 2021» (Studie des Beratungsbüros «Infras» im Auftrag der FZAG). Zürich.

⁴ Die FZAG ist Teil der Initiative «Vorbild Energie und Klima» des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr und Energie (UVEK). In der Initiative haben sich 15 Akteure zusammengeschlossen, welche als Vorbilder dafür dienen, wie die «Energiestrategie 2050» des Bundes umgesetzt werden kann und dabei transparent über die Zielerreichung berichten. Vgl. dazu den Jahresbericht 2021 der Initiative «Vorbild Energie und Klima» des UVEK.

⁵ Aktuelle Betriebskonzession, online: https://media.flughafen-zuerich.ch/-/jssmedia/airport/portal/dokumente/das-unternehmen/politics-and-responsibility/politics-and-economy/betriebskonzession/betriebskonzession_2001.pdf?vs=1&rev=-1&gl=1*f40cfz*ga*MzU1MzgxNTY1LjE2NzQxNDIz-MTU.*ga_DSZCF55S8K*MTY3NDE0MjMxMy4xLjEuMTY3NDE0MjQ5NS4wLjAuMA.

⁶ Für die Luftsicherung zeichnet sich das Unternehmen «Skyguide» verantwortlich.

⁷ Für die Vergabe der Slots am Flughafen Zürich ist der Verein «Slot Coordination Switzerland» (SCS) verantwortlich. Ihm gehören neben den Flughäfen von Zürich und Genf auch die Fluggesellschaften Swiss, Edelweiss und Easyjet an.



3/10

Das Verhältnis zwischen der Stadt Zürich und rechtlich selbstständigen Institutionen wie der FZAG, an denen die Stadt beteiligt ist, regeln die Richtlinien zum städtischen Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance) (PCG-Richtlinien, AS 611.500). Die PCG-Richtlinien bezwecken eine angemessene Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen (Art. 1 Abs. 1 und 2 PCG-Richtlinien) und sehen darüber hinaus vor, dass der Stadtrat für Beteiligungen der Kategorie A Eigentümerstrategien erlässt (Art. 8 Abs. 1 PCG-Richtlinien). Die Kategorie A umfasst Beteiligungen, die für die Stadt von hoher strategischer Bedeutung sind.

Am 13. April 2022 verabschiedete der Stadtrat die Eigentümerstrategie für die FZAG (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 325/2022). Die [Eigentümerstrategie](#) ist auf der Website der Stadt Zürich der Öffentlichkeit zugänglich.

Die Statuten der FZAG sichern der Stadt Zürich bei Haltung von mindestens fünf Prozent des Aktienkapitals das Vorschlagsrecht für ein von der Generalversammlung (GV) zu wählendes Verwaltungsratsmitglied zu (Art. 21 Abs. 5, Statuten der FZAG). Die Eigentümerstrategie hält fest, dass mindestens fünf Prozent des Aktienkapitals der FZAG im Besitz der Stadt Zürich sein sollen.

Die strategische Relevanz der Beteiligung der Stadt Zürich an der FZAG ergibt sich aus volkswirtschaftlichen und ökologischen Aspekten sowie aus Gründen des Fluglärms. Die vom Stadtrat verabschiedete Eigentümerstrategie postuliert daraus folgend als übergeordnete Schwerpunkte und Ziele (S. 8):

«Die Stadt Zürich setzt sich insbesondere dafür ein, dass die FZAG

- a. den bestmöglichen Schutz der Bevölkerung vor Lärmauswirkungen des Flugbetriebs verfolgt;*
- b. Klima-, Umwelt- und Sozialziele umsetzt, die sich an denjenigen der Stadt Zürich orientieren;*
- c. weiterhin einen Flughafen betreibt, der der Zürcher Bevölkerung und den Zürcher Unternehmen, den Hochschulen und der Tourismusbranche als wichtige Schweizer Wirtschaftszweige hervorragende Dienstleistungen und ein grosses Netz an Direktverbindungen anbietet, namentlich zu Destinationen ohne attraktive Schienenanbindung;*
- d. regionale Wertschöpfung in hohem Masse generiert;*
- e. die Sicherheit und Zuverlässigkeit des Flugbetriebs jederzeit auf hohem internationalem Standard sicherstellt.»*

Weiter nennt die Eigentümerstrategie konkrete Ziele für einzelne Bereiche. Namentlich sind Ziele für die wirtschaftliche Entwicklung, Ziele für die ökologische, soziale und personelle Entwicklung, Ziele zu Kooperationen, Beteiligungen und Auslandsengagements, Ziele zur Steuerung, Führung und Risikomanagement sowie Ziele zum Reporting der FZAG in der Eigentümerstrategie formuliert.

Der Stadtrat überprüft die Eigentümerstrategie für die Minderheitsbeteiligung an der FZAG alle vier Jahre.



4/10

Das auf Vorschlag des Stadtrats durch die Generalversammlung der FZAG gewählte Verwaltungsratsmitglied nimmt das Verwaltungsratsmandat im Sinne der Eigentümerstrategie der Stadt Zürich wahr. Weiter nutzt die Stadt Zürich die Minderheitsbeteiligung dafür, an der GV der FZAG die Stimmrechte im Sinne der Eigentümerstrategie auszuüben. Die Stadt nimmt also in den genannten zwei Organen im Sinne der Eigentümerstrategie Einfluss auf die Unternehmensführung der FZAG.

Wie der Stadtrat im Bericht zur Erfüllung des Postulats GR Nr. 2023/60 betreffend «Verzicht auf eine finanzielle Beteiligung der Flughafen Zürich AG an internationalen Flughafenprojekten, die den umwelt- und sozialpolitischen Zielen der Stadt Zürich entgegenstehen und Bericht über die Rolle des Stadtrats in der Flughafen Zürich AG» darlegte, sind für das auf Vorschlag des Stadtrats gewählte Verwaltungsratsmitglied der FZAG sowie für die Stimmrechtsvertretung der Stadt Zürich an der GV der FZAG neben der Eigentümerstrategie zwei weitere städtische Erlasse massgebend. Das sind die «Verordnung über städtische Vertretungen in Organen von Drittinstitutionen» (VVD, AS 177.300) und die behördenverbindlichen PCG-Richtlinien.

Neben den städtischen Erlassen gilt selbstredend das übergeordnete Recht. So unterliegen beispielsweise Verwaltungsratsmitglieder einer Aktiengesellschaft (AG) aufgrund der aktienrechtlichen Treuepflicht nach Art. 717 Abs. 1 Obligationenrecht (OR, SR 220) der Geheimhaltungspflicht. Diese Geheimhaltungspflicht umfasst insbesondere alle Interna, die den Verwaltungsratsmitgliedern im Hinblick auf Beschlussfassungen zur Kenntnis gebracht werden, sowie grundsätzlich die Protokolle der Verwaltungsratssitzungen, das Abstimmungsverhalten der einzelnen Verwaltungsratsmitglieder sowie das Abstimmungsergebnis (vgl. Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich, St. Gallen 2009, N. 558 mit Verweisen).

Ferner überwies der Gemeinderat die Motion GR Nr. 2021/183 betreffend Verordnung über die Grundsätze und die Kompetenzregeln für die Steuerung der städtischen Beteiligungen. Nach erfolgter Umsetzung der Motion, werden u. a. «(...) die Rechte des Gemeinderates bezüglich Genehmigung oder Abänderung der Eigentümerstrategien (...)» (zit. Motion GR Nr. 2021/183) für Beteiligungen der Kategorie A neu geregelt sein.

3. Finanz- und Verwaltungsvermögen

Zum Verwaltungsvermögen gehören jene Vermögenswerte, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen (§ 121 Abs. 4 Gemeindegesetz [GG, LS 131.1]). Demgegenüber können Vermögenswerte des Finanzvermögens ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden (§ 121 Abs. 3 GG). Für die Zuordnung einer Beteiligung ist massgebend, ob sie primär dem Zweck der Wahrung öffentlicher Interessen dient oder die Finanzanlage im Vordergrund steht (vgl. Markus Rüssli, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Vorbem. zu §§ 103–117, N. 8 und a.a.O. Andreas Bergmann/Christoph Schuler, § 121, N. 14).

3.1 Bisherige Zuordnung der Beteiligung an der FZAG

Die Beteiligung der Stadt Zürich an der FIG wurde im Zuge der Einführung des Rechnungslegungsstandards HRM1 im Jahr 1986 dem Verwaltungsvermögen zugeordnet.



5/10

Am 26. Oktober 1994 beschloss der Gemeinderat auf Antrag des Stadtrats den Übertrag der Beteiligung der Stadt Zürich an der FIG ins Finanzvermögen (GR Nr. 1994/267). Der Übertrag erfolgte vor dem Hintergrund der äusserst angespannten Finanzlage, in der sich die Stadt Zürich während den 1990er Jahren befand. Mit dem Übertrag erhielt der Stadtrat die Möglichkeit, die Beteiligung an der FIG zu veräussern, um das Rechnungsergebnis zu verbessern.

Nach dem Gemeinderatsbeschluss vom Oktober 1994 verkaufte der Stadtrat andere Beteiligungen, die ebenfalls ins Finanzvermögen übertragen wurden. Dabei handelte es sich unter anderem um Beteiligungen der Stadt an der Swissair AG und an der Crossair AG. Die Beteiligung an der FIG verkaufte der Stadtrat hingegen nicht. Zu Beginn der 2000er Jahre verbesserte sich die Finanzlage der Stadt Zürich zusehends und der Stadtrat nahm in der Folge von den Plänen einer Veräusserung der strategisch relevanten Beteiligung an der (mittlerweile gegründeten) FZAG dauerhaft Abstand. Dennoch verblieb die Beteiligung an der FZAG im Finanzvermögen.

Im Zuge der Einführung des Rechnungslegungsmodells HRM2 per 1. Januar 2019 wollte der Stadtrat im Rahmen der Bilanzanpassung die Beteiligung ins Verwaltungsvermögen übertragen. Dabei stützte er sich auf § 49 Abs. 3 Gemeindeverordnung (VGG, LS 131.11), wonach irrtümlich dem Finanzvermögen zugeordnete Vermögenswerte bei der Eingangsbilanz ins Verwaltungsvermögen überführt werden können. Das Gemeindeamt des Kantons Zürich erachtet dies rechtlich als nicht zulässig und teilte mit, dass die Übertragung stattdessen mittels eines Ausgabenbeschlusses zu erfolgen habe (vgl. STRB Nrn. 976/2018 und 776/2019).

Die Beteiligung an der FZAG ist heute die einzige Beteiligung der Stadt, die noch im Finanzvermögen geführt wird. Im Rahmen der Berichterstattung zum Postulat GR Nr. 2023/60 kündigte der Stadtrat an, dem Gemeinderat einen Antrag zuhanden der Stimmberechtigten zu unterbreiten, um die städtische Beteiligung an der FZAG vom Finanz- in das Verwaltungsvermögen zu übertragen.

3.2 Zuordnung der Beteiligung an der FZAG zum Verwaltungsvermögen

Die Minderheitsbeteiligung an der FZAG ist für die Stadt Zürich von strategischer Relevanz, wobei die mit der Minderheitsbeteiligung verfolgten öffentlichen Interessen in der Eigentümerstrategie dargelegt sind (vgl. Abschnitt 2.2). Die Beteiligung dient also der Wahrung gewichtiger öffentlicher Interessen und ist daher im Verwaltungsvermögen zu führen. Die strategische Relevanz der Minderheitsbeteiligung zeigte sich zudem über die Zeit wie folgt:

- Bereits den Beitrag der Stadt Zürich an den Bau des Flughafens Kloten im Jahr 1946 begründete der Stadtrat in den Abstimmungsunterlagen mit volkswirtschaftlichen Interessen und dem Ausblick auf eine spätere Beteiligung der Stadt Zürich an der Betreiberin des Flughafens (vgl. Weisung zur Gemeindeabstimmung vom 5. Mai 1946, S. 3 ff.).
- Der Stadtrat begründete die Beteiligung der Stadt Zürich an der neuen FIG mit seinem Beschluss vom 12. März 1948 explizit mit der Wahrnehmung von öffentlichen Interessen; so wie er das im Jahr 1946 angekündigt hatte (STRB Nr. 515/1948).
- Die im Jahr 1994 erfolgte Übertragung der Beteiligung ins Finanzvermögen ist im Lichte der damaligen städtischen Finanzlage zu lesen. So hat der Stadtrat die Beteiligung in der



6/10

Folge nie verkauft, obwohl er vom Gemeinderat dazu ermächtigt gewesen wäre (GR Nr. 1994/267).

- Der strategischen Relevanz der Beteiligung an der FZAG verlieh die Stadt Ausdruck, indem sie sich im Jahr 2006 an der Aktienkapitalerhöhung beteiligte. Die Beteiligung an der Aktienkapitalerhöhung hatte zum Zweck, den Anteil der Stadt Zürich nicht unter fünf Prozent fallen zu lassen, um das Recht der Stadt Zürich auf einen Wahlvorschlag für ein von der GV der FZAG zu wählendes Verwaltungsratsmitglied zu sichern.
- Die Motion GR Nr. 2017/244 betreffend Verkauf des Aktienanteils an der Flughafen Zürich AG verwarf der Gemeinderat mit 32 gegen 88 Stimmen sehr deutlich. Aus dem substantiellen Protokoll der Ratsdebatte geht hervor, dass der Beteiligung an der FZAG von der grossen Mehrheit des Gemeinderats eine strategische Relevanz zugeschrieben wurde. Sie wurde entsprechend nicht als Finanzanlage angesehen.
- Schliesslich legte der Stadtrat mit der Genehmigung der PCG-Richtlinien (AS 611.500) und der Verabschiedung der «Beteiligungsstrategie Stadt Zürich 2020–2023» (STRB Nr. 1062/2020) die Grundlage dafür, dass die Minderheitsbeteiligung der Stadt Zürich an der FZAG der Kategorie A («hohe Bedeutung») zugeordnet wird.
- Mit der im Jahr 2022 verabschiedeten Eigentümerstrategie für die Beteiligung an der FZAG definierte der Stadtrat öffentlich die strategischen Ziele, die mit der Beteiligung verfolgt werden (STRB Nr. 325/2022).

4. Übertrag der Beteiligung an der FZAG in das Verwaltungsvermögen

Der Übertrag der Beteiligung vom Finanz- in das Verwaltungsvermögen kann per 1. Januar eines beliebigen Jahres erfolgen. Dabei verbleibt die Beteiligung per Rechnungsabschluss des Vorjahres im Finanzvermögen. Per 1. Januar erfolgt anschliessend der Übertrag der Beteiligung ins Verwaltungsvermögen.

4.1 Höhe des Objektkredits

In finanzieller Hinsicht führt der Übertrag der Beteiligung an der FZAG vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen zu einer Reduktion des Finanzvermögens und stellt daher finanzrechtlich eine Ausgabe dar (Art. 12 Abs. 1 lit. a Finanzhaushaltverordnung [FHVO], AS 611.101). Hierfür ist ein Objektkredit zu bewilligen (§ 106 Abs. 2 GG).

Die Höhe des Objektkredits bemisst sich dabei nach dem Buchwert der Beteiligung. Der Buchwert entspricht dem Verkehrswert der Beteiligung, der gemäss dem Jahresschlusskurs der FZAG-Aktie per 31. Dezember ermittelt wird und zu dem die Beteiligung im Finanzvermögen in der Jahresrechnung bewertet wird (§§ 131 Abs. 1 i. V. m. 133 Abs. 1 GG und Anhang 2, Abschnitt 1, Ziff. 5 VGG).

Tabelle 1 zeigt beispielhaft auf, wie die Höhe des Objektkredits für den Übertrag der Beteiligung an der FZAG ermittelt wird. Basierend auf der Jahresrechnung 2023 ergäbe sich durch den Übertrag der Beteiligung an der FZAG vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen per 1. Januar 2024 ein Objektkredit von 269,6 Millionen Franken.



Tabelle 1

Aktien der FZAG im Besitz der Stadt Zürich		
Anzahl herausgegebene Aktien der FZAG	30 701 875	Stück
Anzahl Aktien der FZAG im Besitz der Stadt	1 535 100	Stück
<i>Anteil der Stadt Zürich am Aktienkapital an der FZAG</i>	5	%
Nominalwert der Aktie der FZAG	10.00	Fr.
<i>Nominalwert des Aktienpakets im Besitz der Stadt Zürich</i>	15 351 000	Fr.
Jahresschlusskurs der Aktie der FZAG per 31. Dezember 2023	175.60	Fr.
Buchwert des Aktienpakets der Stadt Zürich in der Jahresrechnung 2023 = Höhe des Objektkredits für den Übertrag ins VV gemäss § 133 Abs. 1 GG	269 563 560	Fr.

Angaben basieren auf der Jahresrechnung 2023 der Stadt Zürich und dem «Integrierten Bericht 2023» der FZAG. Der Buchwert ist wie folgt zu berechnen: Anzahl FZAG-Aktien im Besitz der Stadt Zürich x Jahresschlusskurs der FZAG-Aktie.

Das heisst, dass der Objektkredit je nach Jahresschlusskurs der FZAG-Aktie höher oder tiefer ausfällt. Zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Antrags liegt der Kurs der FZAG-Aktie bei 197.90 Franken (Tagesschlusskurs 28. Juni 2024), was zu einem Objektkredit von 305,1 Millionen Franken führen würde.

Neben der Höhe des Objektkredits sind i. S. v. § 15 Abs. 2 VGG auch die Folgekosten und die Folgeerträge des Objektkredits auszuweisen. Seit die Stadt Zürich an der FZAG beteiligt ist, fallen Finanzierungskosten⁸ an. Die Finanzierungskosten fallen nach dem Übertrag der Beteiligung ins Verwaltungsvermögen weiterhin an, wobei sich die Höhe der Finanzierungskosten durch den Übertrag nicht verändert. Aktuell betragen die Finanzierungskosten rund 4,72 Millionen Franken pro Jahr⁹. Weiter sind mögliche Wertberichtigungen als Folgekosten anzuführen (zur Bewertung der Beteiligung im Verwaltungsvermögen und möglichen Wertberichtigungen vgl. Kap. 4.3). Als Folgeerträge des Objektkredits sind die Dividenden der FZAG zu nennen. Nach einem pandemiebedingten Unterbruch schüttet die FZAG seit dem Jahr 2023 wieder Dividenden an das Aktionariat aus. Vergangenes Jahr betrug die Dividendenausschüttung der FZAG zugunsten der Stadt 5,37 Millionen Franken (ordentlichen Dividende von 2.40 Franken sowie Zusatzdividende von 1,10 Franken pro Aktie). Im Jahr 2024 schüttet die FZAG eine Dividende von 5,30 Franken pro Aktie aus (ordentliche Dividende von 4,00 Franken sowie Zusatzdividende von 1,30 Franken), was zu Folgeerträgen von rund 8,14 Millionen Franken zugunsten der Stadt Zürich führen wird. Mittel- bis langfristig dürften die Folgeerträge somit höher ausfallen als die Folgekosten (mögliche Wertberichtigungen, Finanzierungskosten) des beantragten Objektkredits.

Der Übertrag der Beteiligung an der FZAG vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen stellt eine nicht liquiditätswirksame Transaktion dar (vgl. Justizdirektion, Das Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kap. 20, S. 11). Der Übertrag beeinflusst darum die Erfolgsrechnung und somit Jahresergebnis der Stadt nicht. Hingegen wird die Investitionsrechnung in Höhe des Objektkredits belastet und die Kennzahl «Nettoschuld» (entspricht dem Umfang

⁸ Die Finanzierungskosten bestehen aus den Zinskosten, welche sich nach STRB Nr. 1142/2023 richten.

⁹ Ermittelt auf Basis des Buchwerts der FZAG-Beteiligung per 31.12.2023 von Fr. 269 563 560.– und dem im Jahr 2024 anwendbaren Selbstkostensatz von 1,75 % («Schulden bei der Finanzverwaltung») gemäss STRB Nr. 1142/2023 (vgl. Kapitel 4.3 sowie Dispositiv-Ziffer 1).



8/10

der Schulden, die mit Finanzvermögen gedeckt sind) verschlechtert sich durch den Übertrag der Beteiligung vom Finanz- in das Verwaltungsvermögen entsprechend der Höhe des Objektkredits.

4.2 Zeitpunkt des Übertrags und Antrag an die Gemeinde

Der Objektkredit für die Übertragung der Beteiligung an der FZAG in das Verwaltungsvermögen fällt in die Zuständigkeit der Gemeinde. Die Abstimmung darüber soll im zweiten Quartal 2025 stattfinden. Damit den Stimmberechtigten die konkrete Höhe des Objektkredits transparent gemacht werden kann, wird auf den Buchwert der Beteiligung per 31. Dezember 2024 abgestellt. Dies führt dazu, dass der Übertrag der Beteiligung vom Finanz- in das Verwaltungsvermögen von den Stimmberechtigten rückwirkend auf den 1. Januar 2025 zu genehmigen ist.

Dem Gemeinderat wird darum beantragt, einen Antrag zuhanden der Stimmberechtigten zu verabschieden, der für den rückwirkenden Übertrag der Beteiligung vom Finanz- in das Verwaltungsvermögen per 1. Januar 2025 einen Objektkredit in der Höhe des Buchwerts der Beteiligung per 31. Dezember 2024 vorsieht.

Da der Buchwert der Beteiligung per 31. Dezember 2024 noch nicht bekannt ist, soll der Stadtrat vom Gemeinderat ermächtigt werden, den vom Gemeinderat beschlossenen Antrag zuhanden der Stimmberechtigten redaktionell zu bereinigen. Die redaktionelle Bereinigung bezweckt, dass den Stimmberechtigten die konkrete Höhe des Objektkredits in Franken transparent gemacht werden kann. Konkret wird der Stadtrat den nachfolgend aufgeführten Platzhalter im Antrag an die Stimmberechtigten mit dem Buchwert der Beteiligung per 31. Dezember 2024 ersetzen.

«Für den Übertrag der Minderheitsbeteiligung der Stadt Zürich an der 'Flughafen Zürich AG' vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen per 1. Januar 2025 wird ein Objektkredit in Höhe von [Platzhalter für Betrag] Millionen Franken bewilligt.»

Der rückwirkende Übertrag der Beteiligung per 1. Januar 2025 ist einem Übertrag der Beteiligung per 1. Januar 2026 vorzuziehen, weil in letzterem Fall die Stimmberechtigten im Jahr 2025 über eine Ausgabe abstimmen würden, deren Höhe nicht genau bekannt ist und die aufgrund von Kursschwankungen beträchtlich variieren kann.

4.3 Bewertung der Beteiligung im Verwaltungsvermögen

Die Beteiligung an der FZAG wird in der Jahresrechnung der Stadt Zürich seit dem Jahr 1995 unter den für das Finanzvermögen massgebenden Bestimmungen bewertet. Wie oben dargelegt, erfolgt die Bewertung im Finanzvermögen zum Jahresschlusskurs per 31. Dezember des jeweiligen Jahres. Die damit einhergehenden Kursschwankungen führen je nach dem zu einer Verschlechterung oder Verbesserung des jeweiligen Rechnungsabschlusses der Stadt Zürich¹⁰. In den letzten fünf Jahren beeinflussten die Kursgewinne oder -verluste das Rechnungsergebnis der Stadt Zürich wie folgt:

¹⁰ Der Einfluss der Kursgewinne oder -verluste auf die Jahresrechnung konnte in den Jahren von 2004 bis 2014 über eine Schwankungsreserve ausgeglichen werden. Aufgrund eines Entscheids des Bezirksrats ist das seit dem



Tabelle 2

Jahresrechnung	Jahresendkurs Aktie FZAG (Fr.)	Verbuchter Kursgewinn/-verlust (Fr.)
2019	176.70	+21.8 Mio.
2020	156.10	-31.6 Mio.
2021	164.10	+12.3 Mio.
2022	143.10	-32.3 Mio.
2023	175.60	+49.9 Mio.

Angaben basieren auf Jahresrechnungen der Stadt Zürich, 2019–2023.

Aus Tabelle 2 geht hervor, dass die Kursschwankungen bei der börsenkotierten FZAG erheblich sind.

Nach dem Übertrag der Beteiligung in das Verwaltungsvermögen wird die Beteiligung grundsätzlich zum Anschaffungswert bewertet (§ 131 Abs. 2 GG). Als Anschaffungswert gilt der für den Übertrag massgebende Buchwert der Beteiligung, vorliegend also der Buchwert per 31. Dezember 2024 (vgl. Abschnitt 4.1).

Im Verwaltungsvermögen geführte Beteiligungen sind nicht abzuschreiben (§ 27 Abs. 1 VGG), jedoch auf eine dauerhafte Wertminderung hin zu prüfen (§ 28 VGG). Das von der kantonalen Justizdirektion herausgegebene Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden hält dazu fest: «Wird bei dieser Prüfung eine dauernde Wertminderung festgestellt, ist eine Wertberichtigung vorzunehmen. Die praktische Auslegung von 'dauerhaft' kann von der Gemeinde festgelegt werden.» (Kap. 9, S. 36). Kommt es nach einer negativen Wertberichtigung in den folgenden Jahren zu positiven Wertberichtigungen, sind diese höchstens bis zum Anschaffungswert vorzunehmen (§ 131 Abs. 2 GG, vgl. auch Justizdirektion, Das Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kap. 9, S. 37).

Für die Bewertung der Beteiligung an der börsenkotierten FZAG stellt die Stadt Zürich auf einen Fünfjahresdurchschnitt ab. Zur Ermittlung des Durchschnittswerts sind die Jahresschlusskurse der FZAG-Aktie der letzten fünf Jahre heranzuziehen. Diese Methode führt dazu, dass die Kursschwankungsrisiken gegen oben begrenzt sind (Anschaffungswert). Gegen unten bleiben die Kursschwankungsrisiken bestehen, jedoch werden deren Auswirkungen auf die Jahresrechnung der Stadt durch die Bewertung mittels dem Fünfjahresdurchschnitt geglättet.

Tabelle 3 simuliert die Bewertung der Minderheitsbeteiligung der Stadt Zürich an der FZAG für den Zeitraum der letzten fünf Jahre im Verwaltungsvermögen gemäss der oben beschriebenen Methode und stellt das Ergebnis der Simulation der tatsächlich erfolgten Bewertung der Beteiligung im Finanzvermögen gemäss den Jahresrechnungen der Stadt Zürich gegenüber. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der simulierten Bewertung die Beteiligung zum Buchwert in der Jahresrechnung 2018 per 1. Januar 2019 vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen übertragen worden wäre (§ 133 Abs. 1 GG, siehe Abschnitt 4). Der Anschaffungswert der Beteiligung per 1. Januar 2018 hätte also 249,5 Millionen Franken betragen.

Jahr 2014 nicht mehr möglich (vgl. STRB Nr. 1028/2014). Die Kursschwankungsrisiken haben daher seit der Jahresrechnung 2014 einen direkten Einfluss auf das Ergebnis der Jahresrechnung.



10/10

Tabelle 3

Jahr	Bewertung im FV per 31.12. (Fr.) (gem. Jahresrechnung)	Simulierte Bewertung im VV per 31.12. (Fr.) (gem. Fünfjahresdurchschnitt)	Kursgewinn/ -verlust FV (Fr.)	Kursgewinn/ -verlust VV (Fr.)
2019	271.3 Mio.	249.5 Mio.	+21.8 Mio.	±0.0 Mio.
2020	239.6 Mio.	249.5 Mio.	-31.6 Mio.	±0.0 Mio.
2021	251.9 Mio.	249.5 Mio.	+12.3 Mio.	±0.0 Mio.
2022	219.7 Mio.	246.4 Mio.	-32.3 Mio.	-3.1 Mio.
2023	269.6 Mio.	249.5 Mio.	+49.9 Mio.	+3.1 Mio.

Berechnungen basieren auf den Jahresrechnungen der Stadt Zürich, 2015 bis 2023. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Zürich vor dem Aktiensplitt der FZAG im Verhältnis von 1:5 per 6. Mai 2016 307 020 Aktien besass und seit dem 7. Mai 2016 1 535 100 Aktien besitzt.

Zusammenfassend sorgt die Führung der Minderheitsbeteiligung an der FZAG im Verwaltungsvermögen zu einer reduzierten Ergebnisvolatilität und damit zu einer geringeren Beeinflussung der Jahresrechnung als bei einem Verbleib im Finanzvermögen. Zu berücksichtigen ist, dass positive Wertberichtigungen bei im Verwaltungsvermögen geführten Beteiligungen bis höchstens zum Anschaffungswert vorzunehmen sind (was in der simulierten Bewertung in Tabelle 3 in den Jahren 2019, 2020, 2021 und 2023 der Fall ist).

5. Budgetnachweis und Zuständigkeit

Gemäss Art. 35 Abs. 1 lit. a Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) liegt die Finanzbefugnis für neue, einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken für einen bestimmten Zweck (Objektkredit) bei den Stimmberechtigten.

Die Ausgaben werden mit dem Budget 2025 beantragt und in den Finanz- und Aufgabenplan 2025-2028 eingestellt.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. Zuhanden der Stimmberechtigten:

Für den Übertrag der Minderheitsbeteiligung der Stadt Zürich an der «Flughafen Zürich AG» vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen per 1. Januar 2025 wird ein Objektkredit in Höhe des Buchwerts der Minderheitsbeteiligung der Stadt Zürich an der «Flughafen Zürich AG» per 31. Dezember 2024 bewilligt.

B. Zur Beschlussfassung in eigener Kompetenz:

Der Gemeinderat ermächtigt den Stadtrat, den Antrag zuhanden der Stimmberechtigten bei Vorliegen des Buchwerts der Minderheitsbeteiligung der Stadt Zürich an der «Flughafen Zürich AG» per 31. Dezember 2024 redaktionell dahingehend zu bereinigen, dass die Höhe des Objektkredits in Franken ausgewiesen wird.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter