

01.067

**Botschaft  
über die Finanzierung des Redimensionierungskonzeptes  
für die nationale Zivilluftfahrt**

vom 7. November 2001

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen zwei Verpflichtungs- sowie sechs Zahlungskredite zur Finanzierung des Redimensionierungskonzeptes der schweizerischen Zivilluftfahrt, mit dem Antrag auf Zustimmung.

7. November 2001

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

11686

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger  
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

1931 wurde mit Unterstützung des Bundes die Fluggesellschaft Swissair ins Leben gerufen. Sie entwickelte sich im Laufe der Zeit zu einem Prunkstück der Schweizer Wirtschaft und der internationalen Zivilluftfahrt. Anfang der Achtzigerjahre leiteten die Vereinigten Staaten die Öffnung der Luftverkehrsmärkte und die Teilprivatisierung der Luftverkehrsunternehmen ein. Europa zog ab Anfang der Neunzigerjahre nach, und unsere nationale Fluggesellschaft war gezwungen, neue Überlebensstrategien zu entwickeln. Das Scheitern dieser Strategien, vor allem aber die viel zu spät und zu zögerlich eingeleitete Kurskorrektur sowie die weltweite Krise des zivilen Luftverkehrs, die durch die Auswirkungen der tragischen Ereignisse vom 11. September 2001 eine zusätzliche Verschärfung erfuhr, stürzten die Unternehmen der SAirGroup Holding, zu denen auch die Swissair gehört, in eine ausweglose finanzielle Lage.

Für den Wirtschaftsstandort Schweiz ist die Existenz einer nationalen Fluggesellschaft mit interkontinentalen Verbindungen von erheblicher Bedeutung. Angesichts dieser Tatsache und den massiven negativen wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Auswirkungen einer Nulllösung hat der Bund schliesslich eingewilligt, sich am Konzept für die Erhaltung einer redimensionierten schweizerischen Fluggesellschaft und damit einem leistungsfähigen Hub-System finanziell zu beteiligen. Das entsprechende Konzept sieht vor, dass die Crossair einen Teil der bisher von der Swissair betriebenen Flotte (bis zu 26 Mittelstrecken- und 26 Langstreckenflugzeuge) und Fluglinien übernimmt. Trotz einer verringerten Anzahl von Flügen und Destinationen ist dadurch die Präsenz unseres Landes sowohl europa- wie weltweit gesichert und die direkten internationalen Flugverbindungen, die für das reibungslose Funktionieren unserer Wirtschaft von nicht zu vernachlässigender Bedeutung sind, bleiben aufrechterhalten.

Die Umsetzung des Konzeptes bewirkt umfangreiche Kosten und ist mit Risiken verbunden. Der Bund hat sich deswegen schon sehr früh um die Mobilisierung aller Kreise bemüht, die an der Existenz einer nationalen Fluggesellschaft mit interkontinentaler Anbindung interessiert sind. Die zu Stande gekommene Vereinbarung sieht vor, dass der Bund 1,6 Milliarden CHF an die rund 4 Milliarden CHF beisteuert, die zur Verwirklichung des Redimensionierungskonzeptes unerlässlich sind. Er tut dies auf zwei Arten: Erstens zeichnet er im Betrag von 600 Millionen CHF Aktien im Hinblick auf eine höhere Kapitalausstattung der neuen Gesellschaft. Zweitens gewährt er der Swissair ein Darlehen von einer Milliarde CHF zur Finanzierung eines reduzierten Flugbetriebes im Winterflugplan 2001/2002. Der Bundesrat hat sich mit Zustimmung der Eidgenössischen Finanzdelegation rechtlich zur Leistung der oben genannten Summen verpflichtet. Nach Finanzhaushaltsgesetz werden die entsprechenden Verpflichtungs- und Zahlungskredite mit der vorliegenden Botschaft den eidgenössischen Räten zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet. Weitere dem Parlament zur Genehmigung unterbreitete, betragsmässig aber bedeutend bescheidenere Zahlungskredite sind ebenfalls eine direkte Folge des gewählten Redimensionierungskonzeptes. Sie betreffen Verwaltungsaufwendungen für das Projektmanagement (Beizug externer Berater), die Emissionskosten der notwendigen

---

*Refinanzierungsmassnahmen und die Fortsetzung der Sonderprüfung, mit der die Ursachen und Verantwortlichkeiten für das Scheitern der SAirGroup geklärt werden sollen.*

*Angesichts der durch die unvorbereitete Stilllegung der gesamten Swissairflotte entstandenen Notstandssituation hat der Bundesrat mit dem Einverständnis der Eidg. Finanzdelegation der Swissair bereits am 3. Oktober 2001 ein erstes Darlehen von 450 Millionen CHF gewährt. Dieses war für die Aufrechterhaltung eines reduzierten Flugplans im Oktober bestimmt. Am 4. Oktober 2001 begründete der Bundesrat seinen Entscheid vor den eidgenössischen Räten, die ihn mehrheitlich unterstützten. Dieses Darlehen von 450 Millionen CHF ist zu den oben erwähnten 1,6 Milliarden CHF hinzuzufügen, um den Gesamtumfang der finanziellen Anstrengungen zu ermessen, die der Bund im Hinblick auf die Verwirklichung des Redimensionierungskonzeptes der nationalen Zivilluftfahrt zu unternehmen bereit ist.*

*Die Wirtschaft leistet einen Beitrag in ähnlicher Höhe – 1,6 Milliarden CHF – in Form einer Beteiligung an der neuen Fluggesellschaft. Flughafenkantone, Flughafengesellschaften sowie Banken (UBS, CSG, ZKB) sichern mit Überbrückungskrediten die kurzfristige Liquidität der für den Flugbetrieb vitalen flugverwandten Betriebe der Swissair-Gruppe. Damit sollte bis zum angestrebten Verkauf dieser Gesellschaften die Funktionstüchtigkeit der Flughafeninfrastruktur sichergestellt werden können.*

*Das in sehr kurzer Zeit ausgearbeitete Konzept bezieht sämtliche am Weiterbestehen einer nationalen Fluggesellschaft mit Interkontinental-Verbindungen interessierten Kreise mit ein. Es darf deshalb als gelungener Versuch gewertet werden, eine Krise durch gemeinsame Anstrengungen von Privatwirtschaft und Staat zu meistern.*

## **Botschaft**

### **1 Allgemeiner Teil**

#### **1.1 Ausgangslage**

##### **1.1.1 Kurzer Rückblick**

Die Swissair Schweizerische Luftverkehr Aktiengesellschaft ist am 26. März 1931 durch Fusion der «Balair», Basler Luftverkehrs-Aktiengesellschaft, Basel, und der «Ad Astra-Aero», Schweizerische Luftverkehrs-Aktiengesellschaft, Zürich, entstanden. Mit Sitz in Zürich bezweckte sie gemäss Artikel 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 war während vieler Jahre erfolgreich und lag unter den international tätigen Linienunternehmen im Mittelfeld. Ihr Streckennetz umfasste rund 130 Bestimmungsorte in über 70 Ländern.

Gestützt auf Artikel 103 des Luftfahrtgesetzes (LFG, SR 748.0) wurde der Swissair das Recht erteilt, als gemischtwirtschaftliche schweizerische Luftverkehrsgesellschaft die internen, kontinentalen und interkontinentalen Linienverbindungen, deren Führung die Konzessionsbehörde als im allgemeinen Interesse liegend erklärte, zu betreiben. Diese Bestimmung garantierte der Swissair faktisch ein Monopol im schweizerischen Luftverkehr. Am 19. Dezember 1966 wurden die Rechte und Pflichten der Swissair erstmals ausdrücklich in einer Konzession verankert.

Vor dem Hintergrund der Liberalisierung in Europa und dem Entscheid der Swissair, den grössten Teil ihrer interkontinentalen Linienflüge von Genf nach Zürich zu verlagern, beauftragte der Bundesrat am 8. Mai 1996 das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), Artikel 103 LFG im Sinne einer Marktöffnung zu revidieren. In der Botschaft des Bundesrats vom 28. Mai 1997 (BB1 1997 III 1181) wurden die neuen Rahmenbedingungen erläutert, welche den Übergang der bisherigen Vorzugsbehandlung der Swissair zu einer echten Wettbewerbssituation bewerkstelligen sollten. Die Änderungen wurden von beiden Kammern mit grosser Mehrheit gutgeheissen; sie traten am 15. November 1998 in Kraft.

Gemäss den Übergangsbestimmungen blieben die durch die bestehenden Konzessionen verliehenen Rechte grundsätzlich garantiert, soweit sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung tatsächlich genutzt wurden. Die letztmals im Jahr 1993 verlängerte Konzession der Swissair wäre Ende 2008 abgelaufen.

##### **1.1.2 Beziehungen zwischen dem Bund und der Swissair**

Im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Swissair und der Bildung einer Holding hat der Bundesrat am 9. April 1997 beschlossen, die Bundesbeteiligung auf die SAirGroup zu konzentrieren. Diese Beteiligung stützt sich heute auf Artikel 102

des revidierten Luftfahrtgesetzes; nach dieser Bestimmung kann sich der Bund an Flugplatz- oder Luftverkehrsunternehmen beteiligen, wenn dies im allgemeinen Interesse liegt.

Der Bund besitzt gegenwärtig etwas mehr als 368 000 Aktien der SAirGroup mit einem Nennwert von 69 CHF, was einem Anteil von rund 3 Prozent des Aktienkapitals der Gesellschaft entspricht (Aktienkapital von 877,4 Mio. CHF). Er und der Kanton Zürich sind die beiden grössten Einzelaktionäre. Das Paket des Bundes ist in der Bilanz zum Nennwert unter dem Verwaltungsvermögen eingestellt. Obschon die Verpflichtung für eine Bundesbeteiligung an der Swissair mit der Aufhebung von Artikel 103 LFG hinfällig wurde, verzichtete der Bund mit Hinweis auf das öffentliche Interesse auf die Veräusserung seiner Beteiligung an der SAirGroup, nicht zuletzt auch um negative Auswirkungen auf den Börsenkurs der Aktie zu verhindern.

Der Bund hatte bis zum Frühjahr 1999 eine Staatsvertretung im Verwaltungsrat der SAirGroup. Diese bestand in der Regel aus dem Generalsekretär des UVEK sowie Vertretern der Generaldirektion PTT bzw. SBB. Der Rückzug der Staatsvertreter im SAirGroup-Verwaltungsrat war eine direkte Folge der Aufhebung von Artikel 103 LFG und führte zu einer Entflechtung zwischen Bund und Swissair. An Stelle einer Vertretung der öffentlichen Hand im Verwaltungsrat wurde ein Beirat geschaffen, in welchem öffentliche und private Institutionen vertreten waren. Die Aufgabe des Beirats war, die Interessen der verschiedenen Partner der SAirGroup einzubringen und bei der Entscheidungsfindung des Unternehmens beratend mitzuhelfen.

Die Aufsichtstätigkeit des Bundes über Luftverkehrsunternehmen erstreckt sich allein auf die Überprüfung der Voraussetzungen für einen technisch und organisatorisch sicheren Flugbetrieb. Der Bund prüft deshalb nicht, ob ein Unternehmen gewinnbringende Geschäfte führt oder Aktionäre und Gläubiger vor finanziellen Verlusten geschützt werden. Die Festsetzung der strategischen Ziele sowie die finanzielle Verantwortung liegen ausschliesslich bei den für das privatwirtschaftliche Unternehmen verantwortlichen Organen.

Aus diesem Grunde ist die Aufsicht des Bundes über die Geschäftsführung der Unternehmen soweit eingeschränkt, als nur bei der erstmaligen Erteilung einer Betriebsbewilligung die Erfüllung gewisser finanzieller Voraussetzungen summarisch geprüft wird. Anlässlich der Erneuerung einer Betriebsbewilligung werden die finanzielle Leistungsfähigkeit und das Vorhandensein eines zuverlässigen Finanz- und Rechnungswesens gestützt auf die Vorlage von Geschäfts- und Revisionsberichten geprüft. Eine ständige Kontrolle der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Luftverkehrsunternehmen sieht das Luftrecht nicht vor.

Anlässlich der letzten Erneuerung der Betriebsbewilligung im Dezember 2000 konnte die Swissair glaubhaft machen, dass ihr die für einen sicheren Flugbetrieb und Unterhalt notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung standen. Das BAZL hatte daher keinen Grund, die ordentliche Erneuerung der Betriebsbewilligung zu verweigern.

Die luftrechtlich vorgeschriebene Aufsicht des BAZL beschränkt sich seit der Reorganisation der Swissair-Group von 1997 auf die Fluggesellschaft Swissair, da nur die letztere, nicht aber die Holding SAirGroup – an der der Bund eine Beteiligung von drei Prozent hält – noch die SAirLines im Besitze einer Betriebsbewilligung oder Streckenkonzession des Bundes sind.

### 1.1.3

### Die Krise bei 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 Gemeinschaft 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 Neunzigerjahre 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 gleichberechtigter 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 noch vor Jahresende abgeschlossen werden können. Die sieben 1999 abgeschlossenen sektoriellen Abkommen treten gleichzeitig in Kraft, nämlich am ersten Tag des zweiten Monats nach der letzten Bekanntgabe der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden.

Anfang der Neunzigerjahre plante die Swissair einen Zusammenschluss mit den drei Fluggesellschaften KLM (Niederlande), SAS (Skandinavien) und AUA (Österreich); ihr Verkehrssystem hätte sich auf die sieben Hauptdrehscheiben 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).

Zur Bewahrung der Selbständigkeit traf die SAirGroup 1997 zusammen mit nationalen Fluggesellschaften den folgenschweren Entscheid des sog. 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 Selbstständigkeit 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 der Lage der Flugverkehrsindustrie ergaben.

## **1.2 Die Gründe für das Einschreiten des Bundes**

### **1.2.1 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 Luftfahrtpolitik 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.

Am 18. Oktober 2000 hat der Bundesrat den Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) in seinen konzeptionellen Teilen verabschiedet. Neben einem verstärkten Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrssysteme, einem umfassenden Umweltschutz und einer koordinierten räumlichen Abstimmung postuliert der SIL vor allem die effiziente Nutzung der bestehenden Flughäfen. Die für unser Land notwendige Luftfahrtinfrastruktur soll die Mobilitätsbedürfnisse möglichst wirtschaftlich und umweltschonend abdecken.

Die Wichtigkeit unserer Landesflughäfen unterstreicht der SIL mit folgenden Grundsätzen:

- Die Landesflughäfen sind die nationalen Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs und Teil des Gesamtverkehrssystems. Der Flughafen Zürich soll seine Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs wahrnehmen können. Die Flughäfen Basel-Mulhouse und Genf sollen sich entsprechend ihrer tri- bzw. binationalen Funktion auf regional erforderliche Interkontinentalflüge und auf den Europaflugverkehr ausrichten und entwickeln können.
- Auf den Landesflughäfen kommt dem Linienverkehr erste Priorität zu.
- Die Landesflughäfen sollen untereinander zusammenarbeiten und die sich bietenden marktwirtschaftlichen Möglichkeiten für eine sinnvolle Verkehrsteilung nutzen.
- Die Landesflughäfen sollen eine ihrer Funktion entsprechende leistungsfähige Infrastruktur anbieten. Die erforderlichen Entwicklungsschritte sind rechtzeitig einzuleiten und unter räumlichen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Kriterien zu optimieren.

Trotz der gegenwärtig rückläufigen Entwicklung im Weltluftverkehr und der Krise rund um die Swissair besteht kein Grund, von diesen Grundsätzen abzuweichen. Die langfristige Planung soll sich weiterhin an der dem SIL zu Grunde gelegten Langfristprognose ausrichten.

### **1.2.2 Beschäftigungspolitik**

Auf Grund verschiedener unvorhergesehener Entwicklungen und Ereignisse hat das Staatssekretariat für Wirtschaft am 25. Oktober 2001 eine Neubeurteilung der konjunkturellen Situation vorgenommen. Von Bedeutung waren dabei insbesondere die stärker als bisher angenommene Verlangsamung der Weltkonjunktur, die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA und weitere Leitzinssenkungen. Betreffend die Schweiz ist auf die Swissair-Krise sowie die Frankenstärke hinzuweisen.

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 2001 schätzt die Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes das Wachstum neu auf 1,6 Prozent. Im zweiten Halbjahr 2002 werden die Auftriebskräfte wieder die Oberhand erlangen, wengleich sich die Umstrukturierungen in der schweizerischen Luftfahrt dämpfend auswirken werden; im Jahresdurchschnitt

2002 dürfte ein Wachstum von 1,3 Prozent erreicht werden. Die Arbeitslosigkeit steigt im Jahresdurchschnitt 2002 auf 80 000 an, was einer Arbeitslosenquote von 2,2 Prozent entspricht. Die Teuerung bleibt niedrig. Mit Wachstumsraten am oberen Rand des Potenzialwachstums darf wiederum im Jahre 2003 (+2,0 Prozent) gerechnet werden.

Die Umsetzung des Redimensionierungskonzeptes der schweizerischen Luftfahrt<sup>1</sup> 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.

Sollten erheblich mehr Arbeitsplätze verloren gehen als was das Szenario 26/26 vorsieht, wäre zu beachten, dass dies in einem bedeutend härteren konjunkturellen Klima als noch vor einem Jahr erfolgen müsste. Mit grosser Wahrscheinlichkeit würde sich die Konsumentenstimmung weiter verschlechtern. Zusätzliche Effekte würden über die Investitionstätigkeit und die Dienstleistungsexporte anfallen. Eine konkrete Bezifferung des Effektes auf das BIP lässt sich beim gegenwärtigen Wissensstand nicht berechnen.

Unter dem *Szenario 26/26* ist durch die SAirGroup auf Grund heutiger Pläne in der Schweiz mit einem Abbau von 4500 vollzeitäquivalenten 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.

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. Auch diese Entlassungen hätten in erster Linie die Region Zürich betroffen. Während ein Teil dieser Entlassungen direkt auf das Verschwinden der Swissair zurückzuführen wären (Swissair, flugnahe Betriebe und Zulieferer), hinge ein weiterer Teil davon ab, wie sich der Flughafen Zürich generell weiterentwickelt. Zu erwarten wäre in einem solchen Szenario, dass zwar andere Fluggesellschaften einen Teil der Nachfrage nach Flugdienstleistungen befriedigen würden 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.

Die negativen, kurzfristigen Auswirkungen eines Stellenabbaus auf den nationalen und regionalen Arbeitsmarkt bzw. auf die Arbeitslosigkeit hängen stark von der herrschenden Arbeitskräftenachfrage ab. Dabei ist zu sagen, dass sich der Schweizer Arbeitsmarkt, trotz einer sich abzeichnenden konjunkturellen Abschwächung, nach wie vor in guter Verfassung präsentiert. Die Arbeitslosenquote lag mit 1,7 Prozent Ende September 2001 auf bemerkenswert tiefem Niveau.

<sup>1</sup> Für die Beschreibung des Redimensionierungskonzeptes vgl. Ziffer 2.1

Dennoch käme eine Massenentlassung bei der Swissair 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 von einen Prozentpunkt. Die nationale Arbeitslosenquote steigt pro 3600 zusätzliche Arbeitslose um einen Zehntel Prozentpunkt.

In einer kurz- und mittelfristigen Sicht ist für den Arbeitsmarkt von Bedeutung, dass mit der teilweisen Einstellung verschiedener Aktivitäten im Bereich des Flugverkehrs in beträchtlichem Umfang spezifisches Humankapital entwertet wird. Die sehr differenzierten Kenntnisse der Spezialisten im Luftverkehr verlieren durch die Redimensionierung des Flugverkehrs an Wert. Im Rahmen von Umschulungsmassnahmen werden neue Humankapitalinvestitionen zur Anpassung an geänderte Strukturen nötig sein. Ein geordneter Übergang der Aktivitäten und des Personals der Swissair zur Crossair leistet daher einen grossen Beitrag zur Werterhaltung eines grossen Teils dieses spezifischen Humankapitals.

Nebst den Überlegungen zu Swissair hat der Bundesrat auch der Bedeutung des Zürcher Hubs für die Volkswirtschaft Rechnung getragen. Ein Konkurs der Swissair würde die Gefahr in sich bergen, dass der Flughafen einen Teil seiner Bedeutung im interkontinentalen Flugverkehr verlieren würde.

Die volkswirtschaftlichen Effekte des Flughafens lassen sich in kurzfristige Einkommens- bzw. Beschäftigungseffekte und in langfristige Wachstums- und Struktureffekte unterteilen. Zudem können sie direkt oder indirekt (durch den Einfluss des Flughafens auf andere Branchen) erfolgen. Die indirekt vom Flughafen ausgelösten Effekte sind deutlich grösser als die direkten Effekte; gemäss empirischen Studien (Frankfurt, Amsterdam, Atlanta, Los Angeles) liegt der entsprechende Multiplikator-Effekt zwischen 1,5 und 2,0.

#### *a. Einkommens- bzw. Beschäftigungseffekte*

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 Prozent des kantonalen bzw. beinahe 2 Prozent des gesamtschweizerischen Volkseinkommens. Fast die Hälfte des generierten Einkommens fliesst dabei in Gebiete ausserhalb der Flughafenregion, über 40 Prozent in Gebiete ausserhalb des Kantons Zürich. Knapp 100 000 Einwohner sind in ihrer wirtschaftlichen Existenz direkt oder indirekt vom Flughafen Zürich abhängig.

Glauht man einer empirischen Studie, bewirken 1 Million zusätzliche Passagiere 1100 direkte Arbeitsplätze bei Fluggesellschaften und Flughäfen, 1100 indirekte Arbeitsplätze (Zulieferfirmen, Konsum) sowie 1800 weitere Arbeitsplätze in anderen Branchen durch die erhöhte Standortattraktivität. Der Flughafen Zürich hat da-

her 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 Prozent registriert werden musste.

#### *b. Wachstums- bzw. Struktureffekte*

Eine gute Verkehrsanbindung auf nationaler und internationaler Ebene ist für viele Unternehmungen ein wichtiger Faktor bei der Standortwahl. Dem Flughafen Zürich kommt also eine wichtige Vorleistungsfunktion zu und er ist ein wichtiges Element der Standortattraktivität der Schweizer Volkswirtschaft. Insbesondere für gewisse wertschöpfungsintensive Dienstleistungsbranchen («high-touch-Dienstleistungen») dürfte eine breite internationale Anbindung mit Direktflügen von grosser Bedeutung sein.

### **1.3 Die Beschlüsse des Bundesrates**

Durch den Fehlschlag der so genannten Hunter-Strategie waren bei der SAirGroup Milliardenverluste eingetreten. Praktisch der gesamte Verwaltungsrat trat in zwei Etappen zurück. Mit einem Konzernverlust von 2885 Millionen CHF war das Jahr 2000 das schlechteste in der Geschichte der Swissair/SAirGroup. Zu diesem Ergebnis führten hohe Verluste aus den Beteiligungen im Fluggeschäft (Frankreich, Belgien und Deutschland). Die Konzernrechnung war mit einmaligen Aufwendungen von 2714 Millionen CHF belastet. Wesentlichen Anteil daran hatten Rückstellungen bei den Airline-Beteiligungen (2208 Mio. CHF). Das Eigenkapital des Konzerns reduzierte sich von 4181 Millionen CHF (23,4% der Bilanzsumme) im Vorjahr auf nurmehr 1160 Millionen CHF (5,7% der Bilanzsumme). Eine von der neuen Führungsscrew per 30. Juni 2001 verlangte Zwischenrevision bestätigte den Ernst der Lage. Nach Berichtigung verschiedener problematischer Bewertungen im Jahresabschluss 2000 musste das Eigenkapital noch einmal um knapp eine halbe Milliarde CHF reduziert werden und betrug damit bloss noch ungefähr 2 Prozent der Bilanzsumme.

Die Swissair befand sich also bereits vor den Anschlägen vom 11. September 2001 und ihren verheerenden Folgen für den Luftverkehr in einer schwierigen Lage. Die Terroranschläge haben jedoch nicht nur einen massiven Rückgang der direkten Einnahmen aus dem allgemeinen und insbesondere dem transatlantischen Flugverkehr zur Folge gehabt, sondern ebenso einen Einbruch der Umsatzzahlen der Tochtergesellschaften der SAirGroup. Nach den damaligen Angaben des Unternehmens summierten sich die direkten Folgeschäden der Ereignisse vom 11. September 2001 innerhalb von nur einer Woche auf 65 Millionen CHF. Es stellte sich zudem heraus, dass sich die Voraussetzungen für die Veräusserung einzelner Konzernteile deutlich verschlechtert hatten.

Einige Tage nach den Ereignissen vom 11. September 2001 nahm die Geschäftsleitung der SAirGroup Kontakt zu den Bundesbehörden auf, um sie über den Ernst der Lage ins Bild zu setzen. Sie wies sie vor allem darauf hin, dass der Konzern ab Anfang Oktober in einen Liquiditätseingpass geraten könnte.

Angesichts dieser Notlage wurden im Hinblick auf eine rasche Lösung des Problems verschiedene Kontakte aufgenommen. In einem ersten Schritt ging es um die Sicherstellung des Liquiditätsbedarfs des Konzerns, aber auch um die Suche nach Mitteln und Wegen, um sein Überleben als Ganzes zu gewährleisten. Der Bundesrat akzeptierte im Grundsatz eine Beteiligung der öffentlichen Hand an der Swissairsanierung, und zwar auf dem Wege einer – zeitlich befristeten – Beteiligung an einer Rekapitalisierung. Das bundesrätliche Ja war namentlich an folgende Bedingungen geknüpft:

- Vorhandensein eines an langfristigen Erfolgchancen orientierten Gesamt-sanierungskonzeptes für den Konzern;
- Einbezug aller involvierten Kreise (Banken, Wirtschaft, Gläubiger und Aktionäre, Personal und Gewerkschaften);
- Der Anstoss zur Erarbeitung eines solchen Konzeptes musste von der Privatwirtschaft herkommen.

Auf Initiative von Wirtschaftskreisen hin wurde eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von alt Nationalrat Ulrich Bremi ins Leben gerufen. Sie hielt ihre erste Sitzung am 28. September 2001 ab. Zielsetzung war die Rettung der Swissair, wobei von Anfang an klar war, dass sie nicht ohne eine Redimensionierung des Konzerns zu bewerkstelligen war.

Am Sonntag, den 30. September 2001 traf sich eine Delegation von Swissair, Crossair und involvierten Grossbanken mit einer Vertretung des Bundesrates und legte dieser ihre Lageanalyse dar. Beide Fluggesellschaften und die Banken hatten sich auf einen ihrer Meinung nach Erfolg versprechenden Plan geeinigt. Sie hatten erkannt, dass an eine Rettung von SAirGroup angesichts des Ausmasses des gesamten Sanierungs- und Restrukturierungsbedarfes (mindestens 7–8 Mrd. CHF) nicht mehr zu denken war. Der unter der Bezeichnung «Phoenix» bekannt gewordene und in einem Dokument namens «Term Sheet Projekt Phoenix» vom 1. Oktober 2001 ausführlich beschriebene Plan bestand darin, die Tochtergesellschaft Crossair vom Konzern abzukoppeln und sie so zu strukturieren und zu rekapitalisieren, dass sie einen Teil des Fluggeschäfts von Swissair übernehmen kann. Die übrigen Konzerngesellschaften wollte man sozusagen auf den Weg in die Liquidation entlassen. Zu diesem Zweck kauften die Banken den Swissair-Anteil an der Crossair auf (etwa 70% der Aktien). Sie stellten dem Konzern ausserdem einen pfandgesicherten Überbrückungskredit von 250 Millionen CHF in Aussicht. Die Banken machten zur Bedingung, dass die aus dem Aktienverkauf sowie aus dem Überbrückungskredit stammenden Gelder einzig der Finanzierung der flugverwandten Betriebe (SR Technics, Swissport, GateGourmet, Nuance, RailGourmet, GourmetNova, Atraxis usw.) dienen sollten. Sie waren jedoch bereit zu akzeptieren, dass ein Teil der aus dem Verkauf der Crossair-Aktien stammenden Mittel zur Sicherung des Flugbetriebs eingesetzt würden, jedoch nicht über den 3. Oktober 2001 hinaus. Die Banken verpflichteten sich zudem, sich mit einer Kapitalerhöhung von 350 Millionen CHF an der Finanzierung der erweiterten Geschäftstätigkeit der Crossair zu beteiligen und dieser einen Betriebskredit von 500 Millionen CHF zur Verfügung zu stellen.

Am 1. Oktober 2001 stimmten die beteiligten Parteien (SAirGroup, Crossair, UBS und CSG) dem Term Sheet Projekt Phoenix zu. Am selben Tag beschloss auch der Bundesrat auf Grund der Informationen, die er am 30. September 2001 erhalten hatte, den Plan «Phoenix» zu unterstützen. Hingegen verzichtete er auf das Angebot der

Banken, Crossairaktien zu erwerben. Er forderte die Banken und die Verantwortlichen der Fluggesellschaften auf, die nötigen Schritte zur Behebung des bedrohlichen Liquiditätsmangels zu unternehmen und eine Stilllegung der Swissair-Flotte zu verhindern.

Der Aufruf des Bundesrats blieb jedoch ungehört und am 2. und 3. Oktober 2001 blieb die gesamte Swissair-Flotte am Boden. Der Konzern war nicht mehr in der Lage, den Zahlungsaufforderungen seiner Gläubiger nachzukommen. Dieses Ereignis versetzte das ganze Land in einen Schockzustand und löste auch im Ausland Ungläubigkeit aus. Das Bild der Schweiz als Garantin von Zuverlässigkeit, Qualität und Sicherheit wurde nachhaltig beeinträchtigt.

Am 3. Oktober 2001 beschloss der Bundesrat im Einvernehmen mit der Finanzdelegation, angesichts des Ernstes der Lage der Swissair unverzüglich ein Darlehen von 450 Millionen CHF zu gewähren und ihr damit den Betrieb eines reduzierten Flugplans bis zum 28. Oktober 2001 (vgl. Ziff. 3.2.3.2) zu ermöglichen. Die Antwort des Bundesrates auf zwei dringliche parlamentarische Interpellationen<sup>2</sup> gab ihm die Gelegenheit, seine Position zu erläutern. Der Vorsteher des Finanzdepartements erklärte dabei, dass eine Sanierung der völlig überschuldeten Swissair ausgeschlossen sei. Vor diesem Hintergrund erachte der Bundesrat die Unterstützung des Plans «Phoenix» als gangbaren Lösungsweg. Die Gewährung eines Darlehens stiess im Rahmen der parlamentarischen Beratungen auf breite Unterstützung.

Am 5. Oktober 2001 wurde das Gesuch verschiedener Gesellschaften, unter anderem der Holdings SAirGroup und SAirLines um provisorische Nachlassstundung gutgeheissen<sup>3</sup>. Gleichentags befasste sich der Bundesrat erneut mit der aktuellen Lage. Er bekräftigte sein Interesse an einer Anbindung der Schweiz an das interkontinentale Flugnetz mit einer inländischen Fluggesellschaft. Er setzte eine «Luftbrücke» genannte «Task Force» ein, in der alle interessierten Kreise vertreten sind.

In ihrem Pflichtenheft wurde die «Task Force» darauf verpflichtet zu überprüfen, ob die bereitgestellten Mittel (Darlehen von 450 Mio. CHF) den Zielsetzungen entsprechend verwendet werden; sie wurde ausserdem mit dem Controlling und Monitoring der Liquidität der Swissair sowie der für den Flughafenbetrieb lebenswichtigen Annexbetriebe beauftragt. Schliesslich sollte sie die Umsetzung des Plans «Phoenix» begleiten, der inzwischen auf Grund des bundesrätlichen Entscheids, sich in die Bemühungen um eine Lösung der Krise einzuschalten, zu «Phoenix+» geworden war.

Die von der «Task Force» ergriffenen Massnahmen dienten der Erfüllung dieser Aufgaben. Dank dem Informationsaustausch innerhalb dieser Task Force kamen zahlreiche Probleme im Zuge der Umsetzung von «Phoenix+» auf den Tisch. Schnell wurde klar, dass im ursprünglichen Projekt manche Schwierigkeiten unterschätzt, wenn nicht gar völlig vergessen worden waren. Von den durch die Task Force behandelten Themen- und Problemstellungen sind insbesondere zu erwähnen:

- die Analyse des durch die Crossair-Leitung erarbeiteten Businessplans;

<sup>2</sup> 01.3446 Interpellation Lombardi und 01.3443 Interpellation Leutenegger Oberholzer.

<sup>3</sup> Folgende Gesellschaften gingen am 5. Oktober 2001 in Nachlassstundung: SAirGroup, Swissair, SAirLines, Flightlease. Am 8. Oktober 2001 folgten Cargologic und Swiss-cargo.

- die Erstellung eines Zeitplanes für die Übernahme der zur Übertragung vorgesehenen Swissair-Mittel- und Langstreckenflugzeuge durch die Crossair;
- Antworten auf verschiedene rechtliche Fragen, die die Startbedingungen der neuen Fluggesellschaft mitbestimmen;
- Suche nach einer Gesamtfinanzierung des Redimensionierungskonzeptes für die Zivilluftfahrt.

Die Lösungen der genannten Probleme werden unter Ziffer 2.1.1. vorgestellt.

Am 16./17. und 22. Oktober 2001 setzte sich der Bundesrat ein weiteres Mal mit der Problematik Swissair/Crossair auseinander. Er fasste eine Reihe von Beschlüssen, insbesondere finanzieller Art, die das Redimensionierungskonzept für die Zivilluftfahrt umreissen, welches mit dieser Botschaft unterbreitet wird (vgl. Ziff. 2.1.1). Diese Beschlüsse waren aus folgenden Gründen dringlich:

- Erstens musste noch Klarheit geschaffen werden, ob die Swissair ab dem 28. Oktober noch ein reduziertes Flugprogramm anbieten kann oder nicht (das bereits gesprochene Darlehen von 450 Mio. CHF sicherte bloss den Betrieb bis zu diesem Datum). Dringlicher Klärungsbedarf bestand vor allem bezüglich der Publikation im Winterflugplan 2001/2002, aber auch gegenüber den Mitarbeitenden der Swissair und den Leasinggesellschaften für die Flugzeuge. Eine Verzögerung hätte den Erfolg des Projekts erneut in Frage gestellt.
- Zweitens musste auch betreffend der notwendigen Rekapitalisierung der Crossair ein klares Zeichen gesetzt werden. Dies vor allem aus folgenden Gründen:
  - Ohne verbindliche Zusage des Bundes hätten die zeitlich dringenden Vorbereitungsarbeiten für die Integration der Mitarbeitenden und der Flugzeuge in die neue Gesellschaft weiter hinausgeschoben werden müssen.
  - Andererseits hätten mit fortschreitender Verzögerung auch die Privatinvestoren das Gefühl bekommen können, sie seien ihrer in der «Grundsatzvereinbarung» umschriebenen Verpflichtungen enthoben. Das in kurzer Zeit zu Stande gekommene Finanzierungsgebäude wäre Gefahr gelaufen, in sich zusammenzufallen.

## **2 Das Redimensionierungskonzept für die Zivilluftfahrt**

### **2.1 Beschreibung**

#### **2.1.1 Allgemeine Vorstellung des Konzeptes**

Unter den Ziffern 1.2.1 und 1.2.2 wurden die massgeblichen verkehrs-, wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Beweggründe für die Erhaltung einer nationalen Fluggesellschaft mit Interkontinentalverbindungen erläutert. Da die Swissair nicht mehr in der Lage ist, diese Rolle zu spielen, muss die Crossair sie übernehmen. Ziel des Konzeptes ist es, basierend auf dem Business-Plan Phoenix+ eine neue nationale Fluggesellschaft mit einem massgeblichen Angebot an Interkontinental-Verbindun-

gen aufzubauen und damit ein funktionsfähiges Hub-System aufrechtzuerhalten. Umfang und Dichte des Flugplans werden sich am Szenario 26/26/82 (Ausbau der Crossair-Flotte von 82 Flugzeugen um je 26 Mittelstrecken- und Langstreckenflugzeuge der Swissair) ausrichten. Die definitive Flottengrösse wie auch der künftige Flugplan wird in den kommenden Monaten im Lichte der absehbaren Zukunftsaussichten im zivilen Luftverkehrsmarkt zu optimieren sein. Das Szenario 26/26 bildet die Orientierungsgrösse, ist aber kein absolutes starres Korsett. Der notwendigen Flexibilität sind indessen durch die erwähnte Zielsetzung Grenzen gesetzt. Die Crossair wird gemäss Business-Plan Phoenix Plus<sup>4</sup> einen erweiterten europäischen und interkontinentalen Flugverkehr mit bis zu zusätzlich 26 Flugzeugen für den kontinentalen Verkehr und bis zu zusätzlich 26 Flugzeugen für den interkontinentalen Verkehr aufbauen. Der Aufbau im Europaverkehr wird so rasch wie möglich (voraussichtlich zur Jahreswende, spätestens aber bis Ende März) der Aufbau im Langstreckenverkehr rechtzeitig auf den Beginn des Sommerflugplanes 2002 abgeschlossen. Die Einzelheiten der Ablösung sind zwischen Swissair und Crossair vertraglich zu regeln. Ein rascherer Aufbau ist einerseits aus organisatorischen Gründen nicht möglich, andererseits weil die Bewilligungsverfahren eine gewisse Zeit beanspruchen. 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 Verminderung um 9 interkontinentale und 13 europäische Destinationen dar. Die Gesamtflotte beider Unternehmen soll um 22 Maschinen verkleinert werden. Damit die neue Gesellschaft die erforderlichen Investitionen tätigen kann, muss sie rekapitalisiert werden.

Das Konzept löst in dreifacher Hinsicht einen namhaften Finanzierungsbedarf aus:

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

Im Gesamtüberblick ergibt sich folgendes Bild:

	Finanzierungsbedarf	Geldgeber	Anteil Bund
in Millionen CHF			
Finanzierung des reduzierten Flugplans der Swissair	1000 <sup>5</sup>	Bund	1000
Überbrückungsfinanzierung der vitalen flughafennahen Betriebe	~150	Kantone, Flughafenbetreiber, Banken	–

<sup>4</sup> Vgl. Anhang 1

<sup>5</sup> Es sei daran erinnert, dass der Bundesrat am 3. Oktober 2001 mit Zustimmung der Eidgenössischen Finanzdelegation eine Darlehenstranche von 450 Millionen CHF gesprochen hat, damit im Oktober 2001 der Betrieb eines reduzierten Flugplanes sichergestellt werden konnte.

Beteiligung an der neuen Fluggesellschaft (einschliesslich Anfangsverluste und Transformationskosten)	2740	Banken, Wirtschaft, Kantone und Bund	600
---	------	--------------------------------------	-----

---

- Zu 1. Einerseits muss die Swissair unbedingt mindestens diejenigen Linien weiter betreiben, die von der neuen Firma übernommen werden sollen. Der einmal erfolgte Verlust von Landerechten oder Marktanteilen könnte, falls überhaupt, nur um den Preis langwieriger und kostspieliger Anstrengungen wettgemacht werden. Die Aufrechterhaltung der Flüge im Rahmen eines reduzierten Flugplanes ermöglicht ausserdem eine Abschwächung des akuten Problems der bereits verkauften Flugtickets, die noch nicht benützt worden sind. Der Bund wird das während der Übergangsphase erwartete Swissair-Betriebsdefizit mit einem Darlehen von einer Milliarde CHF überbrücken.<sup>6</sup>
- Zu 2. Andererseits ist es unerlässlich, das Überleben der für den Flughafenbetrieb vitalen flughnahen Unternehmen zu sichern. Es versteht sich von selbst, dass es nicht sehr sinnvoll wäre, der nationalen Airline die Mittel zu geben, ihre Flüge zu sichern, wenn keine funktionierende Flughafeninfrastruktur bereitsteht.

Für die Flughafeninfrastruktur auf den schweizerischen Flughäfen sind insbesondere folgende Gesellschaften der Swissair Group von vitaler Bedeutung:

*SR Technics*

Hauptaktivitäten von SR Technics sind Flugzeugwartung und -überholung, der Triebwerkunterhalt sowie Wartung und Bereitstellung von Flugzeugkomponenten sowie Erbringung von Dienstleistungen (Flugzeugenteisung, Push-back). Mehr als 50 Fluggesellschaften weltweit lassen ihre Flotte oder Teile davon bei SR Technics warten und profitieren somit von der operationellen Erfahrung, die SR Technics durch die Wartung der gesamten Swissair-Flotte besitzt.

*Swissport*

Swissport ist verantwortlich für die Erbringung umfassender Abfertigungsleistungen für Passagiere und Flugzeuge der Swissair Group und von Kunden-Airlines. Wichtigste Dienstleistungen sind der Passagierdienst (Check-in, Gate, Transit, Lounges), Rampdienst, Gepäcksortierung, Fueling, Kabinenreinigung sowie der Betrieb der Stations-Zentrale. Swissport ist international tätig und betreibt 127 Groundhandling-Stationen in 25 Ländern.

*Atraxis*

Atraxis ist Anbieter von Informatik-Lösungen für die Airline-, Airport-, Reise- und Transportindustrie sowie von Dienstleistungen im Bereich IT-System-Integration. Sie entwickelt und betreibt insbesondere das Reservations- und Abfertigungssystem für Swissair und Crossair, aber auch für

<sup>6</sup> Vgl. Anhang 4, Ergänzung zum Darlehensvertrag vom 24./25. Oktober 2001

zehn weitere Fluggesellschaften, und erbringt zentrale IT-Leistungen für die Flughäfen Zürich, Genf und Basel wie auch für 85 ausländische Stationen.

Diese drei Gesellschaften erwirtschafteten vor Abbruch der Finanzkrise mit Drittkunden einen Umsatz von über 2,3 Milliarden CHF und beschäftigten für dieses Volumen weltweit rund 7600 Personen.

Die Arbeiten für die Restrukturierung und Sanierung dieser Betriebe sind in vollem Gange, in zwei Fällen stehen Verkaufsverhandlungen kurz vor dem Abschluss. Eine Überbrückungsfinanzierung für die SR Technics und die Atraxis konnte unter Federführung des Kantons Zürich durch eine gemeinsame Anstrengung der Flughafenkantone, der Flughafengesellschaften und der Banken UBS, CSG und ZKB sichergestellt werden. Sollten die Verkaufsabsichten in allen drei Fällen rechtzeitig umgesetzt werden, reduziert sich der ursprünglich auf 500 Millionen CHF geschätzte Überbrückungsfinanzbedarf auf knapp 150 Millionen CHF. Der Darlehensvertrag<sup>7</sup> enthält eine Klausel, wonach die Zahlungen des Bundes von der Bereitstellung von Mitteln durch die Kantone und die Wirtschaft abhängen, die ausreichen, um das Überleben der vitalen flughafennahen Betriebe zu gewährleisten.

- Zu 3. Schliesslich benötigt die Ausweitung der Geschäftstätigkeit der neuen Gesellschaft ein solides finanzielles Fundament. Im Business-Plan wird der Eigenkapitalbedarf der neuen Gesellschaft im eingeschwungenen Zustand auf 2,1 Milliarden CHF 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:

<sup>7</sup> Vgl. Anhang 4.

Eigenkapitalbedarf der neuen Gesellschaft im Zeithorizont 2003–2004	2,1 Mia. CHF
+ Transformationskosten und Anfangsverluste <sup>8</sup>	0,94 Mia. CHF
<b>Bruttokapitalbedarf</b>	<b>3,04 Mia. CHF</b>
./. Eigenkapital der Crossair Ende Jahr (Schätzung)	0,3 Mia. CHF
<b>Rekapitalisierungsbedarf (Zielvorgabe)</b>	<b>2,74 Mia. CHF</b>

Auf Grund des aktuellen Standes (5.11.01) ist mit folgendem Engagement zu rechnen:

	In Millionen CHF
– Privatinvestoren	1620
– Öffentliche Hand	1051
– Bund	600
– Kanton ZH	300
– Kantone BS/BL	31
– Stadt Zürich	50
– übrige Kantone	70
<b>Zwischentotal</b>	<b>2671</b>
– Bestehendes Eigenkapital (geschätzter Stand Ende 2001)	300 <sup>9</sup>
<b>Total Eigenkapital</b>	<b>2971</b>
Manko gegenüber Zielvorgabe	69

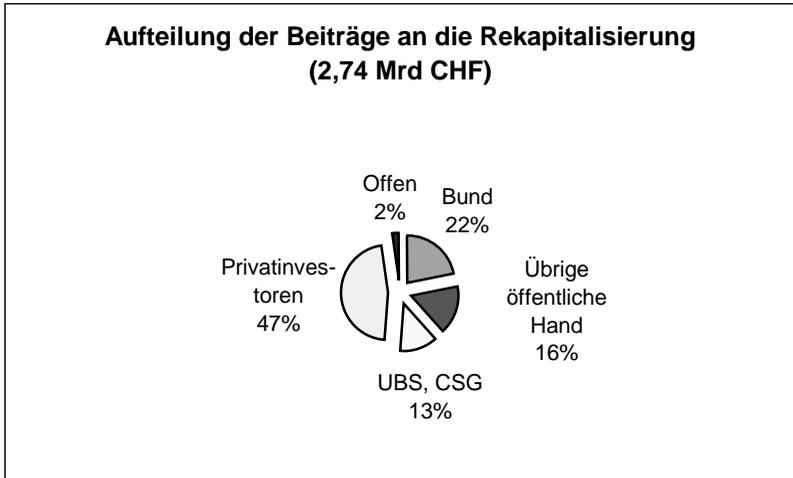
Von diesen Zusagen können ungefähr 2160 Millionen CHF als verbindlich betrachtet werden, während ungefähr 430 Millionen CHF noch an Bedingungen geknüpft sind. Letzteres gilt insbesondere für das Engagement von Stadt und Kanton Zürich. Hier braucht es noch die Zustimmung des Kantonsparlaments und eine Volksabstimmung. Schliesslich kann in Aussicht genommen werden, dass die übrigen Kantone sich mit bis zu 70 Millionen CHF an der neuen Fluggesellschaft beteiligen werden.

Das zur Erreichung der Zielvorgabe verbleibende Manko von 69 Millionen CHF muss in zweifacher Hinsicht relativiert werden. Zum einen ist nicht auszuschliessen, dass rechtzeitig vor der definitiven Festlegung der Aktienkapitalerhöhung weitere Investoren gewonnen werden können. Zum anderen ist die Zielvorgabe bewusst

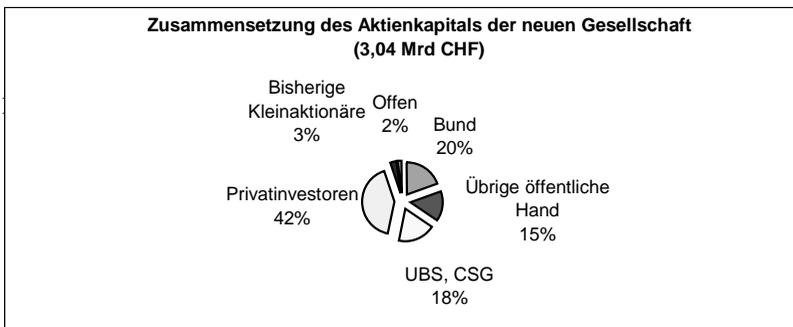
<sup>8</sup> Diese Kosten werden ebenfalls mit der Zeichnung von neuem Aktienkapital finanziert.  
<sup>9</sup> davon ungefähr 70 Prozent im Besitz von UBS und CSG

ehrgeizig festgelegt worden, sodass auch bei einer leichten Unterschreitung dieses Betrages eine solide Eigenkapitalunterlegung zu Stande kommt.

Der Anteil des Bundes am Refinanzierungsbedarf würde 22 Prozent von 2,74 Milliarden CHF betragen, das heisst 600 Millionen CHF. Der Bundesrat betrachtet diese Beteiligung des Bundes als ein zeitlich befristetes Engagement (für eine Startphase von ca. 2–3 Jahren). Anteilsmässig verteilen sich die einzelnen Beiträge an die Rekapitalisierung wie folgt:



Damit verteilen sich die Aktien der neuen Gesellschaft wie folgt:



Die Zusagen der einzelnen Investoren werden in einer Grundsatzvereinbarung festgehalten. Die Unterzeichnung dieses Dokumentes wird in diesen Tagen abgeschlossen. Aus Sicht des Bundes sind folgende Punkte erwähnenswert:

- Der Bund verpflichtet sich, sich mit 600 Millionen CHF an der Kapitalerhöhung der Crossair zu beteiligen<sup>10</sup>.
- Die Wirtschaftsseite trägt insgesamt 1620 Millionen CHF zur Rekapitalisierung bei (einschliesslich der Beteiligungen der Grossbanken UBS und CSG). Die Beiträge der einzelnen Investoren sind in der Vereinbarung einzeln aufgeführt.
- Die Beiträge von Kantonen und Gemeinden belaufen sich auf rund 450 Millionen CHF.
- Der Preis je Aktie wurde auf denselben Betrag festgelegt, den die Banken beim Erwerb von 70 Prozent der Crossairaktien der SAirGroup bezahlt haben.
- Die Zusage der Vertragsparteien ist namentlich an folgende Bedingungen geknüpft:
  - Die Flughafenkantone Zürich, Basel und Genf sowie die jeweiligen Flughafengesellschaften verpflichten sich, die Finanzierung der für den Betrieb von Landesflughäfen und Luftverkehr notwendigen Betriebsanteile der Atraxis im Umfang von maximal 100 Millionen CHF sicherzustellen.
  - Die Versicherungshaftung des Bundes für Drittschäden infolge terroristischer Anschläge ist bis zum 24. Dezember 2001<sup>11</sup> gewährleistet.
  - Die wichtigsten Personalverbände verpflichten sich schriftlich zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags, der den Vorgaben des Businessplans entspricht.
- Die Vereinbarung legt allgemeine Vorschriften über die Gesellschaftsorgane (corporate governance) fest.
- Die Grossbanken (UBS und CSG) bestätigen ihre Zusage, der Gesellschaft unverzüglich nach der Eintragung der Kapitalerhöhung in das Handelsregister einen Kredit in der Höhe von 500 Millionen CHF zu gewähren.

### **2.1.2 Die Chancen**

Eine erfolgreiche Umsetzung des dargelegten Konzeptes wird unserem Land ermöglichen, ausgezeichnete direkte Verbindungen zu den wichtigsten Destinationen, einschliesslich der interkontinentalen, aufrechtzuerhalten. Diese sind für die Attraktivität des exportorientierten Wirtschaftsstandorts Schweiz, aber beispielsweise auch für den Tourismus von erheblicher Bedeutung. Zudem besteht die Chance, das wirtschaftliche Überleben der flughnahen Betriebe (in redimensionierter Form) zu gewährleisten und Tausende von Arbeitsplätzen zu retten, von denen viele sehr wertschöpfungsintensiv sind. Weiter geht es darum zu verhindern, dass bedeutendes Sach- und Humankapital unwiederbringlich verloren geht.

<sup>10</sup> Bis heute besass der Bund keinen Anteil am Crossairkapital.

<sup>11</sup> Dank den vom Bundesrat bereits getroffenen Entscheiden ist diese Bedingung erfüllt.

Ausserdem stellt unser Land damit seine Fähigkeit unter Beweis, im Bestreben um die Abwendung eines drohenden Kollapses alle Kräfte der Gesellschaft zu mobilisieren und eine Lösung für eine Krisensituation zu finden.

Obwohl das Vorhaben auch beträchtliche Risiken aufweist, sind die Aussichten des neuen Unternehmens durchaus intakt, sich im Fluggeschäft behaupten zu können. Seine Kostenstruktur wird im internationalen Vergleich sehr vorteilhaft sein. Sowohl im Bereiche der Personalkosten als auch der Leasingraten für die Flugzeuge dürfen die ehrgeizigen Reduktionsziele als realistisch bezeichnet werden. Es wird von einer Rekapitalisierung profitieren können, die ihm ein genügendes finanzielles Fundament verschafft. Schliesslich wird die Aktionärsstruktur nicht mehr so zersplittert sein wie in der bisherigen nationalen Airline. Die weniger zahlreichen<sup>12</sup> und als Einzelne finanziell stärker engagierten Aktionäre werden darauf achten, ihre Kontrollfunktion gegenüber dem Verwaltungsrat und der Geschäftsführung stärker wahrzunehmen.

### **2.1.3 Die Risiken**

Zur Beurteilung des Businessplans<sup>13</sup> der Crossair hat der Bund die Deutsche Bank als Finanzberaterin beigezogen. Die vorgelegte Begutachtung (second opinion) kommt kurz zusammengefasst zum folgenden Ergebnis:

Die Deutsche Bank fand keine Anhaltspunkte, welche die dem Business-Plan zu Grunde liegenden grundsätzlichen Überlegungen, insbesondere bezüglich der Schaffung einer neuen schweizerischen Fluggesellschaft mit Kurz-, Mittel- und Langstrecken-Linien entsprechend dem Szenario 26/26/82, grundsätzlich als unvernünftig erscheinen lassen. Nach ihrer soweit möglichen Beurteilung scheinen die wesentlichen betrieblichen Annahmen für die neue Crossair im Grossen und Ganzen sorgfältig vorbereitet zu sein und erscheinen die prognostizierten betrieblichen und finanziellen Resultate, welche auf diesen Annahmen beruhen, im Vergleich zu publizierten Angaben anderer kotierter europäischer Fluggesellschaften grundsätzlich als vernünftig. Zugleich musste die Deutsche Bank jedoch mit Blick auf die Verwirklichung des Business Plans auf eine ganze Reihe grosser operativer und finanzieller Risiken hinweisen. Zusammenfassend erachtet die Deutsche Bank finanzielle Beteiligungen an der neuen Crossair als mit grossem Risiko verbundene Investitionen («high risk investment»).

Die rechtlichen Risiken, die sich mit der (neuen) Crossair verbinden, sind im Gesellschaftsrecht, im Arbeitsrecht, im Vollstreckungsrecht und im internationalen Privatrecht begründet.

#### **Gesellschaftsrechtliche Risiken**

Aus gesellschaftsrechtlicher Sicht stellt sich die Frage, ob die (neue) Crossair für Verbindlichkeiten ihrer bisherigen Muttergesellschaft (oder bisheriger Schwestergesellschaften) haftet.

<sup>12</sup> Ende September 2001 bildeten ungefähr 60 000 Aktieninhaber das Aktionariat der SAirGroup.

<sup>13</sup> Vgl. Anhang 1

Grundsätzlich ist der Aktionär nur zu den statutarischen Leistungen verpflichtet und haftet für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft nicht persönlich (Art. 620 Abs. 2 und Art. 689 Abs. 1 OR). Die daraus folgende Beschränkung der Haftung für Verbindlichkeiten der Gesellschaft auf deren Vermögen wird durchbrochen (Durchgriff), wenn die Berufung auf die rechtliche Loslösung einer Gesellschaft von ihren Eignern als rechtsmissbräuchlich erscheint (Art. 2 Abs. 2 ZGB).

Lehre und Praxis handeln das Durchgriffsproblem in erster Linie anhand von Einpersonengesellschaften ab; ähnliche Überlegungen sind aber auch bei Gesellschaften mit mehreren Aktionären nicht ausgeschlossen. Auch in Konzernverhältnissen kann ein Durchgriff in Betracht kommen, wenn Tochtergesellschaften von der Muttergesellschaft derart beherrscht werden, dass ihnen keine Selbstständigkeit mehr zukommt.

Da die Crossair nicht Mutter-, sondern Tochtergesellschaft der SAirGroup und der SAirLines bzw. Schwestergesellschaft der Swissair war, liegt von vornherein kein klassischer Durchgriffstatbestand vor.

Ein Durchgriff auf das Vermögen einer Gesellschaft für Verbindlichkeiten ihrer Aktionäre bzw. ihrer Muttergesellschaft («umgekehrter Durchgriff») macht in der Regel keinen Sinn, da über das Vermögen des Schuldners auf die Aktien dieser Gesellschaft gegriffen werden kann. Für nicht geldwerte Ansprüche wurde aber in der Praxis vereinzelt auch schon ein «umgekehrter Durchgriff» bejaht.

Vor dem Erwerb durch die UBS und die CSG waren die Aktien der Crossair zu etwa 70 Prozent im Eigentum der SAirLines. Die Crossair wurde operativ selbstständig geführt. Selbst wenn man die Möglichkeit eines «umgekehrten Durchgriffs» in Betracht ziehen wollte, kann die rechtliche Selbstständigkeit der Crossair auf Grund dieser Gegebenheiten nicht als rechtsmissbräuchlich gelten. Nach dem Verkauf der Mehrheitsbeteiligung der SAirLines an die UBS und CSG besteht ohnehin keine Verbindung zur Crossair mehr, die für Durchgriffstatbestände von Relevanz wäre. Das Risiko eines Durchgriffs auf die Crossair zwecks Befriedigung von Ansprüchen gegen ihre frühere Muttergesellschaft und gegen Schwestergesellschaften kann damit vernachlässigt werden.

Voraussetzung der Haftung der Crossair und der Schweizerischen Eidgenossenschaft könnte allenfalls eine (massgebliche) Beteiligung ihrer Organe an der Willensbildung der betreffenden Gesellschaft sein. Dabei sind die Phasen vor, während und nach der Nachlassstundung zu unterscheiden.

Vor Gewährung der Nachlassstundung war Moritz Suter, Präsident des Verwaltungsrates der Crossair, während kurzer Zeit auch verantwortlich für die Leitung des Fluggeschäftes der SAirGroup; eine haftungsrelevante Einflussnahme der Crossair erscheint in diesem Rahmen aber wenig wahrscheinlich.

Während der Nachlassstundung muss die Verantwortung für den Flugbetrieb der Swissair bis zur Übernahme bestimmter Aktiven durch die Crossair durch die Organe der Swissair wahrgenommen werden. Falls andere Personen massgebend an der Willensbildung der Swissair teilnehmen, besteht auf Grund des funktionellen Organbegriffs die Gefahr, dass sie aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit für allfällige Schäden haften. Der Bund wird diesbezüglich Zurückhaltung üben müssen. Zudem steht seine Einwirkung auf die Geschäftstätigkeit der Swissair unter der Aufsicht des Sachwalters, sodass die Gefahr der Haftung aus organschaftlicher Verantwortlichkeit als gering eingeschätzt werden kann.

Nach der Übernahme könnte die Instruktion von Verwaltungsräten der Crossair durch den Bund eine Haftung des Schweizerischen Bundes aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit nach sich ziehen. Dieser Gefahr wiederum werden durch die Grundsatzvereinbarung (Verbot des beherrschenden Einflusses) Grenzen gesetzt.

Wer ein Vermögen oder ein Geschäft mit Aktiven und Passiven übernimmt, wird den Gläubigern gegenüber verpflichtet, sobald die Übernahme ihnen mitgeteilt oder in öffentlichen Blättern angekündigt worden ist (Art. 181 Abs. 1 OR); der bisherige Schuldner haftet jedoch noch während zweier Jahre solidarisch mit dem neuen (Abs. 2). Artikel 181 OR regelt demnach die Auswirkungen der Vermögens- oder Geschäftsübernahme auf die Haftung der an der Übertragung beteiligten Parteien.

Die Anwendung von Artikel 181 OR setzt voraus, dass ein Vermögen oder ein Geschäft mit Aktiven und Passiven erworben wird. Es muss sich dabei nicht um das gesamte Vermögen einer Person handeln; die Übertragung eines Teils genügt. Ein organisch in sich geschlossener Betriebsteil eines Geschäfts fällt auch unter den Anwendungsbereich von Artikel 181 OR. Das übertragene Vermögen oder Geschäft kann auch Immaterialgüterrechte, namentlich Marken (z.B. «Swissair») enthalten. Die Rechtsfolgen von Artikel 181 OR finden in diesem Fall unverändert Anwendung. Die Übernahme von Teilen des Flugbetriebes der Swissair durch die Crossair dürfte diese Bedingung grundsätzlich erfüllen, doch gibt es auch Gegenargumente.

Die Anwendung von Artikel 181 OR im Rahmen eines Nachlassverfahrens wurde bis heute weder von der Lehre vertieft abgeklärt noch von einem Gericht entschieden. Das Nachlassverfahren zielt auf die Bereinigung bestehender Verpflichtungen. Dieses Ziel wird verfehlt, wenn ein Interessent wegen Artikel 181 OR von einer Übernahme absieht. Es liegt daher nahe, diese Bestimmung auf eine Übernahme im Rahmen eines Nachlassvertrags nicht anzuwenden (a.M. Eugen Spirig, Zürcher Kommentar, 1994, N 25 zu Art. 181 OR).

Aber auch wenn Artikel 181 OR in diesem Fall Anwendung finden sollte, ist es möglich, die Wirkungen der solidarischen Schuldübernahme einzuschränken. Es genügt, wenn bei einer Geschäftsübernahme die Mitteilung an die Gläubiger ausdrücklich erwähnt, welche damit verbundenen Verpflichtungen übertragen wurden. Die Crossair übernimmt demnach von der Swissair nur diejenigen Verpflichtungen, die in der Mitteilung an die Gläubiger oder in der Publikation aufgeführt werden.

## **Arbeitsrecht**

Überträgt der Arbeitgeber seinen Betrieb (oder einen Teil davon), so geht nach Artikel 333 OR das Arbeitsverhältnis mit allen Rechten und Pflichten auf den Erwerber über, sofern der Arbeitnehmer den Übergang nicht ablehnt. Ob diese Bestimmung auch im Rahmen eines Insolvenzverfahrens Anwendung findet, musste – ähnlich der Situation bei Artikel 181 OR – vom Bundesgericht noch nie entschieden werden. In der Lehre ist die Antwort umstritten. In einem Gutachten gelangte das Bundesamt für Justiz zur Auffassung, dass die besseren Gründe dafür sprechen, Artikel 333 OR nicht anzuwenden, wenn der bisherige Arbeitgeber in ein Insolvenzverfahren verwickelt ist. Andernfalls droht eine suboptimale Verwertung noch vorhandener Vermögenswerte zum Nachteil auch der Arbeitnehmer. Insbesondere wäre zu befürchten, dass der neue Arbeitgeber überhaupt von der Geschäftsübernahme absieht, um solchen Verpflichtungen zu entgehen. Die Anwendung dieser Bestimmung im konkreten Fall würde deshalb im klaren Widerspruch stehen zu dem von Artikel 333 OR beabsichtigten Zweck, nämlich dem grösstmöglichen Schutz der Arbeitnehmer.

Der Bundesrat kann jedoch selbstverständlich nicht garantieren, dass der Richter, der nach erfolgter Betriebsübertragung über entsprechende Forderungen von Arbeitnehmern gegenüber der Crossair zu befinden hat, Artikel 333 OR zwingend in gleicher Art und Weise auslegen wird.

### **Vollstreckungsrecht**

Die Risiken des Vollstreckungsrechts liegen in der Möglichkeit begründet, dass die Gläubiger der sich in Nachlassstundung befindenden Gesellschaften Rechtshandlungen ihrer Schuldnerin anfechten können (sog. Paulianische Anfechtung; Art. 286 ff. SchKG). Als Kläger treten bei Durchführung eines Nachlassvertrags die Liquidatoren auf. Verzichten sie auf die Geltendmachung, so kann jeder Gläubiger die Abtretung verlangen (Art. 325 SchKG i.V.m. Art. 260 SchKG). Die damit für die Crossair verbundenen Risiken sind jedoch insofern beschränkt, als das Anfechtungsrecht zwei Jahre ab Bestätigung des Nachlassvertrags mit Vermögensabtretung bzw. ab Konkurseröffnung verwirkt (Art. 292 SchKG).

### **Internationales Privatrecht**

Schliesslich sind die Risiken zu untersuchen, die der Swissair und der (vom Bund mitgetragenen) Crossair dadurch drohen, dass deren Vermögenswerte im Ausland verarrestiert oder gepfändet werden. Bei diesen Vermögenswerten handelt es sich vorab um Bodenausrüstungen und Flugzeuge, ferner um Vermögen und Inventar der Niederlassungen im Ausland. Bei der Swissair ist der Anteil der ausländischen Vermögenswerte verhältnismässig gering; die Flugzeuge sind grösstenteils geleast. Ähnlich scheint die Lage bei der Crossair.

Ganz allgemein sei betont, dass eine international tätige Gesellschaft stets mit Gerichtsverfahren im Ausland und dem Zugriff auf ihre Vermögenswerte bzw. Niederlassungen im Ausland zu rechnen hat, solange gegen sie Forderungen bestehen oder solche behauptet werden. Das gilt noch verstärkt, wenn ausländische Gläubiger vorhanden sind. Das Risiko besteht selbst dann, wenn nach schweizerischem Recht gegen die Gesellschaft keine Ansprüche durchgesetzt werden könnten; denn ein ausländisches Gericht wird – gerade bei Fehlen einer staatsvertraglichen Regelung – im Gerichtsverfahren nach seinen eigenen Regeln des internationalen Kollisionsrechts auch ausländisches Recht anwenden. Auf der Ebene des Vollstreckungsrechts ist die Anwendung des eigenen (mithin ausländischen) Rechts sogar die Regel, also etwa bei der Frage, ob ein Arrest oder eine Pfändung zulässig sei. Entsprechende Risiken sind für international tätige Schuldnergesellschaften deshalb vorgegeben.

Voraussagen über das Verhalten der ausländischen Gerichte sind naturgemäss mit einem gewissen Unsicherheitsfaktor behaftet, weil es um die Anwendung ausländischen Rechts und um die Beurteilung ausländischer Gepflogenheiten geht. Die nachfolgende Untersuchung beruht auf Informationen, die vom Institut für Rechtsvergleichung und durch Vermittlung der Schweizer Botschaften in Belgien und Frankreich geliefert worden sind.

Zulässigkeit und Durchführung zivilprozessualer und vollstreckungsrechtlicher Sicherungsmassnahmen im Ausland richten sich grundsätzlich nach dem internen Verfahrensrecht des jeweiligen Staates, soweit nichts anderes vereinbart wird. Im vorliegenden Fall sind vor allem zwei Staatsverträge massgebend: Das Lugano-Übereinkommen (LugUe) von 1988 über die Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen (SR 0.275.11) sowie das Römer Abkommen zur Ver-

einheitlich von Regeln über die Sicherungsbeschlagnahme von Luftfahrzeugen (SR 0.748.671).

Dieser Staatsvertrag gilt im europäischen Bereich mit Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Polen, Rumänien, Schweden, Spanien und Ungarn, ausserhalb Europas vor allem mit gewissen afrikanischen und südamerikanischen Staaten, nicht aber mit den USA. Gemäss Artikel 3 des Staatsvertrags sind folgende Flugzeuge der Sicherungsbeschlagnahme oder dem Retentionsrecht nicht unterworfen:

- Luftfahrzeuge für den staatlichen Dienst
- Linienflugzeuge sowie deren unentbehrliche Ersatzflugzeuge
- Allgemein Passagier- und Güterflugzeuge, die zum Abflug für eine solche Beförderung bereit sind, und wenn es sich nicht um eine für diese Reise eingegangene Schuld oder um eine während der Reise entstandene Forderung handelt.

Eine Sicherungsbeschlagnahme ausserhalb des genannten Schutzbereichs wird durch eine ausreichende Sicherheitsleistung abgewendet oder aufgehoben (Art. 4 Abkommen). Ist ein Luftfahrzeug entgegen diesen Vorschriften beschlagnahmt worden, oder hat ein Schuldner für die Abwendung oder Aufhebung der Beschlagnahme Sicherheit leisten müssen, so hat der Gläubiger nach dem Recht des Verfahrensstaates Schadenersatz zu leisten (Art. 6 Abkommen).

Das LugUe gilt mit den EU-Staaten sowie Norwegen, Island und Polen. Nach diesem Staatsvertrag besteht eine gerichtliche Zuständigkeit zur Anordnung von Sicherungsmassnahmen vorab in jenen Ländern, in denen Swissair und Crossair eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen (Art. 5 No. 1 LugUe) und/oder wo sie Vermögenswerte liegen haben (Art. 24 LugUe sowie EuGH v. 17. 11. 98 i.S. van Uden). Das LugUe gilt nur ausserhalb eines Insolvenzverfahrens, d.h. in denjenigen Staaten, welche die schweizerische Nachlassstundung (noch) nicht anerkannt haben (siehe hinten 3.b).

Soweit Römer Abkommen und LugUe keine Grenzen setzen, kommt internes Verfahrensrecht zur Anwendung. Nach dem internen Verfahrensrecht der meisten der hier relevanten Länder ist eine Sicherungsmassnahme unter ähnlichen Voraussetzungen möglich wie ein Arrest nach Artikel 271 ff. SchKG, d.h. Glaubhaftmachen einer Arrestforderung und eines Arrestgrundes.

In Frankreich, das das Römer Abkommen nicht unterzeichnet hat, ist die Verarrestierbarkeit von Flugzeugen durch Artikel R 123-9 des französischen code de l'aviation civile eingeschränkt. Grundsätzlich kann die Beschlagnahme eines ausländischen Flugzeugs am Landeort (juge d'instance) beantragt werden. Die Massnahme wird indessen gegen Kautionsleistung aufgehoben. Flugzeuge zum Passagier- oder Warentransport und Flugzeuge im Staatsdienst dürfen zudem nur verarrestiert werden, wenn die zu Grunde liegende Forderung vom Eigentümer aus Gründen des Erwerbs («acquisition»), von Verträgen über die Ausbildung oder des an die Nutzung des Flugzeugs verbundenen Unterhalts erfolgt.

Im Vereinigten Königreich gibt es so etwas wie einen Arrest im internationalen Verkehr heute kaum mehr. Dafür hat das Richterrecht das Institut der Mareva Injunction entwickelt. Eine Mareva Injunction hat zwar anders als der Arrest keine Beschlagnahme zur Folge. Jedoch wird dem Beklagten verboten, über all seine

Vermögenswerte (ob sie nun im In- oder im Ausland gelegen sind) in einer bestimmten Weise zu verfügen, etwa dadurch, dass er sie in ein Land verbringt, das ein englisches Urteil nicht vollstrecken würde, oder sonst wie seinen Gläubigern entzieht. Im vorliegenden Fall scheint indessen die Gefahr des Erlasses einer solchen Anordnung zurzeit nicht gross. Die wesentliche Voraussetzung besteht nämlich darin, dass der Beklagte versucht, sein Vermögen zu vertuschen und damit seinen Gläubigern Vollstreckungssubstrat zu entziehen.

Die erwähnten Sicherungsmassnahmen müssen im Übrigen vom Gläubiger grundsätzlich mit einem gerichtlichen Hauptverfahren (Verfahren in der Sache) prosequiert werden, damit sie aufrechterhalten werden können (vgl. dazu nachstehend).

Die Crossair ist eine von der SAir, SAirLines oder Swissair verschiedene juristische Person. Die Möglichkeit der Vollstreckung in Vermögenswerte der Crossair für Schulden der Swissair ist auf zwei verschiedenen Ebenen zu betrachten. Einerseits kann das anwendbare materielle Recht so ausgestaltet sein, dass – unter bestimmten Voraussetzungen – die Crossair für Schulden der Swissair mithaftet («Durchgriff» im weitesten Sinne); und andererseits kann das Vollstreckungsrecht – wiederum unter bestimmten Voraussetzungen – erlauben, dass Vermögenswerte eines Dritten zum Vollstreckungssubstrat oder zur Masse des Konkursiten herangezogen werden.

Die Crossair war bis zu ihrem Verkauf an die Grossbanken Tochtergesellschaft der SAirLines. Nach IPRG ist auf die Frage des Durchgriffs zwischen Gesellschaften, die in der Schweiz inkorporiert sind, grundsätzlich schweizerisches Recht anzuwenden (Art. 154 IPRG). Dasselbe gälte für die Frage der Haftung der Crossair als Organ ihrer ehemaligen Muttergesellschaften. Bei einem Verfahren im Ausland wendet das ausländische Gericht allerdings seine eigenen Regeln des internationalen Privatrechts an. Im IPR des Gesellschaftsrechts sind die Anknüpfung an Inkorporation oder an den faktischen Sitz in Europa weit verbreitet. Beide Anknüpfungen führen vorliegend an sich wiederum zum schweizerischen Recht. Gerade für die Frage des Durchgriffs (bei vertragsrechtlichen Streitigkeiten) kann jedoch zuweilen aus Gründen des Ordre public das Recht des Verfahrensstaates zur Anwendung kommen. Die Anwendung schweizerischen Rechts auf die Durchgriffsfrage ist mithin im Fall eines ausländischen Verfahrens nicht garantiert.

Für die materiellrechtliche Frage im schweizerischen Recht sei auf die vorangehenden Ausführungen verwiesen. Bei einer allfälligen Anwendung ausländischen Rechts (durch ein Gericht im Ausland) ist ein materiellrechtlicher Durchgriff grundsätzlich nicht ausgeschlossen.

Die Crossair übernimmt Teile des Betriebs der Swissair. Ausländische Rechtsordnungen sehen wie die schweizerische (Art. 181 OR) eine Haftung des übernehmenden Geschäftes für Schulden des übertragenden Geschäftes vor, so zum Beispiel die französische. In der Regel werden ausländische Gerichte zwar auf diese Frage schweizerisches Recht anwenden. Solange und soweit die schweizerische Nachlassstundung im ausländischen Gerichtsstaat nicht anerkannt ist, werden die ausländischen Gerichte jedoch die aus dem schweizerischen Insolvenzrecht abgeleiteten Beschränkungen nicht anwenden.

Ausländische Normierungen über den Arbeitnehmerschutz können bei der Übertragung eines Unternehmens oder Teilen desselben einen Übergang der Arbeitgeberverpflichtungen vorsehen. Der Übergang von Teilen der Swissair an die Crossair zwecks Sicherung des Konzeptes 26/26 könnte zum Beispiel nach englischem Recht

eine Haftung der Crossair als Nachfolge-Arbeitgeberin (wohl beschränkt auf die Arbeitnehmer in England) auslösen.

Auf der Ebene des Vollstreckungsrechts sind die Anfechtungsklagen (paulianische Klagen) und ähnliche Tatbestände zu berücksichtigen. Sie kommen für den Verkauf der Swissair-Aktien an die UBS und CSG, für Transaktionen zwischen Swissair und Crossair vor der Insolvenzeröffnung bzw. vor der Anerkennung derselben im Ausland oder vor der Einleitung eines Insolvenzverfahrens im Ausland in Betracht. Diese Anfechtungsklagen können durchaus einen «grosszügigeren» Zugriff auf Vermögenswerte vorsehen, die zivilrechtlich nicht dem Schuldner gehören, als nach schweizerischem SchKG, so etwa nach französischem und belgischem Recht.

Innerhalb der EU-Staaten sowie Norwegen, Island und Polen richtet sich die Zuständigkeit für das der Vollstreckung vorausgehende gerichtliche Hauptverfahren nach dem LugUe. Beispielsweise für Verfahren der Sabena und der französischen Luftfahrtgesellschaften in Belgien und Frankreich kommt der Gerichtsstand am Erfüllungsort einer vertraglichen Leistung in Betracht, sofern die streitigen Geldsach- oder Dienstleistungen daselbst zu erfüllen waren (Art. 5 No.1 LugUe). Je nach zu Grunde liegender Forderung oder Gerichtsstandsvereinbarungen sind andere Verfahrensstaaten vorstellbar. Verfahren in der Schweiz sind ausserhalb eines Insolvenzverfahrens durchwegs möglich (Gerichtsstand des Beklagten, Art. 2 LugUe). Das Lugano Übereinkommen gilt allerdings dann gegenüber der Swissair auch im Ausland nicht mehr, wenn dort der Konkurs eröffnet oder das schweizerische Nachlassverfahren anerkannt worden ist, denn es schliesst Konkurs- und Nachlassverfahren von seinem Anwendungsbereich aus (Art. 1 Abs. 2 No. 2 LugUe). Das heisst insbesondere, dass die in Artikel 3 des Übereinkommens ausgeschlossenen Klägergerichtsstände auf der Basis des ausländischen Prozessrechts zur Verfügung stehen können.

Den aus diesen Verfahren hervorgehenden Entscheidungen – aber auch vorsorglichen Massnahmen, sofern das rechtliche Gehör des Beklagten gewahrt worden ist (Art. 27 No. 2 LugUe) – kommt Zirkulationsfähigkeit in ganz Europa zu, denn sie werden nach LugUe automatisch anerkannt und sind nach einem zügigen, einseitigen Exequaturverfahren vollstreckbar (Art. 25 ff., 31 ff. LugUe). Das gilt insbesondere auch für die Schweiz, deren Behörden solche Entscheide wohl zu vollstrecken bzw. zu kollozieren hätten. Die Einschränkungen des Römer Abkommens oder des französischen Rechts bezüglich Verarrestierung von Flugzeugen greifen bei der Vollstreckung eines in einem Gerichtsverfahren in der Sache ergangenen Urteils nicht. In Bezug auf die Vollstreckung in die Vermögenswerte der Crossair sei auf die vorangehenden Ausführungen über den «Durchgriff» verwiesen.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass das schweizerische Insolvenzverfahren in einigen europäischen Staaten anerkannt wird. Dies sollte zum Beispiel nach dem Recht Belgiens, Frankreichs, Deutschlands, Griechenlands, Italiens, Spaniens und des Vereinigten Königreichs grundsätzlich möglich sein. In den USA hat die Nachlassverwaltung gemäss Zeitungsberichten bereits Gläubigerschutz erhalten.

Mit einer Anerkennung des schweizerischen Insolvenzverfahrens können grundsätzlich zivilprozessuale und vollstreckungsrechtliche Einzelverfahren in Ländern verhindert werden, die eine Anerkennung des ausländischen Konkurses vorsehen. Zudem kann damit auch eine unabhängige Konkursöffnung über das Restvermögen der Swissair in jenem Staat und damit eine Liquidation der Vermögenswerte der

Swissair daselbst abgewendet werden (Niederlassungskonkurs). Schliesslich kann die Anerkennung des Insolvenzverfahrens einen beschränkenden Einfluss auf die Haftung des übernehmenden Geschäfts aus Geschäftsübernahmetatbeständen ausüben. Ob jedoch eine solche Anerkennung zu Gunsten von Verwaltungs- und anderen Massnahmen der schweizerischen Nachlassverwaltung in diesen Staaten ausfällt, hängt von der individuellen Ausgestaltung des betroffenen internationalen Insolvenzrechts ab. Auf das Sekundär- oder Hilfsverfahren im Anerkennungsstaat hat die Verwaltung des Hauptkonkurses oft keinen grossen Einfluss.

## **Fazit**

Nach dem Dargelegten sind Sicherungsmassnahmen (Verarrestierungen) gegen die Swissair- und Crossair-Flugzeuge in den erwähnten Vertragsstaaten des Römer Abkommens im Regelfall völkerrechtlich grundsätzlich unzulässig. Nach französischem Recht ist die Verarrestierung von Flugzeugen eingeschränkt. Angesichts der speziellen auch emotional geprägten Situation sind Massnahmen in gewissen Staaten trotzdem nicht ganz auszuschliessen.

Nochmals sei darauf hingewiesen, dass in den erwähnten Vertragsstaaten des Römer Abkommens sowie in Frankreich und in einer ganzen Reihe von Bundesstaaten der USA vorgesehen ist, dass die Sicherungsmassnahmen gegen Leistung einer Sicherheit im Interesse eines ungestörten Flugbetriebs abgewendet werden können.

Gerichtsurteile gegen die Swissair sind auch ausserhalb der Schweiz nicht ganz auszuschliessen, so insbesondere in Belgien und Frankreich. Diese Urteile sind staatsvertraglich in den EU-Staaten sowie in Norwegen, Island und Polen in dortige Vermögenswerte der Swissair vollstreckbar, wobei zu beachten ist, dass verhältnismässig geringe Vermögenswerte betroffen sind. Eine unmittelbare Vollstreckbarkeit dieser ausländischen Urteile wäre auch in der Schweiz denkbar, wenn der Gläubigerschutz in der Schweiz aufgehoben würde. Der Vollstreckbarkeit im Ausland kann in einigen, von der schweizerischen Nachlassverwaltung sorgfältig und einzeln abzuklärenden und abzuwägenden Fällen mit einer Anerkennung des schweizerischen Insolvenzverfahrens begegnet werden.

Die Möglichkeit von ausländischen Gerichtsurteilen oder Vollstreckungen gegen die Crossair aus materiell- oder vollstreckungsrechtlichen Überlegungen des ausländischen Rechts ist ebenfalls nicht auszuschliessen. Allfällige Gerichtsurteile gegen die Crossair sind wiederum grundsätzlich in den EU-Staaten sowie in sämtlichen Mitgliedstaaten des LugUe staatsvertraglich vollstreckbar, unter dem Vorbehalt des jeweiligen Ordre public.

Gewisse rechtliche Risiken und Unwägbarkeiten sind mit dem gewählten Vorgehen und den anvisierten Massnahmen zweifellos verbunden. Das ist jedoch allen komplexen grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Transaktionen eigen. Im konkreten Falle wird die Situation durch insolvenzrechtliche, luftverkehrsrechtliche und internationalprivatrechtliche Probleme zwar erheblich erschwert. Dennoch darf man sich deswegen nicht von einer Lösung abhalten lassen, die den volkswirtschaftlichen Schaden zu vermindern und Arbeitsplätze zu erhalten versucht. Alle anderen geprüften Alternativen (wie etwa die Schaffung einer neuen Auffanggesellschaft) erwiesen sich aus rechtlicher Sicht als nicht gangbar oder wesentlich risikobehafteter. Zudem lassen sich verschiedene rechtliche Risiken durch geeignete Vorkehrungen minimieren (Verzicht auf haftungsrelevante Einwirkungen, klare Hinweise auf über-

nommene Verbindlichkeiten, Zustimmungen des Sachwalters, Leistung von Sicherheiten, Druck auf Anerkennung des schweizerischen Insolvenzverfahrens u.a.m.).

## **2.1.4 Die verschiedenen Akteure und ihre Verantwortlichkeiten**

### **2.1.4.1 Die Fluggesellschaften**

Swissair betreibt für die Dauer der Winterflugplanperiode 2001/2002 (28. Okt. 2001 – 29. März 2002) ein reduziertes Flugprogramm für Langstrecken sowie Kurz-/Mittelstrecken<sup>14</sup>, das auf dem öffentlich-rechtlichen Darlehensvertrag vom 24./25. Oktober 2001 zwischen dem Bund und der Swissair beruht.

Dafür trägt Swissair die volle und ausschliessliche betriebliche und kommerzielle Verantwortung mit Ausnahme der Kurz- und Mittelstreckenflüge, welche bereits vor Ablauf der Winterflugplanperiode 2001/2002 (Ziel: 1. Jan. 2002) durch Crossair übernommen werden, soweit hierfür die rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind. In diesem Fall sind die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel nicht mehr für die Deckung der Betriebskosten dieser Strecken zu verwenden. Für die Überwachung der Verwendung des Bundesdarlehens wurde eine Monitoring-Gruppe eingesetzt.

Die Swissair wird bei der Wahrnehmung der kommerziellen Verantwortung für die Flüge, insbesondere in den Bereichen der operationellen Netzwerkplanung und -entscheide, der Preisgestaltung und des Revenue-Managements von Crossair unterstützt.

Spätestens ab Beginn des Sommerflugplans 2002 übernimmt Crossair die volle und ausschliessliche betriebliche und kommerzielle Verantwortung für das gesamte Flugprogramm.

Crossair bezeichnet unverzüglich nach Unterzeichnung eines Zusammenarbeitsvertrags<sup>15</sup> diejenigen Personen der Swissair, die in ein Anstellungsverhältnis mit Crossair treten sollen. In Abhängigkeit davon bezeichnet die Swissair diejenigen Personen, welche während der Periode des Winterflugplanes 2001/2002 das Management der Swissair bilden und den operativen Betrieb sicherstellen.

Swissair wird für den Zeitraum der Winterflugplanperiode 2001/2002:

- die Personalkosten von Swissair in Absprache mit Personalverbänden so rasch als möglich auf das Niveau gemäss Business-Plan Phoenix Plus senken;
- die Leasingraten für die von Swissair betriebenen Flugzeuge so rasch als möglich auf das Niveau gemäss Business-Plan Phoenix Plus senken;
- Hand bieten, die erforderlichen Start- und Landrechte (Slots) zeitgerecht auf die Crossair zu übertragen;

<sup>14</sup> Vgl. Anhang 4

<sup>15</sup> Während der Übergangsperiode (November 2001 bis März 2002) werden die Beziehungen der Swissair mit der Crossair in einem Zusammenarbeitsvertrag geregelt.

- die gemäss Leasingverträgen für die benötigten Flugzeuge jeweils fälligen Zahlungen bis auf Ende der Winterflugplanperiode 2001/2002 termingerecht begleichen.

Zum Aufbau der notwendigen Strukturen bei Crossair wurde ein Gesamtprojekt etabliert, das vier Ziele verfolgt: Festlegung der Strategie, schrittweiser Ausbau des Flugbetriebs, Festlegung der neuen Unternehmensstruktur und Aufbau der Infrastruktur. Der bisherige Flugbetrieb wird während des Winterflugplans durchgehend sichergestellt.

Zur Umsetzung wurde eine Projektorganisation geschaffen, die alle notwendigen Handlungsfelder abdeckt. Sie betrifft die Bereiche Netzmanagement, Vertrieb, Produkt, Technik, Operations- sowie Informationssysteme, Personal, Finanzen, Flotte, Recht und Kommunikation. Zusätzlich arbeiten die übergreifenden Teams Business Planning, Allianzen und flugnahe Geschäfte sowie ein Koordinationsbüro. Die Gesamtziele für die Handlungsfelder legt das Koordinationskomitee fest. Die Projektteams erarbeiten alle notwendigen Maßnahmenpakete und legen die Umsetzungsziele fest. Die einzelnen Arbeitsgruppen berichten wöchentlich an das Koordinationskomitee über den Umsetzungsstand in ihren Arbeitsgebieten.

#### **2.1.4.2 Die öffentliche Hand**

Für den Bund wie auch für die Kantone und die Gemeinden geht es in erster Linie darum, geeignete Rahmenbedingungen für das Entstehen und Überleben der neuen Fluggesellschaft sicherzustellen. Für den Bund heisst dies, dafür zu sorgen, dass die Bewilligungen und übrigen Verwaltungshandlungen, die für die Übernahme von Flugzeugen und Flügen unerlässlich sind, möglichst speditiv erfolgen, wobei das Unternehmen selbstredend zuerst den Nachweis erbringen muss, dass es die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt.

Die Kantone haben in erster Linie dafür zu sorgen, dass eine angemessene Flughafenstruktur zur Verfügung steht, und zwar zu einem Preis, der die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Zivilluftfahrt nicht beeinträchtigt. Die Kantone müssen für einen harmonischen Ausbau dieser Infrastruktur und das Überleben der vitalen flughafennahen Betriebe sorgen.

Bund, Kantone und Gemeinden werden jedoch auch Aktionäre des neuen Unternehmens sein. Gemeinsam werden sie sich darum bemühen müssen, dass die im Businessplan definierten Zielsetzungen mit den zur Verfügung stehenden Mitteln erreicht werden können. So lange der Bund einen signifikanten Anteil am Gesellschaftskapital hält, wird er auch im Verwaltungsrat vertreten sein. Während der Übergangsphase – Weiterführung der Swissairflüge gemäss reduziertem Flugplan, Aufbau der neuen Fluggesellschaft – wird der Bund die Rolle eines Koordinators übernehmen und gleichzeitig weiterhin der Task Force vorstehen (vgl. Ziff. 2.1.5). Längerfristig beabsichtigt der Bund jedoch, sich von seiner Beteiligung am Aktienkapital des neuen Unternehmens zu trennen und nur regulierend einzugreifen.

### 2.1.4.3

### Der Privatsektor

Der Privatsektor muss der wichtigste Motor des Fluggeschäfts bleiben. Dieser Wirtschaftsbereich benötigt keine dauernde staatliche Finanzhilfe. Selbst im Hinblick auf die Gewährleistung eines Service public liesse sich eine finanzielle Investition der öffentlichen Hand in einem gewinnträchtigen Sektor nicht rechtfertigen. Wo immer möglich, muss man es den Privaten überlassen, die minimalen Bedürfnisse nach Anbindung an das internationale Streckennetz zu decken. Der Markt muss spielen. Aus diesem Grund legt der Bundesrat Wert darauf, dass die Privatwirtschaft von Anfang an die Mehrheit am Aktienkapital der neuen Gesellschaft hält.

Diese Tatsache soll auch eine Garantie für eine solide und umsichtige Geschäftsführung bieten. Einer der Faktoren, die zum Zusammenbruch des Swissair-Konzerns geführt haben, mag die unzureichende Überwachung von Seiten der Aktionäre gewesen sein. Eine Statutenbestimmung untersagte es ihnen, mehr als 3 Prozent des Aktienkapitals zu besitzen. Dieses System hat zu einer Zersplitterung des Aktienkapitals geführt und die Aktionäre daran gehindert, ein Gegenwicht zum Verwaltungsrat und zur Geschäftsleitung zu bilden. Diese Beschränkung hat zu einer grossen Anzahl von Kleinaktionären geführt und damit zu einer Struktur, die kaum geeignet war, die Geschäftstätigkeit eines international operierenden Konzerns zu kontrollieren. Die neue Struktur mit einer beschränkten Zahl von Aktionären, die einige der grössten Unternehmen der Schweiz repräsentieren, ist viel besser geeignet, die Organe der neuen Gesellschaft wirksam zu beaufsichtigen.

### 2.1.5

### Die Umsetzung des Konzepts

Unter der Führung des Bundes ist eine Projektorganisation gebildet worden, die die Umsetzung des Konzepts gewährleisten soll<sup>16</sup>. Die Geschäftsführungsverantwortung verbleibt selbstverständlich bei den Organen der betroffenen Unternehmungen. Das Projekt hat zwei Schwerpunkte: die Redimensionierung und geordnete Liquidation der betroffenen Swissairtochtergesellschaften einerseits; andererseits der Aufbau der neuen Fluggesellschaft unter Einbezug bestimmter Teile, insbesondere des Personals des ehemaligen Swissair-Konzerns. Die Verantwortung für jeden dieser beiden Bereiche wird getrennt wahrgenommen, die Task Force übt lediglich eine Koordinationsfunktion aus. Dieses Vorgehen erlaubt eine bessere Verteilung der Verantwortlichkeiten, bei gleichzeitiger Sicherstellung des Informationsflusses sowie der erforderlichen Koordination. In der Gruppe, die sich um die Redimensionierung kümmert, hat die Bereitstellung zusätzlicher Kapazitäten auf Managementebene oberste Priorität, während sich die Gruppe, die mit dem Aufbau der neuen Gesellschaft beauftragt ist, vordringlich mit der Zusammensetzung der Organe der neuen Gesellschaft beschäftigen muss.

Die Projektorganisation wird durch zwei weitere Arbeitsgruppen ergänzt. Die eine kümmert sich um das Controlling und Monitoring der Verwendung des Bundesdarlehens von 1 Milliarde CHF zur Finanzierung des reduzierten Winterflugplans der Swissair 2001/2002. Es geht darum, die gleiche Arbeit, die bereits im Oktober 2001 bezüglich der Verwendung des Darlehens von 450 Millionen CHF – mit Erfolg –

<sup>16</sup> Vgl. Anhang 2

geleistet worden ist, fortzuführen. Die Verantwortung dafür wird der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) obliegen. Die Task Force Personal ist zusätzlich bei Fragen im Zusammenhang mit dem Sozialplan und bei dessen Finanzierung beratend und vermittelnd tätig. Der Bund und die Arbeitslosenversicherung beteiligen sich nicht an dessen Finanzierung.

Der Bundesrat ist von den Erfolgchancen des Vorhabens überzeugt, auch wenn gewisse Schwierigkeiten nicht gelehnet werden können. Die gewählte Projektstruktur erlaubt ihm, das Heft in der Hand zu behalten und die weitere Entwicklung zu steuern, weil sie ihm ermöglicht, schnell zu reagieren und sich den Veränderungen dieses ausserordentlich dynamischen Prozesses rechtzeitig anzupassen.

## **2.1.6                   Getroffene Massnahmen, um für das Personal der Swissair und der flugverwandten Betriebe Lösungen zu finden**

Der Bundesrat ist sich der wirtschafts- und sozialpolitischen Bedeutung der aktuellen Situation bewusst. Aus diesem Grund hat der Chef EVD am 1. Oktober 2001 eine Task Force Swissair Personal – unter der Leitung von Jean-Luc Nordmann, Direktor der Direktion für Arbeit im seco – eingesetzt, welche sich in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Behörden und den Sozialpartnern mit Fragen der Vermeidung von Arbeitslosigkeit als Folge der Swissair-Entlassungen und der Unterstützung von arbeitslos gewordenen Personen bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt befassen soll.

Die Umsetzung von Massnahmen wurde von der Task Force bereits umgehend nach ihrer Bildung an die Hand genommen. Organisiert vom Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich (AWA ZH), gemeinsam mit der SAirGroup, hat am 10. Oktober 2001 das Betriebliche Arbeitsmarktzentrum (AMZ) Swissair am Flughafen Kloten den Betrieb aufgenommen. Das AMZ Swissair ist für die Erfassung der entlassenen oder von der Entlassung bedrohten Personen verantwortlich und setzt sich für deren rasche Vermittlung ein. Das AMZ Swissair besteht momentan aus zwanzig Personalberatern und für die Administration zuständigen Personen des AWA Zürich. Die Mitarbeiterzahl kann durch zusätzliche Mitarbeiter des AWA Zürich und bereits bestimmter Personen anderer kantonalen Amtsstellen innert kürzester Zeit bedürfnisgerecht erhöht werden. Für die allfällige Ausrichtung von Insolvenzentschädigung in grosser Zahl wurden ebenfalls vorsorgliche Massnahmen (personeller und EDV-technischer Natur) getroffen, damit die administrativen Aufwendungen bewältigt werden könnten.

Zurzeit prüfen der vom Abbau am stärksten betroffene Kanton ZH mit der SAirGroup im Rahmen eines Transferkonzeptes berufs- bzw. Mitarbeiter/innen-bezogene Projekte, die der raschestmöglichen arbeitsmarktlichen Wiederintegration der zu Entlassenden dienen sollen. In Bezug auf neue Arbeitszeitmodelle (Jobsharing) wird ein Pilotprojekt für die Flight Attendants geprüft. Auch werden spezielle Massnahmen für die Piloten geprüft, damit sie dem Arbeitsmarkt erhalten bleiben. Diese Projekte werden nicht nur Betroffenen aus dem Kanton Zürich, sondern auch solchen aus anderen Kantonen offen stehen. Die in diesem Zusammenhang sich aufdrängenden Umschulungs- und Reintegrationsmassnahmen können nach den gelten-

den gesetzlichen Bestimmungen von der Arbeitslosenversicherung finanziert werden.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Arbeitsmarkt im Wirtschaftsraum Zürich bezüglich qualifizierter Arbeitnehmer noch aufnahmefähig ist. Zudem ist zu beachten, dass nicht alle Betroffenen im Raum Zürich ansässig sind, sondern schweizweit und somit in ihrem ausserhalb der Region Zürich gelegenen «Wohnsitarbeitsmarkt» eine neue Arbeitsstelle antreten können.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass das vorhandene Instrumentarium und die Mittel des Arbeitslosenversicherungsgesetzes ausreichend sind, um die von der Swissair-Krise betroffenen Arbeitnehmer zu unterstützen.

## **2.1.7 Sozialplan**

Seit Anfang Oktober führt der Leiter Task Force Swissair Personal Gespräche betreffend Sozialplänen mit Personalchefs der SAirGroup und der Crossair sowie Vertretungen der Personalverbände und der beiden Grossbanken. Die meisten Leistungen betreffend Sozialplan sind in der SAirGroup bereits in den Gesamtarbeitsverträgen verankert. Anfang Oktober und im Sinne eines noch sehr generellen Überblicks wurden diese Leistungen für die Variante 26/26 für Mitarbeitende in der Schweiz und im Ausland auf ca. 650 Millionen CHF beziffert. Bei einer Gruppenbetrachtungsweise wären die in der 1. Klasse privilegierten Forderungen durch die Aktiven gedeckt. Wegen der Nachlassstundung müssen nun aber in jeder Firma separat die Sozialplankosten und die Aktiven eruiert werden.

Um präzisere Zahlen zu erhalten, musste einmal der Variantenentscheid (22.10.2001) abgewartet werden, andererseits ist für die Summe entscheidend, ob jüngere oder ältere Mitarbeitende und ob solche mit wenig oder vielen Dienstjahren entlassen werden. Lebens- und Dienstalter beeinflussen die Summen stark. Für das Ausland ist massgeblich, in welchen Ländern, welche Personen entlassen werden, da die Vorschriften von Land zu Land in signifikantem Masse unterschiedlich sind. Die Zahlen für das Ausland liegen noch nicht vor.

Was die Schweiz anbelangt, ist von folgenden Zahlen auszugehen:

### *a. Gesellschaften in Nachlassstundung*

(Swissair Schweizerische Luftverkehrs AG, Swisscargo AG, Cargologic AG, Flightlease AG, SAirGroup)

Vorgesehene Kündigungen: 2500

- Sozialplankosten 65 Millionen CHF, falls vorwiegend jüngere Personen entlassen werden (zusätzlich 35 Mio. CHF für Kündigungsfrist).
- Sozialplankosten 135 Millionen CHF, falls keine Konzentration der Entlassenen auf jüngere erfolgt (zusätzlich 76 Mio. CHF für Kündigungsfrist).

### *b. Gesellschaften nicht in Nachlassstundung*

(Gate Gourmet AG, SR Technics AG, Atraxis AG, Swissport AG, weitere)

Vorgesehene Kündigungen: 2000

- Sozialplankosten 70 Millionen CHF, falls vorwiegend jüngere Personen entlassen werden (zusätzlich 30 Mio. CHF für Kündigungsfrist).
- Sozialplankosten 127 Millionen CHF, falls keine Konzentration der Entlassenen auf Jüngere erfolgt (zusätzlich 65 Mio. CHF für Kündigungsfrist).

### c. Aktiven

Gemäss Auskunft des Sachwalters kann bei den in Nachlassstundung befindlichen Firmen auf Grund des *heutigen* Standes lediglich davon ausgegangen werden, dass bei SAirGroup, bei Flightlease AG und Swisscargo AG genügend Aktiven vorhanden sind. Vor allem bei der Swissair Luftverkehrs AG, bei welcher 1740 Personen entlassen werden sollen, sind nicht genügend Aktiven vorhanden. Dies bedeutet, dass die Forderungen in der 1. Klasse privilegiert im Nachlassverfahren kolliert werden, aber erst nach Abschluss des Verfahrens, das sicher über ein Jahr dauert, zu einem heute noch unbestimmten Prozentsatz honoriert werden können.

Die Grossbanken UBS und CS Group haben sich bereit erklärt, dort Überbrückungen zu leisten, wo die Aktiven gesichert sind. Dies bedeutet, dass von Seiten der Grossbanken auf Grund des heutigen Stands für die Mehrzahl der Entlassenen keine Vorschusszahlung zugesagt ist.

Es kann nicht die Aufgabe des Bundes sein, welcher mit seinem Engagement bereits 10 000 Arbeitsplätze bei der SAirGroup und 15 000 Arbeitsplätze bei Zulieferern zu retten half, finanzielle Leistungen zum Vollzug des Sozialplans zu erbringen. Solche wären nicht zu verantworten gegenüber allen übrigen Firmen, die im Falle der Nachlassstundung oder des Konkurses nicht in der Lage waren, Sozialplanleistungen zu erbringen, insbesondere auch nicht gegenüber Zulieferbetrieben, die vom Debakel der Swissair in gleichem Masse betroffen sind.

Was die Zahlungen des Kündigungslohnes anbelangt, hat der Sachwalter entschieden, dass zur Vermeidung einer Gläubigerbevorzugung keine Löhne an gekündigte Mitarbeitende bezahlt werden, welche während der Kündigungsfrist freigestellt sind. Für solche Fälle ist in Artikel 29 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vorgesehen, dass 70 resp. 80 Prozent des versicherten Verdienstes (maximal 8900 CHF pro Monat) vom Arbeitslosenversicherungsfonds bezahlt werden. Für die Monate November und Dezember 2001 werden diese Leistungen aus dem Überbrückungskredit des Bundes auf 100 Prozent des versicherten Verdienstes ergänzt. Diese Zahlungen erfolgen, um in diesem sicherheitsmässig hoch sensitiven Bereich den vom Bund angestrebten Übergang zu ermöglichen.

## **3 Die Finanzierung des Konzepts**

### **3.1 Die Lastenverteilung**

Im Gefolge des Swissair-Zusammenbruchs werden breite Bevölkerungsschichten die Folgekosten mittragen müssen. Die Lieferanten und diversen Gläubiger, aber auch die Obligationäre und Aktionäre, die Banken und Leasinggesellschaften werden mit-helfen müssen, einen Teil des entstandenen Schadens aufzufangen. Es ist zurzeit unmöglich zu sagen, wie weit ihre Forderungen aus den Aktiven der Konkursmasse

erfüllt werden können. In den folgenden Kapiteln werden wir aufzeigen, dass ein Teil der Last auch den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern aufgebürdet werden muss. Für die Sicherstellung des reduzierten Swissairflugplans im Oktober 2001 hat der Bund ein Darlehen von 450 Millionen CHF zur Verfügung gestellt. Eine weitere Milliarde CHF wird für den Winterflugplan 2001/2002 (das heisst von November 2001 bis Ende März 2002) notwendig. Zudem muss er Risikokapital im Umfang von

600 Millionen CHF bereitstellen und die Bundesbeteiligung an der SAirGroup, die immer noch mit ungefähr 26 Millionen CHF in der Bilanz eingestellt ist, amortisieren.

## **3.2 Der Finanzierungsanteil des Bundes**

### **3.2.1 Rechtliche Grundlagen**

Die zinsfreien Darlehen von 450 und 1000 Millionen CHF, die *Swissair* zur Aufrechterhaltung des Flugbetriebes auf einem reduzierten Streckennetz gewährt bzw. zugesichert wurden, stützen sich auf Artikel 101 Luftfahrtgesetz (LFG; SR 748.0). Nach dieser Bestimmung kann der Bund der schweizerischen Luftfahrt an den Betrieb regelmässig beflogener Linien Beiträge oder Darlehen gewähren. Bei Darlehen, die unter Vorzugsbedingungen gewährt werden, handelt es sich um Finanzhilfen nach Artikel 3 Absatz 1 Subventionsgesetz (SuG; SR 616.1). Im Falle von *Swissair* wurden sie auf Grund öffentlich-rechtlicher Verträge zugesichert (Art. 16 Abs. 2 SuG). Der *Grundvertrag* vom 5. Oktober 2001 über ein Darlehen von 450 Millionen CHF sollte es *Swissair* gestatten, ein reduziertes Streckennetz bis am 28. Oktober 2001 (Ende des Sommerflugplanes) weiterzuführen. Mit *Ergänzungsvertrag* vom 24./25. Oktober 2001 über ein Darlehen von 1000 Millionen CHF wird die Weiterführung bis am 31. März 2002 (Ende des Winterflugplanes 2001/02) angestrebt. Beide Verträge wurden von dem für *Swissair* in Nachlassliquidation eingesetzten Sachwalter genehmigt.

Die Beteiligung des Bundes von 600 Millionen CHF an der Erhöhung des Aktienkapitals von *Crossair* stützt sich auf Artikel 102 LFG. Nach dieser Bestimmung kann sich der Bund an Flugplatz- oder Luftverkehrsunternehmungen beteiligen, wenn dies im allgemeinen Interesse liegt. Da die Beteiligung nicht zu Anlagezwecken, sondern zur Wahrung öffentlicher Interessen erfolgt, steht ihr Artikel 36 Absatz 2 Finanzhaushaltsgesetz (FHG; SR 611.0) nicht entgegen. In einer Grundsatzvereinbarung mit den übrigen Investoren hat der Bund seine Beteiligung verbindlich zugesagt.

### **3.2.2 Haushaltsrecht**

Das *Grunddarlehen* an *Swissair* von 450 Millionen CHF wurde am 5. Oktober 2001 zugesichert und ist im Verlaufe des Oktobers 2001 ausbezahlt worden. Für die Einholung eines Verpflichtungskredites bestand daher kein Anlass. Hingegen waren Bundesrat und Finanzdelegation wegen der Dringlichkeit des Geschäfts zur vorzeitigen Freigabe des Kredites im Sinne eines gewöhnlichen Vorschusses gezwungen

(Art. 18 Abs. 1 FHG). Die im Dringlichkeitsverfahren beschlossene Ausgabe ist der Bundesversammlung im Hinblick auf den Nachtrag II zum Budget 2001 zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten (Art. 18 Abs. 2 FHG).

Das Ergänzungsdarlehen von 1000 Millionen CHF wurde Swissair für die Aufrechterhaltung des Flugbetriebs bis zum Ende des Winterflugplanes 2001/2002 zugesichert, wobei die Auszahlung tranchenweise erfolgt und sich nach dem Liquiditätsbedarf richtet. Es mussten somit über das laufende Rechnungsjahr hinaus wirkende finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden. Nach Artikel 25 Absatz 1 FHG ist dafür ein Verpflichtungskredit einzuholen. Da die Zusicherung rasch erfolgen musste, ist der Verpflichtungskredit gestützt auf Artikel 31 Absatz 3 FHG vom Bundesrat als gewöhnlicher Vorschuss (mit Zustimmung durch die Finanzdelegation) freigegeben worden. Auch hier ist die nachträgliche Genehmigung durch die eidgenössischen Räte erforderlich. Das Ergänzungsdarlehen wird voraussichtlich mit 600 Millionen CHF im laufenden Jahr und mit 400 CHF im Rechnungsjahr 2002 zahlungswirksam. Dementsprechend wurde die erste Zahlungsranche von 600 Millionen CHF mit Zustimmung der Finanzdelegation ebenfalls auf dem Dringlichkeitsweg freigegeben. Über die Bewilligung dieser Tranche hat die Bundesversammlung nachträglich zu beschliessen. Um die Einheit der Materie zu wahren, schlagen wir Ihnen vor, gleichzeitig (und im Vorgriff auf das Budget 2002) den Zahlungskredit für die im Folgejahr zu erwartenden Ausgaben im Umfang von 400 Millionen CHF zu bewilligen. Beide Ausgaben sind durch die eingegangenen Verpflichtungen präjudiziert.

Die Erhöhung des Aktienkapitals von Crossair soll ab Mitte Dezember 2001 bis Ende März 2002 gestaffelt erfolgen. Für die vom Bund bereits zugesicherte Beteiligung von 600 Millionen CHF war somit ebenfalls ein Verpflichtungskredit notwendig. Ausserdem sind für das laufende Jahr und das Folgejahr die erforderlichen Zahlungskredite bereitzustellen. Für Dringlichkeit und Verfahren gelten ähnliche Überlegungen wie im Falle der Darlehen an Swissair: Der Bundesrat hat den Verpflichtungskredit bereits mit gewöhnlichem Vorschuss (mit Zustimmung durch die Finanzdelegation) freigegeben und unterbreitet ihn der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung. Da die erste Zahlung von 180 Millionen CHF erst Mitte Dezember 2001 fällig wird, konnte auf deren Bevorschussung verzichtet werden. Es versteht sich jedoch, dass sowohl diese Tranche als auch der für 2002 ausgewiesene Zahlungsbedarf von 420 Millionen CHF durch die in der Grundsatzvereinbarung gegenüber den Investoren abgegebene Zusicherung faktisch und rechtlich präjudiziert sind. Auch hier ist vorgesehen, dass die Bundesversammlung im Vorgriff auf den Nachtrag II zum Budget 2001 und auf das Budget 2002 gleichzeitig über beide Zahlungsstranchen Beschluss fasst.

### 3.2.3

## Kreditanträge im Detail

#### 3.2.3.1

### Die Verpflichtungskredite

In Millionen CHF

Titel	Betroffene Budgetrubrik	Betrag in Mio. Fr.
Aufrechterhaltung des Betriebs der Swissairlinien	803.4200.002	1000
Beteiligung an der Kapitalerhöhung der Crossair	803.4200.003	600

Der Bundesrat hat mit Zustimmung der Finanzdelegation diese beiden Verpflichtungskredite auf dem Dringlichkeitsweg genehmigt. Sie werden nun, gestützt auf Artikel 31 Absatz 3 des Finanzhaushaltsgesetzes<sup>17</sup> den eidgenössischen Räten zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet. Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung<sup>18</sup> unterstehen sie der Ausgabenbremse.

Der erste Verpflichtungskredit betrifft die Gewährung eines Ergänzungsdarlehens im Hinblick auf die Finanzierung des reduzierten Winterflugplans der Swissair für 2001/2002. Aus einer gewissen Analogie heraus lehnt er sich an die geltenden Bestimmungen über die Abgeltungen im Regionalverkehr an. Der Betrag von 1 Milliarde CHF soll die Deckung des in diesem Zeitraum erwarteten Swissair-Betriebsdefizits ermöglichen. Die Einnahmen der Fluggesellschaft werden mithelfen, die Betriebskosten zu finanzieren. Der Sachwalter hat sich mit diesem Vorgehen einverstanden erklärt. Die Beziehungen zwischen dem Bund und der Swissair sind in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag festgelegt worden, der sich im Anhang 4 befindet. Dieses Darlehen ist Teil eines einmaligen Leistungsauftrags an die Swissair. Als die erste Tranche des 450-Millionen-Darlehens ausbezahlt wurde, ging man noch davon aus, dass der Übergang von der Swissair zur neuen Gesellschaft zu Beginn des Winterflugplans 2001 bereits abgeschlossen sein würde. Aus den oben erwähnten Gründen (vgl. Ziff. 2.1.1) wird diese Übergangszeit jedoch bis Ende März 2002 dauern. Wäre diese Tatsache im Zeitpunkt der Gewährung des Darlehens von 450 Millionen CHF bekannt gewesen, hätte man sie mitberücksichtigt. Die errichteten Controlling- und Monitoringsysteme werden gewährleisten, dass der verfügbare Betrag nicht überschritten wird.

Der zweite Verpflichtungskredit beträgt 600 Millionen CHF und ist für die Beteiligung des Bundes an der Erhöhung des Aktienkapitals der neuen Gesellschaft bestimmt. Der aktuelle Zeitplan sieht für Dezember 2001 eine ausserordentliche Generalversammlung der Crossair vor, die über die Kapitalerhöhung entscheiden wird, mit der das Aktienkapital auf etwas mehr als 3 Milliarden CHF aufgestockt werden soll (vgl. Ziff. 2.1.1). Die gesamte Erhöhung des Aktienkapitals wird in das Handelsregister eingetragen, aber die Einzahlung der gezeichneten Aktien soll schrittweise erfolgen. Es ist vorgesehen, dass die erste Einzahlungstranche 30 Prozent des

<sup>17</sup> SR 611.0

<sup>18</sup> SR 101

gezeichneten Betrags umfasst. Für den Bund bedeutet dies, dass 2001 180 Millionen CHF zur Zahlung fällig werden.

Unter Ziffer 1.3 haben wir dargelegt, warum der Bundesrat am 22. Oktober 2001 zwingend die Verpflichtungskredite sprechen musste und warum dieser Entscheid keinen Aufschub duldete.

### 3.2.3.2 Die Zahlungskredite

Budgetposten	Nachtragskredit II/01	Voranschlag 2002	Total
	In CHF		
1 803.4200.002 Aufrechterhaltung der Flugbetriebe	<b>1 050 000 000.–</b> <b>(450 000 000.–</b> <b>+600 000 000.–)</b>	400 000 000.–	1 450 000 000.–
2 803.4200.003 Beteiligung an Fluggesell- schaften	180 000 000.–	420 000 000.–	600 000 000.–
3 601.3180.100 Kommissionen, Abgaben und Spesen der Bundes- tresorerie	<b>12 000 000.–</b>	24 000 000.–	36 000 000.–
4 601.3180.000 Dienstleistungen Dritter	700 000.–	2 000 000.–	2 700 000.–
5 803.3181.005 Übrige Dienstleistungen Dritter		100 000.–	100 000.–
6 611.3180.000 Dienstleistungen Dritter	<b>200 000.–</b>	300 000.–	500 000.–
7 611.3190.000 Übrige Sachausgaben	<b>20 000.–</b>	30 000.–	50 000.–
<b>Total</b>	<b>1 242 920 000.–</b>	<b>846 430 000.–</b>	<b>2 089 350 000.–</b>

Alle Nachtragskredite für 2001, die in der obigen Tabelle fett gedruckt sind, wurden auf dem Dringlichkeitsweg und mit dem Einverständnis der Finanzdelegation vom Bundesrat beschlossen.

Die Tabelle unterscheidet zwischen

- den noch 2001 fälligen Zahlungskrediten, die in den Nachtrag II zum Voranschlag 2001 aufgenommen werden müssen, und

- denjenigen für 2002, die in den diesjährigen Voranschlag des Bundes zu integrieren sind. Die Beträge für 2002 verstehen sich zusätzlich zu den Zahlungskrediten, die vom Bundesrat in seiner Botschaft zum Voranschlag 2002 beantragt wurden.

*Kommentar zu den verschiedenen Zahlungskrediten:*

1. Im Gesamtbetrag des Nachtragskredites sind die 450 Millionen CHF des Darlehens an die Swissair zur Sicherstellung des reduzierten Flugplans vom Oktober 2001 enthalten. Dieser Betrag wurde vom Bundesrat am 3. Oktober 2001 mit dem Einverständnis der Finanzdelegation auf dem Dringlichkeitsweg gesprochen.

Wie sich die Zahlungskredite zum Budgetposten 803.4200.002, die auf dem Verpflichtungskredit zur Finanzierung des Darlehens von einer Milliarde CHF beruhen, auf die Jahre 2001 und 2002 aufteilen, ist mit erheblicher Unsicherheit verbunden. Man muss jedoch davon ausgehen, dass die Defizite in den letzten Monaten des Jahres 2001 höher ausfallen werden als in den ersten drei Monaten 2002: Im Oktober 2001 wurden auf Grund der begrenzten Mittel nur die dringendsten Rechnungen beglichen und andere, weniger dringende Rechnungen aufgeschoben. Ausserdem nimmt der Anteil der bereits vor der Nachlassstundung reservierten und bezahlten Flüge im Laufe der Zeit tendenziell ab. Schliesslich verschafft das Darlehen des Bundes den Kundinnen und Kunden der Swissair die Garantie, dass sie – wenn auch nur bis Ende März 2002 – wieder mit dieser Fluggesellschaft fliegen können. Die entsprechenden Auswirkungen dürften sich im Laufe von 2002 noch stärker auswirken. Da die Geldmittel nur tranchenweise zur Verfügung gestellt werden, nämlich entsprechend den im Monitoring- und Controllingverfahren festgestellten tatsächlichen Bedürfnissen, ist nicht zu befürchten, dass der Zahlungskredit zu rasch aufgebraucht wird. Die grosszügige Schätzung des Nachtragskredites 2001 dient der Vermeidung plötzlich auftauchender Liquiditätsschwierigkeiten.

2. Der Betrag von 180 Millionen CHF des Nachtragskredits 2001 entspricht 30 Prozent der Beteiligung des Bundes (600 Mio. CHF) an der Erhöhung des Aktienkapitals der Crossair. Die restlichen 420 Millionen CHF werden voraussichtlich 2002 fällig.
3. Der Bund muss für die Bereitstellung der Mittel, die für das Darlehen zu Gunsten der Swissair und seine Beteiligung an der Erhöhung des Crossair-Aktienkapitals erforderlich sind, Geld auf dem Kapitalmarkt beschaffen. Daraus ergeben sich nicht veranschlagte Emissionskosten in der Höhe von ungefähr 12 Millionen CHF für das laufende sowie von ungefähr 24 Millionen CHF für das nächste Jahr. Wir möchten jedoch unterstreichen, dass ein Grossteil dieser Kosten in Form von Stempelabgaben in die Bundeskasse zurückfliessen wird. Um den Zeitplan einhalten zu können, wird der Anteil von 12 Millionen CHF, der das laufende Jahr betrifft, in Form eines gewöhnlichen Vorschusses angebeht. Auf Grund der Geldaufnahme auf dem Kapitalmarkt erhöhen sich die Passivzinsen. Im Jahr 2001 sollte diese Erhöhung innerhalb der gesprochenen Kredite Platz finden können. Betreffend das Jahr 2002 wäre es verfrüht, eine Erhöhung des im Voranschlag beantragten Zahlungskredites zu beantragen. Die Entwicklung der Zinssätze im

kommenden Jahr wird zeigen, ob mit dem zweiten Nachtragskredit zum Budget 2002 ein Kreditgesuch eingereicht werden muss.

4. Am 19. Juni 2001 hat das Bezirksgericht Zürich auf Begehren von Bund und Kanton Zürich für SAirGroup die Firma Ernst & Young AG als Sonderprüferin eingesetzt. Heute sind die Arbeiten, die Anfang August 2001 aufgenommen wurden, zu ca. 50 Prozent abgeschlossen. An sich sind die Kosten der Sonderprüfung nach Artikel 697g Absatz 2 OR von der geprüften Gesellschaft zu tragen. Wegen ihrer Liquiditätsprobleme hat aber SAirGroup einzig den vom Richter verlangten Vorschuss von 250 000 CHF bezahlt. Es bestehen offene Rechnungen von Ernst & Young für bereits geleistete Arbeiten im Umfang von rund 2 Millionen CHF. Der Abschluss der Sonderprüfung (einschliesslich der Erstellung eines umfangreichen Schlussberichts) würde zusätzliche Kosten von bis zu 2 Millionen CHF verursachen. Sofern die Finanzierung nicht sichergestellt werden kann, ist die Fortsetzung der Sonderprüfung gefährdet. Es besteht dann die Gefahr, dass bereits gewonnene Erkenntnisse brach liegen. Andererseits befindet sich SAirGroup seit dem 5. Oktober 2001 in Nachlassstundung. Damit ist für die Sonderprüfung eine neue Lage entstanden. Es stellt sich die Frage, ob Bund und Kanton Zürich unter diesen Umständen die Finanzierung ganz oder teilweise übernehmen sollen.

*Bei rein wirtschaftlicher Betrachtungsweise* drängt sich dies nicht auf: Im Falle des Liquidationsvergleichs (Nachlass mit Vermögensabtretung) oder des Konkurses ist es zunächst Sache des Liquidators bzw. der Konkursverwaltung, Verantwortlichkeitsansprüche geltend zu machen (Art. 757 Abs. 1 OR). Der Anspruch auf Schadenersatz verjährt in fünf Jahren von dem Tag an, an dem der Geschädigte Kenntnis vom Schaden und von der Person des Ersatzpflichtigen erlangt hat, jedenfalls aber mit dem Ablaufe von zehn Jahren, vom Tage der schädigenden Handlung an gerechnet (Art. 760 Abs. 1 OR). Verzichten Liquidator oder Konkursverwaltung auf die Geltendmachung, sind in erster Linie die Gläubiger dazu befugt. Das Ergebnis wird vorab zur Deckung der Forderungen der klagenden Gläubiger verwendet. Die Aktionäre nehmen nur an einem allfälligen Überschuss teil (Art. 757 Abs. 2 OR). Der Bund hält Anleiheobligationen der SAirGroup und gehört insofern auch zu den Gesellschaftsgläubigern. Seine Forderung beschränkt sich aber auf rund 3 Millionen CHF. Hingegen wurden die öffentlich-rechtlichen Darlehen von 450 und 1000 Millionen CHF *Swissair* gewährt. Für deren Rückzahlung kann SAirGroup nicht belangt werden. Zur Wahrung seiner eigenen Rechte ist daher der Bund auf Grund der neuen Entwicklung kaum auf die Ergebnisse der Sonderprüfung angewiesen.

Die *politische Beurteilung* könnte hingegen zu anderen Schlüssen führen. Bund und Kanton Zürich haben sich im Frühjahr nicht nur für die Wahrung ihrer Aktionärsrechte eingesetzt; sie haben sich darüber hinaus für die Klärung der Verantwortlichkeiten engagiert. Die Frage, ob die Sonderprüfung in der einen oder anderen Form weitergeführt werden soll, ist auch vor diesem Hintergrund zu beurteilen. Ein finanzielles Engagement des Bundes würde allerdings voraussetzen, dass mit dem zuständigen Richter, dem Sachwalter, der Sonderprüferin, dem Kanton Zürich und weiteren Beteiligten eine zweckmässige Lösung gefunden werden kann. Diese Gespräche sind zurzeit



genden Botschaft gesellen sich eher über dem langjährigen Durchschnitt liegende Nachtragskredite und namhafte Mindererträge bei einzelnen Bundessteuern (Verrechnungssteuer, Stempelabgaben). Diese Verschlechterungen werden durch Mehrerträge bei anderen Steuern (insbesondere bei der Mehrwertsteuer) und bei nichtfiskalischen Einnahmenpositionen (Darlehensrückzahlungen der Arbeitslosenversicherung und der Exportrisikogarantie, Nennwertreduktion bei den Swisscom-Aktien) nicht kompensiert werden können. Es kann aus heutiger Sicht nicht ausgeschlossen werden, dass die in der Verfassung verankerte Defizitobergrenze des Haushaltszieles (2% der Einnahmen = rund 980 Mio. CHF) überschritten wird. Für den Voranschlag 2002 verwandelt sich der gemäss Botschaft des Bundesrates vorgesehene Einnahmenüberschuss von rund 350 Millionen CHF in ein Defizit in der Grössenordnung von einer halben Milliarde CHF. In Anbetracht der sich zunehmend verschlechternen Konjunkturaussichten und einer anhaltenden strukturellen Überlastung des Bundeshaushaltes ist deshalb sicherlich eine verstärkte finanzpolitische Aufmerksamkeit und Vorsicht angezeigt.

Der Bundesrat gedenkt, diesen Anzeichen einer erneuten Verschlechterung der Haushaltssituation wie folgt entgegenzutreten:

- Bezüglich Steuerpaket 2001 erscheint mindestens eine Begrenzung auf die in der Vorlage des Bundesrates vorgesehenen Einnahmehinzuwünfte zwingend. Er wird diese Position mit Nachdruck in die Beratungen des Zweitrates einbringen.
- Festhalten muss der Bundesrat zudem an der Beteiligung des Bundes an den bestehenden und geplanten Mehrwertsteuerfinanzierungen für die Sozialwerke AHV und IV. Ohne diese den ausgabenprozentualen Beiträgen entsprechenden Einnahmenanteile wird der Haushalt sehr rasch strukturell überlastet, was entweder ein erneuter Schuldenanstieg oder eine eigentliche Austeritätspolitik in anderen prioritären Aufgabenbereichen zur Folge haben müsste.
- Einer zurückhaltenden, an Prioritäten ausgerichteten Ausgabenpolitik. Besonderes Augenmerk ist dabei den zahlreichen neuen Ausgabenwünschen und Aufstockungsbegehren zu widmen, welche in Folge ihres Bearbeitungsstandes noch nicht in den Finanzplanzahlen eingerechnet sind.

Auf Grund des Rechnungsabschlusses 2001 wird der Bundesrat eine erneute finanzpolitische Standortbestimmung vornehmen. Er wird zu diesem Zeitpunkt darüber zu befinden haben, ob auf Grund der Verfassungsvorschriften zum Haushaltsziel 2001 spezifische Konsolidierungsmassnahmen notwendig sind. Erwähnenswert erscheint hierbei die Tatsache, dass die Bestimmungen zum Haushaltsziel 2001 im Gegensatz zur Abstimmungsvorlage zur Schuldenbremse für aussergewöhnliche Umstände und besondere Ereignisse keinerlei Flexibilität vorsehen. Die Abstimmungsvorlage zur Schuldenbremse erweist sich damit auch in diesem Punkt der heutigen, starren Verfassungsbestimmung als überlegen.

Zu den finanziellen Auswirkungen für den Bund gehören auch diejenigen, die die Arbeitslosenversicherung betreffen, auch wenn diese ihre eigene Rechnung führt.

Die genaue Höhe kann zurzeit nicht beziffert werden, da wir davon ausgehen, dass von den Entlassenen ein respektable Teil rasch wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden kann. Immerhin kann gesagt werden, dass im Falle der Swissair pro 1000 arbeitslose Arbeitnehmer/innen ca. 50 Millionen CHF Arbeitslosenentschädi-

gung jährlich, und 7 Millionen CHF Insolvenzschiädigung monatlich anfallen würden. Die gekündigten und freigestellten Mitarbeitenden jener Unternehmen der SAirGroup, die in Nachlassstundung sind, erhalten nach einem Entscheid des Sachwalters ab sofort keine Lohnfortzahlung. Sie haben in diesem Fall zwar sofort Anrecht auf Arbeitslosenentschädigung, aber nur in Höhe von 70 bzw. 80 Prozent des versicherten Verdienstes (maximal 8900 CHF im Monat), was für 1000 Entlassene pro Monat ca. 5 Millionen CHF Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung verursacht. Auf Grund der Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dem Sachwalter, den in der Nachlassstundung befindlichen Firmen und den Sozialpartnern wird der Sachwalter zur Erleichterung des Übergangs aus dem Überbrückungskredit des Bundes die Differenz zwischen der Arbeitslosenentschädigung und dem versicherten Verdienst für die gekündigten und freigestellten Swissair-Mitarbeiter auszahlen lassen (befristet bis zum 31.12.2001). Diese Differenzzahlung wird für die verbleibenden zwei Monate bis Jahresende bei einer Annahme von 2500 Entlassenen rund 11 Millionen CHF ausmachen. Der Bundesrat ist der Meinung, dass das vorhandene Instrumentarium und die Mittel des Arbeitslosenversicherungsgesetzes ausreichend sind, um die von der Swissair-Krise betroffenen Arbeitnehmer zu unterstützen. Es bedarf somit keines weiteren Rahmenkredits.

#### **4.2 Auf die Kantone**

Die Auswirkungen auf die Kantone werden, soweit sie im Zeitpunkt der Verabschiedung der vorliegenden Botschaft bekannt sind, ausführlich im Kapitel 2.1.1 dargestellt. Sie bestehen im Wesentlichen aus zwei Elementen:

- Beteiligung an der Rekapitalisierung der Crossair im Betrag von ungefähr 400 Millionen CHF (zu denen man die 50 von der Stadt Zürich versprochenen Millionen CHF hinzufügen kann);
- die vollumfängliche oder teilweise Deckung des Liquiditätsbedarfs der vitalen flughafennahen Betriebe, die gemäss aktuellen Schätzungen gegen 150 Millionen CHF betragen.

#### **4.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Wir verweisen auch an dieser Stelle auf die Ausführungen unter Ziffer 1.2.2.

### **5 Verhältnis zum europäischen Recht**

Die Frage des Verhältnisses zum europäischen Recht stellt sich im Zusammenhang mit dem Abkommen über den Luftverkehr (im Folgenden: LVA), das die Schweiz und die EG am 21. Juni 1999 unterzeichnet haben. Das LVA dehnt den gesamten zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung bestehenden wettbewerbsrechtlichen Acquis communautaire im Bereich des Luftverkehrs auf das Verhältnis zur Schweiz aus.

Das LVA ist noch nicht in Kraft. Aus Artikel 18 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge und dem völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht ergibt sich aber

der Grundsatz von Treu und Glaube. Nach diesem ist die Schweiz verpflichtet, keine Massnahmen zu treffen, welche die grundlegenden Ziele des LVA zunichte machen oder die Fähigkeit der Schweiz beeinträchtigen würden, dieses nach seinem Inkrafttreten anzuwenden. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat, obwohl die Schweiz formell noch nicht verpflichtet ist, sich an das LVA zu halten, solange es noch nicht in Kraft ist, seine Entscheidung unter Berücksichtigung des LVA getroffen.

Gemäss Artikel 14 LVA bleibt die Überwachung der staatlichen Beihilfen im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Vertragspartei. Für die Überprüfung der schweizerischen Massnahmen sind also die schweizerischen Behörden zuständig. Obgleich auch Artikel 14 LVA zurzeit noch keine Bindungswirkung hat, hat die Schweiz die EG-Kommission im Geiste des LVA über die getroffenen Massnahmen informiert und verfolgt einen fortgesetzten Informationsaustausch.

Artikel 13 LVA erklärt staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, als mit dem Abkommen unvereinbar. Jedoch sind bestimmte staatliche Beihilfen nach Artikel 13 Absatz 2 und 3 mit dem LVA vereinbar bzw. können als mit dem LVA vereinbar angesehen werden. Auch diese Vorschriften haben noch keine Geltung. Allerdings hat der Bundesrat die Darlehen an die Swissair und die Minderheitsbeteiligung an Crossair im Hinblick auf Artikel 18 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge überprüft, und ist zum Schluss gelangt, dass die Darlehen sowie die Minderheitsbeteiligung nicht geeignet sind, die grundlegenden Ziele des LVA zunichte zu machen oder die Fähigkeit der Schweiz zu beeinträchtigen, das LVA nach seinem Inkrafttreten anzuwenden.

Die Darlehen an die Swissair dürften als Rettungsbeihilfe einzuordnen sein. Rettungsbeihilfen sollen die Weiterführung von Unternehmen so lange erlauben, wie notwendig ist, um einen Umstrukturierungs- oder Liquidationsplan zu erstellen. Solche Rettungsbeihilfen werden von der Gemeinschaft nicht grundsätzlich beanstandet<sup>19</sup>.

Die Minderheitsbeteiligung des Bundes an Crossair kann als marktübliches Verhalten angesehen werden. Es entspricht denn auch der ständigen Praxis der Kommission, Beteiligungen der öffentlichen Hand an Fluggesellschaften nicht als Beihilfen einzuordnen, sofern sich die öffentliche Hand bei ihrer Investition wie ein privater Anleger verhält, der sich von Rentabilitätsgedanken leiten lässt. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass dies auf die Minderheitsbeteiligung an Crossair zutrifft. Die Mehrheitsbeteiligung der Wirtschaft zeigt, dass es sich bei der Kapitalerhöhung um eine wirtschaftlich sinnvolle Investition auch für private Geldgeber handelt. Sollten Einzelheiten der Kapitalerhöhung eine andere Beurteilung rechtfertigen, so geht der Bundesrat jedenfalls davon aus, dass die Minderheitsbeteiligung den gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen für die Genehmigung von Umstrukturierungsbeihilfen im Wesentlichen entspricht<sup>20</sup>. Keinesfalls aber wird die Kapitalbeteiligung die grundle-

<sup>19</sup> Siehe dazu u.a. die Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten ABl. C.288 vom 9.10.1999, S. 2. Diese Leitlinien ersetzen die Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, ABl. C.368 vom 23.12.1994, S. 12.

<sup>20</sup> Vgl. die genannten Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten ABl.C.288 vom 09.10.1999, S. 2.

genden Ziele des LVA zunichte machen oder die Fähigkeit der Schweiz beeinträchtigen, das LVA nach seinem Inkrafttreten anzuwenden.

## **6 Rechtliche Grundlagen**

Wie unter Ziffer 3.2.1 ausgeführt, finden sowohl die Darlehen an Swissair als auch die Bundesbeteiligung an Crossair eine Grundlage im LFG. Das LFG seinerseits stützt sich auf Artikel 36 und 37<sup>ter</sup> der alten Bundesverfassung. Diesen Bestimmungen entsprechen heute Artikel 87 und 92 der neuen Bundesverfassung (vgl. AS 2001 1678). Der unterbreitete Kreditbeschluss (Entwurf) erweist sich daher als verfassungs- und gesetzmässig.

Nach Artikel 167 BV liegt die Finanzhoheit bei den eidgenössischen Räten. Der unterbreitete Kreditbeschluss (Entwurf) stützt sich auf diese Zuständigkeit und unterliegt nicht dem Referendum. Er ergeht somit in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses (Art. 163 Abs. 2 BV).

### **Anhänge<sup>21</sup>:**

1. Szenarien für eine Schweizer Fluggesellschaft Phoenix+
2. Projektorganisation «Luftbrücke: Phase 2»
3. Öffentlich-rechtlicher Darlehensvertrag vom 5. Oktober 2001
4. Öffentlich-rechtlicher Darlehensvertrag (Ergänzungsvertrag) vom 24./25. Oktober 2001

<sup>21</sup> Die Anhänge werden im Bundesblatt nicht veröffentlicht. Sie können per Internet unter folgender Adresse eingesehen werden:  
<http://www.efd.admin.ch/d/aktuell/airline/index.htm>