

Sitzung vom 6. Oktober 2010

1491. Anfrage (Investition von Zürcher Volksvermögen und Export der Staatsgarantie durch die ZKB in Österreich beim Erwerb der Privatinvest Bank [PIAG] Salzburg)

Kantonsrat Hans-Peter Portmann, Thalwil, Kantonsrätin Barbara Angelsberger, Urdorf, sowie Kantonsrat Jean-Luc Cornaz, Winkel, haben am 12. Juli 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Die Zürcher Kantonalbank hat im Oktober 2009 die österreichische Privatinvest Bank (PIAG), Salzburg, erworben. Die Zürcher Kantonalbank gehört dem Zürcher Volk, deren Eigenmittel sind Zürcher Volksvermögen und allfällige Gewinne wie aber auch Verluste gehen letztendlich zugunsten bzw. zulasten der Zürcher Steuerzahler. Weiter haftet das Zürcher Volk für alle Tätigkeiten der ZKB mit der heute unbegrenzten Bestandes- bzw. Institutsgarantie (Staatsgarantie). Aus dieser Sicht ist es deshalb mehr als stossend, dass die ZKB ein ausländisches Bankinstitut kauft, welches sich mit Strafuntersuchungen und Entschädigungsklagen konfrontiert sieht. Die FDP hat am 21. Mai 2007, voraussehend, dass eine für das Zürcher Volk nicht tragbare Expansionspolitik verfolgt wird, einer Motion die Limitierung der Staatsgarantie auf Zürcher Geschäftstätigkeiten gefordert.

Die Einnahmen von Dividenden und Gewinnen aus der ZKB in die Staatskasse unterliegen der Budgetierung bzw. der Rechnungsführung des Regierungsrates. Ebenfalls würde die Andienung von Liquidität bei einer allfälligen Ausübung der Staatsgarantie auch in die operative Geschäftstätigkeit des Regierungsrates fallen.

Deshalb wollen wir explizit die Einschätzung des Regierungsrates zur Thematik des Einsatzes von Zürcher Volksvermögen im Ausland sowie den Einsatz der Staatsgarantie für Geschäfte im Ausland kennen, und bitten den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat im Hinblick auf die Kantonsfinanzen den Umstand, dass die ZKB die im Besitz des Zürcher Volkes befindlichen Eigenkapitalmittel im Ausland investiert?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass solche Investitionen von Zürcher Volksvermögen in ein Institut investiert wird welches wissentlich hohen Reputationsrisiken ausgesetzt ist?

3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass in einem Worst-case Szenario via Staatsgarantie kantonale Finanzmittel für Ausfälle der ZKB im Ausland aufgebracht werden müssten?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Peter Portmann, Thalwil, Barbara Angelsberger, Urdorf, und Jean-Luc Cornaz, Winkel, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat hat bei der Zürcher Kantonalbank (ZKB) aufgrund der geltenden rechtlichen Grundlagen (Kantonalbankgesetz, KBG, LS 951.1) keine Funktion. Er mischt sich weder in die strategische noch in die operative Geschäftstätigkeit der Bank ein, und bei der Beurteilung ihrer Aktivitäten übt er sich in Zurückhaltung. Daher leitet der Regierungsrat parlamentarische Geschäfte im Zusammenhang mit der ZKB zur Beantwortung an die Bank weiter. Im Übrigen hat der Regierungsrat in den letzten Jahren wiederholt zur Staatsgarantie gegenüber der ZKB Stellung genommen (Stellungnahmen zur Motion KR-Nr. 147/2007 betreffend Limitierung der Staatsgarantie im Kantonalbankengesetz, zum Postulat KR-Nr. 148/2007 betreffend Bewertung der Staatsgarantie für die ZKB und zur Motion KR-Nr. 100/2003 betreffend Neugestaltung der Staatsgarantie der Zürcher Kantonalbank zur Risikokontrolle sowie Beantwortung der Anfragen KR-Nr. 76/1997 betreffend Staatsgarantie für die Zürcher Kantonalbank, ZKB und KR-Nr. 125/1994 betreffend Auslandsaktivitäten und Leistungsauftrag der ZKB). Aus seiner Sicht hat sich seither nichts Grundsätzliches verändert, weshalb sich eine Stellungnahme des Regierungsrates erübrigt. Mit Schreiben vom 6. Oktober 2010 erstattete die ZKB folgenden Bericht:

«Allgemeine Bemerkungen

Mit der Revision des Gesetzes über die Zürcher Kantonalbank vom 28. September 1997 (nachfolgend «Kantonalbankgesetz») hat der kantonale Gesetzgeber in § 9 Abs. 4 die Grundlage für die ZKB geschaffen, im In- und Ausland Tochtergesellschaften zu gründen und damit auch zu erwerben. Dem kann die in § 6 Kantonalbankgesetz verankerte Staatsgarantie nicht entgegenstehen, weil sonst § 9 Abs. 4 Kantonalbankgesetz toter Buchstabe wäre. Hinzu kommt, wie unten noch weiter auszuführen ist, dass die Staatsgarantie nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes grundsätzlich nur Verbindlichkeiten der Zürcher Kantonalbank als Mutterhaus und nicht solche von Tochtergesellschaften sicherstellt. Nur in einem theoretischen Ausnahmefall ist es denkbar, dass Verbindlich-

keiten von Tochtergesellschaften von der Staatsgarantie erfasst sein können. Mit welchem Instrumentarium sichergestellt wird, dass der ZKB durch Geschäfte im Ausland keine unverhältnismässigen Risiken entstehen, ist ebenfalls weiter hinten ausführlich dargelegt.

Gemäss § 6 Kantonalbankgesetz haftet der Staat für alle Verbindlichkeiten der Bank, soweit ihre eigenen Mittel nicht ausreichen. § 6 Abs. 2 Kantonalbankgesetz zufolge erfasst die Haftung nachrangige Verbindlichkeiten und das Partizipationskapital nicht.

Die Staatsgarantie des Kantons Zürich für die Zürcher Kantonalbank bedeutet zweierlei: Unter dem Titel «Bestandes- bzw. Institutsgarantie» (vgl. dazu Bericht des Bundesrates über die Stellung der Kantonalbanken vom März 1995) hat der Kanton Zürich die Zürcher Kantonalbank immer mit den nötigen Eigenmitteln auszustatten, weil er gemäss Art. 109 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 den Auftrag hat, eine Kantonalbank zu betreiben.

Sodann ist die Staatsgarantie eine (subsidiäre) Ausfallhaftung für die Verbindlichkeiten der Kantonalbank im Falle von deren Insolvenz (zur Qualifikation als «bürgerschaftsähnliche Verpflichtung» vgl. unveröffentlichtes Urteil OGer ZH vom 26. Februar 1993 in Sachen XY gegen ZKB, E. III.2).

Aufgrund dieser doppelten Bedeutung der Staatsgarantie lässt sich vorab Folgendes festhalten: Eine Beschränkung bzw. Limitierung der Staatsgarantie ist nur für den Fall der subsidiären Ausfallhaftung denkbar. Demgegenüber lässt sich eine Bestandes- bzw. Institutsgarantie betragsmässig nicht limitieren, weil sie sonst den Charakter einer Bestandes- bzw. Institutsgarantie verlieren würde.

Welche Bedeutung hat nun die Staatsgarantie für die PIAG ?

Die Staatsgarantie erfasst nur Verbindlichkeiten der Zürcher Kantonalbank, also der Mutter, nicht jedoch von Tochtergesellschaften. Eine Verbindlichkeit der PIAG als Tochtergesellschaft kann nur unter den strengen Voraussetzungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung für Haftung aus Konzernvertrauen (BGE 120 II 331 ff. betreffend Swissair; BGE 124 III 297 ff. betreffend Motor Columbus) und nur bei gleichzeitiger Insolvenz der ZKB und der PIAG zu einer Verbindlichkeit der ZKB und damit für die Staatsgarantie als subsidiäre Ausfallhaftung relevant werden. Überdies ist festzuhalten, dass die Voraussetzungen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung für Haftung der ZKB aus Konzernvertrauen für Ansprüche gegen die PIAG im jetzigen Zeitpunkt noch gar nicht gegeben sind, und dass eine Haftung aus Konzernvertrauen nicht Ansprüche gegen die PIAG erfassen kann, die vor Übernahme der PIAG durch die ZKB entstanden sind.

Sodann ist anzumerken, dass die gleichzeitige Insolvenz ein lediglich theoretischer Fall ist, wenn man einen Grössenvergleich zwischen der ZKB und der PIAG anstellt. Per 30. Juni 2010 ergibt dieser Vergleich folgendes Bild:

- Der Bilanzsumme der ZKB von 131,2 Mrd. Franken steht die Bilanzsumme der PIAG von 222 Mio. Franken gegenüber (0,2% der ZKB).
- Die ZKB verfügt über Eigenmittel in der Höhe von 7,8 Mrd. Franken, die PIAG von 12 Mio. Franken (0,2% der ZKB).
- Die Forderungen gegenüber den Kunden belaufen sich bei der ZKB auf 70 Mrd. Franken, bei der PIAG auf 7 Mio. Franken (0,01% der ZKB).
- Die Assets under Management betragen bei der ZKB 156 Mrd. Franken, bei der PIAG 800 Mio. Franken (0,5% der ZKB).

Zusammenfassend ergibt sich, dass eine subsidiäre Ausfallhaftung des Kantons Zürich für Ansprüche von Kunden oder Lieferanten unter den gegenwärtigen Voraussetzungen ausgeschlossen ist, und falls die Voraussetzungen für die Haftung aus Konzernvertrauen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung einmal vorliegen, nur bei gleichzeitiger Insolvenz der PIAG und der Zürcher Kantonalbank in Betracht kommen kann.

Der Vollständigkeit halber sei noch auf die Beistandspflicht der Zürcher Kantonalbank, nicht des Kantons Zürich, gegenüber der PIAG gestützt auf die konsolidierte Aufsicht und gestützt auf BGE 116 Ib 331 ff. hingewiesen. Diese Beistandspflicht kann indes nicht ein Kunde oder ein Lieferant der PIAG oder gar die PIAG selbst, sondern lediglich die FINMA gegenüber der Zürcher Kantonalbank einfordern. Sie bedeutet, dass die Zürcher Kantonalbank der PIAG genügend Eigenmittel zur Verfügung zu stellen hat. Angesichts der Grössenordnung der Eigenmittel der PIAG im Verhältnis zur Zürcher Kantonalbank (0,2 %) hat diese Verpflichtung der ZKB für die Staatsgarantie als subsidiäre Ausfallhaftung des Kantons keine Bedeutung.

Gemäss Art. 9 Abs. 2 der Bankenverordnung (SR 952.02) hat die Zürcher Kantonalbank die Grundzüge des Risikomanagements sowie die Zuständigkeit und das Verfahren für die Bewilligung von risikobehafteten Geschäften in einem Reglement oder in internen Richtlinien zu regeln. Sie muss insbesondere Markt-, Kredit-, Ausfall-, Abwicklungs-, Liquiditäts- und Imagerisiken sowie operationelle und rechtliche Risiken erfassen, begrenzen und überwachen. Konkretisiert wird diese Bestimmung von Art. 9 Abs. 2 BankV durch das FINMA-Rundschreiben 08/24 vom 20. November 2008 betreffend Überwachung und interne Kontrolle Banken. Die FINMA lässt durch die externe Prüfgesellschaft Ernst & Young die Einhaltung dieser Regelwerke und namentlich das Risiko-

management laufend überwachen. Bankintern nehmen die interne Revision, der Risikomanagement-Ausschuss und der Prüfungsausschuss des Bankrates wirksame Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten wahr. Quartalsweise findet eine integrierte Risikoberichterstattung des Chief Risk Officer zuhanden des Bankrates statt. Mit all diesen Instrumenten soll sichergestellt werden, dass die Zürcher Kantonalbank keine unverhältnismässigen Risiken, auch nicht im Ausland, eingeht (vgl. § 8 Abs. 2 Kantonalbankgesetz). Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die geplanten Vorschriften der FINMA für das Crossborder-Geschäft der Schweizer Banken im Private Banking, welche voraussichtlich Ende Jahr publiziert werden.

Was die konkreten Anfragen betreffend PIAG anbelangt, weist der Bankrat darauf hin, dass der Präsident des Bankrates, Dr. Urs Oberholzer, jeweils in Begleitung der Geschäftsleitungsmitglieder M. Scholl oder Chr. Weber die Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen (AWU) seit Ende Oktober 2009 laufend über die Angelegenheit PIAG und insbesondere auch über die finanzielle Tragweite dieser Investition mit Blick auf die Staatsgarantie orientiert hat und orientiert.

Der Bankrat nimmt zu den an den Regierungsrat gestellten Anfragen wie folgt Stellung:

Zu Frage 1:

Angesichts der Grössenordnung der PIAG sind die von der Zürcher Kantonalbank für den Kauf der PIAG verwendeten Mittel im Verhältnis sowohl zur Grösse der ZKB und umso mehr zu den Kantonsfinanzen wohl mehr als marginal.

Zu Frage 2:

Vorab ist festzuhalten, dass bei der Due Diligence im Rahmen eines Kaufs einer Bank in einem bankgeheimnisstarken Land wie Österreich (wie übrigens auch in der Schweiz) vom Grundsatz der vollständigen Anonymisierung sämtlicher Daten auszugehen ist, die Rückschlüsse auf die Identität des Kunden erlauben. Das Bankkundengeheimnis verbietet es, dass der Käufer Einsicht in einzelne Kundendossiers ohne Zustimmung des Kunden nehmen kann. Dieser Grundsatz galt auch beim Kauf der PIAG. Über folgende Sachverhalte hat die Verkäuferschaft die Zürcher Kantonalbank indes vor dem Kauf orientiert:

- Der erste Sachverhalt betrifft zwei Angelegenheiten, welche die österreichische Aufsichtsbehörde (FMA) 2009/2010 bereits als erledigt ad acta gelegt hat, die aber in einem Fall noch Gegenstand eines laufenden Strafverfahrens bildet. Ganz offensichtlich besteht aus Sicht der FMA kein Handlungsbedarf aus aufsichtsrechtlicher Sicht gegenüber der PIAG und/oder einzelnen Mitarbeitern.

- Der zweite Sachverhalt bezieht sich auf einen Kunden aus Kasachstan, der (als Schwiegersohn des Staatspräsidenten) im grossen Stile Geld gewaschen haben soll. Mehrere Geldinstitute in Österreich – darunter auch die PIAG – haben eine entsprechende Geldwäscherei-Verdachtsmeldung erstattet. Mit Beschluss vom 11. Juli 2007 hat das Landgericht für Strafsachen in Wien die Sperre der infrage stehenden Konten bei der Privatinvest Bank AG aufgehoben, im Wesentlichen mit der Begründung, dass anfängliche Verdachtsmomente mangels Beweismitteln bezüglich strafbarer Handlungen nicht erhärtet werden konnten und die Zahlungsflüsse anhand der vorgelegten Unterlagen teilweise nachvollziehbar erschienen. Dass Banken bei Geldwäschereiverdacht Meldung erstatten, die zum Teil zu einem Strafverfahren führen oder aber, wie im vorliegenden Fall, nicht weiterverfolgt werden, ist heute nichts Aussergewöhnliches mehr. Dass der Fall in der Presse immer wieder aufkommt, hat wohl weniger mit der PIAG als vielmehr mit dessen politischer Brisanz an sich zu tun.
- Der letzte vor dem Kauf durch die Verkäuferschaft bekanntgegebene Sachverhalt betrifft den Online-Wettanbieter Bwin. Diese Sache ist für die PIAG vor dem Kauf definitiv erledigt worden und hat keine finanziellen Konsequenzen mehr. Über die Erledigung der Angelegenheit haben die beteiligten Parteien Stillschweigen vereinbart.

Schon vor dem Kauf der PIAG haben die zuständigen Stellen in der ZKB beschlossen, nach dem Closing so rasch als möglich den gesamten Kundenstamm im Hinblick auf ZKB Standards überprüfen zu lassen und gegebenenfalls die nötigen Massnahmen zu treffen. Dazu können Korrekturen und Anpassungen in den einzelnen Geschäftsbeziehungen bis hin zu deren Auflösung, verbunden mit einer Meldung an die zuständigen Behörden, gehören. Im Rahmen dieser nachträglichen Due Diligence ist man auf weitere Fälle gestossen, die zum Teil auf die Jahre 2002 und 2003 zurückgehen. Die PIAG hat – soweit gesetzlich verlangt – jeweils unverzüglich Meldung erstattet und kooperiert mit den Strafuntersuchungs- und Aufsichtsbehörden. Die sorgfältig und konsequent durchgeführten «Aufräumarbeiten» sollen bis Ende Jahr abgeschlossen sein. Die Zürcher Kantonalbank und die PIAG werden zum gegebenen Zeitpunkt über das Resultat dieser nachträglichen Überprüfung von Kundendossiers orientieren.

Zu Frage 3:

Wir verweisen hierzu auf die allgemeinen Ausführungen zur Funktionsweise der Staatsgarantie und die geringe Materialität des Investments der Zürcher Kantonalbank bei der PIAG.»

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi