

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 26. März 2014

### **400. Vorlagen der Zürcher Kantonalbank (Schreiben an den Kantonsrat)**

Am 9. Januar 2013 hat die Zürcher Kantonalbank (ZKB) die Öffentlichkeit über die geplante Teilrevision des Gesetzes über die ZKB (Kantonalbankgesetz, LS 951.1) informiert und am 10. Januar 2013 mehrere Anträge an den Kantonsrat eingereicht. Der Kantonsrat hat daraufhin eine Spezialkommission (ZKB-Spezialkommission) gebildet, um die eingereichten Vorlagen vorzubereiten und dem Kantonsrat Antrag zu stellen. Der Regierungsrat hat am 5. Juni 2013 gegenüber der ZKB-Spezialkommission zu den Vorlagen Stellung genommen und die Finanzdirektorin wurde zur Sitzung der ZKB-Spezialkommission vom 23. August 2013 eingeladen. Seither wurde der Regierungsrat nicht mehr konsultiert. Die ZKB-Spezialkommission hat mit den Anträgen vom 28. Februar 2014 ihre Beratungen zu den Kantonsratsvorlagen Nrn. 41a, 52a, 53a, 54a und 111a abgeschlossen und die Öffentlichkeit mit Medienmitteilung vom 7. März 2014 informiert. Am 7. April 2014 findet die Beratung der genannten Vorlagen im Kantonsrat statt. In Hinblick auf die anstehenden Beratungen soll dem Kantonsrat die Haltung des Regierungsrates zu den Vorlagen dargelegt werden.

Auf Antrag der Finanzdirektion

**b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :**

I. Schreiben an den Kantonsrat des Kantons Zürich:

Die Zürcher Kantonalbank (ZKB) ist eine Parlamentsbank und das Gesetz über die ZKB (Kantonalbankgesetz, LS 951.1) weist dem Regierungsrat zurzeit keine Rolle im Zusammenhang mit der ZKB zu. Die Kantonsratsvorlagen Nrn. 41, 52, 53 und 54 sind indes – je nach Beschlussfassung – mit grossen finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und seinen Haushalt verbunden. Der Regierungsrat nutzt deshalb die Gelegenheit, dem Kantonsrat seine diesbezügliche Haltung darzulegen.

#### **1. Ausgangslage**

Mit den Vorlagen reagiert die ZKB auf verschiedene Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen, namentlich auf die Verschärfung der Eigenmittelanforderungen durch Basel III, die neuen Richtlinien des Bundes («Swiss finish», Eigenmittelverordnung [ERV, SR 952.03]) sowie den durch den Bundesrat in Kraft gesetzten antizyklischen Kapitalpuffer.

Die ZKB weist für den Wirtschaftsstandort Zürich und den Kanton Zürich einen hohen Stellenwert auf: Mit über 5000 Beschäftigten, darunter gut 320 Lernende, ist sie ein wichtiger Arbeitgeber im Kanton. Der Kanton und die Zürcher Gemeinden konnten in den letzten Jahren von Gewinnausschüttungen der ZKB von jährlich insgesamt 350 bis 380 Mio. Franken profitieren. Zudem sorgt die ZKB für eine sichere Versorgung mit Bankdienstleistungen im Kanton Zürich. Der Regierungsrat ist an einer langfristig stabilen, gesunden und erfolgreichen ZKB interessiert und befürwortet daher Bestrebungen der Bank, ihre Eigenmittelbasis zu stärken.

## **2. Leistungsauftrag**

Eine Erhöhung des Dotationskapitals hängt mit der Interpretation des Leistungsauftrags (§ 2 Kantonalbankgesetz) der ZKB zusammen. Hinter den vorliegenden Anträgen steht unausgesprochen die Grundsatzfrage, ob die Zielsetzung der ZKB diejenige einer Grundversorgerin von Bankdienstleistungen oder einer Ertragsquelle für den Kanton ist. Aus ordnungspolitischer Sicht wäre eine weite Auslegung des Leistungsauftrags zu hinterfragen.

Der Vorschlag der ZKB zur Erhöhung des Dotationskapital-Rahmens überzeugt nicht. So schwankt die Begründung des zu erweiternden Kapitalrahmens zwischen einem dringenden gesetzlichen Eigenmittelbedarf und dem Wunsch nach einer strategischen Reserve. Die Notwendigkeit einer – über das gesetzliche Erfordernis hinausgehenden – strategischen Reserve wird vor allem mit dem Ziel einer geografischen Diversifikation begründet. Ob das Ziel einer geografischen Diversifikation die Geschäftsrisiken vermindern würde und ob sie noch unter den Leistungsauftrag fiele, ist aber unklar. Die Ausdehnung der Tätigkeit ins Ausland wäre eindeutig Ausdruck einer internationalen Wachstumsstrategie der ZKB. Deren Notwendigkeit und Nutzen müssten wegen der damit verbundenen und durch die Staatsgarantie gedeckten Risiken nachgewiesen werden.

Der Regierungsrat begrüsst daher den Antrag der ZKB-Spezialkommission, am Grundsatz festzuhalten, dass der Geschäftsbereich in erster Linie der Wirtschaftsraum Zürich bleiben soll.

## **3. Staatsgarantie und Risikoabgeltung**

Die gesetzliche Staatsgarantie der ZKB bedeutet, dass der Kanton letztlich für alle Verbindlichkeiten der Bank haftet, ausser für nachrangige Verbindlichkeiten und ein allfälliges Partizipationskapital. Die Staatsgarantie der ZKB hat historisch verschiedene Wurzeln. Eine davon ist

der Schutz der Sparerinnen und Sparer. Eine andere ist die Abgeltung für den Leistungsauftrag. Ungeachtet ihres ursprünglichen Zwecks deckt die Staatsgarantie jedoch sämtliche Risiken der Bank ab, unabhängig davon, ob diese mit der Erfüllung des Leistungsauftrags zusammenhängen oder nicht. Im entsprechenden Ausmass, in dem die Staatsgarantie Geschäfte abdeckt, die nicht zum Leistungsauftrag gehören, wird sie zur Subvention, schafft sie Fehlanreize für die Bank und verfälscht den Wettbewerb. Es liegt daher nahe, dass die ZKB den Kanton für die Garantieleistung in Form einer Versicherungsprämie entschädigt. Eine Schwierigkeit besteht dabei insbesondere in der Bewertung der Staatsgarantie, bzw. bei der Festlegung der Höhe der «Versicherungsprämie». Es gibt dafür keinen Marktpreis, weil eine unlimitierte Garantie auf dem Versicherungsmarkt nicht angeboten wird. Eine Abgeltung im Rahmen von rund 25 Mio. Franken pro Jahr würde indes eine bescheidene Versicherungsprämie darstellen und die Wettbewerbsvorteile der ZKB nicht beseitigen. Aus den jährlichen «Prämien» müsste dazu beim Kanton ein «Versicherungsfonds» geöfnet werden zur Deckung allfälliger Schäden. Jedoch würden auf lange Zeit nicht genügend Fondsmittel angespart werden können, um einen grösseren Schadenfall ausfinanzieren zu können. Wird ein Schadenmass von 2 Mrd. Franken angenommen, so bräuchte es bei der vorgeschlagenen Abgeltung und ansprechenden Kapitalerträgen des Fonds gut 50 Jahre, um diesen Betrag mittels der «Versicherungsprämie» abzudecken. Darum sollte das Risiko durch eine hohe Kapitalisierung der ZKB möglichst weit eingedämmt werden. Damit verlieren die Staatsgarantie und die Festlegung der Abgeltungshöhe an Bedeutung.

Falls an einer Abgeltung der Staatsgarantie festgehalten würde, ist das entsprechende Reglement vom Kantonsrat zu erlassen. In diesem Reglement müssten die Grundsätze für eine angemessene Abgeltungshöhe der Staatsgarantie festgelegt werden.

#### **4. Finanzierungsstruktur**

Die Anpassung der Finanzierungsinstrumente im Kantonalbankgesetz an die heutigen Rahmenbedingungen liegt im Interesse des Kantons. Es fehlen jedoch quantifizierte Varianten, die mehrere Kapitalarten miteinander verbinden, sowie Varianten, die langfristige Ziellösungen (z. B. Kapitalbildung durch Gewinnrückbehalt und/oder Ausgabe von Partizipationsscheinen) mit kurzfristigen Überbrückungslösungen (z. B. durch nachrangige Anleihen mit Forderungsverzicht) kombinieren.

Für den Kanton sind nicht alle möglichen Kapitalarten zur Erhöhung der Eigenmittel der ZKB gleichwertig. Entscheidend ist, in welchem Zeitpunkt eine bestimmte Kapitalart zur Verlustdeckung herangezogen werden kann. Wertvoll sind für den Kanton diejenigen Kapitalteile, die schon vor einer Inanspruchnahme einer faktischen Staatsgarantie mithelfen, Verluste zu decken. Dies sind die einbehaltenen Gewinne und die Anleihen mit Forderungsverzicht. Die einbehaltenen Gewinne sind allerdings bereits durch den Kanton (und die Gemeinden) durch Verzicht auf Ausschüttung finanziert. Sie ersparen dem Kanton daher direkt keine Kosten. Dotationskapital und Partizipationskapital kommen erst danach, aber noch vor der gesetzlichen Staatsgarantie zum Tragen. Aus Sicht des Regierungsrates muss die Kapitalbasis der ZKB deshalb vor allem durch nachrangige Anleihen mit Forderungsverzicht gestärkt werden.

Gemäss Antrag der ZKB-Spezialkommission soll auf die Schaffung von Partizipationskapital verzichtet werden. Mit dem Partizipationskapital beteiligen sich Dritte an der ZKB, erhalten aber kein Stimmrecht. Für Kanton und Gemeinden bedeutet dies, dass die Partizipantinnen und Partizipanten einerseits an der Gewinnausschüttung beteiligt werden, was die Gewinnausschüttung an Kanton und Gemeinden schmälert, und andererseits einen Teil des Geschäftsrisikos übernehmen (das Partizipationskapital ist von der gesetzlichen Staatsgarantie ausgenommen). Partizipationskapital stellt eine Alternative dar, Eigenmittel der Bank durch Dritte und damit nicht ausschliesslich durch den Kanton – und damit den Steuerzahlenden – zu äufnen. Dadurch kann auch das Risiko entsprechend gestreut werden. Aus Sicht des Regierungsrates sollte daher im Kantonalbankgesetz nicht auf die Möglichkeit zur Schaffung von Partizipationskapital in der Zukunft verzichtet werden. Das Partizipationskapital müsste mit Bezugsrechten ausgestattet sein, um die Partizipantinnen und Partizipanten vor einer Verwässerung des Partizipationskapitals zu schützen.

## **5. Erhöhung des Dotationskapitals**

Die Einräumung eines höheren Dotationskapitalrahmens alleine hat noch keine Auswirkungen auf den kantonalen Haushalt. Der bewilligte Rahmen wird im Geschäftsbericht als Verpflichtungskredit des Kantonsrates zulasten der Investitionsrechnung ausgewiesen. Wird aus dem bestehenden Rahmen Dotationskapital durch die ZKB gezogen, führt dies zu einer Investitionsausgabe. Das dazu benötigte Kapital muss extern auf dem Kapitalmarkt aufgenommen werden. Dies erhöht die Verschuldung. Als Folge davon wird der Handlungsspielraum des Kantons für andere kapitalintensive Vorhaben bzw. Investitionen eingeschränkt. Die

im KEF vom 18. September 2013 ausgewiesene Investitionsplanung weist dagegen eine wesentliche Zunahme der Investitionsausgaben aus. Die Erhöhung des Dotationskapitals der ZKB und die notwendigen Investitionen der Direktionen, der Hochschulen und der Spitäler sowie in Projekte der Verkehrsinfrastruktur stehen in Konkurrenz zueinander. Ein starker Anstieg der Verschuldung des Kantons wäre dem Rating des Kantons nicht dienlich. Sollte das Rating des Kantons infrage gestellt werden, so hätte dies auch unmittelbare Auswirkungen auf das Rating der ZKB.

In der Erfolgsrechnung fallen mit der Aufnahme von Fremdkapital höhere Zinskosten an. Gleichzeitig ist unsicher, ob das zusätzliche Dotationskapital zu einer höheren Ausschüttung der ZKB führt. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die ZKB mit einem höheren Dotationskapital auch mehr Erträge erwirtschaften könnte und dadurch ein höherer Betrag zur Ausschüttung (Abgeltung Dotationskapital und Gewinnausschüttung an Kanton und Gemeinden) zur Verfügung stehen würde und keine Ausschüttungsanteile zur Erhöhung der Reserven einbehalten würden. Rechnet man mit Zinskosten von 2%, so würden auf einem gezogenen Dotationskapital von 500 Mio. Franken jährliche Zinskosten von 10 Mio. Franken anfallen, bei 2 Mrd. Franken 40 Mio. Franken. Der mittelfristige Haushaltsausgleich würde somit bei der Ziehung mit 80 bis 320 Mio. Franken zusätzlich belastet werden. Diese Belastung würde sich mit einem Anstieg des Zinsniveaus (für die Refinanzierung des Dotationskapitals) zusätzlich erhöhen.

## **6. Fazit**

Die Vorlagen der ZKB zielen auf eine Stärkung der Kapitalbasis und eine Abgeltung der Staatsgarantie. Die Stärkung der Eigenmittelbasis der ZKB, die Modernisierung ihrer Finanzierungsinstrumente und eine wettbewerbsneutrale Ausgestaltung der Staatsgarantie liegen auch im längerfristigen Interesse des Kantons. Dazu zählt insbesondere auch die Möglichkeit zur Schaffung von Partizipationskapital, auf die nicht verzichtet werden soll.

Die Erhöhung des Dotationskapital-Rahmens, wie sie von der ZKB beantragt wurde, ist aus Sicht des Regierungsrates abzulehnen, da sie die Verschuldung des Kantons erhöhen und den Handlungsspielraum für andere wichtige Investitionsvorhaben empfindlich einschränken sowie höhere Zinskosten verursachen würde.

Mit den Anträgen der ZKB nach einer Wachstumsstrategie stellt sich abgesehen von der Zweckmässigkeit und Wünschbarkeit einer solchen strategischen Stossrichtung die Frage nach der Ausgestaltung der Staatsgarantie und deren Tragbarkeit für den Staatshaushalt. Aus den dargeleg-

ten Gründen ersucht der Regierungsrat die Mitglieder des Kantonsrates, seine Überlegungen in die Entscheide zu den Kantonsratsvorlagen Nrn. 41a, 53a und 54a/2013 miteinzubeziehen. Zu den Vorlagen Nrn. 52 und 111a äussert sich der Regierungsrat nicht näher.

II. Mitteilung an den Bankrat der Zürcher Kantonalbank, Bahnhofstrasse 9, 8010 Zürich, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der stv. Staatsschreiber:

**Hösli**