

18. KR-Nr. 96/2022 Verbesserte Corporate Governance bei der Gewinnausschüttung der ZKB

KR-Nr. 96/2022

Michael Zeugin (GLP, Winterthur): Um was geht es hier bei der vorliegenden PI? Die vorliegende PI will eine verbesserte Governance bei der Gewinnausschüttung der ZKB (*Zürcher Kantonalbank*). Heute funktioniert es so, dass der Bankrat nicht nur für die Oberleitung der Bank verantwortlich ist, sondern auch abschliessend die Gewinnausschüttung der ZKB beschliesst. Neu soll der Bankrat neben seiner Verantwortung für die Oberleitung der Bank dem Kantonsrat einen Antrag über die Gewinnausschüttung stellen dürfen und der Kantonsrat wird in einem zweiten Schritt neu diesen Antrag genehmigen.

Warum wollen wir diese Änderung? Nun, die Trennung des Entscheids über die Gewinnausschüttungsstrategie und den Antrag der Gewinnausschüttung ist sinnvollerweise bei der Oberleitung einer Bank anzusiedeln. Aber aus Governance-Gründen ist es ebenso sinnvoll, dass nachher über die Genehmigung dieses Antrags eine Eigentümerversammlung Stellung bezieht und diesen dann genehmigt. Damit würden wir bei der ZKB auch die Grundsätze der Governance bei der Gewinnausschüttung gemäss der Lehre, aber auch gemäss der Praxis vollziehen. Wir hätten diese Trennung über die Oberleitung der Bank, die auch für die Investitionen in die Bank zuständig ist und daraus natürlich auch ein eigenes Interesse bei der Gewinnverwendung hat, und eben die Genehmigung der Gewinnverwendung über das Parlament. Bei der ZKB als Parlamentsbank ist das hier im Parlament natürlich am richtigen Ort angesiedelt. Wir würden damit bei der ZKB auch die üblichen Governance-Strukturen umsetzen, wie sie auch bei Vereinen oder AG (*Aktiengesellschaft*) oder Genossenschaften gelten und seit jeher auch gut funktionieren. Das heisst also: Die Essenz ist, dass der Bankrat die Oberleitung der Bank wahrnimmt, verantwortlich für das Jahresergebnis ist und uns den Antrag auf der Basis seiner eigenen Ausschüttungsstrategie festlegt. Unsere Aufgabe als Eigentümerversammlung, als Parlament ist es, diese Gewinnausschüttung, diesen Antrag dann auch ins Verhältnis mit der Strategie zu setzen und dann entsprechend diesem Antrag zuzustimmen oder diesen Antrag abzulehnen.

Ein wichtiger Punkt ist sicher auch noch das Eigenverständnis der ZKB: Die ZKB versteht sich zunehmend selber auch als Firma. Sie sieht sich als Bank, vergleicht sich auch mit Banken, die privat im Eigentum sind. Die ZKB will zu Recht diese unternehmerischen Freiheiten auch nutzen. Sie stellt sich dem Wettbewerb und vergleicht sich, wie ich es bereits erwähnt habe, auch immer wieder mit diesen grossen, privat gehaltenen Banken. Es ist darum richtig und wichtig, dass auch die ZKB dieselben Governance-Regeln einhält wie diese anderen grossen Banken der Schweiz und, darauf basierend, die Gewinnausschüttung natürlich auch vergleichbar mit den Konkurrenten erfolgt.

Wichtig ist und das möchte ich nochmals hervorstreichen. Wir als Kantonsrat haben bei der Bank, bei der Parlamentsbank – das ist ein Spezialfall –, die Funktion

der Eigentümerversorger, nur dass – und das ist die kleine Ausnahme gegenüber den übrigen Banken, also UBS und CS (*Schweizer Grossbanken*) – wir diesen Antrag nur genehmigen und nicht selber beschliessen. Ich denke, das ist insofern wichtig, um dem Aspekt der Parlamentsbank Rechnung zu tragen, damit auch sichergestellt ist, dass kein politischer Griff in die ZKB-Kasse erfolgt und ein solcher auch ausgeschlossen werden kann, weil in jedem Fall das Antragsrecht wieder an den Bankrat zurückfällt.

Vielleicht auch noch ein spezieller Hinweis: In den letzten zwei Jahren hatten wir zweimal das Vergnügen, eine Sonderdividende zu erhalten. Es ist selbstverständlich so, dass auch diese Sonderdividenden, also die Jubiläumsdividende oder auch die Sonderdividende zu Corona (*Covid-19-Pandemie*), dass auch diese Dividenden dann natürlich durch den Kantonsrat genehmigt werden müssten. Aber ich kann mir da kaum vorstellen, dass sich der Kantonsrat hier dann dagegen wehren würde, oder aber, wenn doch, dann müsste der Antrag des Bankrates natürlich in krassem Widerspruch zu den Interessen der ZKB stehen, was ich jedoch ausschliesse. Insofern: Ja, auch bei den Sonderdividenden wären diese Genehmigungspflichten vorhanden, aber ich denke, es wäre kein Problem. Ich bitte Sie, die PI vorläufig zu unterstützen. Ich denke, die Grösse der Bank rechtfertigt eine saubere und auch professionelle Governance-Struktur bei der Ausschüttung des Gewinnes. Ich danke Ihnen für die Unterstützung.

Tobias Langenegger (SP, Zürich): Kurz zur Position der SP: Ich glaube, die Problematik der Jubiläumsdividende hat es offensichtlich gemacht, Michael Zeugin hat es ganz zum Schluss erwähnt, denn dort wurde ja nicht nur vom Bankrat vorgegeben, wie hoch die Dividende ist, sondern er hat gerade auch noch gesagt, für was diese doch bitte verwendet werden soll oder für was nicht, und das ist sicher aus Sicht der Governance ein bisschen schwierig, wenn man dann der Eigentümerin nicht nur sagt, wie viel sie bekommt, ohne dass sie etwas dazu sagt, sondern auch noch gerade den Nutzen vorwegnimmt. De facto ist es so, dass man eigentlich schon heute intervenieren könnte. Wir haben ja den Geschäftsbericht der ZKB und dort haben wir litera b, die Jahresrechnung. Es macht aber eigentlich keinen Sinn, dass die Jahresrechnung gesamthaft in der Geiselhaft ist, ob man mit der Gewinnausschüttung einverstanden ist oder nicht. Aus diesem Grund ist es total sinnvoll, dass man das loslöst, dass die Gewinnausschüttung separat behandelt wird. Wir sind der Meinung, man muss dann einfach ganz genau anschauen, wer dieses Geschäft behandelt. Wahrscheinlich ist es sinnvoll, dass das auch die AWU (*Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen*) macht, weil die AWU ja schon den ganzen Geschäftsbericht behandelt. Vielleicht macht es aber auch Sinn, dass sie das in Absprache mit der Geschäftsleitung tut, die de facto die Eigentümerversorgerin gegenüber der ZKB ist. In diesem Sinn wird die SP diese PI vorläufig unterstützen, im Sinne einer guten Governance, und freut sich, wenn Sie das auch tun. Besten Dank.

Astrid Furrer (FDP, Wädenswil): Bekanntlich findet die FDP die jetzige politische Aufsicht über die ZKB nicht mehr zeitgemäss und auch risikobehaftet. Nun

entspricht die PI aber der Logik, wie die Aufsicht der Parlamentsbank jetzt aufgestellt ist. Dass der Eigentümer und damit der Kantonsrat über die Dividenden entscheiden soll, ist folgerichtig, aber wir finden, dass es eine grundsätzliche Debatte über die Governance braucht. Wir werden daher die PI mit etwas gemischten Gefühlen unterstützen. Folgende Punkte sind uns bei der Beratung wichtig:

Erstens: Der Kantonsrat muss sicherstellen, dass eine langfristige und ökonomisch gut begründete Ausschüttungspolitik verfolgt wird. Zweitens: Das bedeutet, dass politische Kriterien gegenüber den wirtschaftlichen nicht die Oberhand gewinnen dürfen. Und drittens: Es muss dringend geprüft werden, ob der Kantonsrat noch die richtige Eigentümervertretung ist beziehungsweise ob die ZKB governancemässig noch zweckmässig aufgestellt ist. Besten Dank.

Beat Bloch (CSP, Zürich): Die vorliegende PI verlangt mit einer Änderung des Kantonalbank-Gesetzes die Genehmigung der Gewinnverwendung der ZKB durch den Kantonsrat. Vorab ist zu bemerken, dass wir Grünen bestehende Regelungen nur dann ändern, wenn Handlungsbedarf besteht.

Die ZKB hat im Jahre 2020 einen Konzerngewinn von rund 865 Millionen Franken erwirtschaftet. Diesen Gewinn hat sie einerseits zu mehr als einem Viertel für Rückstellungen verwendet, dann hat sie Finanzkosten und die Abgeltung der Staatsgarantie bezahlt, die Kosten für den Leistungsauftrag abgerechnet und den Rest ausgeschüttet an den Kanton und die Gemeinden. Dabei erhalten die Gemeinden ein Drittel des Gewinns und der Kanton zwei Drittel. Wenn wir an dieser Gewinnverwendung etwas ändern wollen, dann ist der Spielraum nicht besonders gross. Wir können bei den Rückstellungen etwas anderes verlangen, davor möchte ich jedoch warnen. Zum einen müssen wir da die FINMA-Vorschriften (*Eidgenössische Finanzmarktaufsicht*) über die Mindestreserven berücksichtigen, da hat der Kanton keine Möglichkeit, etwas zu beeinflussen. Und zum anderen ist es wohl kaum gut, wenn der Kantonsrat hier den Bankrat übersteuert und beispielsweise weniger Rückstellungen will, um mehr Geld für den Kanton und die Gemeinden zu erhalten. Die Abgeltung für die Finanzkosten und die Staatsgarantie sind nicht beeinflussbar und können durch den Kantonsrat bei der Gewinnverwendung nicht verändert werden.

Bleiben also noch der Leistungsauftrag und die Dividenden für den Kanton und die Gemeinden. Beim Leistungsauftrag sind wir der Besteller. Wir haben ins Kantonalbank-Gesetz geschrieben, was die ZKB für einen Leistungsauftrag zu erfüllen hat. Wenn wir hier an der Gewinnverwendung zu schrauben beginnen und dem Bankrat vorschreiben wollen, wie viel er für den Leistungsauftrag ausgeben soll, dann tun wir das besser an einem anderen Ort, indem wir zum Beispiel der ZKB vorschreiben, dass sie mindestens 1 Prozent des Konzerngewinns für den Leistungsauftrag aufwenden soll, was sie übrigens in den letzten Jahren auch in etwa jeweils getan hat. Dann bleiben noch die Dividenden für den Kanton und die Gemeinden. Hier können wir an der Formel «zwei Drittel zu einem Drittel» zugunsten des Kantons schrauben. Das ist wahrscheinlich auch die versteckte Inten-

tion dieser PI. Hier besteht aber die Gefahr, dass wir die Gewinnverwendung verpolitisieren, dass wir eine andere Verteilung als die bewährte Regel einführen, um beispielsweise im Kanton Steuern zu senken oder den Gewinn ganz den Gemeinden zu überlassen. Die Entscheide werden je nach politischer Zusammensetzung des Rates oder allenfalls nach politischer Tagesform des Kantonsrates gefällt werden. Wahrscheinlich würden wir die Gewinnverwendung mit der Abnahme des Geschäftsberichts behandeln, die traditionell Ende April/Anfang Mai ansteht. Stellen Sie sich vor, der Kantonsrat würde die Gewinnverwendung zu so einem späten Zeitpunkt total umkrempeln und beispielsweise den Kanton leer ausgehen lassen. Die Finanzplanung käme recht durcheinander.

Die ZKB verfügt im Gegensatz zu anderen Banken über einen politisch ausgewogenen Bankrat. Die Stärke dieses Gremiums ist es, dass die politischen Verhältnisse im Rat gut im Bankrat abgebildet sind. Damit ist auch sichergestellt, dass keine Verwendung des Gewinns beschlossen wird, die nicht breit abgestützt ist. Weder die grossen Risiko-Reiter noch die ängstlichen Zauderer finden im Bankrat eine Mehrheit und die soliden Rechnungsabschlüsse und die verantwortungsvolle Verwendung des Gewinns in den letzten Jahren haben hier keinen Handlungsbedarf offenbar. Um ganz ehrlich zu sein: Die Zielsetzung dieser PI ist mir nicht ganz klar. Wir haben ein gut funktionierendes System, mit dem wir in den letzten Jahren gut gefahren sind. Wir haben einen politisch austarierten Bankrat, der vernünftige Entscheide fällt und gefällt hat, und wir haben eine berechenbare Gewinnverteilung für den Kanton und die Gemeinden. Was wir bekommen würden, ist eine Debatte über die Gewinnverteilung, bei der jeweils ein offenes Ergebnis möglich ist. Wir wissen auch nicht, was passiert, wenn wir die Gewinnverteilung des Bankrates nicht genehmigen, ob uns dann der Bankrat eine neue Verteilung unterbreiten muss, und wenn ja, in welcher Zeit. Wir haben nur die Gewissheit, dass die Finanzplanung für den Kanton und die Gemeinden mehr als schwierig und nicht mehr sicher ist. Aus all diesen Gründen werden die Grünen diese PI nicht unterstützen. Tun Sie es uns gleich.

Marzena Kopp (Die Mitte, Meilen): Parallelen zwischen einer Aktiengesellschaft nach OR (*Obligationenrecht*) und einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, wie die ZKB eine ist, sind nur bedingt möglich. Die ZKB ist im vollständigen Eigentum des Kantons Zürich und hat nicht ein fragmentiertes Aktionariat. Der ZKB-Bankrat setzt sich gemäss den politischen Verhältnissen in unserem Kanton zusammen, womit die Politik bereits mitreden kann. Die Mitte vertraut dem ZKB-Bankrat und seinen Entscheidungen. Gleichzeitig ist die Mitte gegen eine Verpolitisierung der Gewinnausschüttung. Selbstverständlich steht die Mitte für eine Good Corporate Governance ein, nicht aber für eine Political Governance. Deshalb wird die Mitte diese PI vorläufig nicht unterstützen. Besten Dank. Besten Dank.

Markus Bischoff (AL, Zürich): Die Initiative kommt ganz sympathisch daher: Man möchte eigentlich mehr Demokratie, man möchte mehr Einfluss für das Parlament. Da kann man auf den ersten Blick sagen: Das ist immer gut, dann können

wir nochmals über etwas diskutieren. Aber dahinter steckt natürlich ein politisches Kalkül. Es war ja in der Vergangenheit so, dass die FDP immer an dieser ZKB herumschrauben und ändern wollte, Partizipationsscheine einführen et cetera. Neu hat diese Rolle jetzt die GLP übernommen. Sie möchte die ZKB neu positionieren. Das ist ein gefährliches Spiel, das da getrieben wird. Ich möchte einfach sagen, die ZKB funktioniert bestens, und es ist ja nicht so, dass wir keinen Einfluss hätten. Der Bankrat wird von diesem Gremium, vom Kantonsrat gewählt und der Bankrat entscheidet über die Gewinnermittlung. Es liegt an uns, diesen Bankrat neu zu positionieren, wenn er diese Gewinnausschüttung nicht in unserem Sinne macht.

Und das andere, was ich am Anfang gesagt habe: Dahinter steckt ein politisches Spiel. Man möchte diese ZKB wirklich neu positionieren. Man hat einerseits die Begehrlichkeiten der FDP, die schon immer Partizipationsscheine et cetera ausgeben wollte. Man hat neu die Begehrlichkeiten der GLP, die mit diesen schönen Schlagworten von «Good Governance» – darunter kann man ja alles und nichts verstehen – sagt: Das ist ein zu grosses Risiko, zu gefährlich, wir müssen diese ZKB abkoppeln. Ich kann da nur sagen: Don't disturb a running System, never change a running System oder don't disturb a sleeping Dog. Das ist alles gefährlich. Lassen Sie das so, wie es ist, und wir werden deshalb diese PI nicht unterstützen.

Martin Hübscher (SVP, Wiesendangen): Sie haben die Haltung der SVP noch nicht gehört, und wir äussern uns natürlich auch. Ich glaube, man kann das schon so sagen, wie Markus Bischoff es jetzt gesagt hat: Never change a running System, aber eigentlich finde ich eben: Es ist unsere Bank. Es ist die Parlamentsbank. Es ist die viertgrösste Bank, und eigentlich ist es doch schön. Ich habe diese Woche eine Einladung an eine Generalversammlung einer kleinen Regionalbank und dort wird genau dasselbe gemacht, was wir jetzt da mit dieser PI auch wollen. Wir nehmen ja den Jahresbericht separat ab, das ist alles richtig, aber wir machen keine Aussage, keine explizite Aussage über die Gewinnverwendung. Und genau das, die Gewinnverwendung, werden wir so separat in einer eigenen Abstimmung genehmigen und uns dazu auch politisch äussern können. Und das gibt unserer Bank – ich glaube, auf diese Bank dürfen wir auch stolz sein –, das gibt ihr die Möglichkeit, eben auch diese Gewinnausschüttung, die tatsächlich bis zu den Gemeinden geht, von der wir alle profitieren können, dass wir die auch entsprechend würdigen können; in unterschiedlichen Nuancen, mit unterschiedlicher politischer Couleur, das ist natürlich klar, diese Gefahr laufen wir, das ist mir auch bewusst. Dennoch bin ich überzeugt, dass es richtig ist, genau so, wie es in der PI begründet ist, dass gemäss Corporate Governance letztendlich die Eigentümer einer Bank die Gewinnverwendung bestimmen und nicht abschliessend der Verwaltungsrat. Der Verwaltungsrat, das ist in unserem Fall der Bankrat, der macht einen Vorschlag, und wir als «Generalversammlung» – in Anführungs- und Schlusszeichen – der ZKB, weil es eine Parlamentsbank ist, wir beschliessen über die Genehmigung. Und das ist doch eigentlich der richtige Ansatz. Deshalb wird die SVP die PI vorläufig unterstützen. Herzlichen Dank.

Michael Zeugin (GLP, Winterthur) spricht zum zweiten Mal: Ich möchte nur auf zwei Vorredner noch kurz eingehen: Herr Bloch, Sie haben hier ein bisschen versucht, Unsicherheit zu schüren. Selbstverständlich ist es so, dass der Bankrat diese Beurteilung heute schon vornimmt, wie viel Geld in die Reserven, wie viel Geld wohin investiert oder ausgeschüttet wird. Und diese Beurteilung auf der Basis eine Ausschüttungsstrategie ist übrigens auch noch nicht seit Ewigkeiten in der Bank drin, sondern ist erst zu einem späteren Zeitpunkt dazugekommen, dass man gesagt hat: Ja, wir brauchen eben nicht nur Einzelentscheide über die Ausschüttung des Gewinns, sondern wir brauchen eine Strategie. Die ist heute vorhanden. Auf dieser Basis kann eben dann der Bankrat den Antrag stellen, im Wissen über die anderen Faktoren, und kann sich gemäss sauberer Governance-Struktur komplett auf die Oberleitung der Bank, auf diese Aufgabe einlassen. Und in einer geteilten Aufgabe nimmt dann der Kantonsrat als Eigentümerversammlung eben die Genehmigung dieses Antrags wahr. Und es ist nicht so, wenn Sie den Antragstext lesen, dass es dann zu einer Neubeurteilung kommt, sondern es ist ausschliesslich so, dass der Kantonsrat diesem Antrag zustimmen oder ihn ablehnen kann, und dann geht es zurück an den Bankrat. Daher glaube ich, dass es hier keine weitere Klarheit braucht. Die Klarheit ist in der PI bereits drin.

Dann der zweite Punkt: Das ist etwas, was ich sehr bedaure, aber ich denke, das hat ein bisschen mit Nebelpetarden und 1. Mai zu tun von wegen politischem Plan, der dahintersteckt, Herr Bischoff. Ich glaube, wir müssen hier schon die Diskussion um den Inhalt führen. Und die Diskussion um den Inhalt ist eben, dass wir bei der Gewinnausschüttung ausschliesslich das Gremium involviert haben, das auch für die Oberleitung, also spricht die operative Oberleitung, natürlich auch unter Berücksichtigung der strategischen Aspekte, für die Bank verantwortlich ist. Und ich hätte von Ihnen schon gerne noch ein paar Ausführungen zu Governance-Überlegungen gehabt, dass es eben wirklich Sinn macht, den Eigentümer bei der Ausschüttung des Gewinns zu involvieren, und sei das nur mit einer Genehmigungspflicht. Sie können das auch anders drehen. Sie können es so sehen, dass eine ZKB, die heute komplett in einem geschlossenen Raum über die Gewinnausschüttung diskutiert, also eine Stille-Kammer-Politik macht, demokratisch eigentlich keine Legitimation hat; und das bei einer Bank, die eine Parlamentsbank ist. Das habe nicht ich in die Verfassung, in das Gesetz geschrieben, sondern das haben unsere Vorgängerinnen und Vorgänger gemacht. Das ist die Situation, die wir heute haben, und in dieser Situation müssen wahrscheinlich auch Sie, Herr Bischoff, anerkennen, dass eine Teilung der Verantwortung bei der Gewinnverwendung zwischen Oberaufsicht und Eigentümerversammlung die Governance-Struktur verbessert und damit einen Fortschritt bei einer sehr grossen Bank darstellt. Und es geht nicht darum, zu kritisieren, die Gewinne seien nicht gut, die die Bank macht, die sind gut. Aber die Bank ist so gross, da rechtfertigt sich wirklich eine saubere Governance-Struktur bei der Gewinnausschüttung, nicht weniger und nicht mehr fordert diese PI. Besten Dank.

Tobias Langenegger (SP, Zürich) spricht zum zweiten Mal: Ich mache mich sehr unbeliebt um 11.25 Uhr, aber ich möchte etwas Wichtiges noch sagen, zuerst: Die Nebelpetarden kamen meiner Meinung nach eher von der anderen Seite. Die FDP unterstützt, weil sie gerade alles nach ihrem Ermessen anpassen will. Es ist klar, die SP wird dazu keine Hand bieten und ich bin ziemlich zuversichtlich, die SVP auch nicht, und dann wird es schon ziemlich schwierig mit der Mehrheit. Also wenn man etwas ändern möchte, dann spricht man über den Inhalt dieser PI und sonst wird das ganze Geschäft sterben.

Was mir aber ein wichtiges Anliegen ist, weshalb die SP auch zustimmt, ist: Heute ist der ganze Geschäftsbericht in der Geiselhaft. Es wird hier gesagt, dass wir nicht sagen können zu dieser Gewinnausschüttung. Das stimmt einfach nicht. Wenn wir litera a des Geschäftsberichts der ZKB ablehnen, dann ist die Gewinnausschüttung ein Teil davon. Es macht meiner Meinung nach einfach keinen Sinn, wenn der ganze Geschäftsbericht abgelehnt werden müsste, im Falle, dass man mal ein Problem hat mit der Gewinnausschüttung. Und das ist das Einzige, was die PI meiner Meinung nach hier korrigieren möchte, und deshalb werden wir vorläufig unterstützen. Danke.

Ratsvizepräsidentin Esther Guyer: Für die vorläufige Unterstützung einer parlamentarischen Initiative braucht es mindestens 60 Stimmen.

Abstimmung

Für die vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 96/2022 stimmen 107 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht. Die Initiative ist vorläufig unterstützt.

Ratsvizepräsidentin Esther Guyer: Die Geschäftsleitung wird die parlamentarische Initiative einer Kommission zu Bericht und Antrag zuweisen.

Das Geschäft ist für heute erledigt.