

Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates
auf Vorschlag des Bankrates der Zürcher Kantonalbank
vom 26. März 2020

KR-Nr. 140/2020

**Beschluss des Kantonsrates
über die Erhöhung des Dotationskapitalrahmens
der Zürcher Kantonalbank
von 3.0 Mrd. auf 3.425 Mrd. Franken**

(vom)

Der Kantonsrat,

gestützt auf § 79 Abs. 3 des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 sowie §§ 4, 4a und 11 Abs. 2 Ziff. 2 des Kantonalbankgesetzes vom 28. September 1997, und nach Einsichtnahme in den Antrag und Bericht des Bankrates vom 26. März 2020,

beschliesst:

I. Der Dotationskapitalrahmen der Zürcher Kantonalbank wird von 3.0 Mrd. auf neu 3.425 Mrd. Franken festgesetzt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt und in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an den Bankrat der Zürcher Kantonalbank und den Regierungsrat.

Bericht

1. Ausgangslage, Zielsetzung und zentrale Elemente

Der Kanton stellt der Bank das Dotationskapital zur Verfügung, wobei der Kantonsrat den Dotationskapitalrahmen festlegt, und der Bankrat das Dotationskapital bis zu diesem Betrag jederzeit ganz oder in Teilbeträgen abrufen kann.¹ Der Dotationskapitalrahmen beträgt aktuell CHF 3.0 Mrd. gemäss letzter Festsetzung vom 14. April 2014. Davon sind CHF 575 Mio. bislang nicht abgerufen.

Die Schweizerische Nationalbank hat die Zürcher Kantonalbank am 1. November 2013 als national systemrelevante Bank eingestuft. Gemäss Art. 9 Abs. 2 Bankengesetz² müssen systemrelevante Banken erhöhte Anforderungen bezüglich Eigenmittel sowie Liquidität erfüllen und eine Notfallplanung so vorsehen, dass diese umgehend umgesetzt werden kann und im Fall drohender Insolvenz die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen³ gewährleistet ist (Notfallplanung).

Im Rahmen der Prüfung der Notfallplanung der Zürcher Kantonalbank hat die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA die Höhe des erforderlichen Rekapitalisierungsbetrags für den potentiellen Fall einer Sanierung oder Abwicklung der Bank auf 7.86% der risikogewichteten Aktiven (RWA)⁴ festgelegt. Dies entspricht per 31. Dezember 2019 einem Betrag von CHF 5.11 Mrd. Gemäss Art. 132a lit. a Eigenmittelverordnung⁵ kann diese sog. Gone-concern-Kapitalanforderung zu 50% mit der Staatsgarantie abgedeckt werden.⁶ Die anderen 50% müssen in Form von vorgehaltenen ("prepositioned") zusätzlichen verlustabsorbierenden Mitteln zur Verfügung stehen (vorgehaltenes Gone-concern-Kapital).

Das bewilligte und noch nicht abgerufene Dotationskapital (Dotationskapitalreserve) kann gemäss FINMA bis max. CHF 1.0 Mrd. an das regulatorisch erforderliche vorgehaltene Gone-concern-Kapital angerechnet werden, sofern sichergestellt ist, dass die Dotationskapitalreserve im Umfang, in welchem sie dafür berücksichtigt werden soll (Anrechnungsbetrag), nur auf Anordnung der FINMA oder eines von dieser eingesetzten Sanierungsbeauftragten abgerufen wird.

1 Vgl. §§ 4a und 11 Abs. 2 Ziff. 2 des Kantonalbankgesetzes (KBG, LS 951.1)

2 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 (Bankengesetz, BankG, SR 952.0)

3 Als systemrelevante Funktionen gelten gemäss Verfügung der SNB vom 1. November 2013 Kredite an inländische Kunden im Realsektor, Einlagen von inländischen Kunden aus dem Realsektor und der damit zusammenhängende Zahlungsverkehr

4 Die risikogewichteten Aktiven RWA sind die nach Risiko gewichteten Aktivpositionen einer Bankbilanz. Weniger riskante Kredite etc. müssen mit weniger Eigenmitteln unterlegt werden, riskantere Positionen mit mehr Eigenmitteln

5 Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (Eigenmittelverordnung, ERV, SR 952.03)

6 Für eine Anrechnung der Staatsgarantie über 50% hinaus ist erforderlich, dass der FINMA im Krisenfall die entsprechenden Mittel unwiderruflich innert kurzer Frist unbelastet zur Verfügung stehen, wobei die FINMA im Einzelfall entscheidet, inwieweit die Voraussetzungen für eine Anrechnung erfüllt sind. Vgl. Art. 132 Abs. 3 i.V.m. Art. 132a lit. b ERV

Zur Abdeckung des regulatorisch erforderlichen vorgehaltenen Gone-concern-Kapitals stehen der Zürcher Kantonalbank verschiedene Instrumente zur Verfügung, die miteinander kombiniert werden können. Der Bankrat hat verschiedene Varianten geprüft und sich nach Abwägung von Vor- und Nachteilen entschieden, von der Möglichkeit der Anrechnung der Dotationskapitalreserve bis max. CHF 1.0 Mrd. Gebrauch zu machen und den verbleibenden Kapitalbedarf unter Berücksichtigung der von der Eigenmittelverordnung festgelegten Übergangsfrist durch Tier-2-Kapital sowie alternativ durch (teilweise) Umqualifizierung von Going-concern-Kapital abzudecken.⁷

Eine Ausschöpfung des von der FINMA akzeptierten Anrechnungsbetrags von CHF 1.0 Mrd. ist nach Auffassung der Zürcher Kantonalbank sinnvoll. Sie hat keine Auswirkungen auf die Erfolgsrechnungen sowie Kapital- und Investitionspläne weder des Kantons Zürich noch der Bank, ist somit kostenneutral und steht nicht in Konkurrenz zu anderen Investitionen oder Ausgaben. Und sie ist für den Kanton Zürich auch risikoneutral, da die Dotationskapitalreserve Teil des potentiellen Sanierungsbeitrags bildet, welchen der Kanton unter der Staatsgarantie (Institutsgarantie gemäss Art. 109 KV) zur Rekapitalisierung seiner Bank einschiessen müsste. Faktisch kann damit 70% des regulatorischen Gone-concern-Mittelbedarfs der Zürcher Kantonalbank durch die Staatsgarantie abgedeckt werden, was im Ergebnis zu einer immerhin teilweisen Realisierung der 2018 im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision der Eigenmittelverordnung geäusserten Forderung von Kantons- und Regierungsrat nach einer vollumfänglichen Anrechnung der Staatsgarantie an die regulatorischen Gone-concern-Kapitalanforderungen führt.

Der Bankrat hat daher einerseits am 21. November 2019 beschlossen, die bestehende Dotationskapitalreserve von CHF 575 Mio. für die Zwecke der Notfallplanung zu reservieren und andererseits am 19. Dezember 2019 entschieden, Antrag auf Erhöhung des Dotationskapitalrahmens um CHF 425 Mio. zu stellen, wobei dieser Betrag ausschliesslich für die Zwecke der Notfallplanung verwendet werden soll. Diesen Antrag sowie den Bericht dazu hat der Bankrat am 26. März 2020 zuhänden des Kantonsrats verabschiedet.

2. Gone-concern-Kapitalanforderungen für systemrelevante Banken

2.1 Hintergrund und Anforderungen an die Zürcher Kantonalbank

Im Nachgang zur Finanzkrise definierte das Financial Stability Board (FSB) Standards für international tätige systemrelevante Banken (Global systemically important Banks, G-SIBs) um bei einem Ausfall eines solchen Instituts dessen geordneten Marktaustritt sowie die Fortführung systemisch bedeutender Dienstleistungen sicherzustellen. Mit diesem Ziel verabschiedete das FSB im November 2015 den "Total Loss-Absorbing Capacity" (TLAC)-Mindeststandard, welcher die Abwicklung von G-SIBs ohne Mittel der öffentlichen Hand ermöglichen soll. Der TLAC-Standard umfasst zum einen die Going-concern-Kapitalanforderungen und zum anderen das im Hinblick auf eine Sanierung oder Abwicklung erforderliche Gone-concern-Kapital.⁸

⁷ Vgl. Art. 148j ERV; für Einzelheiten siehe Ziff. 4

⁸ Für Erläuterungen zum Going- und Gone-concern-Kapital siehe Ziff. 2.2

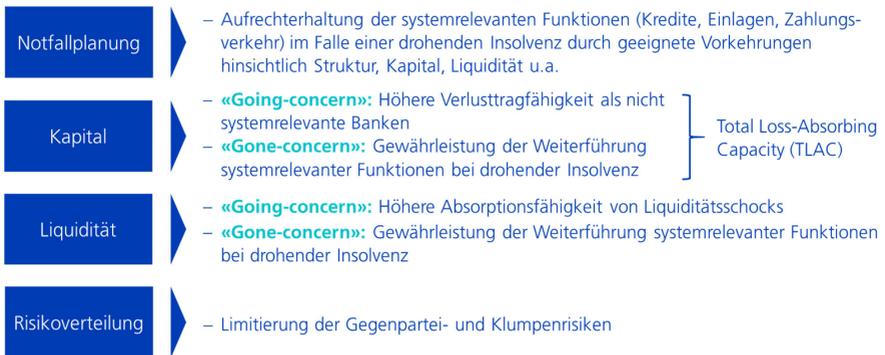


Abbildung: Anforderungen an systemrelevante Banken («Too big to fail»)

Die Schweiz setzte die internationalen TLAC-Standards im Rahmen einer am 1. Juli 2016 in Kraft getretenen Änderung der Eigenmittelverordnung um. Die revidierten Bestimmungen führten für die beiden Schweizer G-SIBs Credit Suisse und UBS zu einer Erhöhung der regulatorischen Anforderungen an die Eigenmittel, namentlich zur Einführung einer neuen Gone-concern-Kapitalanforderung mit Übergangsfrist zur Umsetzung bis Ende 2019.

In seinem am 28. Juni 2017 gemäss Art. 52 Bankengesetz veröffentlichten zweiten Evaluationsbericht über systemrelevante Banken kam der Bundesrat zum Schluss, dass auch die nicht international tätigen systemrelevanten Banken (PostFinance, Raiffeisen und Zürcher Kantonalbank) regulatorische Gone-concern-Kapitalanforderungen erfüllen sollen.⁹ Die konkreten Anpassungen erfolgten im Rahmen einer Revision der Eigenmittelverordnung, welche auf den 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist. Die regulatorischen Gone-concern-Kapitalanforderungen für inlandorientierte systemrelevante Banken (Domestic systemically important Banks, D-SIBs) sind darin wie folgt festgehalten:¹⁰

- Die Anforderung an die zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel (Gone-concern-Kapital) bemisst sich nach der Gesamtanforderung an das Going-concern-Kapital und beträgt 40% davon.
- Verfügt eine inlandorientierte systemrelevante Bank über eine ausdrückliche kantonale Staatsgarantie, so gilt diese Anforderung bis auf maximal die Hälfte der erforderlichen 40 Prozent als erfüllt.

Neben der Eigenmittelverordnung enthält auch die Bankenverordnung¹¹ besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken. Art. 60 BankV verlangt, die systemrelevante Bank habe sicherzustellen, dass ihre systemrelevanten Funktionen im Falle einer drohenden Insolvenz ohne Unterbrechung weitergeführt werden können. In einem Notfallplan sind die notwendigen Massnahmen zu beschreiben und es ist nachzuweisen, dass die Bank in der Lage ist, der erwähnten Pflicht nachzukommen. Gemäss Art. 61 BankV prüft die FINMA die Massnahmen des Notfallplans im Hinblick auf deren Wirksamkeit im Fall einer drohenden Insolvenz der Bank. Namentlich prüft sie,

⁹ BBl 2017 4847

¹⁰ Vgl. Art. 132 und 132a ERV

¹¹ Verordnung über die Banken und Sparkassen vom 30. April 2014 (Bankenverordnung, BankV, SR 952.02)

ob unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Zeit, des Aufwandes, der rechtlichen Hindernisse und der erforderlichen Mittel die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen technisch und organisatorisch sichergestellt ist und der Notfallplan für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen ausreichend Eigenmittel und Liquidität vorsieht.

Im Dezember 2018 reichte die Zürcher Kantonalbank der FINMA ihren überarbeiteten Notfallplan ein.¹² Im Rahmen der Prüfung des Notfallplans gemäss Art. 61 BankV beurteilte die FINMA diesen als plausibel, stellte hinsichtlich des erforderlichen regulatorischen Gone-concern-Kapitals aber folgende Anforderungen auf:

- Über die Gone-concern-Anforderungen gemäss Eigenmittelverordnung hinaus¹³ müsse im Falle einer Sanierung eine Rekapitalisierung auf eine Kapitalquote von 12.86% erfolgen. Dies entspricht der minimalen Gesamtanforderung an das Going-concern-Kapital von systemrelevanten Banken gemäss Art. 129 ERV. Diese Anforderung führt zu einer effektiven Gone-concern-Kapitalanforderung von 7.86% (entspricht der Differenz zwischen der Auslösung des Notfallplans bei 5.0% harter Kernkapitalquote und 12.86% Kapitalquote nach Sanierung).
- Mindestens 50% dieser 7.86% Gone-concern-Kapitalanforderung müssen als vorgehaltene («prepositioned») verlustabsorbierende Mittel zur Verfügung stehen. Die anderen 50% können gemäss Art. 132a lit. a ERV durch die bestehende Staatsgarantie abgedeckt werden.

Die regulatorische Gone-concern-Kapitalanforderung von 7.86% ist deutlich höher als die gemäss Art. 132 Abs. 2 lit. b ERV erforderlichen 40% des Going-concern-Kapitals. Aus letzterer würde sich lediglich eine Kapitalanforderung von 5.14% ergeben. Dazu ist anzumerken, dass die FINMA im Rahmen der Prüfung der Massnahmen des Notfallplans nach Art. 61 BankV über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügt. Zudem geht auch das im Notfallplan der Zürcher Kantonalbank dargestellte Sanierungskonzept bereits von einer Rekapitalisierung der Bank im Falle einer drohenden Insolvenz von 5.0% auf 12.0% Kapitalquote aus.¹⁴ Dieses Sanierungskonzept bildet die Grundlage für die jährliche Entschädigung der Staatsgarantie an den Kanton.¹⁵

Am 25. Februar 2020 veröffentlichte die FINMA einen Bericht zur Beurteilung der Stabilisierungs- und Notfallpläne der systemrelevanten Schweizer Banken.¹⁶ Dort findet sich auch ein umfangreiches Glossar zur Thematik Notfallplanung.

12 Eine erste Version des Notfallplans erstellte die Zürcher Kantonalbank 2016

13 Vgl. Art. 132 ERV

14 Für Einzelheiten dazu siehe Ziff. 3

15 Vgl. Reglement über die Entschädigung der Staatsgarantie durch die Zürcher Kantonalbank, 27. November 2014 (LS 951.14)

16 Siehe hierzu Resolution-Bericht 2020 vom 25. Februar. 2020, insbesondere Seiten 3 und 22 ff.

2.2 Unterscheidung Going- und Gone-concern-Kapital

Das regulatorische Kapital von Finanzinstituten dient dazu, Verluste aus laufender Geschäftstätigkeit und unerwartete Verluste auffangen zu können (Going-concern-Kapital). Die Anforderungen an das Going-concern-Kapital werden mittels Kapitalquote (risikogewichtetes Mass, d.h. Eigenmittel im Verhältnis zu risikogewichteten Aktiven) und Leverage Ratio (ungewichtetes Mass, d.h. Eigenmittel im Verhältnis zu Bilanz- und ausgewählten Ausserbilanzpositionen) definiert. Per 31. Dezember 2019 wies die Zürcher Kantonalbank bei Eigenmitteln von CHF 13.0 Mrd. eine Gesamtkapitalquote von 20.0% aus. Regulatorisch erforderlich gewesen sind 13.6% bzw. per 31. Dezember 2019 CHF 8.8 Mrd.¹⁷ Die Leverage Ratio betrug 7.0% bei einer regulatorischen Mindestanforderung von 4.5%.

Sofern ein Institut in grosse finanzielle Schieflage gerät, ist die Fortführung der normalen Geschäftstätigkeit unter Umständen nicht mehr möglich. In diesem Fall muss das Institut entweder saniert oder geordnet abgewickelt werden. Die systemrelevanten Funktionen sind – unabhängig vom Szenario – in jedem Fall und zu jeder Zeit aufrechtzuerhalten. Dazu müssen zusätzliche verlusttragende Kapitalmittel bereitstehen (Gone-concern-Kapital). Das Gone-concern-Kapital ist somit dasjenige Kapital, welches die Bank im Hinblick auf eine Sanierung oder Abwicklung im Rahmen einer drohenden Insolvenz zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen vorhalten muss. Die Höhe des erforderlichen Gone-concern-Kapitals ergibt sich u.a. aus der gewählten Sanierungsstrategie der Bank.

An die Qualität des Kapitals zur Deckung der Going-concern-Anforderungen werden höhere Anforderungen gestellt als an dasjenige zur Deckung des Gone-concern-Bedarfs. So müssen erstere entweder mit hartem Kernkapital (Core Equity Tier 1, CET1) oder zusätzlichem Kernkapital (Additional Tier 1, AT1) erfüllt werden. Kernanforderung an die Instrumente dieser Kapitalklasse sind u.a. die Dauerhaftigkeit der Kapitalbereitstellung sowie das vollständige Ermessen der Bank, ob Ausschüttungen geleistet werden. Beim zusätzlichen Kernkapital muss zudem vorgesehen sein, dass es bei Unterschreiten einer gewissen Kapitalquote oder Eintritt des Insolvenzfalls (Point-of-non-Viability, PONV) entweder in hartes Kernkapital gewandelt oder abgeschrieben wird.

Die Anforderungen an das Gone-concern-Kapital sind weniger hoch. Grundsätzlich handelt es sich um Fremdkapital, welches im Rahmen einer Sanierung in Eigenkapital gewandelt oder abgeschrieben wird. Typische Gone-concern-Kapitalinstrumente sind bspw. Bail-in- oder Tier-2-Anleihen. Auch überschüssiges (Going-concern) Kernkapital kann zu Gone-concern-Kapital umqualifiziert werden, was betriebswirtschaftlich aufgrund der höheren ökonomischen Kosten aber nur bedingt Sinn macht.

¹⁷ Gesamtanforderung 12.86% gemäss Art. 129 ERV plus 0.7% antizyklischer Puffer gemäss Art. 41, 44 und 131a ERV. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 27. März 2020 dem Antrag der Schweizerischen Nationalbank (SNB) zugestimmt, den antizyklischen Kapitalpuffer per sofort zu deaktivieren. Diese Massnahme erhöht den Handlungsspielraum der Banken bei der Kreditvergabe zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen im Zusammenhang mit dem Coronavirus.

3. Staatsgarantie

3.1. Verhältnis zum Gone-concern-Kapital

Die Eigentums- und Haftungsverhältnisse hinsichtlich der Zürcher Kantonalbank sind in Verfassung und Gesetz des Kantons Zürich verankert. Gemäss §§ 1 und 4a KBG ist der Kanton Zürich Alleineigentümer der Zürcher Kantonalbank. Als Alleineigentümer spricht er eine explizite und uneingeschränkte Staatsgarantie zugunsten seiner Bank aus. Dies macht der Kanton in Form einer Bestandes- bzw. Institutsgarantie (Art. 109 Kantonsverfassung) sowie einer Ausfallgarantie (§6 KBG). Im Gegenzug hat die Bank einen gesetzlichen Leistungsauftrag zu erfüllen und entschädigt darüber hinaus den Kanton für die Haftungsübernahme mittels einer jährlichen Abgeltungszahlung.

Die Bestandes- bzw. Institutsgarantie nach Art. 109 Kantonsverfassung verpflichtet den Kanton, die Überlebensfähigkeit der Bank sicherzustellen, so dass diese ihren Betrieb jederzeit fortführen kann: "Dass das Verständnis der Staatsgarantie auch als Bestandes- bzw. Institutsgarantie dem kantonalen Recht entspricht, ergibt sich bspw. aus Art. 109 KV ZH vom 27.2.2005, der wie folgt lautet: «Der Kanton betreibt eine Kantonalbank.» Diese Formulierung spricht für einen klaren Auftrag an den Kanton, eine Kantonalbank zu betreiben und diese demzufolge immer mit den nötigen Eigenmitteln auszustatten... Staatsgarantie bedeutet die Verpflichtung des Kantons einerseits, seine Bank sowohl im Normalfall des Eigenkapitals als auch im Sanierungsfall immer mit hinreichenden Eigenmitteln auszustatten, und andererseits, in einem Insolvenzfall den Gläubigern gegenüber subsidiär für den Ausfall zu haften, wobei die Bestandes- bzw. Institutsgarantie - quasi als "in maiore minus" zur Aussenhaftung - aus volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Gründen im Vordergrund zu stehen hat."¹⁸ Aus der verfassungsrechtlichen Bestandes- bzw. Institutsgarantie folgt mithin, dass der Kanton die Bank jeweils rechtzeitig mit den erforderlichen Mitteln so auszustatten hat, dass diese ihre Verbindlichkeiten erfüllen und damit ihren Betrieb aufrechterhalten bzw. ein Konkurs vermieden werden kann.

Dieser Verpflichtung entsprechend sind Bankorgane und Kanton gehalten, bereits frühzeitig zu reagieren und mit geeigneten Massnahmen den Fortbestand der Bank sicherzustellen. Für den Kanton beinhaltet dies wie erwähnt insbesondere, rechtzeitig eine erforderliche Rekapitalisierung der Bank so vorzunehmen, dass der Bankbetrieb aufrechterhalten und ein Konkurs vermieden werden kann. Die dargestellte Eigentümer- und Haftungsstruktur impliziert damit eine diesen besonderen Verhältnissen Rechnung tragende Sanierungsstrategie, wie sie im Notfallplan der Zürcher Kantonalbank abgebildet ist. Der beschriebenen Wirkungsweise der Staatsgarantie entsprechend erfolgt deren Abgeltung an den Kanton auf der Grundlage eines Sanierungsmodells.¹⁹ Dieses sieht vor, dass die Zürcher Kantonalbank durch den Kanton (spätestens) im Falle einer drohenden Insolvenz (d.h. wenn die Kapitalquote auf 5.0% gesunken ist) auf 12.0% Kapitalquote rekapitalisiert würde. Mit der jährlichen Abgeltung der Staatsgarantie gegenüber dem Kanton wird im Übrigen auch erreicht, dass die Garantie nicht zu einem Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Bankinstituten führt.²⁰

¹⁸ STRASSER, BSK BankG 3a N 52 und 57

¹⁹ Vgl. Reglement über die Entschädigung der Staatsgarantie durch die Zürcher Kantonalbank, 27. November 2014 (LS 951.14)

²⁰ Für das Geschäftsjahr 2019 betrug die Abgeltung für die Staatsgarantie CHF 22 Mio.

Dem Umstand, dass die (potentielle) Sanierungsleistung des Kantons die Funktion von regulatorischem Gone-concern-Kapital zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Notfall erfüllt, hat der Bundesrat bei der Revision der Eigenmittelverordnung insoweit Rechnung getragen, als gemäss Art. 132a lit. a ERV die Hälfte der Gone-concern-Kapitalanforderung als erfüllt gilt, wenn eine nicht international tätige systemrelevante Bank über eine ausdrückliche kantonale Staatsgarantie verfügt.²¹

3.2. Wahrscheinlichkeit und Auswirkungen eines Notfalls

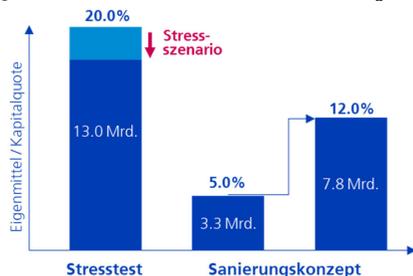


Abbildung: Sanierungskonzept der Zürcher Kantonalbank im Falle einer drohenden Insolvenz

Die Zürcher Kantonalbank wies per 31. Dezember 2019 eine Gesamtkapitalquote von 20.0% aus (Going-concern-Kapital). Die Eigenmittelausstattung der Bank liegt damit deutlich über den regulatorisch geforderten 13.6%. Für die Auslösung des Notfallplans bei einer harten Kernkapitalquote von 5.0% wäre ein sich sehr rasch materialisierender Verlust im Umfang von mehr als CHF 9 Mrd. erforderlich. In Anbetracht von Zusammensetzung und Qualität des Geschäftsportfolios der Zürcher Kantonalbank fällt es schwer, sich ein Szenario vorzustellen, bei welchem sich eine solche Konstellation ergeben könnte: Der Anteil der Kredit- und Gegenparteerisiken an den regulatorisch erforderlichen Eigenmitteln betrug Ende 2019 85%; und die deutlich volatileren Marktrisiken machten lediglich 6% aus. Das grösste Risiko für die Zürcher Kantonalbank liegt somit in einem allfälligen massiven Wertverlust des Hypothekar- und Kreditportfolios.

Ein unter Berücksichtigung des Geschäftsmodells der Zürcher Kantonalbank denkbares Krisenszenario mit Verlusten in vorerwähnter Grössenordnung im Hypothekar- und Kreditgeschäft würde eine langanhaltende Wirtschafts- und Immobilienkrise voraussetzen. Solche Szenarien werden durch die Bank laufend im Rahmen der jährlich durchgeführten Stresstests analysiert. Die Resultate dieser Stresstests zeigen regelmässig, dass selbst bei pessimistischsten und in den letzten Jahrzehnten in der Realität nie beobachteten Stressannahmen nicht einmal die Gesamtanforderung an die Kapitalquote von 12.86% gemäss Art. 129 Abs. 2 ERV auch nur annäherungsweise tangiert, geschweige denn die Kapitalquote von 5.0% für die Auslösung des Notfallplans erreicht würde. Der bestehende Kapitalpuffer der Zürcher Kantonalbank besitzt mit anderen Worten eine ausserordentlich hohe Risikoabsorptionsfähigkeit.

²¹ Im Rahmen der Vernehmlassung zur Eigenmittelrevision 2018 hatten Kantonsrat, Regierungsrat und Zürcher Kantonalbank aufgrund obiger Zusammenhänge eine 100%ige Anrechenbarkeit der Staatsgarantie gefordert

Für den Fall, dass die Zürcher Kantonalbank entgegen allen Annahmen doch in die Nähe einer drohenden Insolvenz schlittern sollte, stellt sich die Frage, ob der Kanton finanziell in der Lage wäre, die Rekapitalisierung seiner Bank im Rahmen des definierten Sanierungskonzepts zu bewältigen. Die folgende Darstellung setzt für die Beurteilung der Finanzkraft des Kantons die bestehenden Bruttoschulden des Kantons zusammen mit dem potentiellen Sanierungsbeitrag gemäss Reglement über die Entschädigung der Staatsgarantie (7% der risikogewichteten Aktiven) ins Verhältnis zum Volkseinkommen (bis 2007) bzw. Bruttoinlandprodukt BIP (ab 2008) des Kantons Zürich:



Abbildung: Bruttoschulden & potentieller Sanierungsbeitrag im Verhältnis zu Volkseinkommen / BIP²²

Selbst unter Berücksichtigung des potentiellen vom Kanton zugunsten seiner Kantonalbank aufzubringenden Sanierungsbeitrags hätte die Verschuldungsquote des Kantons im Verhältnis zum Volkseinkommen seit Anfang 2000 nie die Marke von 16.4% überschritten. 2016 hätte diese Quote bei 9.0% des Bruttoinlandprodukts des Kantons Zürich gelegen (Angaben zum Bruttoinlandprodukt sind auf kantonaler Ebene erst seit 2008 verfügbar). Dies ist Ausdruck der ausgezeichneten finanziellen Verfassung des Kantons Zürich und zeigt, dass der Kanton in der Lage wäre, seine sich aus der Staatsgarantie ergebenden finanziellen Verpflichtungen in Form eines Sanierungsbeitrags in dargelegter Form und Höhe zu erfüllen.

4. Gone-concern-Kapital der Zürcher Kantonalbank

4.1. Zusammensetzung und zeitlicher Aufbau

Die Bestimmungen der Eigenmittelverordnung sehen für inlandorientierte systemrelevante Banken eine Übergangsfrist bis 2026 zum Aufbau des Gone-concern-Kapitalpuffers vor. Die entsprechende regulatorische Kapitalanforderung erhöht sich jährlich schrittweise, bis sie 2026 die endgültigen 7.86% erreicht.²³

²² Quellen: Eidg. Finanzverwaltung, Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch Kt. Zürich, Geschäftsberichte ZKB

²³ Vgl. Art. 148j ERV

Wie vorne dargestellt, kann die Zürcher Kantonalbank diese Anforderung im Umfang von 50% über die Staatsgarantie abdecken.²⁴ Die restlichen 50% sind mittels vorgehaltenem Gone-concern-Kapital beizubringen. An dieses vorgehaltene, nicht durch die Staatsgarantie abgedeckte Kapital kann die Zürcher Kantonalbank gemäss FINMA eine Dotationskapitalreserve im Umfang von maximal CHF 1.0 Mrd. anrechnen. Der Bankrat hat deshalb am 21. November 2019 beschlossen, die aktuell bestehende Reserve von CHF 575 Mio. für die Zwecke der Notfallplanung zu reservieren. Ebenfalls anrechenbar an den vorgehaltenen Teil ist die ausstehende Tier-2 Anleihe über EUR 500 Mio.

Die nachfolgende Darstellung zeigt die konkrete Höhe der regulatorischen Gone-concern-Kapitalanforderungen an die Zürcher Kantonalbank auf der Grundlage der risikogewichteten Aktiven per 31. Dezember 2019 sowie deren Abdeckung über die Staatsgarantie bzw. durch das bestehende vorgehaltene Gone-concern-Kapital (derzeitige Dotationskapitalreserve von CHF 575 Mio. und Tier-2 Anleihe). Eine Lücke zu den Anforderungen besteht erstmals 2022. Diese wird sich bis Ende 2026 auf CHF 1.98 Mrd. erhöhen:

	CHF Mrd.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Regulatorische Anforderung		1.27	1.91	2.54	3.18	3.81	4.47	5.11
Gone Concern-Kapital:								
	<i>in %</i>	1.96%	2.93%	3.91%	4.89%	5.87%	6.88%	7.86%
Erfüllung der Anforderung:								
50% Staatsgarantie		0.64	0.95	1.27	1.59	1.91	2.23	2.55
Rest: vorgehaltenes Gone-concern-Kapital:								
Dotationskapitalreserve CHF 575 Mio.		0.58	0.58	0.58	0.58	0.58	0.58	0.58
Tier-2 Anleihe EUR 500 Mio. ²⁵		0.54	0.54					
Überdeckung (+) / Lücke (-)		0.47	0.17	-0.69	-1.01	-1.32	-1.66	-1.98

Tabelle: Höhe der regulatorischen Gone-concern-Kapitalanforderungen im Rahmen der ERV-Übergangsfrist bis 2026

4.2. Instrumente des vorgehaltenen Gone-concern-Kapitals

4.2.1. Übersicht

Zur Schliessung der regulatorischen Gone-concern-Kapitalücke von knapp CHF 2 Mrd. im Jahr 2026 stehen der Zürcher Kantonalbank grundsätzlich folgende Instrumente zur Verfügung:

- Erhöhung Dotationskapitalrahmen
- Going-concern-Kapital (Umqualifizierung)
- Bail-in Anleihen
- Zeichnung Bail-in-Anleihen durch Kanton
- Tier-2-Anleihen

²⁴ Vgl. vorne Ziff. 3.1

²⁵ Erstes mögliches Rückzahlungsdatum der Tier-2 Anleihe 15. Juni 2022

4.2.2. Erhöhung Dotationskapitalrahmen

Gemäss § 4a KBG stellt der Kanton der Zürcher Kantonalbank das Dotationskapital zur Verfügung, wobei der Bankrat dieses bis zum vom Kantonsrat festgesetzten Rahmen ganz oder in Teilbeträgen abrufen kann. Laut FINMA kann die Zürcher Kantonalbank einen Betrag von maximal CHF 1.0 Mrd. Dotationskapitalreserve an die vorgehaltenen verlustabsorbierenden Mittel anrechnen. Dabei ist erforderlich, dass die Dotationskapitalreserve im Umfang, in welchem sie angerechnet werden soll, für die Zwecke der Notfallplanung reserviert wird, indem sie vom Bankrat nur auf Anordnung der FINMA oder eines von dieser eingesetzten Beauftragten hin abgerufen wird. Für die bestehende Dotationskapitalreserve von CHF 575 Mio. hat der Bankrat am 21. November 2021 einen entsprechenden Beschluss gefasst. Damit der von der FINMA akzeptierte Betrag von CHF 1.0 Mrd. ausgeschöpft werden kann, soll der bestehende Dotationskapitalrahmen von CHF 3.0 Mrd. um CHF 425 Mio. auf CHF 3.425 Mrd. erhöht werden.

Aus Sicht der Bank hat diese Form den Vorzug, dass sie weder für den Kanton noch die Zürcher Kantonalbank zu höheren Kosten führt. Gleichzeitig nimmt die Bank aber in Kauf, dass ihr strategischer Handlungsspielraum eingeschränkt wird, da der Bankrat nicht mehr frei über die Dotationskapitalreserve verfügen kann. Aus Sicht des Kantons hat diese Lösung keinen Mehraufwand zur Folge und ist risikoneutral, da sich die aus der Staatshaftung ergebenden potentiellen Risiken nicht erhöhen.

4.2.3. Going-concern Kapital (Umqualifizierung)

Die Zürcher Kantonalbank hat in den letzten Jahren ihre Kapitalbasis kontinuierlich gestärkt. Die risikogewichtete Kapitalquote lag per 31. Dezember 2019 bei hohen 20.0% und damit deutlich höher als das regulatorische Erfordernis von 13.6%²⁶. Theoretisch könnte die Zürcher Kantonalbank die für 2026 projizierte regulatorische Gone-concern-Kapitallücke von knapp CHF 2 Mrd. bereits heute durch Umqualifizierung von überschüssigem Kernkapital erfüllen. Eine allfällige Umqualifizierung könnte gemäss FINMA jedoch nicht beliebig rückgängig gemacht werden und hätte eine Reduktion der Kapitalquote zur Folge: Bei sofortiger Erfüllung der 2026 geltenden Anforderungen müsste die Zürcher Kantonalbank - unter Berücksichtigung der vom Gesetzgeber vorgesehenen privilegierten Anrechnung von Kernkapital mit dem Faktor 1.5²⁷ - insgesamt CHF 1.3 Mrd. überschüssiges Going-concern-Kapital umqualifizieren. Dies würde sich in einer Reduktion der Kapitalquote um 2% niederschlagen. Die Zürcher Kantonalbank wäre zwar noch immer ausreichend kapitalisiert, der Kapitalpuffer zur Abfederung potentieller Verluste würde aber merklich kleiner. Dies hätte eine negative Wirkung auf die Aussenwahrnehmung u.a. durch Rating Agenturen, Investoren und Kunden. Auch ist Going-concern-Kapital nicht nur ökonomisch, sondern auch bzgl. Kosten teurer als Gone-concern-Kapital, namentlich wenn ersteres durch Additional-Tier-1-Anleihen abgedeckt wird.

²⁶ Inkl. 0.7% antizyklischer Puffer

²⁷ Vgl. Art. 132 Abs. 4 ERV

4.2.4. Bail-in-Anleihen

Grundsätzlich sind Bail-in-Anleihen das klassische Instrument zur Erfüllung der regulatorischen Gone-concern-Anforderungen von Banken. Bail-in-Anleihen sind Instrumente des Fremdkapitals, welche gegenüber normalen, nicht verlusttragenden Anleihen (Senior Bonds) mit einem geringen Preisaufschlag (Risikoprämie) ausgegeben werden. Bail-in-Anleihen können im Rahmen eines bankengesetzlichen Sanierungsverfahrens in Eigenkapital gewandelt oder abgeschrieben werden.

Unter geltendem Bundesrecht ist es der Zürcher Kantonalbank aufgrund ihrer Rechtsform als öffentlich-rechtlicher Anstalt verwehrt, Bail-in-Anleihen zu begeben. Um ihr dieses Instrument analog den systemrelevanten Grossbanken zugänglich zu machen, müssten Bankengesetz und Eigenmittelverordnung geändert werden. Mit Unterstützung der FINMA konnte dieser Punkt beim Bund für die laufende Revision des Bankeninsolvenzrechts eingebracht werden. Es ist jedoch zum heutigen Zeitpunkt offen, ob sich im Rahmen des laufenden Revisionsverfahrens eine für die Bank auf Basis des geltenden Kantonalbankgesetzes praxistaugliche Lösung realisieren lassen wird. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, würde es noch einige Zeit dauern, bis die angepassten Bestimmungen in Kraft träten. Wenn überhaupt, dann dürfte die Bank daher frühestens 2023 die Möglichkeit haben, Bail-in-Anleihen zu emittieren.

4.2.5. Bail-in-Anleihen durch Kanton

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, dass der Kanton Zürich selbst unter Ausschluss von Dritten Bail-in-Anleihen der Zürcher Kantonalbank zeichnet. Für die Bank wäre dieses Instrument insoweit durchaus interessant, als es kostengünstiger wäre als Tier-2-Anleihen. Aus Sicht des Kantons wären solche Anleihen angesichts seiner Verpflichtungen unter der Staatsgarantie risikoneutral. Der Kanton müsste jedoch eine entsprechende Bindung seiner Verschuldungskapazität in Kauf nehmen, welche mit der Refinanzierung solcher Anleihen auf dem Kapitalmarkt verbunden wäre.

4.2.6. Tier-2-Anleihen

Tier-2-Anleihen sind nachrangige Anleihen mit einem bedingten Forderungsverzicht bei Eintreten eines definierten Insolvenz-Ereignisses (sogenannter Point-of-non-Viability, PONV). Es handelt sich um ein v.a. am EUR-Kapitalmarkt gut etabliertes Instrument. Auch die Zürcher Kantonalbank hat bereits zwei solche Anleihen begeben (CHF 185 Mio. und EUR 500 Mio.) Der an die Investoren auszurichtende Preisaufschlag (Risikoprämie) von Tier-2-Anleihen ist historisch betrachtet aber doppelt so hoch wie derjenige von Bail-in-Anleihen. Aus Sicht Kanton schmälert dieser Aufwand den Gewinn der Bank und damit auch das Ausschüttungspotential. Andererseits sinkt das potentielle Risiko des Kantons insofern, als diese Anleihen im Falle einer Sanierung abgeschrieben werden und über die Gewinnthesaurierung kapitalbildend wirken.

4.3. Beurteilung der Instrumente und Entscheid des Bankrats

Der Bankrat hat die verschiedenen Varianten eingehend geprüft und sich nach Abwägung von Vor- und Nachteilen entschieden, von der Möglichkeit der Anrechnung der Dotationskapitalreserve bis max. CHF 1.0 Mrd. Gebrauch zu machen. Nebst der bereits beschlossenen Reservierung der bestehenden Dotationskapitalreserve von CHF 575 Mio. hat er deshalb an seiner Sitzung vom 19. Dezember 2019 entschieden, den vorliegenden Antrag auf Erhöhung des Dotationskapitalrahmens um CHF 425 Mio. zu stellen.

Der verbleibende regulatorische Gone-concern-Kapitalbedarf soll unter Berücksichtigung der von der Eigenmittelverordnung festgelegten Übergangsfrist bis 2026 durch Tier-2-Anleihen sowie alternativ durch (teilweise) Umqualifizierung von Going-concern-Kapital abgedeckt werden. Ausserdem würde die Bank in Zukunft Bail-in-Anleihen einsetzen, sollten die gesetzlichen Rahmenbedingungen ihr dereinst diese Möglichkeit eröffnen.

5. Antrag des Bankrats an den Kantonsrat

Eine Ausschöpfung des von der FINMA akzeptierten Anrechnungsbetrags von CHF 1.0 Mrd. Dotationskapitalreserve ist nach Auffassung der Zürcher Kantonalbank sinnvoll, da sie keinerlei Auswirkungen auf die Erfolgsrechnungen sowie Kapital- und Investitionspläne weder des Kantons Zürich noch der Bank hat, somit kostenneutral ist und nicht in Konkurrenz zu anderen Investitionen oder Ausgaben steht. Damit kann faktisch 70% des regulatorischen Gone-concern-Mittelbedarfs der Zürcher Kantonalbank durch die Staatsgarantie abgedeckt werden. Im Ergebnis führt dies zu einer immerhin teilweisen Realisierung der 2018 im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision der Eigenmittelverordnung geäusserten Forderung von Kantons- und Regierungsrat nach einer vollumfänglichen Anrechnung der Staatsgarantie an die regulatorischen Gone-concern-Kapitalanforderungen.

Daher hat der Bankrat am 19. Dezember 2019 beschlossen, dem Kantonsrat den Antrag zu stellen, den Dotationskapitalrahmen der Zürcher Kantonalbank um CHF 425 Mio. zu erhöhen und auf neu CHF 3.425 Mrd. festzusetzen, und diesen sowie den Bericht dazu am 26. März 2020 zuhänden des Kantonsrats verabschiedet.

Der Erhöhungsbetrag von CHF 425 Mio. soll ausschliesslich für die Zwecke der Notfallplanung verwendet werden. Der Bankrat wird daher im Falle der Gutheissung des Antrags durch den Kantonsrat beschliessen, die zusätzlichen CHF 425 Mio. für die Notfallplanung der Zürcher Kantonalbank zu reservieren und nur auf Anordnung der FINMA oder eines von dieser eingesetzten Sanierungsbeauftragten abzurufen.

Im Namen des Bankrates der Zürcher Kantonalbank

Der Präsident:
Dr. Jörg Müller-Ganz

Die Sekretärin:
Françoise Niemeyer