

Kantonalbankgesetz

(Änderung vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Bankrates vom 10. Januar 2013,

beschliesst:

I. Das Kantonalbankgesetz vom 28. September 1997 wird wie folgt geändert:

§ 4. Abs. 1 unverändert.

Grundkapital

² Der Rahmen des Partizipationskapitals beträgt höchstens die Hälfte des Rahmens des Dotationskapitals.

Abs. 3 wird aufgehoben.

§ 4 a. ¹ Das Dotationskapital wird der Bank vom Staat zur Verfügung gestellt.

Dotations-
kapital

² In dem vom Kantonsrat festgesetzten Rahmen ist der Bankrat ermächtigt, das Dotationskapital nach eigenem Ermessen durch Abruf ganz oder in Teilbeträgen zu erhöhen. Diese Ermächtigung des Bankrates ist nicht befristet.

³ Bei Erhöhung des Dotationskapitals steht den Partizipantinnen und Partizipanten kein Bezugsrecht zu. Solange keine Partizipations-scheine begeben sind, erfolgt die Erhöhung des Dotationskapitals zum Nominalwert. Sind Partizipations-scheine begeben, hat der Staat bei Erhöhung des Dotationskapitals die Interessen der Partizipantinnen und Partizipanten angemessen zu berücksichtigen.

§ 4 b. ¹ Das Partizipationskapital schafft die Bank durch die Ausgabe von Partizipations-scheinen.

Partizipations-
kapital

² Der Bankrat ist ermächtigt, das Partizipationskapital bis zur Höhe des vom Kantonsrat festgesetzten Rahmens jederzeit durch Ausgabe von Partizipations-scheinen ganz oder in Teilbeträgen zu erhöhen.

³ Das Partizipationskapital kann bis zur Höhe des vom Kantonsrat festgesetzten Rahmens auch erhöht werden durch Ausgabe von Partizipationsscheinen zufolge Ausübung von Options- und Wandelrechten, die in Verbindung mit Anleihe- oder ähnlichen Obligationen eingeräumt werden.

⁴ Bei Erhöhung des Partizipationskapitals haben nur die Partizipantinnen und Partizipanten ein Bezugsrecht. Der Bankrat kann das Bezugsrecht der Partizipantinnen und Partizipanten aus wichtigen Gründen ausschliessen.

⁵ Die Partizipationsscheine geben Anrecht auf eine Dividende entsprechend dem Anteil des Partizipationskapitals am Grundkapital, ein Bezugsrecht auf Partizipationsscheine und einen Anteil am Ergebnis einer allfälligen Liquidation. Die Partizipantinnen und Partizipanten haben keine Mitwirkungsrechte.

⁶ Der Rechtsschutz der Partizipantinnen und Partizipanten ist in § 25 a geregelt. Weitere Einzelheiten zur Rechtsstellung der Partizipantinnen und Partizipanten regelt das Reglement über die Partizipationsscheine.

Staatsgarantie

§ 6. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die Bank leistet dem Staat für die Staatsgarantie zulasten Aufwand eine jährliche Abgeltung. Das Nähere regelt ein Reglement des Bankrates, das vom Kantonsrat zu genehmigen ist.

Geschäftsbereich

§ 8. ¹ Der Geschäftsbereich umfasst in erster Linie den Wirtschaftsraum Zürich, wobei der geografischen Risikodiversifikation Rechnung zu tragen ist.

² Zweigniederlassungen und Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland sind zulässig, sofern der Bank daraus keine unverhältnismässigen Risiken erwachsen und dadurch die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton nicht beeinträchtigt wird.

Einzelheiten der Geschäftstätigkeit

§ 10. Die Einzelheiten der Geschäftstätigkeit werden durch das Reglement über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank geregelt.

Kantonsrat

§ 11. Abs. 1 unverändert.

² Dem Kantonsrat obliegt:

Ziff. 1–7 unverändert;

8. die Genehmigung des Reglements über die Abgeltung der Staatsgarantie,

9. der Erlass von Bestimmungen über die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen für die Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums.

§ 12. Abs. 1–3 unverändert.

Kantonsrätliche
Kommission

⁴ Die Bank hat der Kommission alle Auskünfte zu erteilen und Unterlagen herauszugeben, die diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Die Kommission verfügt über die in §§ 34 d und 34 e des Kantonsratsgesetzes festgehaltenen Rechte. Die Mitglieder der Kommission, deren Protokolle sowie deren Akten unterliegen hinsichtlich der Zürcher Kantonalbank dem Amtsgeheimnis im Sinne von Art. 320 StGB.

§ 13 wird aufgehoben.

§ 14. ¹ Die Organe der Bank sind:

Bankorgane

lit. a–d unverändert;

^{1 bis} Für die Anforderungen an die Wählbarkeit der Mitglieder von Bankorganen gelten die bundesrechtlichen und kantonalen Vorschriften. Einzelheiten der Wahlvorbereitung für die Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums regelt der Kantonsrat.

Abs. 2 und 3 unverändert.

§ 15. Abs. 1 und 2 unverändert.

Bankrat

Abs. 3 wird aufgehoben.

⁴ Dem Bankrat steht zu:

Ziff. 1–8 unverändert;

9. der Erlass von Spezialreglementen,

10. die Errichtung und Aufhebung von Zweigniederlassungen im Sinne von Art. 935 OR und von Zweigstellen, die Gründung, der Erwerb und die Veräusserung von Tochtergesellschaften und anderen wesentlichen Beteiligungen sowie die Errichtung von Stiftungen,

Ziff. 11 und 12 unverändert;

13. der Entscheid über die dem Bankrat gemäss Reglement über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank vorbehaltenen Gegenstände,

Ziff. 14 unverändert.

§ 15 a. ¹ Der Bankrat bildet Ausschüsse, denen er Aufgaben im Bereich der Oberleitung und Oberaufsicht überträgt. Die Aufgaben und Befugnisse werden im Reglement über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank umschrieben.

Ausschüsse

² Zu bilden sind insbesondere:

Ziff. 1–3 unverändert;

4. ein IT-Ausschuss.

Abs. 3 unverändert.

- Bankpräsidium § 16. Abs. 1 und 2 unverändert.
Abs. 3 wird aufgehoben.
Abs. 4 unverändert.
- General-
direktion § 17. ¹ Der Generaldirektion obliegt die Geschäftsführung der Bank.
Abs. 2 unverändert.
Abs. 3 wird aufgehoben.
⁴ Über die Organisation der Generaldirektion und die Zuständigkeit ihrer Mitglieder wird ein Reglement erlassen.
- Revisionsstelle § 18. ¹ Als Revisionsstelle amtet eine von der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht anerkannte Prüfgesellschaft, die gleichzeitig die Aufgaben einer Prüfgesellschaft nach den Finanzmarktgesetzen wahrnimmt. Die Amtsdauer der Revisionsstelle beträgt zwei Jahre und beginnt mit dem auf die Wahl folgenden Geschäftsjahr. Wiederwahl ist möglich.
² Die Revisionsstelle prüft, ob die Buchführung, die Jahresrechnung und die Gewinnverteilung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Sie berichtet zuhanden des Kantonsrates schriftlich über das Ergebnis ihrer Prüfung und empfiehlt Abnahme, mit oder ohne Einschränkung, oder Rückweisung der Jahresrechnung. Sie erstattet den Spezialbericht im Sinne von § 12 Abs. 3 Ziff. 5 zuhanden der kantonsrätlichen Kommission. Als Prüfgesellschaft im Sinne von Art. 24 Abs. 1 FINMAG führt sie die gemäss den Finanzmarktgesetzen vorgeschriebenen Prüfungen durch.
§ 21 wird aufgehoben.
- Weitere
Bestimmungen § 23. Weitere Bestimmungen über die Organisation enthält das Reglement über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank.
- Zweignieder-
lassungen und
Zweigstellen § 24. Die Bank betreibt Zweigniederlassungen und Zweigstellen, deren Geschäftskreis und Organisation sich nach dem Reglement über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank richten.

§ 25. Abs. 1 wird aufgehoben.

Haftung

² Die Mitglieder der Organe der Bank haften der Bank und dem Staat sowie den Gläubigerinnen und den Gläubigern nachrangiger Verbindlichkeiten und den Inhaberinnen und Inhabern von Partizipationsscheinen nach den Bestimmungen des Aktienrechts (Art. 752–760 OR). Ansprüche aus dieser Haftung sind beim Verwaltungsgericht geltend zu machen. Kanton und Bank werden dabei vom Kantonsrat vertreten.

Abs. 3 wird aufgehoben.

§ 25 a. Anordnungen des Kantonsrates und des Bankrates, welche die Rechte der Inhaberinnen und Inhaber von Partizipationsscheinen verletzen, können von diesen mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

Rechtsschutz für Partizipantinnen und Partizipanten

§ 26. Aus dem Bilanzgewinn oder dafür gebildeten Reserven kann dem Staat für die Bereitstellung des Dotationskapitals und den Partizipantinnen und Partizipanten für die Bereitstellung des Partizipationskapitals eine Dividende ausgerichtet werden.

Bilanzgewinn

§ 26 a. Der Staat verwendet den auf ihn anfallenden Anteil am Bilanzgewinn zunächst zur Bestreitung der Kapitalkosten für die Refinanzierung des Dotationskapitals. Vom verbleibenden Betrag weist die Bank einen Drittel den politischen Gemeinden im Verhältnis zur Einwohnerzahl zu.

Verwendung des anteiligen Bilanzgewinnes des Staates

II. Das **Verwaltungsrechtspflegegesetz** vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

§ 42. Die Beschwerde ist unzulässig gegen

Ausnahmen

lit. a unverändert;

b. Anordnungen des Kantonsrates und seiner Organe ausgenommen Ziff. 1–3 unverändert;

a. Kantonal
letztinstanzliche
Anordnungen

4. Beschlüsse gemäss § 11 Ziff. 2 des Kantonalbankgesetzes, welche die Rechte von Inhaberinnen und Inhabern von Partizipationsscheinen der Zürcher Kantonalbank verletzen.

lit. c unverändert.

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

Weisung

Inhaltsverzeichnis

I. Ausgangslage	3
A. Letzte bedeutende Änderung des Kantonalbankgesetzes seit der Totalrevision vom 28. September 1997	3
B. Für die Zürcher Kantonalbank relevante Änderungen der bundesrechtlichen Vorschriften über die Finanzmarktaufsicht seit der Teilrevision des Kantonalbankgesetzes vom 30. Juni 2003	3
1. Änderung des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen vom 3. Oktober 2003 (in Kraft seit 1.7.2004; AS 2004 2767)	3
2. Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; SR 956.1) vom 22. Juni 2007	4
3. Änderung des Bankengesetzes vom 18. März 2011 (in Kraft seit 1.9.2011; AS 2011 3919)	4
4. Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; too big to fail) vom 30. September 2011 (in Kraft seit 1.3.2012; AS 2012 811)	4
5. Finanzmarktprüfverordnung vom 15. Oktober 2008 (SR 956.161)	4
6. Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) vom 20. Juli 2009	5
7. Änderungen weiterer Bundeserlasse auf Verordnungsstufe	5
C. Basel III, ein globaler Regulierungsrahmen für widerstandsfähigere Banken und Bankensysteme vom Dezember 2010 (revidiert Juni 2011)	5
D. Entwicklung der Zürcher Kantonalbank in den letzten 10 Jahren	6
1. Erweiterung des Geschäftskreises durch das Organisationsreglement der Zürcher Kantonalbank vom 16. Dezember 2004	6
2. Entwicklung der Bilanz- und Ertragszahlen	7
3. Ausschüttungen an Kanton und Gemeinden	7
4. Entwicklung des Dotationskapitals, der Eigenmittel und der Bilanzsumme	7
II. Ziele der Revision	7
A. Generelle Stossrichtung	8
B. Revisionspunkte unterhalb der Gesetzesstufe	8
III. Zu den neuen Eigenkapital- und Eigenmittelvorschriften im Besonderen	9
A. Konsequenzen von Basel III für die Qualifikation des Dotationskapitals als Eigenkapital	9
B. Neue Eigenmittelvorschriften	9
1. Eigenmittelverordnung (ERV)	9
2. Richtlinien betreffend Mindestanforderungen bei Hypothekarfinanzierungen	9
3. Rundschreiben 2011/2 der FINMA "Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken"	10
4. Antizyklischer Puffer	10
5. Auswirkungen auf die zeitliche Eigenmittelplanung der Zürcher Kantonalbank	11
C. Möglichkeiten für die Beschaffung weiterer Eigenmittel	12
1. Übersicht	12
2. Vereinbarkeit mit Kantonalbankgesetz	14
IV. Abgeltung der Staatsgarantie	15
A. Begründung	15
B. Mögliche Ausgestaltung der Abgeltung der Staatsgarantie	16
1. Abgeltung zulasten Gewinn oder zulasten Aufwand	16
2. Abgeltungsmodelle	16

V. Finanzielle Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden	17
A. Weiterbestand des Steuerprivilegs in Bund und Kanton	17
B. Abgeltung der Staatsgarantie	17
C. Verwässerungsschutz.....	18
D. Entlastung der öffentlichen Hand durch die Abgeltung der Staatsgarantie und die Möglichkeit zur Schaffung von PS-Kapital sowie Stärkung der Aufsicht durch den Kanton	19
VI. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	19
A. Kantonalbankgesetz	20
1. § 4 – Grundkapital.....	20
2. § 4 a – Dotationskapital.....	20
3. § 4 b – Partizipationskapital	21
4. § 6 – Staatsgarantie	22
5. § 8 – Geschäftsbereich	23
6. § 10 – Einzelheiten der Geschäftstätigkeit.....	23
7. § 11 Abs. 2 Ziff. 8 – Kantonsrat	24
8. § 11 Abs. 2 Ziff. 9 – Kantonsrat	24
9. § 12 Abs. 4 – Kantonsrätliche Kommission	24
10. § 13 – Eidgenössische Bankenkommission.....	25
11. § 14 – Bankorgane.....	25
12. § 15 Abs. 3 – Bankrat	26
13. § 15 Abs. 4 Ziff. 9 – Befugnisse des Bankrates.....	26
14. § 15 Abs. 4 Ziff. 10 – Befugnisse des Bankrates	26
15. § 15 Abs. 4 Ziff. 13 – Befugnisse des Bankrates	26
16. § 15 a – Ausschüsse	26
17. § 16 Abs. 3 – Bankpräsidium	27
18. § 17 Abs. 1 – Generaldirektion	27
19. § 17 Abs. 3 – Generaldirektion	27
20. § 17 Abs. 4 – Generaldirektion	27
21. § 18 – Revisionsstelle	27
22. § 21 – Schweigepflicht	28
23. § 23 – Weitere Bestimmungen	28
24. § 24 – Zweigniederlassungen und Zweigstellen.....	28
25. § 25 Abs. 2 – Haftung	28
26. § 25 a – Rechtsschutz für Partizipantinnen und Partizipanten.....	28
27. § 26 – Bilanzgewinn	29
28. § 26 a – Verwendung des anteiligen Bilanzgewinnes des Staates.....	29
B. Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG).....	29
§ 42 lit. b Ziff. 4 (Neu).....	29
VII. Referendum	30

I. Ausgangslage

A. Letzte bedeutende Änderung des Kantonalbankgesetzes seit der Totalrevision vom 28. September 1997

Die letzte bedeutende Änderung des Kantonalbankgesetzes nach der Totalrevision vom 28. September 1997 geht auf die parlamentarischen Initiativen von Alfred Heer und Ernst Schibli vom 19. März 2001 sowie von Luzius Dürri vom 18. Juni 2001 zurück (KR-Nr. 99A/2001, KR-Nr. 190A/2001). Die vorgenommenen Gesetzesänderungen betrafen namentlich eine Stärkung der Aufsichtsstrukturen, die Entschädigungsregelung für den Bankrat, Vorschriften über die Amtszeitbeschränkungen sowie die Umschreibung des Leistungsauftrages. Auslöser für die damalige Teilrevision war auch das Inkrafttreten des revidierten Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen am 1. Oktober 1999. Neu für die Kantonalbanken war damals die Unterstellung unter die umfassende Aufsicht der EBK (heute FINMA) und das Erfordernis einer Bewilligung zur Geschäftstätigkeit, welche durch die Aufsichtsbehörde entzogen werden kann (Art. 37 FINMAG und Art. 23^{quinquies} BankG). Bedeutsam für die Struktur einer Kantonalbank – auch in Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt – war, dass sich die Bewilligungsvoraussetzungen in organisatorischer Hinsicht neu am aktienrechtlichen Modell orientieren.

In der Folge dieser Teilrevision erliess der Bankrat am 16. Dezember 2004 das Organisationsreglement der Zürcher Kantonalbank, das entsprechend den neuen bundesrechtlichen Vorgaben der Kantonsrat nicht mehr zu genehmigen hatte (LS 951.11). Das Organisationsreglement vom 16. Dezember 2004 ist in das neu geschaffene Reglement über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank vom 23. Juni 2011 integriert worden.

Noch vor Erlass des neuen Organisationsreglementes verabschiedete der Bankrat am 25. November 2004 das Reglement über die Entschädigung der Mitglieder des Bankrates der Zürcher Kantonalbank vom 25. November 2004, welches der Kantonsrat am 18. April 2005 genehmigte. Die Richtlinien für die Erfüllung des Leistungsauftrages der Zürcher Kantonalbank schliesslich wurden auf Antrag des Bankrates vom 24. Februar 2005 vom Kantonsrat am 30. Januar 2006 genehmigt.

In den Folgejahren fanden weitere kleinere Revisionen des Kantonalbankgesetzes von untergeordneter Bedeutung statt.

B. Für die Zürcher Kantonalbank relevante Änderungen der bundesrechtlichen Vorschriften über die Finanzmarktaufsicht seit der Teilrevision des Kantonalbankgesetzes vom 30. Juni 2003

1. Änderung des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen vom 3. Oktober 2003 (in Kraft seit 1.7.2004; AS 2004 2767)

Schon mit der vorerwähnten Revision des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen im Jahre 1999 sind die besonderen Bestimmungen bezüglich der Haftung für Kantonalbanken abgeschafft worden, weil kein Grund mehr bestand, die Organe von Kantonalbanken bezüglich Haftung besserzustellen als solche anderer Banken. Die Änderung der Verantwortlichkeitsbestimmungen im Jahre 2003 führte zu einer Streichung von Art. 39 Abs. 2 und der Art. 40–45, die durch die mittlerweile ins OR aufgenommenen neuen Verantwortlichkeitsbestimmungen ersetzt worden waren. Betroffen von diesen Änderungen des Bankengesetzes in den Jahren 1999 und 2003 ist § 25 Kantonalbankgesetz.

2. Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; SR 956.1) vom 22. Juni 2007

Das als Dachgesetz geschaffene Finanzmarktaufsichtsgesetz schuf eine Behörde für die Aufsicht über den Finanzmarkt (Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, FINMA) nach folgenden Gesetzen (Finanzmarktgesetze):

- Pfandbriefgesetz
- Versicherungsvertragsgesetz
- Kollektivanlagengesetz
- Bankengesetz
- Börsengesetz
- Geldwäschereigesetz
- Versicherungsaufsichtsgesetz

Diese Gesetzesnovelle führte zu zahlreichen Änderungen der obgenannten Finanzmarktgesetze, die hier im Einzelnen nicht zu erwähnen sind. Bedeutend für das Kantonalbankgesetz ist u. a. der Umstand, dass Bewilligungsinstanz und Aufsichtsbehörde neu nicht mehr die Eidgenössische Bankenkommission, sondern die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) ist.

3. Änderung des Bankengesetzes vom 18. März 2011 (in Kraft seit 1.9.2011; AS 2011 3919)

Mit dieser Gesetzesänderung des eidgenössischen Bankengesetzes ist das ursprünglich befristete Einlagensicherungsrecht ins ordentliche Recht überführt worden. Daneben sind noch weitere neue Bestimmungen eingeführt worden, die aber für die Revision des Kantonalbankgesetzes nicht von unmittelbarer Bedeutung sind. Die Bestimmungen des eidgenössischen Bankengesetzes über die Einlagensicherungen sind auch für Kantonalbanken mit Staatsgarantie anwendbar. Der Beitritt zur Einlagensicherung ist für alle Banken mit privilegierten Einlagen und somit auch für Kantonalbanken obligatorisch, ungeachtet der Tatsache, dass die Gläubiger der staatlichen Haftungsübernahme wegen vor Verlusten geschützt sind. Die Einlagensicherung gewährt den privilegierten Bankgläubigern nicht nur ein Konkursprivileg 2. Klasse, sondern garantiert diesen überdies einen Liquiditätsschutz durch sofortige Auszahlung eines Teilbetrages von CHF 100'000.– gemäss Art. 37b BankG und durch Leistung des Restbetrages durch die Einlagensicherung innert kurzer Frist gemäss Art. 37h ff. BankG, unter Ausschluss jeglicher Verrechnung. Da die Instrumente der Einlagensicherung nicht erst im Liquiditätsfall, sondern schon bei der Anordnung von Schutzmassnahmen gegen eine Bank greifen (Art. 37i BankG), ist die Einlagensicherung von der Staatsgarantie klar zu unterscheiden.

4. Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; too big to fail) vom 30. September 2011 (in Kraft seit 1.3.2012; AS 2012 811)

Obwohl die Zürcher Kantonalbank nicht als "systemrelevante Bank" im Sinne von Art. 9 BankG qualifiziert, kann sie gemäss Art. 11 Abs. 2 BankG von der neu geschaffenen Möglichkeit Gebrauch machen, zur Beschaffung von Eigenmitteln Anleihen mit Forderungsverzicht zu begeben. Bekanntlich hat die Zürcher Kantonalbank im Frühjahr 2012 eine solche Anleihe, die als nachrangige Anleihe im Sinne von § 5 Kantonalbankgesetz qualifiziert, mit einem Volumen von CHF 590 Mio. erfolgreich am Markt platziert.

5. Finanzmarktprüfverordnung vom 15. Oktober 2008 (SR 956.161)

Im Nachgang zum neu geschaffenen Finanzmarktaufsichtsgesetz erliess der Bundesrat die Finanzmarktprüfverordnung vom 15. Oktober 2008, welche die spezialgesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen für die

Prüfungsgesellschaften und die leitenden Prüferinnen und Prüfer, die spezialgesetzliche Aufsicht der FINMA über die Prüfungsgesellschaften, die Koordination zwischen der FINMA und der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde sowie die Prüfung der Beaufsichtigten (z.B. Banken) konkretisiert. Bedeutsam für das Kantonalbankgesetz ist die mit der Finanzmarktprüfverordnung einhergehende Streichung der Art. 35–54 der Bankenverordnung vom 17. Mai 1992, welche im alten Art. 48 einen restriktiven Umgang mit dem aufsichtsrechtlichen Prüfbericht statuierte. Bis zum Erlass neuer Rundschreiben gelten die von der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) zum Prüfwesen erlassenen Rundschreiben noch weiter, soweit sie den anwendbaren Vorschriften nicht widersprechen. Der durch die Finanzmarktprüfverordnung aufgehobene alte Art. 48 Abs. 1 BankV sah vor, dass der bankengesetzliche Revisionsbericht in einer Sitzung des Oberleitungsorgans "unter Protokollaufnahme zu besprechen" sei. Eine Weiterleitung des bankengesetzlichen Revisionsberichtes (heute aufsichtsrechtlicher Prüfbericht) an Dritte war altrechtlich nicht zulässig bzw. eingeschränkt auf Bankgeheimnisträger. Im Rahmen der Teilrevision im Jahre 2003 wurde daher § 12 Abs. 4 Kantonalbankgesetz dahingehend geändert, dass die kantonsrätliche Kommission (AWU) "unter Vorbehalt des Bankgeheimnisses" gegenüber der Bank und ihren Organen sinngemäss über die in §§ 34d und 34e Kantonsratsgesetz festgehaltenen Rechte verfüge. Mit der neu geschaffenen Finanzmarktprüfverordnung sind diese Restriktionen dahingefallen, weshalb der Informationsfluss zwischen Bank und der AWU analog der für die FINMA geltenden Vorschrift neu zu regeln ist (vgl. dazu hinten Kapitel VI.A.6.).

6. Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) vom 20. Juli 2009

Am 20. Juli 2009 sind die Art. 16 Abs. 4, 28 Abs. 2 und 33 Abs. 3 ERV geändert worden. Der für die Kantonalbanken relevante Art. 33 Abs. 3 wurde gestrichen und damit der Eigenmittelrabatt von 12,5% für Kantonalbanken per 1.1.2010 mit einer Übergangsfrist bis Ende 2011 aufgehoben. Dieser Änderung gilt es bei der Eigenmittelbeschaffung künftig Rechnung zu tragen. Für die jüngste Änderung der Eigenmittelverordnung sei auf das Kapitel III.B. verwiesen.

7. Änderungen weiterer Bundeserlasse auf Verordnungsstufe

Seit der letzten Teilrevision sind zahlreiche weitere Erlasse des Bundes auf Verordnungsstufe, die für Banken relevant sind, geändert worden. Sie sind indessen für die Revision des Kantonalbankgesetzes nicht von unmittelbarem Belang.

C. Basel III; ein globaler Regulierungsrahmen für widerstandsfähigere Banken und Bankensysteme vom Dezember 2010 (revidiert Juni 2011)

Hauptanlass für den Erlass neuer bundesrechtlicher Vorschriften für zusätzliche Eigenmittel der Banken bilden die Empfehlungen des Basler Ausschusses für einen Regulierungsrahmen für widerstandsfähigere Banken und Bankensysteme vom Dezember 2010 (revidiert Juni 2011; vgl. dazu Kapitel III.B.). Basel III verlangt von den Banken nicht nur zusätzliche Eigenmittel, sondern stellt auch neue Kriterien für die Qualifikation von hartem Kernkapital auf. Hartes Kernkapital im Sinne des Rundschreibens 2013/1 der FINMA "Anrechenbare Eigenmittel Banken" ist der qualitativ höchste Gesellschaftskapitalbestandteil (z.B. bei einer AG das Stammaktienkapital oder bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt das Dotationskapital). Solchermassen als hartes Kernkapital qualifiziertes Grundkapital muss die in den Empfehlungen des Basler Ausschusses genannten Kriterien für hartes Kernkapital erfüllen. Diese haben, wie der Verband der Schweizerischen Kantonalbanken in einem Schreiben vom 12. August 2011 an alle Kantonalbanken hinweist, grosse Bedeutung für die Kantonalbanken in Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt, welchen der Kanton Dotationskapital als

Grundkapital zu den Selbstkosten zur Verfügung stellt. Bei der vom Verband aufgrund der Empfehlungen von Basel III gemachten Umfrage bei den Kantonalbanken ging es namentlich um zwei Aspekte:

- Stetigkeit der Kapitalausstattung (d.h. weder faktische noch formelle Fälligkeit bzw. Rückzahlungsmöglichkeit an den Kanton)
- Diskretionärer Charakter des Entgeltes für die Zurverfügungstellung des Dotationskapitals (diskretionär bedeutet, dass keine Verpflichtung zu einer fixen Entschädigung für das Dotationskapital festgelegt werden darf.)

Dies bedeutet, dass die Entschädigung weder fix noch voraussetzungslos geschuldet sein darf. Aufsichtsrechtlicher Stein des Anstosses bilden Bestimmungen in einzelnen Kantonalbankgesetzen, die eine "Verzinsung" des Dotationskapitals vorsehen. Zum andern ist die Praxis in einzelnen Banken – wie übrigens bis vor Kurzem auch bei der Zürcher Kantonalbank –, das Dotationskapital wie fällige Anleihen in den Büchern zu führen, mit den Anforderungen an das harte Kernkapital nicht mehr vereinbar. Eine weitere Unvereinbarkeit des gegenwärtig geltenden Kantonalbankgesetzes mit den neuen Kriterien von Basel III ist der Umstand, dass die Gewinnverteilungsbestimmung von § 26 Kantonalbankgesetz eine gegenüber den Partizipanten bevorzugte Ausschüttung an den Kanton statuiert. Diese Bevorzugung des Staates für die Zurverfügungstellung des Dotationskapitals gegenüber den Partizipanten bei der Gewinnausschüttung nach der derzeit geltenden Bestimmung von § 26 Kantonalbankgesetz führt dazu, dass das Partizipationskapital der Zürcher Kantonalbank nicht mehr als hartes Kernkapital qualifizieren würde. Es ist aber gerade eines der Ziele dieser Gesetzesrevision, der Bank nebst dem Dotationskapital eine weitere Möglichkeit zur Beschaffung von hartem Kernkapital mit höchster Qualität zu geben. Im schweizerischen Recht sind die Vorgaben von Basel III in Art. 18 der Eigenmittelverordnung sowie in den Ziff. 13–15, 22–24 sowie 45–49 des Rundschreibens 2013/1 der FINMA "Anrechenbare Eigenmittel Banken" umgesetzt. Die von Basel III initiierten neuen Regeln über die Anrechenbarkeit von hartem Kernkapital allein machen eine Revision des Kantonalbankgesetzes nötig.

D. Entwicklung der Zürcher Kantonalbank in den letzten 10 Jahren

1. Erweiterung des Geschäftskreises durch das Organisationsreglement der Zürcher Kantonalbank vom 16. Dezember 2004

§ 7 Kantonalbankgesetz hält ausdrücklich fest, dass die Zürcher Kantonalbank die Geschäfte einer Universalbank tätigt. Die Zürcher Kantonalbank hat in den letzten Jahren diesen Grundsatz erfolgreich umgesetzt und durch die Erweiterung des sachlichen Geschäftskreises schon im Organisationsreglement vom 16. Dezember 2004 zum Ausdruck gebracht. Die Zürcher Kantonalbank hat sich als Leitfigur der schweizerischen Kantonalbanken und als dritte Kraft auf dem Schweizer Bankenplatz etabliert. Mit der Erweiterung des sachlichen ging auch eine massvolle Ausdehnung des geografischen Geschäftskreises einher. In ihren angestammten Zielkundengruppen ist die Zürcher Kantonalbank behutsam dazu übergegangen, in der ganzen Schweiz in die Lücke zu springen, welche andere Banken geschaffen haben. Dabei hat sie sich stets an die Bestimmungen von § 8 Abs. 2 des Kantonalbankgesetzes und § 4 Abs. 3 des Organisationsreglementes vom 16. Dezember 2004 gehalten, wonach für das Geschäft in der übrigen Schweiz die gleich strengen Grundsätze über die Bewirtschaftung, Begrenzung und Überwachung von Risiken gelten wie im Wirtschaftsraum Zürich. Die Kantonalbanken haben in der Finanzkrise einen wesentlichen Beitrag zur Stabilität des Finanzplatzes geleistet. Die Zürcher Kantonalbank hat in ihrer Führungsfunktion dank ihrer Grösse und Stärke massgeblich dazu beigetragen. Diese stabile Entwicklung gilt es weiterzuverfolgen, und es sind mit der vorliegenden Revision die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen.

Die Entwicklung der Zürcher Kantonalbank zu einem Konzern schliesslich schlägt sich nieder im neuen Reglement über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank vom 23. Juni 2011.

2. Entwicklung der Bilanz- und Ertragszahlen

ausgewählte Aktiven		30.06.2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
in Mio. CHF										
Forderungen gegenüber Banken		20'019	17'465	19'524	22'363	16'314	23'496	18'072	15'398	12'615
Forderungen gegenüber Kunden		9'270	8'833	9'073	9'329	10'491	8'570	6'817	5'787	5'879
Hypothekarforderungen		65'964	65'059	62'021	58'424	53'899	52'158	51'483	49'413	47'178
Handelsbestände in Wertschriften und Edelmetallen		14'567	14'096	12'404	8'948	7'037	9'630	11'233	7'780	7'539
Finanzanlagen		3'787	6'973	9'038	9'943	3'697	2'326	1'967	1'862	1'760
Sonstige Aktiven (z. B. Wiederbeschaffungswerte aus derivativen Finanzinstrumenten Handelsbestand, Ausgleichs- konto, Abrechnungskonten, Indirekte Steuern, etc.)		10'306	11'385	8'996	6'324	8'166	4'000	2'660	3'381	2'796
ausgewählte Passiven										
Verpflichtungen gegenüber Banken		31'780	26'047	27'999	23'241	18'614	28'129	22'842	17'250	14'348
Kundengelder		86'971	82'963	73'942	72'083	72'010	58'262	56'264	54'587	53'973
Sonstige Passiven		16'930	17'022	15'235	12'035	14'032	8'127	8'187	6'913	5'404
Gesellschaftskapital (= Dotationskapital)		1'925	1'925	1'925	1'925	1'925	1'925	1'925	1'925	1'925
Gewinnreserve		6'266	5'874	5'526	5'158	5'008	4'566	3'952	3'394	2'899
Konzerngewinn ¹		242	769	729	751	503	843	937	810	695
Bilanzsumme		145'457	133'999	126'410	117'235	113'231	103'172	95'205	85'914	80'345

3. Ausschüttungen an Kanton und Gemeinden

	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Selbstkosten Dotationskapital	47	49	51	52	55	56	60	62
Zuweisung an den Kanton	220	220	220	200	230	190	130	90
Zuweisung an die Gemeinden	110	110	110	100	115	95	65	45
ohne Selbstkosten Dotationskapital	330	330	330	300	345	285	195	135
Veränderung gegenüber Vorjahr	0%	0%	10%	-3%	21%	46%	44%	36%
Total Gewinnausschüttung	377	379	381	352	400	341	255	197
Anteil am Jahresgewinn	49%	52%	51%	70%	47%	37%	30%	29%
Bildung Res. für allg. Bankrisiken	258	238	246	102	294	306	402	340
Zuweisung an allg. gesetzliche Reserven	129	119	123	51	147	285	195	135
Veränderung Gewinnvortrag	1	-2	0	-1	2	0	0	0
Total Gewinnrückbehalt	388	355	369	152	443	591	597	475
Anteil am Jahresgewinn	51%	48%	49%	30%	53%	63%	70%	71%
Total Jahresgewinn	766	735	750	505	843	932	852	672
ausgewiesener Jahresgewinn ²	508	497	504	403	549	626	450	332

4. Entwicklung des Dotationskapitals, der Eigenmittel und der Bilanzsumme

Jahr	2011	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
ausgeschöpftes Dotationskapital	1'925	1'925	1'675	1'550	1'450	1'325	1'150	1'025	925
durch die Bank geöffnete Reserven	6'643	1'747*	500	465	442	417	398	371	347
Total Eigenmittel	8'568	2'315	2'175	2'015	1'892	1'742	1'548	1'396	1'272
Total Bilanzsumme	133'999	54'747	52'504	51'788	48'067	44'424	39'462	34'857	33'500
Dotationskapital/ Bilanzsumme	1.4%	3.4%	3.2%	3.0%	3.0%	3.0%	2.9%	2.9%	2.8%
Eigenmittel/ Bilanzsumme	6.4%	4.1%	3.9%	3.7%	3.8%	3.8%	3.7%	3.8%	3.6%

*Änderung der Rechnungslegung im Jahr 1994 führte zur Auflösung stiller Reserven.

¹ Der per 30.6.2012 ausgewiesene Konzerngewinn berücksichtigt die Zahlung von CHF 150 Mio. an die Pensionskasse.

² Die Abweichung des Totals des Jahresgewinnes gegenüber dem ausgewiesenen Jahresgewinn erklärt sich dadurch, dass die Differenzbeträge jeweils den Reserven für allgemeine Bankrisiken zugewiesen worden sind.

II. Ziele der Revision

A. Generelle Stossrichtung

Als eine der wichtigsten Lehren aus der Finanzkrise ergibt sich die Forderung nach mehr Eigenmitteln für Banken. Diesem Ziel trägt Basel III und die in der Schweiz erlassenen neuen Eigenmittelvorschriften des Bundes Rechnung. Für die Zürcher Kantonalbank ist aber zunächst von Bedeutung, dass ihr Dotationskapital nach den neuen Eigenmittelvorschriften des Bundes (und Basel III) auch weiterhin nur dann als hartes Kernkapital angerechnet werden kann, wenn die vorn in Kapitel I.C. dargestellten Voraussetzungen auch im Kantonalbankgesetz ihren Niederschlag finden. Allein schon aus diesem Grunde besteht dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Dass die neuen Eigenmittelvorschriften die bisher frei verfügbaren Eigenmittel "wegreguliert" haben, wird in Kapitel III.B. ausführlich beschrieben. Will die Zürcher Kantonalbank auch künftig über den nötigen strategischen Handlungsfreiraum verfügen, um auch weiterhin Investitionen zu tätigen und Opportunitäten zu nutzen, muss sie der Beschaffung von Eigenmitteln grösste Beachtung schenken. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen ihr alle möglichen Optionen offenstehen. Zielsetzung der vorliegenden Gesetzesrevision ist daher auch, für sämtliche Möglichkeiten der Eigenmittelbeschaffung die bestehenden Rechtsgrundlagen zu optimieren. Konkret geht es darum, die Regelung für die Ausgabe von Partizipationsscheinen umsetzbar und kapitalmarktfähig zu machen. Treten nebst dem Staat neue Eigenkapitalgeber hinzu, so ist deren Gleichbehandlung sicherzustellen. Da der Staat im Gegensatz zu den Partizipantinnen und Partizipanten gestützt auf Art. 109 der Kantonsverfassung (KV) verpflichtet ist, zur Abwendung der Insolvenzgefahr die nötigen Eigenmittel nachzuschliessen (Instituts- und Bestandesgarantie) und im Konkurs für die Verbindlichkeiten der Bank nach § 6 Kantonalbankgesetz haftet, ist ihm für diese Staatsgarantie von der Bank eine Abgeltung zu leisten. Die im Gesetz neu vorgesehene Abgeltung der Staatsgarantie ist daher eine notwendige Folge der neuen Regelung über die Partizipationsscheine der Zürcher Kantonalbank.

Das Swissair Grounding 2001 hat für die Zürcher Kantonalbank deutlich gemacht, dass sie im Kanton Zürich ein erhebliches geografisches Klumpenrisiko hat. Um dem Gebot der geografischen Risikodiversifikation Rechnung zu tragen, ist für die physische Präsenz in Form von Zweigniederlassungen im Sinne von Art. 935 OR ausserhalb des Wirtschaftsraums Zürich eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Damit einhergehen soll eine Verbesserung der Aufsicht durch den Kanton, indem der Informationsaustausch zwischen Bank und AWU auf eine neue gesetzliche Basis gestellt werden soll, verbunden mit einem entsprechenden Geheimnisschutz auf Seiten der kantonalen Aufsicht. Schliesslich sind bei mehreren Bestimmungen formelle Anpassungen vorzunehmen, um den bundesrechtlichen Vorgaben zu genügen.

B. Revisionspunkte unterhalb der Gesetzesstufe

Es sind keine grundsätzlichen Änderungen an der gegenwärtigen anstaltsrechtlichen Organisationsstruktur vorgesehen. Was die Frage der Stellung des Bankpräsidiums anbelangt, hat der Bankrat in Absprache mit der Finanzmarktaufsicht das Reglement über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank, das Reglement über die Generaldirektion der Zürcher Kantonalbank sowie die Spezialreglemente über das Kreditgeschäft, die Anlage von Geldern bei Banken und über das Management des Risikos entsprechend den Vorgaben der FINMA mit Beschluss vom 20. Februar 2012 geändert. Die Finanzmarktaufsicht hat begrüsst, dass das Bankpräsidium im Rahmen der unmittelbaren Aufsicht von sich aus und als Eskalationsinstanz der Risikoorganisation Kredit- und andere Bankgeschäfte vorgängig prüfen und genehmigen oder ablehnen kann.

Nach Auffassung des Bankrates ist eine Regelung für die Vorbereitung der Wahlen der Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums auf Stufe Gesetz nicht notwendig. In Anlehnung an die aufsichtsrechtlichen Vorgaben der FINMA hat der Bankrat der Zürcher Kantonalbank Anforderungsprofile und Wahlvorbereitungsverfahren ausgearbeitet. Falls der Kantonsrat diese Vorschläge in eine Parlamentsverordnung (Verordnung des Kantonsrates gemäss Art. 38 Abs. 2 Kantonsverfassung [KV]) aufnehmen will, steht dem aus Sicht des Bankrates nichts entgegen.

Schliesslich beabsichtigt der Bankrat, dem Kantonsrat eine Änderung des Reglementes über die Entschädigung der Mitglieder des Bankrates der Zürcher Kantonalbank von 25. November 2004 vorzuschlagen.

III. Zu den neuen Eigenkapital- und Eigenmittelvorschriften im Besonderen

A. Konsequenzen von Basel III für die Qualifikation des Dotationskapitals als Eigenkapital

Die neuen Kriterien für die Anerkennung von hartem Kernkapital sind in die neuen bundesrechtlichen Vorschriften über die Eigenmittel von Banken überführt worden. Diesen neuen bundesrechtlichen Vorgaben gilt es unbedingt Rechnung zu tragen. In diesem Bereich besteht dringender gesetzlicher Handlungsbedarf (vgl. dazu vorne Kapitel I.C.).

B. Neue Eigenmittelvorschriften

1. Eigenmittelverordnung (ERV)

Auf internationaler und nationaler Ebene war als Grundkonsens nach der Finanzkrise von 2008/2009 klar, dass strengere Eigenmittelvorschriften für die Bankenbranche notwendig sind. In der Eigenmittelverordnung wurden daher die dafür notwendigen Anpassungen bezüglich Basel III und Too-big-to-fail vorgenommen, deren Inkraftsetzung in den Hauptpunkten per 1.1.2013 erfolgt.

Auf der einen Seite wird die Verlusttragfähigkeit der Banken erhöht (die Institute müssen über genügend "qualitativ gutes" Kapital verfügen), und auf der anderen Seite ergeben sich verschärfte Bestimmungen bezüglich der Berechnung der risikogewichteten Aktiven. Zudem werden nebst den Mindestanforderungen auch Puffer eingeführt, deren Zweck es ist, in guten Zeiten oder in Zeiten übermässigen Kreditwachstums Kapital zu akkumulieren, das in schlechten Zeiten zur Verlusttragung freigesetzt werden kann. Bei den Umsetzungsarbeiten in Schweizer Recht wurde das Ziel verfolgt, die internationalen Mindestvorschriften und Kalibrierungen weitestgehend zu übernehmen und den Standardansatz Schweiz (SA-CH) abzuschaffen. Die Übergangsfrist für die Abschaffung wurde auf den 31.12.2018 festgesetzt. Betrachtet man die neuen bundesrechtlichen Vorschriften über die Eigenmittelanforderungen für Banken vom Resultat her, darf man im internationalen Vergleich mit Fug von einem "Swiss Finish" sprechen.

2. Richtlinien betreffend Mindestanforderungen bei Hypothekendarfinanzierungen

Der Bundesrat beauftragte am 17. August 2011 das Eidgenössische Finanzdepartement, ihm eine umsetzbare Änderung der Eigenmittelverordnung vorzulegen, welche eine differenziertere Risikogewichtung von Wohnliegenschaften bezüglich Belehnung und Tragbarkeit regelt. Als Resultat ergab sich eine Massnahme, die von den Banken eine höhere Eigenmittelunterlegung bei der Belehnung von Wohnliegenschaften ver-

langt, wenn der Kreditnehmer nicht einen Mindestanteil an nicht aus der zweiten Säule stammenden eigenen Mitteln einbringt und seinen Hypothekarkredit nicht angemessen amortisiert. Die Banken legen die Minimalanforderungen für die Hypothekarkreditvergabe in einer Selbstregulierung fest, welche von der FINMA als Mindeststandard anzuerkennen ist. Die FINMA hat die entsprechende Selbstregulierung der Banken anerkannt. Dabei beträgt der Mindestanteil der nicht aus der zweiten Säule stammenden eigenen Mittel 10 Prozent des Belehnungswertes. Gleichzeitig ist die Hypothekarschuld von Wohnliegenschaften innert 20 Jahren auf maximal zwei Drittel des Belehnungswertes zu amortisieren.

3. Rundschreiben 2011/2 der FINMA "Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken"

Die Mindestanforderung an die Eigenmittelquote liegt in der Schweiz deutlich höher als in den meisten anderen Ländern. So galt bereits vor der Finanzkrise auf die internationale Eigenmittelquote von 8% ein Zuschlagsfaktor von 1,2. Banken in der Schweiz mussten so eine Mindestquote von 9,6% erfüllen.

Mit dem Erlass des FINMA-RS 2011/2 "Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken" wurde dieser Zuschlagsfaktor per 1.7.2011 überraschend schnell und massiv erhöht. Banken werden dabei in fünf Kategorien eingeteilt. In Kategorie 1 fallen die beiden Grossbanken und in Kategorie 2 die Zürcher Kantonalbank sowie die Raiffeisen-Gruppe. Alle anderen Banken fallen in die Kategorien 3 bis 5. Für Banken der Kategorie 2 ist neu eine Mindestquote von 13,6%–14,4% zu erfüllen. Für die Zürcher Kantonalbank wurde die Quote von der FINMA mit 13,6% am unteren Rand dieses Bandes festgelegt.

Von dieser Quote sind mindestens 8,7%, also rund zwei Drittel, mit hartem Kernkapital (qualitativ höchster Gesellschaftskapitalbestandteil, z.B. Stammaktienkapital oder Dotationskapital) zu erfüllen. Zusätzliches Kernkapital (die Kriterien für das zusätzliche Kernkapital sind weniger streng als für das harte Kernkapital; zum Beispiel kann zusätzliches Kernkapital auf Initiative des Emittenten nach mindestens fünf Jahren gekündigt werden) ist auf 2,1% begrenzt und Ergänzungskapital (gegenüber dem zusätzlichen Kernkapital weiter gelockerte Kriterien) auf 2,8%. Die Zürcher Kantonalbank hält ausschliesslich Kernkapital: Reserven und Dotationskapital als hartes und die nachrangige Anleihe mit Forderungsverzicht als zusätzliches Kernkapital. Reserven und Dotationskapital machen deutlich mehr als 90% der Eigenmittel aus, so dass die Kapitalqualität der Zürcher Kantonalbank deutlich besser ist als die Mindestvorgabe der FINMA.

Die Erhöhung der Mindestquote von 9,6% auf 13,6% erhöhte für die Zürcher Kantonalbank die erforderlichen Eigenmittel um CHF 2,4 Mrd.

4. Antizyklischer Puffer

In der Finanzkrise führten Herdenverhalten und regulatorische Regeln aus Basel II dazu, dass Banken sich stark prozyklisch verhielten. Bei einem konjunkturellen Abschwung nimmt das Ausfallrisiko von Krediten zu, und zugleich wird es für Banken schwerer, zusätzliches Eigenkapital aufzunehmen. Dies kann dazu führen, dass sich durch Einschränkung der Kreditvergabe der Abschwung verstärkt. Basel III führte daher den antizyklischen Kapitalpuffer ein. Dieser Puffer ist eine präventive Massnahme, welche Banken dazu verpflichtet, in Zeiten wirtschaftlicher Erholung ihr Eigenkapital aufzustocken, um in Zeiten des Abschwungs widerstandsfähiger zu sein.

Auch in der Regulation in der Schweiz wird der antizyklische Kapitalpuffer als präventive Massnahme in Zeiten der wirtschaftlichen Erholung verstanden. Vor allem aber soll er Banken zur Aufstockung des Eigenkapitals verpflichten, sobald sich Fehlentwicklungen am Kreditmarkt abzeichnen. Mit diesem Kapitalpuffer werden zwei Ziele verfolgt: Einerseits soll er den Bankensektor vor den Folgen exzessiven Kreditwachstums

schützen, indem er dessen Fähigkeit stärkt, Verluste zu absorbieren. Andererseits erhöht er die Kosten der Kreditvergabe und wirkt so frühzeitig dem Aufbau von Exzessen entgegen.

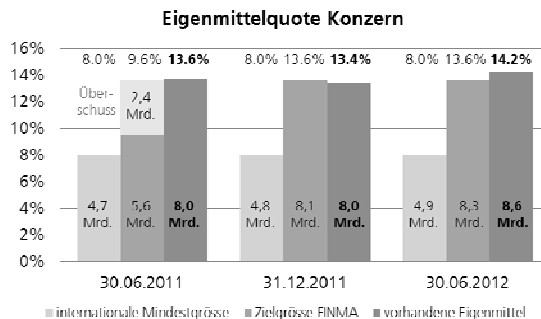
Mit revidiertem Art. 34a ERV wurde der antizyklische Kapitalpuffer per 1.7.2012 in der Schweiz eingeführt. Die Konzeption des Puffers sieht vor, dass er entweder auf den gesamten Kreditmarkt oder sektoriell, auf ausgewählte Kreditsegmente beschränkt, ausgerichtet werden kann. Im Einklang mit Basel III wurde die maximale Höhe des Kapitalpuffers auf 2,5% der gesamten inländischen risikogewichteten Aktiven einer Bank festgelegt. Der Kapitalpuffer ist zusätzlich zu allen anderen Kapitalanforderungen zu halten.

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) hat eine Konkretisierung der Umsetzung des antizyklischen Kapitalpuffers veröffentlicht. Darin konzentriert sich die SNB auf den sektoriellen antizyklischen Puffer für das Kreditrisiko aus Wohnliegenschaften. Die Aktivierung dieses Puffers stützt sich auf zwei inländische Hauptfaktoren: das Hypothekarwachstum und die Entwicklung der Preise von Wohnliegenschaften. Wenn beide Faktoren in die gleiche Richtung zeigen, bleibt der SNB nach eigenen Angaben wenig Spielraum bei der Entscheidung über die Aktivierung des Puffers. Sie macht jedoch keine Angaben zu konkreten Schwellenwerten auf diesen beiden Faktoren. Sie stützt sich auf historische Erfahrungswerte und insbesondere auf das Verhalten der Hauptindikatoren während jener Aufbauphasen, auf die jeweils Perioden finanzieller Instabilität folgten.

Ein sektorieller antizyklischer Kapitalpuffer auf Wohneigentum erhöht bei einem Wert von 2,5% die benötigten Eigenmittel der Zürcher Kantonalbank um CHF 600-700 Mio. Die SNB hat im August 2012 entschieden, dem Bundesrat "zur Zeit" keinen Antrag auf Aktivierung des antizyklischen Kapitalpuffers zu stellen. Sie wird jedoch den Handlungsbedarf betreffend antizyklischen Kapitalpuffer regelmässig und frühestens zu Beginn 2013 neu beurteilen.

5. Auswirkungen auf die zeitliche Eigenmittelplanung der Zürcher Kantonalbank

Die Zürcher Kantonalbank erfüllt bereits heute die Mindestanforderungen aus der ERV und dem Rundschreiben 11/2. Per 30.6.2012 liegt die Eigenmittelquote im Konzern bei 14,2%. Dies entspricht gegenüber der gegenwärtigen Mindestquote von 13,6% einem Eigenmittel-Überschuss von etwa CHF 300 Mio.



(30.06.2011 inkl. Halbjahresgewinn, aber ohne KB-Rabatt*)

* Der Eigenmittelrabatt von 12,5% für Kantonalbanken ist per 31.12.2011 aufgehoben worden (vgl. vorne Kapitel I.B.6.).

Demgegenüber steht ein Wegfall einer strategischen Reserve (= frei verfügbare Eigenmittel) in Höhe von CHF 2,4 Mrd. allein durch die Erhöhung der Mindestquote von 9,6% auf 13,6%. Für die Zürcher Kantonalbank

ist zu erwarten, dass sie für die Erfüllung der Mindestquote von 13,6% nicht in den Genuss einer Übergangsfrist kommt. Damit hat die Zürcher Kantonalbank kein Fenster mit einer strategischen Reserve mehr. Um die strategische Reserve wieder zu erlangen, werden somit zusätzliche Eigenmittel in Höhe von rund CHF 2,5 Mrd. benötigt.

Die vergangenen Jahre haben in der gesamten Bankenindustrie weltweit gezeigt, dass mit der Beschaffung benötigter Eigenmittel nicht zu lange gewartet werden sollte. Wird zudem der antizyklische Kapitalpuffer aktiviert, sieht die SNB einen Zeitraum von drei bis zwölf Monaten zum Aufbau des dafür nötigen harten Kernkapitals vor. Für die Art der Beschaffung gibt es für die Zürcher Kantonalbank im Wesentlichen vier Möglichkeiten.

C. Möglichkeiten für die Beschaffung weiterer Eigenmittel

1. Übersicht

Der Zürcher Kantonalbank stehen als nicht kotiertem Unternehmen folgende Möglichkeiten für die Beschaffung weiterer Eigenmittel zur Verfügung:

- Erhöhung des Dotationskapitals
- Erhöhung der Reserven durch Reduzierung der Ausschüttung
- Emission von Partizipationsscheinen
- Emission nachrangiger Anleihen, die regulatorisch als Eigenmittel anerkannt werden

Die ersten drei Möglichkeiten erhöhen das harte Kernkapital der Bank, die beste Kapitalqualität. Die vierte Möglichkeit erhöht das zusätzliche Kernkapital oder das Ergänzungskapital.

Die Zürcher Kantonalbank hat per 31.12.2011 Eigenmittel in Höhe von CHF 8,0 Mrd., davon ein Dotationskapital in Höhe von CHF 1'925 Mio. und Reserven in Höhe von CHF 6'114 Mio. Im Januar wurde eine nachrangige Anleihe in Höhe von CHF 590 Mio. emittiert, die regulatorisch als ergänzendes Kernkapital anerkannt ist.

Eine weitere – für die Zürcher Kantonalbank nicht in Betracht fallende – Möglichkeit ist die Stärkung der Eigenmittelquote durch die Reduktion der risikogewichteten Aktiven, die mit Eigenmitteln zu unterlegen sind (vgl. dazu unten lit. e).

a) *Erhöhung des Dotationskapitals*

Das Dotationskapital kann durch die Ausschöpfung des bestehenden Rahmens oder durch den Einschuss von zusätzlichem Dotationskapital über den bestehenden Rahmen von CHF 2,5 Mrd. hinaus erhöht werden. Im zweiten Falle müsste der Kantonsrat gestützt auf § 11 Ziff. 2 Kantonalbankgesetz einen entsprechenden Beschluss fassen.

Das Dotationskapital beträgt seit Ende 1994 unverändert CHF 1'925 Mio. Aufgrund der am 5. Dezember 1994 vom Kantonsrat bewilligten, zeitlich unbefristeten Rahmenlimite von CHF 2'500 Mio. könnte das Dotationskapital jederzeit um CHF 575 Mio. erhöht werden.

Die neuen Bestimmungen unter Basel III führen dazu, dass die Anrechenbarkeit von Eigenkapital ab 1.1.2013 erweiterten Auflagen unterworfen ist. Damit die Anrechenbarkeit des Dotationskapitals als Eigenkapital weiterhin gewährleistet ist, wurde der zeitliche Ablauf der Gewinnausschüttung angepasst. Inskünftig wird auch die Abgeltung für das Dotationskapital nicht mehr laufend, sondern neu gleichzeitig mit der restlichen Gewinnausschüttung an den Kanton und die Gemeinden überwiesen.

Der nicht ausgeschöpfte Teil der Rahmenlimite von CHF 575 Mio. ist besonders dafür geeignet, unvorhergesehene Ereignisse oder besondere Stresssituationen abdecken zu können. Er wird erst an die Eigenmittelquote angerechnet, wenn er tatsächlich ausgeschöpft wird.

b) Erhöhung der Reserven durch Reduzierung der Ausschüttung

Die Zürcher Kantonalbank hat in den vergangenen Jahren rund 50% ihres Gewinnes an den Kanton und die Gemeinden ausgeschüttet. Eine Reduzierung der Ausschüttung würde zu einer Erhöhung der Reserven und damit der Eigenmittel führen. Die Kompetenz dazu liegt beim Bankrat der Zürcher Kantonalbank.

c) Emission von Partizipationsscheinen

Partizipationsscheine sind vor allem bei Kantonalbanken, die kein Aktienkapital emittieren können, ein mögliches Instrument der Eigenmittelbeschaffung. In der Schweiz haben beispielsweise die Kantonalbanken von Graubünden und Basel-Land Partizipationsscheine ausstehend. Ein Partizipationsschein ist ein Instrument mit unendlicher Laufzeit, einer Ausschüttungsbeteiligung und einer Verlusttragfähigkeit und wird deshalb dem harten Kernkapital zugerechnet. Die Höhe des Partizipationskapitals liegt gemäss § 11 Abs. 2 Ziff. 2 Kantonalbankgesetz der Kantonsrat fest.

d) Emission nachrangiger Anleihen

Die Zürcher Kantonalbank hat im Januar 2012 als weltweit eine der ersten Banken eine nachrangige Anleihe mit bedingtem Forderungsverzicht emittiert, die unter Basel III als zusätzliches Kernkapital anerkannt ist. Der Emissionsbetrag lag bei CHF 590 Mio. und die Rendite bei knapp 3% über einer vergleichbaren, nicht-nachrangigen Anleihe.

Die nachrangige Anleihe hat ähnlich einem Eigenkapitalinstrument eine potenziell unendliche Laufzeit, einen Coupon, der ähnlich einer Dividende nicht zwingend von der Emittentin gezahlt werden muss und trägt in Extremsituationen Verluste.

Eine solche Anleihe kann nach den Basler Vorschriften nie hartes Kernkapital sein. Die emittierte Anleihe hat als sogenanntes ergänzendes zusätzliches Kernkapital die bestmögliche Kapitalqualität für dieses Instrument. Die Kompetenz zur Begebung von nachrangigen Anleihen gemäss § 5 Kantonalbankgesetz liegt beim Bankrat.

e) Reduktion der risikogewichteten Aktiven

Eine Reduktion der risikogewichteten Aktiven erhöht die Quote von vorhandenen Eigenmitteln im Verhältnis zu den risikogewichteten Aktiven. Für die Zürcher Kantonalbank ist der Anteil der Eigenmittel für die Unterlegung von Marktrisiken im Vergleich zu den meisten Grossbanken sehr gering. Auch unter Basel III beträgt der Anteil für Marktrisiken lediglich ca. 7% des gesamten Eigenmittelerfordernisses, weshalb eine Reduktion der Marktrisiken und damit der risikogewichteten Aktiven im Bereich des Handelsbuches bei der Zürcher Kantonalbank nur einen äusserst bescheidenen Beitrag zur Schaffung von Eigenmitteln leisten könnte. Der deutliche Schwerpunkt der risikogewichteten Aktiven liegt bei der Zürcher Kantonalbank im Hypotheken- und Firmenkundengeschäft. Eine ins Gewicht fallende Reduktion der risikogewichteten Aktiven zur Schaffung von zusätzlichem Eigenkapital würde damit den Kernbereich des Leistungsauftrages nach § 2 Abs. 2 Kantonalbankgesetz in erheblichem Masse tangieren, was für die Zürcher Kantonalbank als öffentlich-rechtliches Unternehmen keine ernsthafte Option sein kann. Die Reduktion risikogewichteter Aktiven liegt in der Kompetenz sowohl des Bankrates wie der Generaldirektion.

2. Vereinbarkeit mit Kantonalbankgesetz

Das Kantonalbankgesetz legt in § 4 f. fest, dass die eigenen Mittel aus vier Komponenten bestehen können: dem Dotationskapital, dem Partizipationskapital, geäußerten Reserven und nachrangigen Verbindlichkeiten.

Nach den Richtlinien zu den Rechnungslegungsvorschriften ausgewiesene Reserven sind unmittelbar mit dem Kantonalbankgesetz vereinbar und auch aufsichtsrechtlich als Eigenmittel anerkannt.

Im Auftrag des Bankpräsidiums hat im Juni 2011 Prof. Dr. Peter Nobel in einer gutachterlichen Stellungnahme festgestellt, dass nachrangige Anleihen mit bedingtem Forderungsverzicht nachrangige Verbindlichkeiten im Sinne des Kantonalbankgesetzes sind.

Für die Anerkennung als hartes Kernkapital ist es notwendig, dass Dotationskapital in der Ausschüttung kein Vorrecht gegenüber anderen Kapitalformen hat. Die Formulierung in § 4 Kantonalbankgesetz, dass das Dotationskapital zu Selbstkosten zur Verfügung gestellt wird, ist wegen der Nähe zu einem immer zu leistenden Zinssatz problematisch. Dies wird verstärkt durch die Formulierung zur Gewinnverteilung in § 26 Kantonalbankgesetz, dass „zunächst das Dotationskapital verzinst“ wird, dann auf dem Partizipationskapital eine Dividende entrichtet wird, anschliessend Reserven gebildet werden und erst vom Rest die Ausschüttung an Kanton und Gemeinden zu bestimmen ist.

Obwohl Partizipationskapital ausdrücklich vom Gesetz vorgesehen ist, reichen die bestehenden Regelungen für die potenzielle Nutzung dieser Möglichkeit nicht aus:

- Durch die Staatsgarantie ist das Risiko für den Staat grösser als für Partizipanten, deren Risiko auf ihre Einlage begrenzt ist. Die Ausgabe von Partizipationsscheinen setzt daher die Regelung einer Abgeltung der Staatsgarantie voraus. Das Kantonalbankgesetz regelt eine solche Abgeltung nicht.
- Bei ausgegebenen Partizipationsscheinen verwässert eine Erhöhung des Dotationskapitals die Ansprüche der Partizipanten, da sich deren Anteil am Eigenkapital verringert. Das Kantonalbankgesetz regelt bislang den Umgang mit einer solchen Verwässerung nicht. Dies würde dazu führen, dass nach Ausgabe von Partizipationsscheinen keine Erhöhung des Dotationskapitalrahmens oder die Ausschöpfung des bestehenden Rahmens mehr möglich wäre.
- Eine breite Streuung des Partizipationsscheines im Kanton Zürich, wie sie § 4 Abs. 3 Kantonalbankgesetz vorsieht, lässt sich nicht realisieren. Zum einen würde dieses geografische Wohnsitzkriterium das beabsichtigte Platzierungsvolumen auf dem geografisch nicht begrenzbar (globalen) Kapitalmarkt beachtlich einschränken und zum anderen liesse es sich in der Praxis schlicht nicht durchsetzen. So müsste bei einem Wegzug an einen Ort ausserhalb des Kantons Zürich der Partizipationsschein verkauft oder zurückgegeben werden, was dessen Attraktivität zusätzlich einschränken würde.

Insgesamt sind alle genannten Möglichkeiten der Eigenmittelbeschaffung mit dem Kantonalbankgesetz grundsätzlich vereinbar. Für das Dotationskapital ist jedoch der im Gesetz formulierte Verzinsungscharakter aus aufsichtsrechtlicher Sicht problematisch. Partizipationskapital ist unter dem Kantonalbankgesetz nicht kapitalmarktfähig und scheidet damit als Möglichkeit der Eigenmittelbeschaffung aus.

IV. Abgeltung der Staatsgarantie

A. Begründung

Eine Abgeltung der Staatsgarantie drängt sich aus zwei Gründen auf. Zum einen spricht für die Abgeltung der Staatsgarantie die Gleichbehandlung der verschiedenen Eigenkapitalgeber. Der Staat stellt der Zürcher Kantonalbank das Dotationskapital zur Verfügung und die Partizipationsscheininhaber das Partizipationskapital. Beide Eigenkapitalgeber stellen Risikokapital zur Verfügung. Der Staat indessen haftet nach Art. 109 KV für den Bestand und die Weiterführung der Bank (Institutsgarantie) und überdies für das Fremdkapital der Bank. Der Staat trägt also weit mehr Risiken als die Partizipanten und verdient damit auch ein besonderes Entgelt als Risikoprämie. Wie diese ausgestaltet werden kann, wird sogleich im nächsten Kapitel behandelt.

Der zweite Grund für die Abgeltung der Staatsgarantie liegt im Wettbewerbsrecht. Es ist notorisch, dass die Staatsgarantie den Kantonalbanken, aber vor allem der Zürcher Kantonalbank, einen Wettbewerbsvorteil verschafft. Auch im Jahre 2012 hat das Magazin *Global Finance* die Zürcher Kantonalbank unter Hinweis auf die Ertragskraft, die Liquidität, das Geschäftsmodell und schliesslich die Staatsgarantie des Kantons Zürich als dritt sicherste Bank der Welt bezeichnet. Die durch die Staatsgarantie allenfalls entstehende Wettbewerbsverzerrung bzw. wirtschaftliche Begünstigung durch die billigere Refinanzierung lässt sich durch eine angemessene Abgeltung der Garantieleistung beheben, wie Daniel Zuberbühler, ehemaliger Direktor der Eidgenössischen Bankenkommission und Vizepräsident der Finanzmarktaufsicht, in der Jubiläumsschrift zum 100-jährigen Bestehen des Verbandes Schweizerischer Kantonalbanken ausführt (S. 175). Eine Abgeltung der Staatsgarantie, wie sie auch in andern Kantonen schon üblich ist, brächte die zum Teil nicht unberechtigte Kritik von Regional- und Raiffeisenbanken wohl endgültig zum Verstummen.

Raison d'être für eine Kantonalbank mit Staatsgarantie ist bekanntlich deren Leistungsauftrag. Für die Zürcher Kantonalbank ist der Leistungsauftrag in § 2 Kantonalbankgesetz verankert. Die Zürcher Kantonalbank berechnet für das Geschäftsjahr 2011 den Aufwand für den Leistungsauftrag mit 12,5% des Gewinnes. Die Zürcher Kantonalbank ermittelt den quantitativen Umfang des Leistungsauftrages, obwohl dies mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden ist. Bei Wettbewerbsbehörden und Gerichten im In- und Ausland ist indes der Leistungsauftrag als Kompensation für den mit der Staatsgarantie erworbenen Refinanzierungsvorteil nicht anerkannt, weil dessen Notwendigkeit und Berechtigung in Lehre, Praxis und Wissenschaft kontrovers diskutiert wird und ordnungspolitisch umstritten ist.

Je nach der künftigen Entwicklung der europäischen Integration wird auch das Beihilferecht der EU für die Zürcher Kantonalbank möglicherweise Bedeutung erlangen. In einem solchen Fall müsste für die Zürcher Kantonalbank wohl die gleiche Regelung wie für die Liechtensteinische Landesbank gelten (Entscheidung der EFTA-Überwachungsbehörde vom 15.7.2005), wonach die Liechtensteinische Landesbank für eine beschränkte Staatsgarantie eine Abgeltung zu leisten hat mit der Auflage, diese Regelung auf 15 Jahre zu beschränken. Hauptargument für die Abgeltung der Staatsgarantie bleibt aber das Gebot der Gleichbehandlung der verschiedenen Eigenkapitalgeber.

Eine Beschränkung der Staatsgarantie des Kantons Zürich kommt deshalb nicht in Betracht, weil es sich im Kanton Zürich sowohl um eine Instituts- bzw. Bestandesgarantie (Art. 109 KV) als auch um eine subsidiäre Ausfallhaftung (§ 6 Abs. 2 Kantonalbankgesetz) handelt. Eine Instituts- bzw. Bestandesgarantie lässt sich aber von der Natur her nicht begrenzen, weil sie die Verpflichtung des Staates begründet, die Zürcher Kantonalbank zwecks Fortbestand immer mit genügend Eigenmitteln auszustatten (zur Möglichkeit der Beschränkung der Staatsgarantie als blosse subsidiäre Ausfallhaftung vgl. Bericht und Entwurf des Finanzdepartementes des Kantons St. Gallen vom 17.4.2012, S. 9).

B. Mögliche Ausgestaltung der Abgeltung der Staatsgarantie

1. Abgeltung zulasten Gewinn oder zulasten Aufwand

Eine Abgeltung der Staatsgarantie kann entweder zulasten Aufwand oder zulasten Gewinn erfolgen. Bei der Verrechnung zulasten Aufwand wird die Staatsgarantie wie eine zu zahlende Versicherungsprämie behandelt und im Sachaufwand verbucht. Der ausgewiesene Gewinn verringert sich entsprechend. Bei der Verrechnung zulasten Gewinn wird erst der Gewinn bestimmt und dann die Abgeltung abgezogen. Es erfolgt keine Differenzierung zwischen der zusätzlichen "Dienstleistung" der Staatsgarantie und der "Dividende" für die Zurverfügungstellung des Eigenkapitals. Verschiedene Kantonalbanken, die wie die Zürcher Kantonalbank das Rechtskleid der öffentlich-rechtlichen Anstalt aufweisen, sehen eine Abgeltung der Staatsgarantie zulasten Gewinn vor (z.B. Graubünden und Basel-Land).

Die beiden Varianten unterscheiden sich somit darin, dass die Abgeltung zulasten Aufwand in jedem Falle geschuldet ist und die Abgeltung zulasten Gewinn nur erfolgen kann, wenn sie den aufsichtsrechtlichen Vorschriften genügt. Die Varianten lassen sich so ausgestalten, dass sie, wenn ausgeschüttet wird, finanziell keinen Unterschied machen. Sie unterscheiden sich aber sehr wohl in der Aussenwirkung, weil bei der Variante "zulasten Aufwand" ein kleinerer Gewinn ausgewiesen wird und bei der Variante "zulasten Gewinn" die Abgeltung transparenter ist.

Wie weiter vorne unter Kapitel I.C. und III.A. dargestellt, ist eine Verpflichtung zur Ausschüttung eines fixen Betrages unter dem Titel 'Gewinn' mit den Empfehlungen von Basel III und den gestützt darauf erlassenen neuen bundesrechtlichen Eigenmittelvorschriften allerdings nicht mehr vereinbar. Auch aus sachlicher Sicht erscheint eine Abgeltung zulasten Gewinn nicht angebracht, da der grundsätzliche Versicherungscharakter der Staatsgarantie so nicht zur Geltung kommt. Eine Versicherungsprämie ist grundsätzlich immer zu leisten und daher ein Aufwand. Wie bei einer privatrechtlichen Vereinbarung einer Garantiekautions ist auch dem Staat für die Staatsgarantie ein Zahlungsverprechen abzugeben, das nicht von einer Gewinnausschüttung abhängig sein darf. Eine Abgeltung zulasten Gewinn wäre hingegen eine Zahlung, die nur geschuldet ist, wenn überhaupt ein entsprechender Gewinn erwirtschaftet wurde.

2. Abgeltungsmodelle

Die Bestimmung der Abgeltung kann aus zwei Blickwinkeln erfolgen: Die Höhe der Abgeltung kann, ausgehend vom Versicherungscharakter der Staatsgarantie, als Versicherungsprämie betrachtet werden, wie es im vorangegangenen Abschnitt IV.B.1 dargestellt ist. Die Höhe der Abgeltung kann alternativ auch ausgehend vom Wettbewerbsvorteil, wie in Abschnitt IV.A. dargestellt, bestimmt werden.

In der Schweiz wird meist ein sehr pragmatisches Verfahren für die Bestimmung der Abgeltung verwendet, das die Abgeltung als Prozentsatz der regulatorischen Eigenmittel definiert. Dieser Ansatz bildet jedoch weder den Versicherungscharakter der Staatsgarantie noch einen potenziellen Wettbewerbsvorteil ab. Ausserdem löst dieses Vorgehen nicht die Frage der Höhe der Abgeltung, da der Prozentsatz noch zu bestimmen ist.

Für die Herleitung der Abgeltung als Versicherungsprämie bestehen keine vergleichbaren Marktpreise, da am Kapitalmarkt keine solchen Instrumente gehandelt werden, die eine vergleichbare Risikocharakteristik aufweisen würden. Gelingt es nicht, eine solche Preisvorstellung zu ermitteln, müssen Modelle zum Einsatz kommen.

In der Herleitung, ausgehend vom Wettbewerbsvorteil, besteht eine Möglichkeit darin, den Refinanzierungsvorteil zu bestimmen, der sich aus der Staatsgarantie ergibt. In der Refinanzierung am Kapitalmarkt

und am Geldmarkt mit grossen Gegenparteien senkt die Staatsgarantie die Refinanzierungskosten. Im Einlagengeschäft sind durch die Einlagensicherung die Konditionen mit und ohne Staatsgarantie vermutlich sehr ähnlich, so dass hier kein Vorteil besteht. Der Refinanzierungsvorteil ist allerdings nicht stabil, da er stark von der Bilanzstruktur und vor allem von den schnell ändernden Einschätzungen grosser Marktteilnehmer abhängt. Ausserdem wäre er allenfalls um die Erträge und Aufwendungen aus dem Leistungsauftrag nach unten zu korrigieren, da dieser als Raison d'être für eine Kantonalbank mit Staatsgarantie zu betrachten ist. Umfang und Inhalt des Leistungsauftrages lassen sich allerdings naturgemäss frankemässig nur ungenau ermitteln.

Insgesamt gibt es kein offensichtliches Verfahren zur Bestimmung der Höhe der Abgeltung. Das Versicherungs- und das Refinanzierungsmodell können jedoch zusammen einen Eindruck von der Höhe der Abgeltung geben. Ob diese dann schliesslich als absoluter Betrag oder als regelmässig neu festzulegender Prozentsatz der Eigenmittel bezahlt wird, ist letztlich unerheblich.

V. Finanzielle Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden

A. Weiterbestand des Steuerprivilegs in Bund und Kanton

Die nachfolgenden Ausführungen gehen von der Annahme aus, dass in Bund und Kanton im Bereich der Direkten Steuern weiterhin ein Steuerprivileg besteht. Zu berücksichtigen gilt es indessen den Umstand, dass die Zürcher Kantonalbank bei Eröffnung einer Zweigniederlassung in der Schweiz ausserhalb des Kantons Zürich im jeweiligen Kanton steuerpflichtig wird. Die auf den Gewinn einer solchen Niederlassung entfallende Steuer ändert jedoch am Grundsatz der Steuerfreiheit in Bund und Kanton nichts und fällt auch sonst in finanzieller Hinsicht nicht in Betracht, weil der Gesamtgewinn des Stammhauses dadurch steigt.

B. Abgeltung der Staatsgarantie

Leistet die Zürcher Kantonalbank dem Staat eine Abgeltung für die Staatsgarantie, so soll diese nach Auffassung des Bankrates zulasten Aufwand erfolgen. Dadurch vermindert sich der entsprechende Gewinn. Für den Staat wird unter dem Strich wohl gleichviel bleiben wie bisher. Der auf die Gemeinden entfallende Drittel des dem Staate zukommenden Gewinnanteils wird sich jedoch bei gleichbleibenden Gewinnerwartungen etwas verkleinern. Für die Gemeinden viel mehr ins Gewicht fallen könnte eine Erhöhung des Dotationskapitals mit entsprechend höheren Zinskosten des Kantons für deren Refinanzierung. Falls die Zinsen am Kapitalmarkt wieder ansteigen, werden sich die Aufwendungen für den Kanton noch mehr erhöhen. Aus diesem Grunde ist im neu geschaffenen § 26 a Kantonalbankgesetz vorgesehen, die Gemeinden erst an jenem Drittel des staatlichen Gewinnanteils partizipieren zu lassen, der nach Abzug der Kosten für die vom Kanton auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Anleihen verbleibt (vgl. dazu Kapitel VI.A.28). Diese Situation ist für die Gemeinden indes immer noch vorteilhafter als etwa jene bei Einführung einer Steuerpflicht für die Zürcher Kantonalbank im Kanton Zürich. Dann würden nur noch jene Gemeinden profitieren, in welchen die Bank über eine Betriebsstätte verfügt. Im Übrigen besteht für die Gemeinden die Möglichkeit, bei Begebung von PS-Kapital Partizipationsscheine zu zeichnen oder später solche zu erwerben.

C. Verwässerungsschutz

Die Anteile verschiedener Kapitalgeber an einer Unternehmung entsprechen ihrem Anteil am Nennwert des Eigenkapitals. Eine Verwässerung tritt ein, wenn durch eine Kapitalerhöhung der Anteil mindestens eines bestehenden Kapitalgebers sinkt. Ein Verwässerungsschutz kompensiert diesen Kapitalgeber für seinen Vermögensverlust.

Der Marktwert der Zürcher Kantonalbank ist unbekannt. Der Buchwert per 30.12.2011 lag bei rund CHF 8,6 Mrd. Das einbezahlte Dotationskapital beträgt mit einem Nennwert von CHF 1,925 Mrd. knapp ein Viertel des Buchwertes. Für börsenkotierte Schweizer Banken liegt das Verhältnis von Marktwert zu Buchwert zwischen 0,8 und 2,0; je umfassender das Geschäftsmodell, desto niedriger ist dabei tendenziell diese Quote.

Eine spätere Ausschöpfung des Dotationskapitalrahmens von CHF 2,5 Mrd. sowie jede spätere Erhöhung des Dotationskapitalrahmens und des Partizipationskapitals führen zu einer Verwässerung, wenn diese Transaktionen nicht zum inneren Wert des Unternehmens erfolgen. Da das Dotationskapital des Staates nicht in Anteile zerlegt ist, die handelbar sind, ist es ausgeschlossen, Partizipanten ein Bezugsrecht am Dotationskapital einzuräumen. Aus diesem Grunde ist im neuen § 4 Kantonalbankgesetz lediglich ein Bezugsrecht für Partizipanten bei Erhöhung des Partizipationskapitals vorgesehen.

Will man, wie es das Gesetz seit 20 Jahren schon vorsieht, nebst dem Dotationskapital die Möglichkeit schaffen, private Investoren zur Beschaffung von hartem Kernkapital zu gewinnen und damit den Staat von der Beschaffung weiteren Dotationskapitals wesentlich entlasten, ist dies nur möglich, wenn diese neue Form der Beteiligung kapitalmarktfähig ist. Kapitalmarktfähigkeit setzt jedoch einen Verwässerungsschutz der Partizipanten voraus. Entsprechend hat der Staat bei einer Erhöhung des Dotationskapitals die Interessen der Partizipanten angemessen zu berücksichtigen. Dies tut er, indem er zum Dotationskapital auch das Agio einzahlt, so dass sich das Verhältnis der Nennwertanteile am Unternehmen nicht verändert. Dies muss der Staat jedoch erst dann tun, wenn Partizipationsscheine emittiert sind. Solange dies nicht der Fall ist, kann der Staat zum Nennwert das Dotationskapital einschiessen. Sind Partizipationsscheine einmal begeben, muss der Staat bei einer nachmaligen Erhöhung des Dotationskapitals einen Aufpreis zum Nominalbetrag einschiessen, ausser der Bankrat würde im Rahmen des vom Kantonsrat festgesetzten Partizipationskapitalrahmens das PS-Kapital im gleichen Verhältnis erhöhen wie der Kantonsrat das Dotationskapital. Die Partizipantinnen und Partizipanten müssten in einem solchen Fall das Recht haben, Partizipationsscheine zum Nominalbetrag (wie der Staat) zu zeichnen. Eine solche Lösung liegt allerdings nicht im wohlverstandenen Interesse der Bank, die mit dem Agio des PS-Kapitals die Eigenkapitaldecke weiter verbessern könnte.

Mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen für den Kanton ergeben sich aus den Bestimmungen über den Verwässerungsschutz folgende Konsequenzen: Solange kein Partizipationskapital besteht, kann der Kanton Dotationskapital zum Nominalwert einschiessen. Er wird zu diesem Zweck wie bis anhin am Kapitalmarkt Anleihen aufnehmen und dafür den Anleihegläubigern einen Zins bezahlen. Die dem Kanton dadurch entstehenden Kosten für die Beschaffung des Dotationskapitals muss er mit dem auf ihn anfallenden Gewinnanteil bestreiten. Er hat künftig keinen Anspruch mehr auf eine fixe Entschädigung, die dem Zins für die Anleihen am Kapitalmarkt entspricht. Muss der Kanton künftig Dotationskapital zum inneren Wert der Bank zur Verfügung stellen, bedeutet dies, dass er einen entsprechend höheren Betrag am Kapitalmarkt aufnehmen und verzinsen muss. Die höheren Zinskosten muss er weiterhin aus dem ihm zufallenden Gewinn bestreiten.

Will der Staat dies vermeiden, kann er in einem ersten Schritt den bewilligten Dotationskapitalrahmen von CHF 2,5 Mrd. zum Nominalbetrag ausschöpfen und in einem zweiten Schritt diesen erhöhen und ebenfalls zum Nominalwert das entsprechende Dotationskapital einzahlen. In einem dritten Schritt sodann könnte die Bank, sofern der Kantonsrat gemäss § 11 Ziff. 2 Kantonalbankgesetz einen entsprechenden Antrag gutheisst, Partizipationsscheine in der maximalen Höhe von der Hälfte des Dotationskapitalrahmens begeben.

Es steht dem Kanton wie auch den Gemeinden frei, selbst Partizipationsscheine zu zeichnen bzw. zu erwerben und sie gegebenenfalls gewinnbringend am Kapitalmarkt weiterzuverkaufen. Benötigt die Zürcher Kantonalbank zu einem späteren Zeitpunkt in der Zukunft zusätzliches Eigenkapital, muss der Kantonsrat gestützt auf § 11 Ziff. 2 Kantonalbankgesetz auf Antrag des Bankrates den Dotationskapitalrahmen und gegebenenfalls den Partizipationskapitalrahmen erhöhen. Erst in diesem Fall müsste der Kanton die Interessen der Partizipanten angemessen berücksichtigen und das Dotationskapital mit einem entsprechenden Agio in die Bank einschliessen.

D. Entlastung der öffentlichen Hand durch die Abgeltung der Staatsgarantie und die Möglichkeit zur Schaffung von PS-Kapital sowie Stärkung der Aufsicht durch den Kanton

Mit der Abgeltung der Staatsgarantie soll der Staat für sein Garantieverprechen im Sinne der Institutsgarantie eine adäquate Risikoprämie erhalten. Mit der verbesserten Möglichkeit zur Schaffung von kapitalmarktfähigem PS-Kapital wird der Staat davon entlastet, allein als Risikokapitalgeber in Erscheinung treten zu müssen. Die bislang noch nicht genutzte Möglichkeit schafft überdies der Bank einerseits mehr unternehmerischen Spielraum und andererseits die nötigen Reserven, um allfällige künftige Verluste aufzufangen.

Der Staat als Risikoträger sowohl für Eigen- wie auch für Fremdkapital verfügt über im Gesetz verankerte Aufsichts- und Kontrollbefugnisse. Mit der vorliegenden Gesetzesrevision soll auch die Stellung der Kommission für die Aufsicht über die Wirtschaftlichen Unternehmen des Kantons Zürich gestärkt werden. Deren Informationsbeschaffung mit Blick auf die wirtschaftliche Lage, die Risikosituation, die Eigenmittel-Planung und die Staatsgarantie soll analog der bundesrechtlichen Regelung für die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage gestellt und durch entsprechende Geheimhaltungsvorschriften geschützt werden.

VI. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die geänderten Bestimmungen sind im Folgenden **fett** hervorgehoben:

A. Kantonalbankgesetz

1. § 4 – Grundkapital

¹*Das Grundkapital besteht aus dem Dotations- und dem Partizipationskapital.*

²***Der Rahmen des Partizipationskapitals beträgt höchstens die Hälfte des Rahmens des Dotationskapitals.***

Schon der bisher geltende § 4 Abs. 3 Kantonalbankgesetz hat festgehalten, dass das Partizipationskapital die Hälfte des Dotationskapitals nicht übersteigen darf. Diese Verhältniszahl soll weiterhin Geltung haben. Präzisierend hält die neue Bestimmung von § 4 fest, dass der Kantonsrat gemäss § 11 Abs. 2 Ziff. 2 sowohl für das Dotations- wie auch für das Partizipationskapital einen Rahmen festsetzt, den der Bankrat je nach Eigenmittelbedarf ausschöpfen kann (vgl. dazu unten die Erläuterungen zu § 4 a). In Zukunft ist einerseits zwischen bewilligtem und ausgeschöpftem Dotationskapital sowie bewilligtem und einbezahltem Partizipationskapital zu unterscheiden.

2. § 4 a – Dotationskapital

¹***Das Dotationskapital wird der Bank vom Staat zur Verfügung gestellt.***

²***In dem vom Kantonsrat festgesetzten Rahmen ist der Bankrat ermächtigt, das Dotationskapital nach eigenem Ermessen durch Abruf ganz oder in Teilbeträgen zu erhöhen. Diese Ermächtigung des Bankrates ist nicht befristet.***

³***Bei Erhöhung des Dotationskapitals steht den Partizipantinnen und Partizipanten kein Bezugsrecht zu. Solange keine Partizipationsscheine begeben sind, erfolgt die Erhöhung des Dotationskapitals zum Nominalwert. Sind Partizipationsscheine begeben, hat der Staat bei Erhöhung des Dotationskapitals die Interessen der Partizipantinnen und Partizipanten angemessen zu berücksichtigen.***

Wie bis anhin stellt der Staat der Bank das Dotationskapital zur Verfügung. Neu verankert § 4 a Kantonalbankgesetz die Unterscheidung zwischen Dotationskapitalrahmen und ausgeschöpftem Dotationskapital. Diese Unterscheidung hat ihre Grundlage im Beschluss des Kantonsrates vom 5.12.1994 (KR-Nr. 334/1994) über die Erhöhung des Dotationskapitalrahmens der Zürcher Kantonalbank von CHF 2 Mrd. auf 2,5 Mrd. Mit diesem Beschluss hat der Kantonsrat dem Bankrat die Möglichkeit in die Hand gegeben, je nach Bedarf im Rahmen des Dotationskapitalrahmens Grundkapital beim Staat abzurufen. Der Kantonsrat hat dem Bankrat diese Ermächtigung ohne Befristung erteilt. Im neuen Gesetz soll diese Möglichkeit von genehmigtem Dotationskapital ausdrücklich verankert werden.

Absatz 3 klärt das Verhältnis zwischen Dotationskapital und Partizipationskapital insofern, als Partizipantinnen und Partizipanten bei Erhöhung des Dotationskapitals kein Bezugsrecht zustehen soll. Sind Partizipationsscheine bereits begeben, hat der Staat bei einer späteren Erhöhung des Dotationskapitals einen Aufpreis (Agio) zu bezahlen. Dieser Aufpreis ist erst zu leisten, wenn der Bankrat der Zürcher Kantonalbank den erhöhten Rahmen des Dotationskapitals wirklich ausschöpft. Die Bezahlung eines Aufpreises (Agio) durch den Staat liesse sich nur dadurch vermeiden, dass der Bankrat im gleichen Verhältnis wie das Dotationskapital gleichzeitig das Partizipationskapital zum Nominalwert erhöhen würde. Gegebenenfalls müsste für eine solche Transaktion der Kantonsrat gestützt auf § 11 Abs. 2 Ziff. 2 Kantonalbankgesetz vorgängig den Partizipationskapitalrahmen erhöhen. Eine gleichzeitige Erhöhung sowohl des Dotations- wie des Partizipationskapitals lediglich zum Nennwert liegt allerdings nicht im wohlverstandenen Interesse der Bank. Verletzt der Staat bei einer Erhöhung des Dotationskapitals die Vermögensinteressen der Partizipantinnen und Partizipanten, steht diesen gemäss § 25 a Kantonalbankgesetz in Verbindung mit § 42 lit. b Ziff. 4 (neu) Verwaltungsverfahrensgesetz (VRG) die Beschwerde ans Verwaltungsgericht offen.

3. § 4 b – Partizipationskapital

¹*Das Partizipationskapital schafft die Bank durch die Ausgabe von Partizipations­scheinen.*

²*Der Bankrat ist ermächtigt, das Partizipationskapital bis zur Höhe des vom Kantonsrat festgesetzten Rahmens jederzeit durch Ausgabe von Partizipationsscheinen ganz oder in Teilbeträgen zu erhöhen.*

³*Das Partizipationskapital kann bis zur Höhe des vom Kantonsrat festgesetzten Rahmens auch erhöht werden durch Ausgabe von Partizipationsscheinen zufolge Ausübung von Options- und Wandelrechten, die in Verbindung mit Anleihsen- oder ähnlichen Obligationen eingeräumt werden.*

⁴*Bei Erhöhung des Partizipationskapitals haben nur die Partizipantinnen und Partizipanten ein Bezugsrecht. Der Bankrat kann das Bezugsrecht der Partizipantinnen und Partizipanten aus wichtigen Gründen ausschliessen.*

⁵*Die Partizipationsscheine geben Anrecht auf eine Dividende entsprechend dem Anteil des Partizipationskapitals am Grundkapital, ein Bezugsrecht auf Partizipationsscheine und einen Anteil am Ergebnis einer allfälligen Liquidation. Die Partizipantinnen und Partizipanten haben keine Mitwirkungsrechte.*

⁶*Der Rechtsschutz der Partizipantinnen und Partizipanten ist in § 25 a geregelt. Weitere Einzelheiten zur Rechtsstellung der Partizipantinnen und Partizipanten regelt das Reglement über die Partizipationsscheine.*

Absatz 1 gibt die bisher gültige Bestimmung von § 4 Abs. 3 Kantonalbankgesetz wieder. In Absatz 2 findet sich wie in der entsprechenden Bestimmung über das Dotationskapital die Unterscheidung zwischen Partizipationskapitalrahmen und einbezahltem Partizipationskapital. In Anlehnung an die vom Kantonsrat für das Dotationskapital inaugurierte Praxis für solchermassen genehmigtes Kapital soll auch beim Partizipationskapital der Bankrat in Abweichung von Art. 656a Abs. 2 OR in Verbindung mit Art. 651 Abs. 1 OR ohne jegliche Befristung ermächtigt sein, im vom Kantonsrat bewilligten Rahmen PS-Kapital am Markt zu begeben. Die Zulässigkeit dieser Abweichung vom privatrechtlichen Aktienrecht gründet auf der in der Lehre einhellig vertretenen Auffassung, dass es sich bei den Partizipationsscheinen der Kantonalbanken im Rechtskleid der öffentlichen-rechtlichen Anstalt um ein dem öffentlichen Recht unterstehendes Finanzierungsinstrument handelt (Gutachten Jaag/Rüssli vom 2. Oktober 2012, S. 8). Der Kanton ist demnach frei, von der für ihn nur als subsidiäres kantonales öffentliches Recht geltenden Ordnung des Aktienrechts abzuweichen. Keiner gesetzlichen Regelung bedürfen indessen die Modalitäten für die Erhöhung des (genehmigten) Partizipationskapitals in Teilbeträgen, die wie bei einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft in Form der Festübernahme erfolgen kann. Ein solches Vorgehen ist in der Praxis üblich und daher auch für das genehmigte Partizipationskapital der Zürcher Kantonalbank angemessen.

Der neue Absatz 3 von § 4 b regelt das bedingte PS-Kapital in Anlehnung an das Privatrecht. Bedingtes PS-Kapital schafft die Zürcher Kantonalbank dann, wenn sie am Kapitalmarkt eine Anleihe begibt mit dem Recht für die Gläubigerinnen und Gläubiger, diese Anleihe unter bestimmten Bedingungen in Partizipationsscheine umzuwandeln. Wesensgemäss kann bedingtes Partizipationskapital zeitlich unbefristet vom Bankrat am Kapitalmarkt begeben werden. Selbstverständlich dürfen einbezahltes, genehmigtes und bedingtes Partizipationskapital gemäss § 4 Abs. 2 Kantonalbankgesetz die Hälfte des (genehmigten) Dotationskapitals nicht übersteigen.

Absatz 4 regelt das Bezugsrecht der Partizipantinnen und Partizipanten. Der Staat hat als Dotationskapitalgeber kein Bezugsrecht. Indessen ist es dem Staat und auch den Gemeinden freigestellt, Partizipationsscheine zu zeichnen bzw. zu erwerben und wieder zu verkaufen. Selbstverständlich steht dem Staat als Partizipant dann wiederum wie den übrigen Partizipanten ein Bezugsrecht zu.

Absatz 5 umschreibt Inhalt und Umfang der Rechte von Partizipantinnen und Partizipanten, die im Einzelnen im Reglement über die Partizipationsscheine umschrieben sind. Die Begebung von Partizipationskapital führt nicht zu einer "schleichenden Privatisierung" der Zürcher Kantonalbank. Dies aus mehreren Gründen: Zunächst einmal ist es Sache des Kantonsrates, im Rahmen der gesetzlichen Höchstgrenze gemäss § 4 Abs. 2 die Höhe des Partizipationskapitals festzusetzen. Sodann stehen den Partizipantinnen und Partizipanten keinerlei Mitwirkungsrechte zu, und schliesslich sind sie auch nicht im Bankrat vertreten.

Absatz 6 hebt zunächst den gesetzlich verankerten Rechtsschutz der Partizipantinnen und Partizipanten hervor und verweist sodann für weitere Einzelheiten auf das Reglement der Zürcher Kantonalbank über die Partizipationsscheine. Der Rechtsschutz ist in § 25 a Kantonalbankgesetz und § 42 lit. b Ziff. 4 (neu) VRG ausdrücklich im Gesetz verankert (vgl. hiernach Ziff. 27 und Kapitel VI.B.).

4. § 6 – Staatsgarantie

¹*Der Staat haftet für alle Verbindlichkeiten der Bank, soweit ihre eigenen Mittel nicht ausreichen.*

²*Die Haftung erfasst nachrangige Verbindlichkeiten und das Partizipationskapital nicht.*

³***Die Bank leistet dem Staat für die Staatsgarantie zulasten Aufwand eine jährliche Abgeltung. Das Nähere regelt ein Reglement des Bankrates, das vom Kantonsrat zu genehmigen ist.***

Wie schon weiter vorne unter Kapitel IV. ausgeführt, ist die Staatsgarantie aus Gründen der Gleichbehandlung der Eigenkapitalgeber und aus wettbewerbsrechtlichen Überlegungen zulasten Aufwand abzugelten. Der Bankrat hat sich entschlossen, für die Abgeltung der Staatsgarantie ein Modell zu wählen, das sowohl den Risikobetrag als auch die Eintretenswahrscheinlichkeit des Staatsgarantiefalles berücksichtigt (sog. Versicherungsmodell). Der Staatsgarantiefall tritt nach diesem Modell dann ein, wenn die Bank nicht mehr genügend Eigenmittel hat, um den Betrieb fortzuführen. Unter dem Titel 'Bestandes- und Institutsgarantie' ist der Staat dann verpflichtet, zusätzlich neues Dotationskapital in die Bank einzuschliessen. Diese Art der Staatsgarantie ist der subsidiären Ausfallhaftung für den Fall des Konkurses nach § 6 Abs. 2 Kantonalbankgesetz vorzuziehen, weil bei der Instituts- bzw. Bestandesgarantie der Staat die fehlenden Mittel zu Fortführungswerten und nicht wie im Falle des Konkurses den Fehlbetrag zu Liquidationswerten aufzubringen hat. Selbst in einem Kanton, der keine ausdrückliche Instituts- bzw. Bestandesgarantie kennt wie der Kanton Zürich, wird eine Sanierung in aller Regel so ablaufen, dass der Kanton zunächst Eigenmittel nachschiesst, bevor er seine Bank in Konkurs gehen lässt, in dem die Ausfallhaftung greift. Der Bundesrat hat in seinem Bericht zur Stellung der Kantonalbanken 1995 dazu ausdrücklich festgehalten, dass auch ohne explizite Regelung der Instituts- bzw. Bestandesgarantie diese in der Ausfallhaftung mitenthalten sei (vgl. dazu Bericht des Bundesrates zur Stellung der Kantonalbanken, insbesondere Beschränkung der Staatshaftung sowie Privatisierung, 1995, 13 f. und 25 f.). Die im Reglement vorgesehene Berechnung der jährlichen Abgeltung trägt diesem Umstand Rechnung. Weiter ist vorgesehen, den Betrag für die Abgeltung der Staatsgarantie jährlich vom Bankrat festsetzen zu lassen. Massgebend dafür sind die vorhandenen Eigenmittel unter Berücksichtigung der Risikosituation der Bank. Ferner bestimmt das Reglement, dass die Berechnung des jährlichen Abgeltungsbetrages dokumentiert und für Dritte nachvollziehbar sein muss. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die Aufsichtscommission über die Wirtschaftlichen Unternehmen des Kantons Zürich gestützt auf den Spezialbericht der Revisionsstelle über die wirtschaftliche Lage der Bank im Hinblick auf die Staatsgarantie gemäss § 12 Abs. 3 Ziff. 5 Kantonalbankgesetz in der Lage ist, die jährliche Abgeltung auf ihre Angemessenheit hin zu beurteilen.

5. § 8 – Geschäftsbereich

¹Der Geschäftsbereich umfasst in erster Linie den Wirtschaftsraum Zürich, wobei der geografischen Risikodiversifikation Rechnung zu tragen ist.

²Zweigniederlassungen und Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland sind zulässig, sofern der Bank daraus keine unverhältnismässigen Risiken erwachsen und dadurch die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton nicht beeinträchtigt wird.

Absatz 1 hebt hervor, dass im Rahmen eines wirksamen Risikomanagements auch der geografischen Risikodiversifikation grosse Beachtung zu schenken ist. Ein für die Bank gedeihliches Wachstum auf den Wirtschaftsraum Zürich zu begrenzen, birgt Gefahren in sich. Das Swissair-Grounding im Jahre 2001 hat mit aller Deutlichkeit aufgezeigt, welche Bedrohungen durch ein geografisches Klumpenrisiko hätten entstehen können. Solchen Gefahren ist durch geografische Risikodiversifikation angemessen und entschieden entgegenzutreten.

Der gegenwärtig geltende Absatz 2 sieht schon vor, dass Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland zulässig sind, sofern der Bank daraus keine unverhältnismässigen Risiken erwachsen und dadurch die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton nicht beeinträchtigt wird. Unter den gleichen Voraussetzungen soll nach dem neu formulierten Absatz 2 auch die Errichtung von Zweigniederlassungen im Sinne von Art. 935 OR zulässig sein. Eine Zweigniederlassung im Sinne von Art. 935 OR ist nach Lehre und Rechtsprechung ein kaufmännischer Betrieb, der zwar rechtlich Teil einer Hauptunternehmung ist, von der er abhängt, aber in eigenen Räumlichkeiten dauernd eine gleichartige Tätigkeit wie jene ausübt und dabei über eine gewisse wirtschaftliche und geschäftliche Unabhängigkeit verfügt. Im Rahmen des Eintragungsverfahrens wird die Selbstständigkeit und Eigenständigkeit aufgrund der totalrevidierten Handelsregisterverordnung nicht mehr geprüft (Wegfall der sogenannten Selbstständigkeitserklärung). Die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Thema "Selbstständigkeit von Zweigniederlassungen" ist daher als überholt zu betrachten. Zweigniederlassungen im Sinne von Art. 935 OR sind zu unterscheiden von Zweigstellen im Sinne von Geschäfts- und Verkaufsstellen gemäss § 58 Abs. 1 des Reglementes über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank. Solche Zweigstellen sind allein schon aus handelsregisterrechtlichen Gründen gemäss § 57 Abs. 2 des Reglementes über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank auf den Kanton Zürich begrenzt. Mit der Neuformulierung von § 8 Abs. 2 Kantonalbankgesetz wird eine klare gesetzliche Grundlage für die physische Präsenz ausserhalb des Kantons Zürich in Form von rechtlich unselbstständigen Betriebseinheiten geschaffen. Rechtlich selbstständige Tochtergesellschaften darf die Bank bekanntlich schon aufgrund des bestehenden § 9 Abs. 4 Kantonalbankgesetz gründen.

Schon § 2 Abs. 1 des mittlerweile aufgehobenen Zweigstellenreglementes vom 1.1.2000 sah vor, dass sich das Zweigstellennetz der Bank auch auf die übrige Schweiz und das Ausland erstrecken könne. Die Bank hat aber von dieser Möglichkeit nie Gebrauch gemacht. Eine physische Präsenz ausserhalb des Kantons Zürich ist wohl allein schon aus steuerrechtlichen Überlegungen nur in der Form einer Zweigniederlassung im Sinne von Art. 935 OR sinnvoll, weil ein Geschäftsstandort ausserhalb des Kantons Zürich der Steuerpflicht des jeweiligen Standort-Kantons unterliegt. Der Entscheid über die Errichtung einer Zweigniederlassung ist wie bei einer Zweigstelle Sache des Bankrates (vgl. dazu § 15 Abs. 4 Ziff. 10 Kantonalbankgesetz). Einer Angliederung von Zweigstellen im Sinne von Geschäfts- und Verkaufsstellen an eine ausserkantonale Zweigniederlassung steht indessen aus steuerlicher Sicht nichts entgegen, solange sich jene innerhalb des gleichen Kantons befinden.

6. § 10 – Einzelheiten der Geschäftstätigkeit

Die Einzelheiten der Geschäftstätigkeit werden durch das **Reglement über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank** geregelt.

Bei dieser Änderung handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung, die durch die Neufassung des Konzernreglementes und des Organisationsreglementes nötig geworden ist.

7. § 11 Abs. 2 Ziff. 8 – Kantonsrat

8. die Genehmigung des Reglementes über die Abgeltung der Staatsgarantie.

Die Regelung der Abgeltung der Staatsgarantie in § 6 sieht vor, dass die Höhe der Abgeltung durch ein Reglement des Bankrates festgesetzt wird, welches der Kantonsrat zu genehmigen hat.

8. § 11 Abs. 2 Ziff. 9 – Kantonsrat

9. der Erlass von Bestimmungen über die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen für die Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums.

Wie vorne (Kapitel II.B.) ausgeführt, ist nach Auffassung des Bankrates eine Regelung für die Vorbereitung der Wahlen der Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums auf Stufe Gesetz nicht notwendig. In Anlehnung an die aufsichtsrechtlichen Vorgaben und die Bestimmungen des Kantonalbankgesetzes hat der Bankrat der Zürcher Kantonalbank ein Anforderungsprofil für die Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums je einzeln und für das Gesamtorgan erstellt und einen Vorschlag für den möglichen Ablauf der Wahlvorbereitung ausgearbeitet. Auf dieser Grundlage kann der Kantonsrat die Einzelheiten in einem separaten Erlass festlegen. In welcher Form dies zu geschehen hat, muss der Kantonsrat entscheiden.

9. § 12 Abs. 4 – Kantonsrätliche Kommission

“Die Bank hat der Kommission alle Auskünfte zu erteilen und Unterlagen herauszugeben, die diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Die Kommission verfügt überdies über die in §§ 34 d und 34 e Kantonsratsgesetz festgehaltenen Rechte. Die Mitglieder der Kommission, deren Protokolle sowie deren Akten unterliegen hinsichtlich der Zürcher Kantonalbank dem Amtsgeheimnis im Sinne von Art. 320 StGB.

Schwerpunkt der Aufsichtstätigkeit der Kommission über die Aufsicht der wirtschaftlichen Unternehmen des Kantons Zürich bildet mit Blick auf die Staatsgarantie die wirtschaftliche Lage und die Risikosituation der Bank (§ 12 Abs. 3 Ziff. 5 Kantonalbankgesetz). Im Weiteren obliegen der AWU die Beratung von Zwischenberichten zum Geschäftsgang sowie weiteren Berichten des Bankrates, der Revisionsstelle oder von der Kommission beauftragten Sachverständigen zur Geschäftspolitik, zur Einhaltung von gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen und zu weiteren wichtigen Angelegenheiten (§ 12 Abs. 3 Ziff. 4 Kantonalbankgesetz). Zu erwähnen ist schliesslich die Überwachung der Erfüllung des Leistungsauftrages und der Entschädigungsregelung für die Mitglieder des Bankrates (§ 12 Abs. 2 Ziff. 6 und 7). Inhalt und Umfang der Aufsichtstätigkeit der kantonsrätlichen Kommission finden jedoch ihre Grenzen an der im Bundesrecht abschliessend geregelten Bankenaufsicht. Themen und Gegenstände der finanzmarktrechtlichen Aufsicht sind somit nicht mehr Sache der kantonsrätlichen Kommission. Betroffen vom Vorrang des Bundesrechts gegenüber dem kantonalen Recht nach Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung ist namentlich die Bestimmung von § 12 Abs. 2 Ziff. 4. Thematisch beschränkt sich somit die Aufsichtstätigkeit der kantonsrätlichen Kommission auf eine politische Kontrolle als Eigentümer (wie ein Aktionär) und Träger der Staatsgarantie. Sofern die kantonsrätliche Kommission zur Erfüllung ihrer solchermassen durch das Bundesrecht beschränkten Aufgabe Informationen benötigt, muss die Bank verpflichtet sein, alle sachdienlichen Angaben zu liefern. Allerdings können einer solchen Informationsbestimmung Geheimhaltungsverpflichtungen der Bank nach Art. 47 BankG (Bankgeheimnis), Art. 162 StGB (Geschäftsgeheimnis), Art. 161 StGB (Insiderstrafnorm), Art. 161^{bis}

StGB (Kursmanipulation) oder schliesslich Art. 53 des Kotierungsreglementes der Schweizer Börse über die Ad-hoc-Publizität entgegenstehen. (Mit der am 1. April 2013 in Kraft tretenden Revision des Börsengesetzes [BEHG] vom 28.9.2012 werden Art. 161 und 161^{bis} StGB aufgehoben und neu durch Art. 40 und 40a BEHG ersetzt. Neu werden die aufsichtsrechtlichen Verbote des Insiderhandels und der Marktmanipulation in den Art. 33e und 33f BEHG verankert.) Wie vorne unter Kapitel I.B.5. dargestellt, ist durch den Erlass der Finanzmarktprüfverordnung die einschränkende Bestimmung von Art. 48 Abs. 1 der alten Bankenverordnung weggefallen, die vorsah, dass der bankengesetzliche Revisionsbericht in einer Sitzung des Oberleitungsorgans unter Protokollaufnahme zu besprechen sei und damit eine Kenntnisnahme durch eine Behörde des Kantons ausschloss. Auch die entsprechende Vollzugsbestimmung in Rz 16 des Rundschreibens der EBK 05/2 "Prüfbericht" hat somit keine Geltung mehr. Diese durch die neue Finanzmarktprüfverordnung neu geschaffene Rechtslage vermag jedoch nichts daran zu ändern, dass für Informationsübermittlungen jeglicher Art seitens der Bank an die kantonsrätliche Kommission als strafrechtlicher Rechtfertigungsgrund analog Art. 47 Abs. 5 BankG eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage wie für die FINMA notwendig ist. Dies nicht nur deshalb, weil bankgeheimnisrelevante Informationen in Frage stehen, sondern weil die Angaben der Bank auch die übrigen Geheimhaltungsverpflichtungen betreffen können. Gelangen solche geheimnisrelevanten Angaben und Daten an die kantonsrätliche Kommission und somit an deren Mitglieder, sind diese sowie sämtliche Akten, Protokolle, etc. dem Amtsgeheimnis im Sinne von Art. 320 StGB zu unterstellen, analog der Regelung für die Angehörigen der FINMA. § 72 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vermag den erforderlichen Geheimnisschutz im Zusammenhang mit der Zürcher Kantonalbank nur ungenügend zu gewährleisten. Nach § 72 Abs. 1 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates sind Protokolle der AWU vertraulich. Nach § 72 Abs. 2 des Reglementes können die Geschäftsleitung und die Aufsichtskommissionen beschliessen, ein Protokoll dem Amtsgeheimnis zu unterstellen und die Einsichtnahme zu beschränken. Diese "Kann"-Vorschrift in einem Erlass unterhalb der formellen Gesetzesstufe trägt dem Geheimnisschutz, den die Zürcher Kantonalbank benötigt, jedoch nur ungenügend Rechnung. Durch die Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage für die Informationsübermittlung an die kantonsrätliche Kommission und die Verankerung des Amtsgeheimnisses für deren Mitglieder wird die Stellung der kantonsrätlichen Kommission insgesamt gestärkt. Aufgrund der jüngsten Erfahrungen erscheint es mehr als legitim, dass einem Staat, der für seine Bank als öffentliches Unternehmen geradesteht, ein gesetzlich verankerter Informationsanspruch, verbunden mit entsprechenden Geheimhaltungspflichten, zusteht.

10. § 13 – Eidgenössische Bankenkommission

Mit der bundesrechtlichen Unterstellung der Kantonalbanken unter die Aufsicht der EBK bzw. FINMA seit 1.10.1999 ist diese Bestimmung obsolet geworden. Sie ist daher ersatzlos zu streichen.

11. § 14 – Bankorgane

¹Die Organe der Bank sind:

- a. der Bankrat
- b. das Bankpräsidium
- c. die Generaldirektion
- d. die Revisionsstelle

²**Für die Anforderungen an die Wählbarkeit der Mitglieder von Bankorganen gelten die bundesrechtlichen und kantonalen Vorschriften. Einzelheiten der Wahlvorbereitung für die Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums regelt der Kantonsrat.**

³Die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates und der obersten kantonalen Gerichte sowie Mitglieder von Steuerbehörden, Steuerbeamte und für andere Banken tätige Personen dürfen dem Bankrat und dem Bankpräsidium nicht angehören. Vereinbar mit der Zugehörigkeit zu einem Bankorgan ist dagegen die Tätigkeit in Finanzinstituten, an denen die Bank beteiligt ist.

³Im Übrigen werden die Unvereinbarkeitsbestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte sinngemäss angewendet.

Für die Begründung vgl. vorne Kapitel II.B. und VI.A.8.

12. § 15 Abs. 3 – Bankrat

Diese Bestimmung ist ersatzlos zu streichen, weil diese Anforderung an die Mitglieder des Bankrates aus Art. 3 Abs. 2 lit. c BankG hervorgeht.

13. § 15 Abs. 4 Ziff. 9 – Befugnisse des Bankrates

9. *der Erlass von Spezialreglementen,*

Diese redaktionelle Anpassung ist nötig geworden, weil der Bankrat Spezialreglemente neu nicht mehr nur genehmigt, sondern erlässt.

14. § 15 Abs. 4 Ziff. 10 – Befugnisse des Bankrates

10. *die Errichtung und Aufhebung von Zweigniederlassungen im Sinne von Art. 935 OR und von Zweigstellen, die Gründung, der Erwerb und die Veräusserung von Tochtergesellschaften und anderen wesentlichen Beteiligungen sowie die Errichtung von Stiftungen,*

Aufgrund der Neuformulierung von § 8 Abs. 2 ist in dieser Bestimmung eine entsprechende Ergänzung aufzunehmen.

15. § 15 Abs. 4 Ziff. 13 – Befugnisse des Bankrates

13. *der Entscheid über die dem Bankrat gemäss **Reglement über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank** vorbehaltenen Gegenstände,*

Nach Zusammenfassung des Organisationsreglementes und des Konzernreglementes ist eine entsprechende redaktionelle Anpassung des Gesetzestextes nötig geworden.

16. § 15 a – Ausschüsse

¹Der Bankrat bildet Ausschüsse, denen er Aufgaben im Bereich der Oberleitung und Oberaufsicht überträgt. Die Aufgaben und Befugnisse werden im **Reglement über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank** umschrieben.

²Zu bilden sind insbesondere:

1. ein Prüfungsausschuss,
2. ein Entschädigungsausschuss,
3. ein Risikomanagement-Ausschuss,
4. ein IT-Ausschuss.

Die redaktionelle Anpassung in Absatz 1 ist durch die Schaffung des Reglementes über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank nötig geworden. Die Anpassung in Abs. 2 Ziff. 4 ist nötig geworden, weil sich die Bildung eines IT-Ausschusses als notwendig und nützlich erwiesen hat.

17. §16 Abs. 3 – Bankpräsidium

Diese Bestimmung ist ersatzlos zu streichen, weil die Anforderungen an die Mitglieder des Bankpräsidiums bereits in Art. 3 Abs. 2 lit. c BankG umschrieben sind.

18. §17 Abs. 1 – Generaldirektion

¹*Der Generaldirektion obliegt die Geschäftsführung der Bank. Der zweite Satz ist ersatzlos zu streichen.*

Eine gesetzliche Kompetenzvermutung zugunsten der Geschäftsleitung ist mit dem den organisationsrechtlichen Bestimmungen des Bankengesetzes zugrunde liegenden aktienrechtlichen Modell nicht vereinbar. § 30 Abs. 4 des Reglementes über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank vom 23.6.2011 enthält eine dem Aktienrecht entsprechende Vermutung zugunsten des Bankrates.

19. §17 Abs. 3 – Generaldirektion

Die Bestimmung, wonach im Bankrat und im Bankpräsidium die Mitglieder der Generaldirektion beratende Stimme haben, ist mit Art. 8 Abs. 2 BankV nicht vereinbar, wonach kein Mitglied des für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle verantwortlichen Organs einer Bank der Geschäftsführung angehören darf. Die bundesrechtlich vorgeschriebene strikte Trennung zwischen Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle einerseits und Geschäftsführung andererseits verlangt, dass Bankrat und Bankpräsidium ihre nicht delegierbaren und unentziehbaren Aufgaben ohne obligatorische Anwesenheit der Geschäftsleitung ausüben. Selbstverständlich können Bankrat und Bankpräsidium Mitglieder der Geschäftsleitung zu ihren Sitzungen einladen, sofern dies für die Behandlung einzelner Traktanden notwendig erscheint.

20. §17 Abs. 4 – Generaldirektion

⁴*Über die Organisation der Generaldirektion und die Zuständigkeit ihrer Mitglieder wird ein **Reglement** erlassen.*

Diese redaktionelle Anpassung ist nach der Neufassung des Reglementes über die Generaldirektion der Zürcher Kantonalbank nötig geworden.

21. §18 – Revisionsstelle

¹*Als Revisionsstelle amtiert eine von der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht anerkannte **Prüfgesellschaft**, die gleichzeitig die Aufgaben einer Prüfgesellschaft nach den Finanzmarktgesetzen wahrnimmt. Die Amtsdauer der Revisionsstelle beträgt zwei Jahre und beginnt mit dem auf die Wahl folgenden Geschäftsjahr. Wiederwahl ist möglich.*

²*Die Revisionsstelle prüft, ob die Buchführung, die Jahresrechnung und die Gewinnverteilung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Sie berichtet zuhanden des Kantonsrates schriftlich über das Ergebnis ihrer Prüfung und empfiehlt Abnahme, mit oder ohne Einschränkung, oder Rückweisung der Jahresrechnung. Sie erstattet den Spezialbericht im Sinne von § 12 Abs. 3 Ziff. 5 zuhanden der kantonsrätlichen Kommission. **Als Prüfgesellschaft im Sinne von Art. 24 Abs. 1 FINMAG** führt sie die gemäss **den Finanzmarktgesetzen** vorgeschriebenen Prüfungen durch.*

Die redaktionellen Anpassungen im neu formulierten § 18 tragen dem am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen neuen Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (SR 956.1) Rechnung.

22. § 21 – Schweigepflicht

Die bisherige Bestimmung von § 21 ist ersatzlos zu streichen, weil die Mitglieder der Bankorgane und die Angestellten der Bank den bundesrechtlichen Geheimhaltungsvorschriften und die Mitglieder der kantonsrätlichen Kommission gemäss der Neufassung von § 12 Abs. 4 ausdrücklich dem Amtsgeheimnis im Sinne von Art. 320 StGB unterliegen. Überdies stellt die bisherige Bestimmung von § 21 lediglich eine *lex imperfecta* dar, weil sie keine Sanktionen statuiert.

23. § 23 – Weitere Bestimmungen

*Weitere Bestimmungen über die Organisation enthält das **Reglement über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank**.*

Diese redaktionelle Anpassung ist durch die Neuschaffung und Zusammenlegung des Organisationsreglementes und des Konzernreglementes nötig geworden.

24. § 24 – Zweigniederlassungen und Zweigstellen

*Die Bank betreibt **Zweigniederlassungen und Zweigstellen**, deren Geschäftskreis und Organisation sich nach dem **Reglement über die Organisation des Konzerns der Zürcher Kantonalbank** richten.*

Nach dem Vorschlag für die Neufassung von § 8 Abs. 2 kann die Zürcher Kantonalbank ausserhalb des Kantons Zürich Zweigniederlassungen im Sinne von Art. 935 OR errichten und betreiben. § 24 ist daher entsprechend zu ergänzen.

25. § 25 Abs. 2 – Haftung

*²Die Mitglieder **der Organe der Bank** haften der Bank und dem Staat sowie den Gläubigerinnen und den Gläubigern nachrangiger Verbindlichkeiten und den Inhaberinnen und Inhabern von Partizipationsscheinen **nach den Bestimmungen des Aktienrechts (Art. 752–760 OR)**. Ansprüche aus dieser Haftung sind beim Verwaltungsgericht geltend zu machen. Kanton und Bank werden dabei vom Kantonsrat vertreten.*

Die Absätze 1 und 3 der bisher gültigen Bestimmung von § 25 halten nur fest, was ohnehin schon gestützt auf das Privat- und Verfahrensrecht gilt. Sie können daher ersatzlos gestrichen werden.

Art. 39 BankG in der Fassung vom 3.10.2003 bestimmt, dass sich die Verantwortlichkeit der Gründer einer Bank, der Organe für die Geschäftsführung, Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle sowie der von der Bank ernannten Liquidatoren und Prüfungsgesellschaften nach den Bestimmungen des Aktienrechts (Art. 752–760 OR) richtet. Der neue § 25 gibt diese Rechtslage wieder und regelt wie bisher die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes für solche Ansprüche und die Vertretung von Kanton und Bank.

26. § 25 a – Rechtsschutz für Partizipantinnen und Partizipanten

Anordnungen des Kantonsrates und des Bankrates, welche die Rechte der Inhaberinnen und Inhaber von Partizipationsscheinen verletzen, können von diesen mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

Diese neue Bestimmung soll Inhaberinnen und Inhabern von Partizipationsscheinen einen Rechtsschutz garantieren, mit dem sie Verletzungen vor allem ihrer Vermögensrechte vor Verwaltungsgericht geltend ma-

chen können. Anfechtungsobjekte sind nicht nur Beschlüsse des Bankrates, sondern auch des Kantonsrates gestützt auf § 11 Ziff. 2 Kantonalbankgesetz, welche Rechte der Inhaberinnen und Inhaber von Partizipationsscheinen verletzen. Aus diesem Grund ist der Ausnahmenkatalog von § 42 lit. b VRG mit einer Ziffer 4 entsprechend zu ergänzen, die wie folgt zu lauten hat (vgl. unten Kapitel VI.B.):

4. *Anordnungen nach § 11 Ziff. 2 des Kantonalbankgesetzes, welche die Rechte von Inhaberinnen und Inhabern von Partizipationsscheinen verletzen.*

Mit der neuen Bestimmung von § 25 a Kantonalbankgesetz können Inhaberinnen und Inhaber von Partizipationsscheinen überdies auch Änderungen des PS-Reglementes des Bankrates anfechten, die ihre Rechte verletzen.

27. § 26 – Bilanzgewinn

Aus dem Bilanzgewinn oder dafür gebildeten Reserven kann dem Staat für die Bereitstellung des Dotationskapitals und den Partizipantinnen und Partizipanten für die Bereitstellung des Partizipationskapitals eine Dividende ausgerichtet werden.

Die Neufassung von § 26 trägt den vorne unter Kapitel I.C. und III.A. ausführlich dargestellten Empfehlungen des Basler Ausschusses und den darauf beruhenden neuen bundesrechtlichen Vorgaben für die Eigenmittel von Banken Rechnung. In Anlehnung an das auch für Kantonalbanken, die in Form von öffentlich-rechtlichen Anstalten konstituiert sind, aufsichtsrechtlich massgebende aktienrechtliche Modell richtet sich die Terminologie nach den Bestimmungen des Aktienrechts. Wie vorne unter Kapitel IV.B. erläutert und begründet, hat die Abgeltung der Staatsgarantie nicht zulasten Gewinn, sondern zulasten Aufwand zu erfolgen.

28. § 26 a – Verwendung des anteiligen Bilanzgewinnes des Staates

Der Staat verwendet den auf ihn anfallenden Anteil am Bilanzgewinn zunächst zur Bestreitung der Kapitalkosten für die Refinanzierung des Dotationskapitals. Vom verbleibenden Betrag weist die Bank einen Drittel den politischen Gemeinden im Verhältnis zur Einwohnerzahl zu.

Stellt der Staat der Bank das zusätzlich benötigte Eigenkapital in Form von Dotationskapital zur Verfügung, muss er dieses am Kapitalmarkt aufnehmen und entsprechend verzinsen. Wie vorne ausgeführt (Kapitel I.C., II.A., III.A.), lassen es die neuen bundesrechtlichen Vorschriften über die Eigenmittel nicht mehr zu, dass die Bank dem Staat zulasten Gewinn eine fixe Entschädigung für das Dotationskapital ausrichtet. Der Staat muss seine Refinanzierungskosten mit dem auf ihn anfallenden Anteil am Gewinn bestreiten. Es ist daher legitim, dass die Gemeinden erst an jenem Drittel des Gewinnes partizipieren, der nach Bestreitung dieser Kapitalkosten übrig bleibt.

B. Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG)

§ 42 lit. b Ziff. 4 (Neu)

Die Beschwerde ist unzulässig gegen

- a.
b. *Anordnungen des Kantonsrates und seiner Organe, ausgenommen*
 Ziff. 1
 Ziff. 2 ...

Ziff. 3 ...

Ziff. 4 (neu) *Beschlüsse gemäss § 11 Ziff. 2 des Kantonalbankgesetzes, welche die Rechte von Inhaberinnen und Inhabern von Partizipationsscheinen der Zürcher Kantonalbank verletzen.*

C.

Diese neue Bestimmung hält aus Transparenzgründen fest, was schon in § 25a Kantonalbankgesetz festgehalten ist. Die Beschwerdelegitimation ist auf Inhaberinnen und Inhaber von Partizipationsscheinen beschränkt, und die Beschwerdegründe beziehen sich auf die Verletzung der Rechte von Partizipantinnen und Partizipanten.

VII. Referendum

Gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung unterliegt der Beschluss des Kantonsrates über die Änderung des Kantonalbankgesetzes dem fakultativen Referendum. Eine Volksabstimmung können 3'000 Stimmberechtigte (Volksreferendum) oder 12 politische Gemeinden, die Stadt Zürich oder die Stadt Winterthur (Gemeindereferendum) innert 60 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung des Kantonsratsbeschlusses schriftlich verlangen. Überdies können 45 Mitglieder des Kantonsrates (Kantonsratsreferendum) innert einer Frist von 14 Tagen ab Beschluss des Rates eine Volksabstimmung verlangen (Art. 33 Abs. 2 und 3 KV).

Im Namen des Bankrates
der Zürcher Kantonalbank

Der Präsident: Die Protokollführerin:
Dr. Jörg Müller-Ganz Françoise Niemeyer