

Sitzung vom 12. November 2008

1751. Dringliches Postulat (Aus der Finanzkrise lernen)

Die Kantonsräte Hartmuth Attenhofer, Zürich, und Nicolas Galladé, Winterthur, sowie Kantonsrätin Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, haben am 20. Oktober 2008 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat des Kantons Zürich wird beauftragt, sich mit allen Mitteln dafür einzusetzen, dass die Lehren aus der Finanzkrise gezogen werden können. In folgenden Punkten müssen Verbesserungen erfolgen:

- Strengere Regulierungen für Banken und Finanzinstitute bezüglich ihrer Eigenmittel und bezüglich des Umgangs mit Risiken
- Stärkung der Instrumente und der Unabhängigkeit bei der Aufsicht von Banken und Finanzinstituten
- Realitätsnähere Lohnsysteme
- Begrenzung von Boni und hohen Salären

Der Regierungsrat soll diese Anliegen über folgende Kanäle einbringen:

- Über die Vertreterin der Regierung im Bankrat der Schweizerischen Nationalbank (SNB)
- Über die Vertreterin der Regierung im Vorstand der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren
- Über die vom Regierungsrat wahrzunehmenden Aktionärsrechte der «Personalvorsorge des Kantons Zürich» (BVK) bei den Generalversammlungen von Finanzinstituten

Begründung:

Die staatliche Stützung der UBS bedeutet eine Zäsur für den schweizerischen Finanzplatz. Der Bund und die Schweizerische Nationalbank haben letzte Woche gemeinsam 68 Milliarden Franken zur Rettung der Bank bereitgestellt. Somit müssen der Staat sowie die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler für die Fehler einer privaten Bank geradestehen. Es ist deshalb unausweichlich, dass die Politik dem Bankengeschäft engere und klarere Rahmenbedingungen setzt. Gefordert ist die Politik in ihrer Rolle als Gesetzgeberin, aber auch der Staat als Risikoträger und teilweise auch Miteigner der entsprechenden Institutionen.

Über ihre Einsitznahme in verschiedenen Gremien wie dem Bankrat SNB oder der Finanzdirektorenkonferenz und durch die konkrete Ausübung der Aktionärsrechte der BVK bei den entsprechenden Unternehmungen kann die Zürcher Regierung Einfluss nehmen. Für die Aus-

übung der Aktionärsrechte der BVK besteht die Möglichkeit, die Anlagestiftung Ethos zu unterstützen resp. ihr beizutreten. Gemeinsam mit anderen Pensionskassen der öffentlichen Hand plant Ethos im Frühjahr 2009 Anträge bei den Generalversammlungen zu Vergütungen und Managerlöhnen.

Die aktuellen Ereignisse auf dem Finanzmarkt werden noch ausführliche Diskussionen nach sich ziehen und man wird sehr genau schauen müssen, wo in der Vergangenheit Fehler gemacht wurden und von wem. Für den Staat und die Politik ist es jetzt dringend, ideologiefrei die nötigen Lehren zu ziehen, um in Zukunft solche katastrophalen Entwicklungen verhindern oder mindestens abschwächen zu können. Der Kanton Zürich ist vom Finanz- und Bankensektor überdurchschnittlich abhängig, und er trägt – wie auch die anderen Kantone – über die SNB indirekt die Risiken der UBS. Es liegt somit im ureigensten Interesse der Zürcher Bevölkerung, dass der Regierungsrat seine Verantwortung wahrnimmt und entsprechend handelt.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 27. Oktober 2008 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Hartmuth Attenhofer, Zürich, Nicolas Galladé, Winterthur, und Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, wird wie folgt Stellung genommen:

Falls die Rahmenordnung für Banken und Finanzinstitute betreffend Eigenmittel, Umgang mit Risiken, Aufsicht und Entlohnung im Sinne des Postulanten enger gesetzt werden sollen, ist dies in erster Linie eine Bundesaufgabe, auf die der Kanton über die im Postulat genannten Kanäle nur beschränkt Einfluss hat.

1. «Über die Vertreterin der Regierung im Bankrat der Schweizerischen Nationalbank (SNB)»:

Die SNB ist gemäss Nationalbankgesetz (SR 951.11) zuständig für die Geld- und Währungspolitik und sie gewährleistet die Preisstabilität. Dem Bankrat obliegt die Aufsicht und Kontrolle über die Geschäftsführung der SNB. Im Besonderen legt der Bankrat die innere Organisation der SNB fest, genehmigt die Höhe der Rückstellungen, überwacht die Anlage der Aktiven und das Risikomanagement und verabschiedet den Jahresbericht und die Jahresrechnung zuhanden von Bundesrat und Generalversammlung. Aufgrund der Aufgaben und Kompetenzen ist ersichtlich, dass der Bankrat für die Anliegen des Postulates nicht

zuständig ist. Im Übrigen ist anzumerken, dass die Vertreterin des Kantons Zürich nicht durch den Kantonsrat oder den Regierungsrat in den Bankrat delegiert worden ist, sondern ad personam einen dem Kanton zustehenden Sitz einnimmt. Wie der Regierungsrat in der Weisung zum Antrag vom 13. Februar 2008 betreffend Bewilligung der Vertretung des Kantons durch ein Mitglied des Regierungsrates im Bankrat der SNB (Vorlage 4481) ausgeführt hat, ist die Wahrnehmung dieser Aufgabe im Interesse des Kantons Zürich (und der SNB), weil damit Wissen und Kenntnisse aus dem Wirtschaftsstandort Zürich eingebracht werden können. Deshalb hat der Kantonsrat dieser Einsitznahme am 14. April 2008 auch zugestimmt. Die Vertreterin kann indes nicht formell mandatiert werden.

2. «Über die Vertreterin der Regierung im Vorstand der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK)»:

Die FDK ist der Zusammenschluss der 26 kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren. Die FDK koordiniert die Anliegen der Kantone und tritt so als Ansprechpartner gegenüber dem Bund auf. Die Finanzdirektorin vertritt in der FDK die Interessen des Kantons Zürich. Dieses Mandat könnte gemäss §23 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) vom Regierungsrat mit inhaltlichen Vorgaben verknüpft werden. Die Finanzdirektorin gehört dem Vorstand der FDK an. Der Vorstand der FDK hat am 20. Oktober 2008 mitgeteilt, dass er wirksame, der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz Rechnung tragende Schritte von Gesetzgeber und Aufsichtsbehörden zur Eindämmung von Lohnexzessen in der Finanzmarktbranche begrüsst. Im Weiteren erwartet er von dieser eigenverantwortliche, deutliche Mässigung.

3. «Über die vom Regierungsrat wahrzunehmenden Aktionärsrechte der «Personalvorsorge des Kantons Zürich» (BVK) bei den Generalversammlungen von Finanzinstituten»:

Der Kantonsrat erlässt das Gesetz über die Versicherungskasse für das Staatspersonal (BVK-Gesetz) und genehmigt die Statuten der BVK (§5 Abs. 1 BVK-Gesetz [LS 177.201]). Falls der Kantonsrat dem Postulat entsprechende Grundsätze verankern will, kann er dies im BVK-Gesetz tun.

Der Regierungsrat ist als oberstes Organ für die Anlagestrategie der BVK zuständig. Die Finanzdirektion erlässt im Anlagereglement Ausführungsrichtlinien zuhanden der BVK-Geschäftsleitung und überwacht deren Tätigkeit. Zudem legt die Finanzdirektion die Ziele und Grundsätze der Kapitalanlagen fest.

Die BVK übt ihre Stimmrechte in Bezug auf die im Swiss Market Index (SMI) aufgeführten Standardwerte seit Jahren aktiv aus. Der Anlageausschuss der BVK hat sich hierbei am 8. September 2005 entschieden, die Dienstleistungen der Ethos Services zu beanspruchen. Laut Anlagereglement vom 1. Februar 2006, Ziffer 5.11., werden die Mitglieder des Anlageausschusses, in ihrer Stellung als Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter, vor Generalversammlungen der im BVK-Portfolio aufgeführten SMI-Gesellschaften um ihre Stellungnahme zum Stimmverhalten ersucht. Als Unterlage zur Meinungsbildung werden ihnen die Unterlagen der Ethos Services zu den Stimmrechtsrichtlinien und Traktanden zugestellt.

Als Folge der seit Jahren geführten Diskussion über die Lohnpolitik grosser Unternehmen will die Ethos nunmehr an den Generalversammlungen 2009 der ABB, Credit Suisse, Nestlé, Novartis und der UBS eine Statutenänderung beantragen, welche die Generalversammlung ermächtigt, jährlich konsultativ über einen Vergütungsbericht abzustimmen. Die Abstimmung über den Vergütungsbericht soll den Aktionären mehr Kompetenzen einräumen. Dies hat sich etwa in Grossbritannien bestätigt, wo dieses Verfahren seit mehreren Jahren erfolgreich angewandt wird. Grundsätzlich ist der Vergütungsbericht ein integrierter Bestandteil des Jahresberichts und muss daher nicht zusätzlich erstellt werden. Eine gesonderte Abstimmung über den Vergütungsbericht erlaubt den Aktionären jedoch, dem Verwaltungsrat ein klares Zeichen zur gesamten im Vorjahr angewandten Lohnpolitik zu geben. Sie können sich so insbesondere zu den Grundsätzen des Vergütungssystems, zu den Anreizmechanismen der Beteiligungspläne und zur absoluten Höhe der Vergütungen äussern. Die Vergütungssysteme sollen vermehrt dem Gedanken der Nachhaltigkeit und der Langfristigkeit des Geschäftserfolgs verpflichtet sein.

Das Prinzip einer konsultativen, also nicht bindenden Abstimmung hat den Vorteil, dass der Verwaltungsrat die Zuständigkeit und Verantwortung für die Festsetzung der Vergütungen behält. Gleichzeitig gewährt es den Aktionären aber die Möglichkeit, direkt zur Lohnpolitik Stellung zu nehmen. Diese Teilung der Kompetenzen steht in Einklang mit dem Sinn und Geist des Schweizerischen Obligationenrechts (OR, SR 220). Im Übrigen ist die Konsultativabstimmung über den Vergütungsbericht eine der beiden von Economiesuisse im Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance empfohlenen Varianten, um die Aktionäre an der Diskussion über die Vergütungen zu beteiligen.

Die Finanzdirektion hat im September im Anschluss an eine Anfrage der Ethos Stiftung vom 21. August 2008 entschieden, den Antrag der Ethos zu unterstützen. Die BVK wird an den Generalversammlungen

2009 der genannten Gesellschaften somit diesem Antrag der Ethos Stiftung auf Statutenänderung zustimmen.

Aufgrund der seitherigen Ereignisse wäre jedoch eine weiter gehende Regelung, wie sie im Rahmen der Aktienrechtsrevision durch den Bundesrat vorgesehen ist, zu bevorzugen. Einerseits sieht die Revision eine noch stärkere Mitsprache der Aktionäre vor, andererseits würden sich diese Anpassungen auf alle kotierten Aktiengesellschaften erstrecken.

Die Finanzkrise ist weder ausgestanden noch umfassend wissenschaftlich analysiert. Dennoch dürfte unbestritten sein, dass Verbesserungen in verschiedenen Punkten notwendig sind. Die erforderlichen Gesetzesanpassungen und deren Umsetzung sind jedoch auf nationaler bzw. internationaler Ebene zu treffen:

Regulierungen für Banken und Finanzinstitute bezüglich ihrer Eigenmittel und Risiken sind im Bankengesetz (SR 952.0), in den dazugehörigen Verordnungen und insbesondere in der Eigenmittelverordnung (SR 952.03) geregelt. Für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften ist die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) zuständig. Im Weiteren ist auf die Einführung von Basel II zu verweisen. Mit diesen internationalen Eigenmittelvorgaben des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht werden Methoden zur Berechnung der Eigenmittelanforderungen für die verschiedenen Risiken und ein neu definierter Eigenmittelausweis eingeführt.

Die strengere Regulierung von Banken und Finanzinstituten sowie die Stärkung der Aufsicht sind Aufgaben, die dem Bundesgesetzgeber obliegen und deren Umsetzung durch die SNB sowie vor allem die EBK vorzunehmen sein wird.

Die Forderung nach einer Stärkung der Instrumente und der Unabhängigkeit der Aufsicht liegt im Kompetenz- und Aufgabenbereich der EBK. Die EBK hat zusammen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung und dem Bundesamt für Privatversicherungen «Richtlinien für Finanzregulierung» ausgearbeitet, nach denen sie ihre Regulierungsprozesse ausrichtet.

Die Forderung zu realitätsnäheren Lohnsystemen und die Begrenzung von Boni sind durch eine Revision des Aktienrechts und somit durch eine Stärkung der Mitwirkungsrechte der Aktionäre umzusetzen, was ebenfalls im Zuständigkeitsbereich des Bundesgesetzgebers liegt. Der politische Wille zur Begrenzung von unverhältnismässig hohen Boni wurde von Bund und der SNB im Rahmen der Staatshilfe für die UBS deutlich geäussert. Bezüglich der zukünftigen Salärpolitik hat die SNB über das Financial Stability Forum bereits die ersten Arbeiten aufgenommen.

Der Regierungsrat bzw. seine Mitglieder in den zuständigen Gremien (Bankrat der SNB, Vorstand FDK) wie auch die BVK haben sich stets und damit auch seit Ausbruch der Finanzkrise im Rahmen ihrer Möglichkeiten aktiv für den Finanzplatz Zürich eingesetzt und werden dies auch weiterhin tun. Die erforderlichen gesetzlichen Anpassungen sowie deren Umsetzung sind hingegen Aufgabe der Bundesebene und der zuständigen Bundesbehörden.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 334/2008 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi