

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 147/2007
KR-Nr. 148/2007

Sitzung vom 12. September 2007

1365. Motion (Limitierung der Staatsgarantie im Kantonalbankgesetz) Postulat (Bewertung der Staatsgarantie für die ZKB)

A. Die Kantonsräte Hans-Peter Portmann, Thalwil, Beat Walti, Zollikon, und Dieter Kläy, Winterthur, haben am 21. Mai 2007 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, Änderungen im Gesetz über die Zürcher Kantonalbank (Kantonalbankgesetz) vom 28. September 1997 mit folgenden Zielsetzungen auszuarbeiten und dem Kantonsrat zu unterbreiten:

- dass der Einlegerschutz als Zweck der Staatsgarantie für die Zürcher Bevölkerung erhalten bleibt;
- dass das dem Kanton Zürich und seinen Steuerzahlenden aus der heute unlimitierten Staatsgarantie erwachsende finanzielle Risiko limitiert werden kann;
- dass die Risiken aus der Staatsgarantie nicht durch Geschäftsaktivitäten über das Kantonsgebiet hinaus und durch nicht im Zweckartikel besonders förderungswürdige Geschäftsfelder beeinflusst werden.

Begründung:

Neu soll die Staatsgarantie auf Geschäftsaktivitäten im Kanton Zürich und auf die förderungswürdigen Geschäftsfelder im Zweckartikel beschränkt sein. Es macht keinen Sinn, wenn die Staatsgarantie der ZKB für ausserkantonale und globale Geschäftstätigkeiten sowie für Geschäftsfelder ausserhalb von ihrem volkswirtschaftlichen und sozialen Auftrag im Zweckartikel haften muss. Diesbezüglich ist heute die ZKB unweigerlich bei vielen Transaktionen in einem Interessenkonflikt. Geradezu fahrlässig ist es, dass unsere Staatsgarantie für alle Geschäfte haftet, also z. B. auch für Auslandengagements oder Handelstätigkeiten. Es kann nicht im Sinne der Steuerzahlenden sein, dass diese die Risiken von ausserkantonalen Anlegern, Kreditnehmern, Fondsmanagern, Finanzinstrumenten, Handels- und Zahlungsgegenparteien usw. tragen müssen. Darum muss die Staatsgarantie auf die Geschäftstätigkeiten im Kanton Zürich beschränkt werden. Für alle übrigen Geschäftstätigkeiten soll der ZKB mit dem Auftrag für das Handeln nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen der notwendige Freiraum für eine Universalbank gegeben werden.

Bereits in einem Vorstoss aus dem Jahre 2003 hat die FDP eine Neugestaltung der Staatsgarantie angestrebt. Wie damals sind wir auch heute der Meinung, dass die Frage der Staatsgarantie nicht von der ZKB gelöst werden kann, sondern der Kanton Zürich sich bewusst sein muss, für welche Geschäftstätigkeiten und in welchem Ausmass die ZKB eine Risikoabsicherung erhalten soll. Diese Abwägung kann nur in Betrachtung mit dem Zweckartikel geschehen. Wir erwarten deshalb von der Regierung, dass sie in einer Vorlage mit den entsprechenden Gesetzesänderungen auch die Interessen des Staates wahrt.

B. Die Kantonsrätinnen Barbara Angelsberger, Urdorf, und Katharina Weibel, Seuzach, sowie Kantonsrat Hans-Peter Portmann, Thalwil, haben am 21. Mai 2007 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen in einem Bericht darzulegen, welche maximalen Forderungen zu Lasten der Staatsgarantie entstehen könnten. Ebenso soll der Regierungsrat darlegen, wo er für eine allfällige Abgeltung eine marktgerechte Bewertung der Staatsgarantie sehen würde, dies insbesondere in Bezug auf die damit gegebene Bonitätsverbesserung und der daraus resultierenden Eigen- sowie Fremdmittelkostensenkung für die ZKB.

Begründung:

Steuerzahlende tragen heute mit der Staatsgarantie das letzte Risiko aller Geschäftstätigkeiten der ZKB. Die Bezifferung dieses Risikos wurde letztmals in FDP-Vorstössen aus den Jahren 1995, 1997 und 2003 erfragt. Unterdessen sind die Geschäftstätigkeiten der ZKB markant gewachsen und haben sich auch teilweise gewandelt. Gerade wie im aktuellen Fall mit Optionsgeschäften auf Sulzeraktien zeigt sich, dass der risikoreiche Derivathandel bei der ZKB heute eine ganz andere Rolle spielt als noch vor 5 bis 10 Jahren. Es ist eigentlich untragbar, dass Steuerzahlende des Kantons Zürich die Restrisiken sämtlicher Geschäftstätigkeiten der ZKB mittels Staatsgarantie tragen müssen, ohne in Kenntnis deren Grössenordnungen zu sein. Auch wird nicht wie zum Teil in anderen Kantonen die Staatsgarantie von der ZKB direkt abgeboten. Dabei stellt die Staatsgarantie für die ZKB einen bezifferbaren materiellen Wert dar. Im Sinne der Transparenz erachten wir es als angebracht, dass Risiken sowie Wert der Staatsgarantie beziffert und offen gelegt werden.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Hans-Peter Portmann, Thalwil, Beat Walti, Zollikon, und Dieter Kläy, Winterthur, sowie zum Postulat Barbara Angelsberger, Urdorf, Katharina Weibel, Seuzach, und Hans-Peter Portmann, Thalwil, wird wie folgt Stellung genommen:

Der Regierungsrat hat die beiden parlamentarischen Vorstösse wie üblich zur Stellungnahme an das Präsidium der Zürcher Kantonalbank (ZKB) weitergeleitet. Der Regierungsrat hat zwar auf Grund der gültigen rechtlichen Grundlagen im Gegensatz zum Kantonsrat keine Möglichkeit, direkt auf die Geschäftspolitik der ZKB Einfluss zu nehmen. Im vorliegenden Fall geht es jedoch unter anderem um die grundsätzliche Frage bezüglich Form und Umfang der Staatsgarantie, weshalb auch eine Stellungnahme des Regierungsrates angezeigt ist. Zunächst werden jedoch die Ausführungen des Bankrates wiedergegeben, wie sie dem Regierungsrat mit Schreiben vom 31. August 2007 übermittelt wurden:

1. Stellungnahme der ZKB

A. Motion (Limitierung der Staatsgarantie im Kantonalbankgesetz)

«A.1. Definition und Funktionsweise der Staatsgarantie

Gemäss §6 des Gesetzes über die Zürcher Kantonalbank vom 28. September 1997 (ZKBG) haftet der Staat für alle Verbindlichkeiten der Bank, soweit ihre eigenen Mittel nicht ausreichen. Die Staatsgarantie des Kantons Zürich ist eine subsidiäre und bedeutet zunächst Ausfallhaftung des Staates. Subsidiäre Staatsgarantie heisst, dass der Staat erst nach erfolgter Vollstreckung in die Aktiven der Bank oder nach deren Liquidation zahlen soll.

In seinem Bericht über die Stellung der Kantonalbanken vom März 1995 führt der Bundesrat aus, dass die Staatsgarantie aber «wesentlich über die Garantie der Verbindlichkeiten» hinausgehe und «grundsätzlich eine Garantie für den Bestand der Kantonalbank bzw. eine Institutsgarantie» darstelle (Bericht des Bundesrates 1995, S. 13). Diese «Bestandes- und Institutsgarantie» bedeutet, dass der Staat im Sanierungsfall hinreichend Eigenmittel einzuschliessen hat und zwar zu Fortführungswerten und nicht zu Liquidationswerten. Staatsgarantie bedeutet also einerseits die Verpflichtung des Kantons, seine Bank sowohl im Normalfall des Kapitalbedarfs als auch im Sanierungsfall immer mit hinreichenden Eigenmitteln auszustatten, und andererseits in einem Insolvenzfall den Gläubigern gegenüber subsidiär für den Ausfall zu haften,

wobei die Bestandes- bzw. Institutsgarantie – quasi als *«in maiore minus»* zur Aussenhaftung – aus volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Gründen im Vordergrund zu stehen hat.

Die Zürcher Kantonalbank untersteht der umfassenden prudenziellen Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission, welche als schärfste Massnahme den Bewilligungsentzug wie bei einer andern Bank verfügen kann und bei Insolvenz den Konkurs eröffnet. Bevor es jedoch so weit ist, ordnet die Eidgenössische Bankenkommission gemäss Art. 25 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 (BankG; SR 952.0) Schutzmassnahmen nach Art. 26 BankG an. In diesem Stadium kann sie selbstverständlich auch anordnen, dass der Staat als Eigentümer die notwendigen Eigenmittel einschießt, falls die Vorschriften über die Eigenmittel nicht mehr erfüllt sind. Zuständig für die in einem solchen Fall nötige Erhöhung des Dotationskapitals der Zürcher Kantonalbank ist gemäss §11 Ziff. 2 ZKBG der Kantonsrat. Beim Dotationskapital handelt es sich bekanntlich um Verwaltungsvermögen. Da der Kanton gemäss Art. 109 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 den Auftrag hat, eine Kantonalbank zu betreiben, stellt die *«Nachschusspflicht»* für Eigenmittel auf Grund der Bestandes- und Institutsgarantie finanzrechtlich eine gebundene Ausgabe dar. Der entsprechende Beschluss des Kantonsrates über die Erhöhung des Dotationskapitals unterliegt demnach nicht dem fakultativen Finanzreferendum gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV.

Als jüngste Anwendungsfälle der Staatsgarantie als Bestandes- oder Institutsgarantie sind die Beispiele der Berner und der jurassischen Kantonalbank zu nennen. Da im Kanton Waadt eine Staatsgarantie fehlt, war die Sanierung der Banque Cantonale Vaudoise (BCV) vor einigen Jahren ein Anwendungsfall der faktischen Staatsgarantie.

A.2. Beschränkung der Staatsgarantie

Die Staatsgarantie für die Zürcher Kantonalbank ist eine unbeschränkte. Dies bedeutet, dass im Falle einer Insolvenz, welcher – wie oben dargestellt – nach Möglichkeit zu verhindern ist, der Kanton für den gesamten Ausfall der Forderungen gegenüber der Bank aufzukommen hat. Die Idee der Limitierung knüpft also an jenen Garantiefall an, der gerade durch die Bestandes- und Institutsgarantie zu verhindern ist. Eine Limitierung ist eigentlich nur für die Ausfallhaftung, nicht aber für die *«Nachschusspflicht»* sinnvoll und denkbar. Würde nämlich eine gesetzliche Limitierung der Staatsgarantie auch im Falle der Bestandes- und Institutsgarantie zum Tragen kommen und der gesetzlich limitierte Betrag für die benötigten Eigenmittel zum Nachschuss der nötigen Eigenmittel nicht ausreichen, wäre eine Gesetzesänderung nötig. Käme

diese nicht zustande, liefe dies automatisch auf die Insolvenz der Bank hinaus mit einer viel grösseren Ausfallhaftung, weil bekanntlich dann nicht mehr zu Fortführungswerten, sondern zu Liquidationswerten zu bilanzieren wäre. Wollte man daher die Staatsgarantie auch im Sinne der Bestandes- und Institutsgarantie limitieren, so wäre diesem Umstand Rechnung zu tragen.

Will man die Staatsgarantie nur im Sinne der Ausfallhaftung limitieren, so ist eine betragsmässige Begrenzung nach sachlichen Kriterien denkbar. Die Bestimmungen im Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (BankG) beschränken bekanntlich die privilegierten Einlagen gemäss Art. 37b BankG auf Einlagen, die nicht auf den Inhaber lauten, einschliesslich Kassenobligationen, die im Namen des Einlegers bei der Bank hinterlegt sind, bis zum Höchstbetrag von Fr. 30000 je Gläubiger. Art. 23 der Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommission zum Konkurs von Banken und Effektenhändlern vom 30. Juni 2005 (Bankenkonkursverordnung, BKV; SR 952.812.32) präzisiert die sachliche Begrenzung der privilegierten Einlagen. Eine vergleichbare sachliche Begrenzung der Staatsgarantie auf bestimmte Guthaben wäre somit auch für die Staatsgarantie grundsätzlich machbar.

In der Begründung der Motion zur Beschränkung der Staatsgarantie wird ausgeführt, dass es keinen Sinn mache, wenn die Staatsgarantie der Zürcher Kantonalbank für ausserkantonale und globale Geschäftstätigkeiten sowie für Geschäftsfelder ausserhalb von ihrem volkswirtschaftlichen und sozialen Auftrag haften müsse. Dieser Überlegung ist Folgendes entgegenzuhalten:

Zunächst ist einmal ins Feld zu führen, dass die Geschäftstätigkeit der Zürcher Kantonalbank ausserhalb des Kantons Zürich bzw. des Wirtschaftsraumes Zürich dem Gebot der Risikostreuung bei Darlehen und Krediten entspricht. Mit der Geschäftstätigkeit ausserhalb des Kantons Zürich kann die Bank dem geografischen Klumpenrisiko und damit einer Erhöhung des Staatsgarantie-Falles wirksam entgegentreten. Die Ausdehnung der Geschäftstätigkeit über den Leistungsauftrag hinaus trägt dazu bei, mit Ertragssteigerungen die Erfüllung des Leistungsauftrages auch in Zukunft zu sichern. Freilich muss der Leistungsauftrag im Vordergrund stehen bleiben. Kernpunkt des Leistungsauftrages ist ein Versorgungsauftrag mit Bankdienstleistungen des Grundbedarfes für die Bevölkerung des Kantons Zürich.

Sodann sind einige gesetzliche und reglementarische Bestimmungen zu erwähnen, welche die geografische und sachliche Ausdehnung der Geschäftstätigkeit über den Kanton Zürich bzw. über den Leistungsauftrag hinaus risikomässig begrenzen: § 8 Abs. 2 ZKBG schreibt 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 werden. § 4 Abs. 2 des Organisationsreglementes der Zürcher Kantonalbank vom 16. Dezember 2004 (LS 951.11) schreibt vor, dass die Bank Geschäfte und Dienstleistungen auch in der übrigen Schweiz und im Ausland betreiben und anbieten kann, und verlangt, dass für das Geschäft in der übrigen Schweiz die gleich strengen Grundsätze über die Bewirtschaftung, Begrenzung und Überwachung von Risiken gelten wie im Wirtschaftsraum Zürich. Für das Auslandgeschäft hat der Bankrat § 4 Abs. 2 des Organisationsreglementes zufolge besondere Parameter festzulegen. Diese sind derzeit in Überarbeitung begriffen und sollen dazu dienen, dass der Bank im Auslandgeschäft keine unverhältnismässigen Risiken im Sinne von § 8 Abs. 2 ZKBG erwachsen.

A.3. Überwachung des Leistungsauftrages und der Staatsgarantie

Kernaufgabe der kantonsrätlichen Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen (AWU) als Vertreterin des Kantons Zürich ist die Kontrolle der Bank in Bezug auf die Einhaltung des Leistungsauftrages gemäss den Richtlinien für die Erfüllung des Leistungsauftrages der Zürcher Kantonalbank vom 30. Juni 2005 (LS 951.13). Die dort vorgesehenen Überwachungsinstrumente sind geeignete Mittel, die Entwicklung der Geschäftsfelder der Zürcher Kantonalbank wirksam zu überwachen.

Die Überwachung betreffend Einhaltung der Eigenmittelvorschriften ist eine der Kernaufgaben der Eidgenössischen Bankenkommision, welche über das entsprechende Instrumentarium des eidgenössischen Bankengesetzes verfügt. Unter Beachtung dieser Vorschriften steht es der Zürcher Kantonalbank frei, mehr als das bundesrechtlich vorgeschriebene Eigenkapital auszuweisen. Im Rahmen der zwingenden bundesrechtlichen Vorschriften ist es Sache der Bank und des Kantonsrates, gemäss § 26 ZKBG über die Gewinnverteilung zu entscheiden. Der Kanton hat es demnach in der Hand, übermässige Ausschüttungen zu verhindern, welche die Eigenkapitaldecke reduzieren würden.

A.4. Zusammenfassung

Eine Limitierung der Staatsgarantie im Sinne der subsidiären Aussenhaftung liesse sich nach sachlichen Kriterien vornehmen, wie dies der Bundesgesetzgeber beim Einlegerschutz getan hat. Eine solche Limitierung der Staatsgarantie als Bestandes- und Institutsgarantie mit der Verpflichtung, hinreichend Eigenmittel zu Fortführungswerten nachzuschliessen, erscheint indessen nicht zielführend und könnte sich in einem Sanierungsfall sogar kontraproduktiv auswirken. Risikobegrenzungs-

massnahmen zur Verhinderung des Staatsgarantiefalles sind gesetzlich und reglementarisch vorgesehen, und eine Ausdehnung der Geschäftstätigkeit über den Leistungsauftrag und den Wirtschaftsraum Zürich hinaus entspricht schliesslich dem Gebot der Risikostreuung.

A.5. Antrag

Der Bankrat beantragt dem Kantonsrat aus diesen Gründen, die Motion betreffend Limitierung der Staatsgarantie im Kantonalbankgesetz (KR-Nr. 147/2007) abzulehnen.»

B. Postulat (Bewertung der Staatsgarantie für die ZKB)

«B.1. Maximale Forderungen zu Lasten der Staatsgarantie

Wird die Zürcher Kantonalbank zu einem Sanierungsfall, so wird die Eidgenössische Bankenkommission gestützt auf ihr gesetzliches Instrumentarium frühzeitig mit den verantwortlichen Organen Kontakt aufnehmen und verlangen, die notwendigen Eigenmittel (zu Fortführungswerten) einzuschliessen. Gegenwärtig weist die ZKB eine sehr solide Eigenkapitalbasis von insgesamt rund 7 Mrd. Franken auf. Selbst bei einem Verlust von rund 3,5 Mrd. Franken könnte sie den Bankbetrieb mit den heutigen Risiken ohne Erhöhung des Dotationskapitals weiterführen. Erst bei einem grösseren Verlust sähe sich der Kanton veranlasst, die fehlenden Eigenmittel durch eine Erhöhung des Dotationskapitals einzubringen. Das vom Kantonsrat am 5. Dezember 1994 bewilligte Dotationskapital beträgt 2,5 Mrd. Franken. Ausgeschöpft sind erst 1,925 Mrd. Franken. Da die Zürcher Kantonalbank dem Kanton die Aufnahme des Kapitals für die Erhöhung des Dotationskapitals am Kapitalmarkt zu Marktkonditionen entschädigt, entsteht dem Steuerzahler – wenn überhaupt – sicher nicht ein Nachteil im Betrag der eingeschossenen Eigenmittel. Dies zeigt das Beispiel der Sanierung der Banque Cantonale Vaudoise, welche übrigens erfolgt ist, ohne dass eine formelle Staatsgarantie im Gesetz verankert ist.

Der Staatsgarantie-Fall im Sinne der subsidiären Ausfallhaftung mit einem vollständigen Wertverlust sämtlicher Aktiven ist ein lediglich theoretisch denkbares Schadensereignis. In der Praxis wird dies wohl kaum eintreten. Angesichts der risikobegrenzenden Vorschriften und des Risikomanagements der Bank selbst erscheint auch ein Staatsgarantie-Fall im Sinne der subsidiären Ausfallhaftung mit einem geringeren Verlust der Aktiven als eher unwahrscheinlich, weil der Kanton im eigenen Interesse dafür sorgen wird, dass die von der Eidgenössischen Bankenkommission geforderten Eigenmittel zu Fortführungswerten eingeschossen werden können. Das Gesetz über die Zürcher Kantonalbank (ZKBG) vom 28. September 1997 und das Organisationsreglement vom 16. Dezember 2004 enthalten zahlreiche Bestimmungen,

die dafür sorgen, dass die Staatsgarantie für den Kanton Zürich nicht ein unbegrenztes Risiko annimmt. Das Erkennen, Messen, Bewirtschaften und Überwachen der Risiken stellt zudem eine zentrale Führungsaufgabe der Zürcher Kantonalbank dar. Der Bankrat gibt mit den risikopolitischen Vorgaben die Ziele und die Rahmenbedingungen vor. Die Geschäftsleitung verantwortet mit einer wirksamen Steuerung die Zielerreichung und die Einhaltung der Vorgaben. Zu diesem Zweck werden die Instrumente des Risikomanagements laufend weiterentwickelt und angepasst. Sowohl der Risikomanagementprozess als auch die quantifizierten Risiken werden im Geschäftsbericht seit Jahren ausführlich kommentiert und offengelegt.

B.2. Bewertung der Staatsgarantie und allfällige Abgeltung

Vorab ist festzuhalten, dass die Frage der Bewertung und Abgeltung der Staatsgarantie im Gesamtzusammenhang aller Geldströme zwischen Bank und Kanton zu sehen ist. Dabei sind insbesondere auch alle Ausschüttungen der Bank, inkl. Entschädigung für das Dotationskapital, in Rechnung zu stellen. Peter Nobel hält in seiner Lageanalyse zu den Kantonalbanken im Jahre 1994 fest, dass sich der Staat den Vorteil der Staatsgarantie auch habe entschädigen lassen, wobei die Statistiken eine hohe Ausschüttungsquote der Kantonalbank zeigten (Peter Nobel, Lageanalyse und rechtliche Entwicklungsperspektiven der Kantonalbanken, in: <Aktuelle Juristische Praxis>, AJP, 1994, S. 1559). Die Zürcher Kantonalbank entschädigt seit ihrem Bestehen das ihr vom Kanton zur Verfügung gestellte Dotationskapital zu Marktkonditionen und hat darüber hinaus auch Gewinne in unterschiedlicher Höhe ausgeschüttet, an welchen der Kanton Zürich zu zwei Dritteln und die Gemeinden zu einem Drittel partizipieren. Verlangt der Staat darüber hinaus von der Bank eine separate Abgeltung der Staatsgarantie, so ist zu berücksichtigen, dass die Zürcher Kantonalbank dem Kanton Zürich zu 100% gehört und es letztlich eine untergeordnete Rolle spielt, unter welchem Titel welche Leistung dem Staat ausgeschüttet wird. Die Höhe der Abgeltung darf unter keinen Umständen zu einer gesetzlichen Ausschüttungspflicht führen, welche die Eigenkapitaldecke in unverhältnismässiger Weise angreifen bzw. reduzieren würde.

Sodann ist bei einer allfälligen Bewertung und Abgeltung der Staatsgarantie die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt des Staatsgarantiefalles angemessen zu berücksichtigen. Dabei spielt die Höhe der Eigenmittel die grösste Bedeutung. Bekanntlich steht es der Zürcher Kantonalbank frei, Eigenmittel über das bundesrechtlich vorgeschriebene Eigenkapital hinaus auszuweisen. Genügend Eigenmittel sind somit der beste Garant für die Verhinderung des Eintritts des Staatsgarantiefalles. Gemäss § 11

Ziff. 4 des Gesetzes über die Zürcher Kantonalbank vom 28.9.1997 (ZKBG) obliegt dem Kantonsrat die Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts der Bank.

Weiter ist von ganz entscheidender Bedeutung für die Bewertung und die Abgeltung der Staatsgarantie der Umstand, dass die ZKB einen Leistungsauftrag zu erfüllen hat. Aus diesem Grund beschränkt §3 ZKBG die Gewinnstrebigkeit der Bank und verlangt nicht einen maximalen, sondern nur einen <angemessenen> Gewinn. Leistungsauftrag, beschränkte Gewinnstrebigkeit und Staatsgarantie sind Elemente, die eine marktgerechte Bewertung der Staatsgarantie nur begrenzt zulassen oder erschweren.

Schliesslich ist zu prüfen, ob unter dem Titel <Abgeltung Staatsgarantie> ausgeschüttete Mittel vom übrigen Staatsvermögen getrennt zu verwalten wären, um bei Eintritt des Staatsgarantiefalls eine zweckgebundene Verwendung der geäufteten Mittel sicherzustellen. Diese bis anhin in der Schweiz nicht diskutierte Frage wäre bei Einführung der Abgeltung der Staatsgarantie noch weiter zu vertiefen.

B.3. In der Praxis angewendete Modelle

In der Schweiz wird die Staatsgarantie nach verschiedenen Methoden geschätzt bzw. bewertet. Gebräuchlich sind das Optionspreismodell, das Modell der Risikoprämie auf dem regulatorischen Eigenkapital oder das Modell nach dem Nutzen, welcher der Bank aus der Staatsgarantie erwächst. Eine von der Schaffhauser Kantonalbank 1997 in Auftrag gegebene Expertise (H. Zimmermann / A. Bühler / H. Scherer: Quantifizierung des Wertes der Staatsgarantie) versucht, den Wert der Staatsgarantie mit Hilfe der Optionspreistheorie zu ermitteln. Die Staatsgarantie wurde dabei als Austauschoption betrachtet. Falls der Marktwert der garantierten Verbindlichkeiten den Marktwert der Aktiven der Bank übersteigt, haben die Gläubiger das Recht, sich die Differenz zwischen den Verpflichtungen und den Aktiven auszahlen zu lassen. Im Falle der Schaffhauser Kantonalbank resultierte ein Preis der Austauschoption von 0, was mit der robusten Eigenmitteldecke und den relativ geringen Risiken des Instituts erklärt wird.

Die Idee, die gesetzlich erforderten Eigenmittel als Annäherungswert für die eingegangenen Risiken heranzuziehen, ist ein Verfahren, das von verschiedenen Kantonalbanken angewandt wird (Luzern, St. Gallen, Glarus, Nidwalden). So bestimmt etwa Art. 7 des St. Galler Kantonalbankengesetzes vom 22. September 1996, dass die Bank dem Staat für die Staatsgarantie eine jährliche Abgeltung von 0,3% bis 0,8% der bundesrechtlich erforderlichen Eigenmittel der Bank leistet. Regierung und Bank bestimmen im Kanton St. Gallen den Prozentsatz zufolge Art. 7 Abs. 2 des St. Galler Kantonalbankengesetzes durch Vereinba-

rung. Falls keine Einigung zu Stande kommt, entscheidet eine Schiedsperson, die durch den Präsidenten der Eidgenössischen Bankenkommision bestimmt wird.

An Stelle der obgenannten beiden Methoden wäre auch ein Nutzwertmodell denkbar. Bestnoten im Rating sind für die Zürcher Kantonalbank auf Grund ihres Leistungsauftrages und der geografischen Beschränkung nur dank Staatsgarantie zu erzielen. Es darf davon ausgegangen werden, dass die ZKB auch ohne Staatsgarantie mit einem guten Rating bewertet würde. Bei sehr vorsichtiger Schätzung der Auswirkungen der Staatsgarantie auf die Zinskonditionen für Refinanzierungsgeschäfte würde sich ein Spread (mit/ohne Staatsgarantie) bei Obligationenanleihen von etwa 25 Basispunkten und bei Kapitalmarktfinanzierungen im Ausland von etwa 15 Basispunkten ergeben. Bei den übrigen Finanzierungen ist ein Unterschied nicht vorhanden oder fällt praktisch nicht ins Gewicht. Schwierig abzuschätzen ist, ob die Aufhebung der Staatsgarantie zu einem Abfluss im Retailgeschäft führen würde. Ob diese Modelle auch wirklich alle vorgenannten Aspekte hinreichend abdecken, bedürfte noch einer weiteren und vertiefteren Abklärung, falls eine Abgeltung der Staatsgarantie gesetzlich verankert würde.

B.4. Faktische versus formelle Staatsgarantie

Bei der Beratung des Postgesetzes vom 10. Juni 1996 hat das eidgenössische Parlament auf die Verankerung einer ausdrücklichen Staatsgarantie und damit auch auf eine Abgeltung mit der Begründung verzichtet, dass die Post eine faktische Staatsgarantie habe. Auf eine formelle Staatsgarantie mit Abgeltung wurde mit der Begründung verzichtet, dass dies zu einer «komplizierten Aufrechnung» (so ausdrücklich Bundesrat Leuenberger, Amtliches Bulletin Nationalrat 1997, 382) führe. Es ist Sache des Parlamentes des Eidgenössischen Standes Zürich darüber zu entscheiden, ob es in Sachen Abgeltung der Staatsgarantie gleich verfahren will wie der Bundesgesetzgeber.

B.5. Zusammenfassung

Will man die Staatsgarantie gemäss § 6 ZKBG durch die Bank abgелten lassen, so sind der Eigenmittelausstattung, dem Leistungsauftrag, der gesetzlichen Beschränkung der Gewinnstrebigkeit, den gesamten Ausschüttungen der Bank an den Kanton sowie der Gefahr einer unverhältnismässigen gesetzlichen Ausschüttungsverpflichtung Rechnung zu tragen. Der Umstand, dass es sich bei der Zürcher Kantonalbank um eine Staatsbank mit Leistungsauftrag und beschränkter Gewinnstrebigkeit handelt, steht einer rein marktwirtschaftlich vorgenommenen Bewertung der Staatsgarantie entgegen.

B.6. Antrag

Der Bankrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, das Postulat betreffend Bewertung der Staatsgarantie für die ZKB (KR-Nr. 148/2007) nicht zu überweisen.»

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat in den letzten Jahren wiederholt zur Staatsgarantie gegenüber der Zürcher Kantonalbank (ZKB) Stellung genommen (KR-Nrn. 100/2003, 76/1997, 125/1994). Aus seiner Sicht hat sich seither nichts Grundsätzliches verändert. Die Staatsgarantie ist in § 6 des Gesetzes über die Zürcher Kantonalbank (ZKBG, LS 951.1) geregelt: Der Staat haftet für alle Verbindlichkeiten der Bank, soweit ihre eigenen Mittel nicht ausreichen. Hiervon ausgenommen sind die nachrangigen Verbindlichkeiten und das (autorisierte, noch nicht emittierte) Partizipationskapital. In der Bestandesrechnung des Kantons (siehe Rechnung 2006, Seite 286) wird die Staatsgarantie als Eventualverpflichtung aufgeführt, ohne diese jedoch betragsmässig zu quantifizieren. Obgleich die Staatsgarantie als eine Art Eventualverpflichtung zu betrachten ist, wird dieses Risiko nicht abgegolten. Letztlich erlaubt es die Staatsgarantie, unternehmerische Risiken auf die Steuerzahlenden abzuwälzen.

Gemäss Art. 3a des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (SR 952.0) ist für Kantonalbanken weder eine vollumfängliche noch eine teilweise Staatsgarantie notwendig. Voraussetzung ist indessen, dass der Kanton an der Bank eine Beteiligung von mehr als einem Drittel hält und über mehr als einen Drittel der Stimmen verfügt. Es wäre somit möglich, die Staatsgarantie gegenüber der ZKB einzuschränken oder ganz abzuschaffen. Dabei muss indessen berücksichtigt werden, dass auch bei einer teilweisen oder vollständigen Abschaffung der Staatsgarantie von einer «faktischen Staatsgarantie» ausgegangen werden muss, solange der Kanton Eigentümer der Kantonalbank bleibt bzw. die ZKB eine massgebliche Rolle in der zürcherischen Volkswirtschaft spielt. Dass eine solche besteht, zeigte sich im Kanton Waadt, dessen Kantonalbank von Gesetzes wegen keine Staatsgarantie besitzt, der Kanton aber trotzdem erhebliche Mittel eingesetzt hat, um den Weiterbestand seiner Bank sicherzustellen. So hat denn auch die Eidgenössische Bankenkommission festgestellt (Jahresbericht 2002, Seite 48): «Wie die Fälle der Banque Cantonale Vaudoise und Banque Cantonale de Genève gezeigt haben, kann auch dann, wenn eine formelle, gesetzlich verankerte Staatshaftung fehlt, ein faktischer Beistandszwang bestehen.»

Die Wahrscheinlichkeit eines teilweisen oder vollumfänglichen Ausfalls der Kantonalbank darf indessen nach wie vor als gering bezeichnet werden. Es ist schwierig abzuschätzen, welche Forderungen höchstens zu Lasten der Staatsgarantie entstehen könnten. Die Risikosituation ist insbesondere vom Verhalten der Bank am Markt und von der wirtschaftlichen Situation im Tätigkeitsgebiet abhängig. So wurde in früheren Stellungnahmen ein (wenig wahrscheinliches) «Worst-case-Szenario» von 10% der Bilanzsumme angenommen (vgl. KR-Nrn. 100/2003, 76/1997). Diese Grössenordnung beruht auf einem groben Vergleich der Vergangenheit. Bei einer Bilanzsumme der ZKB von gut 95 Mrd. Franken (Stand per 31. Dezember 2006) würde somit ein theoretisches Haftungssubstrat von rund 9,5 Mrd. Franken bestehen. Selbst unter Berücksichtigung der eigenen Mittel der ZKB von 6,22 Mrd. Franken (ohne Berücksichtigung des Bilanzgewinns) im Geschäftsjahr 2006, müsste ein derartiger Ausfall durch eine bedeutende Erhöhung des Steuerfusses refinanziert werden. Im Vergleich hierzu erzielte der Kanton im Jahr 2006 Staatssteuererträge von 4,36 Mrd. Franken. Würde man auf diesen Betrag (Haftungssubstrat minus eigene Mittel) im Sinne einer Abgeltung der Staatsgarantie eine Risikoprämie erheben, könnte sich je nach Höhe der Risikoprämie ein namhafter Betrag ergeben, ohne jedoch das Risiko einer Beanspruchung der Staatsgarantie zu vermindern. Als Folge dieser Abgeltung würde hingegen die ordentliche Gewinnausschüttung der ZKB geschmälert. Dies ginge zu Lasten der Gemeinden, die zu einem Drittel an der Gewinnausschüttung der ZKB teilhaben, bei einer Abgeltung der Staatsgarantie jedoch leer ausgehen würden, da sie diese finanziell nicht mittragen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass gemäss § 11 Abs. 1 ZKBG die ZKB unter der Oberaufsicht des Kantonsrates steht. Die Art und Weise, wie der Kantonsrat diese Oberaufsicht wahrnimmt, trägt wesentlich dazu bei, das Risiko einzudämmen, dass die Staatsgarantie einmal in Anspruch genommen werden muss. Eine Änderung der bisherigen Form der Staatsgarantie müsste auf dem Gesetzesweg erfolgen.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 147/2007 und das Postulat KR-Nr. 148/2007 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi