

Sitzung vom 3. August 1994

**2351. Anfrage (Auslandaktivitäten und Leistungsauftrag der ZKB)**

Kantonsrat Dr. Jörg Rappold, Küsnacht, hat am 1. Mai 1994 folgende Anfrage eingereicht:

Ich frage den Regierungsrat an:

1. Sind die Auslandaktivitäten der Zürcher Kantonalbank gesetzeskonform?
2. Erfüllt die Zürcher Kantonalbank heute noch einen öffentlichen Leistungsauftrag?

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Jörg Rappold, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

Die Anfrage wurde wie üblich dem Bankrat der Zürcher Kantonalbank zur Stellungnahme unterbreitet. Der Regierungsrat hat zwar aufgrund der gültigen rechtlichen Grundlagen im Gegensatz zum Kantonsrat keine Möglichkeit, direkt auf die Geschäftspolitik der Zürcher Kantonalbank Einfluss zu nehmen. Im konkreten Fall geht es jedoch um grundsätzliche Fragen betreffend die Weiterführung einer staatlichen Bank, weshalb in der Begründung zur Anfrage ausdrücklich gewünscht wird, auch eine Stellungnahme des Regierungsrates zu unterbreiten. Zunächst sei jedoch der Bericht der ZKB wiedergegeben:

A. Stellungnahme der ZKB

1. Sind die Auslandaktivitäten der Zürcher Kantonalbank gesetzeskonform?

Grundlagen und Rahmenbedingungen des ZKB-Auslandgeschäfts bilden Gesetz (§ 8 Geschäftsbereich) und Reglement (§ 3) der Zürcher Kantonalbank. Der Bankrat legt aufgrund der gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen die Geschäftspolitik fest.

Basierend auf Gesetz und Reglement betreibt die Zürcher Kantonalbank das Auslandsgeschäft primär durch Aktivitäten im Kommerz-, Wertschriften-, Devisen- und Geldhandelsbereich zur Unterstützung der Zürcher bzw. Schweizer Wirtschaft. Wegweisend für die Ausrichtung der ZKB-Auslandpolitik sind dabei die Bedürfnisse der prioritären Kundengruppen, welche wir als Universalbank möglichst umfassend abdecken wollen. Im übrigen ist die ZKB-Auslandpolitik so angelegt, dass wir für die Gruppe der Kantonalbanken eine Führungsrolle übernehmen können. Dadurch erreichen wir eine Bündelung des Gruppenpotentials und können unsere Dienstleistungen kostengünstiger anbieten.

Im Auslandsbereich ist die ZKB in der Lage, für kommerzielle wie private Kunden u.a. folgende Aufgaben zu erfüllen:

- Abwicklung des Auslandzahlungsverkehrs
- Abwicklung von Importen und Exporten mit Akkreditiven und Dokumentarinkassi
- Finanzierung von Importen und Exporten (Kredite Ausland)
- Ausstellung von Garantien, vor allem im Zusammenhang mit Handelsgeschäften
- Beratung von Importeuren und Exporteuren
- Abwicklung des Devisen- und Geldhandels in fremden Währungen
- Unterstützung des Tourismus durch Changegeschäfte sowie den Verkauf von Reiseschecks und Benzincoupons
- Kapitalmarktgeschäfte
- Börsengeschäfte
- Anlageberatung und Vermögensverwaltung
- Bonitätsprüfung von Banken und Ländern
- Einholen von Auskünften im Ausland

Umgesetzt wird das Auslandsgeschäft primär mit einem weltumspannenden Korrespondentennetz in Koordination und Zusammenarbeit mit andern Kantonalbanken (derzeit wer-

den rund 226 Beziehungen zu Korrespondenzbanken in 44 Ländern unterhalten) sowie Kooperationen mit geeigneten Partnerbanken, welche idealerweise über eine ähnliche Unternehmenskultur, vergleichbare Eigentumsverhältnisse und eine weitgehend identische Kundenstruktur verfügen, wie dies bei den Landesbanken in Deutschland der Fall ist. Dank Abkommen mit der Bayerischen und der Südwestdeutschen Landesbank ist der grenznahe Raum und mit der Landesbank Hessen-Thüringen, die ihrerseits eng mit der Norddeutschen Landesbank in Hannover zusammenarbeitet, ein beträchtlicher Teil der restlichen Bundesrepublik abgedeckt. Zusätzlich wird uns der Zugang zu den neuen Bundesländern erleichtert, wo die erwähnten Kooperationspartner bereits gut etabliert sind.

In Zusammenarbeit mit andern Kantonal- oder Partnerbanken prüfen wir punktuell auch die Errichtung von Auslandvertretungen. Diese drängen sich dort auf, wo die Bankbedürfnisse unserer Kunden weder direkt noch über Korrespondenzbanken genügend und konkurrenzfähig wahrgenommen werden können. Solche Lücken bestehen vor allem in den zunehmend wichtigen asiatischen Märkten (rund 30% der Exporte und 20% der Importe stammen aus dem Verkehr mit Ländern dieser Region). Zusammen mit der Banque Cantonale Vaudoise eröffnet die ZKB daher im 3. Quartal 1994 ein Representative Office in Singapur. Getreu dem Motto «Die ZKB ist da, wo ihre Kunden sind» werden wir primär kleinere und mittlere Zürcher Unternehmen in den aufstrebenden Markt Südostasiens begleiten und unseren Kunden vor Ort eine wirkungsvolle Unterstützung angedeihen lassen. Dieses Vorhaben steht in völligem Einklang mit unserem gesetzlichen Auftrag, unsere Kundschaft umfassend zu bedienen und die Dienstleistungen einer modernen Universalbank zu erbringen, welche den Veränderungen der Kundenbedürfnisse (unsere Kunden wollen von der fortschreitenden Liberalisierung des Güter- und Kapitalverkehrs Nutzen ziehen) wie der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Globalisierung der Märkte) Rechnung zu tragen hat. Rechtlich handelt es sich bei der Repräsentanz Singapur im übrigen um eine unselbständige Einheit im Sinne eines verlängerten Arms des Hauptsitzes (keine eigene Rechtspersönlichkeit) ohne Geldverkehr und Buchführung. Der ZKB-Repräsentant in Singapur tritt lediglich als Vermittler, Berater und Auskunftsperson auf und pflegt den Kontakt zu Banken und Kunden. Aus der Repräsentanz Singapur erwachsen der Bank demzufolge auch keinerlei Risiken, da weder Kredite gewährt noch Eventualengagements eingegangen werden. Kreditgeschäfte, die allenfalls an den Hauptsitz vermittelt werden, durchlaufen das ordentliche Bewilligungsverfahren der entsprechenden Fachabteilung, können jedoch inskünftig noch besser beurteilt werden, weil neben der erwähnten Prüfung in unserem Hause zusätzliche Abklärungen vor Ort möglich sind.

Der Auslandanteil der Aktiven bewegte sich in den vergangenen Jahren stets zwischen 3 und 5% (Ende Dezember 1993 3,6%). Im Auslandkreditgeschäft lässt die derzeitige gesetzliche Ausgestaltung der ZKB somit einen ausreichenden Spielraum (höchster Auslandanteil gemäss § 3 des Geschäftsreglements in der Regel nicht über 10%). Im übrigen achtet die Bank bei der Bewirtschaftung ihrer Auslandaktiven selbstverständlich auf eine geographisch ausgewogene Risikoverteilung und hält die Delkredere- und Länderrisiken durch ein professionelles Risikomanagement unter ständiger Kontrolle.

Zusammenfassend darf festgehalten werden, dass Zweifel an der Gesetzeskonformität des ZKB-Engagements im Ausland unbegründet sind. Durch ihre Präsenz auf den wichtigsten europäischen Märkten hat sich die Zürcher Kantonalbank bei ihren inländischen Kunden vielmehr als kompetente, glaubwürdige Partnerin profiliert.

## 2. Erfüllt die ZKB heute noch einen öffentlichen Leistungsauftrag?

Diese Frage ist klar zu bejahen. Der Leistungsauftrag der ZKB, wie er im Zweckartikel des Kantonalbankengesetzes generell umschrieben wird, ist allerdings nicht statisch, sondern dynamisch zu betrachten. Zwar stützt er sich auf einige rechtlich verankerte Grundkonstanten als Rahmenbedingungen, in seiner praktischen Umsetzung ist er aber einem permanenten Wandel unterworfen, der von der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung geprägt wird. Die Konkretisierung dieses Auftrags ist mit andern Worten laufend zu überprüfen und an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen.

Die Zweckbestimmungen der ZKB sind unverändert aktuell. Als wesentliche Aufgaben sind der Kantonalbank zugewiesen: die Bevölkerung des Einzugsgebiets bankwirtschaftlich

zu versorgen, den preisgünstigen Wohnungsbau zu fördern und in ihrer Tätigkeit die Bedürfnisse des kleinen und mittleren Grundbesitzes, der Arbeitnehmer, des Gewerbes und der Landwirtschaft besonders zu berücksichtigen. Daneben unterstützt sie nach Möglichkeit Innovationen, gewährt jungen Unternehmern Starthilfen, leistet Sanierungsbeiträge an grundsätzlich überlebensfähige Betriebe, sichert Arbeitsplätze, fördert ökologische Anliegen und begünstigt durch regelmässige Vergabungen die Tätigkeit sozialer Einrichtungen. Unter den öffentlichen Leistungsauftrag fällt ferner der Betrieb der Pfandleihkasse. Weitere Beispiele für Leistungen an die Öffentlichkeit sind die uneigennützig geführte SanArena-Rettungsschule, die unter anderem Nothelferkurse anbietet, sowie das bedeutende Engagement der ZKB als einzige Bank beim Technopark. Diese Institution dient dazu, die Verbindung von Lehre und Forschung an der Hochschule mit der praktischen Anwendung in Industrie und Gewerbe sicherzustellen. Mit seiner vielfältigen Tätigkeit schafft der Technopark günstige Voraussetzungen für die Entstehung neuer, qualifizierter Arbeitsplätze und die Erhaltung des Industriestandorts Zürich, was zweifellos zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags der ZKB gehört.

Die Bank erbringt Leistungen für einen Grossteil der Zürcher Bevölkerung. Sie ist im Kanton stark verwurzelt durch das engmaschige Zweigstellennetz sowie intensive Kundenbeziehungen. So verfügt mehr als jeder zweite Zürcher Haushalt über eine Geschäftsverbindung zur Kantonalbank. Mit 57 Filialen und 106 Agenturen ist sie im gesamten Kantonsgebiet in grossen und kleinen Gemeinden vertreten und hat von allen Banken die grösste Präsenz. Obwohl nicht primär gewinnorientiert, ist die ZKB für den Kanton auch eine interessante Einnahmequelle, indem sie ihm neben der Verzinsung des Dotationskapitals auch einen Teil ihres Gewinns abliefern.

Die Geschäftspolitik der ZKB ist auf Kontinuität ausgerichtet. Im Unterschied zu den Privatbanken basiert ihre geschäftliche Prioritätensetzung nicht auf jederzeit reversiblen Strategien der Bankleitung, sondern auf einer gesetzlichen Grundlage. So pflegt sie beispielsweise das aufwendige Retailgeschäft als Daueraufgabe und nicht als vorübergehende Entdeckung. Die Bedürfnisse einer breiten Kundschaft abzudecken und den Zweckbestimmungen nachzuleben, ist grundsätzlich nicht an eine konkrete Rechtsform gebunden. Für die Erfüllung des Leistungsauftrags ist das juristische Kleid somit von untergeordneter Bedeutung.

Die ZKB belebt die Konkurrenz im Bankgewerbe. Als starke Marktkraft im Kanton Zürich trägt sie wesentlich zu einem funktionierenden Wettbewerb im Interesse einer breiten Kundschaft bei. Die gesetzliche Ausgestaltung als öffentlichrechtliche Anstalt verhindert die Übernahme durch Grossbanken. Als Leaderin einer zweiten, starken Bankengruppe neben den Grossbanken hat die ZKB auch gesamtschweizerisch eine wichtige Funktion.

Die ZKB übt eine dämpfende Wirkung auf das Zinsniveau aus. Ihre Konditionen für Kundengelder unterscheiden sich zwar kaum von denjenigen der andern Institute. Im Hypothekengeschäft aber, wo sie über einen Marktanteil von rund 40% verfügt, hat sie unter bewusst in Kauf genommenen Ertragseinbussen immer wieder grosse Zurückhaltung bei Zinserhöhungen geübt und dadurch die Mietpreisentwicklung im ganzen Kanton gedämpft. Gemäss Nationalbankstatistik lagen die Kantonalbanken mit ihren Zinssätzen in den letzten Jahren stets unter der durchschnittlichen Verzinsung der inländischen Hypothekaranlagen.

Die Staatsgarantie ist ein Stabilitätsfaktor für den gesamten Finanzplatz. Gerade in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit und Konzentrationstendenzen im Bankgewerbe profitiert dieses als Ganzes davon, dass ein Teil der Kundeneinlagen eine Staatsgarantie hat. Insbesondere für den kleinen Sparer ist wichtig zu wissen, dass er seine Vermögenswerte sicher anlegen kann.

Fazit: Was leistet die ZKB für die Öffentlichkeit? Indem sie keine Gewinnmaximierung anstrebt, kann sie auch weniger lukrative Sparten des Bankgeschäfts pflegen, Kundengruppen mit geringerem Ertragspotential bedienen sowie in ihrer Geschäftspolitik volkswirtschaftliche und soziale Aspekte mitberücksichtigen. Damit gewährleistet sie eine gesunde Konkurrenz im Interesse aller Kunden und verhindert eine ordnungspolitisch unerwünschte Beherrschung des Marktes durch wenige Grossunternehmen.

## B. Stellungnahme des Regierungsrates

Bezüglich der ersten Frage nach der Gesetzeskonformität der Auslandaktivitäten der Zürcher Kantonalbank teilt der Regierungsrat grundsätzlich die Meinung der ZKB. Mehr als andere Kantonalbanken hat die ZKB einen Kundenkreis, welcher zum Teil umfangreiche Geschäfte im Ausland tätigt. Auslandaktivitäten sind deshalb mit einer Universalbank untrennbar verbunden. Gemäss § 8 des Gesetzes über die Zürcher Kantonalbank umfasst der Geschäftsbereich in erster Linie den Kanton Zürich. Bei Geschäften in der übrigen Schweiz und im Ausland ist nach dieser Gesetzesbestimmung Zurückhaltung zu üben; solche Geschäfte sind nur zulässig, wenn der Bank daraus keine besonderen Risiken erwachsen. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass - wie die Erfahrungen der letzten Jahre deutlich zeigen -, Geschäfte im Ausland nicht notwendigerweise mit mehr Risiken verbunden sind als Geschäfte im Inland. Im weitern trifft es sicherlich zu, dass eine Universalbank ausgedehnte Beziehungen zum Ausland unterhalten muss, wenn sie die Bedürfnisse ihrer inländischen Kunden umfassend abdecken will.

Auch wenn die Gesetzeskonformität des ZKB-Engagements im Ausland kaum angezweifelt werden kann, so bleibt doch die Frage offen, ob das heutige Gesetz noch zeitgemäss ist. Insbesondere stellt sich die Frage, ob im Zuge der zunehmenden internationalen Verflechtung der Wirtschaft die weitgehende Beschränkung des Geschäftskreises auf einen Kanton mit entsprechender Staatsgarantie nicht überholt ist. Hinzu kommt die Ausgestaltung als öffentlichrechtliches Institut, welche zwar Kooperationen mit andern Kantonalbanken ermöglicht, eigentliche Zusammenschlüsse oder die Bildung einer Holdinggesellschaft aber verunmöglicht. Im Bereich der Kantonalbanken wird somit ein Strukturwandel durch die derzeitigen Gesetze blockiert.

Wie die Regionalbanken sind auch die Kantonalbanken geographisch gesehen mehr oder weniger auf einen engen Aktionsradius ausgerichtet. Im Zuge der europäischen Integration, der Globalisierung der Geschäftstätigkeit sowie allgemein der internationalen Verflechtung der Kapital- und Gütermärkte schafft dieses enge Korsett notwendigerweise Probleme. Grundidee bei der Gründung der ZKB war es seinerzeit, Gewerbetreibenden, Liegenschaftenbesitzern usw. zu Krediten zu verhelfen, welche sie sonst nicht erhalten würden. Es muss nicht besonders erwähnt werden, dass heutzutage in der Schweiz ein gut ausgebautes und dichtes Bankennetz besteht, so dass die ZKB in diesem gut funktionierenden Markt nur noch als Konkurrentin zu privaten Instituten auftreten kann.

Damit kommt der Frage nach einem öffentlichen Leistungsauftrag aus heutiger Sicht nicht mehr die ursprüngliche Bedeutung zu. Die seinerzeitigen Gründungsmotive sind kaum mehr vorhanden. Handel und Gewerbe sowie private Liegenschaftenbesitzer hatten damals Mühe, von den Privatbanken Kredite zu erhalten. Auch gab es damals offenbar Probleme für Private, sichere Anlagemöglichkeiten für ihre Spargelder zu finden.

In der heutigen Zeit sind jedoch die ungleichen Spiesse innerhalb des hervorragend ausgebauten Bankennetzes problematisch. Auch wenn der ZKB attestiert werden kann, dass sie hervorragend geführt ist, erlaubt es doch die Staatsgarantie grundsätzlich, unternehmerische Risiken letztlich auf die Steuerzahler abzuwälzen. Unter wettbewerbspolitischen Aspekten kann die Staatsgarantie somit falsche Anreize vermitteln und erscheint durch wirtschaftliche Argumente nicht gerechtfertigt.

Die ZKB weist zu Recht darauf hin, dass sie bei der Zürcher Bevölkerung stark verwurzelt ist. Dies ist jedoch, wie andere Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit zeigen, kein Argument gegen die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft und gegen eine teilweise Privatisierung. Auch bei einer privatrechtlich organisierten «Kantonalbank» kann eine Übernahme durch Grossbanken durchaus verhindert werden, etwa über Beteiligungen von Kanton und Gemeinden.

Als Begründung für den öffentlichen Auftrag der Kantonalbanken wird oft die dämpfende Wirkung auf das Zinsniveau angeführt. Der Hypothekarzinsfuss der ZKB ist wie jener anderer Banken politisch stark beeinflusst. In Zeiten steigender Sätze am Kapitalmarkt werden danach Zinserhöhungen nur mit Verzögerung vorgenommen, während andererseits in Zeiten fallender Marktzinssätze die Hypothekarsätze nur ungenügend reduziert werden. Diese Glättung der Hypothekarsätze mag durchaus Vorteile bieten, ist aber andererseits konjunk-

turpolitisch problematisch. Ökonomisch ebenfalls kaum zu begründen ist die bisweilige Spaltung des Hypothekensatzes für Neu- und Althypotheken.

Bei den Banken in der Schweiz herrschte lange Zeit eine starke Kartellisierung, eine Tendenz, der sich die Kantonalbanken kaum entziehen konnten. Als Argument für die Existenz der Kantonalbanken in der heutigen Form werden bisweilen wettbewerbspolitische Gründe angeführt. Die Idee dahinter war, dass die Existenz von Staatsbanken eine zu grosse Konzentration im Bankensektor verhindern könne. Wird aber der Wettbewerb als ungenügend betrachtet, so besteht die Lösung in einer Verschärfung der Wettbewerbsgesetzgebung und ihrer Durchsetzung, nicht aber in der Aufrechterhaltung historisch gewachsener Strukturen. Die kartellistischen Preisabsprachen hatten im Bankgewerbe seinerzeit zu einem Überangebot an Bankdienstleistungen geführt. Mit dem Abbau dieser Wettbewerbs-hemmnisse hat nun ein notwendiger Konsolidierungsprozess eingesetzt. Mit einer allfälligen Privatisierung der Kantonalbank dürfte der Wettbewerb in dieser Branche tendenziell intensivi-ert werden.

In ihrer Stellungnahme verweist die ZKB schliesslich auf die Gewinnablieferung und damit auf die Einnahmequelle des Kantons. Es ist zwar richtig, dass die ZKB über die marktgerechte Verzinsung des Dotationskapitals hinaus eine Gewinnablieferung vornimmt. Bei der Beurteilung dieses Ertrags ist aber zu berücksichtigen, dass die ZKB keine Steuern entrichtet und der Kanton mit der Staatsgarantie für alle Verbindlichkeiten der Bank ein gewisses Risiko trägt. Eine Rentabilitätsberechnung, welche diese Elemente berücksichtigt, könnte nur mit einem grösseren Aufwand erstellt werden. Allerdings muss die ZKB von Ge-setzes wegen auch zur Lösung von volkswirtschaftlichen und sozialen Aufgaben im Kanton beitragen. Die Verbindung dieses gesamtwirtschaftlichen Auftrags mit einer möglichst opti-malen Gewinnerzielung ist von der Zielsetzung insofern problematisch, als dadurch eine möglichst wirtschaftliche und rationale Aufgabenerfüllung in Frage gestellt werden kann.

Gemäss Art. 3 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen darf eine Bank nur als Kantonalbank auftreten, wenn sie auf einem gesetzlichen Erlass beruht und der Staat für die Verbindlichkeiten einsteht. Diese Gesetzesbestimmung ist überholt und sollte in dem Sinne revidiert werden, dass eine privatrechtlich organisierte «Kantonalbank» bundesrechtlich nicht ausgeschlossen ist.

Die ZKB hat als Bank eine wichtige Stellung am zürcherischen Finanzplatz. Die ZKB könnte diese privatwirtschaftliche Funktion aber auch dann erfüllen, wenn sie privatrechtlich organisiert wäre. Den historischen Gründen, welche im 19. Jahrhundert zur Gründung der Kantonalbank geführt haben, kommt in der heutigen Zeit keine Bedeutung mehr zu. Sie sind daher nicht geeignet, die staatliche Eigentumsform der Bank zu rechtfertigen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Finanzen.

Zürich, den 3. August 1994

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
Roggwiller