

4. Verbesserte Corporate Governance bei der Gewinnausschüttung der ZKB

Antrag der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen vom 3. August 2024

KR-Nr. 96a/2022

André Bender (SVP, Oberengstringen), Referent der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen (AWU): Da unsere Kommissionspräsidentin Stefanie Huber den Minderheitsantrag in dieser parlamentarischen Initiative vertritt, darf ich als Kommissionsvizepräsident die Aufsichtskommission über die wirtschaftliche Unternehmen, AWU, bei diesem Geschäft vertreten. Die AWU beantragt dem Kantonsrat mit 10 zu 1 Stimmen, die parlamentarische Initiative von Michael Zeugin (*Altkantonsrat*) betreffend «Verbesserte Corporate Governance bei der Gewinnausschüttung der ZKB (*Zürcher Kantonalbank*)» abzulehnen. Eine Minderheit beantragt die Rückweisung an die AWU zwecks Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs.

Unser Rat hat die PI am 25. April 2022 behandelt und mit 107 Stimmen vorläufig unterstützt. Die Geschäftsleitung beschloss, dieses Geschäft der AWU zur Behandlung zuzuteilen. Der Erstinitiant hat sein Recht auf Anhörung wahrgenommen und die PI in der Kommission vorgestellt. Das Bankpräsidium der Zürcher Kantonalbank ZKB sprach sich für eine Beibehaltung des bisherigen Systems aus, welches sich in der Vergangenheit stets gut bewährt habe. Sie wies daraufhin, dass der Kantonsrat bereits heute indirekt über die Gewinnverwendung beschliessen könne. Sollte eine separate Gewinnverwendung einmal abgelehnt werden, würde die dafür vorgesehene Summe dem Eigenkapital der Bank zufließen und eine Gewinnausschüttung hinfällig. Auch der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, GPV, und der Finanzdirektor (*Regierungsrat Ernst Stocker*) unterstützen die Beibehaltung des bisherigen bewährten Systems. Die FINMA (*Eidgenössische Finanzmarktaufsicht*) äusserte sich schriftlich dahingehend, dass aus aufsichtsrechtlicher Perspektive keine Einwände gegen die initiierte Gesetzesanpassung sprächen.

Der Regierungsrat nahm am 15. Mai 2024 Stellung und wies daraufhin, dass mit einem separaten Antrag der Gewinnverwendung lediglich die Höhe der Ausschüttung in den Fokus gerückt würde. Für die Änderung ist kein erkennbarer Nutzen ersichtlich, es würden sich jedoch neue, nicht einschätzbare Risiken ergeben. Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat, die parlamentarische Initiative abzulehnen.

In der Beratung kam die Kommission grossmehrheitlich zum Schluss, dass die PI letztlich keinen Mehrwert bringe, weil von keiner Seite Handlungsbedarf erkannt oder eine Änderung gewünscht wurde. Ausserdem sei der Spielraum klein, an der bestehenden Gewinnverwendungsstrategie etwas zu ändern. Demgegenüber seien die möglichen Unsicherheiten, die bei Kanton und Gemeinden geschaffen würden, erheblich grösser und unberechenbarer. Auch einer Verpolitisierung der Gewinnverwendung wollte die Kommission keinesfalls Vorschub leisten. In der

Schlussabstimmung lehnte die Kommission die PI daher in grossmehrheitlicher Übereinstimmung mit den betroffenen Kreisen ab.

Eine Kommissionsminderheit befürwortet die PI weiterhin. Die Begründung zum Minderheitsantrag wird von Stefanie Huber nachfolgend erläutert. Besten Dank.

Minderheitsantrag Stefanie Huber:

Der parlamentarischen Initiative 96/2022 wird zugestimmt. Sie wird an die Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zurückgewiesen.

Stefanie Huber (GLP, Dübendorf): Der Bankrat ist heute nicht nur für die Oberleitung der Bank verantwortlich, sondern auch abschliessend für die Gewinnausschüttung der ZKB. Die PI wollte hier eine Trennung einführen. Der Bankrat als Oberleitung soll dem Kantonsrat einen Antrag über die Gewinnausschüttung stellen und der Kantonsrat in einem zweiten Schritt diesen Antrag genehmigen. Wir würden damit eine Governance umsetzen, wie sie bei Vereinen, Aktiengesellschaften oder Genossenschaften erfolgreich umgesetzt wird.

Dass der Bankrat das geeignete Organ ist, die Höhe der Ausschüttung im Antrag zu bestimmen, ist unumstritten. Die PI belässt die Vorschläge zur Dividendenhöhe beim Bankrat, wir würden nur neu eine Genehmigung durch den Kantonsrat einführen. Heute hat der Kantonsrat kein geeignetes Mittel, um sein Missfallen über die Höhe der Ausschüttung kundzutun. Der Kantonsrat kann höchstens den ganzen Geschäftsbericht nicht genehmigen, was aber, sollte es einmal nötig sein, das Kind mit dem Bade ausschüttet.

Wir haben in der Debatte und auch in der Kommission klar gesagt, dass es uns nicht um eine Verpolitisierung der Ausschüttung geht. Uns ist sehr bewusst, dass Kanton und Gemeinden Planungssicherheit wünschen. Eine Ablehnung müsste ein Einzelfall, eine Ausnahme bleiben; das können wir hier festhalten und das ist auch in unserem Sinn. Aber es muss doch möglich sein, sollte der Kantonsrat einmal von der für Kanton und Gemeinden sinnvollen Linie abweichen wollen, das auch entsprechend zurückweisen zu können, unabhängig von der Gesamtleistung der Bank, welche wir mit dem Geschäftsbericht würdigen. Der Bankrat kann, so er denn konstruktiv will, innert Kürze einen neuen Antrag bringen, und wir können innert Wochen neu darüber beschliessen. Es gibt hier keine Probleme, wenn wir alle zusammenarbeiten wollen.

Michael Zeugin hat in seiner Begründung hier im Rat gesagt, dass die ZKB sich zunehmend als Firma im Wettbewerb sieht. Darum ist es aus Sicht der Grünliberalen Fraktion auch richtig, die Governance-Aspekte zu verbessern, wie dies mit dieser PI möglich ist.

Auslöser des Ganzen war die Sonderdividende (*zum 150 Jahr-Jubiläum*), wo der Bankrat gleich auch noch eine Weisung mitgeschickt hat, wofür diese einzusetzen sei. Das ist keine saubere Governance. Das hat dazu geführt, dass man diesen Paragraphen des ZKB-Gesetzes mit neuen Augen angesehen hat. Wir hoffen, dass unsere Nachfolgerinnen und Nachfolger im Rat nicht in ein paar Jahren sagen: «Hättet ihr doch!»

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Argumente. Die GLP-Fraktion trägt den Minderheitsantrag weiterhin. Danke.

René Truninger (SVP, Illnau-Effretikon): Wie wir soeben gehört haben, verlangt diese PI, dass der Kantonsrat der Gewinnverwendung in einem separaten Antrag zustimmen soll. Was gut klingt, bringt leider keinen ersichtlichen Nutzen, sondern neue, nicht einschätzbare Risiken, weshalb sich die grosse Mehrheit der AWU für die Beibehaltung des bisherigen Systems und gegen diese PI ausgesprochen hat.

Aber nicht nur die AWU lehnt diese PI ab, sondern auch das Bankpräsidium der Zürcher Kantonalbank, der Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich und auch der Regierungsrat. Aus diesen Gründen empfiehlt auch die SVP/EDU-Fraktion, diese PI klar abzulehnen, und bedankt sich für Ihre Unterstützung.

Roland Kappeler (SP, Winterthur): Die PI Zeugin – der Kommissionssprecher hat die 107 Stimmen der vorläufigen Unterstützung erwähnt – wurde zwar ursprünglich auch von der SP unterstützt, hat aber auch uns im Lauf der Kommissionsbehandlung nicht wirklich überzeugen können. Sie folgt nämlich reinem Lehrbuchdenken und lehnt sich an das Aktienrecht an, wo die GV (*Generalversammlung*) separat über den Geschäftsbericht und über die Dividende, inklusive Höhe, beschliessen kann. Allerdings hat der Initiant das Governance-Lehrbuch und/oder das ZKB-Gesetz nicht genau gelesen, sonst hätte ihn eine andere Tatsache weit mehr stören müssen, nämlich die, dass die Kompetenz zur Gewinnverwendung – entgegen dem, was Stefanie Huber gesagt hat – gar nicht explizit geregelt ist, sondern nur implizit mit der Rechnungsabnahme dem Bankrat zugewiesen wird, Paragraph 15 Absatz 3 des ZKB-Gesetzes. Das wäre mir jedenfalls mehr aufgefallen als die integrale Kantonsratsabstimmung über den Geschäftsbericht. Das kann uns heute aber auch egal sein. Warum? Die ZKB ist keine privatrechtliche AG, wir müssen sie nicht damit vergleichen, und das ist auch gut so. Wir haben für unsere Parlamentsbank eine bessere Organisation gefunden mit dem relativ grossen Bankrat und dem vollamtlichen Bankpräsidium, die alle nach Parteiproporz von uns gewählt werden. Deshalb ist auch die Dividendenkompetenz beim Bankrat an der richtigen Stelle, auch wenn sie es nur implizit ist, und wir sagen als Kantonsrat nur global Ja oder Nein zum Geschäftsbericht, inklusive dieser Dividende. Das ist durchaus konsistent und logisch. Die Rechtssicherheit und die Planungssicherheit für die Gemeinden sind so grösser und der Bankrat hat in der Vergangenheit seine Verantwortung für den richtigen Mix zwischen Gewinnausschüttung und Reservebildung stets umsichtig wahrgenommen. Eine separate Abstimmung im Kantonsrat hätte keinen wirklichen Gewinn, weder rechtlich noch politisch, aber weit mehr Risiken. Ich muss dies nicht weiter aufzählen, sie stehen detailliert im Kommissionsbericht, zwei meiner Vorsprecher haben sie ebenfalls erwähnt. Deshalb schliesst sich auch die SP der grossen AWU-Mehrheit an und lehnt die PI ab.

Astrid Furrer (FDP, Wädenswil): Die FDP hatte die PI vorläufig unterstützt, in der Hoffnung, eine grundlegende Diskussion über die Governance der ZKB anzustossen. Es ist bekannt, dass die FDP das aktuelle Aufsichtssystem als nicht mehr zeitgemäss erachtet. Die ZKB muss sich schliesslich dem Wettbewerb mit grossen privatwirtschaftlichen Banken stellen, die als Aktiengesellschaften organisiert sind. Aber die ZKB ist eine Parlamentsbank. Wir wollten herausfinden, ob die Änderung, die durch die PI angestossen würde, die Governance tatsächlich stärken würde.

In der Beratung des Geschäftes in der AWU konnte jedoch keine Auslegeordnung zu den Strukturen und der Aufsicht gemacht werden, da wir uns auf das Kernanliegen der PI beschränken mussten. Wir mussten feststellen, dass durch die Annahme der PI keine wesentliche Stärkung der Governance erreicht würde.

Der Hauptgrund unserer Ablehnung ist auch, dass die Ausschüttungspolitik zu stark politisiert würde. Die Forderungen der Fraktionen würden einem Wunschkonzert gleichen. Die eine Fraktion würde mehr Ausschüttung wollen, die anderen viel mehr, die anderen vielleicht weniger. Ja, was macht man dann am Schluss mit solchen verschiedenen Wünschen? Wir möchten nicht, dass politische Überlegungen ökonomische Interessen überlagern und die Bankinteressen beeinträchtigen. Wir bezweifeln, dass der Kantonsrat gewährleisten kann, dass eine langfristig nachhaltige Ausschüttungspolitik verfolgt wird.

Die Höhe der Gewinnausschüttung hat bisher auch selten für Unmut gesorgt. Auslöser für die PI war einzig die GLP, die lediglich die Jubiläumsdividende monierte. Sie störte sich daran, dass die ZKB eine Empfehlung zur Verwendung dieser Sonderzuschüsse abgab. Das ist uns zu wenig, um das ganze System zu ändern.

Abschliessend treten wir auch nicht auf die PI ein, weil die OECD-Mindeststeuer (*Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*) Bewegung in das System gebracht hat. Zwar bleiben die Dividenden für Kanton und Gemeinden unverändert, egal, wie hoch die Dividende der ZKB ist, jedoch besteht eine Abhängigkeit zur Mindeststeuer. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt möchten wir nicht eingreifen, sondern abwarten, wie sich das gesamte System mit der OECD-Mindeststeuer bewährt.

Beat Bloch (CSP, Zürich): Wie bereits erwähnt, wurde die vorliegende PI am 25. April 2022 mit 107 Stimmen vorläufig unterstützt. Die vier grössten Fraktionen im Rat, GLP, SVP, FDP und SP, haben alle eine Genehmigung der Gewinnverwendung bei der ZKB durch diesen Rat hier gewünscht. So gesehen, war es eigentlich eine Änderung, die schon fast in trockenen Tüchern war. Dabei war in der damaligen Debatte die Rede davon, dass der Kantonsrat als Eigentümer darüber bestimmen soll, wie die Gewinnverteilung aussehen soll. Die ZKB wurde mit einer Regionalbank verglichen oder mit einer börsenkotierten Firma, bei denen ja auch jeweils die Eigentümer über die Gewinnverwendung entscheiden würden. Nur die kleineren Parteien im Rat wiesen darauf hin, dass es wenig Sinn mache, ein gut funktionierendes System zu ändern, oder dass völlig unklar sei, was denn geschehen soll, wenn die Gewinnverteilung nicht genehmigt würde.

Die PI wurde in die Kommissionsarbeit geschickt, und herausgekommen ist ein erstaunliches Ergebnis: Nur noch die bei der PI federführende GLP will heute diese PI unterstützen. Zu viel ist unklar bei einer Kompetenzverschiebung an den Kantonsrat, und die Gewinnverwendung für den Kanton und die Gemeinden drohte sich zu verzögern, wenn die vorgeschlagene Gewinnverwendung nicht genehmigt würde.

Die Geschichte der PI zeigt: Wenn die grossen Parteien sich im Rat einig sind und einen Vorstoss lancieren, dann ist das nicht immer das Gelbe vom Ei. Es zeigt sich aber auch, dass eine sorgfältige Arbeit in der Kommission wichtig ist, dass das Instrument der Anhörung funktioniert, aber auch, dass es sich als kleinere Partei auch lohnt, für eine Überzeugung einzustehen und weiterzuarbeiten, auch wenn die Stimmverhältnisse kaum einen Erfolg erwarten lassen.

Die Grünen sind froh, dass diese PI heute keine Unterstützung mehr finden wird. Wir sind froh, wenn die Planbarkeit der Budgets im Kanton und in den Gemeinden nicht in Gefahr gerät. Und wir sind überzeugt, dass der politisch breit aufgestellte Bankrat auch die richtigen Entscheidungen für die Gewinnverwendung in Zukunft treffen wird.

Die Grünen haben ihre Meinung seit der ersten Behandlung der PI nicht geändert, wir haben nicht unterstützt, wir werden nicht unterstützen.

Thomas Anwander (Die Mitte, Winterthur): Auf den ersten Blick ist die parlamentarische Initiative Zeugin nachvollziehbar. Wieso soll der Kantonsrat als Vertreter des Eigentümers, nämlich des Kantons Zürich, nicht einerseits über den Jahresbericht abstimmen und in einem zweiten Schritt über die Verwendung des Gewinns und damit über die Höhe der Ausschüttung an den Kanton beziehungsweise an die Gemeinden, ein Verfahren, welches allen bekannt ist, die Aktionäre einer Gesellschaft sind, ob börsenkotiert oder nicht?

Allerdings ist die ZKB eben gerade keine Aktiengesellschaft gemäss OR (*Obligationenrecht*), und so profitieren zum Beispiel die Gemeinden von der Gewinnausschüttung der ZKB, obwohl sie nicht einmal Eigentümer der ZKB sind und auch kein Risiko tragen. Im Gegensatz zu einer Aktiengesellschaft kann der Kanton auch nicht einfach seine Beteiligung verkaufen, wenn sich zum Beispiel das Risiko «ZKB» verschlechtern würde. Die Regeln des Aktienrechts lassen sich somit nicht einfach auf die ZKB anwenden, und die Mitte ist ebenfalls, wie die AWU und der Regierungsrat, der Auffassung, dass eine separate Beschlussfassung über die Verwendung des Jahresgewinns weder einen Mehrwert bringt, noch dem Charakter der ZKB als öffentlich-rechtliche Anstalt gerecht wird. Die Mitte lehnt die parlamentarische Initiative Zeugin ab. Allerdings wäre es sinnvoll, wenn der Kantonsrat, als verantwortlicher Vertreter des Eigentümers der ZKB, Ziele hinsichtlich der Ausschüttungen definieren würde, damit der Bankrat weiss, welches die Erwartungshaltungen diesbezüglich sind. Dazu bräuchte es aber eine Eigentümerstrategie. Die Mitte ist der Auffassung, dass dies eine Pendeuz ist, die wir als Kantonsrat an die Hand nehmen sollten.

Andrea Grossen-Aerni (EVP, Wetzikon): Auch die EVP lehnt die parlamentarische Initiative entschieden ab. Wenn wir etwas verbessern wollen, gilt als wichtigste Regel, dass man nichts verschlechtern möchte. Dieser Leitsatz ist auch bei diesem Vorstoss von entscheidender Bedeutung.

Die PI zielt darauf ab, eine verbesserte Corporate Governance bei der Gewinnausschüttung der ZKB zu erreichen. Es macht Sinn, immer wieder zu prüfen, ob die Grundsätze der Corporate Governance auch bei der ZKB zweckmässig angewendet werden können. Aus Sicht der FINMA wäre eine Änderung grundsätzlich möglich, aber alle anderen Beteiligten und Angehörten gehen bei einer Annahme der PI von negativen Auswirkungen aus. Auch die Vorrednerinnen und -redner der Fraktionen haben die negativen Auswirkungen bekräftigt. Die EVP lehnt die parlamentarische Initiative aus folgenden drei Gründen ab:

Erstens: Die Governance wird nicht verbessert. Gute Governance bedeutet unter anderem, Prozesse transparent zu halten und Interessenkonflikte offenzulegen und diese, wenn immer möglich, zu vermeiden. Der heutige Prozess wird durch die PI unnötig komplex, intransparent und langwierig. Zudem ist er von vielfältigen Interessen geprägt, die nicht zwingend die Gesundheit der ZKB als Unternehmen im Auge haben. Nur eine gesunde ZKB kann aber nachhaltig Gewinne an Kanton und Gemeinden ausschütten.

Zweitens: Die Gewinnverwendung darf nicht zum Spielball werden. Die PI hat zur Folge, dass in Zukunft zwei Debatten geführt werden, eine zum Geschäftsbericht und eine zur Gewinnverwendung. Dadurch findet unweigerlich eine stärkere Fokussierung auf die Gewinnverwendung statt. Stellen Sie sich vor, dass der Kanton finanziell in einer Notlage steckt und die Kassen leer sind und gleichzeitig die Gemeinden dringend neue Gymnasien benötigen und der Hochwasserschutz verbessert werden muss. Der Druck auf die ZKB, die Gewinnausschüttung zu erhöhen und die freiwilligen Reserven zu reduzieren, würde steigen. Dann scheint es naheliegend, dass nicht die Stabilität der ZKB im Vordergrund stehen würde, sondern andere finanzielle Interessen. Die Stabilität der Gewinnausschüttung der ZKB würde infrage gestellt, und wir alle wissen: Instabilität und Unsicherheiten sind Gift für eine Bank. Daran kann niemand Interesse haben. Insbesondere die Gemeinden sind auf eine vorausschauende und auf Stabilität ausgerichtete Gewinnverwendungsstrategie angewiesen.

Drittens, negative Auswirkungen auf Reputation und Credit Rating: Eine Annahme der PI wirkt sich negativ auf die Reputation und das Credit Rating aus. Die Stabilität und die Profitabilität der ZKB sind für die Reputation der Bank am Markt unabdingbar. Heute hat die ZKB das bestmögliche Rating, und das soll auch in Zukunft so bleiben.

Die EVP ist der Meinung, dass der Bankrat in Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung das richtige Gremium ist, um über die Gewinnverwendung zu entscheiden. Der Bankrat wird vom Kantonsrat gewählt. Die Wahl erfolgt gemäss Proporz, und alle Mitglieder müssen hohen Anforderungen an Professionalität und Erfahrung genügen. Damit ist der Bankrat bestens in der Lage, die Balance zwischen Sicherheit und Rentabilität zu gewährleisten.

Ich komme zum Schluss: Die bisherige Praxis hat sich über Jahre etabliert und bewährt. Die heutige Aufteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Bankrat, Aufsichtskommission und Kantonsrat funktioniert gut. Fazit: Mit der PI gibt es keinen erkennbaren Mehrwert, es entstehen jedoch markant höhere Risiken. Die EVP hat schon bei der ersten Beratung die parlamentarische Initiative abgelehnt und tut dies auch weiterhin.

Gianna Berger (AL, Zürich): Die Alternative Liste hat sich schon damals gegen die PI ausgesprochen und stimmt heute der Kommissionsmehrheit zu. Es ist wichtig und richtig, dass die Corporate Governance der ZKB überprüft wurde, nachdem der Bankrat eine Empfehlung über die Verwendung von Sonderdividenden ausgesprochen hatte. Eine zusätzliche Genehmigungspflicht für die Dividendenausschüttung der ZKB würde jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nur unnötigen Mehraufwand schaffen. Das bewährte System sollte nicht durch neue Bürokratie verkompliziert werden. Unsere Verantwortung liegt darin, kompetente Menschen mit den richtigen Motiven in den Bankrat zu wählen, alles andere wäre ein politisches Risiko für unsere Kantonbank. Zwar können wir nicht über die Dividendenausschüttungen abstimmen, doch durch die Wahl verantwortungsvoller Bankräte und eine genaue Überprüfung behalten wir Einfluss und können Missstände, wenn nötig, öffentlich machen und die Aufsicht verschärfen. Vielen Dank.

Regierungsrat Ernst Stocker: Ich kann es kurz machen, die Einigkeit ist recht gross im Rat, wie ich der Debatte entnehmen konnte. Und ich muss sagen, fast alle Referentinnen und Referenten haben auch die Argumentation des Regierungsrates aufgenommen, dass man mit dieser Regelung eigentlich wenig Nutzen, aber Unsicherheit schafft. Aber Unsicherheit wollen wir nicht bei der ZKB. Ich spüre das, Sie wollen es nicht, die ZKB will es nicht, die Regierung will es nicht, und ich bitte Sie deshalb, die PI abzulehnen. Besten Dank.

Abstimmung

Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von Stefanie Huber gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 153 : 23 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), dem Antrag der Kommission zuzustimmen und somit die parlamentarische Initiative 96/2022 abzulehnen.

II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Das Geschäft ist erledigt.