

Sitzung vom 30. April 1997

954. Anfrage (Staatsgarantie für die Zürcher Kantonalbank ZKB)

Kantonsrat Hans-Jacob Heitz, Winterthur, hat am 3. März 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Ich frage den Regierungsrat an, wie kann der Staat Zürich eine Staatsgarantie abgeben, obwohl sich abzeichnet, dass in Kürze das Eigenkapital des Kantons Zürich aufgebraucht und laut Finanzplan spätestens ab 1998 negativ (-1,7%) sein wird?

Wie kann der Regierungsrat diese Staatsgarantie trotz sich mit Sicherheit abzeichnendem negativem Eigenkapital verantworten?

Was für Massnahmen sieht er vor, um diese Staatsgarantie dennoch wirkungsvoll zu lassen?

Auf Antrag der Direktion der Finanzen
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Jacob Heitz, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat nahm bereits im Rahmen der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 125/1994 (Auslandaktivitäten und Leistungsauftrag der ZKB) Stellung zur Frage der Staatsgarantie. Wie der damaligen Antwort zu entnehmen ist, erlaubt es die Staatsgarantie grundsätzlich, unternehmerische Risiken letztlich auf den Steuerzahler abzuwälzen. Unter wettbewerbsspolitischen Aspekten kann die Staatsgarantie somit falsche Anreize vermitteln und erscheint durch wirtschaftliche Argumente nicht gerechtfertigt.

Das Gesetz über die Zürcher Kantonalbank vom 28. Mai 1978, bestimmt in § 6, dass der Staat für alle Verbindlichkeiten der Bank haftet, soweit die eigenen Mittel nicht ausreichen. Der zurzeit dem Parlament vorliegende Revisionsentwurf zu diesem Gesetz hält in Übereinstimmung mit dem geltenden Bundesrecht an dieser Bestimmung fest. Lediglich die Haftung für nachrangige Verbindlichkeiten und das (autorisierte, noch nicht emittierte) Partizipationsscheinkapital sollen nicht der Staatsgarantie unterstellt werden.

Das finanzielle Engagement des Kantons umfasst hierbei neben der Staatsgarantie auch das zur Verfügung gestellte Dotationskapital sowie die steuerliche Privilegierung der Kantonalbank gegenüber privatrechtlich organisierten Instituten. Obgleich die Staatsgarantie als eine Art von Eventualverpflichtung zu betrachten ist, wird dieses Risiko nach Gesetz nicht abgegolten. Laut § 4 Abs. 2 des ZKB-Gesetzes wird das Dotationskapital der Bank vom Staat zu Selbstkosten zur Verfügung gestellt, wobei der Revisionsentwurf keine Änderung dieser Bestimmung vorsieht. Dass die Staatsgarantie jedoch selbst bei der Gewährung eines Risikozuschlages auf dem Dotationskapital in den seltensten Fällen ihre Funktion zu erfüllen vermag, wurde einzelnen Kantonen erst bewusst, als sich die jeweilige Bank bereits in gefährlicher Schieflage befand. Die Erfahrungen in den Kantonen Bern und Solothurn, wie auch in abgeschwächter Form in Appenzell Ausserrhoden, haben mit aller Deutlichkeit aufgezeigt, dass der Kanton, insbesondere im gegenwärtigen Umfeld anhaltender Budgetdefizite der öffentlichen Hand, grundsätzlich nicht über das erforderliche Haftungssubstrat verfügt. Die Wahrscheinlichkeit eines teilweisen oder vollumfänglichen Ausfalls der Kantonalbank ist gegenwärtig als gering einzustufen. Stellt man einen groben Vergleich an und rechnet bei einem «Worst case-Szenario» mit einem Ausfallrisiko von 10% der Bilanzsumme, so entspräche dies zurzeit einem Wert von zwischen 5 und 6 Milliarden Franken. Der Kanton erzielte 1996 zum Vergleich 3,4 Milliarden Franken Einnahmen aus der Staatssteuer. Selbst unter Berücksichtigung der eigenen Mittel der Zürcher Kantonalbank von 3,4 Milliarden Franken (1996), bestehend aus dem Grundkapital, den allgemeinen gesetzlichen Reserven sowie den Reserven für allgemeine Bankrisiken, müsste theoretisch ein solcher Ausfall durch eine bedeutende Erhöhung des Steuereffusses refinanziert werden. Dies gilt auch dann, wenn die in der Bilanz zusätzlich ausgewiesenen Mittel von 2 Milliarden Franken für Wertberichtigungen (für Ausfallrisiken und für andere Geschäftsrisiken sowie für übrige Rückstellungen) mitberücksichtigt werden. Bei einem Verzehr der Eigenmittel müsste nämlich von Gesetzes wegen unverzüglich Eigenkapital nachgeschossen werden, um die Handlungsfähigkeit der Bank zu erhalten. Auch in einem solchen Fall müsste der Kanton einen namhaften Beitrag leisten. In der Praxis dürfte

allerdings ein Vorgehen, wie es bei der Berner Kantonalbank oder der Solothurner Kantonalbank gewählt wurde, einem weitaus realistischeren Szenario entsprechen. Da die aus der Staatsgarantie fliessende Haftung das Mass der tragbaren Steuerbelastung für die natürlichen und juristischen Personen bei weitem übersteigen würde, müsste wie in den bisherigen Fällen entweder eine Auffanggesellschaft gegründet oder ein Verkauf des Institutes in Erwägung gezogen werden.

Die Frage der Staatsgarantie und deren Umfang ist jedoch auch unter neuen Gesichtspunkten zu betrachten. Die zurzeit laufende Vernehmlassung zum Bericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzten Expertenkommission betreffend die Überprüfung des Status der Kantonalbanken zeichnet Lösungsvorschläge auf, die den wissenschaftlichen Erkenntnissen und betriebswirtschaftlichen Erfordernissen weitaus mehr Rechnung tragen. Die Kommission empfiehlt, dass die Bezeichnung «Kantonalbank» stets dann verwendet werden darf, wenn neben der gesetzlichen Grundlage eine qualifizierte Beteiligung des Kantons an der Bank von mindestens 10% der Stimmen oder des Kapitals sichergestellt ist. Hingegen ist die faktische Beistandspflicht des Kantons in Form der Staatsgarantie nicht mehr zwingend erforderlich. Das Staatsinstitut dürfte sich deshalb unter den genannten Voraussetzungen stets als «Kantonalbank» bezeichnen, unabhängig davon, ob eine volle, keine oder nur eine teilweise Staatsgarantie besteht.

Form und Umfang der Staatsgarantie sollten stets auch die Interessen der Steuerzahler berücksichtigen. Eine Staatsgarantie ohne vorhandenes Haftungssubstrat entfaltet im Hinblick auf ihre rechtliche Ausgestaltung die gleiche Wirkung wie eine Bürgschaft ohne Deckung. Im Garantiefall dürfte sie ihre Funktion kaum im erhofften Mass erfüllen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi