

## **6. Kantonalbankgesetz, Aufhebung des Fonds zur Absicherung der Staatsgarantie**

Antrag des Regierungsrates vom 3. Juni 2020 und gleichlautender Antrag der Finanzkommission vom 3. September 2020

Vorlage 5631

*Tobias Langenegger (SP, Zürich), Präsident der Finanzkommission (FIKO):* Wenn ich so in den Saal schaue, vor allem auch in die hinterste Reihe (*gemeint ist die Pressebank*), dann merke ich, dass es ruhig geworden ist um dieses Geschäft. Das Interesse ist grossmehrheitlich verflogen, das war einmal noch ganz anders: Die Hektik war gewaltig am Donnerstagnachmittag, dem 10. September 2020, weil die FIKO eine Medienmitteilung veröffentlicht hatte, die den Titel trug: «FIKO: Aufhebung der Staatsgarantie im Kantonalbankgesetz beantragt.»

Sie merken es, dem ist natürlich nicht so, um was geht es eigentlich heute?

Die heute zu beratende Gesetzesänderung geht auf eine Motion der Finanzkommission vom 1. April 2019 zurück. Darin forderte die FIKO den Regierungsrat auf, dem Kantonsrat die gesetzlichen Grundlagen zu unterbreiten, mit denen der Fonds zur Absicherung der Staatsgarantie für die Zürcher Kantonalbank (ZKB) beziehungsweise Paragraf 6 Absatz 5 Kantonalbankgesetz aufgehoben wird. Die Motion möchte, dass einerseits im Garantiefall sofort gehandelt werden kann und andererseits das Risiko der Handhabung der Staatsgarantie vermindert werden soll. Insgesamt vermag die heutige gesetzliche Regelung nicht zu befriedigen, zumal sie der ursprünglichen Absicht, die Abgeltung der Staatsgarantie für allfällige Hilfeleistungen zugunsten der ZKB sofort verfügbar zu halten, eher zuwiderläuft. So führt die Anlage dieser Mittel im entsprechenden Fonds zu Transaktionskosten und die Anlagen unterliegen einem Wertschwankungsrisiko. Zudem sind die angelegten Mittel im Bedarfsfall nicht sofort verfügbar, sondern müssen zuerst veräussert werden. Das Geld müsste also zumindest vorübergehend aus der allgemeinen Staatskasse kommen, ein Zeitdruck erhöht in dieser Situation das Wertschwankungsrisiko beziehungsweise das Risiko von Kursverlusten. Es gibt also momentan einen Fonds, der geöffnet wird, jedoch in der Krise nicht sofort per se liquide gemacht werden kann. Gleichzeitig können aber im aktuellen System mit der von der ZKB erhaltenen Abgeltung die Finanzverbindlichkeiten des Kantons nicht abgebaut werden. Durch einen Schuldenabbau wird aber – unter der Annahme einer gleichbleibenden Schuldentragfähigkeit – die Möglichkeiten des Kantons zur Geldaufnahme auf dem Kapitalmarkt verbessert, insbesondere natürlich in einer Krise. Entsprechend kann der Kanton im Garantiefall schneller und unmittelbarer handeln als über einen vorherigen Verkauf der getätigten Anlagen, wie es im Falle des Fonds passieren müsste.

Insgesamt führt das heutige Modell somit zu einem höheren Risiko, weil es beim Anlegen Wertschwankungen gibt, während der Schuldenabbau meist relativ risikoarm ist.

Zur Verbesserung der Situation aus Gesamtsicht des Finanzhaushaltes, das heisst zur Senkung des Wertschwankungsrisikos einerseits und zur Verbesserung der unmittelbaren Kapitalmarktfähigkeit des Kantons andererseits, wird deshalb in Zukunft auf die Anlage der Gelder verzichtet. Entsprechend wird der ZKB-Fonds aufgehoben und stattdessen sollen die Finanzverbindlichkeiten des Kantons gesenkt werden.

Damit die Abgeltung weiterhin eine Risikoprämie ist, wird sie wie bisher von der Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs ausgenommen. So wird die Kapitalmarktfähigkeit des Kantons tatsächlich verbessert. Im Geschäftsbericht wird ein entsprechender Indikator die Summe der bisherigen Abgeltungen aufzeigen, wodurch die Transparenz weiterhin gewährleistet ist.

Die Finanzkommission beantragt Ihnen einstimmig, der entsprechenden Änderung des Kantonalbankgesetzes zuzustimmen. Besten Dank.

*Elisabeth Pflugshaupt (SVP, Gossau):* Der Präsident der Finanzkommission hat es schon sehr gut ausgeführt und informiert, warum und wieso dieser Antrag vorliegt. Der Kanton haftet, wie gesagt, für die Verbindlichkeiten – für alle Verbindlichkeiten – der ZKB, sofern diese ihnen aus eigenen Mitteln nicht mehr gerecht werden kann. Die Finanzdirektion hat wiederholt darauf hingewiesen, dass der Fonds in der aktuellen Ausgestaltung als Instrument ungeeignet ist beziehungsweise dass es keinen solchen Fonds braucht. Wie es sich heute darstellt, hatte die Finanzdirektion recht.

Die SVP unterstützt die Aufhebung des Fonds sowie die Bedingung, die daran geknüpft ist, nämlich, dass das bereits angesparte Geld für den Schuldenabbau verwendet wird. Die Abgeltung für die Staatsgarantie von der ZKB wird weiterhin geleistet und wie bisher nicht dem mittelfristigen Ausgleich angerechnet, womit die Gelder ausdrücklich zum fortlaufenden Schuldenabbau eingesetzt werden. Die SVP sagt Ja. Danke.

*Hannah Pfalzgraf (SP, Mettmenstetten):* Die SP-Fraktion steht hinter der ZKB als Bank der Zürcher Bevölkerung, aus diesem Grund stehen wir auch hinter der Staatsgarantie. Wenn in einem Krisenfall schon eine Bank gerettet werden soll, dann wenigstens eine gute, eine, die für die Bevölkerung, den Kanton, die Gemeinden arbeitet – und nicht primär Privatinteressen vertritt, eine, bei der wir demokratisch mitbestimmen können.

Die Idee hinter dem Fonds zur Absicherung der Staatsgarantie war nicht so schlecht: ein Fonds, gespeisen durch die jährliche Versicherungsprämie der ZKB, um für den Fall, dass die Staatsgarantie zu tragen kommen würde, entsprechende Mittel zur Verfügung zu haben. Denn es ist anzunehmen, dass in einem solchen Fall auch der Kanton Zürich nicht gerade wirtschaftliche und finanzielle Glanzzeiten durchlebt. Doch leider ist der Fonds auch nicht gerade das Gelbe vom Ei. Bis auf Weiteres wird er zu klein sein, um im Krisenfall substantiell etwas beitragen zu können, und irgendwann, wenn kein Krisenfall eintritt, wird er viel zu prall gefüllt sein.

Die SP-Fraktion unterstützt den Vorschlag, den Fonds aufzuheben und die jährlichen Versicherungsprämien der ZKB stattdessen zum Schuldenabbau nutzen, so dass in einem Krisenfall, sollte die Staatsgarantie zu tragen kommen, rascher und einfacher Geld am Kapitalmarkt aufgenommen werden kann. Die SP wird dem Antrag zustimmen. Besten Dank.

*Christian Schucan (FDP, Uetikon a. S.):* Dieses Geschäft ist eigentlich ein Geschäft mit Ansage. Bereits 2015/2016 bei der Ausarbeitung und dann bei der Verabschiedung des Reglements für den Fonds zur Absicherung der Staatsgarantie für die Zürcher Kantonalbank hat sich gezeigt, dass die eigentliche Absicht, im Falle der Beanspruchung der Staatsgarantie durch die Zürcher Kantonalbank die finanziellen Mittel für diesen Fall einfach und flexibel zur Hand zu haben, mit dem Fonds gar nicht funktioniert. Die Mittel könnten nicht einfach abgerufen werden und es ist fraglich, ob Mittel in genügender Höhe so je zurückgelegt werden können. Entsprechend wurde auch die Anlagetätigkeit gar nicht erst aufgenommen. Es ist daher folgerichtig, den Fonds aufzuheben und die Entschädigung für die Staatsgarantie bei der Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs der Rechnung des Kantons nicht zu berücksichtigen. Dadurch werden die Mittel dem Schuldenabbau zugeführt werden. Dies wiederum verbessert die Kapitalaufnahmefähigkeit des Kantons und würde auch im Falle der Anwendung der Staatsgarantie zu einer raschen Reaktion beitragen.

Zum Schluss komme ich noch auf ein wichtiges Element, nämlich, dass im Geschäftsbericht transparent aufgezeigt wird, wie sich die Summe der erhaltenen Entschädigung im Verlauf der Jahre entwickelt hat. Nur weil der Kanton aufgrund der diskutierten Vorgehensweise keine zu hohe Schuldenlast mehr trägt, darf dies nicht zu einer zügellosen Finanzpolitik führen. Regierungsrat und Kantonsrat sind gut beraten, dies auch immer im Lichte der mit der Staatsgarantie verbundenen Eventualverpflichtung zu sehen und zu berücksichtigen, dass die Beiträge dafür zum Schuldensaldo beigetragen haben.

Die FDP stimmt der Vorlage zu. Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

*Ronald Alder (GLP, Ottenbach):* Im Kantonsratsgesetz ist festgehalten, dass die Zürcher Kantonalbank über eine Staatsgarantie verfügt. Die Bank entschädigt den Kanton jährlich für die Staatsgarantie mit rund 22 Millionen Franken. Diese Entschädigung fließt bis jetzt in einen Fonds zur Absicherung der Staatsgarantie. Dieses Geld wiederum, der Fondsbestand, muss in Anlagen investiert werden, und diese unterliegen einem Wertschwankungsrisiko und auch sonstigem Wertrisiko. Gleichzeitig können die Finanzverbindlichkeiten des Kantons nicht entsprechend abgebaut werden. Insgesamt führt dies zu einem höheren Risiko, als wenn mit den Abgeltungen der ZKB direkt Schulden des Kantons abgebaut werden. Zudem sind die angelegten Mittel im Bedarfsfall nicht sofort verfügbar, sondern müssen zuerst veräussert werden.

Die vorliegende Gesetzesänderung hebt den Fonds zur Absicherung der Staatsgarantie auf. Es macht Sinn, dass keine zusätzlichen Risiken durch Fondswertschwankungen geschaffen werden. Die Grünliberalen stimmen daher der Gesetzesänderung zu.

Nun noch ein paar Worte zum eingangs erwähnten Titel der Finanzkommission im September 2020, zu dem, was der Präsident der Finanzkommission erwähnt hat, nämlich, dass die Finanzkommission empfohlen habe, die Staatsgarantie der ZKB aufzuheben. Wie Sie wissen, hat die GLP dazu eine sehr kritische Haltung und hat auch dahingehend bereits Vorstösse eingereicht. Die Staatsgarantie der ZKB ist immer wieder kritisch zu hinterfragen. Denn Ereignisse in anderen Kantonen haben gezeigt, wie katastrophal diese Staatsgarantie sein kann. Die Staatsgarantien kamen die Steuerzahlenden bei Krisen der Kantonalbanken sehr teuer zu stehen. Die hohen Steuersätze in den Kantonen Bern, Solothurn und Genf sind heute noch spürbare Folgen davon. In einem Liquiditätsfall würde sich die maximale Haftungsverpflichtung des Kantons Zürich auf das Mehrfache der jährlichen Ausgabe summieren. Es ist darum sehr wohl angezeigt, die Staatsgarantie der Zürcher Kantonalbank weiterhin zu hinterfragen.

*Selma L'Orange Seigo (Grüne, Zürich):* Dieser Fonds zur Absicherung der Staatsgarantie für die Zürcher Kantonalbank war keine gute Idee und wir Grünen werden seiner Abschaffung zustimmen. Ich möchte doch daran erinnern, dass das nicht immer so unbestritten war wie jetzt. Vor ziemlich genau fünf Jahren wurde der Fonds erst geschaffen. Die Grünen haben damals bereits einen Antrag auf Nichteintreten gestellt, denn es war von Beginn weg klar, dass es keinen Sinn macht, Gelder in einem Fonds zu parken, um die Staatsgarantie abzusichern. Sollte die ZKB wirklich ein Fall für die Staatsgarantie werden, muss der Kanton rasch handeln können und nicht zuerst einen Fonds auflösen und die entsprechenden Anlagen wieder veräussern. Ebenso unlogisch ist die Obergrenze des Fondsbestandes in Höhe des Dotationskapitals. Warum ausgerechnet dieser Betrag ausreichen soll, um die viertgrösste Bank der Schweiz zu retten, ist unklar. Das Konstrukt als solches war also falsch gewählt, ebenso die willkürliche Zielgrösse in Höhe des Dotationskapitals.

Wir Grünen freuen uns natürlich, dass es bei finanzpolitischen Themen nur fünf Jahre dauert, bis gewisse Parteien nachziehen, beim Klimawandel warten wir nun schon seit Jahrzehnten.

*Farid Zeroual (CVP, Adliswil):* Viele Fragen zum Fonds als zusätzlicher Sicherungsmechanismus für die Zürcher Kantonalbank wurden in den Debatten im Jahre 2015 und 2016 erörtert. Überzeugende Argumente für den Fonds gab es schon damals wenige. Die CVP-Fraktion hat sich schon damals gegen den Fonds ausgesprochen. Die CVP-Fraktion hat deshalb auch im September 2019 die Motion der FIKO zur Aufhebung des Fonds zur Absicherung der Staatsgarantie mit Überzeugung an den Regierungsrat überwiesen. Anstelle der Äufnung eines Fonds, welcher naturgemäss auch Wertschwankungsrisiken beinhaltet, ist es nachhaltiger, einen soliden Finanzhaushalt anzustreben. Daher ist es wohl am

werthaltigsten und für den Steuerzahler nutzbringend, den Fonds aufzulösen und das angesparte Vermögen zum Schuldenabbau des Kantons zu verwenden. Der Regierungsrat hat die Forderung der Motion aufgenommen und die entsprechende Änderung im Kantonalbankgesetz abgebildet. So werden wir künftigen Generationen geringere Schulden hinterlassen anstelle von unwägbaren Anlagerisiken. Die CVP stimmt der Änderung des Kantonalbankgesetzes mit Überzeugung zu.

*Markus Bischoff (AL, Zürich):* Die grossen Parteien, die diesem Gesetz vor fünf Jahren zugestimmt haben – SVP, FDP und auch SP –, wollen jetzt eine schickliche Beerdigung für dieses Gesetz veranstalten und so tun, als ob man halt gescheiter geworden wäre und deshalb dieses Gesetz nicht mehr brauche. Wir von der AL haben schon vor fünf Jahren gesagt: Dieses Gesetz ist eine Totgeburt. Und so war es auch. Konkret: Man kann keine Bank versichern. Hinter diesem Gesetz stand eine Vollkaskomentalität. Man meinte, man könne so etwas absichern. Das können wir nicht, niemand kann eine Bank versichern und dann sowieso nicht mit so untauglichen Mitteln, indem man Gelder anlegt, die man, wenn es sie braucht, dann gar nicht hat, respektive man würde den Finanzmarkt noch zusätzlich destabilisieren, wenn man diese Mittel auflöst. Wenn man eine Bank hat, dann hat man ein Risiko. There is no free lunch, das gibt es auch. Aber wir haben ja auch einen grossen Gegenwert von dieser ZKB. Wir wissen jedes Jahr, wie viel Geld die ZKB dem Kanton und den Gemeinden gibt. Es ist immer ein schöner Batzen. Jetzt gibt es noch 100 Millionen Franken Corona-Dividende (*Covid-19-Pandemie*), das haben wir nicht frei. Wir haben ein gewisses Restrisiko, aber das ist halt so. Und es ist auch so – das wissen wir –, die ZKB ist systemrelevant. Und wenn diese ZKB in Nöten wäre, müsste auch der Bund einspringen. Wir wissen gar nicht, ob wir das halten könnten. Aber wenn es soweit wäre, wenn eine solche Riesenkatastrophe eintreten würde, dann würde es generell der gesamten Volkswirtschaft in der Schweiz ganz, ganz schlecht gehen. Aber auch dieses Risiko besteht, weil ja nichts in Stein gemeisselt ist. So wie alle Systeme einmal gekommen sind, sind sie auch wieder vergangen, das ist so. Aber trotzdem, wir stehen hinter dieser Bank. Und wenn wir einen gesunden Staatshaushalt haben und für eine gute Volkswirtschaft sorgen, dann können wir dieses Risiko tragen. Deshalb stimmen wir sehr gerne der Abschaffung dieses Gesetzes, das wir nie wollten, zu.

*Christian Schucan (FDP, Uetikon a. S.) spricht zum zweiten Mal:* Lieber Markus Bischoff, ich möchte dich doch daran erinnern, dass ich damals, als wir über das Reglement zur Absicherung des Staatsfonds hier in diesem Rat – also nicht hier in diesem Gebäude (*der Halle 9*) – gesprochen haben, den Antrag gestellt habe, das Reglement zurückzuweisen; eben genau aus diesen Gründen, die wir heute besprochen haben. Wenn nun die Grünen und die Alternative Liste hier irgendwie den Lead beanspruchen, kann ich mich nur wundern. Besten Dank.

*Regierungsrat Ernst Stocker:* Ich kann es kurz machen, das meiste wurde gesagt: Die Finanzkommission hat diese Motion an die Regierung überwiesen und diese Anpassung erfolgt jetzt. Ich glaube, man kann wirklich nochmals festhalten: Die

Grundidee der Versicherungsprämie – das hat sich jetzt gezeigt – ist nicht aufgegangen. Aber ich glaube, man muss auch wissen, dass unsere ZKB halt nicht eine normale Kantonalkbank ist. Sie ist die einzige Kantonalkbank der Schweiz, die systemrelevant ist und damit eine ganz andere Rolle einnimmt als andere Kantonalkbanken. Und es ist so, diese Fondslösung, die wir angestrebt haben, konnte das Ziel nicht erreichen, weil solche Anlagen diesen Ansprüchen gar nicht genügen können, die vorgegeben wurden. Wenn man jetzt über Staatsgarantie oder über die ZKB und so weiter und so fort zu sprechen beginnt, wenn Sie den Kanton Bern oder die Berner Kantonalkbank anführen, dann möchte ich doch festhalten: Ich glaube, das Ganze ist zu einer anderen Zeit passiert. Heute sind die Eigenkapital-Vorschriften der Banken, auch der Kantonalkbanken, insbesondere, wenn sie systemrelevant sind, so, dass sie ganz anderen Vorschriften genügen müssen als zu der Zeit, als man diese Krisen hatte. Und weil es systemrelevant ist, bekommt das eine ganz andere Dimension. Ich denke, heute hat man diese Absicherungen, aber – das schleckt keine Geiss weg – ein gewisses Risiko haben wir mit dieser Bank. Aber ich glaube, momentan können wir uns an unserer Kantonalkbank freuen. Und was ich auch noch festhalten möchte: Entscheidend ist, dass diese Versicherungsprämie, diese 23 Millionen Franken, aus dem mittelfristigen Ausgleich ausgenommen sind. Das ist eigentlich die entscheidende Grösse und nicht, wo es angelegt wird. Deshalb auch noch zur Ergänzung: Die Ausnahme beim mittelfristigen Ausgleich bleibt und als planerische Massnahme kann ich Ihnen noch bekannt geben, dass wir das nicht abgerufene Dotationskapital jetzt in die langfristige Finanzplanung des Kantons aufnehmen. Ich bitte Sie, der Vorlage zuzustimmen. Danke.

#### *Eintreten*

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

#### *Detailberatung*

#### *Titel und Ingress*

*I. Das Kantonalkbankgesetz vom 28. September 1997 wird wie folgt geändert:*  
§ 6

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Ratsvizepräsident Benno Scherrer:* Damit ist die Vorlage materiell durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in circa vier Wochen statt. Dann befinden wir auch über Ziffern II bis V der Vorlage.

Das Geschäft ist für heute erledigt.