

4. Erhöhung des Dotationskapitalrahmens der Zürcher Kantonalbank (ZKB) von 3,0 Mrd. auf 3,425 Mrd. Franken

Antrag des Bankrates der Zürcher Kantonalbank vom 26. März 2020 und geänderter Antrag der Finanzkommission vom 17. September 2020

KR-Nr. 140a/2020

Eintretensdebatte

Tobias Langenegger (SP, Zürich), Präsident der Finanzkommission (FIKO): Die folgenden Ausführungen sind relativ finanztechnisch. Ich versuche es so einfach wie möglich zu halten, was mir sicher nicht immer gelingen wird, wofür ich mich jetzt schon entschuldige.

Die Vorgeschichte dieses Geschäfts geht weit zurück: In der Finanzkrise 2007/2008 musste der Bund mit der Nationalbank die UBS (*Schweizer Grossbank*) «retten». Darauf entfachte eine grosse Diskussion um die Too-big-too-fail-Problematik in der Bankbranche. Die Politik sah anschliessend Handlungsbedarf und nahm sich der Thematik an. Primär wollte sie für diejenigen Banken, welche systemrelevant sind, also eben too big too fail, strengere Regeln, insbesondere bezüglich Eigenkapital und Liquidität.

Am 1. November 2013 verfügte die Schweizerische Nationalbank, dass die Zürcher Kantonalbank eine national systemrelevante Bank ist, ebenso wie die UBS, die CS, die Raiffeisen sowie die PostFinance (*Schweizer Grossbanken und Bankengruppen*). Gemäss Artikel 9 Absatz 2 Bankengesetz müssen systemrelevante Banken erhöhte Anforderungen bezüglich Eigenmittel sowie Liquidität erfüllen. Zudem müssen die systemrelevanten Banken auch eine Notfallplanung haben, die umgehend umgesetzt werden kann, sodass im Falle einer drohenden Insolvenz die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen entsprechend gewährleistet ist. Im Rahmen der Prüfung der Notfallplanung der Zürcher Kantonalbank hat die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA die Höhe des erforderlichen Rekapitalisierungsbetrags für den potenziellen Fall einer Sanierung oder Abwicklung der Bank auf 7,86 Prozent der risikogewichteten Aktiven festgelegt. Dies entspricht per 31. Dezember 2019 einem Betrag von 5,11 Milliarden Franken. Gemäss Artikel 132a litera a der Eigenmittelverordnung kann diese sogenannte Gone-concern-Kapitalanforderung zu 50 Prozent mit der Staatsgarantie abgedeckt werden. Die anderen 50 Prozent müssen in Form von vorgehaltenen zusätzlichen verlustabsorbierenden Mitteln zur Verfügung stehen, das sogenannte vorgehaltene Gone-concern-Kapital.

Das bewilligte und noch nicht abgerufene Dotationskapital, also die Dotationskapitalreserve, kann gemäss FINMA bis maximal 1 Milliarde Franken an das regulatorisch erforderliche vorgehaltene Gone-concern-Kapital angerechnet werden; dies insofern, als sichergestellt ist, dass die Dotationskapitalreserve im Umfang, in welchem sie dafür berücksichtigt werden soll, nur auf Anordnung der FINMA oder eines von dieser eingesetzten Sanierungsbeauftragten abgerufen wird. Die

Aktivierung der Dotationskapitalreserve darf also beispielsweise explizit nicht noch vorab eine Bewilligung des Kantonsrates benötigen.

Zur Abdeckung des regulatorisch erforderlichen vorgehaltenen Gone-concern-Kapitals stehen der Zürcher Kantonalbank verschiedene Instrumente zur Verfügung, die miteinander kombiniert werden können. Der ZKB-Bankrat hat verschiedene Varianten geprüft und sich nach Abwägung von Vor- und Nachteilen entschieden, von der Möglichkeit der Anrechnung der Dotationskapitalreserve bis maximal 1 Milliarde Franken Gebrauch zu machen. Der verbleibende Kapitalbedarf – unter Berücksichtigung der von der Eigenmittelverordnung festgelegten Übergangsfrist – soll durch Tier-2-Kapital sowie alternativ durch teilweise Umqualifizierung von Going-concern-Kapital abgedeckt werden.

Eine Ausschöpfung des von der FINMA akzeptierten Anrechnungsbetrags von 1 Milliarde Franken ist nach Auffassung der Verantwortlichen der Zürcher Kantonalbank sinnvoll. Ihres Erachtens hat sie bis auf weiteres keine Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung sowie Kapital- und Investitionspläne, weder des Kantons Zürich noch der Zürcher Kantonalbank. Somit ist die Ausschöpfung des akzeptierten Anrechnungsbetrags quasi kostenneutral und steht nicht in Konkurrenz zu anderen Investitionen oder Ausgaben. Zudem ist sie für den Kanton Zürich auch risikoneutral, da die Dotationskapitalreserve Teil des potenziellen Sanierungsbeitrags bildet, welchen der Kanton unter der Staatsgarantie – Sie erinnern sich, Kantonsverfassung Artikel 109 – zur Rekapitalisierung seiner Bank einschliessen müsste. Faktisch kann damit 70 Prozent des regulatorischen Gone-concern-Mittelbedarfs der Zürcher Kantonalbank durch die Staatsgarantie abgedeckt werden. Damit kommt man nahe an die Forderung des Kantons- und des Regierungsrates im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision der Eigenmittelverordnung von 2018, wo beide – oder besser gesagt: wir und die Regierung – gefordert haben, dass die Staatsgarantie vollumfänglich an die regulatorischen Gone-concern-Kapitalanforderungen angerechnet werden soll.

Insbesondere der Punkt der Kostenneutralität gab in der Finanzkommission zu Diskussionen Anlass. Es ist in der Tat so, dass diese Dotationskapitalerhöhung von 425 Millionen Franken nicht in der Erfolgs- oder Investitionsrechnung auftaucht. Die Verbindlichkeit des Kantons für diese Zahlung besteht jedoch ab dem heutigen Entscheid. Und es ist auch klar, dass mit vielen solchen Verbindlichkeiten die Bonität des Kantons leidet und somit die Zinsen auf Fremdkapital mittelfristig steigen würden. Für die Kommissionsmehrheit überwogen die Vorteile dieser Lösung jedoch klar, weil sie verhindern wollte, dass die ZKB den Rest des benötigten Gone-concern-Kapitals primär im Ausland zu hohen Zinsen beschaffen muss, was wiederum den Erfolg und auch die entsprechenden Ausschüttungen an den Kanton und die Gemeinden mindern würde.

Eine Kommissionsminderheit lehnt die Erhöhung ab. Sie ist der Meinung, dass die notwendigen Kapitalanforderungen nicht über weitere Verpflichtungen des Kantons gedeckt werden sollen. Zur Verringerung der Risiken des Kantons soll die Zürcher Kantonalbank beauftragt werden, sich auf dem Kapitalmarkt zu bedienen respektive ihr eigenes überschüssiges Kapital einzusetzen.

Die Finanzkommission empfiehlt Ihnen nach eingehenden Beratungen, die unter Beizug des Finanzdirektors (*Regierungsrat Ernst Stocker*) und des ZKB-Bankpräsidiums nicht immer ganz reibungslos erfolgten, mit einer Mehrheit von 8 zu 3 Stimmen, den Dotationskapitalrahmen der ZKB von 3 Milliarden auf neu 3,425 Milliarden Franken festzusetzen. Der Erhöhungsbetrag von 425 Millionen Franken soll dabei ausschliesslich für den Zweck der Notfallplanung verwendet werden. Besten Dank.

Minderheitsantrag Cyrill von Planta und Ronald Alder:

I. Auf die Vorlage wird nicht eingetreten.

II. Mitteilung an den Bankrat der Zürcher Kantonalbank und den Regierungsrat.

Cyrill von Planta (GLP, Zürich): Die Grünliberalen stellen Ihnen zu diesem Geschäft den Antrag auf Nichteintreten, und zwar ist es für uns – im Gegensatz zu den etwas langatmigen Ausführungen des Kommissionspräsidenten – eine sehr einfache Frage. Es geht hier um die Frage «Gewinn versus Risiko». Die Fragen, um die es hier nun geht: Wollen wir wirklich noch mehr Gewinn haben zulasten des Kantons mit mehr Risiko? Oder benutzen wir die Chance, hier jetzt ein bisschen Risiko abzugeben, mit dem kleinen Opfer von ein wenig Gewinn. Sie haben es gehört: Was machen wir hier? Wir schaffen eigentlich ein virtuelles Asset auf Kantonsseite. Wir haben diese Dotationskapital-Reserve, die wir auf 1 Milliarde Franken erhöhen, und wir haben das Gefühl als Kantonsrat, dass uns das nichts kostet, dass wir so mit ein bisschen Gesetzesänderungen bei der FINMA durchschlüpfen können und dass uns das weder zusätzliches Risiko noch zusätzliche Kosten bringt. Das ist einfach falsch. Bloss weil die Eintretenswahrscheinlichkeit eines Bankrotts bei der Zürcher Kantonalbank sehr tief ist, heisst das nicht, dass es nie passiert. Und – das wurde am Schluss noch angedeutet – das heisst eben auch nicht, dass sich das nicht in Form von höheren Zinsen niederschlägt. Also dieses «Gratis» ist einfach eine Illusion. Und wenn man dann ein bisschen herumredet mit «quasi kostenneutral», dann muss man einfach sagen: Nein, das ist eben wirklich nur «quasi», es kostet wirklich ein wenig. Wir von den Grünliberalen sind der Ansicht, dass die ZKB genug Gewinn macht für den Kanton, aber bereits heute schon mit zu viel Risiko.

Interessant an diesem Geschäft ist auch die Haltung der FINMA zur Staatsgarantie. Die Haltung der FINMA zur Staatsgarantie ist, wie Sie der Gesetzesweisung entnehmen können: 50 Prozent. Auch das ist ein Signal, dass der Kantonsrat zur Kenntnis nehmen sollte. Es ist mir und der GLP nicht ganz klar, weshalb sich die FINMA auf ein so windiges Finanzinstrument wie die Dotationskapitalreserve einlässt, um den Kapitalbedarf zu decken. Es ist uns insbesondere nicht klar, weshalb sich die FINMA auf so etwas einlässt, weil es eigentlich locker Alternativen für die Zürcher Kantonalbank gäbe. Sie wurden auch schon kurz angedeutet: Die Zürcher Kantonalbank könnte weitere Tier-2-Anleihen aufnehmen und sie könnte die Umqualifizierung von Going-concern-Kapital vornehmen. Also hier wären Alternativen vorhanden – mit nur minimalem Impact auf den Gewinn der ZKB, und das wäre das, was sich die Grünliberalen wünschen: Ein bisschen Risiko vom

Kanton wegnehmen, gerade weil die FINMA hier ganz klar Signale gibt, dass ihr das auch ganz recht wäre, weil die Staatsgarantie allein für sie nicht gilt.

Was in der Diskussion auch noch ein bisschen aufgefallen ist, ist, dass die Diskussion in der Kommission teilweise ein wenig ins Unsachliche abglitt. Wir von den Grünliberalen mussten uns anhören, dass man bei diesem Geschäft auf keinen Fall anderer Meinung sein kann, weil das dem Ansehen der ZKB schaden könnte; als ob es nicht mehr möglich wäre, andere Meinungen zu haben, gerade zu einem Risikoproblem. Und ich bin der Meinung, dass die Argumentation für diese Dotationskapitalreserve auch ein bisschen unehrlich war, insbesondere die Aussage, dass man nicht möchte, dass Kapital oder Zinsen ins Ausland abfliessen. Wir haben just ein paar Wochen, nachdem wir das Geschäft in der Kommission beraten haben, die Mitteilung der Zürcher Kantonalbank gekriegt, dass sie wieder erfolgreich eine neue Anleihe aufgenommen habe. Also diese Aussage, dass man kein Geld ins Ausland abgeben möchte, ist doch sehr fadenscheinig.

Nochmals zusammenfassend: Die Grünliberalen lehnen die Erhöhung der Dotationskapitalreserve ab. Es geht hier um Gewinn versus Risiko. Und die GLP findet, die ZKB macht genug Gewinn und die ZKB hat bereits schon zu viel Risiko für den Kanton Zürich.

Elisabeth Pflugshaupt (SVP, Gossau): Über die finanziellen sowie die rechtlichen Aspekte dieses Antrags hat der Präsident der FIKO sehr gut informiert, ich werde sie daher nicht wiederholen. Klar ist: Der Kanton ist Eigentümer der Bank und haftet über die Staatsgarantie auch für sie. Er hat somit ein Interesse daran, dass die Zahlungsfähigkeit zu jeder Zeit gewährleistet ist. Die Verantwortung für die Bank trägt im Endeffekt der Kantonsrat. Im Zusammenhang mit diesem Antrag geht es aber auch um die Grundsatzfrage: Wollen wir, der Kantonsrat, die Verantwortung für unsere Bank weiterhin behalten und stehen dazu? Oder finden wir – auch als Kantonsrat –, dass dies nicht mehr zeitgemäss, dazu wettbewerbsverzerrend und eine zu grosse Verantwortung für ein sehr komplex gewordenes Geschäft ist?

Die SVP ist mit grosser Mehrheit der Meinung: Ja, das wollen wir und dazu stehen wir. Die ZKB ist eine der bestkapitalisierten Banken auf der Welt mit dem Triple-A-Rating – auch dank dieser Staatsgarantie. Mit der Erhöhung des Dotationskapitals kann die ZKB bis 70 Prozent der geforderten Sicherheiten durch die Staatsgarantie abdecken. Diese Garantie ist, wie wir gehört haben, nicht gratis für die ZKB. Gratis ist übrigens nichts auf dieser Welt, auch nicht für den Kanton. Das Risiko, das der Kanton übernehmen muss, ist ein Preis, den wir zu zahlen bereit sind, denn wir sind überzeugt, dass die Bank sehr gut aufgestellt ist. Weiter hat sich die Bank als Partnerin in der Corona-Krise (*Covid-19-Pandemie*) bestens bewährt. Durch diese Erhöhung wird die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Bank und ihre Ausrichtung durch den Kantonsrat bestärkt. Die SVP wird eintreten und sagt Ja zur Erhöhung des Dotationskapitals.

Hannah Pfalzgraf (SP, Mettmenstetten): In den vergangenen Monaten haben wir viel über Systemrelevanz gesprochen, über die Systemrelevanz des Pflegepersonals, der Angestellten in der Migros um die Ecke, die Tramfahrerinnen und Tramfahrer. In der Schweiz – natürlich – können aber auch Banken systemrelevant sein, so auch unsere ZKB. Eine systemrelevante Bank muss nach Bestimmungen der FINMA erhöhte Anforderung bezüglich Liquidität und Eigenkapital erfüllen. Denn auch in Krisenzeiten oder bei drohender Insolvenz sollen die systemrelevanten Funktionen gewährleistet werden können.

Der vorliegende Antrag fordert eine Erhöhung des Dotationskapitalrahmens, um eben diese Anforderungen erfüllen zu können. Es ist ein Weg, der die ZKB weniger kostet, als wenn sie den gleichen Betrag selbst auf dem Kapitalmarkt beschaffen müsste. Zudem kostet es den Kanton Zürich nichts, es sei denn, ein solcher Krisenfall würde eintreten. Zur Beruhigung: Das ist ein sehr unwahrscheinliches Szenario. Doch selbst wenn, dann müsste der Kanton Zürich aufgrund der Staatsgarantie sowieso reagieren.

Natürlich kann man nun der Meinung sein, es herrsche Ungerechtigkeit, weil die ZKB durch ihre Staatsgarantie, dadurch, dass sie im Besitz des Kantons Zürich ist, einen Wettbewerbsvorteil hat. Nur hat dieses Verständnis von Gerechtigkeit oder eben Ungerechtigkeit in meinen Augen nicht gerade viel Substanz. Der Kapitalismus ist ungerecht und darauf ausgelegt, dass sich alle ihre Vorteile im Wettbewerb holen. Warum sollte dies nun aber genau der ZKB angelastet werden? Man kann auch der Meinung sein, dass die Staatsgarantie abgeschafft gehört, eine Meinung, die aus Sicht des Kantons nicht gerade nachvollziehbar erscheint. Denn vergessen wir bitte nicht, wie viel der Kanton Zürich von der ZKB profitiert, wie viel die Gemeinden von der ZKB profitieren und welch ein Privileg es ist, eine Bank in Besitz der Bevölkerung zu wissen, statt von irgendwelchen Grossaktionären, welche lediglich an der eigenen Bereicherung, nicht aber am Gemeinwohl, interessiert sind.

Die SP-Fraktion wird der Erhöhung des Dotationskapitalrahmens der ZKB zustimmen. Besten Dank

Christian Schucan (FDP, Uetikon a. S.): Kommen wir zuerst zum Thema «Ist es notwendig?»: Ja, es ist notwendig, weil die ZKB systemrelevant ist und somit die Eigenkapitalvoraussetzungen sichergestellt werden müssen. Nun die Frage zur Wirkung: Was bedeutet dies für den Kanton Zürich? Wir erhöhen mit dieser Vorlage den Dotationskapitalrahmen, das heisst aber nicht, dass Geld fliesst. Geld fliesst nur, wenn tatsächlich der Krisenfall zutreffen sollte und die FINMA oder der zuständige Sanierer dann diese Dotationskapitalerhöhung auslösen würde, sprich: Dann müsste der Kanton das Geld effektiv sprechen.

Wieso will die FINMA das zum heutigen Zeitpunkt? Wenn wir sehen, wie lange die Behandlung dieses Geschäfts mit der Diskussion in der Finanzkommission und dann im Kantonsrat und so weiter gebraucht hat, dann braucht das seine Zeit, bis ein solcher Rahmen gesprochen wird. Wenn Sie aber in einer Krise sind, dann müssen Sie handeln können und dann können Sie nicht einen Entscheid des Kantonsrates abwarten. Deshalb macht es Sinn, dass man, wenn man die Erhöhung

des Dotationskapitals als Massnahme sieht, um die Eigenkapitalstärke der ZKB sicherzustellen, das auch heute spricht. Man kann sich fragen, wie die FINMA die Staatsgarantie beurteilt. Offenbar ist sie da ein bisschen kritisch, denn sonst würde sie nicht nur 50 Prozent, sondern 100 Prozent anrechnen. Das dürfte damit zusammenhängen, dass die ZKB ja vor allem in der Marktregion, also im Zürcher Wirtschaftsraum tätig ist. Das heisst: Wenn der Krisenfall zutrifft, ist die Situation so, dass der Wirtschaftsraum Zürich Schwierigkeiten hat. Somit dürfte auch für den Kanton Zürich die Finanzierung dieses Dotationskapitals zum dannzumaligen Zeitpunkt nicht ganz einfach sein.

Nun stellt sich die Frage: Gibt es denn Alternativen zu dieser Finanzierungsmöglichkeit, die wir heute anschauen? Hier muss man einfach im Kopf behalten: Wir haben die Staatsgarantie, also der Kanton haftet für die ZKB und die ZKB gehört dem Kanton. Wir müssen dabei also berücksichtigen, dass diese Bank dem Kanton gehört, sprich: Wenn es dieser Bank gut geht, dann wirkt sich dies finanziell auch auf den Kanton positiv aus. Wenn es dieser Bank nicht so gut geht, dann hat das entsprechend auch Auswirkungen auf die Finanzen des Kantons. Was wäre die Alternative Nummer 1? Man könnte einfach sagen: «ZKB, bitte blockiere die entsprechenden liquiden Mittel, sperr sie in den Tresor, du darfst sie für nichts anderes brauchen.» Das wäre eine Variante. Nur, wenn ich 1 Milliarde Franken einfach in den Tresor sperre und damit nicht wirtschaften kann, dann verzichte ich auf die entsprechenden Erträge, die daraus resultieren, und auch die wirtschaftliche Leistung, die damit gewährleistet werden kann.

Es wurde schon erwähnt, man könnte auch die Finanzierung über Tier-2-Anleihen machen. Das hat Kosten zur Folge. Bei der ersten Variante haben wir einen Einnahmeverzicht, bei der zweiten Variante haben wir zusätzliche Kosten, die sich auf das Ergebnis der ZKB auswirken. Das, was sich auf das Ergebnis der ZKB auswirkt, wirkt sich auch auf den Kanton aus, wie wir das vorher gesehen haben. Nun sollten wir uns durchaus überlegen: Das mit dem Risiko für den Kanton haben wir damit ja noch nicht «gegessen». Wie können wir also dem Risiko begegnen, sodass wir, falls dieser Krisenfall eintritt, doch sinnvoll handeln können? Das liegt in der Hand des Kantons. Wir bekommen ja jährlich Dividenden von der ZKB, und diese Dividenden könnten wir, statt dass wir sie einfach für irgendwas oder für die Aufbesserung der Erfolgsrechnung brauchen, auch dazu benutzen, um die Schulden abzubauen oder zu verkleinern. Damit verbessern wir entsprechend auch das Rating des Kantons, wir erhalten das Triple-A-Rating für den Kanton, und damit erhalten wir auch die entsprechenden Konditionen, wenn es um die Finanzierung geht. Mit anderen Worten: Diejenigen, die gesagt haben, wir sollten vorsorgen für dieses Risiko, das wir ja ohnehin tragen, sollten die FDP-Haltung mittragen, dass man die Dividenden verwenden sollte, um Schulden abzubauen oder zu vermeiden, weitere Schulden aufzubauen. In diesem Sinne wird die FDP dieser Vorlage zustimmen. Besten Dank.

Selma L'Orange Seigo (Grüne, Zürich): Die Grüne Fraktion hat bei diesem Geschäft Stimmfreigabe beschlossen. Ein Teil der Fraktion ist der Ansicht, dass die

ZKB das Geld selbst bereitstellen soll, schliesslich ist sie eine der bestkapitalisierten Banken der Welt. Gemäss eigenen Angaben der ZKB ist dies problemlos möglich, und ein Teil unserer Fraktion möchte das auch einfordern. Störend ist insbesondere, dass der Bankrat über das zusätzliche Dotationskapital nicht selbst verfügen kann, sondern seinen Handlungsspielraum an die FINMA abtritt. Der Betrag kann nur verwendet werden, wenn die FINMA dazu auffordert, und die Verwendung ist zum vornherein eingeschränkt. Diese beiden Einschränkungen, bezüglich Zeitpunkt und Verwendung, empfindet ein Teil der Grünen Fraktion als inakzeptabel, insbesondere, weil die Kontrolle an die FINMA abgegeben wird und diese so indirekt Zugriff auf die Zürcher Staatskasse erhält. Mit der Erhöhung des Dotationskapitals geht der Kanton eine Eventualverpflichtung ein, die ihn voraussichtlich im ungünstigsten Moment treffen wird. Denn wenn es der ZKB so schlecht geht, dass der Notfallplan aktiviert wird, steht es um den Kanton Zürich wohl auch nicht allzu rosig. Er müsste dann in einer für ihn schwierigen Zeit Geld zu ungünstigen Konditionen auf dem Kapitalmarkt aufnehmen, und das soll vermieden werden.

Ein anderer Teil der Fraktion wiederum ist der Ansicht, dass die Erhöhung des Dotationskapitalrahmens eine sinnvolle Lösung ist, um die erhöhten Anforderungen in Bezug auf das Gone-concern-Kapital an eine systemrelevante Bank zu erfüllen. Die ZKB ist nun mal eine systemrelevante Bank, und es ist richtig, dass darum erhöhte Anforderungen an Eigenkapital und Liquidität gestellt werden. Dass die FINMA als Aufsichtsbehörde diese Notfallplanungen überprüft und die Abläufe drehbuchartig standardisiert sind, sieht dieser Teil der Fraktion nicht als Schwäche, sondern eher als Stärke. Denn wenn sich in der Krise 180 Kantonsrätinnen und Kantonsräte zusammenraufen müssen, ist nicht zwingend mit schnellen und gleichzeitig auch guten Beschlüssen zu rechnen. Als Eigentümer der ZKB haben wir ein Interesse, dass die Kapitalanforderungen an die ZKB korrekt und kostengünstig – nicht gratis, wie wir gehört haben, aber immerhin kostengünstig – erfüllt sind. Die vorgeschlagene Erhöhung des Dotationskapitalrahmens, die für den Notfall vorbehalten bleibt, scheint diesem Teil der Fraktion eine sinnvolle Lösung unter den aktuellen Bedingungen. Selbstverständlich stellen die 425 Millionen Franken eine Eventualverpflichtung dar. Die grösste Eventualverpflichtung ist allerdings die Tatsache, dass in der Kantonsverfassung steht, dass der Kanton Zürich eine Kantonbank betreibt. Sollte es zum Sanierungs- oder gar Abwicklungsfall kommen, werden wir uns mit deutlich grösseren Forderungen als 425 Millionen Franken konfrontiert sehen.

Sie sehen, wir sind uns hier nicht einig und haben darum, wie eingangs erwähnt, in der Grünen Fraktion Stimmfreigabe beschlossen. Danke.

Farid Zeroual (CVP, Adliswil): Die CVP-Fraktion hat sich schon bei der Beratung der parlamentarischen Initiative zur Beschränkung der Staatsgarantie (KR-Nr. 69/2019) gegen eine Reduktion der Staatsgarantie ausgesprochen. Solange die Kantonsverfassung den Betrieb einer Bank vorsieht, hat der Kanton als Eigentümer die von Gesetz und Regulator vorgesehenen Bestimmungen zu gewährleisten.

ten. Dies soll auch zur Erfüllung der Eigenmittelvorschriften und Notfallmassnahmen gelten. Wir haben die Überlegungen und das Ergebnis der Beratung in der Finanzkommission bereits im Votum des Kommissionspräsidenten und zusätzliche Überlegungen von weiteren Votanten gehört. Die entscheidende Grundlage für den Antrag des Bankrates bildet die Einschätzung der FINMA und des Bundesrates in Bezug auf die Verlässlichkeit der Staatsgarantie. Mit dem revidierten Notfallplan hat die ZKB zwar die erforderlichen Massnahmen für das Sanierungskonzept umgesetzt, aber mit der aktuellen Eigenmittelverordnung des Bundes werden nur 50 Prozent der Staatsgarantie als Gone-concern-Kapital angerechnet. Die nun vom Bankrat vorgeschlagene Massnahme zur Erfüllung der Eigenmittelverordnung nimmt den Kanton als Eigentümer in die Pflicht. Neben anderen untersuchten Möglichkeiten zur Erfüllung der Eigenmittelverordnung erachtet es die CVP-Fraktion unter den gegebenen Bedingungen als die praktikable und kostengünstige Variante, den Dotationskapitalrahmen zu erhöhen. Die CVP stimmt dem Antrag der FIKO zu.

Markus Bischoff (AL, Zürich): Ich gebe der GLP recht, «There is no free Lunch», dieser Grundsatz gilt auch hier. Es ist völlig klar, der Kanton Zürich führt diese ZKB, hat diese ZKB, und ohne Risiko ist das nicht. Es ist risikoreich, eine Bank zu führen. Nur ist es nicht so, dass wir aus heiterem Himmel zu diesem Risiko gekommen sind, das wissen wir seit 150 Jahren. Und wir haben das auch in der Vergangenheit mehrfach diskutiert. Wir sind dazu gestanden, nicht nur zu dieser Bank, sondern vor allem auch zu dieser Rechtsform. Man könnte ja sagen: Wir machen eine AG, Zweidrittelmehrheit hat der Kanton, einen Drittel werfen wir auf den freien Markt. Das gibt dann noch ziemlich Kapital, wenn wir diese Aktien verkaufen. Dann muss die ZKB Steuern bezahlen. Und wir erhalten Dividenden, dafür haben wir die Gewinnablieferung nicht mehr. Unter dem Strich haben wir vielleicht sogar mehr Geld – vielleicht auch weniger Geld, das wissen wir nicht – und das Risiko wäre minimiert. Das wollten wir aber nicht. Wir wollten ganz klar diese Bank anders führen, und zwar vollumfänglich mit Staatsgarantie, vollumfänglich im Besitz des Kantons, vollumfänglich mit einem Verwaltungsrat, der politisch zusammengesetzt ist, mit einem Bankrat aus 13 Personen und einer Aktionärsversammlung, die aus 180 Kantonsräten und Kantonsrätinnen besteht. Das ist der politische Entscheid, den wir hier drin schon mehrfach diskutiert haben. Und jetzt kommt die GLP und sagt: «Es muss ein bizzeli weniger sein, das Risiko ist doch zu hoch». Jetzt diskutieren Sie über 425 Millionen Franken Risikominimierung, Entschuldigung, um das geht es ja nun, glaube ich, wirklich nicht. Es geht Ihnen um eine Systemdiskussion, aber führen Sie diese Systemdiskussion doch einmal grundsätzlich. Machen Sie eine Motion zur Privatisierung der ZKB oder irgendetwas, das klar ist, aber nehmen Sie nicht dieses Detailproblem, um eine Grundsatzdiskussion zu führen. Ich glaube, die Rechtsform hat sich bewährt. Das heisst nicht, dass es in Zukunft immer so sein muss, man darf das hinterfragen. Aber es hat erhebliche politische Vorteile, so wie wir diese ZKB führen, und deshalb wird die Alternative Liste diesem Antrag zustimmen.

Valentin Landmann (SVP, Zürich): Ich stimme dieser Vorlage ebenfalls zu. Zustimmung schliesst aber nicht aus, einige Fragen aufzuwerfen. Und eine Frage stellt sich mir schon bei diesem Dotationskapital, nicht eine Frage, die einfach in der Kompetenz der Kantonalbank liegt, offenbar auch nicht mehr bei uns, sondern die Frage: Wieso soll die FINMA als Einzige über den Zugriff zum Dotationskapital entscheiden können? Bei anderen Banken, die kein solches Dotationskapital eines Kantons haben, ist es auch nicht die FINMA, die einfach darüber entscheidet, wann eine Bank auf ihre Reserven greifen kann, wann sie Reserven mobilisieren kann. Die FINMA neigt zurzeit unter der jetzigen Direktion dazu, frei zu kreieren, was Kompetenzen der FINMA sein sollen, und auch Kompetenzen, wenn nötig, zu erfinden. Ich habe jedenfalls keine Bestimmung gefunden, gemäss welcher zwingend die FINMA über Verwendungen von Dotationskapitalien entscheidet, die durch die Kantone den Kantonalbanken zur Verfügung gestellt werden. Es schliesst meine Zustimmung zur Vorlage in keiner Weise aus, aber es ist eine Frage, die man sich mit Fug und Recht durch den Kopf gehen lassen kann: Warum soll im Krisenfall nicht zum Beispiel der Regierungsrat den Zugriff freigeben können, wenn denn schon gesagt wurde, der Kantonsrat sei viel zu langsam; wobei ich der Meinung bin, dass auch der Kantonsrat in einer dringlichen Sitzung, in einer Krisensitzung sehr wohl schnell handeln kann. Aber gut, wie gesagt, das ändert nichts an meiner Zustimmung zur Vorlage. Vielleicht nimmt auch die Kantonalbank einmal den Gedanken auf, die FINMA zu fragen, woher sie eigentlich die vielen Kompetenzen nimmt, die sie sich andichtet. Ich danke für die Aufmerksamkeit.

Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht): Geschätzte Damen und Herren Besitzerinnen und Besitzer dieser Staatsbank und Lenker dieser Staatsbank, ich spreche nicht im Namen meiner Fraktion. Es ist Ihnen allen seit Jahren bekannt, was ich von der Gesetzes- und Verfassungskonformität dieser Bank respektive, wie sie geführt wird, halte. Um das geht es hier auch nicht. Es geht um das, was der Vertreter der AL, der Kommunisten, Herr Bischoff, vorhin gesagt hat. Es geht darum: There ist no free Lunch. Und Frau L'Orange Seigo hat es sehr gut erklärt. Sie hat uns nämlich erklärt, dass das, was Sie hier heute beraten – oder das wir hier heute beraten – und das scheinbar die Mehrheit hier bedenkenlos durchwinken wird, kommt dann im dümmsten Moment, Valentin Landmann. Das kommt dann im dümmsten Moment, wenn wir noch schnell eine halbe Milliarde hinbröseln können, wenn der ganze Kanton Zürich «im Seich» ist. Das ist ein «Buebetrickli», das hier gemacht wird, ein «Buebetrickli» dieser Geschäftsleitung, die weiter diese Bank aufblasen will, weiter den Klumpen «Zürcher Kantonalbank» aufblasen will. Und da kann und darf ich als Volksvertreter dieses Kantons nicht dahinterstehen. Ich werde diesem Geschäft sicher nicht zustimmen.

Esther Guyer (Grüne, Zürich): Ich gehöre zu der Minderheit oder der Mehrheit – es hat sich immer wieder geändert – der Grünen, die dieser Vorlage nicht zustimmen will. Herr Bischoff, Sie machen es sich schon ganz einfach, wenn Sie sagen, es sei eine Systemfrage. Dann müssen Sie die Systemfrage klären. Wollen Sie

eine Staatsbank oder wollen Sie sie nicht? Nein, gerade eben weil wir, wie das hier so schön gesagt wird, Besitzer der Staatsbank sind, müssen wir uns manchmal auch über Detailfragen eine Meinung bilden und Detailfragen klären. Und dann muss man die Detailfrage anschauen und kann nicht einfach nur sagen: 150 Jahre war alles gut, also bleiben wir dabei. Aus meiner Sicht ist das Problem auch: Wir sind nicht mit der FINMA in einem geschäftlichen Kontakt. Die FINMA geschäftet mit der Bank und nicht mit uns. Und wenn wir jetzt gefragt werden, ob wir quasi eine Einlage machen, auf die nur die FINMA Zugriff hat, dann ist das ein Fehler. Und ja, ich gebe zu, ich finde auch: Diese Bank ist sehr gross, ist riesig geworden und eigentlich zu gross. Mir ist der Kanton auch etwas wert. Und wenn wir dann in einer Krise sind, dann kommt die FINMA als Erstes und greift in unsere Tasche, genau dann. Und wenn wir in einer Krise zuerst die Bank erlösen müssen und nicht den Kanton, dann stimmt bei mir etwas nicht mehr. Das gebe ich zu, ich stehe dieser Staatsgarantie sehr kritisch gegenüber. Ich werde dieser Vorlage nicht zustimmen und hoffe auch, dass der Bankrat in Zukunft ein bisschen – wie muss ich jetzt sagen? – vorsichtiger ist, einerseits im Geschäften und andererseits auch in der Anfrage und im Begehren an den Kantonsrat. Danke.

Jörg Müller-Ganz, Präsident des Bankrates der Zürcher Kantonalbank: Ich danke dem Präsidenten der Finanzkommission für die umfassende Darstellung der regulatorischen und finanziellen Aspekte dieser Vorlage. Ich kann hinter all diesen gemachten Aussagen vollumfänglich stehen. Ich danke auch den Mitgliedern der Finanzkommission für die eingehende und qualifizierte Auseinandersetzung mit unserem Antrag.

Ich möchte zu Beginn noch einmal betonen: Die Zürcher Kantonalbank hat weder zu wenig Eigenkapital noch zu wenig Liquidität. Wie Sie dem Geschäftsbericht 2019 und dem Halbjahresbericht 2020 entnehmen können, übererfüllen wir zurzeit alle regulatorischen Vorgaben. Das ist auch am heutigen Tag immer noch so, die ZKB ist finanziell kerngesund. Unser Antrag – es wurde gesagt – ist einzig dem Umstand geschuldet, dass wir regulatorisch verpflichtet sind, als national systemrelevante Bank bis ins Jahr 2026 für den fiktiven Fall einer durch die FINMA angeordneten Sanierung oder Liquidation der Bank nach Artikel 64 der eidgenössischen Bankenverordnung zusätzliches sogenanntes Gone-concern-Kapital für den Abwicklungsfall vorzuhalten. Diese bundesrechtliche Vorgabe – das kommt auch aus der heutigen Diskussion ein bisschen hervor – steht im Gegensatz zum kantonalen Recht. Aber bekanntlich übersteuert Bundesrecht kantonales Recht, und wir haben uns hier dem eidgenössischen Recht zu unterziehen.

Noch zum Thema «Gratis» beziehungsweise «Free Lunch»: Für den Fall der Sanierung seiner Bank hat das Zürcher Volk bekanntlich in Verfassung und ZKB-Gesetz die Staatsgarantie festgeschrieben. Seit 2014 entschädigt die Zürcher Kantonalbank diese Staatsgarantie mit einem Reglement, das Sie hier im Parlament verabschiedet haben. Die gemäss Bankenverordnung für uns notwendige Höhe von 5 Milliarden Franken entschädigen wir seit 2014 mit dieser Staatsgarantie-Entschädigung von jährlich rund 22 Millionen Franken. Wären wir in derselben

Situation wie zum Beispiel die UBS oder die Credit Suisse, die als Aktiengesellschaften Gone-concern-Kapital auf dem Markt aufnehmen können, durch sogenannte Bail-in-Anleihen, müssten wir für denselben Betrag, für dieselben 5 Milliarden Franken nur etwa 17 Millionen Franken bezahlen. Ich darf also ohne rot zu werden feststellen, dass wir die Staatsgarantie besser als zu Marktbedingungen abgelten. Das bedeutet aber nichts anderes, als dass die Zürcher Kantonalbank das Gone-concern-Kapital – nur schon deshalb ist der Ausdruck «Free Lunch» nicht ganz korrekt – zweimal bezahlen müssen, einmal über die Abgeltung der Staatsgarantie und einmal durch die Aufnahme von zusätzlichem sogenanntem Tier-2-Kapital auf dem Kapitalmarkt.

Die FINMA ist uns in diesem Dilemma etwas – aber nur etwas – entgegengekommen, indem sie einen nicht bezogenen Dotationskapitalrahmen von maximal 1 Milliarde Franken als Gone-concern-Kapital akzeptiert. Der Bankrat muss aber diesen nicht vom Kanton bezogene Dotationskapitalrahmen gegenüber der FINMA und dem Kantonsrat für den Fall eines Notfalls notifizieren. Wir haben dies bereits für die jetzt schon bestehenden Dotationskapitalreserve von 525 Millionen Franken getan und würden dies auch umgehend, sollten Sie heute zustimmen, für die beschlossenen 425 Millionen Franken tun.

Es wurde von Herrn Schucan gesagt und es ist wahrscheinlich auch der Kern dieser Diskussion, dass es in der Krise dann schnell gehen muss, wenn die Bank in einer Krise steht, um das Gone-concern-Kapital für die Sanierung zur Verfügung zu stellen. Das passt aus Sicht der FINMA nur bedingt zur Dynamik einer parlamentarischen Debatte, deshalb diese Notifizierung.

Sollten Sie dem Minderheitsantrag der GLP folgen, müssten wir diesen Betrag ausserhalb der Schweiz auf dem Eurokapitalmarkt aufnehmen, da der Schweizer Kapitalmarkt für derartige Anleihen zu klein ist. Das dürfte für die Bank zu zusätzlichen Zinskosten von etwa 7 Millionen Franken führen. Und hier möchte ich noch eine Differenz aufmachen zwischen Tier-1- und Tier-2-Kapital, das wurde in der Debatte vorhin nicht ganz korrekt wiedergegeben. Wir haben – Sie haben es gelesen – im September auf dem schweizerischen Kapitalmarkt sogenanntes Tier-1-Kapital, 400 Millionen Franken, aufgenommen. Tier-1 ist besseres Kapital, das ist für den Fortführungsfall einer Bank vorgesehen. Wir sprechen hier aber nicht von Tier-1, wir sprechen von Tier-2 für den Insolvenzfall. Das ist schlechteres Kapital aus Sicht des Kapitalgebers, und für dieses Kapital ist der Schweizer Kapitalmarkt zu klein. Da müssen wir zwangsläufig auf den Euromarkt umsteigen, deshalb die Differenz zwischen Tier-1 und Tier-2, Schweizer und europäischer Markt.

Der Antrag der Zürcher Kantonalbank – ich möchte es nochmals sagen – ist für den Kanton Zürich ergebnis- und risikoneutral. Er ist für die Bank und ihre Eigentümer die kostengünstigste Variante. Ich danke für Ihre Unterstützung.

Regierungsrat Ernst Stocker: Es wurde jetzt viel gesagt, viel Richtiges und einige Sachen, auf die ich noch eingehen möchte. Es wurde gesagt, und ich glaube, das wissen Sie alle: Dieser Rat hat die Rechtsform dieser Bank erst vor kurzer Zeit überprüft und neu geschrieben und war sich immer auch des Risikos bewusst, was

das bedeutet. Wir haben eine Kantonalbank mit Staatsgarantie. Ob es ein Wettbewerbsvorteil ist, dass man eine Staatsgarantie hat, und ob das in der heutigen Zeit noch richtig ist, das kann man sich fragen, da gebe ich Ihnen recht. Und eine dieser Fragen wird sich ja eventuell bald einmal stellen, wenn nämlich im Rahmen des Rahmenvertrags (*Institutionelles Rahmenabkommen mit der EU*) diese Diskussion, die bis jetzt nicht auf dem Tisch des Schweizer Hauses ist, stattfinden wird. Die Diskussion rund um Beihilfen und die Wettbewerbsvorteile, die sich daraus ergeben, das alles wird sicher einmal ein Thema werden in nicht allzu ferner Zeit. Wir sind überzeugt, dass der vorliegende Antrag des Bankrates der Kantonalbank, den Dotationskapitalrahmen um 425 Millionen Franken auf 3,425 Milliarden Franken zu erhöhen, ein richtiger und gangbarer Weg ist. Sie wissen alle – ich glaube, das ist unbestritten –, dass aus der Finanzkrise heraus die Eigenkapitalvorschriften aller Schweizer Banken, insbesondere der systemrelevanten, erhöht wurden. Unsere Zürcher Kantonalbank – ich sage das jetzt halt als Regierungsrat, obschon ich weiss, dass es die Kantonalbank des Kantonsrates ist, aber schliesslich bin ich auch noch Zürcher durch und durch und deshalb erlaube ich mir, das zu sagen –, die Zürcher Kantonalbank ist eine Bank, die systemrelevant ist. Dadurch ergibt sich natürlich eine besondere Konstellation, indem eine systemrelevante Bank eine Staatsgarantie hat. Wir, das heisst ein Teil der Geschäftsleitung (*des Kantonsrates*) und die Finanzdirektion hat das mit dem Bundesrat, mit dem Finanzminister (*Bundesrat Ueli Maurer*) besprochen, wir haben es – ich jedenfalls – mit der SNB (*Schweizerische Nationalbank*) besprochen und es wurde auch mit der FINMA diskutiert. Wir Zürcher – und das kann ich Ihnen sagen – waren gar nicht erfreut, als die FINMA und die Nationalbank dem starken Kanton Zürich sagten: «Eure Staatsgarantie, na ja, da ist nicht ganz so klar, wie das funktionieren soll.» Diese Lösung hier wurde dann in gemeinsamen Schritten erarbeitet, deshalb glaube ich, dass sie richtig ist.

Über die Kostenfrage möchte ich mich jetzt nicht auslassen, ob es nun 17 oder 22 Millionen Franken sind. Ich glaube, die Lösung ist auch finanziell interessant. Ich möchte einfach nochmals sagen, dass die FINMA, Herr Kantonsrat Landmann, natürlich jetzt sagt, nur wir könnten auslösen. Selbstverständlich kann man sich das fragen, aber ich kann Ihnen den wahren Grund – wir müssen heute ja Tacheles reden – schon sagen: Die FINMA und auch die Nationalbank wollten ausschliessen, dass jemand Nein sagen kann. Es geht nicht darum, ob ein Parlament in der Not schnell entscheiden kann, sondern es geht darum: Kann jemand noch Nein sagen? Und ein Parlament kann immer Nein sagen. Das war mit den Risikoabwägungen der FINMA nicht vereinbar, deshalb haben wir jetzt diese Lösung hier auf dem Tisch. Ich glaube, wenn Sie dieser Lösung zustimmen, dann bekräftigen Sie die Unterstützung der ZKB. Es ist unsere Bank. Wir statten sie, wie im Gesetz festgehalten, mit dem nötigen Kapital und den Garantien aus. Wir sind ja schliesslich auch Alleineigentümer.

Ich bitte Sie, der Vorlage zuzustimmen. Besten Dank.

Abstimmung

Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von Cyrill von Planta gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 133 : 33 Stimmen (bei 1 Enthaltung), dem Antrag der Kommission zuzustimmen und auf das Geschäft KR-Nr. 140a/2020 einzutreten.

Detailberatung

Titel und Ingress

I. und II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 132 : 32 Stimmen (bei 2 Enthaltungen), dem Geschäft KR-Nr. 140a/2020 zuzustimmen.

Das Geschäft ist erledigt.