

**Gutachten
zur Corporate Governance der
Zürcher Kantonalbank**

Prof. Dr. Hans Geiger und Prof. Dr. Rudolf Volkart

Zürich, 30. April 2002

Zur Corporate Governance der Zürcher Kantonalbank

1. Auftrag und Auftragsanalyse
 - a. Auftrag
 - b. Auftragsanalyse
 - c. Darstellung der Corporate Governance Struktur der ZKB
2. Kosten und Nutzen unterschiedlicher Governance Modelle für eine Kantonbank
3. Beurteilung der Corporate Governance der ZKB
 - a. Vergleich mit Corporate Governance Standards
 - b. Vergleich mit anderen grossen Kantonbanken
4. Besonderheit I: Staatsgarantie, Leistungsauftrag, Rechtsform
5. Besonderheit II: "Die politische Frage"
6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Anhang

- | | |
|-----------|--|
| Beilage 1 | Attribute einer erfolgreichen Kantonbank |
| Beilage 2 | Kompetenzen in der ZKB |
| Beilage 3 | Leitungs-, Führungs- und Kontrollgremien der ZKB |
| Beilage 4 | Vergleich grosser Kantonbanken 2001 |
| Beilage 5 | Aufgaben von Ausschüssen |
| Beilage 6 | Literatur- und Quellenverzeichnis |
| Beilage 7 | Abkürzungsverzeichnis |

Zusammenfassung unserer Empfehlungen

Wir schlagen vor,

1. das **Bankpräsidium** als Organ abzuschaffen und statt dessen das Amt eines vollamtlichen Präsidenten des Bankrates einzuführen,
2. den **Bankrat** auf maximal neun Mitglieder zu reduzieren,
3. im Bankrat zwei (allenfalls drei) **Ausschüsse** zu schaffen: Einen Prüfungsausschuss (Audit Committee) und einen Vergütungs- und (einen) Wahlausschuss (Compensation and Nomination Committee(s)),
4. die **kantonsrätliche Kommission** aufzulösen,
5. für die Funktionen des Präsidenten, der Mitglieder und der Kommissionen des Bankrates **Anforderungsprofile und Pflichtenhefte** zu erlassen.

1. Auftrag und Auftragsanalyse

a Auftrag

Im Juli 2001 fragte uns die Finanzdirektion des Kantons Zürich an, ob das Institut für schweizerisches Bankwesen der Universität Zürich zu den im Postulat Schreiber¹ aufgeführten Vorschlägen ein Gutachten erstellen könnte. Das Postulat forderte:

- Das Präsidium der ZKB soll nur noch von einer Person wahrgenommen werden.
- Aus dem Bankrat soll ein Vizepräsident bestimmt werden, welcher den Präsidenten bei Bedarf ersetzen könnte.

Als Begründungen für die Forderungen wurden angeführt:

- Der Vergleich mit dem Verwaltungsrat schweizerischer Firmen.
- Die geforderte Lösung wäre schlanker und effizienter.
- Die Lösung „koste ein wenig weniger.“
- Die politische Ausgewogenheit im Bankpräsidium sei nicht notwendig, darauf könne im Bankrat Rücksicht genommen werden.

Ende August 2001 haben wir den Auftrag übernommen. Im Rahmen eines Gespräches mit der kantonsrätlichen „Kommission Binder“ stellte sich im März 2002 heraus, dass das Postulat Schreiber damals vom Kantonsrat nicht genehmigt und überwiesen wurde. Es wurde beschlossen, das Gutachten im Rahmen des ursprünglichen Auftrages bis Ende April fertig zu stellen.

b Auftragsanalyse

Man kann die Fragen nach Grösse, Kosten, Nutzen und Risiken eines Gremiums – im konkreten Fall des Bankpräsidiums der ZKB - nicht isoliert von seiner Funktion betrachten. Die Funktion des Gremiums muss ihrerseits im Zusammenspiel mit derjenigen anderer Gremien bewertet werden. Aus diesem Grunde betrachten wir die ganze „**Corporate Governance Kette**“ von der Generaldirektion bis zum Kantonsrat: (1) Generaldirektion „GD“, (2) Bankpräsidium „BP“, (3) Bankrat „BR“, (4) kantonsrätliche Kommission zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichtes der ZKB „KK“ und (5) Kantonsrat „KR“. Nicht untersucht haben wir die Fragen, welches die Vor- und Nachteile der Unterstellung einer Kantonalbank unter die Legislative (die Zürcher Lösung) oder die Exekutive (die übliche Lösung) sind², und wie der Stimmbürger und Steuerzahler als „Eigentümer und Garant“ in die Corporate Governance Kette einbezogen werden soll.³ Falls im Sinne des Postulates Schreiber eine Änderung des Gesetzes über die Zürcher Kantonalbank in Angriff genommen wird, wären möglicherweise auch verschiedene andere Aspekte der heutigen Regelung zu überprüfen. Wir haben die Frage, welche anderen Teile des Gesetzes allenfalls anzupassen wären, nicht untersucht.

Ausgangspunkt für unser Gutachten ist die Zielsetzung für die ZKB. Sie ist beschrieben im Zweckartikel (§ 2) des Gesetzes über die Zürcher Kantonalbank vom 28. 9. 1997 („ZKBG“): „Die Bank hat den Zweck, zur Lösung der volkswirtschaftlichen und sozialen Aufgaben im Kanton beizutragen. Sie unterstützt eine umweltverträgliche Entwicklung im Kanton. Sie befriedigt die Anlage- und Finanzierungsbedürfnisse durch eine auf Kontinuität ausgerichtete

¹ Bankrat der Zürcher Kantonalbank (2001).

² Mit Ausnahme der ZKB sind alle von uns untersuchten grossen Kantonalbanken in mehr oder weniger starkem Masse der Exekutive unterstellt. Die Tendenz geht in Richtung Exekutive. Siehe Beilage 4.

³ Zu diesem Themenkreis gehören insbesondere die Fragen von Rechtsform und (Teil-) Privatisierung.

Geschäftspolitik. Dabei berücksichtigt sie insbesondere die Anliegen der kleinen und mittleren Unternehmungen, der Arbeitnehmerinnen und der Arbeitnehmer, der Landwirtschaft und der öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Sie fördert das Wohneigentum und den preisgünstigen Wohnungsbau.“ Gemäss Berichterstattung der KK wurden im Jahr 2001 74,3 Mio. Fr. (1,8% der Brutto-Eigenkapitalrendite) für die Erfüllung dieses Leistungsauftrages verwendet. Wir haben unsere Vorstellungen über die **generelle Zielsetzung** für eine Kantonbank in Beilage 1 unter dem Titel „Attribute einer erfolgreichen Kantonbank“ ausführlich dargestellt. Dem gemäss ist die ZKB dann erfolgreich, wenn sie:

1. einen **angemessenen Ertrag**, mindestens aber die **Kosten des Eigenkapitals** erwirtschaftet. Diese betragen sicher 8 %, gemessen am Gewinn nach Steuern.⁴ Wir schätzen den heutigen Wert der ZKB auf mindestens 5 Mrd. Franken. Damit macht sie einen bedeutenden Teil des Vermögens des Kantons Zürich aus und spielt einkommensmässig für Kanton und Gemeinden eine wichtige Rolle.⁵ Die durch das Volk des Kantons Beauftragten⁶ sind für eine **wertorientierte Bewirtschaftung** dieses staatlichen Vermögens verantwortlich. Bei der ZKB kommt der Gewinn in vollem Ausmasse dem Kanton und den Gemeinden zugute. Ein hoher Gewinn steht damit in keinem Widerspruch zum Leistungsauftrag, er dient im Gegenteil dem Zweck „zur Lösung der volkswirtschaftlichen [...] Aufgaben im Kanton beizutragen“.
2. diesen Ertrag **unabhängig von der Staatsgarantie** erbringen kann. Die Bank soll dem Kanton die Kosten der unbeschränkten Garantie in Form einer Versicherungsprämie vergüten. Die Bank muss sich so verhalten (und die Governance muss dafür sorgen), dass sie diese Garantie mit allerhöchster Wahrscheinlichkeit nie in Anspruch nehmen muss.⁷
3. ihre Strategie und das Wachstum **aus eigener Kraft und auf marktwirtschaftlicher Basis** meistern und finanzieren kann.
4. den kantonalen **Leistungsauftrag** erfüllt.⁸ Dies dürfte bedeuten, dass Aktivitäten für die kantonale Bevölkerung und Wirtschaft vor anderen Tätigkeiten Priorität besitzen.

c **Darstellung der Corporate Governance Struktur der ZKB**

Die „Corporate Governance Kette“ der ZKB besteht gemäss Abschnitt 1b aus folgenden Organen oder Gremien:

1. Generaldirektion „GD“,
2. Bankpräsidium⁹ „BP“,
3. Bankrat „BR“,
4. Kantonsrätliche Kommission zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichts der ZKB „KK“,
5. Kantonsrat „KR“.

⁴ Vgl. Geiger/ Volkart (1999) Für den Vorsteuergewinn resultiert hieraus ein Anspruch von ca. 10%.

⁵ Der Wert der ZKB liegt mit 5 Mrd. Fr. bei mehr als dem Dreifachen des nominellen Eigenkapitals des Kantons (ca. 1,5 Mrd. Fr.). Der durchschnittliche Konzerngewinn der ZKB der Jahre 2000 und 2001 beläuft sich mit gut 400 Mio. Fr. auf 90% der Vermögenserträge des Kantons.

⁶ Im Falle des Kantons Zürich ist dies der Kantonsrat.

⁷ Die diesbezüglichen Erfahrungen der schweizerischen Kantone sind gemischt. Appenzell Ausserrhoden und Solothurn haben unter hohen Kosten ihre Kantonbanken verloren, im Kanton Bern haben die Steuerzahler zur Rettung der Kantonbank und zur Erfüllung der Staatsgarantie rund 3 Mrd. Fr. aufgewendet, im Kanton Genf könnten sich die entsprechenden Kosten auf einen ähnlichen Betrag belaufen. Auch weitere Kantone hatten oder haben diesbezüglich hohe Kosten zu tragen (Jura, Wallis, Waadt).

⁸ Der Wortlauf von ZKBG § 2 ist im Vergleich zu den entsprechenden Paragraphen anderer Kantonbankgesetze sehr ausführlich und präzise.

⁹ Wie Kilgus in seinem Gutachten von 1995 (S. 11) vertreten wir die Ansicht, dass es sich beim Bankpräsidium formell und materiell um ein eigenständiges Organ handelt, und nicht lediglich um einen Ausschuss des Bankrates. Zu andern Schlüssen kommt Bernet in seinem Gutachten von 2001 (S. 20).

Zusätzlich spielen die bankengesetzliche Revisionsstelle, die an den Kantonsrat und die Eidgenössische Bankenkommission („EBK“) Bericht erstattet, sowie das dem Bankrat unterstellte Inspektorat eine wichtige Rolle in der Governance der ZKB.¹⁰ Die Rollen dieser zwei Gremien und der EBK sind nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Die wichtigsten Kompetenzen und Aufgaben der hier untersuchten Gremien Nr. 1-4 sind in Beilage 2 aufgeführt. Grösse und Führungsrhythmus sind in Beilage 3 dargestellt.

2. **Kosten und Nutzen unterschiedlicher Governance Modelle für eine Kantonalbank**

Die Governance Lösung einer Kantonalbank sollte im Rahmen der genannten Attribute einer erfolgreichen Kantonalbank über ein günstiges Kosten/Nutzenverhältnis verfügen. Bei einer Kosten/Nutzenanalyse sind drei Aspekte zu unterscheiden:

1. Die **direkten Kosten** einer organisatorischen Lösung. Dazu zu zählen sind z.B. im Falle der ZKB die Kosten des BP und die Kosten der Teilnahme der GD-Mitglieder an den Sitzungen des BP. Wir schätzen die direkten Kosten der heutigen Präsidiumslösung auf rund 3 Mio. Fr. pro Jahr.
2. Die **Opportunitätskosten**. Darunter zu zählen wären hier – in Fortsetzung des obigen Beispiels – der Nutzenentgang, der z.B. daraus resultiert, dass ein GD-Mitglied wegen der Teilnahme an Präsidiumssitzungen wichtige Kunden nicht treffen kann. Eine Schätzung der Opportunitätskosten der heutigen Präsidiumslösung wäre aufwendig und problematisch. Vermutlich sind sie höher als die direkten Kosten.
3. Der **Nutzen oder Schaden** einer Lösung. Ein Nutzen des Präsidiums könnte z.B. darin liegen, dass es durch seine Tätigkeit einen Fehlentscheid der GD verhindert. Ein Schaden könnte daraus resultieren, dass die Zwischenschaltung des BP zwischen GD und BR die Initiative der GD beeinträchtigt, oder dass - in einer gegenteiligen Argumentation - die Nähe („Verfilzung“) des BP mit der GD dazu führt, dass die Aufgaben der Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle vernachlässigt werden. Im Gegensatz zu den direkten Kosten sind Schaden und Nutzen einer Governance Lösung schwierig zu identifizieren und nicht zu quantifizieren. Auf jeden Fall sind Schaden oder Nutzen einer Governance Lösung sehr viel wichtiger als die direkten Kosten.

Mit den Fragen des Schadens und Nutzens verschiedener Modelle der Unternehmensleitung beschäftigen sich zur Zeit unter dem Titel „**Corporate Governance**“ weltweit vor allem Juristen und Ökonomen. Es besteht in wesentlichen Aspekten Einigkeit.¹¹ Bei der Corporate Governance geht es um zwei verschiedene, in sich unauflösbar verbundene Elemente:¹² Einerseits um die funktional zweckmässige Strukturierung der Unternehmensspitze (das „innere Dreieck“ Management, Verwaltungsrat, Revision), andererseits um das Kräftegleichgewicht im „äusseren Dreieck“ zwischen Unternehmen, Kapitalmarkt¹³ und den weiteren Anspruchsgruppen. Für die schweizerischen Banken sind im Bankengesetz und ergänzenden Weisungen und Empfehlungen wichtige Aspekte zwingend geregelt, die seit 1999 generell auch für die Kantonalbanken verbindlich sind. Die ZKB hatte sich diesen Vorschriften schon 1997 unterstellt. Dabei sind einige Besonderheiten zu berücksichtigen, namentlich die Staatsgarantie, der Leistungsauftrag, die öffentliche Eigentümerschaft und

¹⁰ Geregelt in § 18 und 19 des ZKBG.

¹¹ Für den Stand der Diskussionen in der Schweiz vergleiche Neue Zürcher Zeitung (2001), für internationale Empfehlungen siehe OECD (1999).

¹² Böckli (2001) S. 7.

¹³ Im Falle der ZKB wäre hier auch der Kanton als Eigentümer zu betrachten.

Rechtsform¹⁴ sowie die mit diesen Besonderheiten verbundenen „politischen Aspekte.“¹⁵ Unsere Analysen und Empfehlungen zur Corporate Governance in Abschnitt 4 berücksichtigen diese Besonderheiten. Wir äussern uns jedoch nicht zu deren Zweckmässigkeit.¹⁶ Wir betrachten sie als gegeben.

Neben der Befolgung der formellen Regeln der Corporate Governance darf das „**Element Mensch**“ nicht vergessen werden. Die besten Regeln und organisatorischen Anordnungen nützen oft wenig, wenn die Organe und die einzelnen Personen sich nicht entsprechend den Regeln verhalten. Dies gilt für die Leitungsorgane aller Firmen. Bei der ZKB spielen aber auch hier die erwähnten Besonderheiten und die Berücksichtigung der „politischen Aspekte“ eine spezielle Rolle. Es stellt sich namentlich die Frage, ob die „politische Frage“ bei der Besetzung der Organe und bei der Wahrnehmung der Aufgaben (z.B. bei Sach- und Personenentscheiden) eine Rolle spielen soll. Bei positiver Antwort wäre die Rolle zu erklären. Wir versuchen, auch diesen Aspekt in unseren Empfehlungen zu berücksichtigen (Abschnitt 5).

3. Beurteilung der Corporate Governance der ZKB

a Vergleich mit Corporate Governance Standards

Die allgemeinen Prinzipien der Corporate Governance beziehen sich primär auf börsennotierte Gesellschaften. Sie sollen sicherstellen, dass sich Verwaltungsrat und Geschäftsleitung so verhalten, wie wenn sie Alleineigentümer der Gesellschaft wären. Die Probleme, welche sich daraus ergeben, dass dies in der Realität nicht der Fall ist, werden in der Wissenschaft unter dem Titel „Principal-Agent-Probleme“ behandelt. Ein Teil der Prinzipien ist auch relevant für Unternehmen in Staatsbesitz,¹⁷ insbesondere diejenigen über die Organisation, Funktionen und Verantwortungen des Verwaltungsrates bzw. Bankrates. Im Zusammenhang mit den in diesem Gutachten behandelten Fragen scheinen uns folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:

- Die effiziente Grösse des Verwaltungsrates/ Bankrates,
- das Verhältnis zwischen Verwaltungsrat/ Bankrat und Geschäftsleitung, sowie die Rolle des Bankpräsidiums,
- die fachliche Qualifikation, Auswahl und Weiterbildung der Mitglieder des Verwaltungsrates/ Bankrates,
- die Bildung von Ausschüssen (insbesondere Prüfungsausschuss)¹⁸
- sowie die Frage der Reputation der verantwortlichen Personen.¹⁹

Wir konzentrieren uns nachfolgend auf die Vorschriften und Empfehlungen für Banken. Für eine vertiefte Darstellung der allgemeinen Fragen der Corporate Governance in der Schweiz verweisen wir auf das kürzlich publizierte Dossier der Neuen Zürcher Zeitung und auf den Swiss Code of Best Practice.²⁰

¹⁴ Im Falle der ZKB öffentlichrechtliche Anstalt.

¹⁵ Vgl. die Stellungnahme des BR zum Postulat Schreiber: Bankrat der Zürcher Kantonalbank (2001), S. 3.

¹⁶ Man kann zu den Fragen der Unterstellung unter das Parlament, zur Rechtsform, zur Zweckmässigkeit eines detaillierten Leistungsauftrags etc. unterschiedlicher Meinung sein. Wir äussern uns in diesem Gutachten hierzu nicht.

¹⁷ OECD (1999), S. 2.

¹⁸ Vgl. hierzu Brenner (2001).

¹⁹ Vgl. von der Crone (2000).

²⁰ Vgl. Neue Zürcher Zeitung (2001) und Economiesuisse (2002).

1. Bezüglich der **Generaldirektion** haben wir aus Sicht der Corporate Governance keine kritischen Anmerkungen. Grösse, Struktur und Arbeitsweise stehen im Einklang mit den entsprechenden Regeln der Corporate Governance. Einzig die hohe Sitzungspräsenz in GD, BP und BR scheint etwas kostspielig.²¹ Die Prinzipien von Einzelverantwortung und Kollegialverantwortung sind auf eine zweckmässige Art berücksichtigt. Der Vorsitzende der Generaldirektion ist nicht nur „Primus inter pares“, sondern Vorgesetzter der andern Mitglieder. Er hat bei Stimmengleichheit den Stichentscheid und in wichtigen Angelegenheiten ein Vetorecht.²²
2. Für die Corporate Governance der Banken bestehen zusätzlich zu den allgemeinen Standards weltweit besondere Empfehlungen, in der Schweiz auch gesetzliche Vorschriften. An erster Stelle zu erwähnen ist die bankengesetzliche Vorschrift²³, wonach „besondere Organe für die Geschäftsführung einerseits und für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle andererseits auszuscheiden und die Befugnisse zwischen diesen Organen so abzugrenzen [sind], dass eine sachgemässe Überwachung der Geschäftsführung gewährleistet ist“.²⁴ Die Verordnung zum BankG präzisiert, dass kein Mitglied des für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle verantwortlichen Organs einer Bank der Geschäftsleitung angehören darf.²⁵
 Nach unserer Meinung verletzt die ZKB mit der Institution des **Bankpräsidiums** diese bankengesetzliche Norm eindeutig. Die fehlende Trennung von Oberleitung einerseits und operativer Führung andererseits ist beispielweise ersichtlich aus der Antwort des Bankrates auf das Postulat Schreiber: „Dem Bankpräsidium obliegen – zusammen mit dem Bankrat – in erster Linie strategische Entscheidungen wie [...]. Zusätzlich fallen in die Kompetenz des Bankpräsidiums aber auch zahlreiche operative Befugnisse[...].“²⁶ Ein weiterer Hinweis auf die fehlende Funktionentrennung ist die Vorschrift, dass Anträge an den Bankrat nicht durch die Generaldirektion, sondern durch das Bankpräsidium gestellt werden. Das Bankpräsidium ist gleichzeitig antragstellendes und (mit)entscheidendes Organ.²⁷ Die Funktionen des BP stehen aber auch im Widerspruch zu den Forderungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, welche verlangen „Boards of directors [...] serve as a „checks and balances“ function vis-à-vis the day-to-day management of the bank; [...] do not participate in day-to-day management of the bank.“²⁸ In diesem Zusammenhang verstösst auch die Funktion des Bankpräsidiums als „Audit Committee“ gegen die anerkannten Regeln der Corporate Governance. Auch im Rahmen unserer Gespräche haben wir die fehlende Trennung der Funktionen festgestellt. Die fehlende Funktionentrennung ist ohne Zweifel der gewichtigste Mangel in der Corporate Governance der ZKB. Es muss allerdings angemerkt werden, dass die EBK diese organisatorische Regelung im Rahmen der Revision des ZKBG vom 28.9.1997 offensichtlich akzeptiert hatte.²⁹
3. Der **Bankrat** der ZKB entspricht weitgehend dem Verwaltungsrat einer als Aktiengesellschaft konstituierten Bank. Gemessen an den modernen Standards stellen wir beim Bankrat folgende Schwächen fest:

²¹ Vgl. Beilage 3.

²² Vgl. Reglement über die Generaldirektion vom 1.6.1999.

²³ BankG Art. 3.

²⁴ Mit der Frage der generellen Trennung von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung beschäftigen sich auch die eidgenössischen Räte (z.B. Motion Nationalrat Walker).

²⁵ BankV Art. 8.

²⁶ Bankrat der Zürcher Kantonalbank (2001), S. 1-2.

²⁷ ZKBG § 16, Ziff. 2, Geschäftsreglement § 10.

²⁸ Basel Committee on Banking Regulation (1999), S. 6.

²⁹ Gesetz über die Zürcher Kantonalbank, § 13.

Der Rat ist mit 13 Mitgliedern zu gross. Verwaltungsräte sollen nach den Regeln der Effizienz nicht mehr als ca. 9 Mitglieder umfassen. Der Rat verfügt über keine eigenständigen Kommissionen für die Rechnungsprüfung und das Risk Management (Audit Committee), für die Vergütungen an die Generaldirektion und den Bankrat (Compensation Committee) und die Beurteilung von Vorschlägen für die Wahl von Mitgliedern des Bankrats und der Generaldirektion (Nomination Committee). Die Regelung der ZKB, wonach diese Funktionen vom Bankpräsidium wahrgenommen werden, widerspricht mindestens bezüglich Audit Committee den Regeln guter Corporate Governance.

Die berufliche Qualifikation der Mitglieder des Bankrates für ihre Funktion können wir nicht beurteilen. Die Tatsache, dass die Mitglieder mehrheitlich ehemalige Mitglieder des kantonalen Parlamentes sind, sowie der Umstand, dass für die Funktion eines Bankrates kein allgemeines Anforderungsprofil besteht,³⁰ werten wir als Indiz dafür, dass bei der Auswahl der Mitglieder des BR die Bedürfnisse der ZKB nicht im Zentrum des Interesses stehen. Dagegen sind wir der Meinung, dass die Weiterbildung der Bankräte funktionsgerecht durchgeführt wird.

4. Die Rollen der **kantonsrätlichen Kommission** zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichtes (ZKBG § 12) scheinen uns widersprüchlich. Die Prüfung der Rechnung und die Antragstellung zur Abnahme der Rechnung und des Geschäftsberichtes sind offensichtlich Relikte aus der Zeit, als die Bank noch über keine bankengesetzliche Revisionsstelle verfügte. Die Überwachung des „Vollzugs von rechtskräftigen Anordnungen der Eidgenössischen Bankenkommission“ kann nicht Aufgabe dieser parlamentarischen Kommission sein. Diese Überwachungstätigkeit liegt in der Verantwortung des Bankrates. Die nach Gesetz möglichen Visitationen bei Geschäftsstellen wären nicht sinnvoll und wurden in den letzten Jahren auch nicht durchgeführt. Allenfalls sind die „Überwachung der Erfüllung des Leistungsauftrages“ und die „Vorbehandlung der ZKB-Geschäfte zu Handen des Kantonsrats“ im Sinne der Corporate Governance und der rationellen Gestaltung der parlamentarischen Arbeit sinnvolle Funktionen dieser Kommission.

b Vergleich mit anderen grossen Kantonalbanken

Die ZKB ist mit 76 Mrd. Fr. Bilanzsumme und knapp 4300 Mitarbeitern die grösste Kantonalbank der Schweiz. Zur Beurteilung der Angemessenheit der Ressourcen und Strukturen der Corporate Governance der ZKB haben wir die zwei nächstgrössten Kantonalbanken, Waadt und Bern - beide als börsenkotierte Aktiengesellschaften konstituiert - sowie die vier nächstgrössten Kantonalbanken in der Form der öffentlich-rechtlichen Körperschaft (BL, BS, GR, TG) untersucht. Die Beilage 4 zeigt einen zusammenfassenden Vergleich. Mit Ausnahme der Thurgauer Kantonalbank sind alle diese Banken der kantonalen Exekutive unterstellt, wobei die Rolle der Legislative unterschiedlich gestaltet ist (im Kanton Graubünden relativ starke Stellung der Legislative). Im Kanton Thurgau ist im Rahmen der anstehenden Gesetzesrevision die Überführung in die Verantwortung der Exekutive vorgesehen. In keinem anderen Kanton findet sich eine exklusive Unterstellung unter die Legislative, wie dies im Kanton Zürich der Fall ist. Die Art und Weise der Unterstellung unter Exekutive und/oder Legislative kann einen Einfluss auf die Gestaltung der hier untersuchten Corporate Governance Kette haben. Im Rahmen der Übernahme der Coop Bank hat sich die Kantonalbank von BS eine ausgeprägte Konzernstruktur gegeben, während die andern Banken trotz des Aufbaus und Erwerbs verschiedener Tochtergesellschaften noch über typische Stammhausstrukturen verfügen. Sie sind damit mit der ZKB eher vergleichbar.

³⁰ Uns ist lediglich ein Anforderungsprofil der sozialdemokratischen Partei bekannt.

1. Im Bezug auf die Grösse der **Generaldirektion** (5) unterscheidet sich die ZKB kaum von den untersuchten anderen Kantonalbanken. Hier fällt lediglich die BCV mit 9 Mitgliedern aus dem Rahmen.
2. Keine der untersuchten Banken verfügt über ein **Präsidium** als eigenständiges Organ, wie es heute bei der ZKB vorhanden ist. Keine der andern Banken hat auch nur annähernd so grosse personelle Ressourcen in die „präsidiale Funktion“ investiert. Wir schätzen die direkten Kosten des Präsidiums auf ca. 3 Mio. Franken. Lediglich die Kantonalbanken von VD und BS verfügen über einen vollamtlichen Präsidenten, der im Falle von BS auch Präsident der Coop Bank, Präsident des Konzerns und Präsident der Pensionskasse ist. Alle andern Bankpräsidenten verwenden weniger als 2/3 ihrer Arbeitszeit auf das Bankpräsidium, keiner der Vizepräsidenten verwendet mehr als 1/3 seiner Arbeitszeit für sein Amt. Keine Kantonalbank ausser der ZKB hat mehrere Vizepräsidenten. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass vor einem Jahr auch Bernet in seinem Gutachten zum Schluss kam, dass sich ein dreiköpfiges, 300 Stellenprozent umfassendes Präsidium nicht rechtfertigen lasse.³¹ Auch Kilgus hat in seinem Gutachten zuhanden des Bankpräsidiums der ZKB schon 1995 - also vor der Revision des ZKBG - eine Abkehr von der Institution des Bankpräsidiums empfohlen.³²
3. Von den total 24 Kantonalbanken der Schweiz würden 11 unseren Vorschlag, den **Bankrat** oder Verwaltungsrat auf maximal 9 Mitglieder zu beschränken, heute erfüllen, von den in Beilage 4 untersuchten grossen Kantonalbanken lediglich diejenige von TG. Den überdimensioniertesten Verwaltungsrat weist die BCV mit 21 Mitgliedern (10 durch Regierung, 10 durch die Generalversammlung bestimmt) auf. Das letztes Jahr in der Volksabstimmung abgelehnte neue Kantonalbankengesetz hatte vorgeschlagen, diese Zahl zu reduzieren. Alle sechs von uns untersuchten Kantonalbanken verfügen noch über einen Bankrats- oder Verwaltungsratsausschuss. BE plant, den Ausschuss Ende 2002 aufzulösen. Wir bevorzugen einen kleineren Bank-/Verwaltungsrat, und zwar ohne einen „Ausschuss“. Dadurch soll vor allem ein Zwei-Klassen-Verwaltungsrat vermieden werden. Immerhin drei der untersuchten Verwaltungs-/Bankräte verfügen über ein vom „Ausschuss“ unabhängiges Audit Committee. Bei weiteren Banken ist dieses Gremium geplant oder vorgesehen. Die Funktionen des Compensation & Nomination Committee(s) werden mehrheitlich vom „Ausschuss“ wahrgenommen. 2 Banken verfügen über ein eigenständiges Compensation Committee, bei mindestens einer Bank ist dies auf Ende 2002 geplant.
4. Keine der 6 untersuchten Banken verfügt über ein Organ, das der **kantonsrätlichen Kommission** der ZKB entsprechen würde.

4. Besonderheit I: Staatsgarantie, Leistungsauftrag, Rechtsform

Bei der Beurteilung der Corporate Governance von Kantonalbanken sind deren Besonderheiten gegenüber privatwirtschaftlichen Banken zu berücksichtigen. Die meisten Kantonalbanken unterscheiden sich ökonomisch von andern Banken durch drei Eigenschaften: Die faktische Beherrschung der Bank durch einen Kanton,³³ das Vorhandensein eines Leistungsauftrages sowie die Staatsgarantie.³⁴ Bei der ZKB als

³¹ Vgl. Bernet (2001), S. 29.

³² Vgl. Kilgus (1995), S. 30.

³³ Entweder die Regierung oder (wie im Falle der ZKB) das Parlament.

³⁴ Seit der Revision BankG von 1998 ist allerdings das Vorhandensein einer Staatsgarantie keine zwingende Voraussetzung mehr für eine Kantonalbank.

öffentlich-rechtliche Körperschaft ohne Dritteigentümer sind alle drei Elemente ausgeprägt vorhanden. Gesetz und Geschäftsreglement enthalten Regeln, um den Besonderheiten des staatlichen Besitzes und des Leistungsauftrages gerecht zu werden. Dagegen vermissen wir entsprechende Regeln zur **Staatsgarantie**. Bei einer als Aktiengesellschaft organisierten privaten Unternehmung beschränkt sich das Risiko eines Aktionärs auf die Höhe seiner Kapitalbeteiligung bzw. deren Marktwert. Der Aktionär kann seine Anlagen nach Ertrags-Risiko-Aspekten **diversifizieren** und auch verkaufen. Auf Grund der Staatsgarantie ist das **Risiko des Kantons Zürich unbegrenzt**, der Kanton kann es weder diversifizieren noch kann er die unbegrenzte Garantieverpflichtung rückversichern. Das heisst, dass auch allfällige Extremverluste, seien sie nun auf Versagen der Bank oder auf Umwelteinflüsse zurückzuführen, durch den Kanton zu tragen sind. Im geltenden Regelwerk fehlen Hinweise auf die Aufgaben der Organe der Bank, welche sich mit der Frage potenzieller Extremverluste zu beschäftigen haben.³⁵ Dies ist nicht bei allen Kantonalkassen so. Als vorbildlich betrachten wir die Vorschrift im Gesetz über die Berner Kantonalkasse, wonach die bankengesetzliche Revisionsstelle zuhanden des Regierungsrates einen „jährlichen Spezialbericht zu den Haftungsrisiken des Kantons aufgrund der Staatsgarantie“ zu erstatten hat.³⁶ Eine ähnliche, etwas weniger weit gehende Vorschrift findet sich im Kantonalkassengesetz BL.

Zudem ergeben sich bei der ZKB auf Grund der Rechtsform und der Alleineigentümerschaft des Kantons wichtige Unterschiede zu einer Aktiengesellschaft. Bei einer als AG organisierten Bank³⁷ geben die Aktionäre ihrer Bank und deren Organe durch das Kaufen und Verkaufen der Titel bzw. durch den resultierenden **Aktienkurs Signale**, welche für die Bankleitung im Rahmen der Corporate Governance wichtige und **disziplinierende** Orientierungsgrössen sind. In den Berichten der Finanzanalysten und in Börsenkommentaren finden diese finanziellen Signale auch regelmässig eine qualitative Ausprägung. Zudem bestehen wesentliche Unterschiede bezüglich der **Mitgliedschaftsrechte** zwischen der ZKB und einer AG. In der Generalversammlung der AG nehmen die Aktionäre durch ihre Voten und ihr Stimm- und Wahlrecht direkten Einfluss auf die Gesellschaft und geben den Bankorganen damit entsprechende (disziplinierende) Signale. Bei der ZKB agiert das kantonale Parlament gewissermassen als Generalversammlung. Die eigentlichen Eigentümer (und Garantiegeber) sind jedoch nicht die Parlamentarier, sondern die Stimmbürger und die Steuerzahler.³⁸ In der Governance-Kette der ZKB schiebt sich das Parlament als zusätzliches „Organ“ zwischen Bank und letztlich Eigentümer, dessen Verhalten sich nicht am wirtschaftlichen „Corporate Governance Modell“ orientiert. Schliesslich ist festzuhalten, dass in der Governance der ZKB als „Parlamentsbank“ das **Element des Kollektivs** sehr ausgeprägt ist.³⁹ Es „sitzt nie einer vorne und muss den Kopf hinhalten“, es sind immer Gremien: Das Präsidium, der Bankrat, die kantonsrätliche Kommission, das Parlament. Damit

³⁵ Der Hinweis auf Bankengesetz und EBK-Überwachung heilt diesen Mangel nicht, da das Bankengesetz die Einleger und das Finanzsystem schützen soll, nicht dagegen den Eigentümer und Vollhafter einer Bank.

³⁶ Ursache für dieses Erfordernis dürfte der Verlust von rund 3 Mrd. Fr. sein, welche die Steuerzahler des Kantons Bern aus der Staatsgarantie zu tragen haben.

³⁷ Auch bei einer so organisierten Kantonalkasse mit privaten Minderheitsaktionären.

³⁸ Die steuerzahlenden Ausländer und die Firmen sind lediglich Garantiegeber, da sie nicht stimmberechtigt sind. Ebenfalls nicht stimmberechtigt sind die gewinnberechtigten Gemeinden. Man könnte die Rolle der Parlamentarier bezüglich des Stimm- und Wahlrechtes mit derjenigen der Depotbanken beim Depotstimmrecht vergleichen, wobei der Aktionär im Gegensatz zum Stimmbürger und Steuerzahler der Bank Weisungen erteilt oder ihr das Depotstimmrecht verweigern kann.

³⁹ Eine Ausnahme bildet nur der Vorsitzende der Generaldirektion.

kann das wichtige Element der **persönlichen Reputation** seine disziplinierende Wirkung zu wenig entfalten.⁴⁰

5. Besonderheit II: “Die politische Frage”

Als zusätzliche Besonderheit sei bei der Beurteilung der Corporate Governance der ZKB die „politische Frage“ zu berücksichtigen. Der Bankrat schreibt im Zusammenhang mit dem Postulat Schreiber hierzu: „Gegen die Abschaffung des dreiköpfigen vollamtlichen Bankpräsidiums wurden in den bei jeder Revision des Gesetzes [...] geführten Diskussionen immer auch „politische Argumente“ ins Feld geführt: das vollamtliche Bankpräsidium stelle ein politisches Gegengewicht zur Geschäftsleitung dar [...] und schliesslich sei es wegen der direkten Unterstellung der Bank unter das Parlament zweckmässig, das Präsidium auf mehrere Parteien abzustützen.“⁴¹

Wir erachten die Argumentation mit der „politischen Frage“ als **gefährlich**. In der folgenden Argumentation stützen wir uns auf Erkenntnisse im Zusammenhang mit den untergegangenen Kantonalbanken von Solothurn und Appenzell Ausserrhoden. Diese Verlustfälle sind durch unabhängige Gutachten gut dokumentiert. Daneben gibt es eine Reihe weiterer schwerer Verlustfälle bei Kantonalbanken, die wir hier nicht einzeln erläutern.⁴² Unsere scheinbar „asymmetrische“ Argumentation mit einer solchen Negativauswahl scheint uns auf Grund der rechtlich unlimitierten Staatsgarantie angezeigt. Die unbegrenzte und nicht diversifizierbare Staatsgarantie erfordert, den „schlimmsten Fall“ in die Überlegung der Corporate Governance einzubeziehen. Ein allfälliger kompensierender Nutzen der „politischen Einflussnahme“ kann nach unserer Meinung nur aus der Befolgung des Leistungsauftrages resultieren. Er ist nach oben limitiert. Gemäss dem Bericht der kantonsrätlichen Kommission an das Parlament macht die ZKB für das Jahr 2001 „nicht gewinnbringende Aktivitäten“ für die Erfüllung des Leistungsauftrages von 74,3 Mio. Fr., oder 1,8 Prozentpunkte Bruttoeigenkapitalrendite geltend.

Wir vertreten die Meinung, dass die Methoden der „politischen Governance“ in der Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle einer Kantonalbank keine Rolle spielen dürfen. Die Rolle der Politik muss sich auf die Festlegung der „politischen Ziele“ beschränken, welche im Zweckartikel der ZKB festgelegt sind.

Die Erfahrung der zwei untergegangenen Kantonalbanken lehrt, dass Banken, namentlich solche in staatlichem Besitz und unter staatlicher Kontrolle, vor drei Arten des politischen Einflusses abgeschirmt werden sollen:

1. der Auswahl der Aufsichts- und Führungsorgane auf Grund politischer statt fachlicher Qualifikationen.
2. der Anwendung politischer statt wirtschaftlicher Kriterien bei der Erbringung der Dienstleistungen, insbesondere im Kreditgeschäft.
3. der Unterlassung von Sanktionen gegen Fehler auf Grund politischer Überlegungen.

⁴⁰ von der Crone weist der Reputation die wichtigste Rolle für die Disziplinierung der „Agenten“ in der Corporate Governance zu. Siehe von der Crone (2001).

⁴¹ Bankrat der Zürcher Kantonalbank (2001), S. 3.

⁴² Im Kanton Bern haben die Steuerzahler zur Rettung der Kantonalbank und zur Erfüllung der Staatsgarantie rund 3 Mrd. Fr. aufgewendet, im Kanton Genf könnten sich die entsprechenden Kosten auf einen ähnlichen Betrag belaufen. Auch weitere Kantone hatten oder haben diesbezüglich hohe Kosten zu tragen (Jura, Wallis, Waadt). Die ausländischen Beispiele von hohen Verlusten, die durch die Steuerzahler für staatlich beherrschte Banken zu tragen waren, sind zahllos.

Die Fälle der zwei untergegangenen Kantonalbanken zeigen Fehler in allen drei Kategorien. Zum Untergang der Kantonalbank des Kantons **Appenzell-Ausserrhoden** sagen die Experten:

- „Unter der alten Organisation lag der entscheidende Faktor der ungenügenden Organbesetzung darin, dass die Ernennung der verantwortlichen Personen nicht unter fachlichen Gesichtspunkten und eher nach politischen Kriterien erfolgte. Grundsätzlich hätte nämlich bereits die alte Organisation genügen können, wenn sie mit kritischem Geist „unpolitisch“ und sachgerechter gehandhabt worden wäre.“⁴³
- „Aus den Vorkommnissen in dieser ersten Phase lassen sich hinsichtlich der politischen Aufsicht und im Hinblick auf ihre Funktionsfähigkeit einige Lehren ziehen. Die Wahl eines Aufsichtsorgans setzt fachliche Kenntnisse des zu Wählenden voraus; *die Wahlbehörde* hat bei der Wahl eine entsprechende *Sorgfaltspflicht zu beachten*;“
- „[...] bei Vorliegen von erkannten Rechtsverletzungen [...] sind die haftungs- und verantwortungsrechtlichen Vorschriften *ohne Rücksicht auf politische Belange* durchzusetzen;“
- „[...] die Interessen der einer Aufsicht unterstellten Institution gehen politischen Gesichtspunkten vor.“⁴⁴

Im Falle der Kantonalbank **Solothurn** nennt Flückiger unter total sechs Hauptgründen:

- „Zuwenig effiziente Geschäftsführung [...] mit dem Hinweis auf die Pflicht zur Wirtschaftsförderung im Kanton.“
- „Ungenügende Bank- und Führungserfahrung eines Teils der politisch berufenen Bankräte und offenbar keine klare Festlegung der Kompetenzen und Verantwortungen.“⁴⁵

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Nachfolgend präsentieren und begründen wir unsere Empfehlungen. Dort, wo es uns vertretbar scheint, skizzieren wir auch allfällige alternative Lösungen, ohne diese aber zu empfehlen.

Empfehlung Nr. 1: Das Bankpräsidium als eigenständiges Organ ist abzuschaffen. Statt dessen ist das Amt eines vollamtlichen Präsidenten des Bankrates einzuführen. Die Wahlkompetenz würden wir dem Kantonsrat übertragen. Verbunden mit der Aufhebung des Präsidiums sind die Kompetenzen verstärkt an die Generaldirektion und nachgelagerte Führungsstufen zu delegieren.

Begründung: Wir halten die heutige Regelung für gesetzeswidrig. Sie widerspricht auch den internationalen Standards der Corporate Governance von Banken. Die Lösung ist teuer (hohe direkte Kosten und Opportunitätskosten). Die Lösung findet sich bei keiner andern Kantonalbank. Eine Reihe von Kompetenzen des heutigen Präsidiums sind operativer Art. Diese sind an die Generaldirektion oder die Direktionsstufe zu delegieren.⁴⁶ Diese Empfehlung wurde schon in den Gutachten von Kilgus (1995) und Bernet (2001) ausgesprochen.

Alternativen: Wir sehen keine Alternative zu dieser Empfehlung.

⁴³ Nobel (1996), S. 160.

⁴⁴ Cagianut et al. (1996), S. 104.

⁴⁵ Flückiger (1997).

⁴⁶ Beispiele sind: Das BP ist zuständig für die Festlegung der Zinssätze von Kassenobligationen und des Sparsortiments; für den Beschluss der Unterstützung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Institutionen; für Erwerb und Umbau von Liegenschaften bei einem Preis von mehr als 1 Mio. Fr.

Empfehlung Nr. 2: Der Bankrat ist auf maximal neun Mitglieder zu reduzieren. Im Bankrat sind zwei (allenfalls drei) Ausschüsse zu schaffen: Ein Prüfungsausschuss (Audit Committee) und ein Vergütungs- und (ein) Wahlausschuss (Compensation and Nomination Committee(s)). Auf einen Bankratsausschuss ist zu verzichten. Der Präsident des Bankrates ist nicht Mitglied des Audit Committee.

Begründung: Kleine Verwaltungs- oder Bankratsgremien arbeiten effizienter als grosse Gremien. Das einzelne Mitglied ist stärker in die Verantwortung genommen. In einem grossen Gremium mit Ausschuss besteht das Risiko eines Zwei-Klassen-Verwaltungsrates. Ein Audit Committee, in dem der Präsident nicht Mitglied ist, halten wir für eine Bank von der Art der ZKB als unerlässlich. Die hohe Bedeutung der Auswahl und Entschädigung der Leitungs- und Führungsorgane verlangt ebenfalls nach einem separaten Gremium. Die drei Ausschüsse werden auch vom Swiss Code of Best Practice empfohlen.⁴⁷ Diese Lösung führt zudem zu einer erhöhten Transparenz und Verantwortlichkeit, was gerade in einer Bank im Besitz der öffentlichen Hand von besonderer Bedeutung ist.⁴⁸

Alternativen: Bei Beibehaltung eines grossen Bankrates im heutigen Umfang von 13 Mitgliedern wäre die Bildung eines Bankratausschusses zu prüfen. Dieser dürfte auf keinen Fall die Rolle des Audit Committee übernehmen. Bei einer Bank im Besitz der öffentlichen Hand würden wir auch die Aufgaben der Auswahl und Entschädigung der Leitungs- und Führungsorgane nicht dem Ausschuss übertragen.

Empfehlung Nr. 3: Die kantonsrätliche Kommission zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichtes ist aufzulösen.

Begründung: Die kantonsrätliche Kommission ist mindestens teilweise ein Relikt aus der Zeit, als die Bank noch über keine bankengesetzliche Revisionsstelle verfügte. Die ihr im ZKBG § 12 zugeordneten Aufgaben sind durch die bankengesetzliche Revisionsstelle oder den Bankrat wahrzunehmen. Die Berichterstattung des Bankrates über die Erfüllung des Leistungsauftrages kann direkt an den Kantonsrat erfolgen. Als noch zweckmässiger erachten wir allerdings den Einbezug dieser Berichterstattung in den Geschäftsbericht. Damit erfolgt die Berichterstattung direkt an die Stimmbürger, Steuerzahler, Kunden und eine weitere Öffentlichkeit. Vertraulichkeitsprobleme dürften sich hieraus kaum ergeben. Die Vorbereitung der im Kantonsrat zu behandelnden ZKB-Geschäfte soll an eine der ständigen Kommissionen übertragen werden.

Alternativen: Bei der Beibehaltung der Kommission sollte ihr Pflichtenheft auf die Überwachung der Erfüllung des Leistungsauftrages reduziert werden. Allenfalls könnte ihr auch die Behandlung eines neu einzuführenden jährlichen „Spezialberichtes zu den Haftungsrisiken des Kantons aufgrund der Staatsgarantie“ (analog zum Kanton Bern) übertragen werden. Allerdings könnten sich hier echte Probleme der Vertraulichkeit ergeben.

Empfehlung Nr. 4: Für die Funktionen des Präsidenten, der Mitglieder und der Kommissionen des Bankrates sind Anforderungsprofile und Pflichtenhefte zu erlassen.

Begründung: Anforderungsprofile und Pflichtenhefte bilden die Grundlage für die Tätigkeit des Vergütungs- und Wahlausschusses. Sie dienen auch als Basis für die periodische Leistungsbeurteilung der Bankratsmitglieder. Die Erfüllung des Leistungsauftrages und die Verhinderung der Beanspruchung der Staatsgarantie sollen neben der wirtschaftlichen Zielsetzung (wertorientierte Bewirtschaftung des staatlichen Vermögens) in diesen Dokumenten ihren Niederschlag finden. Die Reglemente sollen verhindern oder erschweren,

⁴⁷ Vgl. *economiesuisse* (2002), Ziff. 24-27.

⁴⁸ Die Empfehlungen zur Grösse des Bankrates und der Ausschussbildung deckt sich mit den Vorschlägen von Bernet. Vgl. Bernet (2001), S. 30.

dass „politische Überlegungen“ ungebührlichen Einfluss auf die Corporate Governance der Bank haben.

Alternativen: Wir sehen keine Alternative zu dieser Empfehlung