



Vorlage an den Landrat

vom 23. September 2003

betreffend Gesamtrevision des Gesetzes über die Basellandschaftliche Kanton- nalbank

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	Seite	2
2.	Das Kantonalkbankgesetz in der Prüfung	Seite	3
3.	Die Entwicklung der Kantonalkbanken	Seite	4
4.	Die Basellandschaftliche Kantonalkbank	Seite	6
5.	Erwägungen zur Totalrevision des Gesetzes	Seite	9
5.1	Totalrevision vs. Teilrevision	Seite	9
5.2	Die Voraussetzungen für eine Kantonalkbank	Seite	10
5.3	Die Rechtsform	Seite	10
5.4	Staatsgarantie	Seite	12
5.5	Abgeltung der Staatsgarantie	Seite	15
5.6	Oberaufsicht und Aufsicht	Seite	18
5.7	Kompetenz zur Wahl des Bankrates	Seite	20
5.8	Weitere Revisionspunkte	Seite	21
6.	Bemerkungen zu den einzelnen Änderungen	Seite	22
7.	Ergebnis der Vernehmlassung	Seite	
8.	Finanzielle Auswirkungen	Seite	26
9.	Anträge	Seite	26

Beilagen:

- 1 Landratsbeschluss
- 2 Synoptische Darstellung Kantonalkbankgesetz
- 3 Synoptische Darstellung Organisations- und Geschäftsreglement
- 4 Verordnung zum Kantonalkbankgesetz (Entwurf)

1. Zusammenfassung

Das Kantonalbankgesetz wurde letztmals im Jahre 1999 geändert. Damals ging es vor allem um die Unterstellung der Bank unter die Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission; gleichzeitig wurden einige weitere Änderungen vorgenommen, die allein allerdings nicht so dringlich gewesen wären.

Bei der Beratung der letzten Gesetzesänderung wurde darauf hingewiesen, dass infolge des eiligen Verfahrens eine Gesamtrevision nicht vorgenommen werden könne, dies aber möglichst rasch nachgeholt werden solle. Dies soll jetzt verwirklicht werden. Ein parlamentarischer Vorstoss zur Frage der Oberaufsicht und Aufsicht über die Bank war schon 1995 eingereicht worden.

Im vorliegenden Entwurf für eine Totalrevision des Kantonalbankgesetzes werden einige Grundsatzfragen diskutiert. Es handelt sich um die folgenden Fragenkomplexe:

- Die Basellandschaftliche Kantonalbank hat die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Als Alternative stünden drei Formen der Aktiengesellschaft zur Verfügung. Die Prüfung ergibt, dass die Anstalt als Organisationsmodell für die Kantonalbank nach wie vor richtig ist. Eine spätere Umgründung in eine Aktiengesellschaft würde eine Gesetzesänderung notwendig machen.
- Die Staatsgarantie als eines der Merkmale von Kantonalbanken soll im bisherigen Umfang, nämlich gesamthaft und als Institutsgarantie, beibehalten werden. Hingegen soll die Garantie formell mit einem Betrag, bei dessen Errechnung die Risiken der Bank berücksichtigt werden, zugunsten des Kantons abgegolten werden; der Kanton soll diesen Betrag in eine besondere Rückstellung einlegen.
- Bei der Gestaltung der Oberaufsicht über die Bank sind einige Änderungen vorgesehen. Der Landrat soll sich künftig auf die Gestaltung des Umfeldes, in welchem die Bank arbeitet, beschränken; darüber hinaus soll er wie bisher Geschäftsbericht und Jahresrechnung genehmigen und die Höhe des Bankkapitals bestimmen.
- Der Regierungsrat soll neu allein zuständig werden für die Wahl des Bankrates; der Landrat soll darauf verzichten, einen Teil der Mitglieder zu wählen. Dies wird vorgeschlagen in Übereinstimmung mit der Absicht, die Rollen von Parlament und Regierungsrat zu präzisieren.
- Auf der Linie der Regeln von Corporate Governance stehen die Vorschläge, wonach der Bankrat verkleinert werden soll, die Mitglieder gewisse Qualifikationen aufweisen müssen und die Mitgliedschaft (wie bisher) mit dem 70. Altersjahr zu Ende kommen soll.
- Der Leistungsauftrag für die Bank soll den Gegebenheiten des Marktes angepasst werden; die Betonung auf dem Geschäft im Kanton wird weiterhin vorhanden sein, aber eine flexible Formulierung soll auch das Geschäft ausserhalb der Kantons Grenzen, vor allem in der Region, ermöglichen.
- Die Möglichkeit eines genehmigten Kapitals soll geschaffen werden, damit wenn notwendig Kapitalveränderungen rasch vorgenommen werden können.
- Die vorsichtige Politik bei der Gewinnausschüttung, die auch eine angemessene Reservedotierung erlaubt, soll beibehalten werden.

Der Basellandschaftlichen Kantonalbank soll es mit dem neuen Gesetz ermöglicht werden, ihre erfolgreiche Tätigkeit im Kanton und der Region im heutigen Umfeld und auch in der Zukunft fortzusetzen. Sie soll dabei nach modernen Grundsätzen von fachlichen und politischen Behörden begleitet werden.

2. Das Kantonalbankgesetz in der Prüfung

2.1 Motion Völlmin

Am 19. Oktober 1995 reichte Landrat Dieter Völlmin eine Motion „betreffend Einführung einer sachgerechten, klaren und zeitgemässen Regelung der Aufsichts- und Kontrollfunktionen bei der Basellandschaftlichen Kantonalbank (Änderung des Kantonalbankgesetzes vom 17. Juni 1957)“ ein (95-184). Sie hat folgenden Wortlaut:

„Gemäss Kantonalbankgesetz steht die Bank unter der Oberaufsicht sowohl des Regierungsrates als auch des Landrates. Der teilweise vom Regierungsrat und teilweise vom Landrat gewählte Bankrat übt die oberste Leitung der Bank aus. Die Kontrollen obliegen wiederum verschiedenen Organen: Der Bankrat hat die Pflicht zur Regelung des gesamten internen Kontrollwesens der Bank. Dazu steht in erster Linie das bankengesetzliche Inspektorat zur Verfügung. Der Bankrat nimmt seine Kontrollpflicht zudem durch „Besuchsdelegationen“ direkt wahr. Daneben wählt der Regierungsrat für die Ausübung der Oberaufsicht eine Kontrollstelle, die dem Regierungsrat zuhänden des Landrates und dem Bankrat berichtet.“

Diese unübersichtliche und unklare Regelung der Verantwortung für die Kantonalbank ist unzweckmässig und gefährlich. Sowohl Legislative als auch Exekutive sind eingebunden, aber es fehlt eine klare Zuordnung der Aufsichts- und Kontrollfunktion auf einzelne Organe. Es dürfte unbestritten sein, dass Aufsichtsfunktionen dann am besten erfüllt werden, wenn sie klar umschrieben und zugeordnet sind. Dann ist im Fall eines Versagens auch klar, wer die Verantwortung zu tragen hat. Die Vorgänge um die Solothurnische Kantonalbank sind die beste Illustration für die Unzweckmässigkeit verwischter Verantwortungsregelungen. Je nach Parteizugehörigkeit und behördlicher Funktion wird das Versagen an anderer Stelle geortet.

Die heutige Regelung stammt aus einer Zeit, in der das Bankgeschäft weniger riskant und komplex war. Sie ist den heutigen Verhältnissen nicht angepasst. In einer Zeit, in der das Institut der Kantonalbank generell in Frage gestellt wird, ist es im Interesse der Steuerzahler und Bankkunden geboten, eine zeitgemässe Aufsichtsstruktur zu schaffen.

Denkbar ist eine Neuregelung in dem Sinne, dass die Aufsicht auf den Landrat bzw. durch ihn gewählte Kommissionen konzentriert wird, währenddem der Regierungsrat von Aufsichts- und Kontrollfunktionen bezüglich Kantonalbank entbunden wird. Vertretbar ist auch das umgekehrte Modell, indem der Landrat seine bisherigen Funktionen im Zusammenhang mit der Bankaufsicht aufgibt. Unter dem Aspekt der Verantwortlichkeit zu überdenken ist auch die heutige Regelung der Wahl des Bankrates und der Wahlvoraussetzungen für Bankräte in dem Sinn, dass die Fachkompetenz dieses Gremiums sichergestellt ist.

Der Regierungsrat wird deshalb eingeladen, eine Änderung des Kantonalbankgesetzes vorzulegen, mit dem Ziel, die Aufsichts- und Kontrollfunktionen bezüglich der Kantonalbank klar zuzuordnen und die professionelle Wahrnehmung dieser Funktionen sicherzustellen.“

Der Landrat überwies diese Motion am 7. Februar 1996 mit 36 zu 30 Stimmen. Von der Regierung war im Rat erklärt worden, sie gedenke das Kantonalbankgesetz einer Revision zu unterziehen. Die Zustimmung zur Motion seitens der Regierung heisse aber nicht, dass sie mit allen Punkten einverstanden sei. Kontrovers war im Rat vor allem die Verteilung der Kompetenzen in der Aufsicht; der Motionär hatte verschiedene Modelle aufgezeigt.

2.2 Gesetzesänderung 1998

In den Jahren 1998/1999 wurde eine Teilrevision des Kantonalbankgesetzes ¹ (Vorlage Nr. 1998-243 vom 24. November 1998) vorgenommen, die dringliche Anliegen zum Inhalt hatte. So sollte die Kantonalbank der Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) unterstellt werden, was eine Gesetzesänderung erforderlich machte. Gleichzeitig wurde auch der Geschäftskreis der Bank auf eine rechtlich ausreichende Basis gestellt, indem das Auslandsgeschäft als zulässig bezeichnet und das Verbot von Differenzgeschäften entfernt wurde.

Allerdings wurde gewichtige Materie u.a. aus der Motion Völlmin aufgrund der Dringlichkeit, mit welcher die Teilrevision (auch auf Verlangen der EBK) durchgeführt wurde, nicht geregelt.

Anlässlich der politischen Diskussion um die Teilrevision führte der Regierungsrat in seiner Vorlage aus ², dass „... bewusst darauf verzichtet (wird), der Kantonalbank von Grund auf ein moderneres Gesetzeskleid anzumessen. Dieser Prozess ist zwar im Hinblick auf die strukturellen Veränderungen in der Bankenwirtschaft ebenfalls angezeigt und vom Landrat durch die Überweisung der Motion Völlmin ... auch in Auftrag gegeben worden. ... Die Behandlung der ... Strukturänderungen bezüglich der politischen Aufsicht sollen ... nicht mit den aktuell notwendigen Änderungen verknüpft werden.“

2.3 Notwendigkeit weiterer Gesetzesanpassungen

Die Finanzkommission des Landrates hielt in ihrem Bericht vom 21. Januar 1999 zur Vorlage 1998-243 fest, dass „mit dem Vernehmlassungsentwurf zu einer Totalrevision des Kantonalbankgesetzes, die unter anderem auch die politische Aufsicht und Fragen bezüglich der Staatsgarantie zur Diskussion stellt, ... gemäss den erhaltenen Auskünften des Finanzdirektors gegen Mitte dieses Jahres zu rechnen sein (wird).“

Dieser Erwartung wird mit der vorliegenden Vorlage entsprochen; die Zeit, die seit der letzten Gesetzesänderung verlossen ist, hat sachlich einen guten Einfluss auf die Totalrevision des Gesetzes gehabt, indem in der Schweiz die Diskussion um die Kantonalbanken generell, besonders aber um Rechtsformen (einschliesslich Teilprivatisierung) und Staatsgarantie, fortgeführt worden ist und Resultate gezeigt hat, die dieser Vorlage zugute kommen und die zur Klärung einer Reihe von Grundsatzfragen beitragen.

3. Die Entwicklung der Kantonalbanken

Über die Kantonalbanken als Gruppe wurde in den Neunzigerjahren in Finanzkreisen zeitweilig vor allem deshalb diskutiert, weil sie in ihrer staatlich beschützten Nische ihr Kredit- und Retailgeschäft betreiben könnten mit ihrem exklusiven Wettbewerbsvorteil, der Staatsgarantie.

Die eidgenössische Politik setzte sich mit den Kantonalbanken im letzten Jahrzehnt systematisch auseinander. 1996 wurden die Bedingungen, die für eine Bank als Kantonsinstitut zu gelten haben, durch eine Revision des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen ³ gelockert und gleichzeitig präzisiert.

¹ SGS 371

² Vorlage an den Landrat 1998-243, Seite 2

³ SGS 951.0, Bankengesetz (BankG), Art. 3a, in Kraft seit 1. Oktober 1999

Eine Reihe von aufsehenerregenden geschäftlichen Misserfolgen in den Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts bei einer begrenzten Anzahl von Kantonalbanken führte zur Frage, ob Institute dieser Grösse ⁴, eingebunden in einen kantonalen oder regionalen Marktansatz und in politische Steuerung, überhaupt eine Daseinsberechtigung hätten.

Aufgrund solcher und anderer Erwägungen begann eine ganze Reihe von Kantonen über die optimale Rechtsform ihrer Kantonalbank, über Sinn und Zweck der Staatsgarantie und über den ihrer Bank zu erteilenden Leistungsauftrag (Geschäftszweck) nachzudenken. Die Börseneuphorie der ausgehenden Neunzigerjahre führte darüber hinaus zu Überlegungen, ob nicht mit einem Teilverkauf von Kantonalbanken an die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ein zusätzlicher Beitrag geleistet werden könnte.

Die Diskussion über die Kantonalbanken ist keineswegs abgeschlossen. Sie zeigt aber schärfere Konturen als noch vor einigen Jahren, und sie hat sich inzwischen auf folgende hauptsächlichste Gegenstände und Tendenzen konzentriert:

- Auf das Betreiben einer Kantonalbank verzichtet ein Kanton nur unter extremem finanziellem Druck, herbeigeführt durch wirtschaftliche Fehlleistungen eines Kantonsinstituts, und auch dann nur in Ausnahmefällen. ⁵ Selbst in Sonderfällen ⁶ wird überwiegend zum Instrumentarium der Sanierung gegriffen.
- Für geschäftliche Misserfolge bei Kantonalbanken gibt es kaum offenkundig erkennbare Einzelfaktoren als Ursache; sowohl mangelnde Professionalität wie Regionalinteressen als auch Ungenügen der Kontrollsysteme und deren Anwendung waren nachträglich als Gründe des Versagens festzustellen; wie weit die Staatsgarantie dabei eine Rolle gespielt hat, ist nicht auszumachen.
- Die Rechtsform der Kantonalbanken spielt zwar in der Diskussion um die Staatsbanken eine grosse Rolle, doch ist die Zahl der Institute, die in jüngster Zeit dem Regime der Aktiengesellschaft näher geführt wurden oder werden, ziemlich begrenzt. ⁷
- Organisatorisch wird immerhin darauf tendiert, dass bei Gesetzesrevisionen Kantonalbanken eine organisatorische Struktur erhalten, die derjenigen der Aktiengesellschaft so nahe kommt wie sinnvollerweise möglich, ausserdem werden sowohl interne wie externe Kontrollsysteme deutlich verstärkt. Die Unterstellung unter die Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission spielt dabei eine führende Rolle.
- Nicht gerüttelt wird vorderhand an der Kombination von kantonal oder regional ausgerichteten Leistungsauftrag mit integraler Staatsgarantie. ⁸
- Mit einer Ausnahme ⁹ halten die Kantone zumindest deutliche Mehrheiten an ihren Kantonalbanken. ¹⁰
- Zu Fusionen ist es unter Kantonalbanken bisher nicht gekommen; hingegen haben Zusammenarbeiten in ausgewählten Bereichen ¹¹ fruchtbare Entwicklungen gefördert.

⁴ Immerhin zählt die Zürcher Kantonalbank zu den grössten Bankinstituten der Schweiz.

⁵ so z.B. in den Kantonen Solothurn und Appenzell-Ausserrrhoden

⁶ Beispiele sind Bern, Genf und neuerdings Waadt.

⁷ Neben Kantonen der Romandie (traditionell) und Zug neuerdings Bern, St. Gallen, und Luzern; Thurgau hat abgelehnt, die politische Diskussion wird auch im Kanton Aargau geführt.

⁸ Bislang bestehen überall – mit Ausnahme der historischen Fälle Genf und Waadt – umfassende Modelle der Staatsgarantie; einzig in Bern wird die Möglichkeit erwogen, eine Teilgarantie vorzusehen.

⁹ Genf

¹⁰ Dies hat auch mit dem rauheren Börsenklima zu tun, in welchem ein Börsengang als bedeutend weniger lukrativ erscheint als noch in den ausgehenden Neunzigerjahren.

¹¹ so z.B. in der Informatik und im sog. Back-office (Zahlungsverkehr, Abrechnungen u.ä.)

Trotz ernsthafter Versuche ist es bisher nicht gelungen, den Wert des Pendants „fokussierter“ Leistungsauftrag und Staatsgarantie einigermaßen objektiv festzulegen. Während über die Behinderung durch die auftragsbedingten Eingrenzungen im Geschäftskreis wenig bis gar nicht gesprochen wird¹², gibt es eine rege Diskussion über den Wert der Staatsgarantie (s.u. 6.3). Es ist einzuräumen, dass Leistungsaufträge, die geographisch (Kanton, Region als Schwerpunkt) und materiell (Spar- und Grundpfandgeschäft) den Kantonalbanken Schranken auferlegen, durch geschickte Formulierung des Auftrags und durch flexible Organisation (z.B. mittels Tochtergesellschaften für besondere Sparten des Bankgeschäfts) in ihrer restriktiven Wirkung abgeschwächt werden können. Die traditionelle flächendeckende Präsenz im umschriebenen Einzugsgebiet, die heute fast nur die Kantonalbanken aufweisen¹³, ist dabei sowohl Vorteil wie Nachteil; Vorteil wegen der Kundenorientierung („die Bank in Ihrer Nähe“), Nachteil wegen der Kostenintensität, die andere Bankengruppen in den letzten Jahren zu teilweise drastischen Einschränkungen ihrer geographischen Präsenz im Inland veranlasst hat.

Auch im umliegenden Ausland gibt es staatliche Banken; in den Nachbarländern ist der öffentliche Bankensektor am Gesamtmarkt für Finanzdienstleistungen wesentlich bedeutender als in der Schweiz. Auch die auf Wettbewerb fast extrem eingeschworene Europäische Kommission lässt, wie relativ klar eingeräumt wird, staatliche Banken zu, auch in der Zukunft.¹⁴

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die Kantonalbanken im Zuge der intensiver werdenden Konkurrenz auf den Finanzmärkten ihre Rolle aktiv und gewinnbringend wahrnehmen; dies ist vor allem auf eine bewusst herbeigeführte Professionalisierung von Management und Bankbehörden, unter gleichzeitiger Verstärkung der notwendigen Kontrollen, zurückzuführen. Ein Grundsatzstreit über die Existenzberechtigung von Kantonalbanken ist wenig ergiebig. Der eidgenössische Gesetzgeber hat sie definiert, und der Markt befindet sie als nützlich.

4. Die Basellandschaftliche Kantonalbank

4.1 Geschäftliche Entwicklung

Die Geschäfte der Basellandschaftlichen Kantonalbank haben sich in den letzten Jahren im traditionellen Geschäft trotz grösserer Turbulenzen in den Hauptsegmenten stetig entwickelt.

Im Vordergrund steht seit eh und je das Grundpfandgeschäft. Die Kantonalbank hat im Kanton einen sehr hohen Marktanteil an Hypotheken (rund 60 Prozent) und hat diesen erreicht gegen scharfe Konkurrenz. Die Hypothekendarlehen haben sich seit 1992 auf über 10 Milliarden Franken verdoppelt.

Auf der Finanzierungsseite konnten die Spareinlagen seit Jahren ähnlich hoch gehalten werden (nämlich knapp unter 4 Milliarden Franken), obwohl seit 1996 als neues Anlageinstrument die Fonds dazugekommen sind, die von 0.5 Milliarden auf nun fast 2 Milliarden Franken gestiegen sind. Der Anteil der Kassenobligationen sinkt stetig und fast dramatisch; wurden Ende 1992 noch über 2 Milliarden an Beständen ausgewiesen, so waren es zehn Jahre später nur noch etwas über 800 Millionen Franken.

¹² Der Trend zur Universalbank ist unübersehbar.

¹³ ähnlich die Raiffeisenbanken, teilweise auch Regionalbanken

¹⁴ vgl. hierzu z.B. Neue Zürcher Zeitung vom 18. Juli 2001, Nr. 164, Seite 21

Das Zinsgeschäft bildet den traditionellen hauptsächlichen Ertragsfaktor auch der Basellandschaftlichen Kantonalbank. Der Zinserfolg stieg von 162 Millionen Franken in 1992 – nach einem Tiefpunkt bei 129 Millionen in 1994 – auf schliesslich 208 Millionen Franken in 2001.

Die geschäftliche Entwicklung der Kantonalbank erhielt in der ersten Hälfte der 90er-Jahre einen kräftigen Impuls durch den strategischen Entscheid, in Ergänzung zum traditionellen Zinsgeschäft das Vermögensverwaltungs- und Anlageberatungsgeschäft als zweites Ertragsstandbein gezielt auf- und auszubauen.

In der Folge entstanden in den Niederlassungen Liestal, Sissach, Muttenz, Binningen und Arlesheim Finanzzentren mit den notwendigen personellen und materiellen Ressourcen; mit dem Übertritt des Laufentals zum Kanton Basel-Landschaft kam als sechstes Finanzzentrum die Niederlassung Laufen hinzu. In Basel wurde eine besondere Einheit für Private Banking eröffnet. Der Erfolg des Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft entwickelte sich mit kräftigen jährlichen Zuwachsraten nach oben. Zwischen 1994 und 2000 wuchsen die entsprechenden Erträge von rund 30 Millionen Franken im Jahr 1994 auf rund 70 Millionen Franken im Rekordjahr 2000.

Im Jahre 2000 wurde die ATAG Asset Management (AAM) übernommen, die sich auf das Privatanlagegeschäft spezialisiert hatte; sie wurde als eigenständig bleibendes Unternehmen in die Kantonalbank eingegliedert, die damit Konzernstrukturen erhielt. Trotz der im Jahr 2001 deutlich ungünstigeren äusseren Rahmenbedingungen setzte die AAM ihre gezielte Expansion fort. Nach neuen Niederlassungen in Luzern und Aarau wurde die Niederlassung St. Gallen eröffnet. Die AAM ist damit in der Schweiz (mit Ausnahme des Tessins) flächendeckend präsent.

Im Jahr 2001 kamen zwei weitere AAM-Tochtergesellschaften hinzu: die Vermögensverwaltungsfirma Gräff Capital Management AG (GCM) in Zürich sowie die ATAG Private Client Services AG (ATAG PCS) in Basel.

Die vom Konzern Basellandschaftliche Kantonalbank verwalteten Vermögen beliefen sich Ende 2001 auf 17 Milliarden Franken. Auf das Stammhaus allein entfielen davon rund 11 Milliarden, auf AAM 6 Milliarden.

Die Ertragslage der Bank widerspiegelt ungefähr die konjunkturelle Entwicklung. Der Betriebsertrag ging Mitte der Neunzigerjahre zurück und erholte sich anschliessend kräftig; ähnlich verlief die Entwicklung des Bruttogewinns. Die Politik der ausreichenden Vorsorge (Wertberichtigungen, Rückstellungen und Verluste) liess eine stetige Entwicklung des gezeigten Reingewinns zu. Er stieg von 33 Millionen Franken in 1992 auf 72 Millionen Franken – verzweieinhalbfachte sich also.

Die im Kantonalbankgesetz vorgesehene Gewinnverteilungspolitik widerspiegelt eine gesunde Zurückhaltung, indem die Reserven der Bank recht grosszügig dotiert werden. Trotzdem erhalten – neben der Verzinsung des Dotationskapitals – auch die Zertifikatsinhaber und der Kanton steigende Ausschüttungen.

Die eigenen Mittel der Bank sind – verglichen mit den Anforderungen der Eidgenössischen Bankenkommission – komfortabel.

Im hier betrachteten Jahrzehnt haben sich im regionalen Banksektor grosse Veränderungen abgespielt. So gibt es noch zwei Grossbanken, und die Anzahl der Geschäftsbanken ist gesunken; zur Zeit sind neben den Kantonalbanken und den Raiffeisenbanken lediglich noch die Migrosbank und Coop-Bank (zur Basler Kantonalbank gehörig) als Universalbanken tätig.

4.2 Entwicklung der Kooperationen

Im Jahr 1998 stellte die Basellandschaftliche Kantonalbank ihre gesamte Bankinformatik auf das System der Real Time Center AG (RTC) um und lagerte sie in deren Rechenzentrum in Bern aus. Dieses Outsourcing erfolgte aus der Erkenntnis heraus, dass selbst eine grössere Kantonalbank, wie die Basellandschaftliche sie darstellt, die kritische Grösse für den Betrieb und vor allem die weitere Entwicklung einer eigenen Bankinformatik nicht erreicht. Die Kooperation mit der RTC brachte die Bank in einen Informatikverbund mit den Kantonalbanken von Basel, Bern, Aargau und Jura sowie mit der Migrosbank. Mit der identischen Softwarelösung „IBIS“ (für „integriertes Bank-Information-System“), aber in einem separaten Rechenzentrum, werden die Geschäfte der RBA (Regionalbanken) abgewickelt.

Aus der Migration in die RTC und der Kooperation mit der Basler Kantonalbank ergab sich im gleichen Jahr die Gründung des Verarbeitungszentrums Sourcag AG in Münchenstein, das den beiden Banken zu gleichen Teilen gehört.

Rückblickend darf festgestellt werden, dass beide Schritte richtig waren. Die RTC befindet sich in einer permanenten Weiterentwicklung, in deren Kosten sich die beteiligten Partner teilen. Die Sourcag besorgt heute eine effiziente und qualitativ hochstehende Verarbeitung des Zahlungsverkehrs – eines klassischen Massengeschäfts – und der Wertschriftenabwicklung. Noch nicht realisiert werden konnte die Beteiligung eines weiteren Partners; mittelfristig bleibt dies aber ein Ziel.

Kooperationen finden im weiteren auf speziellen Gebieten mit den Gemeinschaftswerken der Kantonalbanken statt, wobei hier insbesondere die Fondsgesellschaft Swissca zu erwähnen ist. Die Kooperation mit der AAM steht im besonderen Verhältnis der 100-prozentigen Beteiligung; sie umfasst vor allem die Zusammenarbeit im Hintergrund des Kerngeschäfts Vermögensverwaltung (Marktrecherchen, Strategiefragen) und im Aufbau des gegenseitigen Produktevertriebs. Die AAM betreibt aber ihre eigene, auf ihr Kerngeschäft fokussierte Informatik.

4.3 Entwicklung der kantonalen Gesetzgebung

Wie bereits erwähnt (s. oben 2.) ist das Basellandschaftliche Kantonalbankgesetz aus damals aktuellem Anlass in den Jahren 1998 / 1999 einer Teilrevision unterzogen worden.

Dabei standen die nachfolgenden Anliegen im Vordergrund.

4.3.1 Aufsicht durch die Eidgenössische Bankenkommission

Mitte der Neunzigerjahre begannen Regierungsrat und Bankbehörden Aufsicht und Kontrollen im Bereich der Geschäftstätigkeit der Basellandschaftlichen Kantonalbank zu verstärken. Erstmals für 1997 wurde anstelle der traditionellen regierungsrätlichen Kontrollstelle und der externen Kontrollstelle eine den bankengesetzlichen Erfordernissen entsprechende und anerkannte Revisionsstelle eingesetzt.

Der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) wurde beantragt, die Kantonalbank deren Aufsicht zu unterziehen. Die Kommission verfügte mit Schreiben vom 28. April 1998 die Unterstellung; sie wies darauf hin, dass sowohl das Kantonalbankgesetz wie auch das Geschäftsreglement der Bank ohne Zeitverzug den neuen Gegebenheiten anzupassen wären. Dazu war eine Gesetzesänderung nötig.

Hauptsächlich deshalb wurde mit Vorlage 1998-243 eine Teilrevision des Kantonalbankgesetzes beantragt mit einer entsprechenden Ergänzung von § 12 durch Absatz 3 sowie von § 18 betreffend externe und interne Revision.

4.3.2 *Festgestellte Gesetzesmängel*

Die 1997 neu eingesetzte bankengesetzliche Revisionsstelle hatte in ihrem Revisionsbericht zwei Mängel im bestehenden Kantonalbankgesetz festgehalten: Einmal waren Differenzgeschäfte gemäss § 5 des damals gültigen Kantonalbankgesetzes untersagt; auch bestand keine ausreichende Rechtsgrundlage für Auslandgeschäfte der Bank. Diese Mängel wurden mit einer Neuformulierung von § 5 des Gesetzes beseitigt.

Gleichzeitig wurde § 20, der sich auf Ausstand und Verantwortlichkeit bezieht, ergänzt.

4.3.3 *Anforderungen vom reglementarische Umfeld*

Den Erfordernissen folgend, denen wegen der Unterstellung unter die Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission zu entsprechen war, und im Einklang mit den Bestrebungen, die internen und externen Kontrollen zu verbessern, gab sich anschliessend an die Gesetzesteilrevision die Basellandschaftliche Kantonalbank eine Reihe von Reglementen und passte bestehende den neuen Bedingungen an. Darunter sind zu nennen das Geschäftsreglement (nach Genehmigung durch den Landrat vom Regierungsrat auf den 1. August 1999 in Kraft gesetzt), das Leitbild der Bank (19. Dezember 2000), das Reglement zur Risikopolitik (vom Bankrat beschlossen am 18. September 2000), das Reglement über das Kontrollwesen (vom Bankrat in Kraft gesetzt per 1. Oktober 1999), das Reglement über Finanzanlagen / Handelsbuch (vom 1. Dezember 2000), das Reglement über Finanzanlagen / Bankenbuch (in Kraft seit dem 31. März 2000), das Reglement zu Asset & Liability Management (ab gleichem Datum gültig), das Reglement über das Länderrisiko (ebenfalls mit gleichem Datum).

Die Bank hat sich also ein umfangreiches regulatorisches Kleid gegeben.

5. **Erwägungen zur Totalrevision des Kantonalbankgesetzes**

5.1 **Totalrevision vs. Teilrevision**

Wie eben erwähnt, erforderte die mit Dringlichkeit durchgeführte Teilrevision des Gesetzes in 1998 / 1999 lediglich die Anpassung von vier Paragraphen, während die gesamtheitliche Überarbeitung des Gesetzes für später in Aussicht gestellt wurde.

Die überkantonale Diskussion von Problemkreisen mit fundamentaler Bedeutung wie Rechtsform, Staatsgarantie und Aufsicht von und über Kantonalbanken führt zu gewichtigen Änderungen am Gesetz über die Basellandschaftliche Kantonalbank, so dass eine Gesamtrevision vorgesehen ist. Dies erlaubt es, die Gesetzesstruktur zu vereinheitlichen¹⁵ und auch redaktionell anzupassen¹⁶.

¹⁵ Zur Zeit fehlt ein § 10; er war mit Wirkung ab 1. Januar 1992 aufgehoben worden.
¹⁶ so z.B. im Hinblick auf geschlechtsneutrale Formulierungen.

5.2. Die Voraussetzungen für eine Kantonalbank

Kantonalbanken sind eine Bankengruppe, die gewisse Besonderheiten aufweist. Zum einen haben sie einen Leistungsauftrag (Geschäftszweck), der einen geographischen (allenfalls auch sachlichen) Schwerpunkt vorschreibt, eine dominierende Eigentümerschaft (den Kanton) sowie mit zwei Ausnahmen (Genf, Waadt) eine volle Garantie für alle ihre Verbindlichkeiten (die Staatsgarantie).

Der Bundesgesetzgeber hat vor einigen Jahren ¹⁷ die Erfordernisse für eine Kantonalbank neu festgeschrieben:

- Errichtung aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses (die Notwendigkeit eines öffentlichen Auftrags erwähnt das Gesetz nicht);
- Rechtsform der Anstalt oder der Aktiengesellschaft;
- Kantonsbeteiligung von mehr als einem Drittel an Kapital und Stimmrechten (die Erfüllung dieses Minimums berechtigt auch zur Führung der Firma „Kantonalbank“).

Die Staatsgarantie ist demnach, weil im Gesetz nicht mehr erwähnt, keine zwingende Voraussetzung für eine Kantonalbank; das BankG hält fest, dass der Kanton für die Verbindlichkeiten seiner Bank die vollumfängliche oder teilweise Haftung übernehmen kann (also nicht muss). Allerdings bestünde wohl auch ohne Staatsgarantie eine zumindest starke moralische Verpflichtung des Kantons, für seine Bank einzustehen, wenn sie in selber nicht lösbare Schwierigkeiten käme.

Die Staatsgarantie hat aber in der Bundesgesetzgebung trotzdem eine Besonderheit, indem die Verordnung zum BankG ¹⁸ eine Erleichterung bei den gesetzlich erforderlichen Eigenmitteln vorsieht (Rabatt für sämtliche nicht nachrangige Verbindlichkeiten, für die der Kanton haftet, von 12.5 Prozent). ¹⁹

Weder eine Mehrheitsbeteiligung eines Kantons noch ein öffentlicher Leistungsauftrag noch eine zumindest teilweise Staatsgarantie sind also konstitutive Merkmale einer Kantonalbank; hingegen ist die Staatsgarantie nötig für den Eigenmittelerabatt.

5.3 Die Rechtsform

Zur Zeit ²⁰ haben fast zwei Drittel aller Kantonalbanken die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Sie ist also die dominierende Organisationsform. Öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaften gibt es in sechs Kantonen, eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft ist vor relativ kurzer Zeit in St. Gallen gebildet worden, und zwei Aktiengesellschaften privaten Rechts bestehen (Bern und Luzern; in den Kantonen Thurgau und Aargau wird eine Diskussion um diese Rechtsform geführt).

5.3.1 Die Anstalt

Die hauptsächlichste Organisationsform für Kantonalbanken, die öffentlich-rechtliche Anstalt, bietet dem kantonalen Gesetzgeber eine breite Palette von Gestaltungsmöglichkeiten, vor allem im Bereich seiner Eigentümerrechte.

¹⁷ in Art. 3a des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (BankG), in Kraft gesetzt per 1. Oktober 1999

¹⁸ Verordnung über die Banken und Sparkassen, SGS 952.02, Art. 13 Buchstabe b.

¹⁹ Über eine Abschaffung dieses Rabatts aus wettbewerbspolitischen (internationalen) Gründen wird nachgedacht; es ist davon auszugehen, dass mit den neuen Bestimmungen, die im Rahmen der BIZ entworfen werden (sog. Basel II), der Rabatt zu verschwinden hat; „Basel II“ dürfte allerdings kaum vor 2007 in Kraft treten können.

²⁰ gemäss den Angaben des Verbandes Schweizerischer Kantonalbanken, Basel, Anfang 2002

Die Kantonalbank ist nicht in die Kantonsverwaltung eingegliedert und wird deshalb auch nicht wie eine Dienststelle behandelt. Als Anstalt kann sie eigenes Vermögen haben und ist prozessfähig. Sie verfügt auch über ihr eigenes Kapital (das Dotationskapital), das verzinst wird; der Kapitalertrag ist also nicht ergebnisabhängig. Vereinzelt (in fünf Kantonen, darunter Basel-Landschaft) besteht darüber hinaus zusätzliches Unternehmenskapital in Form von Zertifikaten (analog zu Instrumenten wie Genussschein oder Partizipationsschein), die lediglich Vermögensrechte garantieren, aber mit keinen Mitbestimmungsrechten an der Bank verbunden sind.

Damit ist klar, dass die Kantone, die eine Kantonalbank in der Form der Anstalt führen, über die gesamten Mitwirkungsrechte verfügen wollen, während die Vermögensrechte (Anteil am Gewinn, an Kapitalerhöhungen und einer allfälligen Liquidation) vereinzelt mit Dritten geteilt werden.

Es ist dem entsprechenden Kanton überlassen, wie er die Kantonalbank als Anstalt beeinflussen (steuern, beaufsichtigen) will. Die Rechtsform der Anstalt erlaubt es auf jeden Fall, eine Kantonalbank mit einer professionellen Führung auszustatten und sie wie eine Aktiengesellschaft leiten zu lassen.

Darüber hinaus gilt als Vorteil, dass der Anstalt die Möglichkeit der Steuerbefreiung gewährt werden kann, wie z.B. das im Kanton Basel-Landschaft der Fall ist.

Die Rechtsform der Anstalt macht es wegen der eindeutigen Eigentümerschaft dem Kanton leicht, den öffentlichen, von ihm erteilten Leistungsauftrag (früher traditionell als Firmen- oder Geschäftszweck bezeichnet) durchzusetzen, allenfalls, aber nicht zwingend, auch unter teilweiser Opferung der betriebswirtschaftlich orientierten Geschäftsführung. Die Rechtsform der Anstalt wurde deswegen kritisiert; zudem auch, weil sie einer nicht angemessenen Ausschüttungspolitik (zugunsten des Eigentümers Kanton) Tür und Angel öffnen könne.

Mit dem öffentlichen Leistungsauftrag, der Anstaltsstruktur und der Staatsgarantie und allenfalls einer Steuerbefreiung kann eine Kantonalbank eine vom Staat geschaffene und beschützte Nische für ihr Geschäft in Anspruch nehmen. Diese historische Sicht von Geschäftszweck und Geschäftskreis einer Kantonalbank ist allerdings am Verschwinden. Die Auffassung setzt sich durch, dass Kantonalbanken Universalbanken mit frei zu wählenden Schwerpunkten der Geschäftstätigkeit sein sollen, nicht traditionell Sparinstitute des Kantons, die Hypotheken im Kanton geben (und allenfalls öffentliche Gemeinwesen finanzieren).

Eine umfassende Beteiligung Dritter (Privater) an einer Anstalt ist an sich nicht möglich. Eine Beteiligung am Anstaltskapital kann vorgesehen werden durch stimmrechtslose Anteile, aber diese Beteiligung ist unvollständig, weil die Mitbestimmungsrechte ausgeschlossen sind²¹. Die vor einigen Jahrzehnten in der Schweiz nicht nur im Bankensektor sehr populäre Form des stimmrechtslosen Kapitals ist in der Zwischenzeit weitgehend verschwunden. Mit Genussscheinen, Partizipationsscheinen oder Zertifikaten ist nur ein beschränkter Verkauf von Substanz an einer Kantonalbank in der Rechtsform der Anstalt möglich; der Liquidisierung eines solchen Vermögenswertes durch den Kanton sind also instrumentell Grenzen gesetzt. Eine Bewertung einer Anstalts-Kantonalbank durch den Markt (Börse) gibt es nur, wenn stimmrechtslose Anteile kotiert und einigermaßen regelmässig gehandelt werden, und auch diese Bewertung ist mangelhaft, weil der Wert des Stimmrechts von der Börse nicht definiert wird.²²

21

Das Gleiche gilt für eine Mitarbeiterbeteiligung.

22

Normalerweise pflegt auch die betroffene Kantonalbank den Markt ihrer Titel selber.

Gegenüber dem Statut der Anstalt wird auch vorgebracht, dass es keine ausreichende Flexibilität aufweise.

5.3.2 *Das Flexibilitätsargument*

Der Rechtsform der Anstalt wird nachgesagt, dass sie weniger flexibel sei als beispielsweise die Aktiengesellschaft. Weder lasse sich rasch noch einfach Unternehmenskapital aufnehmen, noch liessen sich Dritte vollgültig an der Bank beteiligen, noch liessen sich Beteiligungen austauschen.

Wenn die Anstalt die dominierende Organisationsform der Kantonalbanken bleibt, dann müssen die Nachteile beseitigt werden können.

Zunächst zur zeitlichen Dimension der Geldbeschaffung. Der Gesetzgeber kann ein sogenanntes genehmigtes (Dotations-) Kapital schaffen, womit das Dotationskapital der Anstalt innerhalb dieses Rahmens ohne zusätzliche Rückfrage beim Parlament erhöht werden kann und die Einzelheiten vom Regierungsrat festgelegt werden können. Dieses Verfahren kann ebenso rasch ablaufen wie eine Kapitalveränderung bei einer Aktiengesellschaft.

Im Sinne der Schaffung vermehrter Flexibilität unter dem Statut der Anstalt ist es auch möglich, dass gewisse Teile des Geschäfts einer Kantonalbank – vorab solche, die nicht zum Kern des Leistungsauftrags gehören – ausgegliedert und als Aktiengesellschaften geführt werden, von welchen dann Teile an Dritte abgegeben werden können. Dies kann vor allem im Bereich des bilanzunwirksamen oder bilanzneutralen Geschäfts eine Möglichkeit sein. Mit einer Konzernstruktur, die dem Eigentümer immer die dominierenden Eigentumsrechte in der Anstalt als „Holding“ lässt, kann also ein Teil des Flexibilitätsmangels aufgefangen werden. Der Regierungsrat behält sich seine Zustimmung vor, wenn es um Beteiligungen geht, die von strategischer Bedeutung sind²³.

5.3.3 *Schlussfolgerungen*

Aus den obigen Erörterungen ergibt sich, dass eine Kantonalbank auch heute kein objektiv festgelegtes oder zwingendes Organisationsstatut aufzuweisen hat.²⁴ Die Anstalt wie die verschiedenen Formen der Aktiengesellschaft können verwendet werden und haben ihre Vor- und Nachteile. Der Basellandschaftlichen Kantonalbank ist die Rechtsform der Anstalt angemessen, wobei damit nicht ausgeschlossen ist, dass der Gesetzgeber eines Tages eine Änderung in Richtung Aktiengesellschaft einführt.

5.4 **Staatsgarantie**

5.4.1 *Natur und Wurzeln*

Die Staatsgarantie für eine Kantonalbank bedeutet, dass der Eigentümer (der Kanton) für die Verbindlichkeiten seiner Bank einsteht, soweit die Aktiven der Bank dafür nicht ausreichend sind.

Bei der Staatsgarantie sind zwei Elemente zu unterscheiden.

- Die Garantie kann sich auf die Verbindlichkeiten der Bank beschränken, ohne aber der Bank als solcher die Existenz zu sichern.

²³ z.B. AAM; in einem solchen Fall wird auf Organisation, Führung, Kapitalausstattung und Geschäftsplan Einfluss genommen.

²⁴ Immerhin stehen andere Gesellschaften wie GmbH, KgAG etc. nicht zur Verfügung.

- Die Garantie kann aber auch weiter gefasst werden, indem der Kanton jederzeit für den Bestand seiner Kantonalbank geradesteht und damit eine Institutsgarantie abgibt.

Die Auffassungen gehen heute überwiegend in Richtung der Institutsgarantie, wonach also eine Kantonalbank mit Bestimmtheit damit rechnen kann, dass sie im Falle von Schwierigkeiten, die sie nicht mehr allein bewältigen kann, vom Kanton saniert oder auf seine Rechnung verkauft wird.

Die Staatsgarantie ist historisch zu begreifen. Die Kantonalbanken als Staatsinstitute waren ein Angebot der öffentlichen Hand für die Kantonseinwohner, ihre Ersparnisse sicher anlegen zu können – eben weil der Bestand der Gelder vom Kanton garantiert wurde. Gedacht war vor allem an Kleinsparer, die auch „ihre“ Bank haben sollten. Ausserdem sollten Private oder Kleinunternehmer, die von den Geschäftsbanken keinen Kredit erhalten konnten, trotzdem auf eine Bank zählen können. Mit anderen Worten galt es, damals bestehende Marktunvollkommenheiten zu beseitigen.

Die Beschränkung der Geschäftstätigkeit auf das Kantonsgebiet war andererseits folgerichtig, denn zum Einen wollten alle Kantone diese Dienstleistungen anbieten und durften sich dabei gegenseitig nicht ins Gehege kommen, und zum Anderen waren die Informationen über Gebiete ausserhalb des Kantons noch nicht so gut und systematisch, als dass eine Ausweitung des Geschäftsrays einfach und risikoarm zu bewerkstelligen war.

5.4.2 Die Rechtfertigungsdiskussion

In neuerer Zeit, also vor allem gegen das Ende des letzten Jahrhunderts, wurde die Staatsgarantie für Kantonalbanken in verschiedener Weise einer Prüfung unterzogen; die Garantie wurde nicht mehr einfach als traditionell gegeben hingenommen, sondern musste gerechtfertigt werden.

Einmal wurden als Folge von verschiedenen Zwischenfällen im Bankbereich für private Einleger Sicherheitsnetze geknüpft, die dafür sorgen sollten, dass bei Schwierigkeiten einer Bank die Sparer nicht oder nur zu einem relativ geringen Teil ihre Einlagen verlieren würden.²⁵ Puncto Sicherheit für Einleger waren und sind also die Kantonalbanken mit der Staatsgarantie keineswegs mehr exklusiv.

Zum Zweiten wurde klar – nicht zuletzt aufgrund der Diskussionen um die Rolle der Zentralbanken²⁶ in den Finanzmärkten – dass geschäftliche Schwierigkeiten von Instituten einer gewissen Grössenordnung die Märkte und die Volkswirtschaften so erschüttern könnten, dass faktisch (wenn auch nicht rechtlich) eine Einflussnahme staatlicher und überstaatlicher Stellen zwingend sein könnte, damit die nationalen und internationalen Finanzmärkte nicht mit unübersehbaren Folgen zusammenbrächen.

Zum Dritten wurde darüber gesprochen, ob unter der zunehmenden Liberalisierung der Märkte staatliche Banken (mit dem Vorteil der öffentlichen Garantie) überhaupt eine Daseinsberechtigung hätten, denn sie seien in einem entscheidenden Bereich, nämlich durch die Existenzgarantie, privilegiert.

²⁵ Solche Sicherheitsnetze gibt es bankrechtlich für gewisse Guthaben bis zu 20'000 Franken ganz allgemein, bei den Regionalbanken untereinander und bei den Raiffeisenbanken für einander; die Kantonalbanken sahen wegen der Staatsgarantie ein „solidarisches“ Netz nicht für notwendig an.

²⁶ Funktion als sog. Lender of last resort, also letzter Rettungsanker, allerdings für ein Banksystem, nicht für eine einzelne Bank gedacht.

Zum Vierten wurde untersucht, ob eine Existenzgarantie staatliche Banken nicht zu einem risikofreudigeren Geschäftsgebaren veranlassen würde. Auf diesen Einwand lässt sich keine allgemein gültige Antwort geben. Nicht nur bei Kantonalbanken hat es Fälle gegeben, bei welchen zu hohe Risiken eingegangen worden sind, sondern auch bei privaten Instituten. Zum Anderen wurden die externe Überwachung und die internen Kontrollsysteme, gestaltet sowohl anhand von nationalen wie von internationalen Standards, bei den Kantonalbanken verstärkt, womit der Gefahr überhöhter Risiken gesteuert werden kann.

Natürlich waren die Diskussionen um die Staatsgarantie für Kantonalbanken, die teilweise noch andauern, auch von Interessen geprägt – die Kantonalbanken sind ein ernst zu nehmendes Marktfaktor.

Die Europäische Kommission hat vorletztes Jahr in einer Diskussion mit der Bundesrepublik Deutschland einem Kompromiss über den staatlichen Bankensektor zugestimmt²⁷. Danach wird die Garantie für die Verbindlichkeiten einer staatlichen Bank nach einer längeren Karenzperiode aufgehoben und die Institutsgarantie (Gewährleistung einer Bank durch Zuführen ausreichender Liquidität im Problemfall) der europäischen Wettbewerbspolitik (also der Genehmigung durch die Kommission) unterstellt. Damit wird klar, dass sich auch die Wettbewerbshüter in Brüssel mit der Existenz staatlicher Bankinstitute abfinden.

Objektiv lässt sich nicht ableiten, ob die Staatsgarantie für eine Kantonalbank von grosser oder geringer Wichtigkeit ist – es gibt ja auch welche ohne diesen Schutz (Waadt, Genf). Sie kann die Refinanzierungskonditionen über ein besseres Rating teilweise verbessern. Sie wird auch als Werbeargument gerne gebraucht, und sie dient der Kompensation gewisser Einschränkungen durch den Leistungsauftrag. Andererseits wird sie von der Bundesgesetzgebung nicht (mehr) also konstitutives Element einer Kantonalbank angesehen, hat also offenbar aus dieser Sicht an Bedeutung verloren. Wie die Diskussion um die Abgeltung der Staatsgarantie zeigt, werden ihrem Wert Beträge zugrunde gelegt, die mit der Profitabilität der Kantonalbanken vereinbar sind.

5.4.3 *Beibehaltung oder Abschaffung*

Wie erwähnt, muss eine von einem Kanton geeignete Bank von Gesetzes wegen keine Staatsgarantie haben, wenn sie als Kantonalbank anerkannt sein will. Es ist also rechtlich gesehen möglich, eine Kantonalbank ohne Staatsgarantie zu betreiben.

Bislang sind – abgesehen von zwei historischen Ausnahmen in der Romandie – alle Kantone bei der Staatsgarantie geblieben. Es ist nicht einzusehen, weshalb ein an sich gutes Werbeargument ohne Not aufgegeben werden soll, auch wenn dieses keinen objektiv bestimmaren Wert haben mag. Die Professionalisierung des Kantonalbankwesens führt dazu, dass die Staatsgarantie immer theoretischer wird, es also immer weniger wahrscheinlich wird, dass sie in Anspruch genommen werden muss.

Soweit überblickbar, ist nach aussen (im Markt) die Reform des Kantonalbankartikels im Bankengesetz ohne grössere Wirkung geblieben. Zwar ist wie erwähnt gesetzlich die Staatsgarantie für eine Kantonalbank nicht notwendig, aber es kann davon ausgegangen werden, dass diese Tatsache im Markt und vor allem bei der Stammkundschaft der Kantonalbanken nicht bekannt ist oder wenig beachtet wird.²⁸

²⁷

vgl. Fussnote 14

²⁸

Die weniger gute Bonität der Kantonalbanken z.B. von Genf und Waadt ist auf andere Gründe als das Fehlen einer Staatsgarantie zurückzuführen.

Die Unterlagen ²⁹ zeigen denn auch klare Zustimmung zur Staatsgarantie: Fast ein Dutzend Kantone hat sie in den letzten Jahren bestätigt, in rund einem Dutzend Kantonen wurde die Frage offiziell gar nicht gestellt. Nur vereinzelt sind Überprüfungen im Gange.

5.4.4 *Volle oder teilweise Garantie*

Das BankG sieht vor, dass die Staatsgarantie für eine Kantonalkbank „vollumfänglich“ (also ohne Einschränkung) bestehen kann oder aber nur teilweise.

Einschränkungen wären möglich betragsmässig (z.B. bis zu einem bestimmten Betrag für Einlagen von Privaten) oder spartenmässig (z.B. nur für Sparguthaben oder für Kassenobligationen oder nur für Privatkunden).

Technisch wäre der Übergang zu einer teilweisen Staatsgarantie zwar schwierig, aber machbar. ³⁰ Allerdings wäre wohl die Zustimmung der Gläubiger für eine Begrenzung notwendig, denn es würde in ihre Rechte eingegriffen.

Andererseits müssten gewichtige Argumente dafür vorliegen, dass gewisse Kategorien von Verbindlichkeiten einer Kantonalkbank teilweise von der Staatsgarantie ausgenommen würden. Die betroffene Kundschaft würde entweder Kompensation verlangen oder aber sich Alternativen überlegen, z.B. durch teilweise Verlagerung ihres Geschäfts zu anderen Bankinstituten.

Da gewichtige Argumente für eine eingeschränkte Staatsgarantie nicht erkennbar sind, ist es auch nicht verwunderlich, dass zur Zeit lediglich ein Kanton (Bern) prüft, die Möglichkeit einer teilweisen Staatsgarantie ins Gesetz einzubauen.

5.4.5 *Schlussfolgerungen*

Wenn die Staatsgarantie bejaht wird, und dies ist fast in der ganzen Schweiz so, dann, so die offenbar geltende Auffassung, soll sie auch für alle Verbindlichkeiten der Bank angeboten werden und nicht nur für einen Teil; für Letzteres fehlen die Argumente.

5.5 **Abgeltung der Staatsgarantie**

5.5.1 *Sachlicher Inhalt der Abgeltung*

Garantiegeber für eine Kantonalkbank ist der Kanton. Die Garantie hat einen Wert, auch wenn dieser nicht mit ausreichender Präzision bestimmt werden kann. Die Auffassung geht dahin, dass, selbst wenn eine formale Abgeltung nicht vorgesehen ist, eine solche mit der Ablieferung von Gewinnanteilen an die Staatskasse berücksichtigt ist.

Die Frage erscheint aber als legitim, ob dem Garantiegeber seine Leistung formell abgegolten (bezahlt) werden soll.

Die Frage kann auf verschiedene Weise beantwortet werden. Es hat, wie weiter oben erwähnt, in der Vergangenheit Kantonalkbanken gegeben, die zum Risikofaktor geworden sind. Allerdings darf davon ausgegangen werden, dass aufgrund der heutigen

²⁹ des Kantonalkbankenverbandes sowie anderer Kantone

³⁰ Der erwähnte Kompromiss zwischen der Europäischen Kommission und Deutschland sieht zwar eine Übergangsfrist vor, zeigt aber auf, dass eine Unterscheidung von Verbindlichkeiten einer Staatsbank mit und ohne Garantie als möglich angesehen wird; freilich fehlt die Praxis noch.

verstärkten Überwachung und Kontrollmechanismen sich die Wahrscheinlichkeit, dass vergangene Fehlentwicklungen sich wiederholen könnten, stark vermindert hat. Die Basellandschaftliche Kantonalbank hat im Übrigen gezeigt, dass sie auch in schwierigen Zeiten gute Rechnungsergebnisse erzielen kann. Das Risiko für den Garantiegeber, den Kanton, ist also sehr klein.

Trotzdem wird hier vorgeschlagen, dass die Staatsgarantie aus grundsätzlichen Überlegungen formell abgegolten werden soll. Einmal entspricht dies einem allgemeinen Trend in der Gesetzgebung über Kantonalbanken (BE, SH, ZU, LU, SG). Zum Anderen bleibt ein wenn auch, wie gerade angeführt, ein geringes Risiko. Und zum Dritten gibt es Hinweise darauf, dass die Europäische Gemeinschaft eine Verbindung der Garantieabgeltung mit ihrer Toleranz gegenüber Staatsbanken herstellen könnte. Wettbewerbsrechtlich ist immerhin daran zu denken, dass die Staatsgarantie bei einem sog. Rating³¹ eine Bedeutung hat, die es einer Kantonalbank erlaubt, sich auf den Märkten günstiger zu refinanzieren.

Die Ermittlung eines Garantiewerts ist allerdings schwierig. Es gibt – im Unterschied etwa zu Versicherungen – keinen Markt für die Bewertung von Risiken, die in den Portefeuilles der Kantonalbanken stecken und die, zusammengefasst, als Grundlage für die Abgeltung dienen könnten. Auch ist nicht einfach auszumachen, um wieviel günstiger sich die Kantonalbanken wegen der Staatsgarantie refinanzieren können. Jedoch sollte ein Abgeltungsmodell einfach, transparent und leicht nachvollziehbar sein, gerade weil sich die Garantie einer objektiven Bewertung entzieht.

5.5.2 Pauschale oder risikoabhängige Abgeltung

Die Abgeltung der Staatsgarantie kann auf verschiedenen Wegen erfolgen.

Am einfachsten ist die pauschale Abgeltung. Sie existiert (meist implizit, wie oben ausgeführt) bereits bei vielen Kantonalbanken³². Sie kann auch explizit oder formal gestaltet werden,³³ indem beispielsweise eine jährlich neu bestimmte Summe oder ein Prozentsatz des Gewinns der Kantonalbank definiert und als Abgeltung bezeichnet (oder ausgehandelt) wird.

Das Abstellen auf den Gewinn der Bank ist nur bedingt zufriedenstellend. Die Staatsgarantie ist ein Schutz bei Vorliegen zu grosser manifester Risiken. Der Gewinn eines Unternehmens ist natürlich auch risikoabhängig, aber er kann auf vielerlei Weise gestaltet und beeinflusst werden; er ist letztlich eine Resultante sehr vieler Einflussfaktoren, auch fiskalischer und/oder politischer.

Eine pauschale Abgeltung aufgrund von jährlichen Verhandlungen beispielsweise zwischen kantonalen Behörden und der Bankleitung über deren Höhe wird als unbefriedigend angesehen; letztlich teilt sich dabei der Eigentümer Kanton den eigenen Gewinnanteil zu.

Akzeptabler erscheinen deshalb Modelle, die an die Bilanz oder einiger Positionen darin, wie immer im Einzelnen definiert, anknüpfen. Dabei sind die oben angeführten Grundsätze (Einfachheit, Transparenz, Nachvollziehbarkeit) zu beachten, denn die Gefahr besteht durchaus, dass bei allzu detaillierter Betrachtung von unterschiedli-

³¹ Systematische Untersuchung der Qualität z.B. einer Kantonalbank durch eine spezialisierte Agentur, die ein Prädikat verteilt; im Falle von Kantonalbanken wird auch der Garantiegeber mit bewertet.

³² Bei 14 Kantonalbanken sind im Moment keine besonderen Regelungen vorgesehen; die Staatsgarantie gilt mit der Gewinnablieferung einfach als abgegolten.

³³ Dies ist zur Zeit bei fünf Kantonalbanken der Fall.

chen Risikopositionen vor allem die Einfachheit und damit dann auch die Transparenz verloren gehen.

5.5.3 Modelle der risikoabhängigen Abgeltung

Es sind Arbeiten unternommen worden, die mit komplexen mathematischen Modellen versuchen, die Bilanz von Kantonalbanken hinsichtlich ihrer inhärenten Risiken quantitativ zu bestimmen und daraus einen Garantiewert mathematisch genau abzuleiten (sog. Optionspreismodelle). Es sind auch Ansätze entwickelt worden, die Refinanzierungsvorteile quantitativ zu bestimmen. Diese Versuche sind gescheitert; sind zu kompliziert und ergeben keine praktisch brauchbaren Ergebnisse.

Als Ansatzpunkte für eine formale Abgeltung der Staatsgarantie können dienen die Fremdgelder einer Kantonalbank, die Eigenmittel als zur Zeit im Vordergrund stehende Variante, Kombinationen davon und, im Falle einer Aktiengesellschaft privaten Rechts, die Dividende.

Der Ansatz über die Fremdgelder der Bank ³⁴ erscheint auf den ersten Blick als einleuchtend. Bei näherer Analyse vermag dieser Ansatz jedoch nicht zu genügen. Er wäre nur dann richtig, wenn auf der Aktivseite der Bank keine werthaltigen Positionen vorhanden wären. Aus der Praxis gibt es jedoch Indizien, dass dies nicht der Fall ist. Der einzige Liquidationsfall in der jüngeren Schweizer Bankenpraxis ³⁵ zeigt auf, dass durch die Liquidation der Aktivposten nur ein kleiner Teil der Aktiven nicht gedeckt war. Daraus lässt sich schliessen, dass die Passivposten allein kein gültiger Gradmesser für das Garantierisiko sein können.

Ein alternativer Ansatz ist deshalb realistischer. Die Eidgenössische Bankenkommission (EBK), deren Aufsicht auch die Basellandschaftliche Kantonalbank unterstellt ist, verlangt, dass die Risikopositionen in der Bilanz einer Bank durch einen Anteil von eigenen Mitteln abgesichert sein müssen. Dies grenzt die Risiken, die Banken laufen können bzw. dürfen, deutlich ein. Es liegt deshalb nahe, die Abgeltung der Staatsgarantie mit den Bestimmungen der EBK zur Risikobegrenzung in Verbindung zu bringen und die Abgeltung als Funktion der Eigenmittelunterlegung zu betrachten. ³⁶

Wird dieser Ansatz der Abgeltung der Staatsgarantie zugrunde gelegt, so hat das Vorteile. Zum Einen gibt es keine definitorischen Probleme, denn die Eidgenössische Bankenkommission ist präzise und lässt kaum Interpretation ihrer Bestimmungen zu; sie legt das Unterlegungserfordernis detailliert und eindeutig fest. Zum Zweiten wird indirekt an die Risikopositionen angeknüpft, und die Abgeltung der Staatsgarantie ist damit grundsätzlich auf Bankrisiken ausgerichtet. Zum Dritten ist die EBK eine „unverdächtige“ und unabhängige Behörde, weil sie die Banken nach gesetzlichen Gesichtspunkten gleich behandelt. Und zum Vierten wird über die EBK gewährleistet, dass internationale Gesichtspunkte wie Aufsichtsstandards und dergleichen in ihrer Regulierungstätigkeit berücksichtigt werden.

Da die Staatsgarantie zum Tragen kommt, wenn die Reserven der Bank ihre Verbindlichkeiten nicht decken, ist es folgerichtig, wenn vom Eigenmittelerfordernis ge-

³⁴ Bern hat ein solches Modell.

³⁵ Spar- und Leihkasse Thun

³⁶ Einige Kantone wenden solche Modelle an, wobei die Prozentsätze variieren; ein Kanton (Luzern) wendet eine Kombination an mit einem anderen Aggregat (ein bankengesetzlich bestimmter Gewinn).

mäss EBK die freien Reserven (also der Überschuss des Eigenkapitals über das Erfordernis der EBK hinaus) abgezogen werden.³⁷

Um nun das Risikoelement bei der Staatsgarantie noch deutlicher zu machen, wird das um den Eingenittelüberschuss (und den Rabatt) korrigierte Eigenmittelerfordernis mit einem durchschnittlichen Prozentsatz multipliziert, der sich aus einer geschätzten durchschnittlichen Eintretenswahrscheinlichkeit des Ausfalls von Krediten ergibt (z.B. 0.8 Prozent).

Der Abgeltungsbetrag wird als ausserordentlicher Aufwand verbucht.

5.5.4 Ausgestaltung

Auf der Basis der Rechnung 2001 hätte die Abgeltung der Staatsgarantie einen Betrag von 3.5 Millionen Franken ausgemacht. Sie hätte gleichzeitig den zur Verfügung stehenden Reingewinn entsprechend geschmälert.

Angesichts der Grösse des Betrags und der sonst als gleichbleibend vorgeschlagenen vorsichtigen Ausschüttungspolitik erübrigt sich eine Änderung der Bestimmungen über die Gewinnverteilung, wenn dieses Modell angewandt wird.

Die Abgeltung der Staatsgarantie soll beim Empfänger Kanton einer besonderen Verwendung zugeführt werden. Zwar würden die nötigen Gelder bei einem Einsatz der Kantonsгарantie für seine Kantonalbank mutmasslich den Betrag eines besonderen, dafür vorgesehenen Kontos übersteigen. Jedoch wird generell beim Kanton die Bildung von Rückstellungen gegen allgemeine Risiken der Verwaltungstätigkeit diskutiert; folgerichtig würde das Geld aus der Staatsgarantieabgeltung am Sinnvollsten so ausgeschieden, während die restliche Gewinnausschüttung der Kantonalbank wie bisher dem allgemeinen Staatshaushalt zugute käme.

5.6 Oberaufsicht und Aufsicht³⁸

Das Verhältnis zwischen Oberaufsicht und Aufsicht über die Kantonalbank bedarf der Klärung, die im neuen Gesetz vorzunehmen ist.

5.6.1 Bestehende Regelung

Das geltende Kantonalbankgesetz weist die Oberaufsicht dem Regierungsrat und dem Landrat (in dieser Reihenfolge) zu.³⁹ Dabei werden die Kompetenzen des Landrats (abgesehen von der Wahl eines Teils der Mitglieder des Bankrates) aufgezählt: Genehmigung von Geschäftsbericht, Jahresrechnung und Geschäftsreglement wie sie vom Regierungsrat vorgelegt werden.⁴⁰ Weiter bestimmt das Parlament die Höhe von Dotations- und Zertifikatskapital.⁴¹

Der Regierungsrat seinerseits – ebenfalls abgesehen von der Wahl eines Teils der Mitglieder des Bankrats – stellt dem Landrat Antrag zu Geschäftsbericht und Jahresrechnung der Bank; er bestellt die bankengesetzliche Revisionsstelle.⁴²

³⁷ Der Rabatt gemäss Bankenverordnung Art. 13 Buchstabe b. (s. Fussnote 18) soll zum Erfordernis dazugezählt werden, da die Verpflichtungen der Bank unabhängig von einem Rabatt bestehen; auch ist Fussnote 19 zu beachten.

³⁸ Vgl. hierzu den erwähnten „NZZ Fokus“ über Corporate Governance.

³⁹ § 12 Absatz 1 Kantonalbankgesetz

⁴⁰ § 8 dito.

⁴¹ § 3 dito.

⁴² § 12 Absatz 2 bzw. § 18 Absatz 1 dito.

Weiter steht die Bank unter der Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK), die sich für den Vollzug ihrer Anordnungen der Unterstützung durch den Regierungsrat bedient.⁴³

Abgesehen von der fachlichen Aufsicht durch die EBK sind also die Kompetenzen zwischen Regierungsrat und Landrat geteilt. Von der Konstruktion her ist diese Lösung ungenau. Damit ist allerdings nicht ausgedrückt, die Entwicklung der Basellandschaftlichen Kantonalbank habe deswegen gelitten. Das Modell wurde allerdings auch in den letzten Jahrzehnten nie ernsthaft auf die Probe gestellt.

5.6.2 Klarstellungen

Oberaufsicht und Aufsicht über die Geschäftsführung müssen klar abgegrenzte Inhalte haben. Dies lässt sich am Leichtesten mit der Enumerierung von Kompetenzen, Pflichten und Rechten in der Form von Katalogen erreichen. Der Entscheid darüber liegt beim Gesetzgeber, wobei den Auffassungen der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) Rechnung zu tragen ist.

Im nachfolgenden Gesetzestext wird beantragt, dass sich das Parlament auf ausgewählte strategische Kompetenzen beschränkt. Zu denen gehört die Schaffung der Rahmenbedingungen für die Kantonalbank, also das gesetzliche und wirtschaftspolitische Regulativ, innerhalb welchem sich die Banktätigkeit abspielt.

Der Regierungsrat seinerseits ist ein Stück näher an den Operationen der Bank, ohne diese direkt beeinflussen zu wollen. Er soll deshalb die Kantonalbank aus Sicht des Eigentümers steuern,⁴⁴ nicht zuletzt durch die Kompetenz, den Bankrat wählen zu können. Ausserdem soll er, wie bisher, die bankengesetzliche Kontrollstelle ernennen; er soll auch weiterhin die EBK bei der Durchsetzung von Verfügungen unterstützen.

5.6.3 Präzisierungen

Konkret wird vorgeschlagen, dass der Landrat folgende Kompetenzen als Teil der Eigentümerrechte haben soll: Genehmigung von Jahresbericht und Jahresrechnung (auf Vorschlag des Regierungsrates), Beschlussfassung über das Dotationskapital. Ausserdem soll der Landrat den Leistungsauftrag (sog. Zweckartikel) erlassen und über allfällige Änderungen befinden. Darüber hinaus sollen die Informationsrechte des Landrates dahingehend konkretisiert werden, dass die Finanzkommission durch die Leitung der Bank über den Geschäftsgang und andere Angelegenheiten vertraulich orientiert wird.

Der Regierungsrat seinerseits generell die Oberaufsicht ausüben (Vollzug), den Bankrat wählen können, der EBK für die Umsetzung ihrer Verfügungen zur Seite stehen und die bankengesetzliche Revisionsstelle bestellen. Er soll auch Antrag stellen für die Genehmigung von Geschäftsbericht und Jahresrechnung. Weiter soll er die Einzelheiten bei der Inanspruchnahme von genehmigtem Kapital, soweit es sich um Dotationskapital handelt, festlegen können.

Damit wird eine Präzisierung im Bereich der Oberaufsicht vorgenommen, die auch der Praxis der zuständigen Aufsichtskommission des Bundes (EBK) entspricht.

⁴³ § 12 Absatz 3 dito.

⁴⁴ Kantone mit einer Kantonalbank AG überlassen die Ausübung der kantonalen Aktionärsrechte dem Regierungsrat.

5.7 Kompetenz zur Wahl des Bankrats

5.7.1 Bestehende Regelungen

Der Bankrat ist das unmittelbare Aufsichtsorgan der Kantonalbank. Er ist die entscheidende Schaltstelle zwischen den Bankoperationen (zuständig dafür ist die Direktion), der Strategie (das ist Sache des Bankrats) und den Eigentümerfunktionen (hierfür sind zur Zeit Regierungsrat und Landrat verantwortlich). Mithin kommt dem Bankrat eine wichtige Rolle zu. Das Recht zu seiner Besetzung wird damit zu einer Kernkompetenz.

Zur Zeit besteht die Regelung ⁴⁵, dass der Bankrat 13 Mitglieder hat, von welchen neun vom Landrat und vier, darunter ein Mitglied der Kantonsexekutive, vom Regierungsrat gewählt werden. Dabei muss auf eine „angemessene Vertretung aller Volksstände“ geachtet werden.

Zu den Qualifikationen für eine Mitgliedschaft im Bankrat, einschliesslich einem Höchstalter, wird nichts ausgesagt.

5.7.2 Alternativen

Die bestehenden Regelungen für die Wahl des Bankrates erscheinen im Lichte der Diskussion um die Kantonalbanken in mehr als einer Weise als ergänzungsbedürftig.

- Die starre Zahl von 13 Mitgliedern des Bankrates soll flexibler gestaltet werden. Generell geht die Tendenz zu kleineren Gremien, weil sie als wirkungsvoller gelten. Ein neues Gutachten für die Zürcher Kantonalbank ⁴⁶ hält fest, dass deren Verwaltungsrat von 13 Mitgliedern zu gross sei. Nach den Regeln der Effizienz sollten Verwaltungsräte etwa 9 Mitglieder haben.
- Es sollte die Möglichkeit bestehen, zumindest vorübergehend nicht alle gesetzlich möglichen Mitgliedschaften auszufüllen, weil beispielsweise geeignete Personen zeitweilig fehlen können. Andererseits sollte die Mitgliederzahl auch nicht zu klein sein, damit, wie unten postuliert wird, das Gremium auch Ausschüsse bilden kann, die aus einer Mehrzahl von Personen bestehen sollten. Für die Zukunft wird eine Mitgliederzahl von 7 bis 11 Personen postuliert.
Damit der Übergang zur Verkleinerung moderat gestaltet werden kann, bleiben die bisherigen Mitglieder bis zum Ende der laufenden Amtsperiode im Amt.
- An die Mitglieder des Bankrates sollen gewisse Anforderungen gestellt werden, die sie für ihre Tätigkeit geeignet machen. Im ZKB-Gutachten ⁴⁷ wird im Zusammenhang mit zwei untergegangenen Kantonalbanken ⁴⁸ auf „ungenügende Bank- und Führungserfahrung eines Teils der politisch berufenen Bankräte“ hingewiesen. Bei einigen Gesetzesrevisionen in anderen Kantonen ⁴⁹ wird als Qualifikation für Bankratsmitglieder eine Formel verwendet, die hier als Beispiel dienen kann. Es wird vorgeschlagen, für neue Mitglieder des Bankrates eine Qualifikation einzuführen und dabei eine eigene Formulierung zu verwenden. Präzisierungen dazu sollen im Organisations- und Geschäftsreglement enthalten sein.
- Für die Mitgliedschaft im Bankrat bleibt das Höchstalter von 70 Jahren bestehen.

⁴⁵ § 14 Kantonalbankgesetz

⁴⁶ Geiger Hans und Volkart Rudolf, „Gutachten zur Corporate Governance der Zürcher Kantonalbank“ (ZKB-Gutachten), Institut für schweizerisches Bankwesen, Universität Zürich, 30. April 2002, p.7

⁴⁷ p. 10 / 11

⁴⁸ Solothurn und Appenzell-Ausserrhoden

⁴⁹ so z.B. in den Kantonen Thurgau und Luzern wortgleich

- Der Regierungsrat soll alle Mitglieder des Bankrates ernennen können, und das Parlament soll auf seinen bisherigen Wahleinfluss verzichten. Dies würde eine nicht politische Wahl des Bankrats institutionell absichern. Diese vorbeugende Regelung erscheint als wünschenswert.⁵⁰ Dass der Regierungsrat dabei neben der Prüfung der Qualifikation auch auf eine sinnvolle Repräsentanz von (nicht politischen) einflussreichen Gruppen im Kanton achten soll, kann als selbstverständlich gelten. Die Konzentration der Wahlbefugnis beim Regierungsrat entspricht dem Modell der Aktiengesellschaft.
- Über die Mitgliedschaft von Regierungsmitgliedern im Bankrat (Vorschrift wie jetzt, Kann-Vorschrift, Ausschluss der Mitgliedschaft, beratende Stimme) soll im neuen Gesetz nichts ausgesagt werden; da der Regierungsrat alle Mitglieder des Bankrates ernennen können soll, befindet er selber darüber.
- Der Bankrat soll sich selber konstituieren können, einschliesslich der Wahl des Präsidiums. Ein professionalisierter Bankrat ist in der Lage, seine organisatorischen Strukturen selber zu bestimmen. Unter die Konstitutionskompetenz fällt auch die Bildung von Bankausschüssen, die besondere Überwachungsfunktionen haben. Beispiele sind der Prüfungsausschuss (Audit Committee), Entschädigungsausschuss (Compensation Committee), Nominierungsausschuss (Nomination Committee), Risikoausschuss (Risk Committee), Kreditausschuss (Credit Committee). Nicht alle diese Ausschüsse sind zu jeder Zeit notwendig; einzelne Funktionen können auch zusammengelegt werden angesichts der vorgesehenen Verkleinerung des Bankrates. Die Ausschüsse sollen den bisherigen Bankausschuss ablösen und die Aufsichtsfunktion weiter professionalisieren.
- Der Bankrat soll, entsprechend der Praxis der EBK, für den Erlass des Organisations- und Geschäftsreglementes abschliessend zuständig sein. Eine politische Genehmigungskompetenz entfällt. Dies entspricht dem Modell der Aktiengesellschaft und vermeidet im Problemfall auch Unklarheiten hinsichtlich der Zuständigkeiten und Haftung.
- Alle bisherigen Hinweise auf den Bankausschuss entfallen, weil der Bankrat verschiedene Ausschüsse mit fachlichem Schwerpunkt bilden soll.

5.7.3 Schlussfolgerungen

Die Steuerung der Kantonalbank durch den Eigentümer soll in der Zukunft teilweise anders geregelt werden. Zum Einen soll der Bankrat verkleinert und weiter professionalisiert werden. Zum Anderen soll er ständige Fachausschüsse bilden. Zum Dritten soll der Regierungsrat für die Wahl aller Mitglieder zuständig sein.

5.8 Weitere Revisionspunkte

5.8.1 Leistungsauftrag

Anstelle eines Zweckartikels soll im Kantonalbankgesetz in Zukunft ein Leistungsauftrag stehen. Er stellt den Bezug der Kantonalbank zur Wirtschaft und Gesellschaft des Kantons her und richtet die Geschäftstätigkeit grundsätzlich darauf aus. Obwohl ein solcher Leistungsauftrag kein konstitutives Prinzip für eine Kantonalbank ist, wäre schwerlich einzusehen, warum eine kommerzielle Bank durch die öffentliche Hand

⁵⁰

Im ZKB-Gutachten wird die Auffassung vertreten, 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 ...“ (p. 10). Die Schlussfolgerungen werden aus der Analyse des Untergangs von zwei Kantonalbanken gezogen; ebenso aus den grossen Summen, die bei anderen Kantonalbanken (Bern, Genf, Waadt) aufzuwenden waren und sind, was teilweise auch auf unsachgemässen politischen Einfluss zurückgeführt werden muss.

betrieben werden soll, die sich nicht mit Schwergewicht um die Wirtschaft des Kantons kümmert.

Es beginnt sich einzubürgern,⁵¹ dass der Leistungsauftrag in allgemeiner Form und flexibel formuliert wird, damit er nicht allzu häufig aufgrund wechselnder Umstände und Entwicklungen in den Märkten angepasst werden muss. Die Konkretisierung erfolgt mit der Umschreibung der Geschäftsprinzipien und des Geschäftskreises; die entsprechenden bestehenden Formulierungen in den Reglementen der Basellandschaftlichen Kantonalbank sollen redaktionell, zum Teil auch inhaltlich angepasst werden. Die Grundsätze des Leistungsauftrags umfassen das Betreiben einer betriebswirtschaftlich geführten Universalbank mit Schwerpunkt im Kanton und der umliegenden Region.

5.8.2 Grundkapital

Um bei Bedarf rasch auf eine Notwendigkeit oder Gelegenheit zur Erhöhung des Grundkapitals reagieren zu können, wird vorgeschlagen, dass der Landrat auf Antrag des Regierungsrates ein sogenanntes genehmigtes Kapital vorsehen kann. Es wird damit eine Möglichkeit geschaffen, der Bank nach Prüfung der Sachlage eine Kapitalerhöhung (oder –herabsetzung⁵²) zu genehmigen, die in kurzer Zeit erfolgen kann. Für das Konkretisieren des genehmigten Kapitals soll für den Bereich Zertifikatskapital der Bankrat, für den Teil Dotationskapital der Regierungsrat zuständig sein.⁵³ Wegen der Möglichkeit eines genehmigten Kapitals soll der ziffermässige Betrag des Grundkapitals der Kantonalbank nicht mehr im Gesetz stehen.

Diese Neuregelungen stehen einer möglichen späteren Entwicklung zur Aktiengesellschaft nicht entgegen. In einem solchen Fall würde das Dotationskapital zum Aktienkapital; über ein Bezugsrecht könnten auch Zertifikate in Aktien getauscht werden.⁵⁴

5.8.3 Gewinnverwendung

Die Bestimmungen über die Verwendung des Reingewinns⁵⁵ müssen trotz der vorgesehenen formellen Abgeltung der Staatsgarantie nicht angepasst werden. Die Abgeltung wird vorab, d.h. vor Feststellung des verfügbaren Gewinns, zugunsten des Kantons abgezweigt, dort aber neu in eine Reserve gestellt und nicht dem allgemeinen Staatshaushalt einverleibt. Damit wird der verfügbare Gewinn zwar geschmälert, nicht aber deswegen das Betreffnis für die Bedienung des Zertifikatskapitals. Die bestehende Formulierung, dass der verfügbare Reingewinn „in der Regel“ je hälftig in die Reserven und an den Staat gehen, kann bestehen bleiben; eine konservative Ausschüttungspolitik erscheint nach wie vor als richtig.

Es besteht kein Grund, die Gewinnverteilung grundsätzlich zugunsten der frei verfügbaren Mittel des Kantons zu verändern. Je systematischer die Reserven der Bank dotiert werden, um so kleiner wird die Wahrscheinlichkeit, dass die Staatsgarantie in Anspruch genommen werden muss.

⁵¹ Neuste Beispiele finden sich in den Kantonen Thurgau und Luzern.

⁵² Solche in Form von Kapitalrückzahlungen gibt es wesentlich häufiger als früher; Kapitalherabsetzungen sind nicht mehr nur Teil eines Sanierungskonzepts.

⁵³ Letzteres ergibt sich daraus, dass nur der Regierungsrat im Rahmen der Budgetermächtigung Anleihen für den Kanton aufnehmen darf.

⁵⁴ so z.B. in St. Gallen

⁵⁵ § 23 Kantonalbankgesetz

6. Bemerkungen zu den einzelnen Änderungen

A Sitz, Zweck und Rechtsform

§ 1 Firma und Sitz

Neu wird bereits in Absatz 1 der Sitz der Basellandschaftlichen Kantonalbank (Liestal) aufgeführt. Die Erwähnung des Kantonshauptorts unterstreicht den kantonalen Charakter des Instituts.

Auch neu wird die Befugnis festgeschrieben, dass die Bank neben Niederlassungen auch Tochtergesellschaften gründen und Beteiligungen erwerben kann. Damit wird mittelbar eine Konzernbildung ermöglicht. Diese Bestimmungen sind nachvollziehend, weil die entsprechenden Strukturen bereits bestehen.

§ 2 Leistungsauftrag

Der frühere Zweckartikel wird neu zum Leistungsauftrag. Er ist allgemein formuliert, um einerseits die Verpflichtung der Bank gegenüber ihrem Kanton (unmittelbares Einzugsgebiet) zu betonen, andererseits den Blick über die Kantonsgrenzen hinaus zu ermöglichen; besonderes Interesse soll der Region Nordwestschweiz gelten.

Die Kantonalbank bietet als Universalbank mit Staatsgarantie sichere Anlagemöglichkeiten nicht nur für Kantonseinwohner. Die bisherige, historisch zu verstehende einengende Umschreibung wird fallen gelassen. Ebenso soll der Hinweis auf möglichst günstige Kreditbedingungen für die Kantonseinwohnerschaft gestrichen werden, da sich die Bank im Wettbewerb befindet. Neu wird der Begriff der Universalbank eingeführt, um im Rahmen des Leistungsauftrags eine flexible Geschäftspolitik zu ermöglichen. Eine Konkretisierung dazu folgt in § 7 (Geschäftskreis).

§ 3 Rechtsform

Es ist keine Änderung der Rechtsform (öffentlich-rechtliche Anstalt) vorgesehen. Eine spätere Umgründung wäre mit einer Gesetzesrevision möglich.

§ 4 Staatsgarantie

Die integrale Staatsgarantie für die Bank – nicht nur für deren Verbindlichkeiten – soll bestehen bleiben; für die Möglichkeit einer teilweisen Beschränkung bestehen keine stichhaltigen Argumente.

Neu ist die Abgeltung der Staatsgarantie des Kantons durch die Bank als ausserordentlicher Aufwand vorgesehen. Die Abgeltung ist objektiviert, risikoabhängig gestaltet und berücksichtigt die Reserven der Bank. Einzelheiten werden in der Verordnung festgehalten. Der Betrag bleibt in einer Höhe, die eine angemessene Aufteilung des Reingewinns auf Zertifikatskapital, Bankreserven und Staatskasse weiterhin ermöglicht (s. auch § 18).

B Grundkapital und Reserven

§ 5 Grundkapital

Die rechtliche Struktur des Anstaltskapitals (Dotationskapital und Zertifikatskapital) bleibt unverändert. Auf das Anführen der Höhe des Dotationskapitals wird verzichtet, vor allem wegen eines genehmigten Kapitals (s.u.).

Der Landrat soll weiterhin die Höhe des Dotationskapitals bestimmen. Er soll neu die Möglichkeit haben, ein sogenanntes genehmigtes Kapital zu schaffen; dieses gibt den zuständigen Bankbehörden die Flexibilität, wenn erforderlich rasch das Bankkapital den Notwendigkeiten des Marktes oder der Konzernstrukturen anzupassen.

Das Dotationskapital soll vom Regierungsrat (für den Kanton handelnd) beschafft und von der Bank verzinst werden. Die Einzelheiten soll der Regierungsrat in Abstimmung mit der Bank festlegen. Die Strukturierung des Dotationskapitals kann nicht einfach dem Bankrat überlassen werden, da es zumindest zum Teil aus öffentlichen Anleihen besteht, zu deren Auflage einzig der Regierungsrat ermächtigt ist (innerhalb der vom Landrat vorgegebenen Grenzen), da der Kanton und nicht die Bank als Anleihe-schuldner auftritt.

Hingegen soll das Zertifikatskapital innerhalb des gesetzlichen Maximums, das bleiben soll, weiterhin vom Bankrat strukturiert werden. Der Bankrat muss, wie erwähnt, allenfalls flexibel sein und rasch handeln können und soll deshalb diese Kompetenz behalten. Er ist an die Vorschriften über die Eigenmittel, die von der Eidgenössischen Bankenkommission erlassen werden, gebunden; diese Eigenmittel stehen für den Bundesgesetzgeber im Vordergrund, nicht das Anstaltskapital.

Das Bezugsrecht für Zertifikatsinhaber soll festgeschrieben bleiben; es soll aber auf Beschluss des Bankrats in besonderen Fällen (z.B. Erwerb eines Unternehmens oder einer Beteiligung, zur Hinterlage für Interbankgeschäfte) ausgeschlossen werden können.

§ 6 Reservefonds

Dieser Fonds erlaubt der Bank in Ausnahmefällen (wie z.B. bei unerwarteten Verlusten oder Überschüssen) eine Verstetigung der Ausschüttung an Zertifikatsinhaber und die Staatskasse. Ein solches Vorgehen ist heute üblich und im Hinblick auf die Erhaltung und Pflege des Rufs der Bank, wie beispielsweise durch Rating-Agenturen beurteilt, nützlich und allenfalls notwendig.

C Geschäftstätigkeiten

§ 7 Geschäftskreis

Die bisherigen Bestimmungen, die den Geschäftskreis betreffen, erscheinen nicht mehr als zeitgemäss. Sie sollen deshalb neu gefasst werden.

Die wesentliche Neuerung ist, dass die Kantonalkbank eine Universalbank sein soll, wie das heute schon der Fall ist.

Die Bestimmungen über Geschäfte ausserhalb der Region Nordwestschweiz wurden schon 1999 den Realitäten angepasst.

Die Details werden im Organisations- und Geschäftsreglement festgehalten, das der Bankrat erlässt, was in Übereinstimmung mit der Bundesgesetzgebung ist (die externe Revisionsstelle und die Eidgenössische Bankenkommission müssen das Reglement genehmigen).

Mit diesen Neuformulierungen entfallen die bisherigen §§ 6 und 7.

Ebenfalls ersatzlos gestrichen werden sollen die bisherigen §§ 8 und 9; letzterer weil über Kontrolle und Revision in §§ 15 und 16 die notwendigen Bestimmungen enthalten sind.

D Aufsicht und Verwaltung

§ 8 Aufsicht

Im Bereich der Obergaufsicht über die Bank werden die Befugnisse des Parlaments erhalten; zugleich wird präzisiert, dass die Umsetzung der Obergaufsicht durch den Regierungsrat vorgenommen wird.

Der Landrat soll durch seine Fachkommission (Finanzkommission) noch systematischer über den Geschäftsgang der Bank unterrichtet werden; damit wird dem Interesse des Parlaments besser Rechnung getragen.

§ 9 Verwaltungsorgane

Der Tatsache, dass es keinen Bankausschuss, aber verschiedene Bankausschüsse geben soll, ist in der Formulierung Rechnung getragen.

§ 10 Bankrat

Der Bankrat soll verkleinert werden. Es ist nicht notwendig, ständig alle Mitgliedschaften auszufüllen (7 – 11 Personen). Er soll neu ganz vom Regierungsrat gewählt werden.

Die Mitglieder des Bankrats sollen eine gewisse Qualifikation aufweisen. Auch wenn diese im Gesetz relativ allgemein gehalten ist, weist sie doch darauf hin, dass sie der allfälligen Vertretung einer Einflussgruppe vorgehen soll. Das Organisations- und Geschäftsreglement soll die Anforderungen an Bankratsmitglieder präzisieren.

Die Altersgrenze ist wie bisher vorgesehen. Die Mitgliedschaft erlischt mit dem 70. Altersjahr.

§ 11 Aufgaben des Bankrates

Auch hier wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass anstelle des Bankausschusses verschiedene Ausschüsse treten.

Ausserdem soll der Bankrat für das Organisations- und Geschäftsreglement (Erlass und Änderungen) abschliessend zuständig sein.

§ 12 Bankausschüsse

An die Stelle des bisherigen Bankausschusses sollen in Zukunft verschiedene (ständige) Ausschüsse treten, die sich permanent mit gewissen Fachbereichen beschäftigen. Beispiele sind Prüfungsausschuss (Audit Committee), der die Übereinstimmung der Bankgeschäfte mit den internen und externen Vorschriften und Weisungen überwacht, ein Entschädigungsausschuss (Compensation Committee) für die Behandlung von Salären, Boni und anderer Leistungen der Bank für die Geschäftsleitung und den Bankrat, ein Nominierungsausschuss (Nomination Committee) für die Vorbereitung wichtiger Wahlgeschäfte in der Bank, ein Kreditausschuss (Credit Committee) für die Prüfung von Kreditgesuchen, ein Risikoausschuss (Risk Committee) für die Überwachung der diversen Risiken der Bank. Einzelne Funktionen von Ausschüssen können auch zusammengelegt werden. Trotz der Verkleinerung des Bankrats ist davon auszugehen, dass die Ausschüsse aus mehr als einer Person bestehen; es soll auch möglich sein, dass ein Bankratsmitglied in mehr als einem Ausschuss tätig ist.

§ 13 Geschäftsleitung

Die bisherige Bestimmung, wonach die Geschäftsleitung beratend an den Sitzungen des Bankrats (und des Bankausschusses) teilnimmt, wird fallengelassen; deren Einbezug fällt in die Konstitutionskompetenz des Bankrats und erscheint grundsätzlich als Selbstverständlichkeit.

§ 14 Externe und interne Revision

Diese Bestimmungen wurden materiell unverändert belassen; sie waren 1998/1999 revidiert worden. Textlich wurden Anpassungen vorgenommen; die Bezeichnung „Inspektorat“ wurde konsequent durch „interne Revision“ ersetzt.

Personal
Ausstand und Verantwortlichkeit
Schweigepflicht

Diese Paragraphen der jetzigen Fassung können im neuen Gesetz entfallen. Wo erforderlich, wird im Organisations- und Geschäftsreglement darauf eingegangen.

E Rechnungsabschluss

§ 15 Rechnungsabschluss

Die Bestimmungen über den Rechnungsabschluss können unverändert bleiben. Lediglich der Hinweis auf das Bankengesetz entfällt, weil dessen Geltung offensichtlich ist.

§ 16 Reingewinn

Für die Ermittlung ist auf das Bankgesetz abzustellen. Weiter ist die formelle Abgeltung der Staatsgarantie (s. § 4) zu berücksichtigen.

Die Abgeltung der Staatsgarantie findet bei der (wie bisher vorgesehenen) Aufteilung des verbleibenden Gewinns Berücksichtigung, so dass insgesamt der Kanton infolge der Einführung der Abgeltung keine höhere Ausschüttung erhält.

Reservefonds

Die notwendigen Gesetzesbestimmungen sind bereits in § 6 enthalten.

E Schlussbestimmungen

§ 17 Aufhebung geltenden Rechts

Keine Bemerkungen

§ 18 Inkrafttreten

Die zur Zeit im Amt befindlichen Mitglieder des Bankrats sollen bis zum Ende der Amtsperiode am 30. Juni 2007 im Amt bleiben.

7. Ergebnis der Vernehmlassung

Bei den Parteien ist das revidierte Gesetz auf breite Zustimmung gestossen. Besonders wird die Wahl der Anstalt öffentlichen Rechts als Organisationsform der Bank

unterstützt. Auch die Abgeltung der Staatsgarantie wie vorgeschlagen findet Zustimmung.

Umstritten sind die Modalitäten betreffend Grösse und Qualifikation des Bankrats. Die FDP unterstützt einen kleineren Bankrat als bisher. Sie postuliert eine Entpolitisierung des Gremiums und legt Wert auf Qualifikationen der Mitglieder. Die Partei will auch den Regierungsrat im Bankrat vertreten sehen.

Die SP möchte an der bisherigen Anzahl von Mitgliedern (13) festhalten. Sie ist einverstanden damit, dass der Regierungsrat den Bankrat wählt, sofern dieser auf angemessene Repräsentanz der wichtigsten Gruppen im Kanton achtet.

Die CVP tritt für einen Bankrat von 9 Mitgliedern ein, von welchen eines vom Regierungsrat, die übrigen vom Landrat gewählt werden. Das Parlament hat sich an Qualifikationskriterien zu halten. Eine Mitgliedschaft des Regierungsrates im Bankrat sieht die Partei in einem anderen Zusammenhang (beim sog. Agenturproblem).

Nach Auffassung der SVP soll der Bankrat 11 Mitglieder haben. Alle sollen durch den Landrat gewählt werden. Die Auswahl soll den Parteien überlassen werden; eine Qualifikation sei nicht notwendig.

Der Regierungsrat hält an seinem bisherigen Entwurf fest. Die vorgeschlagenen Änderungen bewirken, wie in Ziffer 5.7 dargelegt, eine Professionalisierung und Effizienzsteigerung des obersten Bankorgans.

Zur Regelung über Oberaufsicht und Aufsicht über die Bank tritt die SP für eine Zusammenfassung der Kompetenzen von Landrat und Regierungsrat und eine entsprechende Darstellung ein; sie weist die Oberaufsicht allein dem Parlament zu und sieht den Regierungsrat als Aufsichtsbehörde. Weiter will die SP, dass der gesamte Landrat über den Geschäftsgang bei der Bank orientiert wird.

Die SVP plädiert für eine regelmässige Information der Finanzkommission des Landrats über die Geschehnisse bei der Bank; ausserdem will sie dem Parlament wieder die Befugnis zur Genehmigung des Organisations- und Geschäftsreglements zuweisen.

Der Regierungsrat hat diese Einwände erwogen, bleibt aber bei seinen Ansichten. Die Regelung der Oberaufsicht ist gegenüber dem bisherigen Gesetz präzisiert; sie entspricht dem gängigen und bewährten Muster der strategischen und operationellen Struktur, lässt aber die Kompetenzverteilung unverändert.

Die Zusammenfassung von Kompetenzen in einen eigenen Artikel erachtet der Regierungsrat als nicht notwendig; die Kompetenzen sind dort, wo sie im Zusammenhang mit den materiellen Bestimmungen stehen, richtig eingebracht.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass eine vertrauliche Orientierung über den Geschäftsgang über die Finanzkommission hinaus als unpraktisch gelten muss, wenn sie über die publizierten Medienmitteilungen hinaus gehen soll. Es ist beabsichtigt, die Finanzkommission immer dann zu orientieren, wenn mitteilenswerte Informationen vorliegen.

Es ist konsequent, den Erlass des Organisations- und Geschäftsreglements beim Bankrat zu belassen; er ist die Aufsichtsstelle über Operatives bei der Bank.

Die Parteien haben auch überwiegend vorgebracht, die zur Zeit im Amt befindlichen Mitglieder des Bankrats, die unter Vorbehalt neuer Bestimmungen im Gesetz gewählt

sind, sollten bis zum Ende der Wahlperiode (30. Juni 2007) im Amt bleiben. Der Regierungsrat hat diesem Wunsch entsprochen und eine Bestimmung diesen Inhalts eingebracht (Absatz 2 im neuen § 18 „Inkrafttreten“).

Die SP äussert in ihrer Vernehmlassungsunterlage die Meinung, dass in § 16 betreffend Gewinnverteilung die Aufteilung des Restgewinns zu je 50 Prozent an die Reserven und die Staatskasse als fix vorgeschrieben werden sollte und nicht als „in der Regel“. Der Regierungsrat möchte es bei der flexibleren Formulieren belassen in der Meinung, dass eintreten können, die eine andere Verteilung – z.B. zugunsten der Bankreserven – notwendig oder sinnvoll machen können.

Von den Gemeinden haben sich 18 geäussert und sich mit einer Ausnahme der Stellungnahme ihres Verbandes angeschlossen. Diese lautet dahingehend, dass die Gemeinden nicht betroffen sind, weshalb sich eine Vernehmlassung erübrigt.

Eine Gemeinde (Stadt Liestal) beantragt, dass die Sitzgemeinden der Banken, also jene, in welchen die Bank einen Sitz unterhält, angemessen am Gewinn der Bank, wie er als Rest der Staatskasse zufällt, beteiligt werden. Als Rechtfertigung wird die Steuerbefreiung der Anstalt angeführt. Der Regierungsrat sieht keine Veranlassung, auf den Antrag einzutreten. Die Bank entfaltet ihre Tätigkeit im ganzen Kanton und trägt auch zur wirtschaftlichen Substanzvermehrung in den Sitzgemeinden bei; darüber hinaus haftet der Kanton, nicht aber eine Sitzgemeinde, für das Restrisiko der Bank.

8. Finanzielle Auswirkungen

Für den Kanton ergeben sich aus der Gesetzesnovelle keine Mehrausgaben. Andererseits wird sich der Ertrag aus der Geschäftstätigkeit der Basellandschaftlichen Kantonalbank etwas erhöhen, nämlich um den Betrag der Abgeltung der Staatsgarantie.

9. Anträge

1. Dem Landrat wird beantragt, das revidierte Gesetz über die Basellandschaftliche Kantonalbank gemäss Beilage 1 zu genehmigen.
2. Es wird weiter beantragt, die Motion Völlmin (95-184) als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 23. September 2003

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident: Straumann

der Landschreiber: Mundschin