



Totalrevision des Gesetzes über die Zuger Kantonalbank (Kantonalbankgesetz)

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 29. August 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 2845.2 - 15731 an der Sitzung vom 29. August 2018 beraten. Zwei Stawiko-Mitglieder waren auch in der vorberatenden Kommission vertreten. Finanzdirektor Heinz Tännler vertrat die Haltung des Regierungsrats. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte und Detailberatung
3. Antrag

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt eine Totalrevision des Gesetzes über die Zuger Kantonalbank. Damit soll ein schlankes und moderndes Kantonalbankgesetz geschaffen werden, welches zusammen mit den neu zu erlassenden Statuten die Anforderungen an eine moderne Bank optimal erfüllt. Details dazu können dem regierungsrätlichen Bericht Nr. 2845.1 - 15730 entnommen werden. Zur Information ist dort auch ein Entwurf der Statuten beigelegt, die von der Generalversammlung zu genehmigen sein werden. Die vorberatende Kommission beantragt einige Änderungen, die sie in ihrem Bericht Nr. 2845.3 - 15804 begründet. Die Stawiko nimmt dazu in der Detailberatung Stellung.

2. Eintretensdebatte und Detailberatung

Die Stawiko anerkennt den Bedarf, das Gesetz aus dem Jahr 1974 total zu revidieren und den aktuellen Verhältnissen anzupassen. Wir sind einstimmig auf die Vorlage eingetreten. Wir empfehlen dem Kantonsrat, die Beratung anhand der vollständigen Word-Synopse durchzuführen, die unserem Bericht beiliegt und die Anträge des Regierungsrats, der vorberatenden Kommission und der Stawiko enthält.

Nachfolgend werden lediglich diejenigen Paragraphen erwähnt, die an der der Stawiko-Sitzung diskutiert oder zu denen Anträge gestellt worden sind. Bei allen anderen Paragraphen folgt die Stawiko dem Antrag des Regierungsrats.

→ In diesem Bericht sind die Beschlüsse der Stawiko mit einem Pfeil gekennzeichnet.

2.1. Staatsgarantie

Zu § 3 Abs. 1 beantragt die vorberatende Kommission, dass die Staatshaftung nachrangige Verbindlichkeiten nicht erfassen soll. Die Stawiko ist mit dieser Einschränkung der heute geltenden Definition einverstanden. Sie orientiert sich an den Regelungen in anderen Kantonen, wie Glarus, Graubünden, Schwyz, Nidwalden und Zürich. In ihrem Bericht erwähnt die vorberatende Kommission, dass diese Einschränkung aus Sicht der Finanzdirektion sowie der Zuger Kantonalbank grundsätzlich unproblematisch sei. Aktuell seien keine nachrangigen Anleihen ausstehend und auch in unmittelbarer Zukunft nicht geplant. Sollte die Zuger Kantonalbank eines Tages solche Anleihen ausgeben, wären diese von der Staatsgarantie ausgenommen.

→ Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission.

Zu § 3 Abs. 3 ist zu beachten, dass die Anträge der Regierung und der vorberatenden Kommission mit dem Beschluss zu § 5 Abs. 2 betreffend Aktienkapital zusammenhängen.

Der folgende, in der Stawiko gestellte Antrag, ist davon jedoch nicht betroffen:

«Unter Vorbehalt der aufsichtsrechtlichen Vorgaben entspricht die Abgeltung 0,5 Prozent des gesetzlichen Eigenmittelbedarfs gemäss der Bundesgesetzgebung über die Banken und Sparkassen, inklusive antizyklischer Kapitalpuffer. Massgebend für die Abgeltung ist jeweils der Eigenmittelbedarf per 30. September des dem Abgeltungsjahr vorangehenden Kalenderjahres.»

Der Antrag wurde gleich begründet wie auf Seite 5 des Berichts der vorberatenden Kommission. Die Abgeltung soll sich am gesetzlichen Eigenmittelbedarf orientieren und damit einen **risikobasierten Ansatz** aufweisen, wie das auch bei der Nidwaldner und der St. Galler Kantonalbank der Fall ist. Dabei handelt es sich um eine Art Versicherungsprämie: je höher das Risiko für Kantonalbank und damit für den Kanton ist, desto höher soll die Prämie bzw. die Abgeltung sein. Das bisherige Modell, an dem gemäss Antrag des Regierungsrats festgehalten werden soll, enthält eine dividendenabhängige prozyklische Regelung. Wirtschaftet die Bank erfolgreich, steigt die Dividende und damit zusammenhängend auch die Höhe der Abgeltung. Damit korreliert die Höhe der Abgeltung nicht mit dem Risiko.

Gemäss Beilage 2 zum Kommissionsbericht wird im Jahr 2018 die Abgeltung 2,9 Millionen Franken betragen. Beim Wechsel zum risikobasierten Ansatz gemäss dem «Modell NW 0,5 % inkl. antizyklischer Kapitalpuffer» dürfte dieser Betrag auf 3,1 Millionen Franken ansteigen und somit 200 000 Franken über der heutigen Regelung liegen.

Dem wurde die Stellungnahme der Finanzdirektion in Beilage 2 zum Kommissionsbericht entgegengehalten, wonach kein Grund zu einem Wechsel bestehe, weil sich das bisherige Modell bewährt habe. Die Nidwaldner oder die St. Galler Kantonalbank hätten völlig andere Strukturen als die Zuger Kantonalbank und könnten deshalb nicht direkt verglichen werden.

Ausserdem sei zu beachten, dass eine Erhöhung der Abgeltung zu einer Dividendenkürzung führen kann, weil für die Ausschüttung weniger Geld zur Verfügung steht.

Wichtig sei ausserdem, dass die Berechnung der Abgeltung für die Staatsgarantie auf Basis des erforderlichen regulatorischen Kapitals erfolge. Somit werde das effektiv vorhandene regulatorische Kapital nicht berücksichtigt, obwohl dies auf die Risikofähigkeit der Bank einen sehr relevanten Einfluss habe. Die Zuger Kantonalbank benötige ohne antizyklischen Kapitalpuffer ein minimales regulatorisches Kapital von 11,2 Prozent, verfüge effektiv aber über eines von 17,9 Prozent. Dieses Delta müsste zwingend einen Einfluss auf die Höhe der Abgeltung haben, da sich das Risiko des Kantons Zug reduziere, wenn die Bank mehr als das erforderliche Eigenkapital hält.

Die Finanzdirektion macht darauf aufmerksam, dass der Wechsel weitreichende Auswirkungen haben könne und dass die Zuger Kantonalbank zwingend dazu Stellung nehmen müsste. Ausserdem bestehe das Risiko, dass die Generalversammlung dieser Gesetzesänderung nicht mit erforderlichen qualifiziertem Mehr von zwei Dritteln zustimme.

Die Stawiko nahm dieses Votum zur Kenntnis, hält aber fest, dass bei der vorliegenden Gesetzesänderung der Kanton mit einem Anteil von 20 Prozent stimmberechtigt ist¹. Sollte der risikobasierte Ansatz im Kantonsrat eine Mehrheit finden, sind wir dezidiert der Meinung, dass das Stimmverhalten des Regierungsrats an der Generalversammlung dem Willen des Parlaments zu entsprechen hat.

¹ Gemäss § 19 Abs. 3 darf kein einzelner Aktionär für mehr als den fünften Teil der sämtlichen vertretenen Aktien das Stimmrecht ausüben. Somit beträgt das Stimmrecht des Kantons 20 Prozent, obwohl er 50 Prozent des Aktienkapitals hält.

- Die Stawiko beschliesst mit 5 Ja- zu 2-Nein-Stimmen ohne Enthaltung folgende Formulierung: «Unter Vorbehalt der aufsichtsrechtlichen Vorgaben entspricht die Abgeltung 0,5 Prozent des gesetzlichen Eigenmittelbedarfs gemäss der Bundesgesetzgebung über die Banken und Sparkassen, inklusive antizyklischer Kapitalpuffer. Massgebend für die Abgeltung ist jeweils der Eigenmittelbedarf per 30. September des dem Abgeltungsjahr vorangehenden Kalenderjahres.»

Hinweis: Die FINMA teilte der Finanzdirektion schriftlich mit, dass sie gegen diese Variante keine Einwände erhebt.

2.2. Aktienkapital

Mit § 5 Abs. 2 will der Regierungsrat die Mindestbeteiligung auf einen Drittel plus eine Aktie reduzieren. Auf Seite 15 seines Berichts begründet er diesen Antrag nicht weiter. Er weist lediglich darauf hin, dass dies die Mindestbeteiligung für eine Kantonbank sei und dass damit der kantonale Anteil am Aktienkapital der neuen Stimmrechtsbeschränkung entspricht, die er in § 10 Abs. 2 beantragt.

Die Reduktion der Mindestbeteiligung hätte gemäss den Ausführungen auf Seite 18 zur Folge, dass 24 Millionen Franken vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen des Kantons überführt würden. Durch die dann gemäss § 13 Abs. 1 und 2 des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 (FHG; BGS 611.1) notwendige Wertberichtigung könnte der Kanton einen einmaligen erfolgswirksamen Ertrag verbuchen². Diese Buchung hätte jedoch keine Erhöhung der Liquidität zur Folge. Eine solche würde sich erst bei einem allfälligen Verkauf der Aktien ergeben. In diesem Zusammenhang versichert der Regierungsrat gemäss Seite 7 des Kommissionsberichts, dass «eine Veräusserung des die künftige gesetzliche Mindestbeteiligung übersteigenden Aktienanteils aus heutiger Sicht nicht vorgesehen ist.» Die Stawiko macht jedoch darauf aufmerksam, dass gemäss § 38 Abs. 1 Bst. g FHG die Finanzdirektion das Finanzvermögen bewirtschaftet. Somit könnte sie die Aktien auch ohne Beschluss des Regierungsrats veräussern. Auf den Seiten 6 und 7 des Kommissionsberichts hat der Finanzdirektor darauf hingewiesen, dass mit der beantragten Reduktion eine grössere finanzielle Flexibilität verbunden sei, weil der sich der Kanton solange nicht an einer allfälligen Kapitalerhöhung beteiligen müsste, solange er noch Aktien im Finanzvermögen hält.

Die vorberatende Kommission beantragt, dass sich mindestens die Hälfte des Aktienkapitals im Eigentum des Kantons befindet und will damit an der bisherigen Regelung festhalten. Wenn der Kanton schon eine Staatsgarantie gebe, solle er auch Hauptaktionär sein.

- Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission.

Die Anträge der vorberatenden Kommission zu **§ 12 Abs. 1 und Abs. 2** sind die logische Folge ihres Antrags zu § 5 Abs. 2.

- Die Stawiko folgt einstimmig den Anträgen der vorberatenden Kommission.

2.3. Lohn der Geschäftsleitung

Die vorberatende Kommission beantragt einen neuen **§ 14a** und will damit festlegen, dass sich der Lohn der Geschäftsleitung nach dem Median vergleichbarer Kantonbanken zu orientieren habe. Eine Stawiko-Minderheit sympathisiert mit dem Antrag der vorberatenden Kommission. Sie möchte ein Zeichen setzen und damit signalisieren, dass die bereits heute hohen Gehälter der Geschäftsleitung nicht masslos ansteigen sollen.

² Gemäss dem vom Regierungsrat erwähnten Beispiel hätte das beim Aktienkurs vom 19. Februar 2018 rund 248 Millionen Franken ausgemacht.

Die Stawiko-Mehrheit verweist auf die Aktennotiz der Finanzdirektion, die als Beilage 5 dem Kommissionsbericht beiliegt. Dieser ist unter anderem Folgendes zu entnehmen:

«Die Gehaltspolitik der Zuger Kantonalbank für die Geschäftsleitung ist bereits heute im Entschädigungsreglement schriftlich definiert und vom Regierungsrat akzeptiert. Zuständig ist der Bankrat. Der Grundsatz lautet: "Die Gehälter Geschäftsleitung und des Vorsitzenden der Geschäftsleitung haben sich mittelfristig in einem engen Rahmen um den Median der Gehälter vergleichbarer Kantonalbanken zu bewegen. Damit wird eine Positionierung der Gesamtvergütungen der Geschäftsleitung im Mittelfeld dieser Banken angestrebt."

Der Bankrat überprüft diese Positionierung (auch zuhanden des Regierungsrats) regelmässig, wobei bei den Gehaltstudien die Begriffe Quartil und Median verwendet werden. Letztmals hat der Entschädigungsausschuss der Zuger Kantonalbank 2014 bei einem unabhängigen Beratungsunternehmen einen Vergleich in Auftrag gegeben, der neben der gesamten Geschäftsleitung auch die Vergütung des CEO im Speziellen umfasste. Die Ergebnisse haben die Richtigkeit der Grundsätze und der Höhe der Vergütung der Geschäftsleitung in ihrer Gesamtheit bestätigt.»

Die Stawiko ist mehrheitlich der Ansicht, dass die Gehaltspolitik einer Aktiengesellschaft in der Kompetenz des Verwaltungsrats – bei der ZGKB des Bankrats – liegt. Zusätzlich ist die Gesamtentschädigung der Geschäftsleitung jedes Jahr der Generalversammlung zum Beschluss vorzulegen. Es ist nicht stufengerecht, dazu im Gesetz Vorgaben zu machen.

Ebenfalls erscheint die gewählte Formulierung nicht genügend klar, um sie in der Praxis umsetzen und überprüfen zu können. Es müsste z. B. festgelegt werden, welches die vergleichbaren Kantonalbanken sind. Und es wäre zu definieren, was "orientiert sich an" genau bedeutet. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass die Geschäftsleitung durch diesen Gesetzesartikel Ansprüche geltend machen könnte, falls der Lohn unter dem Median liegen würde.

→ Die Stawiko beschliesst mit 4 Nein- zu 2-Ja-Stimmen bei 1 Enthaltung, § 14a ersatzlos zu streichen.

2.4. Quorum

Zu § 17 beantragt die vorberatende Kommission, dass jede Gesetzesänderung der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der an der Generalversammlung vertretenen stimmberechtigten Aktien bedarf. Dies entspricht der früheren Regelung in § 42 Abs. 1 des alten Kantonalbankgesetzes. Gemäss Antrag des Regierungsrats wäre neu kein qualifiziertes Mehr vorgesehen. Unbestritten ist, dass der Kanton mit seinem Aktienanteil nicht mitstimmt, um den Interessen der Privataktionärinnen und -aktionären angemessen Rechnung zu tragen.

Die Stawiko ist damit einverstanden, die Hürde für Gesetzesänderungen wie im bisherigen Gesetz mit einem qualifizierten Mehr beizubehalten.

→ Die Stawiko folgt einstimmig dem Antrag der vorberatenden Kommission.

Hinweis: Die Stawiko macht darauf aufmerksam, dass die vorliegende Totalrevision aufgrund des aktuellen Gesetzes der an der Generalversammlung zu genehmigen ist, also von zwei Dritteln der vertretenen stimmberechtigten Aktien, inklusive dem Stimmrecht von 20 Prozent des Kantons.

3. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragen wir Ihnen einstimmig, auf die Vorlage Nr. 2845.2 - 15731 einzutreten und ihr mit den Änderungen gemäss Detailberatung zuzustimmen.

Unterägeri, 29. August 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Die Präsidentin: Gabriela Ingold

Beilage:

- Synopse