

Editorial:

Funktionierende Sanierungsinstrumente für alle Banken schaffen

Die aktuelle Revision der Insolvenzbestimmungen im Bankengesetz (20.059) bezweckt die Stärkung der Rechtssicherheit. Damit dieses Ziel erreicht wird, ist es zwingend nötig, dass die Eigenschaften und die Vielfalt des Schweizer Bankenplatzes berücksichtigt werden.

Sanierungsinstrumente und Verfahren müssen für alle Banken funktionieren

Ein modernes Bankeninsolvenzrecht muss den Anspruch erfüllen, dass vorgesehene Massnahmen, Instrumente und Verfahren für sämtliche Banken verfügbar und umsetzbar sind. Der Schweizer Finanzplatz zeichnet sich durch Banken unterschiedlichster Ausprägung aus; die Kantonalbanken sind ein wichtiger Teil davon.

Das vorgeschlagene Bankeninsolvenzrecht ist stark auf privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaften ausgerichtet und passt nicht ohne Weiteres auf andere Rechtsformen. Entsprechend sind einige vorgesehene Verfahren und Sanierungsinstrumente für Kantonalbanken nicht tauglich, was im Sanierungsfall zu erheblichen Nachteilen für die Kantone und deren Kantonalbanken führt. Der Nationalrat hat dies erkannt und spezielle Bestimmungen zur Sanierung von Kantonalbanken beschlossen. Diese sollten durch den Ständerat gemäss den Anträgen der WAK-S noch nachgeschärft werden.

Kantone informieren und konsultieren

Die Kantonalbanken gehören zu mindestens einem Drittel an Stimmen und Kapital dem jeweiligen Kanton. Dies sieht das Bankengesetz vor (Art. 3a BankG). Die meisten Kantone halten eine grosse Mehrheit an ihrer Kantonalbank und haben diese in einer anderen Form organisiert als derjenigen einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft, etwa als öffentlich-rechtliche Anstalt oder spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Gerät die Kantonalbank in Schieflage, so ist der Kanton unmittelbar betroffen. Die Kantone haben deshalb ein Interesse, im Krisen-

fall eine gute Lösung für ihre Kantonalbank zu erreichen und so auch deren Kunden und die Steuerzahler zu schützen.

Das Bankeninsolvenzrecht sieht eine Einbindung des betroffenen Kantons in ein Sanierungsverfahren seiner Kantonalbank nicht vor. Bei Insolvenzgefahr ist es aber zentral, dass die FINMA, die für die Bankensanierung zuständig ist, den jeweiligen Kanton über wesentliche Aspekte eines drohenden Sanierungsverfahrens informiert und ihn bei der Ausarbeitung des Sanierungsplans konsultiert. Dies ermöglicht es, die Massnahmen eines sanierungswilligen Kantons im Sanierungsplan angemessen zu berücksichtigen und mit denjenigen der FINMA zu koordinieren. Die vom Nationalrat vorgesehene Anhörung ist dafür unzureichend. Um zwingende kantonrechtliche Verantwortlichkeiten und Abläufe einhalten zu können, hat die Konsultation frühzeitig zu erfolgen. Dies kann Schaden für die Steuerzahler, die regionale Wirtschaft, sowie den gesamten Finanzplatz abwenden. Die Verfahrenshoheit würde weiterhin ausschliesslich bei der FINMA liegen.

Gestaltungsspielraum für die FINMA schaffen

Die allgemeinen Bestimmungen des Bankeninsolvenzrechts sollen auch auf Kantonalbanken Anwendung finden. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Sanierungsbestimmungen berücksichtigen jedoch die Stellung, Eignerstruktur und Rechtsform der Kantonalbanken zu wenig.

Die Bundesverfassung legt in Art. 98 Abs. 1 fest, dass der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung zu tragen ist. Dem nachkommend hat der Nationalrat der FINMA Gestaltungs- und Ermessensspielraum gewährt. So soll sie im konkreten Einzelfall von den allgemeinen Bestimmungen des Bankeninsolvenzrechts abweichen können, wo diese aufgrund von Eigenheiten der Kantonalbanken nicht oder nur erschwert anwendbar sind. Auch Kantonalbanken ohne Staatsgarantie unterliegen diesen Besonderheiten, wes-

halb die Einschränkung auf Institute «mit ausdrücklicher Staatsgarantie» nicht sachgerecht ist. Dies sieht auch die WAK-S so, gemäss der die Einschränkung durch den Ständerat zu streichen ist.

Bail-In-Schuldinstrumente zur Sanierung von Kantonalbanken ermöglichen

Das Insolvenzrecht ermöglicht es den Banken, Bail-In-Bonds als Instrumente zur Verlusttragung bei einer Sanierung herauszugeben. Solche Schuldinstrumente tragen dazu bei, einen Bankenkonkurs abzuwenden. Voraussetzung für ein Bail-In ist, dass vorgängig das Gesellschaftskapital vollständig herabgesetzt wird, womit die Eigner ihre Eigentumsrechte an der Bank verlieren. Diese Regelung führt bei den Kantonalbanken zu erheblichen Problemen: Die vollständige Herabsetzung des Gesellschaftskapitals würde einerseits die Eignerrechte des Kantons und den Status als «Kantonalbank» in Frage stellen, da ein Kanton gemäss BankG über mindestens 33 Prozent des Kapitals und der Stimmen an seiner Kantonalbank verfügen muss. Andererseits würde eine Kapitalherabsetzung bei öffentlich-rechtlichen Anstalten zu einem Eignervakuum führen, da der Kanton nicht durch andere Eigner ersetzt werden kann.

Den Kantonalbanken müssen dieselben Sanierungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen wie den anderen Banken auf dem Schweizer Finanzplatz. Die vom Nationalrat beschlossene Ausnahmebestimmung ist lediglich auf «systemrelevante Kantonalbanken in der Form einer Anstalt mit ausdrücklicher Staatsgarantie» anwendbar und selbst für die angesprochene Zürcher Kantonalbank nicht tauglich, da die vorgesehene Kompensation der Gläubiger nicht umsetzbar ist. Die Einschränkung ist deshalb zu streichen und die Ausnahme auf sämtliche Kantonalbanken auszudehnen, wie dies die WAK-S beantragt. Dadurch wird die Krisenresistenz der einzelnen Kantonalbanken weiter gestärkt und das Insolvenzrisiko er-

heblich gesenkt, was im Interesse der Funktionsfähigkeit und Stabilität des gesamten Schweizer Finanzmarkts liegt.

Punktuelle Präzisierungen im Bankengesetz notwendig

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Bankeninsolvenzrecht trägt den verfassungsmässig geschützten Eigenheiten der Kantonalbanken zu wenig Rechnung und verfehlt somit das Ziel, die Rechtssicherheit zu erhöhen. Die aktuelle Revision muss dazu genutzt werden, dieses Defizit zu beheben und die Massnahmen, Instrumente und Verfahren für sämtliche Banken verfügbar zu machen. Der Nationalrat hat einen ersten Schritt in die richtige Richtung getan, dabei jedoch nicht alle Ungleichheiten gelöst.

Die WAK-S hat deshalb Änderungen am Bankengesetz beantragt, welche die Kantonalbanken unterstützen. Deren Verabschiedung durch den Ständerat ist nicht nur für die Kantone und die Kantonalbanken zentral, sondern gewinnbringend für den gesamten Schweizer Finanzplatz.



A stylized handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, connected strokes.

Hanspeter Hess
Direktor Verband Schweizerischer Kantonalbanken