

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 20. April 2010

284

EINGANG GR			
5. MAI 2010			
GRG Nr.	08	GE 14	227

Botschaft zum Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die Thurgauer Kantonalbank vom 21. März 1988

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die Thurgauer Kantonalbank.

I. Ausgangslage

1. Vorbemerkungen

Die Thurgauer Kantonalbank ist rechtlich in der Form einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt des Kantons organisiert. Grundlage bildet das Gesetz über die Thurgauer Kantonalbank (TKB-G; RB 951.1). Mit dem von ihm als Eigenkapital zur Verfügung gestellten Grundkapital von derzeit 400 Millionen Franken ist der Kanton Alleineigentümer der Kantonalbank. Der vom Regierungsrat und Grossen Rat im Jahre 2002 vorgenommene Vorstoss zur Rechtsformänderung der Kantonalbank in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft scheiterte in der Volksabstimmung.

Das geltende Recht stellt die Kantonalbank unter die Oberaufsicht des Grossen Rates. Dem Regierungsrat kommt heute - abgesehen von der Kompetenz zur Unterbreitung von Geschäften, die der Genehmigung des Grossen Rates unterliegen (§ 12 Abs. 2 TKB-G) - keine Funktion zu.

Aufgrund von wissenschaftlichen Erkenntnissen über Corporate-Governance-Strukturen sind der Bankrat, der Regierungsrat und die Mehrheit der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates (GFK) zum Schluss gelangt, dass das bestehende Aufsichtsmodell zu überarbeiten ist. Diese Schlussfolgerung fusst auf der Erkenntnis, dass für die Bank der Erlass einer Eigentümerstrategie notwendig ist und in diesem Zusammenhang auch die Aufsichtsstrukturen neu und zeitgemäss zu ordnen sind. Es wurde insbesondere festgestellt, dass mit dem Erlass einer Eigentümerstrategie auch begleitende Kontroll- und Überwachungsfunktionen verbunden sind, die

zweckmässigerweise nur durch den Regierungsrat wahrgenommen werden können. Der Grosse Rat als Kollektivorgan kann sich auf seinen Gesetzgebungsauftrag konzentrieren und für wichtige Wahl- und Genehmigungsentscheide zuständig bleiben.

Für die bisher nicht geregelte Abgeltung der Staatsgarantie soll im Rahmen dieser Gesetzesrevision die erforderliche Rechtsgrundlage geschaffen werden. Die Abgeltung der Staatsgarantie wird allgemein befürwortet. Im Zusammenhang mit der bundesgesetzlich angestrebten Verbesserung des Einlagenschutzes ist es möglich, dass alle Banken Kosten zu tragen haben. Derartige Kosten sind an die Abgeltung der Staatsgarantie anzurechnen.

Die im geltenden Recht vorgesehene Möglichkeit zur Ausgabe von Partizipationsscheinen soll beibehalten werden. Die Kantonalkbank hat allerdings nicht die Absicht, im überblickbaren Zeithorizont der nächsten vier Jahre Partizipationsscheine zu emitieren.

2. Übersicht über die Revisionspunkte

Im Sinne des Grundsatzes, nur so viel wie wirklich nötig zu ändern, sollen insgesamt fünf Bestimmungen des TKB-Gesetzes der Revision unterzogen werden:

- Schaffung einer Grundlage zur Abgeltung der Staatsgarantie;
- Neuregelung der Befugnisse des Regierungsrates;
- Neuregelung der Kompetenzen des Grossen Rates;
- Neuregelung der Anzahl Bankräte;
- Beschränkung der Amtsdauer der Revisionsstelle auf ein Jahr.

Die Abgeltung der Staatsgarantie war bereits im Jahre 2002 anlässlich der Vorlage zur Rechtsformänderung ein unbestrittenes Thema. Der nun wieder aufgenommene Regelungsvorschlag entspricht genau der damals vorgeschlagenen Lösung, ergänzt mit dem Anrechnungsrecht der Beiträge für eine bundesrechtliche Einlagenversicherung.

Bisher dem Grossen Rat zustehende Aufsichtsrechte sollen neu dem Regierungsrat zustehen. Dessen Befugnisse werden zudem mit der Kompetenz zum Erlass der Eigentümerstrategie, dem Vorschlagsrecht für die Wahl der Mitglieder des Bankrates und des Präsidiums sowie dem Antragsrecht zur Wahl der Revisionsstelle ergänzt. Mit diesem Revisionsvorschlag fällt dem Regierungsrat eine deutlich aktivere Rolle in der Überwachung und Begleitung der Kantonalkbank zu, und er übernimmt jene Verantwortung, die bisher dem Grossen Rat zustand. Die Geschehnisse im Banken- und Finanzsektor der letzten Monate zeigen auf, dass klare Aufsichtsstrukturen unerlässlich sind. Bei der Thurgauer Kantonalkbank besteht zwar heute keinerlei Veranlassung zur Intervention. Umso wichtiger ist es aber, neue Regelungsstrukturen in einem Zeitpunkt zu schaffen, da kein äusserer Zwang dafür besteht.

Der neuen Regelung soll das neu geschaffene Instrument der Eigentümerstrategie vorangestellt werden. Deren Kerninhalt wird darin bestehen, den Gesetzesauftrag zu verfeinern. Zu diesem Zweck werden Aussagen zu den Leistungszielen, zur Personalpolitik (inklusive Besoldungen), zur Geschäftstätigkeit, Ausschüttungspolitik und zur Risikopolitik einfließen, ohne aber die unternehmerische Eigenständigkeit der Bank in Frage zu stellen. Der Regierungsrat hat die Absicht, die endgültige Fassung der Eigentümerstrategie dem Grossen Rat zur Kenntnis zu bringen.

Der Grosse Rat bleibt weiterhin Genehmigungsorgan für den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung. Er bleibt auch Wahlorgan für den Bankrat und die Revisionsstelle. Somit fällt dem Parlament bei der Sicherstellung des Gesetzesauftrages weiterhin eine entscheidende Rolle zu. Die Rolle des Bankpräsidiums ist sehr zentral. Der Regierungsrat erachtet deshalb die bisherige Selbstkonstituierung als nicht mehr zeitgemäss. Analog zur EKT-Holding AG und Thurmed AG soll der Eigentümer auch über das Präsidium des „Aufsichtsrates“ bestimmen können. Dem Regierungsrat kommt, wie bei den Mitgliedern des Bankrates, ein Vorschlagsrecht zu. Das Wahlrecht bleibt dem Grossen Rat vorbehalten. Die Wahl kann jedoch nur aus dem Kreis der vorgeschlagenen Kandidaten erfolgen. Kommt eine Wahl nicht zustande, muss der Regierungsrat neue Vorschläge unterbreiten.

Zur Erhöhung der Flexibilität soll die Zahl der Bankräte in einer Bandbreite von sieben bis neun Mitgliedern festgelegt werden.

Im Sinne einer zeitgemässen Regelung ist es üblich, die Revisionsstelle jeweils nur noch für ein Jahr zu wählen.

II. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen dieser Gesetzesrevision bleiben für den Kanton auf die zusätzliche Abgeltung der Staatsgarantie beschränkt. Der vorgeschlagene Ansatz von 0,5 % auf den gesetzlich erforderlichen Eigenmitteln ergibt nach dem aktuellen Stand der Eigenmittel eine Abgeltungssumme von rund 3,5 Millionen Franken pro Jahr, die dem Kanton als allgemeine Staatsmittel zufließen werden. Die materielle Prüfung und Analyse der Geschäftsabschlüsse und der Risikosituation wird zusätzliche Kosten verursachen, die sich aber in einem überblickbaren Rahmen bewegen werden.

III. Ergebnis der Vernehmlassung

Die bei den interessierten Stellen durchgeführte Vernehmlassung zur vorliegenden Gesetzesrevision hat grundsätzlich eine breite Zustimmung ergeben. Folgende Anliegen wurden gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf ergänzt und geändert:

- Die Abgeltung der Staatsgarantie wird gemildert, indem allfällige Beiträge an die bundesgesetzliche Einlagenversicherung angerechnet werden.
- Das Wahlrecht des Grossen Rates für das Präsidium, die Mitglieder des Bankrates und der Revisionsstelle soll sich auf die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Personen beschränken. Kommt eine Wahl nicht zustande, muss der Regierungsrat neue Vorschläge unterbreiten.

Zu den nicht berücksichtigten Vernehmlassungsanliegen zählen:

- Abschaffung oder Einschränkung der Staatsgarantie;
- Wahlrecht für Präsidium und Mitglieder des Bankrates durch den Regierungsrat;
- Reduktion der Anzahl Mitglieder des Bankrates;
- Beibehaltung der bisherigen Oberaufsicht des Grossen Rates, bzw. Schaffung einer ständigen, evtl. paritätisch aus Legislative und Exekutive zusammengesetzten Kommission.

IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 5

Der Wortlaut von Abs. 1 bleibt unverändert.

Mit dem neuen Abs. 2 wird die Grundlage für die Abgeltung der Staatsgarantie geschaffen. Diese kennen heute rund die Hälfte der Kantone. Der Ansatz von 0,5 % findet auch bei andern Kantonalbanken Anwendung. Die Summe der erforderlichen Eigenmittel kann grundsätzlich als risikorelevante Grösse bezeichnet werden. Mit dem vorgeschlagenen Ansatz bewegt sich der Kanton Thurgau im Mittelfeld der eine Abgeltung empfangenden Kantone. Für den Fall, dass aufgrund des bundesgesetzlichen Einlagenschutzes die Kantonalbanken auch weiterhin einen Kostenanteil übernehmen müssen, ist eine Anrechnungsklausel vorzusehen. Damit eine Doppelbelastung vermieden werden kann, sollen diese Kosten an die Abgeltung an den Kanton angerechnet werden können (Abs. 3).

§ 12

Dem Regierungsrat werden neue Aufsichtskompetenzen über die Kantonalbank zugewiesen. In der Folge ist der Regierungsrat auch zum Erlass einer Eigentümerstrategie ermächtigt. Mit dem Vorschlagsrecht für die Wahl der Mitglieder des Bankrates soll die Evaluation vereinfacht werden. Folgerichtig ist auch vorgesehen, dass der Regierungsrat das Präsidium des Bankrates vorschlägt. Die Überprüfung der Tätigkeit der Organe gehört zum aufsichtsrechtlichen Auftrag. Die Antragsrechte für den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung sowie das Vorschlagsrecht zur Wahl der Revisionsstelle sind folgerichtig prozessuale Vorgehensschritte.

§ 12a

In diesem neuen Paragraphen werden stufengerecht die Kompetenzen des Grossen Rates neu geregelt. Der Grosse Rat ist weiterhin Genehmigungsorgan für die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht. Er bleibt auch Wahlorgan für die Mitglieder des Bankrates und die Revisionsstelle. Als neue erweiterte Kompetenz kommt die Befugnis zur Wahl des Bankpräsidiums dazu. Das Wahlrecht des Grossen Rates ist beschränkt auf die Vorschläge des Regierungsrates. Kann sich der Grosse Rat nicht auf eine Wahl einigen, geht das Geschäft zurück an den Regierungsrat zur Ausarbeitung neuer Wahlvorschläge.

§ 14

Im Sinne von modernen und schlanken Strukturen soll die Möglichkeit gegeben sein, den Bankrat von bisher neun Mitgliedern gegebenenfalls auf sieben zu reduzieren. Die bisherige Selbstkonstituierung wird eingeschränkt, indem das Präsidium auf Vorschlag des Regierungsrates durch den Grossen Rat gewählt wird. Die übrige Konstituierung im Bankrat bleibt wie bisher dem Organ anheim gestellt. Das Vorschlagsrecht für die Revisionsstelle wird neu dem Regierungsrat zugeordnet.

§ 17a

Heute ist es allgemein üblich, die Revisionsstelle für ein Jahr zu wählen, anstatt wie bisher für vier Jahre.

V. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilage

- Gesetzesentwurf des Regierungsrates