



Botschaft 2014-DFIN-121

25. April 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Freiburger Kantonalbank

1. Ausgangslage und Erfordernis der Änderung

Das Gesetz über die Freiburger Kantonalbank ist 2009 letztmals geändert worden. Seitdem hat sich im Bankwesen eine markante Entwicklung vollzogen, und die Bestimmungen dieses Gesetzes sind deshalb an den aktuellen Kontext anzupassen.

Die Freiburger Kantonalbank möchte über ein wirksames Instrument verfügen und hat bei den zuständigen Behörden im Laufe des Jahres 2015 ihre diesbezüglichen Wünsche angebracht. Besonders wichtig waren der Bank die Änderung der Bestimmungen über die Wahl der Verwaltungsratsmitglieder im Hinblick auf die neuen Vorgaben der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA), die Wahl des Verwaltungsratspräsidenten sowie die Behörde, die die Jahresrechnung und die Berichte der Bankorgane genehmigt. Die anderen Änderungsanträge waren weniger wichtig.

Der Staatsrat hat die Finanzdirektion beauftragt, vom 21. Januar bis 30. März 2016 einen Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Freiburger Kantonalbank entsprechend den Anliegen der Kantonalbank in die Vernehmlassung zu schicken.

Der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf ist im Grossen und Ganzen positiv aufgenommen worden. Gegenüber diesem Vorentwurf ist jedoch der aktuelle Entwurf in zwei wichtigen Punkten geändert worden.

Der Eventualantrag, die Zuständigkeit für die Ernennung der Verwaltungsratspräsidentin oder des Verwaltungsratspräsidenten vom Staatsrat an den Bankverwaltungsrat zu übertragen, ist vor allem in den politischen Kreisen auf grosse Ablehnung gestossen. Im aktuellen Entwurf wird also auf diese Änderung verzichtet, und es wird von einem Änderungsantrag für Artikel 21 des Gesetzes über die Freiburger Kantonalbank abgesehen.

Die Vernehmlassung hat auch ergeben, dass die Intervention des Wahlausschusses im Verfahren zur Ernennung des durch Kooptierung bestimmten Verwaltungsratsmitglieds nicht nötig ist. Die sechs ernannten Mitglieder verfügen nämlich über die notwendigen Kompetenzen für diesen Entscheid. Der aktuelle Entwurf ist auch in diesem Punkt überarbeitet worden (s. Art. 20 Abs. 1).

2. Folgen des Entwurfs

Der Entwurf hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

Er hat auch keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden und auch nicht auf die nachhaltige Entwicklung. Er ist überdies hinsichtlich Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität unproblematisch.

3. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Art. 3

Die Erwähnung, dass der Betrag der dem Staat für die Staatsgarantie jährlich geleisteten Abgeltung auf Antrag des Präsidenten der Generaldirektion festgelegt wird, hat keine praktische Relevanz und kann gestrichen werden.

Art. 13

Die Eidgenössische Bankenkommission ist am 1. Januar 2009 durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) ersetzt worden. Das kantonale Gesetz ist dementsprechend anzupassen und folglich der hinfällig gewordene Verweis auf Artikel 3a Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen aufzuheben.

Art. 14

Nach geltendem Recht ist es Sache des Grossen Rates, die Berichte der Bankorgane sowie die Jahresrechnung zu genehmigen.

Da die Verbindungen zwischen dem Verwaltungsrat der Bank und dem Staatsrat enger sind als zwischen diesem Verwaltungsrat und dem Grossen Rat, wird vorgeschlagen, dass künftig der Staatsrat für Genehmigung der Berichte und Jahresrechnung zuständig ist. Um die Befugnisse des Grossen Rates zu wahren, wird jedoch ein Recht zur Einsichtnahme in diese Berichte und die Jahresrechnung vorgeschlagen, und so sieht der Entwurf vor, dass diese Dokumente dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme zugestellt werden sollen.

An diesem Änderungsantrag ist im endgültigen Entwurf festgehalten worden, trotz einiger in der Vernehmlassung geäusselter Kritiken. Die Änderung ist aus praktischen Gründen gerechtfertigt, da der Staatsrat zwangsläufig stärker in die Bankangelegenheiten involviert ist als die Legislative, und auch weil die Bankverwaltung «entpolitisiert» werden muss. Überdies wird die Jahresrechnung von einer von der FINMA zugelassenen externen Revisionsstelle geprüft. Die vorgeschlagene Regelung kommt übrigens der für die Pensionskasse geltenden Regelung nahe. Nach Artikel 26 des Gesetzes vom 12. Mai 2011 über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG; SGF 122.73.1) nimmt der Grosse Rat nämlich Kenntnis des Verwaltungsberichts, der Jahresrechnung, des Berichts der Revisionsstelle und der Schlussfolgerungen des Berichts der anerkannten Pensionskassenexpertin oder des anerkannten Pensionskassenexperten.

Art. 15

Terminologische Anpassung des französischen Texts entsprechend der Formulierung im Obligationenrecht (s. Art. 727 ff. OR).

Art. 16

Artikel 16 enthält die Unvereinbarkeitsbestimmungen für die Mitglieder der Organe der Bank. Um einer Bemerkung der FINMA Rechnung zu tragen, dass sich diese Bestimmung gegebenenfalls einschränkend auf die Rekrutierung von Personen mit den erforderlichen Fachkompetenzen auswirken könnte, wurde die Formulierung dahingehend gelockert, dass die Unvereinbarkeit künftig nur noch bei offenkundigen Interessenkonflikten gegeben ist.

Art. 19

Artikel 19 des Gesetzes über die Freiburger Kantonalbank verweist für Haftungsfragen auf die Bundesgesetzgebung und regelt diese Fragen nicht materiell. Allerdings gibt es eine Abweichung zwischen dem französischen und dem deutschen Wortlaut, die seit der Verabschiedung des Gesetzes 1988 besteht. Sie ist zu korrigieren, um allfällige Auslegungsprobleme zu vermeiden.

Art. 20, 27 und 28

Gegenwärtig werden die sieben Verwaltungsratsmitglieder der Freiburger Kantonalbank vom Grossen Rat (drei VR-Mitglieder), vom Staatsrat (drei VR-Mitglieder) und vom Verwaltungsrat (ein VR-Mitglied) ernannt.

Damit kann jedoch nicht garantiert werden, dass die Gewählten den Anforderungen der FINMA hinsichtlich Fachkenntnis und Berufserfahrung zur Ausübung der Funktion eines Mitglieds des Bankverwaltungsrats entsprechen, wenn man

bedenkt, wie gross die mit diesem Mandat verbundene Verantwortung ist (s. von der FINMA am 20. November 2008 herausgegebenes Rundschreiben 2008/24 über die Überwachung und interne Kontrolle der Banken). Die FINMA legt den Schwerpunkt auf die fachlichen Kompetenzen, die Erfahrung, die Verfügbarkeit und die Unabhängigkeit. Aus Sicht dieser Behörde ist es ausschlaggebend, dass in den Verwaltungsräten von Bankinstituten mit Fachkompetenzen insbesondere im Bank-, Steuer- und Rechtswesen sowie in der Buchführung und im Risikomanagement aufgewartet werden kann.

Diese Anforderungen sind verbindlich (s. Art. 6 f. und 21 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007 und Art. 13 Abs. 2 FKBG, wonach der Staatsrat seine administrative Unterstützung gewährt, um den Vollzug der Entscheide und Massnahmen der FINMA zu gewährleisten). Um diesen Anforderungen leichter entsprechen zu können, hat die Bank bereits eine Definition für den Verwaltungsratsposten erarbeitet, die auch ausführt, welche beruflichen Fachbereiche im Verwaltungsrat vertreten sein müssen.

So soll im Gesetz angegeben werden, welche persönlichen und fachlichen Qualitäten von den Mitgliedern des Bankverwaltungsrats erwartet werden (s. Art. 20 Abs. 2). Vor der Ernennung der Kandidatinnen und Kandidaten muss die FINMA die erforderlichen Fähigkeiten geprüft haben (s. Art. 28 Abs. 2). Trotz einiger in der Vernehmlassung gestellter Forderungen wird im Entwurf auf weitere Voraussetzungen wie eine Altersbegrenzung, das Erfordernis einer ausgewogenen Vertretung von Männern und Frauen sowie der politischen Parteien verzichtet.

Die geänderten Artikel 20 Abs. 2 und 28 Abs. 2 leisten jedoch keine vollumfängliche Gewähr dafür, dass die Personen, die als Verwaltungsratsmitglieder der Bank in Frage kommen, alle Anforderungen erfüllen. Deshalb sieht der Entwurf die Einsetzung eines Wahlausschusses in folgender Zusammensetzung mit den folgenden Befugnissen und Arbeitsweise vor:

Der Wahlausschuss besteht aus neun Mitgliedern, und zwar aus vier Grossratsmitgliedern, drei Mitgliedern des Bankverwaltungsrats und zwei Mitgliedern des Staatsrats. In Anbetracht der Vernehmlassungsergebnisse scheint diese Zusammensetzung ein guter Kompromiss zu sein.

Dieser Ausschuss hat die Aufgabe, dem Grossen Rat und dem Staatsrat Bewerberinnen und Bewerber für den Posten als Bankverwaltungsratsmitglied vorzuschlagen. Im in die Vernehmlassung geschickten Entwurf sollten alle Ernennungen vom Wahlausschuss gefiltert werden. In der Vernehmlassung gaben einige Vernehmlassungsteilnehmer zu bedenken, dies sei für das vom Verwaltungsrat selber durch Kooptierung ernannte Mitglied nicht nötig, da dieser für die Präsenz einer

allen Kriterien der FINMA entsprechenden Person Gewähr leisten könne. Dieses Argument ist stichhaltig; das Ernennungsverfahren braucht nicht unnötig erschwert zu werden. Der Gesetzesentwurf ist also dementsprechend angepasst worden.

Das Auswahlverfahren wird in Artikel 28 beschrieben. Bei Vakanz eines Postens im Bankverwaltungsrat oder Gesamt-erneuerung am Ende der laufenden Amtsperiode schlägt der Wahlausschuss der zuständigen Ernennungsbehörde entsprechend der Anzahl Posten, die besetzt werden müssen, die Kandidatinnen und Kandidaten vor, die dem Anforderungsprofil der Bank gemäss ihrer Definition für den Verwaltungsratsposten entsprechen, nachdem er die FINMA über den Wahlvorschlag informiert hat. Lehnt die Ernennungsbehörde eine Kandidatur ab, geht das Dossier an den Wahlausschuss zurück, der das Auswahlverfahren erneut aufrollen muss, um eine neue Kandidatin oder einen neuen Kandidaten vorzuschlagen, und zwar so lange, bis eine Person ernannt werden kann.

Den Vorsitz des Wahlausschusses hat der Verwaltungsratspräsident oder die Verwaltungsratspräsidentin inne (s. Art. 27 Abs. 2). Eine Vergütung für die Teilnahme an den Ausschusssitzungen erhalten nur die Vertreterinnen und Vertreter des Grossen Rats: Für die Verwaltungsratsmitglieder, die die Bank vertreten, ist keine Vergütung für ihre Teilnahme an den Ausschusssitzungen vorzusehen; ihre Arbeit in dieser Funktion muss nämlich über die Bestimmungen zur Entschädigung der Bankorgane (s. Art. 18 FKBG) entschädigt werden. Die Staatsrätinnen und Staatsräte ihrerseits verzichten seit einigen Jahren auf ihre Entschädigungen für ihre Mitgliedschaft in staatlichen Kommissionen (s. Art. 27 Abs. 4). Im Übrigen gelten für den Wahlausschuss die für die staatlichen Kommissionen geltenden ordentlichen Bestimmungen (s. Art. 27 Abs. 2 und 3).

Um möglichen künftigen Auslegungsproblemen entgegenzuwirken, sieht der Entwurf vor, dass die Verwaltungsratsmitglieder, die beim Inkrafttreten des Gesetzes im Amt sind, ihr Mandat ohne erneutes Ernennungsverfahren bis zum Ende der laufenden Amtsperiode behalten (s. Art. 2).

Artikel 25, Überschrift von Unterabschnitt D und Art. 41

Die Änderungsvorschläge zu Artikel 25, Überschrift und Unterabschnitt D sowie Artikel 41 Abs. 1 sind rein terminologischer Natur und haben keine materiellrechtliche Auswirkung (vgl. Kommentar zu Art. 15 weiter oben).

Zur Änderung von Artikel 41 Abs. 3 s. Kommentar zu Artikel 14.

Art. 40

Artikel 40 ist umformuliert worden, um den Sinn des zweiten Satzes klarer wiederzugeben. Diese Bestimmung verweist hinsichtlich der an das externe Revisionsorgan gestellten Anforderungen auf die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (s. Art. 18).

Art. 47

Die Erwähnung, dass der Betrag der dem Staat für die Staatsgarantie jährlich geleistete Abgeltung auf Antrag des Präsidenten der Generaldirektion festgelegt wird, hat keine praktische Relevanz und kann gestrichen werden.

Änderungserlass

Artikel 2 des Änderungserlasses wird weiter oben kommentiert (s. Kommentar zu Art. 20, 27 und 28, letzter Absatz).

Artikel 3 des Änderungserlasses bedarf keines besonderen Kommentars.
